



Ambtelijke capaciteit bij Lokale Besturen

Bram Van Haelter, Bruno Broucker, David Vos,
Joris Voets & Trui Steen



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

AMBTELIJKE CAPACITEIT BIJ LOKALE BESTUREN

Een vergelijkend case-onderzoek naar bepalende en verklarende variabelen

Bruno Broucker, Bram Van Haelter, David Vos,
Joris Voets & Trui Steen

INHOUD

1.	Inleiding.....	8
2.	Methodologie.....	10
3.	Beschrijving Case 1.....	12
3.1.	Geïnterviewden	12
3.2.	Inleiding: een woordje over de exogene factoren die Case 1 kenmerken	12
3.3.	Organisatiestructuur	13
3.4.	Organisatiecultuur	14
3.5.	Financiële middelen	14
3.6.	Financieel management	15
3.7.	Informatiemanagement	16
3.8.	Peoplemanagement	17
3.9.	Governance en strategisch management	18
3.10.	Conclusie	19
4.	Beschrijving Case 2.....	22
4.1.	Geïnterviewden	22
4.2.	Inleiding: een woordje over de exogene factoren die Case 2 kenmerken	22
4.3.	Organisatiestructuur	23
4.4.	Organisatiecultuur	24
4.5.	Financiële middelen	25
4.6.	Financieel management	25
4.7.	Informatiemanagement	26
4.8.	Peoplemanagement	27
4.9.	Governance en strategisch management	27
4.10.	Conclusie	28
5.	Beschrijving Case 3.....	31
5.1.	Geïnterviewden	31
5.2.	Inleiding: een woordje over de exogene factoren die Case 3 kenmerken	31
5.3.	Organisatiestructuur	31
5.4.	Organisatiecultuur	33
5.5.	Financiële middelen	33
5.6.	Financieel management	34
5.7.	Informatiemanagement	35
5.8.	Peoplemanagement	36
5.9.	Governance en strategisch management	36
5.10.	Conclusie	37
6.	Beschrijving Case 4.....	39
6.1.	Geïnterviewden	39
6.2.	Inleiding: een woordje over de exogene factoren die Case 4 kenmerken	39
6.3.	Organisatiestructuur	40
6.4.	Organisatiecultuur	40
6.5.	Financiële middelen	41

////////////////////////////////////

1. INLEIDING

Reeds verscheidene jaren is er een beleidskeuze om de bevoegdheden en autonomie van lokale besturen te versterken. In het Vlaamse regeerakkoord 2014 staat uitdrukkelijk: “De Vlaamse Regering beoogt een overheidslandschap dat bestaat uit sterke steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie. (...) De Vlaamse overheid is een kaderstellende overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daartoe inzetten.” (Vlaamse_regering 2014) De aanname van deze beleidsdoelstelling is dat lokale besturen het best geplaatst zijn om te beslissen welke richting het bestuur moet uitgaan in functie van een optimale dienstverlening voor de burger. Deze opvatting ligt in de lijn van internationale ontwikkelingen op het vlak van binnenlands bestuur. De Vlaamse overheid realiseert deze ambitie via verscheidene initiatieven, zoals het planlastendecreet, de commissie decentralisatie, de integratie van sectorale subsidies in het gemeentefonds, enzovoort.

Eén van de opdrachten van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) is na te gaan in welke mate de lokale besturen omgaan met de geboden beleidsvrijheid en in welke mate het bestuurlijk kader hen in staat stelt om hiermee aan de slag te gaan. Een cruciale voorwaarde om de doelstelling van meer autonomie daadwerkelijk te realiseren is dat de lokale besturen ook over de nodige capaciteit beschikken om hun opdrachten te vervullen. Het is deze capaciteit die in de focus van dit onderzoek staat. Met andere woorden: het onderzoek bekijkt de wijze waarop het bestuur zich organiseert om de optimale verhouding tussen capaciteit en opdracht van lokale besturen te vinden.

Binnen deze context werd in het najaar van 2016 op basis van literatuurstudie, informele gesprekken en projectvergaderingen gekomen tot een consensus wat betreft de te hanteren scope en de aard van het onderzoek naar ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. De beslissing werd genomen om de hoofddoelstelling van het project als volgt te definiëren: *welke kenmerken en voorwaarden bepalen of lokale besturen hun ambtelijke capaciteit kunnen verhogen? Wat verklaart dat bepaalde gemeenten hun ambtelijke capaciteit wel of niet versterken en hoe dan concreet?* De centrale vraagstelling van het onderzoek is dus nagaan hoe lokale besturen hun ambtelijke capaciteit ontwikkelen om hun rol in het bestuurlijk systeem te spelen, en welke elementen verklaren waarom ze deze capaciteit wel of niet op een bepaalde wijze ontwikkelen. Dat impliceert dat er wordt nagegaan wat de staat is van de ambtelijke capaciteit van lokale besturen en welke factoren deze ambtelijke capaciteitsontwikkeling verklaren: Over welke capaciteit beschikken gemeenten? Hoe ontwikkelen ze zelf deze ambtelijke capaciteit? Wat verklaart de verschillen tussen gemeenten?

In deze brede centrale vraagstelling wordt door de onderzoekers een onderscheid gemaakt tussen het lange en het korte termijn onderzoeksperspectief. De doelstelling van het onderzoek naar ambtelijke capaciteit is om tegen het eind van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (de lange termijn) ambtelijke capaciteitsontwikkeling in lokale besturen te kunnen *begrijpen en verklaren* zodat lokale besturen hun opdrachten efficiënt en effectief kunnen uitvoeren. Hierbij wordt ambtelijke capaciteit dan in haar verschillende onderdelen (zie hiervoor later), en in relatie tot verschillende organisatiedeelaspecten onderzocht.

Op de korte termijn is het de bedoeling om na te gaan *welke middelen/instrumenten lokale besturen aanwenden om capaciteit te creëren en/of te verhogen*, en daarbij eventuele verschillen in zowel aanpak als outcome tussen

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////

2. METHODOLOGIE

Het project maakte gebruik van verschillende methodologische bouwstenen om het onderzoek uit te voeren en tot de resultaten te komen. Na het pilootproject (Broucker, Van Haelter et al. 2017) werd een eerste lijst van lokale besturen als cases geselecteerd op basis van de criteria vermeld in het pilootproject (o.a. aantal inwoners, Belfius-clustering en geografische spreiding). Deze lijst werd afgetoetst bij stakeholders om na te gaan of er een bias was: de vraag was namelijk of de aanwezigheid van bepaalde cases voor een vertekening van de resultaten kon zorgen omdat het een eventuele *outlier* zou zijn. Dat was niet het geval, waardoor de externe validiteit niet bedreigd zou worden: hoewel het geen representatief onderzoek is, maar exploratief en verklarend van aard, bleek toch duidelijk dat de case-selectie externe validiteit niet noodzakelijk in de weg kon staan.

Op basis van de lijst werd een steekproef getrokken met voldoende vertegenwoordiging van de verschillende categorieën. Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen wordt hieronder slechts in algemene termen weergegeven welk type cases bevraagd werd: er werd een mix bevraagd van lokale besturen van ongeveer 10.000 inwoners en lokale besturen van ongeveer 40.000 inwoners. Deze lokale besturen hebben voldoende variatie in Belfius-clustering, zodoende de sociaal-economische diversiteit binnen onze steekproef te garanderen. In totaal werden er 11 lokale besturen bevraagd. Dat impliceert dat ten opzichte van de oorspronkelijke onderzoeksstrategie een non-respons van 4 lokale besturen kan worden genoteerd. Voor een groot deel is dit te wijten aan het feit dat lokale besturen aangeven weinig tijd te hebben om deel te nemen aan dit soort projecten. Het argument dat namelijk dat aspect van belang is voor het onderzoek heeft ertoe geleid dat sommige lokale besturen wel bereid waren mee te werken, en anderen net niet.

Per case werden er verschillende bronnen gebruikt: *documentanalyse* over elke case (o.m. de bestuurskrachtmonitor, gemeentelijke profielschetsen en beleidsdocumenten), wat toeliet om reeds een ruim beeld per case te kunnen construeren; *Kwalitatieve diepte-interviews*: om zicht te krijgen op de perceptie van de stakeholders werden diepte-interviews – al dan niet via focusgroepen – georganiseerd. De interviews moesten leiden tot een genuanceerd zicht op de problematiek en de identificatie van mogelijke succes- en faalfactoren. Deze interviews moesten een diepgaand inzicht mogelijk maken in de problematiek van ambtelijke capaciteit. De interviews zijn aanvullend ten opzichte van de documentanalyse: ten eerste maken ze het mogelijk om te focussen op datgene wat niet teruggevonden wordt in de documenten. Ten tweede kunnen de vragen van de interviews specifiekier gesteld worden, wegens een reeds grote kennis van de case. Ten derde dienen de interviews als aanvulling, nuancering en controle van het reeds gevormde beeld op basis van de documenten. De interviews zijn semi-gestructureerd: dat wil zeggen dat bepaalde thema's systematisch aangehaald worden bij alle geïnterviewden, maar dat het concrete verloop van het interview en de deelvragen deels afhangen van de informatie die de geïnterviewde geeft. Dit maakt het mogelijk om vergelijkingen tussen verschillende visies te maken, en tegelijkertijd voldoende diepgang in ieder interview te hebben.

De verschillende cases werden verdeeld over de twee onderzoeksgroepen. Om betrouwbaarheid tussen de data te verzekeren werden volgende stappen ondernomen: (1) de systematiek van de pilootstudie werd gekopieerd door beide onderzoeksgroepen. Dit garandeerde een duidelijk overeengekomen onderzoeksstrategie; (2) de resultaten van de verschillende cases werden op verschillende momenten besproken: halverwege het onderzoeksproces om af te toetsen of de behaalde resultaten afdoende waren, maar ook om na te gaan of er soortgelijke patronen/resultaten gedetecteerd konden worden; na de afronding van de case-studies werden de

////////////////////////////////////

Tot slot is het nog belangrijk te vermelden dat het hier wel degelijk over ambtelijke capaciteit gaat, en niet over politieke capaciteit. In het onderzoek werd aandacht besteed aan de rol van politiek-ambtelijke verhoudingen op het lokaal bestuur, maar werd de focus niet gelegd op politieke capaciteit.

3. BESCHRIJVING CASE 1

3.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Secretaris gemeente
- Financieel beheerder gemeente
- Beleidsmanager personeel en organisatie
- Veranderingsmanager en verantwoordelijke organisatiebeheersing
- Secretaris OCMW - beleidsmanager persoonsgebonden zaken

3.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 1 KENMERKEN

Case 1 is een lokaal bestuur met een omvang die boven het gemiddelde ligt van haar Belfius-cluster en een inwonersaantal heeft tussen de 35000 en 40000, met een relatief hoge bevolkingsdichtheid. De bevolkingsdichtheid van andere lokale besturen binnen deze Belfius-cluster ligt lager, evenals het Vlaamse gemiddelde ervan. Dat impliceert dat de schaal van Case 1 relatief ruim is, en dat die ruimte ook dicht bevolkt is. Tijdens het interview wordt het als volgt verwoord:

“(Case 1) behoort eerder tot de grotere Vlaamse gemeenten. [...] Het is te zeggen, we hebben niet het mastodontische gegeven van een stad, maar we zijn ook geen dorp. En op zichzelf, in mijn ervaring in Case 1, heeft onze gemeente een vrij goede tot ideale grootte.”

Als we kijken naar de samenstelling van de bevolking valt alleszins de stijging van het aantal 65-plussers op. Case 1 ligt hierbij boven het Vlaamse gemiddelde (19,5%) en boven dat van haar Belfius-cluster. Het vermoeden van een relatief verouderende bevolking wordt bevestigd in andere cijfers. De vergrijzingsindicator ligt bijvoorbeeld hoger dan die van de Belfius-cluster of het Vlaamse gemiddelde, wat een indicatie is dat Case 1 op de lange termijn meer nood zal hebben aan seniorenhuisvesting en zorgvoorzieningen. Daarenboven toont de natuurlijke demografische groei aan dat er meer sterfgevallen zijn dan geboorten, wat bevestigt dat Case 1 potentieel een verouderende bevolking heeft. Dat is niet onbelangrijk omdat dit een effect kan hebben op de financiële middelen van het lokaal bestuur op de lange termijn. De respondenten zijn zich hiervan bewust:

“Men heeft jarenlang hier in Case 1, tien jaar of zelfs iets langer, ingezet op senioren. Wij hebben een vergrijzende bevolking. Maar wat we nu aan het vaststellen zijn, als je de indicatoren erop nakijkt, is dat onze jeugdgroep nog altijd aan het dalen is en onze oudere groep nog altijd aan het stijgen. Terwijl men nu in het beleid zegt: we hebben echt wel nood aan verjonging. Zolang je nog meer rusthuizen bouwt, gaan we nog meer ouderen (...) krijgen! En dus moeten we toch eens gaan kijken welke initiatieven we nemen, beleidsmatig en organisatorisch, om onze gemeente aantrekkelijker te maken voor jonge gezinnen.”

Op socio-economisch vlak is het duidelijk dat het inkomen van de inwoners in Case 1 gemiddeld hoger ligt dan dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

////////////////////////////////////

3.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

Binnen de organisatiestructuur onderscheiden we vier indicatoren. Een eerste heeft betrekking op de hiërarchie: kent de organisatie een strikte hiërarchische structuur, of is er sprake van een ‘flat organization’ met ruimte voor participatie en inspraak? Case 1 is een lokaal bestuur dat de laatste jaren sterk heeft ingezet op modernisering. Het lokaal bestuur is geëvolueerd naar één organogram en zet meer in op management-denken. Het MAT en de samenwerking met de burgemeester zijn hierbij sterk sturende actoren: de meeste veranderingsprocessen zijn top-down geïnitieerd. Het personeel heeft inspraak kunnen geven via de georganiseerde informatiesessies en de ‘maturiteitsanalyse’, die moet dienen als onderbouw om de nieuwe organisatie gestalte te geven (zie hierover later meer).

Een tweede indicator betreft de verschillende structuren binnen de organisatie. Is er sprake van een eengemaakte organisatie, of werken verschillende structuren (gemeente, OCMW, gemeentelijke VZW's, ...) nog naast elkaar? In Case 1 heeft men stappen vooruit gezet inzake de ééngemaakte structuur tussen gemeente en OCMW. Momenteel opereert het lokaal bestuur met één MAT en zijn de ondersteunende diensten geïntegreerd. Verdere stappen op het moment van het onderzoek betreffen onder meer de verdere uitbouw van een ééngemaakt loket en de verhuis naar een nieuw, gemeenschappelijk administratief centrum. Wel is het zo dat er nog steeds twee secretarissen zijn, maar er is een tijdspad uitgebouwd om toe te werken naar één gedeelde secretaris en financieel beheerder. Hierover werden er reeds afspraken gemaakt. Onderstaand citaat toont aan hoe de organisatie zich heeft geherpositioneerd richting het ééngemaakte organogram:

“We misten ook nog iemand op HRM-vlak, want dat is een heel belangrijke partner. Dus daar is ook een A4-niveau voor gecreëerd. We hebben daar lang naar moeten zoeken, een aantal keer moeten heropstarten, maar we hebben nu iemand binnengehaald die weet wat HRM in een organisatie is en die ook weet waar het verandering teweegbrengt binnen een organisatie.”

Daarnaast wordt wel de kost opgemerkt van het evolueren naar een systeem met één secretaris:

“We hebben eigenlijk, en daar zijn we in Case 1 toch al vrij ver in, al sinds lange tijd één managementteam. Sinds een jaar of drie. Ik ben daar zelf voorzitter van, als gemeentesecretaris. Uiteraard, de OCMW-secretaris maakt daar ook deel van uit. En als financieel beheerder hebben we er ondertussen maar één, wellicht dus tegen augustus volgend jaar zal er ook maar één algemeen directeur zijn. Eén secretaris meer. Nu, dat is trouwens ook een mooi voorbeeld van hoe je zo'n efficiëntie niet vertaald ziet. Wij zitten met twee secretarissen. Volgend jaar wordt dat één algemeen directeur. Zoals in het decreet lokaal bestuur staat gaat die algemene directeur de loonschaal van een secretaris, plus 30% krijgen. En voor de bestaande secretaris moet je zorgen dat die nog wel degelijk een functie op beleidsmatig niveau krijgt. Je hebt dus geen besparing, integendeel, je hebt een meerkost van 30%. [...] Dat is geen efficiëntie [...]. Dat om aan te geven dat eigenlijk zo'n synergieverhaal niet altijd zo'n eenvoudig te vertellen verhaal is.”

In de derde en de vierde indicator wordt het personeelsbestand verkend: hoeveel voltijdse equivalenten zijn er werkzaam binnen de organisatie en op welk niveau zijn ze tewerkgesteld? Data hieromtrent kunnen worden gevonden in de gemeentelijke profielschetsen en de lokale bestuurskrachtmonitor. De personeelscapaciteit van Case 1 lag gedurende jaren boven het gemiddelde van de Belfius-cluster waar ze deel van uitmaakt. Sinds 2014

ligt Case 1 onder dat gemiddelde. In 2015 beschikte Case 1 over ongeveer 50% contractuele VTE's en 50% vastbenoemde VTE's. Belangrijk is ook dat het aandeel van de personeelskosten in de exploitatie-uitgaven relatief laag ligt ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Dat is een indicatie dat de personeelskost minder zwaar doorweegt in het totaal van de uitgaven ten opzichte van andere Vlaamse lokale besturen. We kunnen daar ook voorzichtig uit afleiden dat Case 1 geen lokaal bestuur is met een disproportioneel personeelsbestand. Uit de gesprekken blijkt toch dat enige voorzichtigheid geboden is op vlak van de inzet van personeel:

“Meer dan de helft van de kosten zijn nu eenmaal personeelskosten. Dat maakt ook dat we via organisatiebeheersing - dat doet de dienst HRM hier samen met de financieel beheerder - toch elk jaar waken over de personeelsinzet. [...] En elk jaar opnieuw stellen we dit toch in vraag: [...] is er genoeg ruimte, en op welke manier kunnen we binnen de bestaande diensten gaan ‘vrijroosteren’ en/of andere competenties ontwikkelen waardoor we op die manier veel meer inwisselbaar zijn. Zodanig dat we eigenlijk onze personeelskost, zonder afbreuk te doen aan de dienstverlening, wel kunnen afbouwen, of tenminste kunnen beheersen.”

3.4. ORGANISATIECULTUUR

Een eerste indicator binnen de factor organisatiecultuur betreft leiderschap, zowel op het ambtelijke niveau (managementteam, diensthoofden) als op het niveau van de lokale politiek. Ook de onderlinge relatie tussen het MAT en de lokale politieke mandatarissen wordt nader bekeken (Hennau 2016). Hieraan gelieerd wordt gekeken of desbetreffende gemeente volgens een traditioneel schepenmodel werkt, dan wel volgens een managementmodel. Daarnaast meten we de zin voor innovatie, en de perceptie van en omgang met het Vlaams beleidsinstrumentarium aangaande lokale besturen. Zoals hierboven reeds gemeld, maakt Case 1 de weg naar een managementmodel, door het ééngemaakte organogram stilaan vorm te geven en in te zetten op organisatiebeheersing. Dit is een indicatie dat de organisatie zin heeft voor innovatie en een duidelijke toekomstvisie. De relatie tussen het MAT en het schepencollege is constructief: er wordt samengewerkt om bepaalde aspecten gestalte te geven. Wel is het opvallend dat de aanzet om te innoveren genomen is geweest door de burgemeester, en nadien in samenspraak met de secretaris. Een indicatie dat de cultuur van de organisatie meer richting innovatie redeneert wordt alvast geïllustreerd door onderstaand citaat, waarbij bepaalde gewoontes of praktijken uit het verleden ook in vraag kunnen worden gesteld:

“Op zichzelf hebben wij voldoende capaciteit om onze opdrachten te vervullen. Dus we hebben niet altijd zo'n nood aan intergemeentelijke samenwerking om iets te doen. Aan de andere kant heeft ons dat, denk ik, ook een beetje blind gemaakt om de opportuniteiten te zien.”

3.5. FINANCIËLE MIDDELEN

Om gefundeerde uitspraken te doen over de financiële middelen van een gemeente kijken we nader naar drie indicatoren. Ten eerste toetsen we de schuldgraad van de gemeente in kwestie af tegen de gemiddelde schuldgraad van de respectievelijke Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De schuldratio in Case 1 ligt lager dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner is

Ten tweede brengen we de belastinginkomsten in kaart. De belastingvoet in Case 1 ligt relatief laag. De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting per inwoner liggen lager dan die van de Belfius-cluster maar hoger dan het Vlaamse gemiddelde. Relatief gezien impliceert dit dat de inkomsten uit belastingen relatief laag liggen. Belangrijk echter is ook dat de belastingdruk relatief laag ligt voor Case 1; de aanslagvoet opcentiemen onroerende voorheffing ligt lager dan de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Daarnaast is de gemeente minder afhankelijk van de opcentiemen voor het uitvoeren van haar activiteiten dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Case 1 is dus een financieel relatief gezond lokaal bestuur, temeer omdat het relatief beperkt afhankelijk is van de opcentiemen:

Wat de belastingen betreft werd er bovendien ook bevestigd tijdens het interview dat het een bewuste politiek is om de belastingen niet te verhogen. De financiële staat van Case 1 wordt als volgt omschreven:

3.6. FINANCIËEL MANAGEMENT

“We kijken binnen ons managementteam verder dan 2019, we zijn nu al richting 2022 aan het kijken. Wij zien die pieken aankomen. Dat maakt dan ook dat we financieel gezond zijn en toch durven vooruit blikken naar 5 of 6 jaar, en dit over de legislatuurperiodes heen.”

pagina 15 van 121

Ten tweede meten we de budgettaire flexibiliteit, door te kijken naar het aandeel vaste uitgaven in de exploitatie-uitgaven. Deze indicator geeft het aandeel van de exploitatie-uitgaven aan waar op korte termijn moeilijk op kan worden bespaard (personeelsuitgaven, toelagen en interesten voor het OCMW, de politiezone en de brandweer). Het aandeel van Case 1 ligt ook hier onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Ten derde is het algemeen interessant na te gaan in welke mate Case 1 financieel afhankelijk is van middelen uit het gemeentefonds. Ook dit ligt voor Case 1 relatief gunstig en is die afhankelijkheid, zeker in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde, beperkt.

Ten vierde bekijken we de investeringsuitgaven binnen een legislatuur per capita. In vergelijking met de Belfius-cluster investeert Case 1 veel, maar in vergelijking met Vlaanderen investeert ze op eenzelfde niveau. Indicatief hiervoor zijn de aanwerving van een aantal specialistische functies, zoals een jurist, een hoofd HR en een hoofd organisatiebeheersing.

Ten vijfde bevragen we de perceptie en toepassing van de beleids- en beheerscyclus. Hierin onderscheiden we besturen die louter de letter van de regelgeving volgen van besturen die intrinsiek gemotiveerd zijn om zo veel mogelijk uit BBC te halen, naar analogie met voorgaand SBOV-onderzoek. (Bleyen 2012-2015, Bleyen 2015). Op basis van de interviews stellen we vast dat Case 1 wel tegemoet komt aan de BBC-verplichtingen, daar tevens de voordelen van ziet en die wilt gebruiken als systeem om de organisatiebeheersing binnen het lokaal bestuur te versterken:

“Dus als je echt gaat kijken naar de BBC-doelstellingen van de gemeente en zelfs van het OCMW: [...] dat hebben we toen al bij de opmaak met elkaar verweven. Dus het OCMW vraagt dezelfde doelstellingen, aangevuld met wat onder ‘de sociale laag’ valt. Maar als het echt gaat over het operationeel managementniveau, dan zijn wij dus nu wel die stap aan het zetten, om te zien wat we nu kunnen als organisatie...”

3.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Om informatiemanagement nader te onderzoeken worden drie indicatoren in beeld gebracht. Een eerste betreft de mate van digitalisering: slaagt een lokaal bestuur erin om haar interne werking te digitaliseren, en haar dienstverlening (deels) digitaal te organiseren? Een tweede indicator heeft betrekking op IT-competenties. Hierin wordt gekeken of de gemeente een goed uitgebouwde en performante IT-dienst heeft, of de IT-medewerkers voldoende gekwalificeerd zijn en of de gemeente in staat is om op een strategisch niveau na te denken over IT-beleid. Case 1 heeft de middelen om op eigen houtje digitalisering in te zetten. Ze wil dat in de komende jaren ook doen; op dit moment mist ze wel deels de juiste competenties, maar zal dat in de komende jaren uitbouwen. Ze overweegt in het kader hiervan ook samen te werken met andere lokale besturen – al heeft ze dat intrinsiek niet nodig – omwille van efficiëntie- en besparingsredenen:

“Ik krijg nu bijvoorbeeld de vraag van (een ander lokaal bestuur) dat zegt: ik heb nog één ICT-medewerker. Dat is de man die de kabels legt. Die staat ondertussen wel open voor mijn verhaal. Moeten we eens niet gaan kijken over een aantal gemeentes heen of we daar een centrale ICT-dienst, helpdesk, kunnen inrichten? [...] Durf te spreken over kostendelende vereniging die dat aanstuurt. [...] Maar als je

dat idee nu al oppert, dan merk je dat toch wel [...] dat er heel wat cultuurverschillen zijn waar je tegen op moet opboksen. Maar waarom zou dat niet werken? Hoeveel bedrijven zijn er niet die gewoon een centrale helpdesk hebben? [...] ICT-matig gaan er ook wel een heel aantal keuzes gemaakt worden die ook wel tot meer efficiëntie gaan leiden. Dat zijn hele pakketten die gebruikt worden, die al jaren historisch worden verlengd met slapende, stijgende prijzen. Daarvan merken wij, als we zo'n dossier nu eens volledig, gezamenlijk op de markt zetten... Daar kunnen we ineens wel flinke besparingen mee verwezenlijken."

3.8. PEOPLEMANAGEMENT

Binnen peoplemanagement onderscheiden we drie indicatoren. De eerste heeft betrekking op de uitbouw en het functioneren van de personeelsdienst. Naar het voorbeeld van voorgaand SBOV-onderzoek maken we het onderscheid tussen drie types: (i) personeelsbeheer, dat zich beperkt tot louter personeelsadministratieve invulling, (ii) personeelsbeleid, waarbij er naast het administratieve luik ook aandacht is voor het ontwikkelen en inzetten van personeelsinstrumenten (onthaal, technieken voor werving en selectie,...) en (iii) HRM, waarbij de mens een strategische factor vormt voor de organisatie. (Steen 2000, Platteau 2007-2011). Case 1 heeft de organisatie van de personeelsdienst herbekeken door de diensten te gaan fuseren, waarbij men probeert het beste uit die integratie te halen:

“Je hebt wel een traject nodig waarin je in heel die equipe op zoek gaat naar: welke competenties heb ik in huis? Welke zijn de dubbele competenties? Wie gaat dat dan in de toekomst opvangen en welke ‘vrijroostering’ van uren kunnen we dan doen om daar andere dingen mee te doen?”

Binnen de integratie van die diensten heeft Case 1 nu ook willen inzetten op meer HR, bovenop de reeds bestaande personeelsadministratie:

“Er werd weinig ingezet op goede aanvullingsprocedures, goede mensen op de juiste plaatsen krijgen... En op leren gebruikmaken van de tools die je hebt als mensen niet functioneren. Durven benoemen dat mensen niet functioneren, en daar ook mee aan de slag gaan. Dat zijn allemaal zaken die vroeger niet of nauwelijks aan bod kwamen. [...] Het is moeilijk om er iets aan te doen, dat klopt, maar je kan er wél iets aan doen. Als je wil als organisatie kan je, en moet je, daar ook iets aan doen want de schade als je niets doet is veel, veel groter. Nu, die ruimte, om die omslag te gaan maken, die moet ook ergens vandaan komen. Want dat zijn hele nieuwe trajecten die je aanboort.”

Deze citaten tonen het innovatieve karakter van deze case, en de wil om de organisatie te moderniseren en er een managementcultuur in te brengen.

Ten tweede bevragen we de mogelijkheid tot en de perceptie ten opzichte van interne mobiliteit, zowel in horizontale zin (mobiliteit tussen gemeentelijke diensten onderling) als in verticale zin (doorgroeimogelijkheden binnen de organisatie). Uit bovenstaande wordt er afgeleid dat men wil inzetten op die mobiliteit, zeker vanuit het idee om het organogram gestalte te geven.

////////////////////////////////////

Uiteindelijk bekijken we het vormingsaanbod (het aantal vormingsuren per jaar, per personeelslid op A- of B-niveau) aan de hand van data van de bestuurskrachtmeting. Die cijfers tonen aan dat Case 1 relatief gezien meer investeert in vorming dan het gemiddelde van haar cluster, maar minder dan het Vlaamse gemiddelde.

3.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Strategisch management valt uiteen in vijf indicatoren. Een eerste betreft organisatiebeheersing, waarbij we de gebruikte organisatiebeheersingssystemen in kaart brengen en hun functioneren binnen de werking nader onderzoeken. Een omvattend organisatiebeheersingssysteem bestond tot een aantal jaren geleden niet in Case 1. Recent tracht de organisatie hieraan te werken:

“Het intern auditeren van jezelf en daar open voor staan: je merkt dat dat nog niet zo heel hard ingebakken is overal. Dat maakt dat we ondertussen ook wel een afdeling ‘organisatie en ontwikkeling’ hebben die daar specifiek over waakt.”

In het kader hiervan werd daar ook een verantwoordelijke voor aangeworven, en toont men aan dat er werk gemaakt wordt van het ontwikkelen van een organisatiebeheersingssysteem. De maturiteitsanalyse is de eerste stap die deze case gezet heeft om zicht te krijgen op de tevredenheid, de sterkten en de zwakten binnen de organisatie, en zal dienen om de processen achteraf meer in kaart te brengen en te monitoren.

Ten tweede bekijken we of de organisatie de capaciteit heeft om strategische plannen te maken en een langetermijnvisie te creëren. Bovenstaande toont aan dat Case 1 sterk heeft ingezet op de ontwikkeling van een visie voor de gehele organisatie en dit nu probeert uit te rollen. De respondenten geven aan dat ze hier al resultaten van zien:

“Dus je ziet, in de loop van de tijd kan dat zijn vertaling vinden in efficiëntiewinst. Dat werkt al wel door op de dienst HRM bijvoorbeeld, die samengegaan is met die van het OCMW, je merkt dat we daar al met een afbouw zitten. Hetzelfde met de financiële dienst, hetzelfde op onze technische dienst. Dus wij zitten wel met een minder aantal aan voltijdse equivalenten dan een aantal jaar geleden.”

Het ziet er dus naar uit dat deze case de middelen heeft om de plannen die ze met het lokaal bestuur heeft effectief uit te rollen en systematisch gestalte te geven.

Ten derde bekijken we de aan- of afwezigheid van meetsystemen, en gaan we na in welke mate deze gegevens worden gebruikt om evidence-based beleid te voeren:

“In eerste instantie zijn wij met een eigen maturiteitsanalyse begonnen. Vanuit de dienst organisatiebeheersing, gestuurd vanuit het managementteam, zijn wij echt gaan kijken in de organisatie: wat loopt er nu goed en wat loopt er nu eigenlijk niet goed? Daar waren ook wel die leidraden van Audit Vlaanderen voor, maar die waren nogal... enorm uitgebreid. En dan hebben we de afweging gemaakt: wat is de tijd en de energie om mensen met al die questionnaires te gaan bestoken? [...] Ofwel zet je die tijd en energie in op persoonlijke contacten. We hebben gekozen voor het laatste. Dus eigenlijk hebben we, zowel op individueel als op groepsniveau, een 160-tal mensen in de organisatie bevraagd. Uit alle lagen. [...] Daar is enorm veel informatie uitgekomen en daar hebben we een

methodiek van activiteiten tegenover gezet waarin we, gemiddeld genomen, al wat sterke punten hebben, maar toch ook heel wat aandachtspunten voor hebben gekregen. [...] Alle rode draden die daar frequent in terugkwamen die zijn dan in een vrij gedetailleerd rapport gezet. Dat is ook besproken tussen managementteam en college, waarin we onmiddellijk dan ook weer vaststellen hoe matuur we zijn om met dat type rapport om te gaan. [...] We zijn daar met het managementteam een dag rond gaan samenzitten, we hebben doelstellingen opgemaakt en een actieplan waarin we gaan zeggen: kijk, dit jaar gaan we ons op dat en dat focussen, volgend jaar op dat, en het jaar erop op dat."

Uit de interviews bleek wel dat geïntegreerde meetsystemen, de cyclus van strategische-operationele doelstellingen en de systematische monitoring momenteel nog niet bestaan. Er worden echter stappen gezet:

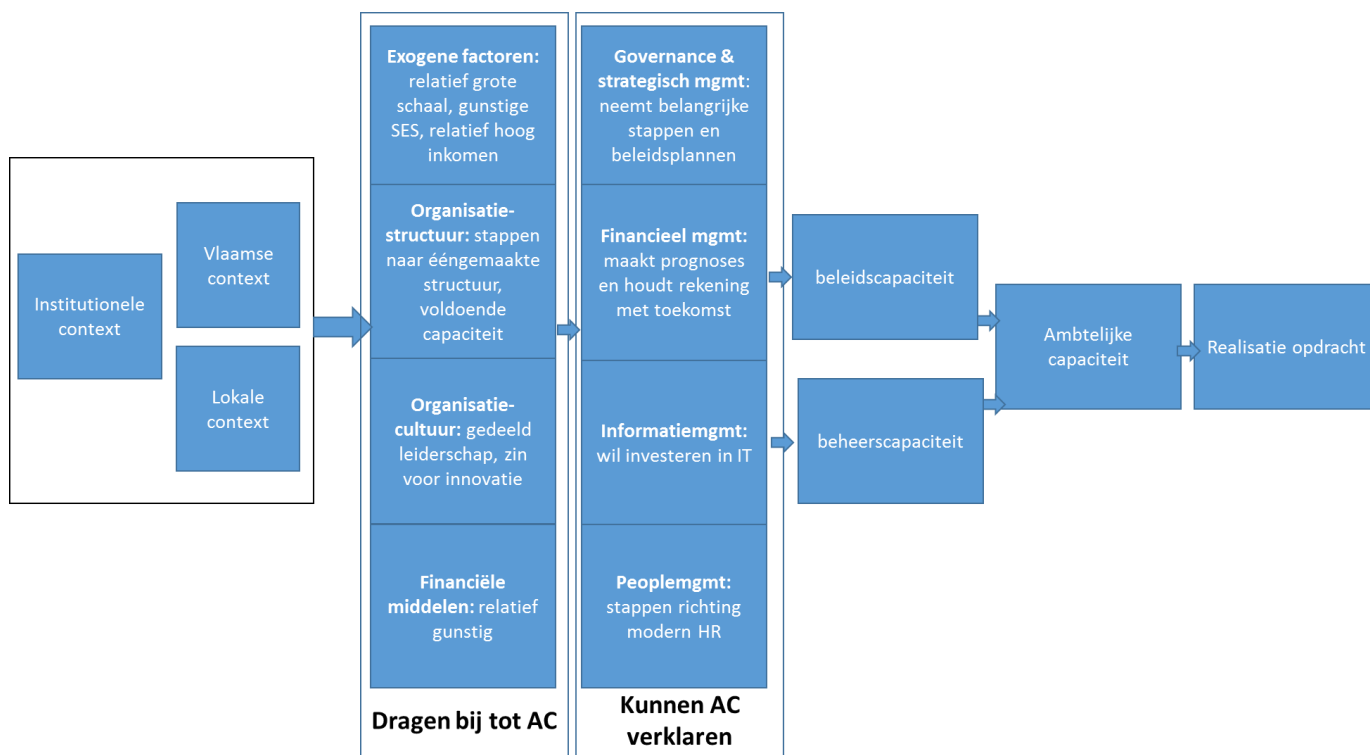
“Wij zijn nu aan het nadenken over welke type rapporteringen we kunnen opzetten. En omdat we toch ook wel ervaren van: ‘Als je aan organisatiebeheersing wil doen, hoe bereiken we onze doelstellingen? Hoe bereiken wij onze planningen, onze engagementen? Durven wij wel een engagement aangaan en durven wij ook toelaten dat men engagementen neemt?’”

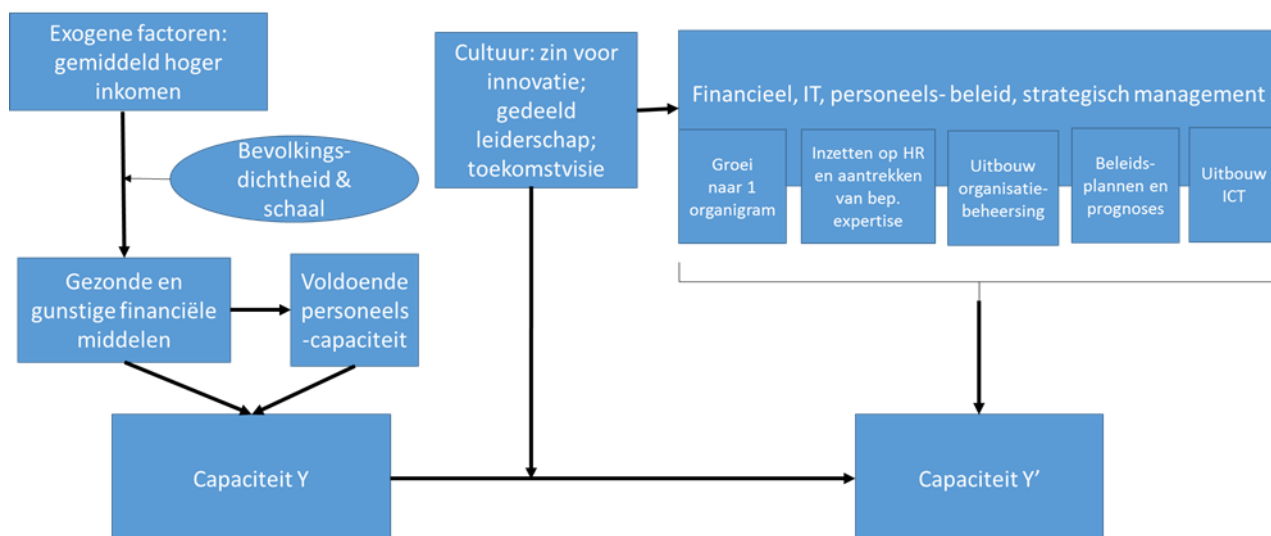
Ten vierde bekijken we de rapportering naar de gemeenteraad. Uiteindelijk kijken we of de beleidsvoering ad hoc gebeurt, dan wel proactief. Hier is oog voor instrumenten die kunnen worden aangewend om proactief beleid mogelijk te maken (SWOT-analyses, omgevingsanalyses,...). Uit bovenstaande gegevens is alvast op te maken dat de secretaris en de burgemeester nauw samenwerken om de plannen uit te rollen. De beleidsvoering gebeurt momenteel nog te weinig op basis van systematische monitoring en rapportage, maar zal in de komende jaren belangrijker worden naarmate het systeem van monitoring verder wordt uitgebouwd.

3.10. CONCLUSIE

Case 1 is een lokaal bestuur dat de voorbije jaren heeft ingezet op een aantal belangrijke ontwikkelingen: de uitbouw van de integratie gemeente-OCMW, het aantrekken van een aantal belangrijke sleutelcompetenties binnen de organisatie (HR-deskundige, juridisch expert, diensthoofd organisatiebeheersing), het opzetten van een organisatiebeheersingssysteem en de implementatie van een ééngemaakt organogram zijn de belangrijkste voorbeelden. Dat het lokaal bestuur bovendien de middelen en de capaciteit heeft om dat te doen, maakt dat het op dit moment weinig druk ervaart om dit snel te doen en dat het geen problemen ondervindt om dit daadkrachtig te implementeren. Hoewel de effecten zich nog moeten laten voelen, lijkt het alvast zo te zijn dat de capaciteit van dit lokaal bestuur – wat al relatief gunstig was – in de toekomst zal verbeteren. Eén uitdaging zal alvast het aantrekken van een jonger publiek zijn, maar ook dit lijkt op dit moment nog geen probleem te vormen. Als we dit in het conceptueel schema gieten, komen we uit op onderstaande samenvattende figuur.

////////////////////////////////////





We lichten het even toe: voor Case 1 lijkt een belangrijke determinerende factor alvast de socio-economische situatie te zijn. De bevolking is er gemiddeld rijker dan in een ander lokaal bestuur, wat een gunstige impact heeft op de financiële situatie van het lokaal bestuur. Dit gunstig effect wordt versterkt door het feit dat er ook relatief veel mensen wonen (aantal en bevolkingsdichtheid). Meer welgestelde mensen hebben een groter effect op die middelen. De financiële middelen maken dat er voldoende personeelscapaciteit is. Beide factoren (financiële middelen en personeel) beïnvloeden op hun beurt capaciteit Y. Hiermee wordt bedoeld dat deze Case binnen ongewijzigd beleid alvast het idee geeft een gunstige ambtelijke capaciteit te hebben om tegemoet te komen aan de verwachtingen en aan een bepaald niveau van dienstverlening. Het lokaal bestuur zet wel acties in om de capaciteit (Y') te versterken, en om een meer management-georiënteerd model van bestuur te implimenteren. Deze innovatieve organisatiecultuur is van belang voor de transitie van de huidige situatie naar een toekomstige situatie, waarbij men hoopt dat de capaciteit op termijn zal toenemen. De factoren die doen vermoeden dat Y' zal toenemen ten opzichte van Y hebben te maken met de acties die voortvloeien uit het gedeelde leiderschap en de innovatieve cultuur binnen de organisatie, m.n. de uitrol van een modern HR, de inzet op beleidsplannen, de ontwikkeling van organisatiebeheersingsinstrumenten en de evolutie naar een ééngemaakte organisatie. Bemerkt wel dat de factor 'tijd' hier van belang is. Zowel de data als de genomen stappen tonen aan dat de uitbouw van capaciteit sowieso de nodige tijd zal vergen. De overgang naar een ééngemaakte organisatie heeft niet alleen een coördinatiekosten, maar heeft ook investeringen met zich teweeggebracht om bepaalde functies te kunnen opnemen of realiseren. Tot slot is het ook belangrijk om te vermelden dat de externe capaciteitsopbouw geen prioritair aandachtspunt is van het lokaal bestuur. Gezien haar huidige situatie kan ze tegemoet komen aan de huidige uitdagingen en verwachtingen. Ze staat er echter – tekenend voor de innovatieve cultuur – niet weigerachtig tegenover wanneer zou blijken dat samenwerking efficiënt en zinvol is.

4. BESCHRIJVING CASE 2

4.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Secretaris gemeente
- Beleidsmedewerker secretaris – organisatiebeheersing en veranderingsmanagement
- Burgemeester
- Schepen van personeel en financiën

4.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 2 KENMERKEN

Case 2 is een lokaal bestuur met een omvang die boven het gemiddelde van haar Belfius-cluster ligt en telt tussen de 35.000 en 40.000 inwoners, met een bevolkingsdichtheid die aanleunt tegen het Vlaamse gemiddelde.

Als we kijken naar de samenstelling van de bevolking kunnen we stellen dat Case 2 ten opzichte van haar Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde weinig opvallende kenmerken vertoont. Het aantal senioren in de gemeente is minder hoog dan in de andere lokale besturen, wat impliceert dat Case 2 niet met een buitengewone toename inzake zorg geconfronteerd zal worden in de nabije toekomst. Wel ligt de natuurlijke demografische groei in Case 2 hoger dan in andere lokale besturen, wat een indicatie is dat er naar de toekomst toe meer druk op bijvoorbeeld onderwijs en kinderopvang zal zijn.

Op socio-economisch vlak valt op dat het inkomen van de inwoners meer dan 1000 euro lager ligt dan dat van de Belfius-cluster en dan het Vlaamse gemiddelde. Gekoppeld daaraan zijn er een aantal cijfers die belangrijk zijn om te vermelden: de kansarmoede-index in Case 2 ligt aanzienlijk hoger dan die van haar Belfius-cluster of van het Vlaamse gemiddelde. Het totaal aantal personen dat recht heeft op een voorkeursregeling in de ziekteverzekering ten opzichte van het totaal aantal inwoners is ook relatief hoog, wat impliceert dat de kost voor het OCMW behoorlijk hoog is. Ook de werkloosheidsgraad is redelijk hoog ten opzichte van die van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Hieruit kan er dus al worden afgeleid dat Case 2 een lokaal bestuur is met een bevolking die socio-economisch minder sterk is. Dat werd bevestigd doorheen de interviews, waarin gesteld werd dat Case 2 sinds de jaren '80 te kampen heeft gehad met een bevolking die economisch niet zo sterk stond, veel migratie kende, en gemiddeld genomen veel inwoners heeft met een lage socio-economische status:

“Het is zo dat Case 2 heel hard heeft ingezet op sociale dienstverlening en sociale projecten. Dat heeft een aanzuigeffect teweeg gebracht. Mensen van allochtone afkomst die komen naar hier omdat die hier nog een gemeenschap vinden. En dat trekt aan. En dat doorbreken is heel moeilijk. Het OCMW heeft de meest uitgebreide dienstverlening van heel de regio. We hebben een aantal parameters waar we heel sterk in scoren, maar onze sociaal-economische indicatoren zijn heel slecht.”

Maar daarnaast betekent dat ook dat de inkomsten – en dus de financiële capaciteit van het lokaal bestuur - vermoedelijk relatief laag liggen. Bovendien heeft de financiële situatie van Case 2 een impact op de

4.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

te trekken. En dat is een algemeen probleem aan overheden, denk ik: de historie. Dat je een historische personeelsbezetting hebt, en de invullingen en de profielen van vroeger, ja... Het probleem is dat die nogal veranderend zijn [...] en dat de personen daar niet altijd in meekunnen. Ik denk dat dat de grootste uitdaging kan zijn, om met de huidige capaciteit, in elk geval onze huidige taken aan te kunnen. De toekomst gaat erin bestaan om de juiste competenties in de mensen te gaan zoeken of desnoods aan te trekken.”

Belangrijk is wel dat het aandeel van de personeelskosten in de exploitatie-uitgaven eigenlijk op eenzelfde niveau ligt als de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Dit toont aan dat, ondanks het feit dat het personeelsbestand relatief beperkt is, de kost ervan voor Case 2 relatief hoog ligt. Dat zegt natuurlijk iets over de draagkracht van het lokaal bestuur. Dit laatste wordt bevestigd door volgend citaat:

“Het personeel is momenteel beperkt, en mogelijkheden om te groeien zijn er nauwelijks. Case 2 heeft heel weinig marge, de besparingen van het verleden kunnen niet verder worden gezet, en extra taken opnemen is lastig. De dienstverlening verloopt goed, maar er is weinig ademruimte.”

4.4. ORGANISATIECULTUUR

Zoals hierboven al aangeven heeft Case 2 een organisatiecultuur die sterk gekenmerkt wordt door wantrouwen tussen politiek en ambtenarij, wat een belangrijke invloed heeft op het leiderschap binnen de organisatie. Maar daarnaast is de zin voor innovatie binnen de organisatie ook beperkt:

“Misschien ook met de nieuwe werving die we aan het doen zijn, dat de kwaliteit ook nog stijgt, maar we zitten met een oude garde die het tempo van de anderen ook terug naar omlaag haalt. We zien ook mensen die in het begin heel ambitieus zijn en heel hard werken, maar dan toch op een gegeven moment terug op de rem gezet worden door anderen in hun omgeving.”

Ook lijkt het zo te zijn dat het managementdenken veel tijd nodig heeft om haar ingang te vinden binnen de organisatie:

“In de jaren 2000 was Case 2 nog altijd een ambtelijke organisatie met een grote mate aan politisering en met een groot personeelsbestand. Dienstbetoon vanuit de politiek. Familieleden of vrienden van politici kregen regelmatig een vaste functie aangeboden binnen de gemeente. Die cultuur is er nooit helemaal uit geweest; ook de huidige politieke generatie kan daar moeilijk van loskomen.”

Op vlak van leiderschap lijken er dus binnen Case 2 twee stromen te bestaan die niet noodzakelijk met elkaar communiceren: er is het MAT dat wel plannen heeft inzake integratie gemeente-OCMW en inzake organisatiebeheersing, die ook bevestigd worden door de politiek; maar daarnaast verwijten politiek en ambtenarij elkaar te interfereren en de plannen te doen vertragen vanuit een onwil om te veranderen.

////////////////////////////////////

4.5. FINANCIËLE MIDDELEN

De schuldratio in Case 2 ligt veel hoger dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner is hoger dan die van de Belfius-cluster, maar wel gelijkaardig aan het Vlaamse gemiddelde. Beide cijfers tonen aan dat de schuldgraad van Case 2, zeker in vergelijking met andere lokale besturen, relatief hoog ligt.

Ten tweede brengen we belastinginkomsten in kaart. De belastingvoet in Case 2 ligt relatief hoog. De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting per inwoner liggen lager dan die van de Belfius-cluster en dan het Vlaamse gemiddelde. Belangrijk echter is wel dat de belastingdruk relatief hoog ligt voor Case 2; ook de aanslagvoet opcentiemen onroerende voorheffing ligt immers hoger dan de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Daarnaast is de gemeente meer afhankelijk van de opcentiemen voor het uitvoeren van haar activiteiten dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Deze cijfers tonen aan dat Case 2 een bestuur is met financiële zorgen:

“Financieel staat de gemeente er zwak voor en er is weinig mogelijkheid om te groeien – ook deels door de context. Men gelooft wel dat de integratie gemeente-OCMW en organisatiebeheersing tot capaciteit zullen leiden, maar dat is op de lange termijn. Ook probeert men stelselmatig minder mensen op niveau C en D in huis te halen, en meer op niveau A en B. Maar financieel blijft het moeilijk – en het is lastig om hier beleid op te voeren. Men zou graag meer tweeverdieners aantrekken, maar de context maakt dat men niet gemakkelijk naar Case 2 wil komen.”

Dat laatste toont aan dat Case 2 probeert in te zetten op het aantrekken van een ander publiek, maar lijkt hier deels in een vicieuze cirkel te komen: door de reputatie trekken weinig jonge tweeverdieners naar Case 2, waardoor het moeilijk is om tot een financieel gezonde situatie te evolueren.

4.6. FINANCIEEL MANAGEMENT

Voor Case 2 is de autofinancieringsmarge de laatste twee jaren toegenomen, wat een positieve indicator is, al blijft het niveau laag. Dit wordt ook bevestigd door het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten. Dit is de verhouding van de som van de autofinancieringsmarge van de afgelopen zes jaar en de som van de exploitatieontvangsten van de afgelopen zes jaar. Deze is negatief en ligt voor Case 2 onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en van Vlaanderen.

Ook het aandeel exploitatie-uitgaven waar op korte termijn moeilijk op kan worden bespaard, een indicator om de budgettaire flexibiliteit van een gemeente te meten, ligt in Case 2 onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Eenzelfde negatief beeld wordt geschetst door de mate waarin Case 2 financieel afhankelijk is van middelen uit het gemeentefonds. Dit ligt voor Case 2 relatief hoog ten opzichte van de Belfius-cluster. Toch is men doorheen de interviews is minder pessimistisch over de financiële situatie dan de cijfers aantonen:

////////////////////////////////////

“We moeten het doen met de middelen die we hebben. Dan kijken wij als gemeente naar andere gelijkaardige gemeentes en dan zien we dat de ratio’s die wij hebben qua kwantiteit niet zo slecht zijn. Dus zit het in de kwaliteit of zit het in de olie van de machine.”

Dit toont aan dat het idee bestaat dat Case 2 slecht gemanaged wordt of dat het moeilijk is om vernieuwing binnen de organisatie te krijgen die capaciteit zou moeten creëren. Daartegenover staat dat er een algemene consensus is dat investeren met de huidige middelen, evenals verder besparen, erg moeilijk is geworden. De vraag is dan hoe men deze middelen wil laten verhogen.

In vergelijking met de Belfius-cluster liggen de investeringsuitgaven per capita laag, wat niet verwonderlijk is gegeven de data die hierboven werden vermeld.

Op basis van de interviews is het zo dat Case 2 wel tegemoet komt aan de BBC-verplichtingen, maar daar nog niet het volledige potentieel uit haalt. De respondenten geven echter aan dat bij de meeste medewerkers de wil bestaat om hier sterker op in te zetten, maar dat de politiek-ambtelijke verhoudingen dit vandaag de dag niet toelaten:

“Het beleid zit meer vervat in de BBC en deze is als dusdanig nog niet gekoppeld aan het systeem van organisatiebeheersing. Dus ook op dit vlak groeit de organisatie stelselmatig – en deels ook bottom-up. Er is bovendien 1 stafmedewerker die instaat voor organisatiebeheersing en voor de integratie gemeente-OCMW. Men maakt bewust het onderscheid tussen BBC en organisatiebeheersing en men verwacht ook niet dat dat snel gekoppeld zal worden. Bovendien begrijpt de politiek niet altijd de principes en gedachtegang achter de BBC.”

4.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Uit de gesprekken blijkt dat Case 2 digitalisering belangrijk vindt en daar de komende jaren meer werk van wil maken. Men heeft geprobeerd de capaciteit op dat vlak alvast te versterken:

“Ze hadden vroeger één persoon in de gemeente voor ICT, dat is dan op termijn anderhalf geworden, en het OCMW had ook één persoon met een uitbestedingscontract. [...] Toen is er samen met het OCMW beslist om in plaats van die uitbesteding te gaan doen iemand in huis te halen, iemand met een diploma, die dan ook diensthoofd zou worden van de totale groep. En ondertussen is dat dan van anderhalf naar twee geëvolueerd in de gemeente, twee personen, plus nog eens twee personen... Allez, twee personen in het OCMW, en dat zal later dit jaar nog aangevuld worden met de GIS-ambtenaar. Dus qua capaciteit zijn die eigenlijk in een aantal jaren gegroeid van tweeënhalve naar vijf. Maar dat is gewoon omdat de explosie van informatisering en automatisering zo groot geworden is, het GIS-verhaal komt er dan nog bij, heel het applicatiebeheer, ook de bronnen, de informatieveiligheid... Het wordt allemaal zo complex en zo veel dat het niet meer beheersbaar wordt en daardoor moest daar meer capaciteit komen.”

4.8. PEOPLEMANAGEMENT

Case 2 heeft de voorbije jaren geprobeerd om in te zetten op de uitbouw van één gezamenlijke personeelsdienst voor gemeente en OCMW. De integratie zit echter nog in haar kinderschoenen:

“Je hebt nu die twee personeelsdiensten, die worden samen gezet op één locatie, maar die werken in feite nog altijd voor de ene of de andere organisatie.”

“Dus wat we merken is dat interne processen niet echt op elkaar afgestemd worden. Bijvoorbeeld, de twee personeelsdiensten zitten samen maar werken nog parallel naast elkaar door.”

Het is wel zo dat Case 2 pogingen onderneemt om op een actieve manier aan personeelsbeleid te doen. Men probeert via de integratie mensen op een andere positie te krijgen en andere competenties bij te brengen vanuit de gedeelde visie op het organogram. Dit wordt voornamelijk aangestuurd vanuit het managementteam.

Case 2 probeert in te zetten op interne mobiliteit – zowel in horizontale als in verticale zin – vanuit de visie op het personeelsplan:

“Een personeelsformatieplan, waarin staat waar bepaalde mensen zitten, op welk niveau, welke taken zij doen, welke verdiensten zij hebben... En in alles wordt er een totaalplaatje genomen. We hebben ergens gezegd van: kijk dit is het budget, hier mag je in bewegen.”

“Je hebt het budgettaire verhaal waarin je personeelsformatie hebt, en we proberen de integratie OCMW-gemeente te gebruiken om een aantal dingen intern te verschuiven waar wij capaciteitstekort voelen.”

Uiteindelijk bekijken we het vormingsaanbod. De data van de bestuurskrachtmeting tonen eigenlijk aan dat Case 2 slechts heel beperkt inzet op vorming, wat haaks lijkt te staan op het idee dat men personeel intern wil verschuiven voor het opnemen van andere functies: de totale uitgaven van de personeelsdienst en vorming ten opzichte van het totaal van de exploitatie-uitgaven zijn voor Case 2 heel laag in vergelijking met de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

4.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

De organisatiebeheersing in Case 2 is gestart met de implementatie van een CAF-systeem, om vervolgens over te stappen naar de richtlijnen van de leidraad organisatiebeheersing. Men heeft de principes van die leidraad overgenomen en ook gebruikt als agendering op het managementteam. Van daaruit zijn ook de hierboven vermelde werkgroepen opgestart om de integratie gestalte te geven. Stilaan probeert men binnen de organisatie de organisatiebeheersing te laten doorsijpelen. Hierdoor merkt men dat ook andere diensten hier vandaag mee aan de slag gaan:

“Dan hebben we heel wat stappen doorlopen, en ondertussen zijn sommige diensten zelf aan de slag gegaan met de leidraad. Je hebt bijvoorbeeld de personeelsdienst: die heeft gewoon die leidraad van elk

////////////////////////////////////

thema eruit genomen en volledig in dienst gezet van de werking. Ze hebben eigenlijk op basis van die leidraad dingen ingevuld, of dingen afgebouwd."

Het is wel niet zo dat er één geïntegreerd systeem is uitgebouwd en dat van bovenaf wordt opgelegd aan de organisatie. Men bekijkt het “*organisatieniveaumatic*”. Los daarvan is het wel zo dat het organisatiebeheersingssysteem momenteel nog in opbouw is. De leidraad wordt hierbij gebruikt als handvat, maar is niet systematisch over de hele organisatie geïmplementeerd, en ook niet in die mate dat alles gemeten en opgevolgd wordt:

“De beheersing van de organisatie gebeurt voornamelijk op strategische lijnen en op intern beheer. Er wordt niet op detail gemeten, maar eerder op de grote lijnen.”

Case 2 geeft ook aan dat de inspanningen die ze nu leveren, inzake integratie gemeente-OCMW en inzake organisatiebeheersing, een werk van lange adem is, dat pas op termijn capaciteit kan genereren. De effecten van het management zullen zich hierdoor pas in de toekomst laten voelen:

“Men gaat er wel verkeerdelijk van uit, zeker op korte termijn, dat een integratie en het eventueel samenbrengen van diensten efficiëntie- en capaciteitsvermeerdering is. Dat is in eerste instantie niet het geval, integendeel, want het is vaak een financiële kwestie van opleiding enzovoort, ook vaak dubbel werk in het begin. [...] Men moet eerst investeren om dan op langere termijn die positieve effecten daar uit te halen.”

Men wacht er ook op de decreetgever om de integratie verder gestalte te geven. Zoals het er nu naar uitziet, zal – omwille van de weerstand – de hervorming ook beperkt blijven tot de integratie van de ondersteunende diensten.

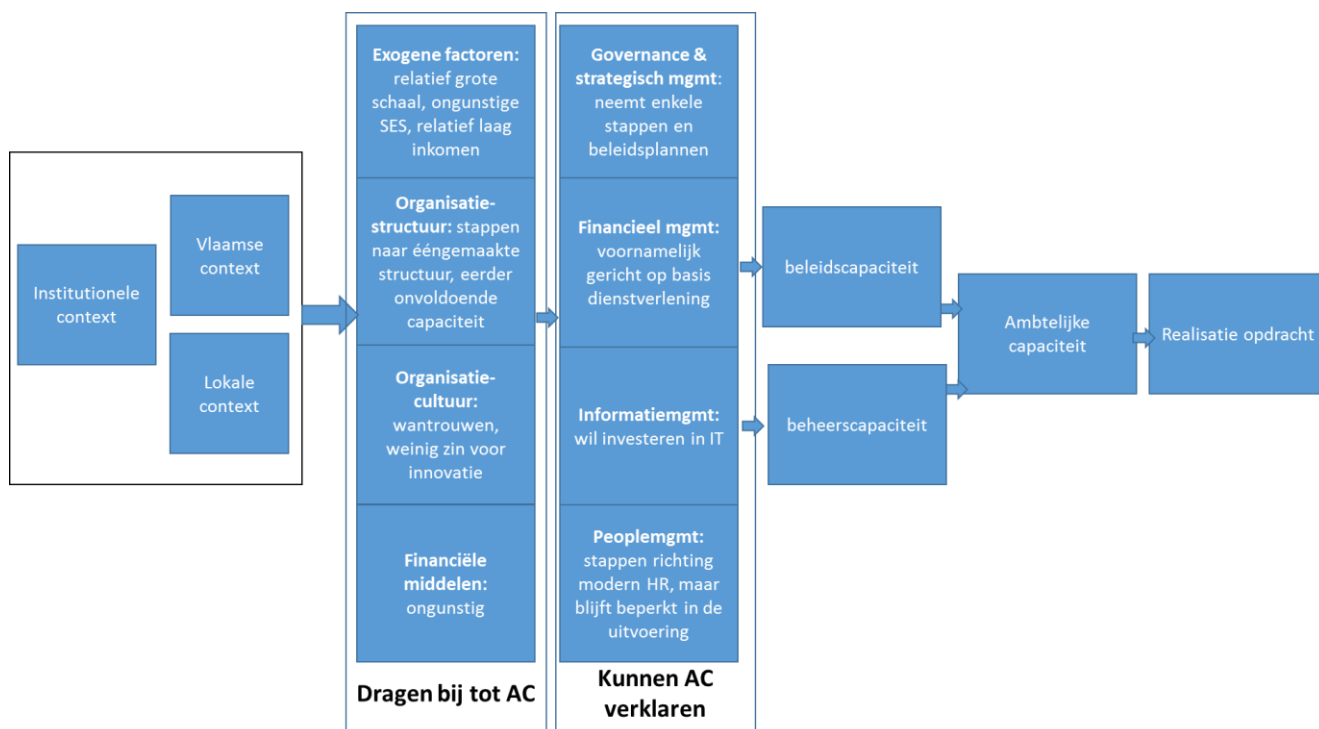
Daarnaast bekijken we of de organisatie de capaciteit heeft om strategische plannen te maken en een langetermijnvisie te creëren. De meningen hierover zijn verdeeld. Enerzijds wordt er gesteld dat Case 2 een personeelstekort heeft en zich daardoor voornamelijk moet concentreren op de kerntaken. Ook de implementatie van de organisatiebeheersing loopt niet in alle afdelingen even vlot vanwege het capaciteitstekort. Anderzijds wordt er gesteld dat Case 2 wel voldoende personeel heeft, maar dat dat personeel anders moet worden ingezet. Bovendien geven de respondenten aan dat de huidige organisatiecultuur hervormingen erg vertraagt. Dat heeft natuurlijk grotendeels te maken met de verhouding tussen de politiek en de ambtenarij, die de uitbouw van een langetermijnvisie bemoeilijkt.

4.10. CONCLUSIE

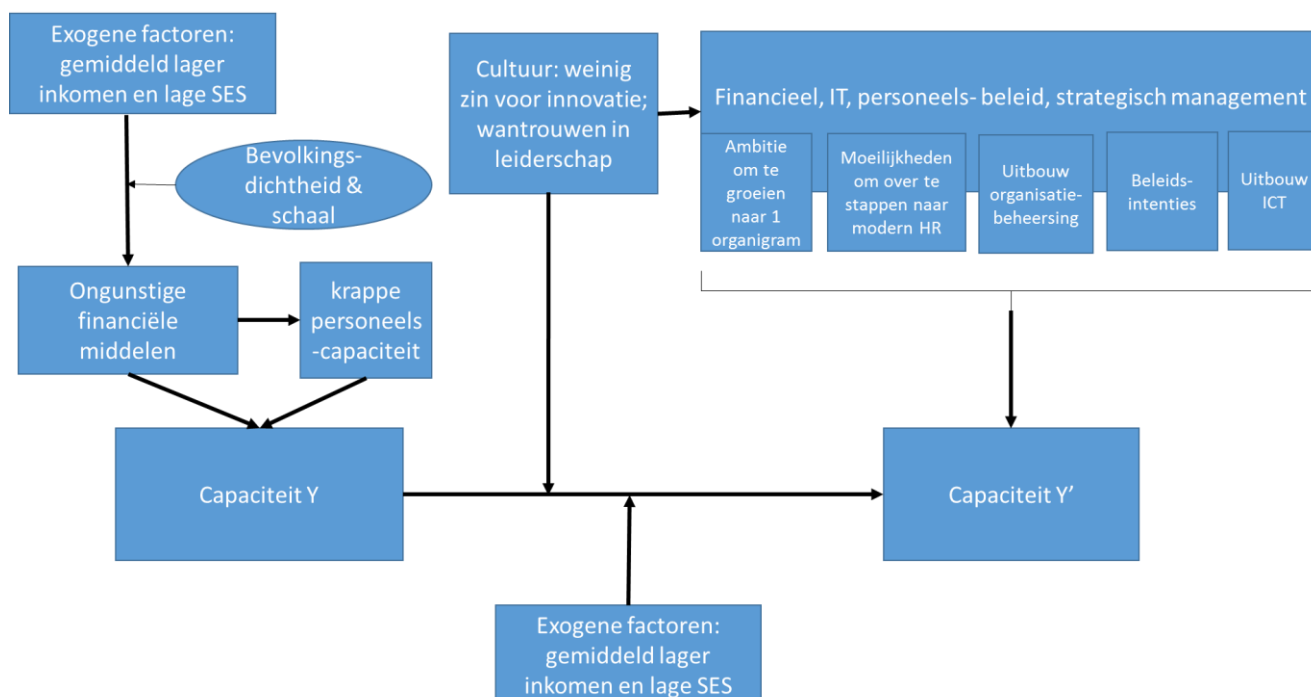
Case 2 is een lokaal bestuur dat tracht te moderniseren en een langetermijnvisie probeert uit te bouwen. De integratie van enkele ondersteunende diensten is daar een voorbeeld van. Wel zijn er een aantal factoren die het voor Case 2 moeilijk maken: de zwakke financiële situatie, de bereikte ondergrens inzake personeel, een moeilijk te veranderen organisatiecultuur en een moeilijke relatie tussen het politieke en het ambtelijke niveau maken het voor Case 2 niet eenvoudig om te moderniseren en om capaciteit uit te bouwen. Men verwacht dat de huidige inspanningen zullen leiden tot een verbetering van de capaciteit op de lange termijn, al zal daarvoor veel tijd nodig zijn. Daarenboven is het niet eenvoudig om de financiële draagkracht te versterken, wat evenzeer

////////////////////////////////////

nefast is voor die capaciteitsuitbouw. De uitbouw van externe capaciteit lijkt omwille van die zwakke positie ook niet eenvoudig, omdat weinig naburige lokale besturen geneigd zijn in een samenwerkingsverband te stappen. Samengevat komen we dan uit op onderstaand schema.



Het conceptueel schema toont duidelijk het verschil aan tussen de factoren die een impact kunnen hebben op ambtelijke capaciteit, maar heeft op dit moment weinig verklarende of voorspellende waarde. Bovenstaande data maakt het echter wel mogelijk hier conclusies uit te trekken. Als we voor Case 2 de conclusie moeten maken inzake ambtelijke capaciteit, kunnen we alvast stellen dat Case 2 momenteel wel druk en problemen ervaart met betrekking tot de huidige capaciteit. De gemeente is zich hiervan bewust en probeert zelf stappen te zetten om die capaciteit te vergroten. Omwille van de hierboven vermelde factoren is dit echter relatief complex. Eén aspect lijkt hierbij van cruciaal belang: socio-economisch staat deze case vrij zwak, wat haar financieel beperkt. Als we het conceptueel schema zouden herschuiven in functie van de bepalende en verklarende factoren komen we uit op onderstaande situatie.



Uit bovenstaand schema valt op dat de exogene factoren een belangrijke impact hebben op de situatie in Case 2. De lage SES bij de bevolking en de lage financiële draagkracht hebben het lokaal bestuur gedwongen om over de jaren heen een besparingspolitiek door te voeren. Dat heeft tot gevolg dat het personeel op een minimumniveau zit, en dat de ruimte om extra taken of opdrachten uit te voeren bijgevolg beperkt is. Het is niet voor niets dat men in Case 2 de kerntaken van het lokaal bestuur prioritair acht ten opzichte van eventuele bijkomende opdrachten. De schaal en de bevolkingsdichtheid 'verergeren' eigenlijk de situatie: de schaal is relatief ruim en de bevolkingsdichtheid is relatief laag – ondanks een inwonersaantal van meer dan 35.000. De conclusie is alvast dat bij een ongunstige bevolkingssamenstelling, de schaal het probleem enkel doet vergroten. Capaciteit Y is in dit geval dus relatief beperkt. Belangrijk in dit verhaal is echter wel dat de exogene factoren een grote impact hebben op de overgang van Y naar Y'. Zolang de financiële draagkracht niet versterkt kan worden (wat niet kan via externe capaciteitsuitbouw – zie supra) zal het niet eenvoudig zijn om die capaciteit te versterken naar de toekomst toe. Dat het management hierbij te kampen heeft met een aantal problemen (een beperkt innovatievermogen, een moeilijke samenwerking tussen politiek en ambtenarij) maakt de situatie niet eenvoudiger. Een sterk management kan ervoor zorgen dat de capaciteit – minstens op langere termijn – wel kan versterken (de vraag blijft dan wel in welke mate?) door enkele geplande inspanningen op vlak van integratie gemeente-OCMW en organisatiebeheersing, maar een ongewijzigde situatie inzake bevolking lijkt ervoor te zorgen dat capaciteit niet gemakkelijk zal toenemen.

5. BESCHRIJVING CASE 3

5.1. GEINTERVIEWDEN

- Secretaris gemeente
- Sectormanager ondersteunende diensten

5.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 3 KENMERKEN

Case 3 is een lokaal bestuur met een bovengemiddelde omvang en telt net geen 40.000 inwoners, met een relatief lage bevolkingsdichtheid. De bevolkingsdichtheid van andere lokale besturen in de Belfius-cluster ligt hoger, evenals dat van het Vlaamse gemiddelde.

Als we kijken naar de samenstelling van de bevolking kunnen we stellen dat Case 3 ten opzichte van haar Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde weinig opvallende kenmerken vertoont. Het aantal senioren in de gemeente staat iets minder hoog dan in de andere lokale besturen, wat impliceert dat Case 3 niet met een buitengewone toename inzake zorg geconfronteerd zal worden in de toekomst. De natuurlijke demografische groei in Case 3 is vergelijkbaar met het Vlaamse gemiddelde.

Op socio-economisch vlak valt op dat het inkomen van de inwoners gemiddeld ongeveer 1000 € hoger ligt dan dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Case 3 is dus een lokaal bestuur met een relatief lage kansarmoede-index, een relatief laag cijfer inzake aantal personen die recht hebben op voorkeurregeling in de ziekteverzekering ten opzichte van het totaal aantal inwoners, en een gemiddelde werkloosheidsgraad. Vanuit dat perspectief lijkt Case 3 zeker niet geconfronteerd te worden met situaties die naar de toekomst toe meer druk kunnen leggen op bepaalde kosten. Belangrijk is wel dat tijdens de interviews vermeld werd dat Case 3 een snel groeiende gemeente is, met een aantrek van regionale bedrijven, wat een impact heeft op de dienstverlening en de economische situatie van het bestuur.

5.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

In Case 3 zet men vandaag voornamelijk in op de interne werking van het lokaal bestuur, waarbij de gemeente en het OCMW naar elkaar aan het toegroeien zijn:

"Dit is voor mij wat er deze legislatuur gebeurt: structuren op orde zetten, onze eigen organisatie, onze manier van werken, efficiëntie-oefeningen, ... Er is een sterke interne focus. Ik vind dat er veel minder gebeurt op vlak van verandering in het straatbeeld [...]. In mijn ogen, in deze legislatuur, missen wij de vernieuwing naar de burger toe om dingen in het straatbeeld te veranderen."

Het is voornamelijk de wissel in politieke coalitie die gezorgd heeft voor een wijziging en een ‘window of opportunity’ om bepaalde bestuurlijke aspecten aan te pakken:

“Door jarenlang dezelfde mensen in het bestuur te hebben, en door het feit dat de burgemeester een charismatische figuur is die beslist, was er naar mijn aanvoelen al 15 jaar niet meer geïnvesteerd in die diensten. Alles was verouderd, er was vooral geïnvesteerd aan de buitenkant, wat goed is en moet gebeuren... maar de binnenkant van de organisatie is men vergeten.”

Het is die wissel in coalitie die ervoor gezorgd heeft dat men in Case 3 beslist heeft om de samenwerking gemeente-OCMW verder te ontwikkelen. Zodoende is men van start gegaan met de integratie van de ondersteunende diensten:

“De samenwerking tussen gemeente en OCMW is iets waar wij nu al jaren heel hard op inzetten. We werken ondertussen al 3 à 4 jaar samen met het managementteam [...], wij hebben hier een geïntegreerde personeelsdienst, wij hebben een gemeenschappelijke beleidsadviseur-kwaliteit. Iedere week zitten wij met het MAT samen, en iedere week komt er een thema aan bod om die afstemming tussen gemeente en OCMW te versterken. Met het beleid gaat dat hetzelfde zijn. Ondertussen zijn er nog een hoop dingen die ééngemaakt zijn.”

Er zijn in Case 3 wel nog steeds twee financieel beheerders en twee secretarissen, waardoor er nog geen absolute eenheid van leidinggeven bestaat binnen de organisatie. Er wordt tevens sterk benadrukt dat de beweging naar één organisatie een grote investeringskost is:

“Iedereen lijkt vergeten te zijn dat je bij fusies eerst een gigantische bult werk hebt die je moet wegwerken. [...] Ik zie die mensen (bij de personeelsdienst), die krijgen hun werk echt niet rond. Zij moeten aan capaciteit werken of wij geraken niet aan een personeelsbeleid. Dat is onderbelicht. Hetzelfde geldt voor ICT en voor al de ondersteunende diensten. Financiën gaat dat nu ook hebben, en het secretariaat van de secretarissen ook. Dus dat is heel snel gezegd, maar echt afstemmen en tot een echte integratie komen, dat vraagt veel meer tijd en vooral veel meer kosten.”

Het is ook zo dat Case 3 poogt om een betrokkenheid tot stand te brengen bij de uitrol van de beleidsplannen van de organisatie:

“Het meerjarenplan is het beleidsplan dat is opgemaakt in nauwe samenwerking. Wij hebben dat samen ontwikkeld, in co-creatie. Op een bepaald moment hebben wij de diensten erbij betrokken. Ondertussen hebben wij ieder jaar 2 planningsdagen waar het actieplan gezamenlijk wordt opgemaakt. Wij hebben 1 keer zelfs iedereen bij elkaar geroepen om feedback te krijgen.”

De personeelscapaciteit van Case 3 (per 1000 inwoners) is hoger dan dat van de Belfius-cluster, en hoger dan het Vlaamse gemiddelde. Hiermee heeft ze relatief gezien een ruime personeelscapaciteit. Belangrijk is wel dat het aandeel van de personeelskosten in de exploitatie-uitgaven lager ligt dan dat van de Belfius en dan van het Vlaamse gemiddelde. Dat toont aan dat, ondanks het feit dat het personeelsbestand relatief ruim is, de kost ervan voor Case 3 relatief laag ligt. Dit zegt iets over de draagkracht van het lokaal bestuur.

5.4. ORGANISATIECULTUUR

Case 3 maakt duidelijk dat de politieke factor belangrijk is in het debat over capaciteit, omdat er na de coalitiewissel ook op politiek niveau capaciteit moet worden heropgebouwd:

“Mijn mening is dat wij met het lokaal bestuur wat verloren hebben in deze legislatuur omwille van de kentering die gebeurd is met de laatste legislatuur. [...] maar wat vooral een rol heeft gespeeld is dat er nieuwe mensen zijn gekomen aan het begin van deze legislatuur. Dat maakt dat wij, zeker vanuit de ambtenarij, gemerkt hebben dat dat tijd kost en dat wij, mensen vanuit het beleid, die kennis opgebouwd hebben. Maar naar regelgeving is dat toch heel complex, waardoor het een tijd duurt om zich in te werken.”

Daarnaast vindt men wel dat het MAT goed werk verricht maar daar te weinig over communiceert:

“Ik durf te zeggen dat wij in het MAT heel sterke mensen hebben. Ik vind, als je heel persoonlijk mijn mening vraagt, op dit moment dat ons lokaal bestuur te weinig naar buiten komt met wat wij allemaal in Case 3 kunnen doen.”

Verder is het zo dat Case 3 de laatste jaren getracht heeft te moderniseren, haar structuren aan te passen en een andere cultuur te installeren binnen de organisatie. Het is belangrijk om te vermelden dat er op dit vlak een goede verstandhouding en samenwerking bestaat tussen het ambtelijke en het politieke niveau:

“Toen ik toekwam in 2010, wou de burgemeester een gezamenlijk organogram en dat is iets dat een tijd geduurd heeft. De burgemeester wilde eigenlijk een paar tussenniveaus inbrengen om de organisatie te helpen. Wij hebben dat direct samen aangepakt.”

De organisatie heeft een relatief sterk innovatievermogen, wat wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaand citaat:

“Als het gaat over dienstverlening, op dit moment, zoals wij nu georganiseerd zijn, is het begrip stadshuis overbodig. Wij kunnen onze dienstverlening overal aanbieden.”

Doorheen het interview kwam dit overigens meermaals ter sprake en is het duidelijk dat er binnen Case 3 durf is om innovatief te redeneren en de dienstverlening op een andere manier te gaan bekijken. De prioriteiten liggen op dit moment voornamelijk op het moderniseren van de interne structuren.

5.5. FINANCIËLE MIDDELEN

Om gefundeerde uitspraken te doen over de financiële middelen van een gemeente kijken we nader naar drie indicatoren. Ten eerste toetsen we de schuldgraad van de gemeente in kwestie af tegen de gemiddelde schuldgraad van de respectievelijke Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

////////////////////////////////////

De schuldratio in Case 3 ligt heel wat hoger dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner is hoger dan dat van de Belfius-cluster. Beide getallen tonen aan dat de schuldgraad van Case 3, zeker in vergelijking met andere lokale besturen, relatief hoog ligt. Dit werd ook bevestigd tijdens het interview:

“De schuldgraad was hoog maar er werd op dat moment ook veel geïnvesteerd. Je kunt jaren niets meer investeren, dan gaat je schuldgraad naar beneden maar ontwikkelt de gemeente natuurlijk niet meer. Case 3 is een van de snelst groeiende steden.”

De belastingvoet in Case 3 ligt op een gemiddeld niveau. De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting per inwoner liggen lager dan binnen de Belfius-cluster en dan die van het Vlaamse gemiddelde. Relatief gezien impliceert dit eigenlijk dat de inkomsten uit belastingen eerder beperkt zijn. Belangrijk echter is wel dat de belastingdruk relatief laag ligt voor Case 3: de aanslagvoet opcentiemen onroerende voorheffing ligt lager dan de Belfius-cluster en dan het Vlaamse gemiddelde. Daarnaast is de gemeente minder afhankelijk van de opcentiemen voor het uitvoeren van haar activiteiten dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Hieruit kunnen we afleiden dat Case 3 een relatief gezonde financiële situatie heeft, ondanks een hoge schuldgraad.

5.6. FINANCIËEL MANAGEMENT

De autofinancieringsmarge van Case 3 ligt veel lager dan de gemiddelde Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde, wat een belangrijke indicator is dat het lokaal bestuur financieel minder middelen heeft om investeringen aan te gaan en de leningen in te lossen. Hierbij kijken we ook naar de evolutie van de autofinancieringsmarge over zes jaar, de duurtijd van één legislatuur. Een sterke daling van de autofinancieringsmarge wijst vanzelfsprekend op een slechte financiële toestand van de gemeente in kwestie. Voor Case 3 is deze de laatste jaren toegenomen, wat een positieve indicator is, al ligt het niveau laag. Dit wordt ook bevestigd door het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten. Dit is de verhouding van de som van de autofinancieringsmarge van de afgelopen zes jaar en de som van de exploitatieontvangsten van de afgelopen zes jaar. Deze ligt voor Case 3 onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Ten tweede meten we de budgettaire flexibiliteit, door te kijken naar het aandeel vaste uitgaven in de exploitatie-uitgaven. Het aandeel exploitatie-uitgaven waarop op korte termijn moeilijk kan worden bespaard is in Case 3 is vergelijkbaar met het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

De financiële afhankelijkheid van het gemeentefonds ligt voor Case 3 hoger dan dat van haar Belfius-cluster, maar lager dan het Vlaamse gemiddelde. Hetzelfde kan gezegd worden voor het aandeel van het gemeentefonds in de ontvangen werkingssubsidies. Het aandeel van het gemeentefonds in de exploitatieontvangsten ligt dan weer lager dan gemiddeld.

In vergelijking met de Belfius-cluster liggen de investeringsuitgaven per capita in Case 3 relatief laag.

Naast bovenstaande gegevens bleek uit de interviews dat het financieel management de laatste jaren heel doelbewust gebeurde:

////////////////////////////////////

“Er was een nood aan andere manier van financieel plannen, omdat er in de budgetten altijd veel te veel ruimte zat. [...] Dus wij hebben afgesproken dat wij de afwezigheden tot 3 maanden niet meer vervangen tenzij er omstandigheden zijn.”

Daarnaast lijkt ook hier de wissel in politieke coalitie van belang geweest te zijn:

“Zeker één kant vond dat de schuldgraad hoog was, waardoor men zei: ‘wij willen de schuldgraad naar beneden krijgen’. In de praktijk is dat heeft zich dat vertaald in een sterke daling van de investeringen. De hoeveelheid investeringen zijn een heel stuk naar beneden gegaan, wat maakt dat de schuldgraad aan het dalen is... Maar dat maakt ook dat er minder vernieuwing in het straatbeeld geïnvesteerd wordt eigenlijk.”

Op basis van de interviews stellen we vast dat Case 3 wel tegemoet komt aan de BBC-verplichtingen. Daarenboven wordt de werking ervan positief geëvalueerd door alle respondenten:

"Ik denk dat de BBC als principe meer structuur geeft aan doelstellingen bij jaarplannen en dat is een heel goeie zaak."

5.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Case 3 hecht veel belang aan de digitalisering en probeert daar ook in te investeren:

"Het voorstel, dit jaar, is om gewoon massaal op digitalisering in te zetten, te investeren, omdat daar de kracht van de vernieuwing zit. Er zijn nu meer aanvragen dan wij ooit hebben gehad. Ik vind dat wij nu op de vragen van de diensthouders moeten ingaan. Wij moeten op lange termijn denken, en ervoor zorgen dat niet meer uitmaakt dat ergens een werknemer wegvalt omdat er een gestandaardiseerde manier van werken is."

Hiervoor willen ze de personeelscapaciteit ook anders aanpakken:

“Dus ervoor zorgen dat wij de nieuwe werknemers loopbaanmogelijkheden geven, en dat is niet zoals vroeger hiërarchisch opklimmen, maar vooral horizontaal veel bewegen. Wij moeten ervoor zorgen dat wij op dat vlak met dezelfde capaciteit meer kunnen, dat wij meer tijd bieden. Dat is een kwestie van organisatie. Dat is volgens mij waar dat wij naartoe moeten, niet meer capaciteit maar wel de juiste capaciteiten die ervoor zorgen je onderling veel kunt schuiven. Het is van groot belang dat wij mensen heel ruim inzetbaar maken.”

Dit laatste heeft trouwens niet enkel betrekking tot IT-competenties maar op het gehele personeelsbeleid van het lokaal bestuur.

////////////////////////////////////

5.8. PEOPLEMANAGEMENT

Binnen Case 2 heeft men de personeelsdiensten geïntegreerd en tracht men een ééngemaakte dienst met personeelsbeleid, waarbij er naast het administratieve luik ook aandacht is voor het ontwikkelen en inzetten van personeelsinstrumenten, te realiseren:

“Ik geloof erin dat alle mensen competenties hebben die wij vandaag nog kunnen inzetten. Wij proberen die in huis te halen [...] Wij hebben geen cultuur hier van ontslagen, maar wij hebben ook niet echt een cultuur van feedback en daar lopen wij vast. Wij hebben een aantal mensen die duidelijk hebben laten blijken dat zij geen aansluiting meer vinden bij de verwachtingen van de organisatie. Ik vind dat wij die eerst de kans moeten geven om toch nog aan te sluiten, via persoonlijke coaching. Die mogelijkheden heeft het bestuur gecreëerd.”

Daarnaast bevragen we de mogelijkheid tot en de perceptie ten opzichte van interne mobiliteit, zowel in horizontale als in verticale zin. Ook dit probeert Case 3 actief te realiseren:

“Misschien moeten wij ook zeggen dat wij samen een herstelplan hebben opgemaakt waarin wij een soort traject hebben afgesproken waarbij iedere keer dat iemand op pensioen gaat, dat wij een aantal gestandaardiseerde vragen terugstellen: 1) Is die functie hier nog nodig?, 2) Is deze manier de beste manier om het te organiseren of zijn er andere manieren - hetzij extern, hetzij intern?”

Op basis van de cijfers lijkt Case 3 niet veel te investeren in vorming. Dit beeld wordt wel genuanceerd tijdens het gesprek:

“Wij geloven heel sterk in de opleiding van ons werknemers, en dan niet gewoon cursussen volgen maar vooral ook leren op de werkplek. Wij hebben een partner gevonden die ons daarbij kan helpen en wij gaan ook starten met het creëren van zelfsturende teams.”

5.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Case 3 geeft aan dat er momenteel gewerkt wordt aan een optimaal, geïntegreerd organisatiebeheersingssysteem, maar dat dit nog tijd vergt. Het is niet zo dat alle systemen momenteel gekoppeld zijn en dat er sterk met indicatoren gewerkt wordt. Wel worden er stappen gezet om systematischer te meten, waarbij men de diensten de kans geeft om zelf initiatief te nemen:

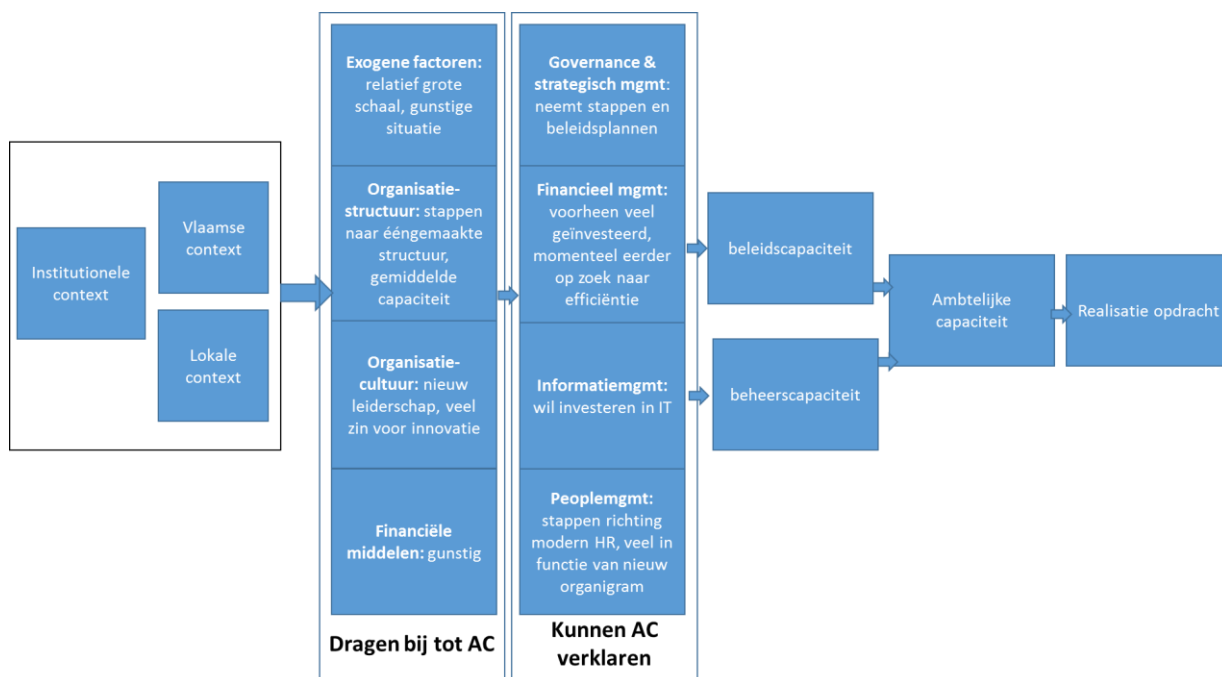
“Diensten krijgen de kans om hun eigen voorstellen in te dienen, maar wij kunnen ook zelf organisatiebreed bepaalde dingen aanwijzen die wij belangrijk vinden; [...] Een aantal keer per jaar vragen wij aan de diensten om hun staat van actie aan te vullen. Neem bijvoorbeeld een actie van dit jaar. [...] Het is met een kleurcode (groen, oranje en rood): als men op schema is, is het groen, als men achterloopt dan oranje en als men niets aan het doen is, dan is dat rood. Op het einde van het jaar trekken wij zo’n ‘sheet’ waarop wij zien wat is er gerealiseerd. Ik weet dat er dit jaar, in een rapport van een bepaalde dienst, rode blokjes stonden. Dan is dat wel een aanleiding om een discussie te voeren. [...]”

Wij steken wel alles ook in software en de beleids- en beheerscyclus. Dus er is een manier om uw beleidsplan te maken en uw financieel gevolg daaraan te koppelen.”

Case 3, zo blijkt ook uit bovenstaande, werkt aan de langetermijnvisie en wil momenteel voornamelijk de interne structuur van de organisatie aanpakken, capaciteitswinsten boeken en meetsystemen uitbouwen.

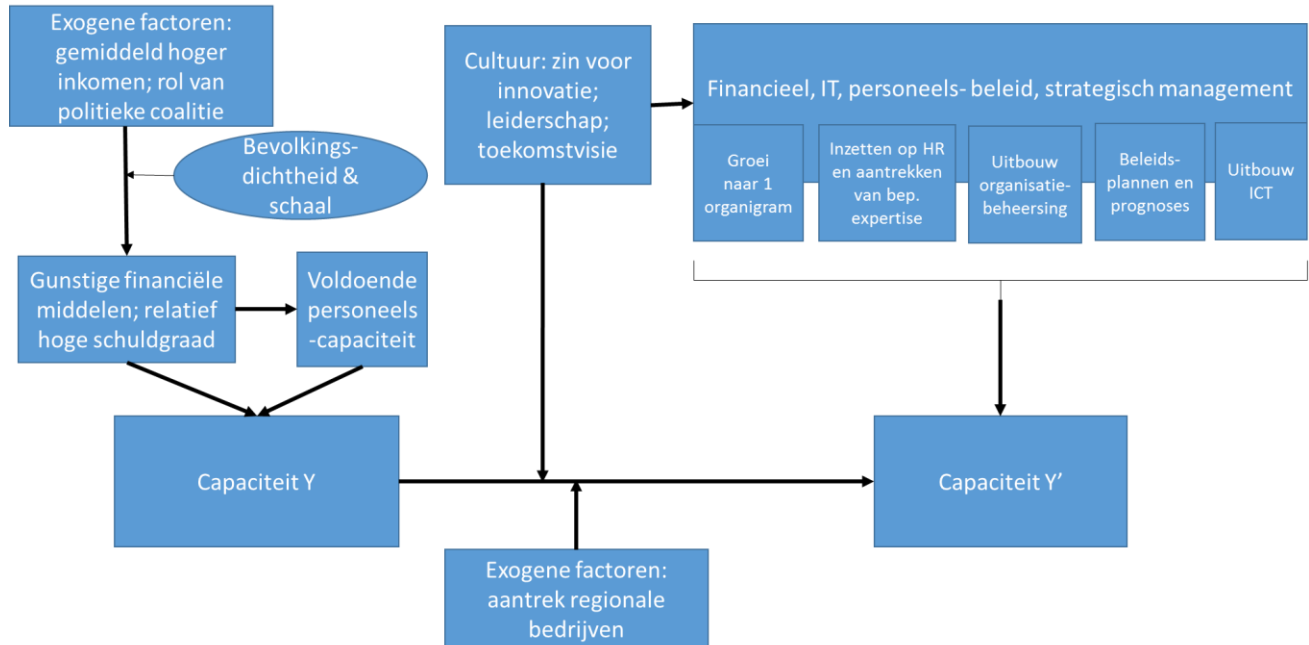
5.10. CONCLUSIE

Case 3 is een lokaal bestuur dat probeert te moderniseren: de interne structuur wordt aangepakt, er wordt geïnvesteerd in digitalisering, en het personeelsbeleid wordt gemoderniseerd. Financieel lijken de parameters relatief gunstig te zijn, en probeert Case 3 af te stappen van haar schuldengraad die te wijten is aan de investeringen van de voorbije jaren. Belangrijk bij Case 3 is de wissel van politieke coalitie geweest: sindsdien heeft het lokaal bestuur op de verschillende vlakken keuzes gemaakt – zoals hierboven beschreven. Op vlak van capaciteit lijkt Case 3 geen noemenswaardige problemen te kennen. Door de aantrek van regionale bedrijven kan het zelfs zijn dat de capaciteit van het lokaal bestuur automatisch zal toenemen. In combinatie met de genomen stappen en de verwachte effecten op termijn gaat men sowieso uit van een capaciteitstoename. Onderstaande figuur vat de factoren samen.



Als de factoren gereorganiseerd worden in functie van de data, komen we uit op onderstaande figuur. Daaruit blijkt vooral de rol van de politieke coalitie in grote mate belangrijk geweest te zijn voor deze case. De vorige coalitie maakte van het straatbeeld een belangrijke prioriteit, wat de schuldgraad verklaart. Echter, door de exogene factoren die niet nefast zijn (noch uitzonderlijk optimaal), heeft Case 3 eigenlijk een relatief gunstige positie inzake capaciteit. Dat de capaciteit verwacht wordt toe te nemen doorheen de jaren heeft met twee

belangrijke elementen te maken: ten eerste de aantrek van regionale bedrijven – wat een belangrijke exogene factor is; en ten tweede de innovatieve cultuur die is ingezet met de wissel van politieke coalitie.



6. BESCHRIJVING CASE 4

6.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Gemeenschappelijke secretaris gemeente en OCMW
- Financieel beheerder gemeente
- Financieel beheerder OCMW
- Diensthoofd sociale dienst
- Diensthoofd interne zaken en burgerzaken

6.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 4 KENMERKEN

Case 4 is een lokaal bestuur met een omvang die boven het gemiddelde van haar Belfius-cluster ligt en telt ongeveer 10 000 inwoners, met een relatief lage bevolkingsdichtheid.

Als we kijken naar de samenstelling van de bevolking kunnen we stellen dat Case 4 ten opzichte van haar Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde weinig opvallende kenmerken vertoont. Het aantal senioren in de gemeente ligt minder hoog dan in de andere lokale besturen, wat impliceert dat Case 4 niet met een buitengewone toename inzake zorg geconfronteerd zal worden in de toekomst. Wel ligt de natuurlijke demografische groei in Case 4 hoger dan in andere lokale besturen, wat een indicatie is dat er in de toekomst meer druk op onderwijs en kinderopvang zal zijn.

Op socio-economisch vlak is het duidelijk dat het inkomen van de inwoners veel lager ligt dan dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Gekoppeld daaraan lijkt Case 4 verder een eerder 'gemiddeld' lokaal bestuur te zijn: de kansarmoede-index ligt in de lijn van het Belfius-gemiddelde; evenals andere cijfers inzake het aantal personen die recht hebben op voorkeurregeling in de ziekteverzekering ten opzichte van het totaal aantal inwoners of de werkloosheidsgraad. Vanuit dat perspectief lijkt Case 4 niet geconfronteerd te worden met buitengewone situaties die naar de toekomst toe meer druk kunnen leggen op de gemeentelijke financiën.

Op dit moment stelt men dat de schaal van Case 4 inderdaad klein is, maar met de huidige bezetting en het aanwezige personeel is de gemeente, althans volgens de respondenten, in staat om haar dienstverlening kwaliteitsvol te verzekeren – zolang er geen grote veranderingen of externe druk blijkt. De socio-economische context is in de huidige situatie bovendien niet problematisch. Naar de toekomst toe erkent men wel dat de schaal van Case 4 te klein is, en dat een fusie met een grotere gemeente zelfs ooit ter discussie heeft gestaan. Momenteel is daar echter geen politiek draagvlak voor en wordt er gesteld dat vanuit de naburige gemeente geen meerwaarde gezien wordt in een fusie-operatie.

////////////////////////////////////

6.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

Case 4 is een organisatie die al redelijk snel is overgegaan naar een ééngemaakt lokaal bestuur. Vanuit het idee dat de schaal op zich te klein was, heeft men al een vijftal jaren geleden beslist om te streven naar één MAT en één organisatiestructuur. Het lokaal bestuur wordt gekenmerkt door een ‘hands-on’ mentaliteit waarbij mensen breed inzetbaar zijn en waarbij het personeel omschreven wordt als een ‘hechte groep’. Het lijkt dus zo te zijn dat de organisatiestructuur niet hiërarchisch is.

De personeelscapaciteit van Case 4 per 1000 inwoners is gelijk aan dat van de Belfius-cluster, maar lager dan het Vlaamse gemiddelde. Hiermee heeft ze relatief gezien een ‘normale’ personeelscapaciteit. Belangrijk is wel dat het aandeel van de personeelskosten in de exploitatie-uitgaven bovengemiddeld is. Dat toont aan dat, ondanks het feit dat het personeelsbestand qua absolute aantallen gemiddeld is, de kost ervan voor Case 4 relatief hoog ligt. De respondenten stellen dat de personeelsstructuur zo is opgezet dat de dienstverlening van een voldoende hoog niveau is. Waar nodig worden verschillende mensen ingezet, maar de capaciteit ontbreekt als er extra vragen zijn, als er plotse druk ontstaat op de organisatie of als er iemand met specifieke competenties wegvalt. Daartegenover benadrukt het lokaal bestuur dat het streeft naar een organisatie waarbij verschillende mensen verschillende expertise hebben:

“Onze basisdienstverlening [...] dat die op heel hoog niveau staat. Precies omdat mensen zo veel kennis hebben van verschillende materies.”

Maar in andere gevallen is het wel zo dat Case 4 merkt dat het met personeelstekort te kampen heeft in specifieke of moeilijke situaties:

“Als die persoon met die expertise zou uitvallen dan hebben wij een groot probleem. [...]. Daar is een moeilijkheid. Valt die in een grote stad uit, dan zit je met drie mensen die het gewoon kunnen overnemen.”

6.4. ORGANISATIECULTUUR

De respondenten stellen dat er een gemeenschappelijk MAT actief is sinds 2013, met één secretaris en één financieel beheerder. Het MAT is een groep die goed functioneert met, zoals hierboven reeds gesuggereerd, een 'hands-on' mentaliteit:

“Ik denk dat wij de sterkte hebben dat wij gewoon zijn om alles praktisch te proberen organiseren. Dat wij proberen te vereenvoudigen waar wij kunnen, en nadenken over ‘hoe gaan wij dat hier het beste organiseren?’.”

De eigenheid van Case 4 wordt sterk benadrukt. Zin voor innovatie hangt deels samen met de extra capaciteit die daarvoor nodig is:

////////////////////////////////////

“Ik denk dat het laatste (hervormingen mee vorm geven in plaats van weerstand bieden) de meest verstandige houding is, maar ik denk dat je ook daar bewust mag zijn van je eigen sterkte en oog moet hebben voor je eigenheid.”

De twee thema's van het onderzoek tonen die houding verder aan: Case 4 was vooruitstrevend in de integratie gemeente-OCMW, maar is dat minder als het neerkomt op de invulling van BBC of als het gaat over organisatiebeheersingssytemen: als het nut niet voldoende tastbaar is op de korte termijn, wordt de investering in vraag gesteld.

6.5. FINANCIËLE MIDDELEN

De schuldratio in Case 4 ligt lager dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner is lager dan dat van de Belfius-cluster, en een stuk lager dan dat van het Vlaamse gemiddelde. Beide getallen tonen aan dat de schuldgraad van Case 4, zeker in vergelijking met andere lokale besturen, relatief laag ligt.

De belastingvoet in Case 4 ligt relatief laag. De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting per inwoner liggen lager dan die van de Belfius-cluster en dan die van het Vlaamse gemiddelde. Relatief gezien impliceert dit eigenlijk dat de inkomsten uit belastingen relatief laag liggen. De aanslagvoet opcentiemen onroerende voorheffing ligt een beetje hoger dan de Belfius-cluster en ongeveer op eenzelfde niveau als het Vlaamse gemiddelde. Daarnaast is de gemeente minder afhankelijk van de opcentiemen voor het uitvoeren van haar activiteiten dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Hieruit kunnen we afleiden dat Case 4 een relatief gezonde financiële situatie heeft: de schuldgraad ligt er laag, maar de inkomsten zijn relatief gezien ook laag en zijn van die aard dat er weinig marge is om bijkomende belastingen te heffen. Uit de gesprekken blijkt dat Case 4 van zichzelf vindt dat het met de middelen die ze heeft zeker niet moet onderdoen ten opzichte van de grotere lokale besturen. Er worden op dat vlak ook niet opgemerkt dat de financiële situatie van Case 4 zorgwekkend zou zijn.

6.6. FINANCIËEL MANAGEMENT

In Case 4 is de autofinancieringsmarge de laatste jaren toegenomen, wat een positieve indicator is, al ligt het niveau laag. Dit wordt ook bevestigd door het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten. Dit is de verhouding van de som van de autofinancieringsmarge van de afgelopen zes jaar en de som van de exploitatieontvangsten van de afgelopen zes jaar. Deze ligt onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Het aandeel vaste uitgaven in de exploitatie-uitgaven van Case 4 ligt onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Daarnaast kijken we in welke mate Case 4 financieel afhankelijk is van middelen uit het gemeentefonds. Dit ligt voor Case 4 wat hoger dan dat van haar Belfius-cluster, maar lager dan het Vlaamse gemiddelde. Het aandeel van het gemeentefonds in de exploitatieontvangsten ligt dan weer hoger dan dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

////////////////////////////////////

De investeringsuitgaven binnen de legislatuur per capita ligt in Case 4 relatief laag.

Uiteindelijk bevragen we de perceptie ten opzichte van de beleids- en beheerscyclus. Op basis van de interviews stellen we vast dat Case 4 wel tegemoet komt aan de BBC-verplichtingen, maar daar intrinsiek maar beperkt gemotiveerd voor is. Men vindt overigens dat BBC onvoldoende op maat is:

“(Met het vorige systeem...) daar kon je veel meer mee, dan konden wij onze kosten per dienst bekijken. Nu kunnen wij dat allemaal niet meer, dus wij zijn heel veel kwijtgespeeld door naar BBC over te gaan.”

In Case 4 wordt gesteld dat de financiën goed gecontroleerd worden en dat – vooral omwille van de kleinschaligheid – problemen gemakkelijk gedetecteerd worden.

6.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Op vlak van IT en digitalisering maakt Case 4 in grote mate gebruik van externe capaciteit voor die aspecten van het beheer die ze niet autonoom kan uitwerken. Binnen de regio zijn er verschillende samenwerkingsverbanden met vijf lokale besturen:

“(Dit) vind ik heel positief, dat er in dit gebied, met de 5 gemeenten, een beetje meer opening komt om toch samen te werken, omdat het soms misschien niet anders kan.”

Op politiek niveau geldt deze afspraak om binnen de regio schaalvoordelen te kunnen genereren. Digitalisering van de dienstverlening zal op termijn ook deel uitmaken van het takenpakket van het samenwerkingsverband. De hoge investeringskost is hiervoor de belangrijkste motivator.

6.8. PEOPLEMANAGEMENT

Door de integratie tussen gemeente en OCMW heeft Case 4 de beperkingen van de personeelsadministraties kunnen opvangen met een aantal schaalvoordelen. In het verleden was het zo dat personen soms opklommen tot bepaalde posities waarvoor ze niet opgeleid waren. Case 4 merkt dat de doorgaans wat lagere niveaus binnen de organisaties wel vaker voor meer complexere functies worden ingezet, wat een invloed heeft op de capaciteit:

“Wij hebben wel een probleem gehad, omdat wij een ploeg samen hadden zitten die wat ouder was en waar (werknemer met operationele functie) opgeklommen was tot (strategische functie). Alle respect voor wat die man deed, maar als er iets breder gekaderd moest worden was dat moeilijk.”

Zoals hierboven al meermaals aangehaald is de aanname binnen Case 4 dat het personeel voor verschillende zaken moet kunnen worden ingezet – net omwille van een beperkte algemene capaciteit. Dat impliceert niet noodzakelijk veel mogelijkheden tot mobiliteit, maar wel tot wat men zelf ‘diversifiëring’ (jobverbreding) noemt.

6.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Case 4 geeft aan in minder mate te beschikken over wat zij ‘handleidingen’ noemen. Zij stellen vast dat veel van wat er in organisatiebeheerssystemen voorop wordt gesteld eigenlijk in de praktijk gebeurt, maar dat dit nauwelijks een neerslag vindt op papier. In die zin is men van mening dat men zicht heeft op hetgeen gebeurt:

“Andere grotere gemeenten en OCMW’s hebben mensen in dienst om draaiboeken te schrijven [...] Hier zijn er minder draaiboek op papier, maar heel veel draaiboeken in de hoofden.”

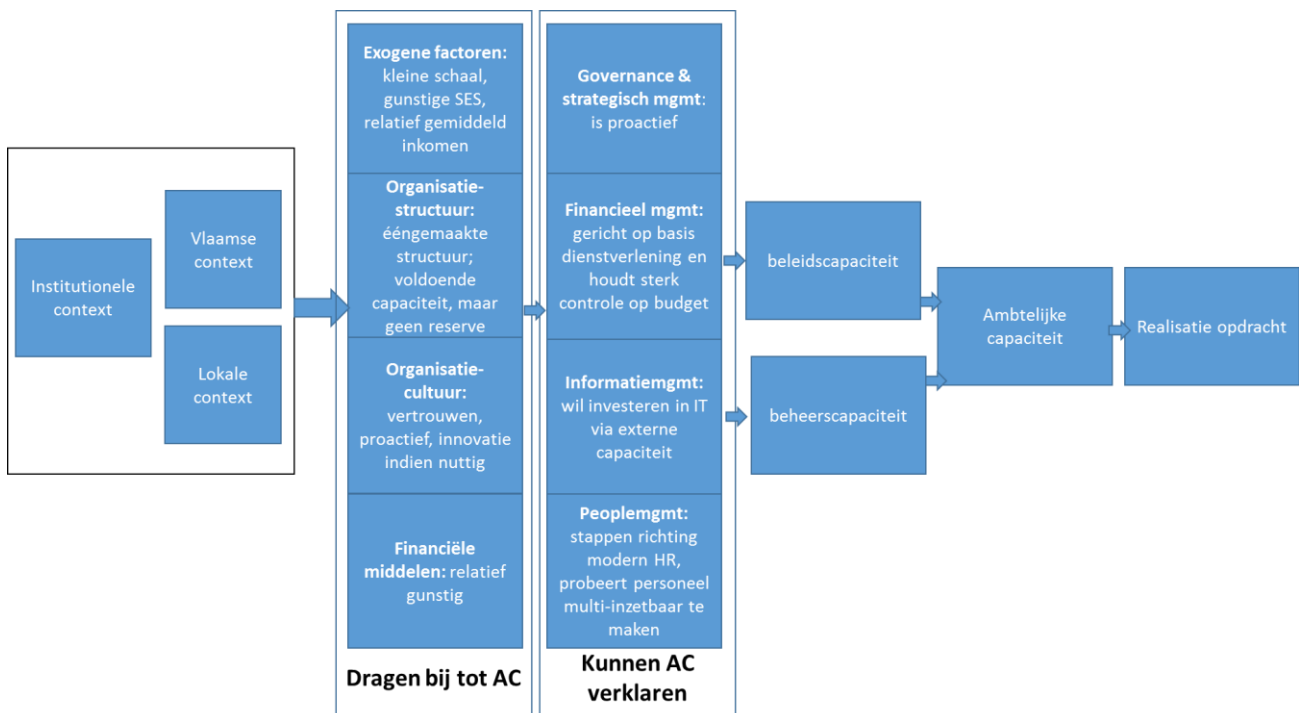
Men gaat er hier ook van uit dat het vooral belangrijk is het werk goed te doen, en dat die systemen op zich het verschil niet mogen maken. Daarentegen erkent men wel dat het nuttig zou zijn de systemen uit te schrijven en meer systematisch te documenteren. Ook ziet men in dat het gebrek aan dergelijke systemen proactief werken bemoeilijkt: men reageert meestal pas als er een probleem opduikt. De reden voor het ontbreken van een omvattend systeem heeft te maken met het feit dat men hiervoor een tekort aan capaciteit heeft.

De uitbouw van meetsystemen is voor Case 4 beperkt, maar dit wordt niet beschouwd als een groot probleem – net omwille van de kleinschaligheid, al wordt er wel erkend dat Case 4 tijd en capaciteit zou moeten vrijmaken om het sterker uit te bouwen. Ten vierde bekijken we de rapportering naar de gemeenteraad. Uiteindelijk kijken we of de beleidsvoering ad hoc gebeurt, dan wel proactief. Hier is oog voor instrumenten die kunnen worden aangewend om proactief beleid mogelijk te maken (SWOT-analyses, omgevingsanalyses,...). Voor Case 4 is het zo dat de rapportering naar de gemeenteraad systematisch gebeurt, maar niet noodzakelijk gebaseerd op gegevens die systematisch worden gemonitord.

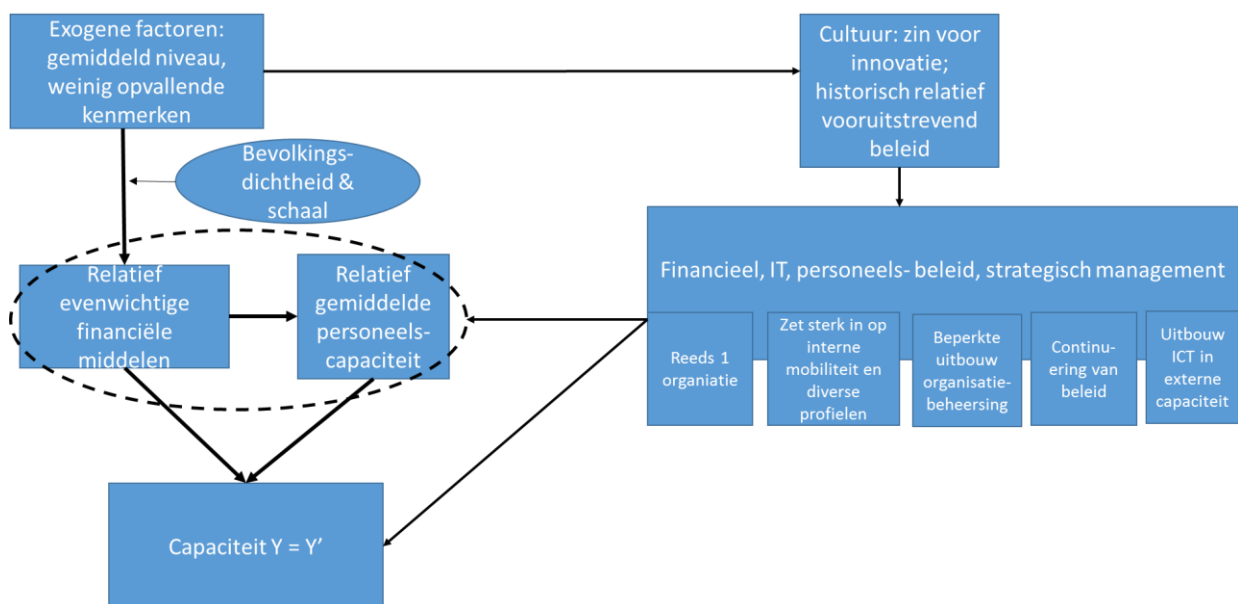
6.10. CONCLUSIE

Case 4 is een lokaal bestuur met een beperkte omvang dat door het gevoerde beleid, de relatief gunstige exogene factoren en de innovatieve cultuur erin geslaagd lijkt te zijn haar financiën relatief onder controle te houden en met het huidige personeelsbestand de dagelijkse werking kan garanderen. De cruciale factor in dit verhaal lijkt alvast het bewustzijn te zijn geweest dat de schaal beperkingen met zich meebrengt voor het lokaal bestuur en dat proactief beleid nodig is om hiermee om te gaan. Men is er zich tevens van bewust dat als de opdrachten, en bijgevolg de druk op lokale besturen, zullen toenemen, het voor Case 4 moeilijk zal zijn om dit te blijven garanderen. Gesprekken in het verleden over gemeentelijke fusies zijn politiek gestrand, maar wel kan Case 4 rekenen op enkele samenwerkingsverbanden. Onderstaande figuur vat alvast de belangrijke elementen samen.

////////////////////////////////////



De prioritisering van factoren ziet er voor Case 4 enigszins anders uit. Het lijkt alvast zo te zijn dat de huidige capaciteit relatief stabiel is en niet makkelijk meer zal evolueren. Dit wordt aangetoond door Y en Y' met elkaar gelijk te stellen. De aanname voor Case 4 lijkt te zijn dat de capaciteit min of meer gelijk zal blijven, en dat de druk op die capaciteit enkel lijkt toe te nemen als externe vragen of druk wordt gelegd op het lokaal bestuur. Case 4 is ook vooruitstrevend geweest inzake de fusie gemeente-OCMW, volgt haar budget nauw op en probeert haar personeel multi-inzetbaar te maken zodat korte problemen relatief makkelijk opgevangen kunnen worden. De exogene factoren en het gevoel dat de schaal voor Case 4 op lange termijn misschien wat beperkt zou zijn, heeft het management ertoe gedreven om een innovatieve cultuur te implementeren met aandacht voor proactiviteit. Hierdoor zijn er reeds stappen gezet inzake financieel, personeel en strategisch beleid. Het is wel zo dat Case 4 snel beroep doet op samenwerkingsverbanden om zo via externe capaciteitsopbouw tegemoet te komen aan de groeiende verwachtingen. Dit alles maakt dat de exogene factoren gezorgd hebben voor een relatief evenwicht qua financiële middelen, maar dat dit, in combinatie met het gevoerde beleid, ervoor gezorgd heeft dat die middelen ook stabiel bleven en dat het bestuur een manier heeft gevonden om om te gaan met de beperkte middelen en de kleine schaal. Een aspect dat alvast in het voordeel speelt van de organisatie is dat de exogene factoren niet van die aard zijn dat grote problemen in de toekomst verwacht kunnen worden. De keerzijde is natuurlijk ook dat Case 4 in een situatie zit waarbij extra opdrachten moeilijk kunnen worden opgenomen: er is geen grote reserve waar men beroep op kan doen. In geval van nood zijn er echter mogelijkheden om de externe capaciteit verder uit te bouwen.



7. BESCHRIJVING CASE 5

7.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Secretaris gemeente
- Afdelingshoofd Interne Dienstverlening en Organisatie (lid MAT)
- OCMW-raadslid (meerderheid)
- Diensthoofd personeel OCMW
- Diensthoofd communicatie Gemeente + OCMW

7.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 5 KENMERKEN

Case 5 is een lokaal bestuur met een relatief kleine oppervlakte en telt ongeveer 30 000 inwoners, met een zeer hoge bevolkingsdichtheid. Dit betekent dus dat Case 5 een relatief kleine maar dichtbebouwde gemeente is. De bebouwingsgraad is dan ook bijzonder hoog. Naast Case 5-centrum liggen binnen de gemeente ook nog 2 deelgemeentes. Case 5 heeft bovendien een zeer specifieke ligging, daar de gemeente grenst aan de taalgrens. De totale bevolking van Case 5 groeit gestaag, doch veel trager dan het gemiddelde binnen de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Het aantal jongeren neemt licht af, terwijl het aantal senioren stijgt. De groei van het aantal 65-plussers is echter relatief beperkt. De demografie van Case 5 wijzigt dus nauwelijks. De afhankelijkheidsratio is wel opmerkelijk hoger dan de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

De diversiteit binnen de bevolking is groot en groeit snel. Het aandeel personen met een vreemde nationaliteit is sinds 2007 sterk gestegen. Zowel de groei als het aandeel ten opzichte van de totale bevolking zijn groter dan in de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

De werkloosheidsgraad ligt in Case 5 hoger dan het Vlaamse gemiddelde. Het gemiddeld inkomen per inwoner is veel lager dan dat binnen de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De kansarmoede-index is in Case 5 dan ook veel hoger dan het gemiddelde binnen de Belfius-cluster, en bijna dubbel zo hoog als het Vlaamse gemiddelde. Case 5 kent dus een diverse en financieel zwakkere bevolking:

“Wij zijn toch wel een beetje buitenbeentje in de streek. [...] Wij hebben vrij veel sociale huisvesting, zeer veel geboorten in kansarme gezinnen. Wij hebben de problematiek van vrij veel vreemdelingen. Je zit op de grens. Wij hebben ook een Rode Kruis Opvangcentrum van ongeveer 75 plaatsen. Er zijn dus zeer veel sociale uitdagingen en daartegenover staan vrij beperkte middelen.”

Opvallend is dat Case 5 de voorbije legislaturen telkens door een andere coalitie is bestuurd. Er is dus in geen geval sprake van politieke continuïteit.

7.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

De integratie gemeente-OCMW is ingezet in 2015 met een doorlichting door een externe begeleider. Het doel hiervan was om een aanzet te geven tot een nieuwe structuur en bijhorend organogram. De externe begeleiding wordt door alle respondenten beschouwd als een cruciale stap in het integratieproces:

“Om een neutrale invalshoek te hebben, hebben wij gekozen voor externe consulting. De bedoeling was echt om een neutrale, en daarom ietwat meer gezaghebbende persoon of instantie te betrekken, die boven de realiteit kon staan en kon zeggen van: ‘Kijk, dat zou beter zijn als je dat daar inschuift, en dat dat bij het OCMW gaat zitten’.”

Sindsdien is in Case 5 een centrale stuurgroep geïnstalleerd waarin vertegenwoordigers van de gemeente en het OCMW zetelen – zowel ambtelijk als politiek – om het inkantelingsproces te begeleiden. Deze stuurgroep wordt door de respondenten gezien als de motor van het veranderingstraject, en heeft zowel een stuur- als een brugfunctie. De respondenten zien de integratie gemeente-OCMW als een oefening om een meer efficiënte werking te garanderen en om het personeelsmanagement grondig te herdenken.

Belangrijk voor een integratie gemeente-OCMW in een gemeente met weinig politieke stabiliteit is dat de visie en aanpak gedeeld wordt over de partijpolitieke grenzen (en over meerderheid en oppositie) heen. Dit is in Case 5 zeker het geval:

“Ik moet eerlijk zeggen dat wij rond het gegeven van de inkanteling nooit een obstructie vanuit de oppositie, of een andere zienswijze vanuit de oppositie, hebben gezien. Dus, ik ga nog een stap verder, tot op niveau van de syndicale overleg over het personeel. Ook daar is er een vrij grote consensus van: ‘kijk oké dat is een goede oefening, dat is een goede zaak dat je dat probeert te doen’. [...] Stel je voor, in een extreem geval, dat wij een totaal andere coalitie of een totaal andere meerderheid zouden hebben, dat het proces dan zou worden stopgezet. Dat gevoel heb ik nooit gehad.”

Ondertussen zijn de meeste ondersteunende diensten (personeelsdienst, ICT, communicatie, juridische dienst) grotendeels geïntegreerd. Toch zijn er nog enkele zaken die ervoor zorgen dat de integratie nog niet als voltooid kan worden beschouwd. Zo zijn er, ondanks een aantal formele en informele initiatieven om de culturen met elkaar te laten convergeren, nog sterke cultuurverschillen tussen beide organisaties. De organisatie ziet hiervoor twee voornamelijk redenen. Ten eerste is de materie waarover beide organisaties zich buigen fundamenteel verschillend:

“Alle materies, zowel zachte als harde, waar de gemeente zich mee bezighoudt, dat is een totaal andere realiteit dan de realiteit van sociaal gebeuren en sociaal beleid, beleid naar woonzorgcentra en andere dienstverenigingen toe. [...] Dat is een wereldje apart, dat sociaal beleid. Ook qua knowhow om dat te sturen, te managen, om dat te beheren en om dat goed te begeleiden. Wij hebben ervaren dat ze in de gemeente de realiteiten van die materie niet echt kennen. Ook vanuit het OCMW was er duidelijk onvoldoende besef over hoe dat hier, qua procedures bijvoorbeeld, werkt.”

Ten tweede maken de respondenten gewag van padafhankelijkheid. Doordat beide besturen zeer lang afzonderlijk bestuurd zijn, is het cultuurverschil historisch gegroeid:

“Er zijn een aantal gewoonten in het beheren, ik ga het klassieke voorbeeld van budgethouderschap aangeven, waar het OCMW een totaal andere ervaring en knowhow had opgebouwd, ten positieve, en men dat hier (in de gemeente) nog niet helemaal kende. Er zijn ook omgekeerde voorbeelden van dingen die hier wel goed zijn en die het OCMW niet heeft.”

“De gemeente staat wel vijandig tegenover de inbreng van het OCMW naar de gemeente toe. Het OCMW lijkt precies het kleine broertje terwijl wij dubbel zo groot zijn, maar als wij iets willen implementeren krijgen we al snel de vraag: ‘Waarom is het bij jullie beter?’. Wij staan niet vijandig tegenover ‘good practices’ van de gemeente, ja, laat maar komen zou ik zeggen. Maar dat merken wij wel.”

“Het is door elkaar te kennen in de beide richtingen – gemeente naar OCMW en OCMW naar gemeente – dat je cultuurverschillen begint te overbruggen. De volgende stap, dat is de stap waar wij geleidelijk aan toegekomen zijn, is dan echt per dienst de puzzel te gaan samenleggen. Men is dan per dienst, ook met de mensen op vloer, gaan kijken van: ‘Jullie werken met zo veel, jullie werken met die processen, met die informatie en met die methode. Als wij dat morgen in elkaar schuiven, hoe gaan wij dat doen, wie zal dan wat doen en wie zal dan welke positie innemen?’ Dan is de oefening ook per dienst – elke gemeente is een ander verhaal en zo is ook elke dienst een ander verhaal: de technische dienst, de personeelsdienst, de ICT-dienst, noem maar op – en zo zijn wij stelselmatig die bouwstenen gaan opbouwen, en staan wij nu vrij ver. [...] Je merkt wel: hoe meer je mensen laat samenwerken aan die dingen, hoe meer dat dat gedragen wordt. Dat moet van onderuit gedragen worden, want anders lukt dat nooit. Zo werk je die cultuurverschillen weg.”

Hoewel de meeste ondersteunende diensten dus al zijn geïntegreerd, verloopt de samenwerking nog niet altijd even vlot. Zo zijn procedures, processen, formele evaluatielijnen en softwaresystemen nog niet altijd op elkaar afgestemd. Daarnaast is er nog geen absolute eenheid van leiding. Hoewel er al een gemeenschappelijk managementteam actief is.

Case 5 heeft relatief weinig personeelsleden, en kampt bovendien met een tekort aan hoogopgeleide en/of gekwalificeerde medewerkers. De respondenten beamen dat de decentralisatie ervoor zorgt dat hoogopgeleid personeel meer dan vroeger een noodzaak is geworden. Deze ommekeer wordt langzaam gemaakt: er zijn onlangs enkele hogere profielen aangeworven die meer op strategisch vlak kunnen en moeten nadenken. Vanwege de rechtspositie van ambtenaren is een evolutie van veel, lager opgeleid personeel naar een beperkter ambtelijk apparaat met gekwalificeerde medewerkers echter niet vanzelfsprekend: een dergelijke operatie heeft tijd nodig.

7.4. ORGANISATIECULTUUR

Hoewel er, zoals eerder gesteld, al een tijdje een gemeenschappelijk managementteam (hierna: GMAT) actief is, is er nog steeds een sterke distinctie wat betreft formele aansturing. Er zijn nog twee secretarissen actief in Case 5, die nog steeds hun respectievelijke organisaties rechtstreeks aansturen. De respondenten stellen wel dat het een voordeel is dat nu reeds duidelijk is welke van beide secretarissen na de reële integratie in 2019 aan het hoofd van de organisatie komt te staan, doordat de OCMW-secretaris op pensioen gaat.

////////////////////////////////////

“Wij hebben wellicht het grote geluk dat wij van bij het begin wisten dat slechts 1 van die 2 secretarissen er effectief nog bij zal zijn, want de andere gaat met pensioen. Dat maakt of dat kleurt de zaak al helemaal anders in. (Secretaris X) en (secretaris Y) hebben zich heel erg open en constructief ingesteld. [...] Het feit dat zij nooit elkaars concurrenten konden worden... In andere gemeenten moet soms een keuze gemaakt worden, en dan kan dat natuurlijk anders zijn: dan kan je blokkerende of remmende invloeden ondergaan.”

Hoewel de top van de organisatie ervan overtuigd is dat zij zelf het 'goede voorbeeld' geven denken medewerkers daar anders over. Zij zijn ervan overtuigd dat de integratie-oefening geremd wordt doordat het G-MAT nog onvoldoende ontwikkeld is. Er wordt zelfs gesproken over een zekere vorm van intern wantrouwen.

“Toen ik mocht presenteren kwam ik binnen en was ik toch in schok: daar was 20 à 30 man, en links van de tafel zat iedereen van de gemeente en rechts iedereen van het OCMW. Toen had ik iets van: ‘ja, alles, dat is niet goed’. Dat is een illustratie van het feit dat ook op dat niveau nog werk is en tegen dat je dat positieve gevoel van samenwerking afstraalt op uw werk of administratie... je moet eerst beginnen bij het G-MAT en de managers.”

Case 5 kent geen lange politieke continuïteit: de voorbije legislaturen kwam er telkens een andere coalitie aan de macht. De respondenten stellen dat dit gevolgen heeft voor het beleid, bijvoorbeeld naar langetermijnplanning toe. Dit gebrek aan continuïteit beïnvloedt tevens de politiek-ambtelijke verhoudingen. Daar het MAT er zich van bewust is dat er een reële kans is op een nieuwe coalitiewissel bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen, tracht zij te professionaliseren om een zekere vorm van leiderschap constant te houden. Dit verloopt echter relatief stroef: het managementteam is immers nu al vrij omvangrijk (13 leden), en nieuwe aanwervingen zorgen voor een nog verdere uitbouw van het team. De respondenten evalueren de politiek-ambtelijke verhoudingen vandaag de dag echter relatief positief.

De verhouding tussen de top van de organisatie – zowel politiek als ambtelijk – en de basis verloopt echter nog te vaak stroef. Enerzijds is er nog een sterk schepenmodel, anderzijds tracht het managementteam dit te compenseren door zich al te vaak zelf toe te leggen op directe, operationele aansturing van de diensten. Daardoor ontstaat er een moeilijke verhouding tussen het managementteam en het middenkader, en een zeker gevoel van concurrentie tussen het politieke niveau en het ambtelijk management.

“Is dat goed dat een schepen voeling heeft met zijn diensten? Ja, maar als die te operationeel bezig is, dan wordt het soms wel moeilijk. Dat geldt zowel voor schepencollege als voor het MAT, dat is dat die mensen niet meer collegiaal denken maar nog enkel aan hun diensten of hun bevoegdheden bezig zijn, van ‘ik wil dit punt maken’. Ook naar de werking van het MAT of het G-MAT, hij moet zijn diensten of zijn afdelingshoofd overstijgen, en zeggen: ‘wat is hier goed voor de gemeenschap?’”

Uiteindelijk peilen we naar het innovatievermogen van de organisatie. De respondenten stellen dat de financiële krapte waarmee zij geconfronteerd worden een katalysator is om innovatief te gaan nadenken over de werking van de organisatie en de dienstverlening op zich.

////////////////////////////////////

“Wij hebben geen eindeloze budgetten en dat dwingt je om creatiever te zijn in je oplossingen. Dat is wel waar. Je gaat anders nadenken over dingen, en je zoekt naar nieuwe manieren om bepaalde zaken op te lossen.”

7.5. FINANCIËLE MIDDELEN

De schuldratio van Case 5 ligt boven het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Deze is sinds 2008 sterk gedaald. De financiële schuld per inwoner ligt hoger dan het gemiddelde.

De aanslagvoet van de aanvullende personenbelastingen ligt in Case 5 boven dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting zijn laag, voornamelijk doordat de bevolking in Case 5 relatief arm is. Het gemiddeld inkomen per inwoner ligt immers ver onder dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De gemeente heeft een gemiddelde afhankelijkheid van de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting bij de financiering van haar activiteiten. De aanslagvoet van de opcentiemen op onroerende voorheffing is in Case 5 veel hoger dan in de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Ook de ontvangsten uit deze belasting liggen echter lager dan het Vlaamse gemiddelde.

7.6. FINANCIËEL MANAGEMENT

De autofinancieringsmarge van Case 5 is positief, maar ligt onder het Vlaamse gemiddelde. Ook het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten is relatief laag. Case 5 ontvangt relatief weinig middelen per inwoner uit het Gemeentefonds. Het aandeel van het Gemeentefonds in de exploitatieontvangsten is echter hoger dan dat van de Belfius-cluster. Case 5 heeft dus relatief weinig inkomsten uit belastingen (lage woningprijzen, arme bevolking) en ontvangt relatief weinig uit het Gemeentefonds. De financiële middelen zijn dus erg beperkt, terwijl Case 5 wel met een aantal sterke problematieken kampt. Hierdoor wordt Case 5 gedwongen tot een aantal keuzes, en valt ze terug op haar kerntaken.

“Je hebt dan inderdaad een financiële basis die relatief klein is. Als wij dat vergelijken met buurgemeenten of randgemeenten waar je een totaal andere bevolkingssamenstelling hebt... die middelen hebben wij niet. Je hebt dus dat spanningsveld, je hebt aan de ene kant een smalle financiële basis, en aan de andere kant noden waarvan dat ook onze meerderheid wel erkent van: ‘kijk hier moeten wij een stuk investeren in sociale begeleiding van die mensen om ze uit die vicieuze cirkel van leefloon, kansarmoede etc. weg te krijgen en toe te leiden naar een job, in de mate van het mogelijke’. En daarom dat wij eigenlijk een zuinigheidspolitiek hebben gevoerd. Wij hebben een beleid gevoerd waarin dat wij gezegd hebben van ‘laat ons op die dingen waar dat wij rationeler en zuiniger mee kunnen omgaan maximaal besparen om middelen vrij te maken en te houden voor onze kernopdrachten’.”

Enkele respondenten geven aan dat dit zorgt voor een vervaging van de ideologische verschillen tussen de lokale politieke partijen. Er is immers geen financiële ruimte om een fundamenteel nieuw beleid te ontwikkelen. Dat de financiële politiek niet op consensus onthaald wordt, is volgens bepaalde respondenten louter een deel van het politieke spel: in de feiten verandert er weinig aan het beleid over de verschillende legislaturen heen.

De perceptie van de beleids- en beheerscyclus is overwegend positief. Hoewel de meeste respondenten veel potentieel zien in het instrument, mist de organisatie voorlopig nog maturiteit om de BBC als een echt beleidsinstrument te hanteren. De respondenten beamen wel dat de BBC hen ertoe heeft aangemoedigd om meer op strategisch vlak na te denken en om op langere termijn te plannen.

7.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Zoals eerder aangehaald is de IT-dienst volledig geïntegreerd. De IT-diensten van gemeente en OCMW werden fysiek samengevoegd, en vandaag zijn ook de processen en procedures grotendeels op elkaar afgestemd. De nieuwe IT-dienst telt 4 VTE's, inclusief de leidinggevende op A4-niveau. De respondenten geven aan dat dit voorlopig voldoende is om de problemen op operationeel niveau adequaat aan te pakken en eerstelijns hulp te voorzien. Er is echter een groeiende nood aan ruimte om strategisch na te denken. Vandaag worden voorzichtige stappen gezet in een poging om daar iets aan te doen: een evolutie naar meer dienst overschrijdend, projectmatig werken moet ruimte creëren om meer strategisch te gaan nadenken.

De respondenten stellen dat er zeker ruimte is voor verbetering, maar dat ze in vergelijking met andere steden en gemeenten niet achterop hinken op vlak van IT-competenties en digitalisering. Dit uit zich bijvoorbeeld in een volgens de medewerkers goedwerkend intranet.

7.8. PEOPLEMANAGEMENT

De respondenten erkennen dat er een groeiende nood is aan een performant HR-beleid, maar de organisatie raakt voorlopig niet verder dan een personeelsadministratie. Hoewel de integratie van beide diensten ervoor gezorgd heeft dat een aantal processen werden gestroomlijnd, is er op dit moment nog niet echt ruimte om een volwaardige HRM uit te werken. Zo is er nog geen individuele loopbaanbegeleiding en is het vormingsaanbod beperkt. Omdat het besef gegroeid is dat HRM een belangrijke plaats inneemt in een moderne organisatie, is ook een nieuw personeelslid op A4-niveau aangeworven om de ontwikkeling van dit beleid te sturen. Er wordt dus vanuit gegaan dat, op vlak van personeelsbeleid, tegemoet kan worden gekomen aan het strategische luik (vormgeven van het beleid), maar dat de implementatie moeilijk zal verlopen doordat de personeelsdienst een beperkte bezetting blijft hebben. In Case 5 werd er dus voor gekozen om specifiek in te zetten op een aantal strategische functies (specialisatie in plaats van verbreding), maar er wordt gevreesd dat de organisatie over onvoldoende maturiteit beschikt om het nieuwe beleid ook succesvol te implementeren.

Er is weinig horizontale interne mobiliteit in Case 5: er is amper personeelsmobiliteit tussen de diensten onderling en tussen gemeente en OCMW. Dit wordt gezien als een rem op het integratieproces en op de interne werking. Door de relatief kleine omvang van het ambtelijk apparaat zijn ook de doorgroeiemogelijkheden eerder beperkt. Er is ook geen intentie om actief werk te maken van interne mobiliteit:

"Ik heb niet het gevoel dat er hier veel interne mobiliteit is. De mogelijkheden die er zijn, zijn heel klassiek: de probleemgevallen. Neen, dat is iets waar wij ook moeten op inzetten. We kijken nog niet eens over de 'gemeentemuren', laat staan dat we over de 'OCMW-muur' gaan kijken. Ja, mobiliteit is voor mij ook altijd iets van kansen geven aan mensen die uitgekeken zijn op hun stoel. Maar als je al een krappe personeelsbezetting hebt, dan gaat dat niet. Ik denk dat dat nu iets is waar dat we de komende jaren

nog niet op gaan inzetten, omdat ja, dan breng je een dynamiek in je organisatie maar dan moet je goed weten waar dat je uitkomt he.”

“Er is weinig interne mobiliteit, en als ze er toch is, dan is dat meestal in functie van een probleem. Niet in functie van een kans.”

Case 5 heeft het ook moeilijk om bepaalde profielen aan te trekken. Bovendien denken de respondenten niet dat de integratie gemeente-OCMW ervoor gezorgd heeft dat de organisatie op dit moment al aantrekkelijker is als werkgever:

“Case 5 heeft niet echt een goede naam als werkgever en komt vaak niet over als een stabiel bestuur.”

“Wij hebben moeite met het aantrekken van hoge profielen. De verloning is laag. [...] Het is ook moeilijk, denk ik, om jonge ambitieuze mensen, inderdaad, gekwalificeerde jonge mensen aan te trekken. Vooral als je maar kunt aanbieden wat er voorzien is in het organogram... je zit dan vast he.”

7.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Recent werden twee personen op A4-niveau aangeworven om deel uit te maken van een strategische cel. Hun opdracht bestaat er voor een deel in om te werken aan organisatiebeheersing: hoe kan de organisatie meer uit de beleids- en beheerscyclus halen? Hoe kan de organisatie meer inzetten op beleidsplanning en – voorbereiding? Kan er een omvattend systeem rond organisatiebeheersing worden uitgewerkt? Deze projecten staan nog in de kinderschoenen, maar er wordt wel een evolutie verwacht op dit domein. Hoewel het OCMW al enige stappen had gezet rond organisatiebeheersing was dit in de gemeente nog niet aan de orde.

In het OCMW bestaat er een vrij goede meetcultuur en een gepaste opvolging van de resultaten. Zo is er een permanente stressmeting van het personeel in de woonzorgcentra. Door een goede opvolging van de resultaten tracht het OCMW ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de dienstverlening niet daalt door de besparingen die de organisatie doorvoert. In de gemeente is dit echter niet het geval. Enkele respondenten stellen zelfs dat het beleid vanuit de gemeente lijdt onder het feit dat er te weinig gemeten wordt. Dit wordt gezien als een gevolg van het tijdsgebrek doordat het ambtelijk apparaat beperkt is qua bezetting:

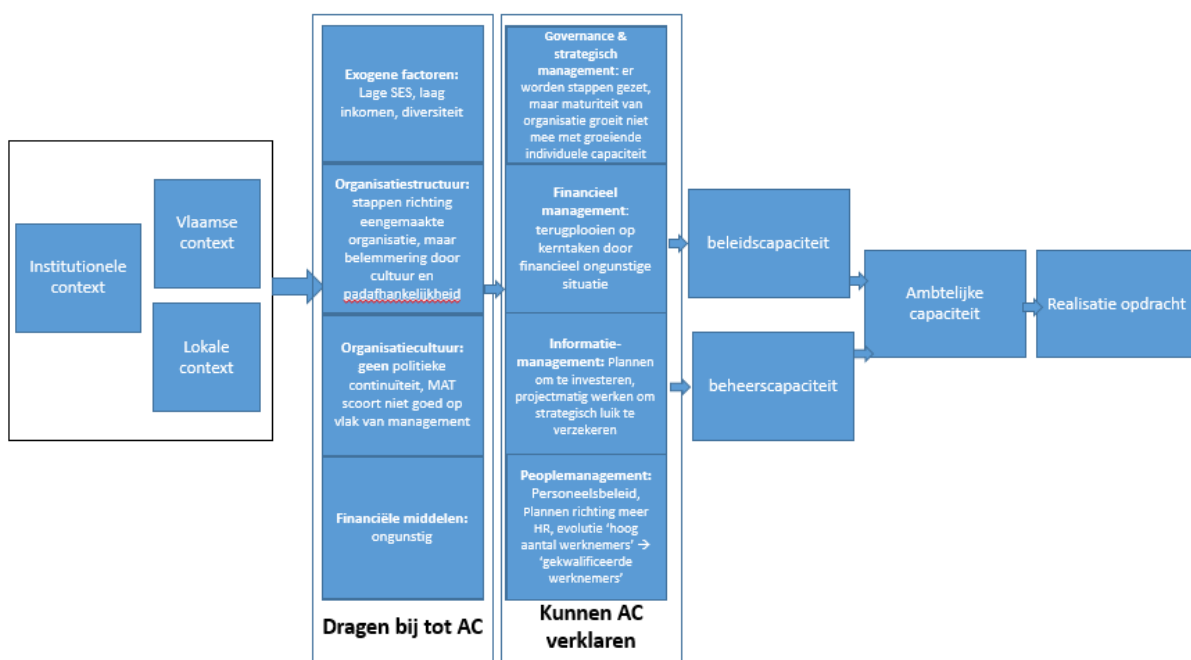
“Binnen de personeelsdienst merk ik ook dat er een klik gemaakt moet worden van, ja, proactiever te werken, minder reactief. Er is nog heel wat werk voor de boeg. Maar dat is eigenlijk een organisatiebreed verhaal. Als ik kijk naar de gemeentelijke diensten: die personeelsinkrimping heeft echt wel gevolgen gehad voor het opnemen van nieuwe taken en proactief denken.”

Dit is voor een groot stuk te wijten aan het beperkt ambtelijk apparaat. Door de lage personeelsbezetting hebben het MAT en vooral het middenkader niet voldoende tijd om zich op het strategische te richten: zij moeten zich nog te veel over operationele taken buigen:

“Er staat niemand te wachten om in een stuurgroep of werkgroep toe te treden om eerlijk te zijn, omdat wij te veel bezig zijn met operationele.”

7.10. CONCLUSIE

Case 5 is een lokaal bestuur die pogingen onderneemt om te moderniseren, maar daarbij botst op een aantal belangrijke belemmeringen. Eerst en vooral zorgt de bevolkingssamenstelling ervoor dat de financiële middelen beperkt zijn. Daardoor wordt het bestuur ertoe gedwongen om terug te vallen op haar kerntaken, en is er weinig ruimte voor andere investeringen. De personeelsmiddelen zijn beperkt, waardoor het bestuur genoodzaakt is om enkele ingrijpende beslissingen te maken. Zo evolueert de gemeente naar een personeelsbestand waar geknipt wordt in absolute aantallen, zodat financiële ruimte wordt vrijgemaakt om beter gekwalificeerd personeel aan te werven (specialisatie in plaats van jobverbreding). De bedoeling hiervan is om meer in te zetten op de ontwikkeling van een moderne organisatie (investeringen in ICT en HRM, tendens richting performante organisatiebeheersingssystemen, meer ruimte om strategisch en proactief na te denken over beleid,...). Een gevolg hiervan is echter dat er een aantal goede ideeën en intenties bestaan binnen de organisatie, maar dat de maturiteit om deze ook succesvol te implementeren vaak ontbreekt. Daar komt nog bij dat Case 5 het soms moeilijk heeft om competent en gekwalificeerd personeel aan te trekken doordat de verloning weinig competitief is en het bestuur de naam heeft geen goede werkgever te zijn.



Het bestuur weet dat ze qua management op veel domeinen achterop hinkt, mede door de precaire financiële situatie. Case 5 probeert hier actief aan te werken door aan een nieuwe organisatiestructuur te ontwikkelen en hoger gekwalificeerd personeel aan te werven. Door te investeren in de top van de organisatie hoopt men op beter management, dat op termijn het gebrek aan financiële middelen kan compenseren. Op dit moment verloopt de implementatie echter te vaak stroef, waardoor Case 5 ter plaatse blijft trappelen.

8. BESCHRIJVING CASE 6

8.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Burgemeester
- Fractie leider grootste oppositiepartij
- Gemeente-OCMW secretaris
- Financieel beheerder gemeente
- Directeur welzijn en projectleider integratie gemeente-OCMW
- Directeur cultuurcentrum en projectleider traject vrije tijd

8.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 6 KENMERKEN

Case 6 is een gemeente met ongeveer 40 000 inwoners. Case 6 is gelegen in een vrij landelijk gebied, maar door haar ligging nabij een grootstedelijke agglomeratie is ze sterk verstedelijkt. De bevolkingsdichtheid ligt dan ook ruim boven het Vlaamse gemiddelde. De gemeente telt, naast Case 6-centrum, vijf deelgemeenten, waarvan er twee nog erg landelijke gebieden zijn.

“Dat heeft ook te maken met de nabijheid van de rand. We zitten echt in een andere context dan de gemiddelde andere Vlaamse gemeente. Naar de gemeente ga je niet uitwijken, dus die gemeente komt wel dichter. Alle gemeenten daartussen verdichten, die maken nieuwe functies rond onderwijs, cultuur, zorg,... [...] Delen van Case 6 zijn zeer landelijk en qua uitdaging is dat natuurlijk de dubbele confrontatie om dat verstedelijkingseffect en dat landelijk effect te verzoenen.”

De bevolkingssamenstelling naar leeftijd kent geen opmerkelijke verschillen ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Zowel het aantal kinderen ten opzichte van de totale bevolking, het aantal ouderen ten opzichte van de totale bevolking als de afhankelijkheidsratio wijken nauwelijks af van de gemiddelde waarden.

Case 6 is een relatief rijke gemeente. Het gemiddeld inkomen ligt boven dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Ook de kansarmoede-index ligt onder dat van de Belfius-cluster en het Vlaams gewest. Opmerkelijk is wel dat hier een evolutie is op te tekenen: de kansarmoede-index steeg sterk tussen 2004 en 2015.

Politiek-bestuurlijk is Case 6 een grote verandering ondergaan doordat in 2012, na een bijzonder lange politieke continuïteit, een nieuwe coalitie is aangetreden bestaande uit heel wat partijen. De nieuwe coalitie kon op een lichte meerderheid rekenen, maar omdat er ondertussen een raadslid van partij is veranderd heeft de coalitie op dit moment geen meerderheid meer.

////////////////////////////////////

8.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

De gemeente ondergaat vandaag een structurele verandering. De hele 'Groep Case 6', waarvan naast de gemeente ook het OCMW en de gemeentelijke VZW's deel uitmaken, wordt hertekend. In een latere fase zal ook het gemeentelijk onderwijs in de nieuwe structuur worden ondergebracht. Momenteel onderzoekt het bestuur of dit ook voor de lokale politiediensten mogelijk is.

De nieuwe structuur is gestoeld op de principes van de innovatieve arbeidsorganisatie (zelfsturende teams, jobverbreding, lage regelcapaciteit, proces-gestuurde organisatie, klantgerichtheid), waarbij de volledige organisatie werd opgedeeld in vijf stromen, ondersteund door een groep ondersteunende diensten die de primaire stromen moeten bijstaan in het verwezenlijken van hun respectievelijke missies. De volledige OCMW-werking wordt ondergebracht in stroom 'Welzijn'. Belangrijk is dat de burger steeds voorop werd gesteld bij het uittekenen van de nieuwe organisatiestructuur. Zo bijvoorbeeld wordt de dienst 'onderwijs' opgedoekt, maar valt deze bevoegdheid onder de dienst 'kinderen en jongeren':

"We hebben ons de voorbije jaren dus heel erg intern gefocust, natuurlijk altijd met de klant voor ogen, maar we denken dat als we onszelf beter organiseren dat de klant daar ook beter van wordt. [...] We hebben een nieuwe structuur gebouwd met één gedeeld MAT, waar elke stroom zijn directeur of sector-coördinator heeft. We hebben ervoor gekozen om de integratie niet aan te vatten als de integratie van ondersteunende diensten, maar eerst na te denken over 'wat doen we met de burgers? Hoe kunnen we onze primaire processen op een andere manier gaan organiseren om effectief aan het welzijn van de burger te werken, of daarmee te ondersteunen?'. Dan zitten we inderdaad met ons interne organisatieverandering, gestoeld op de principes van de IAO. [...] We moeten zoveel mogelijk in de primaire stroom kunnen organiseren. We zijn begonnen met een oefening: wat als we elk een gemeentehuis op onszelf zouden zijn? Welke regelcapaciteit heb je als stroom nodig om je zo onafhankelijk mogelijk van anderen te kunnen organiseren? Het is pas die dingen waarvan ze zeggen: 'dat kan door hoge expertise, of door schaalgrootte voordelen opleveren', die we dan ondersteunend centraal gaan organiseren."

De structuur, opgebouwd vanuit een gemeenschappelijk bepaalde missie, waardenkader en organisatieprincipes, wordt gezien als startpunt en hefboom van het veranderingstraject. In tweede instantie zullen de processen, procedures en systemen op de nieuwe structuur worden afgestemd. Op die manier zullen de stromen worden geüniformeerd, met onder meer een gemeenschappelijk softwarepakket en een eenheid van leiding om hiërarchische verwarring te vermijden.

Hoewel er reeds een gedeeld MAT aan het hoofd van de nieuwe organisatie staat, is er nog geen absolute eenheid van leidinggeven: er zijn momenteel bijvoorbeeld nog twee financieel beheerders actief. Dit bemoeilijkt de overgang van een hybride naar een echte, ééngemaakte organisatie:

"De reden dat we de financiële diensten en de personeelsdiensten nog niet hebben samengezet, is omdat door zowel gemeente als OCMW, door die ondersteunende diensten, nog een boel processen of delen van processen gedaan worden die eigenlijk bij die primaire teams horen. [...] Het is ook een hinderpaal omdat we met twee financieel beheerders zijn, anders was dat wel al zo geweest."

Opmerkelijk is ook dat de diensten nog niet fysiek geïntegreerd zijn, en dat de verschillende stromen in de meeste gevallen dus ruimtelijk niet als dusdanig zijn georganiseerd.

Binnen de factor 'organisatiestructuur' wordt ook gekeken naar het personeelsbestand, met name naar het aantal werknemers, en hun kwalificaties. De gemeentelijke organisatie bevindt zich in de laagste categorie van het aantal VTE's per 1000 inwoners. Een tegenbeweging van massale aanwerving blijft ook na de coalitiewissel uit, ondanks bijkomende financiële ruimte door een, zij het beperkte, belastingverhoging. Met de nieuwe organisatiestructuur wordt gepoogd om een eventueel capaciteitsprobleem te beperken of voorkomen:

“Eigenlijk was de bedoeling om met het beschikbare personeel de taken van de gemeente, de toegenomen taken want er is heel wat veranderd de voorbije 10 jaar, anders aan te pakken zodanig dat dat efficiënter wordt en je dat wel gemakkelijker aankan. Dat er voor het personeel een grotere arbeidstevredenheid komt en ook voor de klant een kwalitatief beter eindproduct komt. Dat is eigenlijk de grote bedoeling. In die zin is dat essentieel om te weten: we hebben veel éénpersoonsdiensten, om maar iets te zeggen, met al zijn voor- en nadelen in de zin van ziekte, verlof, en al die zaken. Met de nieuwe organisatiestructuur wordt dat opgelost. Die éénpersoonsdiensten, zoals de verkeerdeskundige, die gaat in een team terecht komen waarin hij zijn specialisaties ook kan overbrengen op andere mensen zodat het team ook meer in staat is dat te doen. Niet de eindspecialisatie, maar we gaan nu wel meer in staat zijn om specialisatie die bij één of twee personen zit, nu te verspreiden. Dat wordt de winsituatie.”

De organisatie telt niet enkel relatief weinig medewerkers, maar ook veel lage profielen. Dit legt een druk op de werking van de organisatie, maar ook op de kwaliteit van de dienstverlening. Het besef dat er meer hoogopgeleide, gespecialiseerde werkrachten nodig zijn binnen de organisatiestructuur groeit:

“Je merkt wel dat we misschien toch te weinig slagkracht hebben omdat onze administratie... daar is jarenlang niet in geïnvesteerd. Dat was ook een overtuiging, dat hoogbetaalde ambtenaren nergens voor nodig zijn. Dan merk je dat, als je effectief met je bestuur de wil hebt om op lange termijn te werken, je daar ook gewoon een professionalisering van je administratie voor nodig hebt. Nu lopen we eerder achter de feiten aan. [...] Wij zitten met 5,5 VTE's per 1000 inwoners, terwijl het gemiddelde van de cluster en in Vlaanderen iets boven de 7 ligt. Dat is wel een verschil. Moesten we mogen, we zouden zo'n 40 man extra kunnen aanwerven. Maar het is altijd een keuze geweest om een smal personeelsbestand te hebben. Ik merk aan veel dingen dat we echt wel aan de ondergrens zitten. Als we nu een shift kunnen maken van lager naar hoger opgeleid personeel, dat doet al iets. Want we merken echt dat het nodig is.”

8.4. ORGANISATIECULTUUR

De huidige politieke situatie, waarbij de regerende coalitie haar meerderheid is verloren, heeft een tweeledig gevolg. Enerzijds is het een rem op de werking van de organisatie, doordat de politiek zelden tot een eenduidige visie of beslissing komt die consequent wordt uitgevoerd. Anderzijds ziet het managementteam de politieke impasse als een opportuniteit, omdat ze daardoor gedwongen wordt om te professionaliseren en om een meer actieve rol op te nemen in het besluitvormingsproces. Het managementteam speelt vandaag dan ook een veel grotere rol dan vroeger:

[illegible]

“Het managementteam is verantwoordelijk voor elke stroom, hoewel we proberen het hiërarchische verhaal te laten sneuvelen. [...] Uiteraard moet er altijd iemand die coördinatie doen en dat gebeurt door het huidige managementteam. Want daar komt het grosso modo op neer: zij hebben de touwtjes in handen om daar een geheel van te maken.”

De organisatie kent een participatieve cultuur. Zo werd het veranderingstraject mee van onderuit vormgegeven:

“We moeten medewerkers overtuigen. Het was een moeilijke keuze, maar we hebben er echt voor gekozen om het veranderingsplan niet van boven naar beneden op te leggen en te zeggen dat dat vanaf morgen voor iedereen ingaat. We hebben gekozen voor een stapsgewijs project, stroom per stroom, van onderuit. Dat vraagt veel tijd, maar op termijn kan een medewerker niet zeggen: dat is allemaal gebeurd zonder mijn medeweten.”

De verstandhouding tussen het managementteam en de lokale politiek wordt als positief ervaren door alle partijen. Zo werd het bestuursakkoord uitgebreid toegelicht naar het MAT toe en is er op vaste tijdstippen een strategisch overleg tussen het MAT en het college. Daarenboven onderschrijft de meerderheid de groeiende rol van het MAT binnen de organisatie.

De professionalisering van het MAT heeft ook invloed op de overgang van een traditioneel schepenmodel naar een managementmodel:

“Schepenen proberen nog vaak de rol van diensthoofd op te eisen. Tot voor een paar jaar gingen wij daar allemaal bijna in mee. Het feit met weinig personeel te zijn en een schepen die wil komen helpen, dat is verleidelijk. Dat hebben we nu ook geleerd, dat we dat niet op ons terrein mogen laten komen, om het cru te zeggen. En een aantal schepenen beginnen dat ook al echt te zien: ‘ja, we zijn daar toen in een gat gesprongen, maar we laten het nu aan de administratie’. Omdat ze dan ook merken dat we daarover rapporteren, en betrekken in de keuzes die we maken. Dat geeft vertrouwen.”

8.5. FINANCIËLE MIDDELEN

Om uitspraken doen over de financiële middelen van een gemeente kijken we nader naar drie indicatoren. Ten eerste toetsen we de schuldgraad van de gemeente in kwestie af tegen de gemiddelde schuldgraad van de respectievelijke Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner ligt in Case 6 lager. De aanslagvoet op de aanvullende personenbelasting werd in 2014 verhoogd. Het nieuwe tarief is hoger dan het gemiddelde binnen de Belfius-cluster, maar nog steeds lager dan het Vlaamse gemiddelde. De waarde van 1% aanvullende personenbelasting per inwoner is in Case 6 dan weer hoger dan zowel het gemiddelde binnen de Belfius-cluster als het Vlaamse gemiddelde. Het aantal gemeentelijke belastingen en retributies is lager dan de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Ondanks de recente belastingverhoging is de belastingdruk in Case 6 dus nog relatief laag. Door de rijke bevolking brengt een vrij lage belastingschaal toch relatief veel op voor de gemeente:

“(Eén bepaalde partij) heeft eigenlijk altijd zijn stempel gedrukt op het beleid, en dat was een beleid dat gericht was op zo weinig mogelijk uitgeven en de belastingen zo laag mogelijk houden. Niet dat wij nu de mensen zijn die de belastingen zo hoog mogelijk willen, maar we willen dat wel op niveau brengen.

Het eerste dat we gedaan hebben is de belastingen verhoogd, maar nog altijd op een niveau dat het onder het Vlaamse gemiddelde bleef."

Die bepaalde partij verwoordt het zelf als volgt:

“Case 6 is een rijke gemeente, maar daarom moet je je belastingen nog niet gaan verhogen. Het is niet omdat Case 6 een rijke gemeente is dat je onbeperkt belastingen moet heffen he. Vanuit mijn liberaal standpunt, dat een ander standpunt is dan dat van de meerderheid.”

8.6. FINANCIEEL MANAGEMENT

De autofinancieringsmarge is positief, doch lager dan het gemiddelde binnen de Belfius-cluster en Vlaanderen. In 2012 – het begin van deze legislatuur – was de autofinancieringsmarge per inwoner nog negatief. De groei wijst op een goed financieel management en een gunstige financiële toestand. Het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten is lager dan gemiddeld.

Het aandeel van de werkingssubsidies in de totale exploitatieontvangsten ligt lager dan het gemiddelde voor de Belfius-cluster en Vlaanderen. Dit wijst erop dat Case 6 relatief onafhankelijk is van werkingssubsidies van hogere overheden. De investeringsuitgaven per inwoner gedurende deze legislatuur zijn in Case 6 vergelijkbaar met het Vlaamse gemiddelde. De investeringsuitgaven liggen echter veel hoger dan gemiddeld binnen de Belfius-cluster. Dat wordt ook zo ervaren door de organisatie zelf:

“De voorbije legislaturen zijn heel zuinig geweest, wat maakt dat we de laatste jaren ook echt aan een grote inhaalbeweging bezig zijn wat betreft onderhoud van openbaar domein.”

Het aandeel personeelskosten in de totale exploitatie-uitgaven blijft echter lager in Case 6 dan in de Belfius-cluster en Vlaanderen.

“Anderzijds, er moet veel geïnvesteerd worden, maar in personeel... Dat mag niet. Maar je merkt ook dat het een ontwikkeling van het bestuur vraagt. We staan toch al verder dan vier jaar geleden. Het gaat ‘supertraag’.”

8.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Case 6 hinkt qua informatiemanagement achterop:

“We hebben 5 IT’ers, maar allemaal op B- en C-niveau. Dat betekent dat die goed tot zeer goed operationeel zijn, maar van de moment dat je moet nadenken over een IT-plan op langere termijn, of als er zekere afwegingen moeten worden gemaakt... dat zijn dingen die ze zelf niet kunnen. Daarvoor moeten we extern gaan.”

De kans dat op dit vlak vooruitgang zal worden geboekt is eerder klein, aangezien de lokale politiek – zowel meerderheid als oppositie - aangeeft dat dit niet prioritair is:

////////////////////////////////////

“We hebben daar wel wat geïnvesteerd, voor medewerkers voor de ICT dienst. En we merken nu soms dat zij te veel willen doen. Dat ze dingen beginnen te ontwikkelen voor ons, maar dat is eigenlijk niet de bedoeling. [...] Als je voor zo’n taken maar 1 of 2 man hebt, dan kunnen ze zelfs het dagelijkse werk niet aan, laat staan het ontwikkelen van platformen en dergelijke.”

“Onze IT’ers beperken zich vooral tot repareren. Ik doe daar beroep op als ik niet op de website raak. Als ik zie dat de website van de gemeente na al die jaren en na al die IT’ers nog altijd even Middeleeuws is, dan ja... Dat is wel iets waar ik me nooit mee gemoeid heb – ik heb het zelf al moeilijk om dat te volgen.”

8.8. PEOPLEMANAGEMENT

Met het veranderingstraject is in Case 6 het besef gegroeid dat er nood is aan een volwaardig en performant HR-beleid voor de hele groep (gemeente, OCMW, gemeentelijke VZW’s). Daarrond worden ook bescheiden stappen gezet: zo komt drie keer per week een externe consultant naar Case 6 om de gemeente bij te staan in de ontwikkeling van een personeelsbeleid. Daartegenover staat dat de personeelsdienst op dit moment maturiteit mist om mee te groeien:

“We zijn er ons van bewust dat we personeelsadministratie deden, en dat we qua HR-beleid nog vorderingen moeten maken. [...] Er zijn voldoende VTE’s op zich, maar niet de juiste competenties of expertise.”

Bijgevolg kunnen we de personeelsdienst van de gemeente onderbrengen in categorie (ii) “personeelsbeleid, waarbij er naast het administratieve luik ook aandacht is voor het ontwikkelen en inzetten van personeelsinstrumenten”.

De organisatie stelt dat het moeilijk is om bepaalde (hoge) profielen aan te werven: een communicatie-expert, een jurist, ... Het gebrek aan flexibiliteit in verloning ziet het managementteam als de grootste handicap op dit gebied. Het aantrekkelijker maken van de organisatie, waartoe het veranderingstraject en investeringen in de personeelsdienst pogingen zijn, wordt gezien als een mogelijke oplossing. Dit zorgt bijvoorbeeld voor meer interne mobiliteit, zowel horizontaal (mobiliteit tussen de afzonderlijke gemeentelijke organisaties, zoals gemeente, OCMW en VZW’s) als verticaal (meer doorgroeimogelijkheden door schaalvergroting).

8.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Case 6 erkent dat ze op vlak van organisatiebeheersing achterop hinkt, maar dat er sinds het veranderingstraject ook op dit gebied stappen zijn gezet:

“Heel veel dingen van organisatiebeheersing zijn ook meegenomen in ons veranderingstraject. Vroeger hadden we geen proces of productinventaris, die zijn allemaal opgelijst. [...] Er worden nu ook processen uitgetekend. De belangrijkste eerst natuurlijk: die met de grootste risico’s. We kijken ook naar de flexibiliteit en de back up van de personeelsleden. Er zijn een hele hoop financiële zaken. Daar werd ook niets geïnventariseerd. Dat zit nu ook allemaal mee in uw traject. Je hebt eerst uw informatie nodig voor je conclusies kan trekken.”

Een echt, omvattend organisatiebeheersingssysteem heeft de organisatie echter niet:

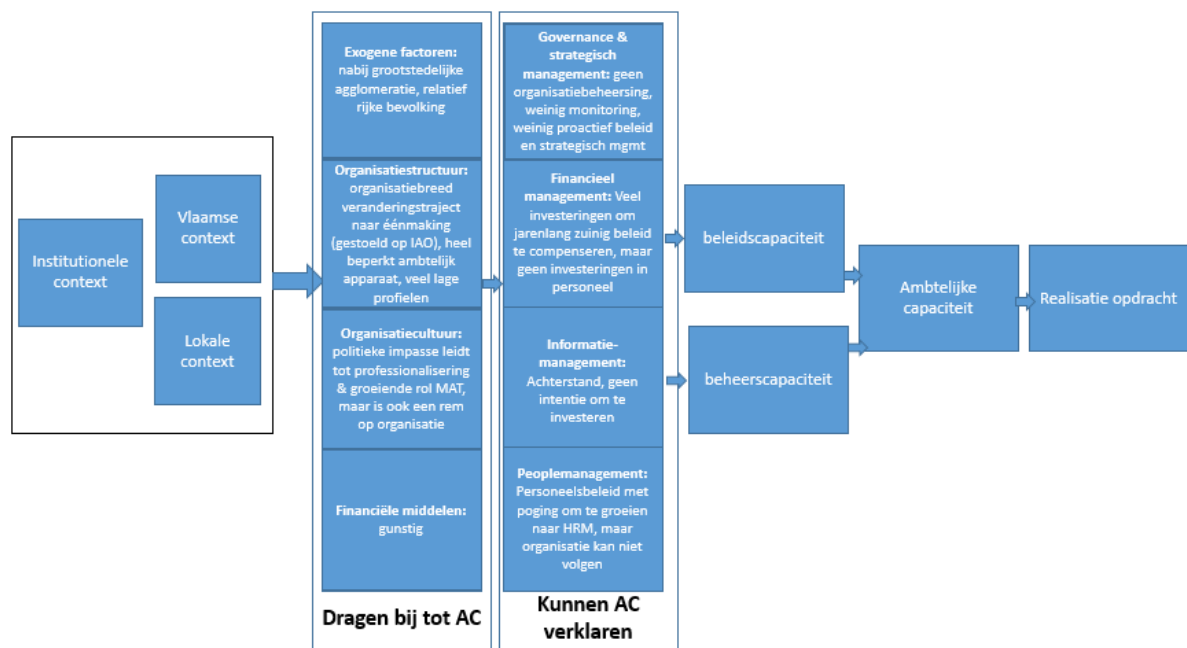
“Ik worstel daar al lang mee. We hebben nu net gerapporteerd, het komt vanavond op de gemeenteraad, over het intern controlesysteem. En als je al die elementen van de leidraad bekijkt, dan kunnen we een heleboel zien. Ik kan daar heel moeilijk van zeggen welk systeem of welk instrument we nu gebruiken. Mijn verstand is daarvoor precies niet ‘stretch’ genoeg. [...] We hebben eigenlijk geen systeem, enkel BBC.”

Binnen de organisatie wordt ook relatief weinig aandacht besteed aan meten en monitoring. De organisatietop is van mening dat meten al snel een ‘doel op zich’ wordt, in plaats van een middel om iets te bereiken. Vaak wordt hieromtrent ook onbedachtzaam te werk gegaan. Zo werden in het verleden bijvoorbeeld enkele metingen gedaan zonder nulmeting, of werden metingen op een verkeerde timing uitgevoerd (tevredenheidsmetingen te midden het veranderingstraject), waardoor de resultaten niet werden gebruikt. De oorzaak hiervan ligt in een relatieve politieke desinteresse enerzijds, en een gebrek aan ambtelijke capaciteit (gebrek aan tijd, gebrek aan competenties om adequate metingen uit te voeren en juiste conclusies te trekken) anderzijds.

Het ambtelijk apparaat hekelt tevens het gebrek aan langetermijnvisie en proactieve beleidsvoering, zowel intern als extern, van de afgelopen legislaturen. Ook op dat vlak werden recentelijk stappen ondernomen, al is op bepaalde vlakken de reeds opgelopen achterstand erg groot:

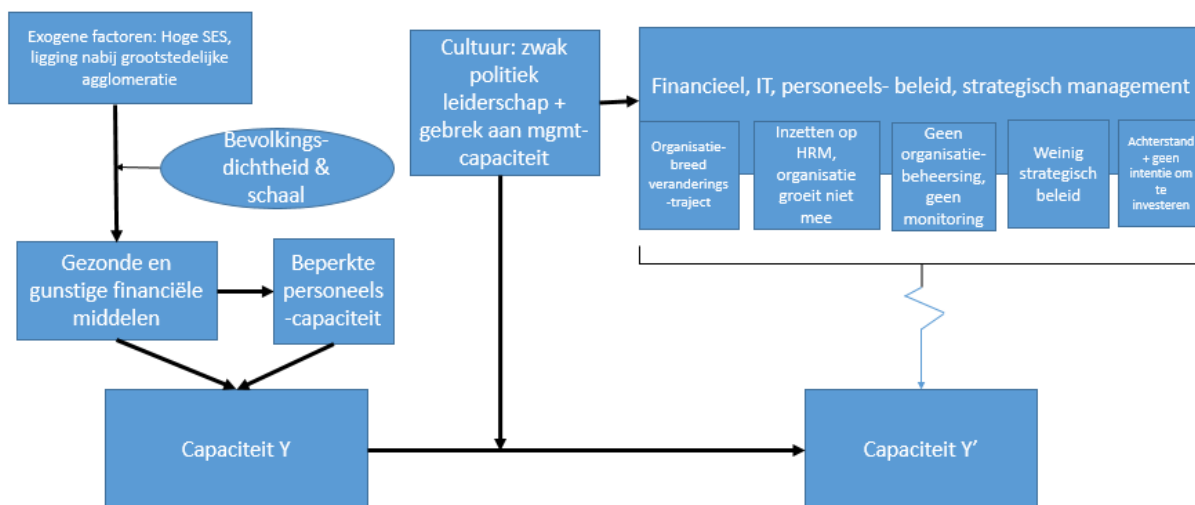
“Er is ook nooit echt een visie ontwikkeld van: waar willen we met onze gemeente naartoe op lange termijn. Daar beginnen we nu ook aan. Maar ook niet: waar willen we met onze administratie naartoe. Vandaar dat we zo heel verspreid gehuisvest zijn en dat niemand ooit het lef gehad heeft om te zeggen van: ‘tabula rasa’, we gaan naar één administratief centrum. Daar hebben we ondertussen mee leren leven.”

8.10. CONCLUSIE



Case 6 telt relatief veel gunstige factoren aan de linkerkant (factoren die bijdragen tot capaciteit) van het conceptueel schema. Vooreerst is er een rijke bevolking waardoor de belastinginkomsten in Case 6 hoog zijn. Dit zorgt ervoor dat Case 6 een financieel gezonde gemeente is. Hoewel het beleid lange tijd gekenmerkt werd door zuinigheid, investeert de nieuwe meerderheid meer. De investeringen in personeel, broodnodig volgens sommige respondenten, blijven echter uit. Case 6 heeft niet enkel bijzonder weinig VTE's per 1000 inwoners, het aandeel laagopgeleide personeelsleden is ook hoog. Er wordt een poging gedaan om hieraan tegemoet te komen door het inzetten van een organisatiebreed veranderingstraject. Het voornaamste doel hiervan is om de personeelsleden effectiever en efficiënter in te zetten, om dusdanig tegemoet te komen aan de groeiende nood aan een sterker ambtelijk apparaat, zonder dat daarbij in personeel wordt geïnvesteerd. Dit veranderingstraject werd geïnitieerd en wordt opgevolgd door het managementteam. Dit is volgens de respondenten positief voor de continuïteit van het project, gezien de politieke impasse in de gemeente.

De rechterkant van het conceptueel schema (capaciteitsverklarende factoren) geeft echter een ander beeld. Op vlak van management schiet Case 6 duidelijk tekort. Ten eerste stokken pogingen om te groeien naar een modern HRM-beleid bij de implementatiefase omdat de gemeente maturiteit mist om de extern gewonnen ideeën adequaat te implementeren. Ten tweede is er geen duidelijke visie rond IT en digitalisering, waardoor de dienst beperkt blijft tot het operationele niveau. Ten derde schiet Case 6 duidelijk tekort op vlak van governance en strategisch management: er is geen omvattend organisatiebeheersingssysteem, er wordt weinig gemeten en het beleid is nog vaak ad-hoc.



De exogene factoren en financiële situatie zijn gunstig, maar toch is de personeelscapaciteit beperkt. Hiervoor zijn twee mogelijke verklaringen. Een eerste ligt in het politiek leiderschap. Het kan een bewust ideologische keuze zijn van de lokale politiek om niet te investeren in personeel, ten voordele van infrastructuurinvesteringen. Een andere mogelijke verklaring ligt in de bevolkingssamenstelling. Het is aannemelijk dat een rijke, weinig diverse bevolking minder nood heeft aan een uitgebreide lokale dienstverlening. Deze twee mogelijke motieven kunnen elkaar tevens in de hand werken wanneer we de electorale belangen in beschouwing nemen: de bevolking heeft weinig nood aan uitgebreide publieke

als reeds aangehaald zorgt de krappe personeelscapaciteit ervoor dat goed management uitblijft. In bepaalde diensten (zoals ICT) ligt de oorzaak op strategisch niveau: er is te weinig (gekwalificeerd) personeel waarvoor het middenkader zich noodgedwongen toelegt op het operationele luik. In andere diensten (zoals personeelsdienst) ligt de oorzaak op operationeel niveau: de organisatie mist voldoende en gekwalificeerd personeel om de ideeën en beleidsplannen succesvol te implementeren, waardoor de dienst nauwelijks groeit.

[illegible]

9. BESCHRIJVING CASE 7

9.1. GEÏNTERVIEWDEN

- OCMW-voorzitter
- Secretaris gemeente
- Financieel beheerder gemeente
- Diensthoofd ICT
- Diensthoofd sociale dienst

9.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 7 KENMERKEN

Case 7 is een kustgemeente met een, in vergelijking met de Belfius-cluster, bovengemiddelde oppervlakte en telt ongeveer 35 000 inwoners. De bevolkingsdichtheid is relatief hoog. Daarbij komt nog dat er binnen Case 7 ongeveer 20 000 wooneenheden als tweede verblijf zijn gevestigd, wat voor specifieke noden en behoeften zorgt:

“Case 7 is een kustgemeente, dat is al een heel specifiek gegeven. Naar inwonersaantal niet zo groot – ongeveer 35 000 inwoners – maar naar budget en andere zaken zijn we natuurlijk groter. Omdat we die toeristische factor hebben, maar ook de voorzieningen van een gemeente. Voor brandweer en politie, daar gaan vrij grote budgetten naartoe. Ook naar toerisme, marketing, vrije tijd, evenementen,... [...] We hebben 35 000 inwoners, maar daarnaast 20 000 tweede verblijven. 20 000 wooneenheden. Die mensen komen natuurlijk niet elk weekend, maar in het hoogseizoen komen daar al die toeristen bij en dan heb je wel een stad, in principe, op relatief kleine oppervlakte.”

“Wij zijn geen grootstad, maar ook geen kleine stad. We hebben niet de problematieken van een grootstad; het is hier nog allemaal beheersbaar. Het is zoals de burgemeester zegt: de voordelen van een stad, maar niet de nadelen. Daar komt het op neer.”

Opvallend is dat de totale bevolking de voorbije tien jaar licht is afgenomen, wat sterk contrasteert met de tendens binnen de Belfius-cluster en het Vlaams gewest. De vergrijzing is in Case 7 bijzonder sterk: het aantal inwoners van 65 jaar en ouder kent een enorme stijging. Het aandeel ouderen ten opzichte van de totale bevolking is bijna het dubbele van het Vlaamse gemiddelde. Bijna 10% van de bevolking is zelfs ouder dan 80 jaar. Het aantal jongeren neemt sterk af. Deze daling zien we ook in de Belfius-cluster, maar niet in Vlaanderen. Het aandeel kinderen ten opzichte van de totale bevolking is bijna dubbel zo laag als het Vlaamse gemiddelde. De afhankelijkheidsratio is dan ook bijzonder hoog:

“Meer dan 40% van onze bevolking is 60-plusser en dat kwam ook uit die enquête van de jongeren: ‘vergeet niet dat wij er ook nog zijn’. En dat is waar, we moeten daar echt wel meer aandacht aan schenken. Dat je niet alleen beleid voert voor de meerderheid van je bevolking, maar dat je ook nog aandacht hebt voor de jonge gasten, of mensen die het minder breed hebben. We zijn vooral gefocust

////////////////////////////////////

op de toerist, 'de toerist met veel centen', maar er is ook nog een grote groep andere mensen in je gemeente."

Case 7 kent een groei van het aantal migranten. Het aandeel mensen met een vreemde nationaliteit binnen de totale bevolking ligt evenwel nog onder het Vlaamse gemiddelde. De gemeente is zich bewust van deze tendens, maar de respondenten stellen dat de instroom van mensen met vreemde nationaliteit op dit moment geenszins problematisch is:

“We hebben ook onderzoek laten doen naar maatschappelijk kwetsbare jongeren in onze gemeente en wij hebben ook instroom van allochtone jongeren, maar dat is een heel kleine groep. Bij ons is dat nog beheersbaar, dus het is nu de moment om met die mensen te werken zodat ze zich vlot kunnen integreren. Er gaat daar momenteel niet veel capaciteit naar toe. We zijn ons ervan bewust om daar aandacht voor te hebben.”

Case 7 werkt opvallend weinig samen met andere gemeenten, ook rond enkele diensten die traditioneel door intercommunales worden verzorgd. Dit is opvallend, want Case 7 is voor veel (naburige) gemeenten een gegeerde partner omwille van haar financiële slagkracht.

“Laatst, voor afval, hebben ze gekeken om bij anderen aan te sluiten omdat wij een gegeerde partner waren. Maar dan moeten wij ons te veel voegen naar wat die intercommunale voorschrijft. Als kustgemeente willen wij extra ophalingen, ook nachtophalingen,... [...] Wij willen zelf de regie behouden, aan het stuur zitten, en niet afhankelijk zijn van anderen. En dat kunnen we doen omdat we financieel zo sterk staan”

Case 7 wordt bestuurd door een lokale lijst die in de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 een bijzonder grote meerderheid behaalde. Er is dan ook maar één oppositiepartij binnen de gemeenteraad. De burgemeester van Case 7 is al lang in dienst: de gemeente kent dus een lange politieke continuïteit.

9.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

Case 7 heeft een sterke traditie van samenwerking tussen gemeente en OCMW:

“Op het ogenblik dat het hele stuk rond de informatieveiligheid voor de OCMW’s er is gekomen, werkten wij al een jaar of 3 à 4 samen met het OCMW. In dat opzicht dat wij eigenlijk alle aanbestedingen deden, wij kozen het materiaal, alles, dat werd allemaal van ons uit geregeld. Er zit wel iemand die IT doet binnen het OCMW, maar wij zijn daar eigenlijk de ondersteuning. Qua apparatuur aankopen en dergelijke. Dus eigenlijk het hele ICT gebeuren, ik zeg het, al minimum 10 jaar.”

Deze historisch gegroeide samenwerking is volgens de respondenten belangrijk geweest voor het welslagen van de integratie-oefening. Zo waren er geen fundamentele cultuurverschillen tussen beide organisaties. De lange samenwerkingstraditie bracht echter ook enkele gevaren met zich mee. Zo is er bij aanvang van het veranderingstraject geen grondige SWOT- en omgevingsanalyse gebeurd. Dat er geen beroep gedaan is op externe begeleiding, die met kritische blik van buitenaf naar de organisatie kon kijken, wordt door sommige respondenten gezien als een gemiste kans:

////////////////////////////////////

“Ik ben wel blij met de nieuwe structuur die er is. Maar het had misschien nog beter kunnen zijn, een andere structuur was misschien wel mogelijk geweest en misschien wel beter, maar dat zal de toekomst moeten uitwijzen. Het is moeilijk om dat nu te zeggen. Maar ik denk wel dat we te weinig op lange termijn hebben gedacht. We hebben vooral gedacht in het nu.”

“Er is openheid, bereidheid om wat goed is over te nemen. We hebben ons altijd de belofte gedaan dat we het beste van de twee werelden zouden meenemen. Wij (de gemeente) zijn iets groter, meer personeel en professionaliteit, dat we dat ook meenemen, ook voor OCMW-materies. En omgekeerd, het OCMW is kleiner, flexibeler en werkt minder volgens procedures. We willen die flexibiliteit en snelheid garanderen, dat de OCMW-medewerkers daarop niet moeten inboeten naar de toekomst toe.”

Toch is de inkanteling nog niet afgerond. Er is bijvoorbeeld nog geen absolute eenheid van leiding (er zijn nog twee afzonderlijk opererende managementteams actief), bepaalde procedures en softwarepakketten zijn nog niet op elkaar afgestemd en er wordt niet op een gemeenschappelijke campus gewerkt. Het gebrek aan fysieke nabijheid wordt door de respondenten echter niet gezien als een rem op de samenwerking. Er zijn dan ook geen concrete plannen om tot de bouw van een gemeenschappelijk administratief centrum over te gaan. De personeelsdienst, traditioneel één van de eerste diensten die tot een echte integratie overgaat, werkt bijvoorbeeld nog met twee verschillende softwarepakketten en is nog niet fysiek geïntegreerd. De streefdatum hiervoor is 1 januari 2019. Hoewel sommige diensten, zoals de IT-dienst, al volwaardig geïntegreerd werken blijft de integratie vandaag voor een groot deel beperkt tot bepaalde projecten.

Case 7 telt ongeveer 10 VTE's per 1000 inwoners, wat een pak meer is dan het Vlaamse gemiddelde (7,4 VTE's per 1000 inwoners). Dit is echter geen goede grond om op te vergelijken, gezien het specifieke profiel van Case 7. In een vergelijking met de andere kustgemeenten – die gelijkaardige behoeften hebben rond toerisme en tweede-verblijvers – scoort Case 7 eerder laag. Case 7 kent dus een relatief beperkt ambtelijk apparaat, maar zet wel in op groei:

“Wij zitten hier nog altijd met ons toeristen en tweede verblijven. Daar heb je ook capaciteit voor nodig. Waarom hebben wij zo een uitgebreide dienst communicatie, en toerisme, en gaat er daar veel budget naartoe? Voor hen. [...] En daarvoor is de capaciteit hier te laag. Een aantal diensten worden ook versterkt tussen vandaag en 2018-2019. Een aantal diensten die aan grote strategische projecten werken. [...] Zeker het laatste jaar hebben we echt wel de oefening gemaakt van: waar is versterking nodig? Dat zit in een laatste fase, het college is akkoord, daarvoor zal extra budget voorzien worden... Dat gaat direct over 1 500 000 à 2 000 000€... Om op die cruciale punten toch versterking te voorzien: stadsontwikkeling, openbaar domein, maar ook intern, bijvoorbeeld ICT.”

Daarbij komt dat nieuwe personeelsleden over het algemeen ingeschaald worden op een hoger niveau, zodat niet alleen een groei in personeelsaantallen, maar ook in kwalificaties en competenties van de werknemers beoogd wordt.

9.4. ORGANISATIECULTUUR

Een eerste indicator binnen de factor organisatiecultuur betreft leiderschap, zowel op het ambtelijke niveau (managementteam, diensthoofden) als op het niveau van de lokale politiek. Zoals gezegd is er nog geen absolute eenheid van leidinggeven. Toch zijn op dit vlak al bescheiden stappen gezet. Zo zetelt de OCMW-secretaris mee in het managementteam van de gemeente. De relatie tussen het managementteam en de medewerkers wordt relatief positief geëvalueerd.

Er is een bijzonder grote continuïteit, zowel op het politieke niveau als binnen het managementteam:

“Als ik kan spreken voor de ambtenaren: voor ons is dat heel gemakkelijk werken. Ik werk hier al meer dan 30 jaar en ik werk nog altijd met dezelfde burgemeester. Het college verandert hier en daar, maar er zijn gemeenten waar je om de 6 jaar met een volledig nieuwe bestuur zit. En er gaat daar als ambtenaar enorm veel tijd naartoe. Ik zeg niet dat het slechter of beter is, maar om je weer in te werken en af te stemmen op mekaar... Bij ons is dat echt een luxe. [...] Er is een bepaalde continuïteit in het beleid ook natuurlijk. [...] Ik vind dat ongelooflijk gemakkelijk. Je weet wat er kan en wat er niet kan. Als je met een heel nieuwe college moet werken, is dat anders.”

Toch heeft deze continuïteit ook nadelen. Zo verwijzen medewerkers naar het gebrek aan innoverend vermogen, zowel binnen het managementteam als binnen het politiek bestuur. Dit uit zich bijvoorbeeld in een relatieve stilstand rond informatisering:

“Wij zijn één van de grootste innoverende gemeenten geweest, zo’n 15 jaar geleden. [...] Nu staan we stil, we gaan niet meer vooruit. Een gebrek aan innovatievermogen is misschien sterk uitgerukt, maar ik wil zeggen, de wil ontbreekt. Of de durf.”

De relatie tussen het politieke niveau en het managementteam wordt door beide partijen als positief en constructief gezien. Er wordt volgens de respondenten voldoende afstand bewaard:

“Bij ons zit er geen politiek verantwoordelijke in het managementteam. De burgemeester heeft dat gevraagd en ik heb gezegd: ‘Nee, eigenlijk heb ik liever van niet’. Ik weet dat het wettelijk verplicht is dat de burgemeester in het managementteam zit, dus hij zit er officieel gezien in. Maar hij is dan verontschuldigd. [...] Vroeger was het de eerste schepen die vroeg: mag ik eens komen. En ik zei: ‘liever niet’. Als ze het vragen, dan geeft ik liever een eerlijk antwoord. De verslagen zijn ook openbaar, dus ze zijn op de hoogte.”

De afstand tussen de lokale politiek enerzijds en de diensten anderzijds is echter in veel gevallen te kort. Er is dus nog sprake van een traditioneel schepenmodel, waarbij er nog te veel rechtstreekse operationele aansturing is door bepaalde schepenen. Ook de greep van de burgemeester op de organisatie wordt als vrij groot gezien:

“Zolang het past in zijn (de burgemeester) visie, krijg je veel ruimte en zeer weinig inmenging. Maar als het tegen zijn zin is of tegen zijn visie in, dan moet je oppassen.”

9.5. FINANCIËLE MIDDELEN

De schuldratio in Case 7 ligt veel lager dan het gemiddelde uit de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner ligt iets boven het Vlaamse gemiddelde, maar ver onder het gemiddelde uit de Belfius-cluster. Hoewel de schuld per inwoner in Vlaanderen gemiddeld is toegenomen, is er in Case 7 een sterke daling op te meten.

Opmerkelijk is dat Case 7 geen aanvullende personenbelastingen int. De aanslagvoet op onroerende voorheffing is wel hoger dan binnen de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Daarenboven zijn de ontvangsten uit onroerende voorheffing hoog. De afhankelijkheid van de opcentiemen op onroerende voorheffing, zijnde de verhouding van de ontvangsten uit opcentiemen op de onroerende voorheffing ten opzichte van het totaal aan exploitatie-ontvangsten, is dan ook erg hoog en opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaams gewest:

“Een inwoner betaalt in Case 7 enkel belastingen aan de gemeente als hij een eigendom heeft. Dan betaal je onroerende voorheffing, en daarvan gaat een deel naar de gemeente. Voor de rest betaal je geen afvalbelasting, aanvullende personenbelasting. Niets. Dat is een beleidskeuze, omdat we genoeg hebben met die belastingen op tweede verblijven. We hebben de voordelen van dat toerisme – de mensen leven daar ook van – maar je hebt er ook de nadelen van. Dat zal wel een ideologische keuze geweest zijn. Dan trek je ook kapitaalkrchtig publiek aan. [...] Onze opcentiemen op onroerende voorheffing liggen natuurlijk wel iets hoger dan het Vlaamse gemiddelde. Daaruit halen wij... Zeker omdat er zoveel tweede verblijven, zoveel wooneenheden zijn... Dan halen wij daar meer dan genoeg inkomsten uit om onze uitgaven te betalen.”

9.6. FINANCIËEL MANAGEMENT

De indicatoren die de factor financieel management bepalen zijn gebaseerd op de knipperlichten van het Agentschap Binnenlands Bestuur. De autofinancieringsmarge van Case 7 is hoger dan in de gemiddelde Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde, wat een belangrijke indicator is dat het lokaal bestuur financieel gezond is. We kijken ook naar de evolutie van de autofinancieringsmarge over zes jaar, de duurtijd van één legislatuur. Een sterke daling van de autofinancieringsmarge wijst vanzelfsprekend op een slechte financiële toestand van de gemeente in kwestie. Voor Case 7 is deze toegenomen, wat een extra indicator is voor een gunstige financiële toestand.

Ten tweede meten we de budgettaire flexibiliteit door te kijken naar het aandeel vaste uitgaven in de exploitatie-uitgaven. Deze indicator geeft het aandeel van de exploitatie-uitgaven aan waar op korte termijn moeilijk op kan worden bespaard (personeelsuitgaven, toelagen en interesten voor het OCMW, de politiezone en de brandweer). Het aandeel van Case 7 ligt ook hier onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Daarnaast kijken we in welke mate Case 7 financieel afhankelijk is van middelen uit het gemeentefonds. Ook dit ligt voor Case 7 zeer gunstig en is die afhankelijkheid, zeker in vergelijking met de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde, beperkt. De respondenten zijn relatief tevreden met de financiële middelen die zij uit het gemeentefonds ontvangen.

De investeringsuitgaven per capita zijn relatief hoog ten opzichte van Vlaanderen. Zoals eerder gesteld is het gevaarlijk om cijfers per inwoner te vergelijken met het Vlaamse gemiddelde door het hoge aandeel tweede-verblijvers en toeristen. Ten opzichte van de andere kustgemeenten in haar Belfius-cluster investeert Case 7 relatief weinig. De respondenten geven tevens aan dat de realisatiegraad eerder beperkt is:

“Ons investeringsbudget is heel groot, maar de uitvoeringsgraad ligt wel een stuk lager. [...] Dat heeft diverse redenen: te ambitieus zijn, ofwel het niet hebben van de interne capaciteit om dat allemaal uit te voeren. En ten derde spelen externe factoren mee he: meer en meer burgers die een procedure aanspannen die het geheel vertraagt...”

Ten vijfde bevragen we de perceptie en toepassing van de beleids- en beheerscyclus. Hierover zijn de meningen verdeeld. Hoewel de gemeente overwegend positief staat ten opzichte van het beleidsinstrument, is het OCMW veel minder overtuigd:

“Vanuit OCMW-hoek, daar was er in het begin wel kritiek dat het een achteruitgang was. Voor de gemeente was het een vooruitgang, zeker naar financieel management toe. Dat er een volwaardige dubbele boekhouding kwam, geen budgettair en algemeen gekoppeld aan elkaar...”

“We zitten in het OCMW ook met onze autonome verenigingen, de woonwinkel is een ramp,... Want die is eigenlijk een autonome vereniging, en daarin zit een sociaal verhuurkantoor, die volgens andere boekhoudkundige regels moet werken. Dus dat is twee keer! [...] Dat is Kafka. Er komt een instructie van een bepaald rekeningstelsel, en dan vanuit (het agentschap) binnenlands bestuur een ander systeem, dat moet allemaal op elkaar afgestemd worden...”

“Natuurlijk, je wordt wel op een bepaalde manier gedwongen om na te denken over strategie en visie. Dat vind ik positief. [...] Voor de BBC was dat niet. Dat hebben we nu wel dankzij die BBC. Dat we verplicht zijn om dat aan elkaar te koppelen. Dat vind ik nu wel een realisatie van BBC, dat je toch verplicht bent om een stukje beleidsnota in relatie te brengen met het financiële.”

9.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Op vlak van IT en digitalisering zijn er voor Case 7 zeker groeimogelijkheden. Hoewel de IT-dienst al bijzonder lang is geïntegreerd, en ook als dusdanig werkt, beperkt het zich grotendeels tot het operationele luik. Er is geen ruimte om op strategisch vlak na te denken over IT en digitalisering. De gemeente is zich daarvan bewust, en wil daar op korte termijn ook prioritair op inzetten:

“Onze IT-dienst telt momenteel 7 VTE’s. Daar moeten op relatief korte termijn 4 VTE’s bijkomen. We zitten sowieso enorm onderbemand. We zijn verantwoordelijk voor iets meer dan 700 toestellen. Alle gemeentelijke diensten vallen daaronder, het OCMW, dus ja. Een persoon is al een jaar afwezig, dus dat is onhoudbaar. Er komen sowieso nog 2 helpdeskmedewerkers bij, iemand die de volledige leiding van de helpdesk kan nemen en 1 stafmedewerker die dan de begeleiding van alle toepassingen, uitbreidingen en dergelijke verzorgt.”

“We voelen dat dat echt nodig is dat ze (de IT-dienst) meer nadenken met andere diensten. Daar is momenteel niet de capaciteit voor. En dat is ook nu voorzien in de nieuwe organisatiestructuur om die capaciteit op vlak van ICT ook wel uit te breiden. Hetzelfde voor de personeelsdienst. De maatschappij verandert, onze organisatie verandert ook. En we moeten daar snel op inspelen. Een nieuwe werving doen, of mensen die weggaan sneller kunnen vervangen. En de personeelsdienst had niet voldoende capaciteit om kort op de bal te kunnen spelen. Dus daar voorzien we ook uitbreiding.”

De IT-dienst zelf wijst met beschuldigende vinger naar het managementteam en het college. Volgens hen gaan zij nog te weinig mee in het IT- en digitaliseringsverhaal. Het eerder beschreven gebrek aan innoverend vermogen komt hier tot uiting:

“Ze zijn zeker ‘IT-minded’, maar voor hen is de ICT-dienst nog altijd de ICT-dienst. Ze zien dat niet als één van de steunpunten binnen het ganse kader van het beleid. Het wordt nog altijd als een aparte entiteit bekeken. Ze gaan het niet bekijken als de personeelsdienst. Dat is eigenlijk één van de horizontale pijlers over gans uw bestuur. Neen, ICT is nog altijd een verticale voor hen, terwijl we eigenlijk wel, samen met personeelsdienst, één van de twee cruciale diensten zijn van ons beleid.”

9.8. PEOPLEMANAGEMENT

Hoewel de personeelsdiensten van gemeente en OCMW nog niet zijn geïntegreerd stellen alle respondenten dat Case 7 een sterk uitgebouwde personeelsbeleid heeft. De personeelsdienst kan bestempeld worden als ‘HRM, waarbij de mens een strategische factor vormt voor de organisatie’:

“Als je hier binnenkomt heb je een onthaalsessie voor nieuwe medewerkers, dat is een volledige dag opleiding over het reilen en zeilen binnen de gemeente. Een aantal maanden later is er een dag waarop je terugkomt. Elk nieuw personeel krijgt ook mentorschap, dat wordt ook opgevolgd,... Na twee of drie maanden is er een eerste proefevaluatie. Eens je dan in dienst bent heb je een planningsgesprek, dan één keer jaarlijks een opvolgingsgesprek, een keer in de twee jaar een evaluatie, je hebt dan een 360 graden-evaluatie,... We hebben ‘vanalles’ hoor. Iemand die ouder is dan 50 jaar heeft een ‘plusgesprek’ voor oudere medewerkers om te kijken of het werk nog wel past bij de persoon... [...] Er zijn vertrouwenspersonen, alles rond integriteit, speciale opleidingen voor leidinggevend, elke dienst heeft een vormingsbudget,... Er is niemand die iets tekort komt. Er is ook begeleiding vanuit de personeelsdienst als het op een dienst moeilijk gaat, dan kan je op gesprek gaan en begeleiding vragen,... Er wordt toch ‘vanalles’ gedaan als ondersteuning naar medewerkers en leidinggevend toe. Naar teambuilding toe, ieder kan een eigen programma samenstellen. Er is ook een personeelsvergadering. Op elk mogelijk terrein kan je hier begeleiding vragen.”

“Wij waren ook 1 van de eerste gemeenten die het 360 graden-feedbacksysteem hebben uitgewerkt. Zij (de personeelsdienst) hebben ook bijvoorbeeld een diensthoofd die eigenlijk nog wel innoverend is, die beslissingen durft nemen.”

De personeelsdienst heeft ook invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van een kader rond interne mobiliteit. Zowel horizontaal (tussen diensten onderling) als verticaal (doorgroeimogelijkheden binnen de organisatie) biedt Case 7 volgens de respondenten voldoende kansen.

9.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Case 7 beseft dat ze een achterstand heeft opgelopen rond organisatiebeheersing, en zet vandaag de nodige stappen om een inhaalbeweging te maken. De respondenten geven aan dat ze willen evolueren van een intern controlesysteem naar een echt organisatiebeheersingssysteem. Zo zijn ze begonnen met het systematisch beschrijven van een aantal basisprocedures en handleidingen, zowel in de gemeente als in het OCMW. De gemeente stelt wel dat ze 'niet beschrijven om te beschrijven': het nieuwe organisatiebeheersingssysteem moet de organisatie in staat stellen om personeel en middelen efficiënter en effectiever in te zetten:

“We willen echt verbeteringen doorvoeren. Als we ergens problemen detecteren, dan grijpen we dat aan om ons samen te zetten. Vooral dienstoverschrijdende zaken. We proberen dat ook te linken aan onze doelstellingen. Dus we zijn daar eigenlijk al vele jaren mee bezig, het is nog niet perfect. Niet elke dienst is ook even enthousiast. We grijpen het ook enkel aan als het nodig is. In het kader van de integratie is het belangrijk om de procedures in beide organisaties uit te schrijven, maar ook niet ongelooflijk in detail. We schrijven dat uit tot we daar genoeg zicht op hebben om gezamenlijk een betere procedure uit te schrijven.”

De respondenten stellen dat een meetcultuur zowel in de gemeente als in het OCMW vrijwel onbestaande is. Er wordt wel eens iets gemonitord, maar dat gebeurt eerder pragmatisch. Het uitblijven van structurele metingen is te wijten aan een relatief capaciteitstekort binnen het ambtelijk apparaat en de inzet op andere prioriteiten. Wel worden er regelmatig personeelstevredenheidsenquêtes gehouden en wordt de perceptie van de bevolking ten opzichte van de dienstverlening gemeten:

"Het moet een meerwaarde bieden. Meten om te weten, niet meten om te meten."

“Je kan daarin ver gaan, maar alle capaciteit die daarin gaat, dan ben je capaciteit kwijt om de doelstellingen uit te voeren. Zo simpel is het bij ons.”

Dat de gemonitorde gegevens vaak niet tot bij de beleidsmakers raken, en zelden uitmonden in evidence-based beleid, leidt soms tot frustratie bij de medewerkers:

“Binnen het OCMW brengen we per kwartaal een volledige stand van zaken naar de OCMW-raad toe, op vlak van steunverlening die wordt gegeven aan het cliënteel, op vlak van eigenlijk alles. Alleen de belangrijkste topics worden per kwartaal gerapporteerd, en we hebben ook een heel uitgebreid jaarverslag. Nu, de zinvolheid van die kwartaalrapportage stel ik zelf ook wel in vraag. Bijvoorbeeld, toen ik een tijdje out was, is er geen kwartaalrapportage geweest en daar heeft geen haan naar gekraaid. Ik steek daar altijd heel veel tijd in en ik stel mij soms de vraag over, ja, er komen daar nooit vragen over, er komen nooit acties vanuit het beleid toe, of de vraag van: ‘kan je daar niet meer op inzetten?’. Er wordt eigenlijk weinig tot niets mee gedaan. Dan stel ik mij gewoon de vraag: is het zinvol om dat te doen?”

De respondenten geven aan dat er binnen de organisatie voldoende aandacht is voor ontwikkelingen in de samenleving, zodat een proactief beleid kan worden gevoerd:

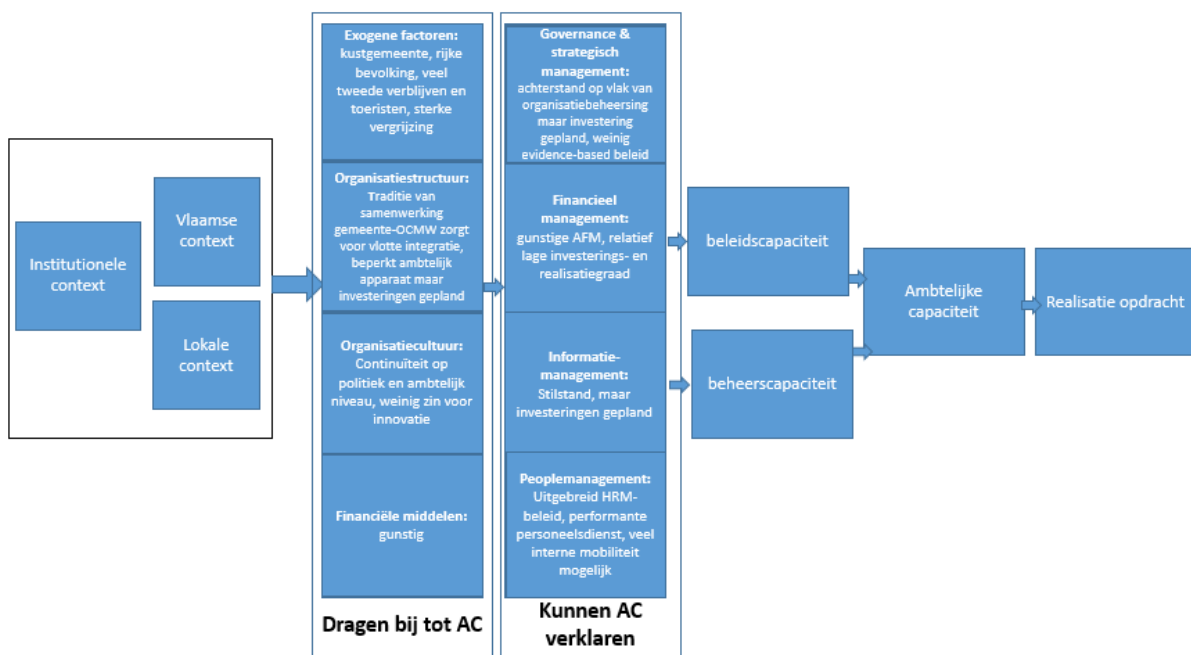
“Wat ik wel denk, naar capaciteit toe, dat we daar toch een grote bereidwilligheid voelen om capaciteit aan te passen aan de wijzigingen die er aan zitten te komen. Zoals de lokale economie, er zijn daar twee mensen voor aangeworven en er komt nog een diensthoofd. Er zijn wijzigende omstandigheden, aandachtspunten die er bij komen, en dan wordt er ook wel capaciteit voorzien. Dat heeft wel zijn tijd nodig.”

“Ik heb de indruk dat we meegaan met de veranderingen die zich manifesteren in de maatschappij. Ik heb toch het gevoel dat er capaciteit wordt gezet tegenover de zaken die veranderen.”

Hoewel er een vrij uitgebreide rapportering is naar de gemeenteraad toe, bestaat de perceptie dat dit al te vaak een maat voor niets is:

“We hebben een rapport, dat wordt samen gelezen, een managementrapport waar eigenlijk alle prioriteiten en doelstellingen in vermeld staan. Die gaan ze wel lezen. De andere worden wel eens door de oppositie doorgenomen maar dat is het ook. En dan meestal discussiëren over een typfoutje. Inhoudelijk is het dan iets minder.”

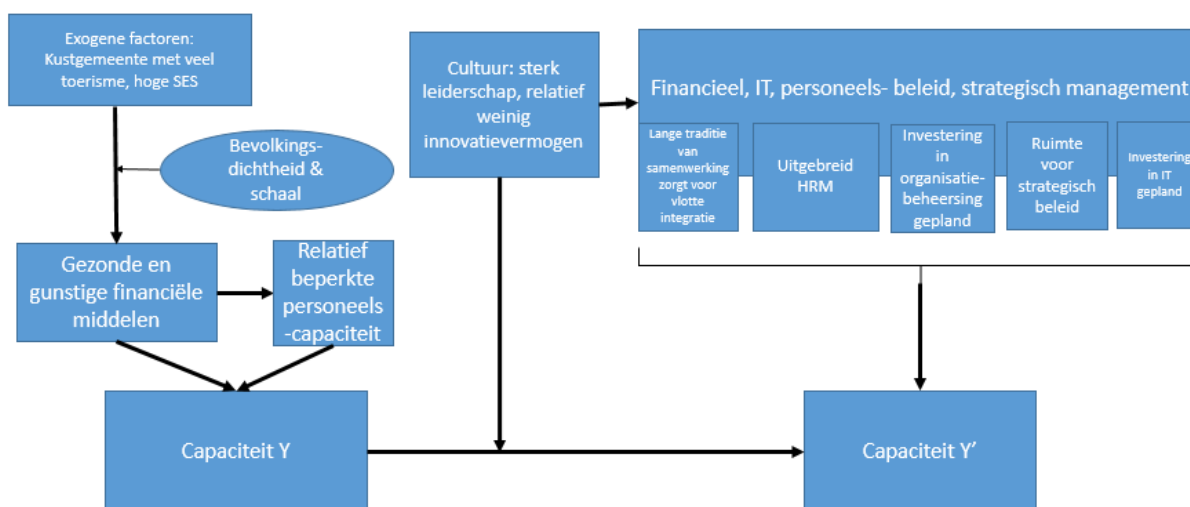
9.10. CONCLUSIE



Case 7 scoort bijzonder goed aan de linkerzijde (factoren die bijdragen tot capaciteit) van het conceptueel schema. De gemeente heeft een welstellende, relatief weinig diverse bevolking. Bovendien zijn er veel woonentiteiten die als tweede verblijf fungeren en trekt de gemeente veel toerisme aan. Dit alles zorgt ervoor dat de financiële situatie in Case 7 gunstig is. Er is een sterke continuïteit op zowel politiek (de huidige meerderheid is al enkele decennia aan de macht) als ambtelijk vlak. De relatie tussen beide niveaus wordt als

positief en constructief ervaren. Deze continuïteit heeft echter ook een keerzijde: hoewel de gemeente lange tijd als innovatief en vooruitstrevend werd gepercipieerd, is er vandaag op bepaalde vlakken een relatieve stilstand. Het innovatievermogen van de organisatietop wordt dan ook door bepaalde respondenten in vraag gesteld.

Aan de rechterzijde van het conceptueel schema zien we twee tendensen. Aan de ene kant zijn er enkele bijzonder goed functionerende diensten, zoals de personeelsdienst. Deze slagen erin om zowel op strategisch als op operationeel niveau goed te presteren. Aan de andere kant zijn er diensten die vandaag een relatieve stilstand kennen. De organisatie is zich hiervan echter bewust, en plant investeringen om deze diensten mee te laten groeien. Voorbeelden hiervan zijn de IT-dienst en een aantal initiatieven rond organisatiebeheersing.



10. BESCHRIJVING CASE 8

10.1. GEÏNTERVIEWDEN

- OCMW-voorzitter
- Schepen voor jeugd, huisvesting, gezinsbeleid, gelijke kansen, vrijwilligerswerk, lichamelijk en geestelijk welzijn
- Secretaris Gemeente
- Waarnemend secretaris OCMW
- Financieel beheerder gemeente
- Diensthoofd algemene zaken (lid MAT)
- Diensthoofd personeel (lid MAT)
- Diensthoofd Bib (lid MAT)
- Diensthoofd sociale dienst OCMW (lid MAT)
- Diensthoofd infrastructuur (lid MAT)
- Medewerker personeelsdienst
- Medewerker IT-dienst
- Sociaal assistent OCMW

10.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 8 KENMERKEN

Case 8 is een kleine gemeente, zowel qua oppervlakte als qua inwonersaantal (ongeveer 10 000 inwoners). Case 8 telt twee kernen, die door elkaar worden gescheiden door een kanaal.

De totale bevolking van Case 8 groeit, maar dit gebeurt veel langzamer dan de gemeenten binnen de Belfius-cluster en Vlaanderen. De gemeente kampt met een bijzonder sterke vergrijzing. De groei van het aantal 65-plussers is veel sterker dan het gemiddelde van de gemeenten binnen de Belfius-cluster en binnen Vlaanderen. Het aandeel 65-plussers ten opzichte van de totale bevolking is dan ook vrij hoog. Het aantal jongeren daalt dan weer, zowel in absolute aantallen als qua aandeel ten opzichte van de totale bevolking. De afhankelijkheidsratio (het aantal jongeren en 65-plussers ten opzichte van de bevolking 20-64 jaar) is in Case 8 dan ook bijzonder hoog.

Case 8 kent weinig migranten. Het aantal personen met een vreemde nationaliteit ligt, ondanks een lichte groei, nog ver onder het gemiddelde van de Belfius-cluster en Vlaanderen.

Case 8 kent een sterke politieke continuïteit. Het is al sinds de jaren '70 dat eenzelfde partij de burgemeester aanlevert.

Case 8 zal binnenkort fuseren. De nieuw te vormen gemeente zal ongeveer 25 000 inwoners tellen. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds merkt de gemeente dat ze met de huidige schaal en capaciteit niet meer voldoende kan beantwoorden aan de toenemende opdracht voor lokale besturen:

////////////////////////////////////

“Je bent ook veel kwetsbaarder als organisatie. Als er iemand wegvalt zijn bepaalde projecten gedaan tot die persoon terug is. Dus ook qua expertise... Ik denk dat het niveau van beleidsvoorbereidend werk gewoon minder is dan in een stad of in een grotere gemeente.”

De respondenten stellen dat de schaal van de gemeente vooral problematisch is geworden doordat de nieuwe taken van een lokaal bestuur vaak specialisatie vereisen:

“Als je met 1 persoon werkt, moet je een breed spectrum hebben om alles te kunnen. Wij hebben dat nu ook, wij moeten zo van alles weten. Je weet overal wel iets van maar je echt ergens in verdiepen is soms moeilijk omdat je er de tijd en de ruimte niet voor kan krijgen.”

“Je kunt ook niet alles doen. Zoals onze dienst ruimtelijke ordening bijvoorbeeld, iemand die stedenbouwkundige ambtenaar is, iemand die een beetje de vergunningen doet en een bediende. Maar er zijn zodanig veel verschillende vragen over van alles en nog wat dat die mensen niet allemaal tot op het einde kunnen volgen.”

10.4. ORGANISATIECULTUUR

Een eerste indicator binnen de factor organisatiecultuur betreft leiderschap, zowel op het ambtelijke niveau (managementteam, diensthoofden) als op het niveau van de lokale politiek. Het ambtelijk leiderschap wordt relatief positief geëvalueerd, zowel in de gemeente als in het OCMW. Dat er nog geen absolute eenheid is van leidinggeven wordt evenwel gezien als een rem op het integratieproces en op de interne werking. Op die manier worden cultuurverschillen immers nog vaak in stand gehouden. Zo is er binnen het OCMW een sterkere cultuur van inspraak en participatie, wat voor een groot deel verklaard kan worden door de kleinere omvang van de organisatie en een relatief gebrek aan hiërarchische lijnen.

In Case 8 is er geen echt schepenenmodel meer. In periodes van verkiezingen gaan schepenen zich nog actief mengen in de operationele werking, al blijft echte sturing ook dan eerder beperkt. De verklaring hiervoor ligt in het feit dat het schepenenambt in Case 8 geen voltijdse functie is: enkel de burgemeester is voltijds burgemeester. De beperkte betrokkenheid van het politieke niveau wordt soms als een rem op de werking van de organisatie ervaren. De persoonlijke en professionele relaties tussen het managementteam en de lokale politiek worden door beide partijen als positief en constructief ervaren:

“Vaak wordt er te weinig geconcludeerd omdat er te weinig aanwezigheid is, worden zaken weer vooruitgeschoven en onderzoek nog eens overgedaan. Dan is het weer twee weken verder en dat is waar, dat sommige dingen sneller zouden kunnen gaan mochten wij dan in ons geval iemand hebben die 2-3 keer per week aanwezig zou zijn? [...] Via mailverkeer is dat ook niet altijd zo evident, terwijl je in persoon veel gemakkelijker kunt overleggen.”

“De betrokkenheid van het college met de diensten is nog te weinig. De diensten voeren wel uit wat dat college vraagt, maar het college daagt de diensten heel weinig uit om actief te zijn en de diensten geven dat op na een tijdje. En als je wel probeert maar je ziet dat het toch maar altijd afgeketst wordt, en men geeft geen prioriteit, dan vermindert dat natuurlijk. Het College stelt zich daar ook geen vragen bij, alle, dan heractiveert dat ook niet en daarmee staat of faalt het. Ik bedoel: als je schepenen iedere week bij u

10.6. FINANCIEEL MANAGEMENT

Case 8 is een relatief rijke gemeente, wat zich vertaalt in een positieve autofinancieringsmarge. Deze is sinds 2013 sterk gegroeid. Het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten is gunstig ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Case 8 ontvangt jaarlijks minder dan gemiddeld uit het Gemeentefonds. Case 8 is dan ook vrij onafhankelijk van deze inkomsten: het aandeel van de werkingssubsidies in de exploitatieontvangsten ligt ver onder het Vlaamse gemiddelde.

Zoals eerder aangehaald is het ambitieniveau van het college relatief laag. Dit vertaalt zich in lage investeringsuitgaven in vergelijking met de Belfius-cluster en Vlaanderen. Ook de instandhoudingsratio is eerder laag.

Uiteindelijk werd de perceptie van de respondenten ten aanzien van de beleids- en beheerscyclus bevraagd. De meningen hieromtrent lopen sterk uiteen. Aan de ene kant wordt het beschouwd als een zinvol beleidsinstrument dat ervoor zorgt dat het meerjarenplan en de verschillende acties op een gestructureerde manier worden opgevolgd. Aan de andere kant wordt de meerwaarde van het instrument in twijfel getrokken: de gemeenteraad wordt volgens de respondenten voor een deel uitgehold omdat BBC te complex is om te interpreteren. Bovendien zou het systeem stilstand in de hand werken:

“Eén van de doelen van BBC was om het primaat van de politiek en gemeenteraad versterken, maar eigenlijk is het omgekeerde gebeurd. De gemeenteraad is een lege doos geworden.”

10.7. INFORMATIEMANAGEMENT

De gemeente kijkt aan tegen een achterstand wat betreft IT en digitalisering. Case 8 heeft dan ook geen uitgebouwde IT-dienst:

“Wij hebben eigenlijk geen IT-dienst: wij hebben iemand die hier deels vrijgesteld is om keukenproblemen op te lossen, een ‘helpdesk-medewerker’, en dan hebben wij iemand van de provincie die hier halftijds werkt als IT’er. In totaal hebben wij dus ¾ voltijdse.”

Het is duidelijk dat het managementteam stappen wil zetten op dat vlak, maar dat zij in deze kwestie niet altijd een politieke bondgenoot hebben:

“Wij wilden 1 iemand voltijds aannemen voor het managementteam en ook dat vonden zij (de lokale politiek) niet nodig.”

“Maar er worden ook wel dingen digitaal gemaakt waarna ik mij soms een beetje afvraag van ‘Is dat nu echt wel de moeite? Moet je daar al die tijd insteken voor die paar keren dat je dat gaat gebruiken?’.”

Desalniettemin heeft de gemeente de laatste jaren een inhaalbeweging ingezet:

////////////////////////////////////

“En als ik het bekijk van in het begin dat ik hier werk, tegen dat wij de server hebben gekregen in 2014... Die drie jaar zijn wij echt enorm gegroeid. Vroeger was alles nog vrij manueel. Nu is eigenlijk 70% digitaal. Wij hebben een serieuze inhaalbeweging gedaan op 3 jaar tijd.”

10.8. PEOPLEMANAGEMENT

De personeelsdienst van Case 8 bestaat uit twee werknemers, waarvan één belast is met louter personeelsadministratieve taken, terwijl de andere zich kan focussen op human resource management. Toch merken de personeelsleden weinig verschil met de oude situatie, waarin geen plaats was voor HRM:

"Ik denk dat erop zich niet zo veel veranderd is, neen. Ik denk gewoon dat er meer tijd is om bepaalde beleidsitems uit te voeren, dat het niet alleen meer over beheer gaat maar dat er ook bepaalde onderwerpen kunnen behandeld worden. [...] Wij hebben geen opleidingstraject per medewerker ofzo, en ikzelf neem minder deel aan vormingen dan dat vroeger het geval was."

De gemeente heeft moeite met het aantrekken van bepaalde profielen. Dit wijt de gemeente niet aan haar schaal, maar wel aan de verloning die niet concurrentieel is ten opzichte van de private markt. Medewerkers die op A-niveau worden aangeworven komen nog in aanmerking om statutair benoemd te worden. Zo hoopt de organisatie voor een deel tegemoet te komen aan de verloning.

“Neem nu een diensthoofd infrastructuur, dat is een heel moeilijk in te vullen functie. Die mensen zijn veel meer verloond dat wat zij bij ons kunnen krijgen, dus ja, dat blijft een moeilijk gegeven. [...] Ik denk niet dat het met de grootte van de gemeente te maken heeft. Als ik naar mijn collega’s kijk dan zijn de profielen die moeilijk liggen voor een kleinere gemeente ook moeilijk voor een grotere stad. Wat zijn de moeilijke profielen? Ik hoorde bijvoorbeeld technische profielen, ICT-mensen, ...”

De organisatie kent weinig interne mobiliteit, zowel horizontaal (tussen diensten onderling) als verticaal (doorgroeimogelijkheden):

“De fusie moet een oplossing bieden waar je ook meer differentiatie in functies gaat kunnen hebben, waar mensen ook sneller een toekomstperspectief kunnen zien in de organisatie, wat nu quasi onbestaande is. Het is echt uitzonderlijk bij ons dat wij zeggen van: ‘je kan doorgroeien’. Het College staat er ook achter om elke functie extern open te verklaren en niet enkel via bevordering te werken. In die zin moet iedereen terug een examen doen als men voor een nieuwe functie solliciteert.”

10.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Strategisch management valt uiteen in vijf indicatoren. Een eerste betreft organisatiebeheersing, waarbij we de gebruikte organisatiebeheersingsystemen in kaart brengen en hun functioneren binnen de werking nader onderzoeken. Er is nog geen sprake van een omvattend, geïntegreerd organisatiebeheersingssysteem.

////////////////////////////////////

“Er is nog geen geïntegreerd beleid. Beleidsmatig is er niets. [...] Laat staan gemeenschappelijke acties. Dat niet. De actie is nog altijd gekoppeld aan een organisatie die de trekker is maar dat wil niet zeggen dat er geen partners gezocht worden langs de overkant.”

Daarnaast kent Case 8 geen sterke meetcultuur, in de gemeente noch in het OCMW. In het kader van de gemeentefusie wil de gemeente hier echter prioritair op inzetten:

“Ik weet niet of wij de grote meters zijn. Wij meten wel de dingen die nodig zijn - laat ons zeggen dat we heel veel cijfermateriaal hebben over ons aantal dossiers etc. - maar ik denk zeker niet meer dan een andere gemeente. Dat zou me verwonderen. [...] Nee, wij hebben geen meetcultuur (lacht).”

“Met het fusieverhaal is dat onvermijdelijk. Als je personeel gaat inzetten moet je ergens objectiveren. Dat moet ergens aan gelinkt zijn.”

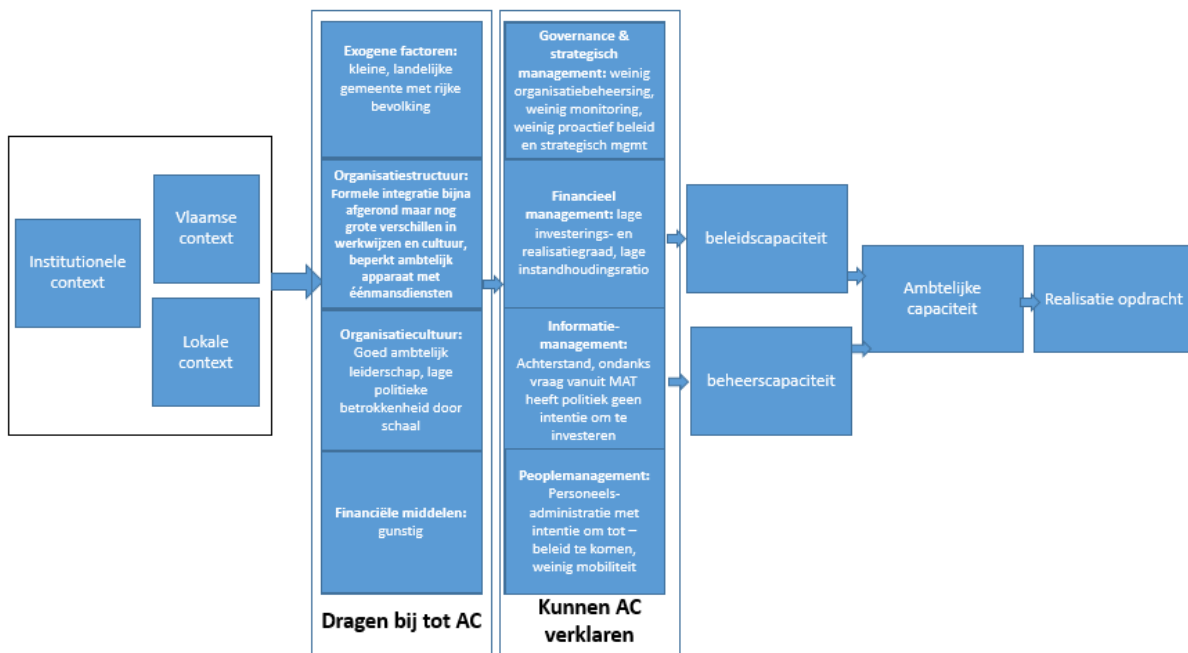
Door de beperkte personeelscapaciteit wordt het middenkader en zelfs het managementteam vaak gedwongen om operationeel mee te werken, wat een rem is op beleidsvoorbereidend werk en het uittekenen van strategische lijnen. Het beleid is dan ook soms gebrekkig gefundeerd, en zeker niet altijd evidence-based. Dit is deels te verklaren door de afwezigheid van een beleidsmedewerker.

De politieke stabiliteit zorgt er volgens de respondenten voor dat het beleid wordt vormgegeven met oog voor de langere termijn, en dat er ruimte is voor proactieve beleidsvoering:

“Ik denk dat wij toch nog trachten om te anticiperen op zaken die zich voordoen, op alle vlakken eigenlijk. Plus ook: als we iets doen, neem nu een belangrijke investering, dan denken we na van: ‘Allez wat gaat de bevolking daar over 20 jaar van zeggen?’ dat is een beetje nadenken op termijn. Als je iets doet mag dat niet kortzichtig zijn.”

////////////////////////////////////

10.10. CONCLUSIE

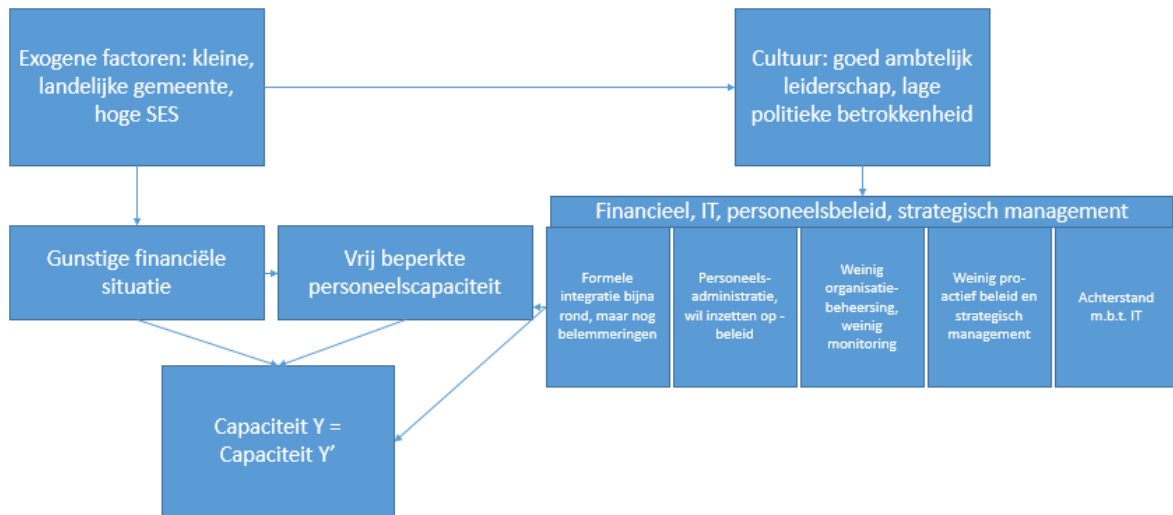


In Case 8 speelt schaal een belangrijke rol. Het gaat om een kleine gemeente (10 000 inwoners) met een sterk landelijk karakter. Hoewel de bevolking vrij welstellend is en de gemeente financieel gezond, is er een beperkt ambtelijk apparaat. Dat wordt door de top van de organisatie niet als een probleem beschouwd, daar het ambitieniveau relatief laag ligt. De investerings- en realisatiegraad zijn dan ook lager dan gemiddelde. Er zijn daarenboven weinig bijkomende investeringen in bijvoorbeeld personeel gepland. Daardoor blijven er veel zogenaamde éénmansdiensten actief, wat de gemeentelijke werking bijzonder kwetsbaar maakt. Case 8 heeft de integratie opgevat als een manier om aan jobverbreding te doen: door de personeelsleden multi-inzetbaar te maken tracht de organisatie om deze kwetsbaarheid deels teniet te doen. Daardoor is er echter weinig ruimte voor specialisatie in de organisatie.

De schaal van Case 8 zorgt er tevens voor dat de schepenen hun mandaat niet voltijds bekleden. Een gevolg hiervan is dat de politieke betrokkenheid eerder laag is. Dit zorgt ervoor dat er niet volgens het schepenenmodel wordt gewerkt, maar het wordt soms ook beschouwd als een rem op de werking van de organisatie. Dit uit zich bijvoorbeeld op vlak van IT en digitalisering, een domein dat op dit moment onderontwikkeld is ten opzichte van andere gemeenten. Hoewel de vraag naar IT-gerichte investeringen groeit vanuit het MAT lijkt het politieke niveau niet overtuigd van de noodzaak hiervan – deels doordat ze onvoldoende betrokken zijn bij de organisatie en dus weinig voeling hebben met de (misschien minder tastbare) nood aan IT en digitalisering.

Ook op vlak van governance en strategisch management scoort Case 8 zwak. Door de beperkte personeelscapaciteit en de inzet op jobverbreding slaagt de organisatie er nauwelijks in om na te denken op strategisch niveau: het middenkader en zelfs het managementteam moeten zich uit tijdsgebrek nog vaak buigen over operationele zaken.

De geplande schaalvergroting kan hier in veel gevallen voor een oplossing zorgen: grotere diensten kunnen ruimte maken voor specialisatie, de politieke betrokkenheid kan worden uitgebreid doordat het schepenmandaat een voltijdse betrekking wordt en de noodzaak aan bepaalde investeringen zal zich duidelijker manifesteren.



11. BESCHRIJVING CASE 9

11.1. GEINTERVIEWDEN

- Burgemeester
- OCMW-voorzitter
- Secretaris Gemeente
- Secretaris OCMW
- Financieel beheerder OCMW
- IT-medewerker gemeente + OCMW
- Gewestelijk ontvanger OCMW
- Medewerker personeelszaken

11.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 9 KENMERKEN

Case 9 is een kleine gemeente, zowel qua oppervlakte als qua inwonersaantal (ongeveer 10 000 inwoners). Case 9 telt drie kernen:

“Case 9 is een plattelandsgemeente. Een integratie van 3 deelgemeenten [...] zonder echte kern. Wij hebben eigenlijk geen gemeente die veel groter is dan een andere. De deelgemeenten zijn ongeveer even groot en evenwaardig. Je hebt ook het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Dat heeft zijn voordeel uiteraard: dat wij elkaar in evenwicht houden, dat wij ook goed zicht hebben op het ruimtegebruik en ook rekening kunnen houden met het evenwicht tussen de drie gemeenten, zowel op sociaal als op cultureel vlak.”

De totale bevolking van Case 9 groeit maar dit gebeurt veel langzamer dan de Belfius-cluster en Vlaanderen. Ook in Case 9 speelt de vergrijzing een belangrijke rol. De groei van het aantal 65-plussers is evenwel minder sterk dan het gemiddelde van de gemeenten binnen de Belfius-cluster en binnen Vlaanderen. Het aandeel 65-plussers ten opzichte van de totale bevolking in Case 9 ligt vandaag net onder het gemiddelde van de gemeenten binnen de Belfius-cluster en Vlaanderen. Het aantal jongeren daalt dan weer sterk, zowel in absolute aantallen als qua aandeel ten opzichte van de totale bevolking. De afhankelijkheidsratio (het aantal jongeren en 65-plussers ten opzichte van de bevolking 20-64 jaar) is in Case 9 vrij laag in vergelijking met de Belfius-cluster en Vlaanderen.

Case 9 kent weinig migranten. Ondanks een lichte groei ligt het aantal inwoners met een vreemde nationaliteit nog ver onder het gemiddelde binnen de Belfius-cluster en Vlaanderen.

De bevolking in Case 9 is overwegend autochtoon en welstellend. Het gemiddelde inkomen per inwoner is hoger dan binnen de Belfius-cluster.

[illegible]

Al sinds de jaren 1980 levert eenzelfde partij de burgemeester van Case 9. Er is dus een sterke politieke stabiliteit in de gemeente.

11.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

In Case 9 zijn de gemeente en het OCMW al fysiek geïntegreerd sinds 2008. Toch dient de organisatie nog stappen te zetten richting een echte eengemaakte structuur. Er is bijvoorbeeld nog geen absolute eenheid van leiding (*“Wij hebben nog geen gemeenschappelijk managementteam. Wij werken eerder nog volledig apart, behalve dat wij wel bij elkaar binnenspringen en geregeld overleg hebben.”*) en er zijn nog duidelijke cultuurverschillen tussen beide organisaties. Daarenboven moeten verschillende procedures nog op elkaar worden afgestemd, en worden op dit moment voorbereidingen getroffen om naar gezamenlijke softwarepakketten te evolueren:

“Wat is er veranderd? Wij zitten nu al samen, ons administraties van OCMW en gemeente, sedert 2008. En dat heeft wederzijdse begrip wel bevorderd denk ik. Hoewel wij, zowel gemeente als OCMW, een andere cultuur hebben die in de loop van de jaren is gegroeid en wij moeten nog meer naar elkaar toegroeien denk ik.”

“Uiteindelijk blijft het wel, zij die verantwoordelijk zijn voor het personeel van het OCMW en wij die verantwoordelijk zijn voor het personeel van de gemeente. Dus je blijft altijd wel binnen die twee zuilen werken en al je overleg dat er is, is eigenlijk vrijblijvend. Je doet het of je doet het niet. Dus concreet, naar werking toe, voel je dat niet echt. Je hebt wel makkelijkere contacten, ga je eens de telefoon pakken, je komt elkaar eens tegen in de gang en je eens babbelt.”

“We zitten al samen sinds 2008, maar je blijft 2 aparte entiteiten hebben, 2 zuilen eigenlijk. [...] Eigenlijk, en dat vind ik zo raar, ’s middags: er is 1 eetzaal maar een groot deel van sociale dienst zit in de vergaderzaal, apart. Terwijl dat dit toch een moment is dat je allemaal samen kan zijn. Dat vind ik dan raar.”

Case 9 heeft een beperkt ambtelijk apparaat: het telt minder VTE's per 1000 inwoners dan de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Het kleine aantal inwoners zorgt er dan ook voor dat er veel éénmansdiensten actief zijn, wat vaak voor problemen zorgt. De gemeente tracht dit op te vangen door haar structuren aan te passen en in te zetten op flexibiliteit:

“Ja wij hebben inderdaad ook verschillende éénmansdiensten of éénvrouwdiensten en dat is soms wel moeilijk. Wij trachten hen op te vangen door een beetje clustervorming in vrije tijd, dat de jeugd- en sportconsulent bijvoorbeeld tijdelijk vervangen kan worden door toerisme en cultuur. Inderdaad, dat is wel een aandachtspunt.”

“Maar het gevoel is wel, wij gaan zo veel mogelijk doen met een zo beperkt budget, met een beperkt apparaat, door mensen zo veel mogelijk polyvalent in te zetten. Dat zij niet gefixeerd blijven op de job die zij nu doen maar dat zij meer mogelijkheden krijgen. En dan moeten zij die ook grijpen, natuurlijk.”

“Ik denk dat wij niet groot zijn, maar dat ook ons bestuur niet wil dat wij uitgroeien tot een groot bestuur. Dat wij nog altijd een klein bestuur zijn, waarbij we een hoge productiviteit per kop nastreven, maar ook dat de mensen zich goed voelen in job.”

Ook naar kwalificatie en competenties van de medewerkers toe scoort Case 9 relatief laag:

“Ik heb het gevoel dat wij ietsje te veel administratief medewerkers hebben die ook alleen maar dat kunnen, repetitieve administratie, en dat wij iets te weinig draagkracht hebben op dat tussenniveau: die B-niveaus die eigenlijk wat meer aankunnen. [...] Dat merk je goed met nieuwe programma's of als je ze iets nieuw toont: dat duurt 5 keer zo lang, of zij blijven dingen komen vragen. In het OCMW, daar zijn de niveaus ietsje hoger en die hoor je bijna niet.”

“Maar er is een kleine inhaalbeweging, vroeger was het eigenlijk allemaal op C-niveau. Nu komt er wel eens een B binnen. Maar eigenlijk, in principe, is het niveau nog laag omdat wij nog steeds met oudere werknemers zitten die vroeger zijn aangeworven en die blijven hier tot hun pensioen. Maar wij weten ook dat er een middenkader op B-niveau moet komen, dus dat zal in de toekomst wel opgetrokken worden.”

Hoewel zowel het managementteam als de personeelsleden vragen om meer hoogopgeleid personeel, is de lokale politiek vandaag nog niet overtuigd van deze noodzaak:

“Ja, en de kwaliteit van het personeel vind ik eigenlijk goed meevallen. Vaak zeggen ze over kleinere besturen dat er onvoldoende hoge profielen zijn, maar dat valt ook goed mee en we proberen toch op een aantrekkelijke manier mensen aan te werven, zoals onze ICT’er. Je kunt zeggen: dat is B-niveau, maar je moet vissen in de vijver die je hebt. Dat zijn wel een aantal personen die in de privé ook perfect zouden kunnen meewerken en die maken dat wij veel doen.”

11.4. ORGANISATIECULTUUR

Een eerste indicator binnen de factor organisatiecultuur betreft leiderschap, zowel op het ambtelijke niveau (managementteam, diensthoofden) als op het niveau van de lokale politiek. Zoals eerder vermeld zijn in Case 9 nog twee onafhankelijk opererende managementteams actief. Het MAT van de gemeente bestaat uit de secretaris, de financieel beheerder en het diensthoofd algemene zaken, aangevuld met de burgemeester. Het MAT van het OCMW is uitgebreider, en is opgebouwd rond de diensten. Het leiderschap van de managementteams wordt vrij positief geëvalueerd, al zijn er enkele werkpunten:

“Er is gebrek aan communicatie tussen managementteam enerzijds en personeel anderzijds.”

De respondenten zijn het er unaniem over eens dat de politieke continuïteit ervoor zorgt dat er meer op lange termijn wordt gedacht en gepland. Daarenboven stellen de respondenten vast dat de sfeer in de gemeenteraad goed is, en dat er over partijgrenzen heen vlot en constructief wordt samengewerkt.

De verhouding tussen het politieke niveau en het management wordt door beide partijen als goed ervaren. Ook op vlak van politiek-ambtelijke verhouding is communicatie een belangrijk aandachtspunt:

////////////////////////////////////

“Nu, wij hebben een doorlichting gehad. Eén van de zaken die eruit kwam is dat er een soms beetje communicatie ontbrak. Zo zijn er vaak beslissingen die politiek genomen werden en die niet effectief vertaald werden naar de werkvloer. Eén van de zaken die wij aangepast hebben is eigenlijk dat de diensthoofden, of de mensen die zij afvaardigen, die dus niet zelf konden toelichten op het college, omdat dat toch soms meer specialistenmaterie vaak is, en het helpt wel om een draagvlak te creëren. Het schepencollege was daar ook van vershoten dat er uit die bevraging bleek van ‘die drempel is soms groter dan verwacht.’ Het is ook afhankelijk van wat de verwachtingen zijn natuurlijk, en hoe mondig het personeel. Maar wij moeten erover waken dat iedereen durft te spreken en open durft te zijn.”

Opvallend is dat het managementteam en de lokale mandatarissen stellen dat het schepenmodel grotendeels tot het verleden behoort, terwijl de medewerkers vinden dat het schepenmodel nog sterk aanwezig is binnen de gemeentelijke werking:

“Soms heb ik wel het gevoel dat de inmenging van de politiek in de dagelijkse werking van het bestuur op vlak van personeel soms iets te groot is. Er zijn bepaalde momenten dat ik heel blij ben dat zij er zijn en dat wij de steun van hen hebben, maar er zijn ook momenten waarvan ik vind dat zij eigenlijk zelf zouden moeten zeggen van: ‘dit is niet voor ons, dit is voor de ambtenaren’. Een simpel voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld onze technische dienst. (Persoon A) werkt in (dienst X) en wordt voor een week, omdat die te veel uitstelt, verplaatst naar (dienst Y). (Een familielid van persoon A) belt ‘s avonds naar één van de schepenen en die zegt: ‘Ja maar ja, mijn zoon staat niet graag in (dienst Y), die moet in (dienst X) zitten’. En een dag nadien wordt hier gezegd: ‘Jullie moeten hem uit (dienst Y) halen en die moet terug naar (dienst X)’. [...] Dat moet je als schepenen weten, dat je je met zulke zaken niet mag moeien. [...] Soms vind ik de inmenging wel iets te groot, zeker in een kleine gemeente als hier. Iedereen kent iedereen, de stap naar de politiek is zeer klein en soms uit onverwachte hoeken waaiert daar iets waarvan je zegt ‘Oei, van waar komt dat nu?’.”

De personeelsleden stellen dat het schepenmodel zich tijdens verkiezingsperiodes nog sterker manifesteert.

11.5. FINANCIËLE MIDDELEN

De schuldratio van Case 9 ligt ver boven het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De financiële schuld per inwoner is hoog.

De aanslagvoet van de aanvullende personenbelastingen is in Case 9 vergelijkbaar met dat van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting zijn eerder hoog, voornamelijk doordat de bevolking in Case 9 relatief welstellend is. De gemeente is dan ook erg afhankelijk van de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting bij de financiering van haar activiteiten. De gemeente heeft daarnaast weinig bijkomende belastingen. De hoge APB-afhankelijkheid is deels te verklaren door het gebrek aan industrie in Case 9:

“Ik zit hier 25 jaar en de belastingen zijn eigenlijk nog niet opgetrokken geweest. Ik heb altijd hetzelfde tarief betaald... Dus daar ligt de burger ook niet wakker van. [...] Ik wil zeggen, het is niet enkel hetgeen je krijgt dat telt, maar ook hoeveel je moet betalen. Die efficiëntieoefening, dat is bij ons fundamenteel.”

11.6. FINANCIEEL MANAGEMENT

Case 9 is een relatief rijke gemeente, wat zich vertaalt in een positieve autofinancieringsmarge. Deze ligt wel lager dan het gemiddelde van de gemeenten in de Belfius-cluster en Vlaanderen. Het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten is gunstig.

Case 9 ontvangt jaarlijks minder middelen uit het gemeentefonds dan het gemiddelde binnen de Belfius-cluster, en veel minder dan het Vlaamse gemiddelde. Case 9 is dan ook vrij onafhankelijk van de inkomsten uit het gemeentefonds: het aandeel van de werkingssubsidies in de exploitatieontvangsten ligt ver onder het Vlaamse gemiddelde. De respondenten zijn relatief tevreden over de financiële middelen die zij ontvangen uit het gemeentefonds.

De investeringsuitgaven zijn erg laag in vergelijking met de Belfius-cluster en Vlaanderen. Ook de instandhoudingsratio ligt tussen het gemiddelde van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Case 9 neemt een kritische houding aan ten opzichte van de beleids- en beheerscyclus. Het managementteam geeft aan dat het instrument veeleer als doel op zich wordt gebruikt dan als middel om beter beleid te voeren, zowel op ambtelijk als op politiek vlak:

“BBC op zich, als ik daar eerlijk in moet zijn, hebben wij heel mooi opgemaakt. Een heel mooi document met beleidsdoelstellingen. Eigenlijk moeten wij op basis daarvan sturen wat wij gaan doen, maar in de realiteit is dat eerder de omgekeerde beweging: wij starten projecten op, en daarna kijken we of die passen binnen één van de beleidsdoelstellingen.”

Daarenboven erkennen de respondenten dat de BBC te moeilijk is voor de gemeenteraadsleden, wat de discussies in de gemeenteraad ten negatieve beïnvloedt:

“Zij krijgen nu veel te veel informatie waar zij niet direct iets mee kunnen doen en ik denk dat dit zodanig ontmoedigend is dat zij eigenlijk de moed opgeven [...] Ons verbaast het altijd als het voorligt en wij verwachten op voorhand bepaalde zaken... Maar het verbaast ons altijd op een gemeenteraad dat wij denken van: ‘Oké, daar gaan zij toch vragen over stellen?’. En dat zij daar dan punten uithalen dat wij zoiets hebben van: ‘Hoe komen zij daar nu bij?’. En dat zij eigenlijk de grote zaken niet zien. Als je kijkt wat de impact was van het her-negotiëren van de leninglast, waar we over honderdduizenden euro’s spraken, daar heeft niemand dan vragen over gesteld. Wij hebben het zelf moeten zeggen!”

11.7. INFORMATIEMANAGEMENT

Er is pas sinds 2014 een voltijdse IT-medewerker actief in Case 9. Momenteel is er dus 1 IT-expert in dienst voor zowel gemeente en OCMW als voor de gemeentelijke school. De taak van deze medewerker is dan ook voornamelijk operationeel van aard (*“Zij moet er gewoon voor zorgen dat iedereen kan werken”*). Er is dan ook geen ruimte om op strategisch niveau na te denken over informatisering. De gemeente is dus zeker geen voorloper wat betreft IT. Daarenboven is er relatief veel weerstand binnen het ambtelijk apparaat ten opzichte van verandering, wat de implementatie van nieuwe hard- en software niet vergemakkelijkt.

////////////////////////////////////

11.8. PEOPLEMANAGEMENT

Op dit moment telt de personeelsdienst van de gemeente 2 medewerkers, en deze van het OCMW 3. De functie van de gemeentelijke personeelsdienst beperkt zich dus tot het louter personeelsadministratieve luik. De gemeente heeft wel de ambitie om te evolueren tot een echte HR-dienst. Binnen het OCMW is er wel een relatief goed uitgewerkte HR-poot actief, waarin een positief aanwezigheidsbeleid, een attentiebeleid en een vrijwilligersbeleid werden ontwikkeld. De respondenten verwachten dat de integratie van de gemeente en het OCMW een katalysator kan zijn om ook binnen de gemeente meer op HR in te zetten, al zien zij dit eerder op (middel)lange termijn.

De interne mobiliteit binnen de organisatie is eerder beperkt. De respondenten verwachten dat ook dit zal groeien van zodra de integratie echt wordt doorgevoerd, zowel in horizontale (tussen de diensten / gemeente-OCMW onderling) als verticaal (doorgroei mogelijkheden). Het managementteam is zich bewust van de groeiende nood aan mogelijkheid tot interne mobiliteit:

"Ik denk dat beide (horizontale en verticale mobiliteit) belangrijk zijn, ook naar de toekomst toe. Jobs veranderen. Vroeger kon je hier binnenkomen als administratief medewerker en bleef je hier als administratieve medewerker. Mensen verwachten nu andere zaken als zij komen werken. [...] Als je kwaliteit wil aantrekken, dan moet je de kansen geven om zich te ontwikkelen, en moeten wij trachten om personeel in te zetten waar zij echt talent voor hebben of waar zij graag werken."

11.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

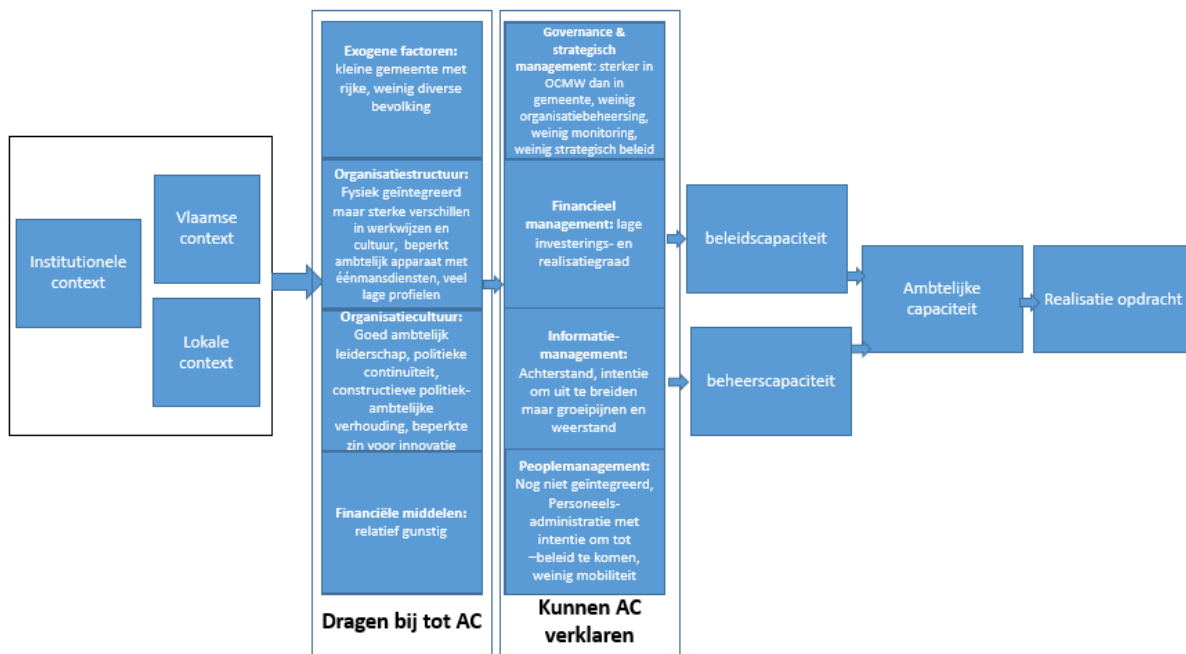
Hoewel het OCMW een systeem voor organisatiebeheersing gebruikt, is dit in de gemeente niet het geval. De BBC en de leidraad organisatiebeheersing worden in de gemeente veeleer als doel op zich gebruikt. Er zijn geen processen en procedures uitgeschreven. Op vlak van organisatiebeheersing heeft Case 9 dus nog veel marge om te groeien. De organisatie is zich hiervan bewust:

“Neen, er was eigenlijk niets van echt formele organisatiebeheersing, maar aangezien het OCMW al in dat project zit denk ik dat het interessant is voor ons om dezelfde richting uit te gaan. In eerste instantie denk ik dat wij een soort zelfbevraging gaan doen, maar we moeten nog kijken hoe uitgebreid wij dat zullen doen. Is dat enkel aan het MAT of is het aan heel het personeelsbestand om die prioriteiten daarin te bepalen?”

Ten tweede bekijken we de aan- of afwezigheid van meetsystemen, en gaan we na in welke mate deze gegevens worden gebruikt om evidence-based beleid te voeren. Case 9 kent geen sterke traditie van meten en monitoren, in de gemeente noch in het OCMW. De afwezigheid van data zorgt er dan ook voor dat het beleid vaak niet altijd evidence-based is. Daar komt nog bij dat het managementteam nog te vaak operationele taken op zich moet nemen, zodat echt beleidsvoorbereidend werk tot een minimum wordt herleid. Dit wordt voor een groot deel verklaard door het beperkte ambtelijk apparaat. Gevolg daarvan is dat er vaak ongefundeerd ad hoc-beleid wordt ontwikkeld, en dat het managementteam geen ruimte heeft om strategische lijnen uit te tekenen:

////////////////////////////////////

11.10. CONCLUSIE



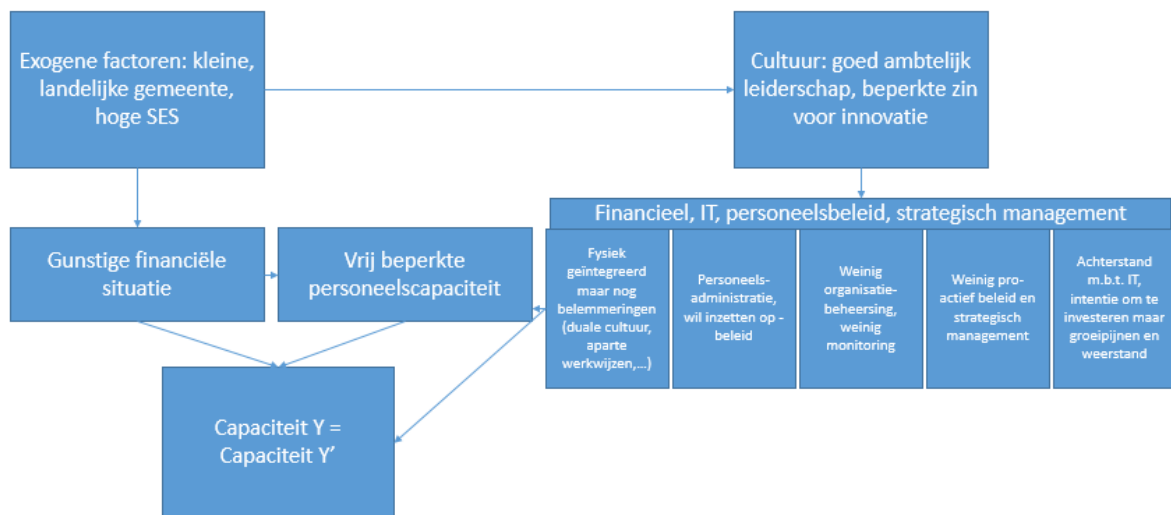
Case 9 is sterk gelijkend op Case 8: in beide gevallen gaat het om een kleine gemeente (10 000 inwoners) met een sterk landelijk karakter. Hoewel de bevolking in zowel Case 8 als Case 9 vrij welstellend is en de gemeente financieel gezond, is er een beperkt ambtelijk apparaat. Het ambitieniveau ligt echter vrij laag, dus de omvang van het personeelsbestand wordt niet als problematisch beschouwd.

Ook in Case 9 zijn er weinig bijkomende investeringen in bijvoorbeeld personeel gepland. Daardoor blijven er in beide organisaties veel éénmansdiensten actief, wat de gemeentelijke werking bijzonder kwetsbaar maakt. Beide organisaties hebben ingezet op jobverbreding: door de personeelsleden multi-inzetbaar te maken tracht de organisatie om deze kwetsbaarheid deels teniet te doen. Daardoor is er echter weinig ruimte voor specialisatie binnen de organisatie.

Het verschil tussen beide organisaties schuilt in de respectievelijke structuren. Case 8 staat al vrij ver wat betreft de integratie gemeente-OCMW, terwijl Case 9 – hoewel reeds lang fysiek geïntegreerd – nog achterop hinkt in de éénmaking van de organisatie. Het OCMW werkt in Case 9 een stuk professioneler dan de gemeente. Dit uit zich onder meer op vlak van governance en strategisch management: het OCMW gebruikt een systeem voor organisatiebeheersing, terwijl dit in de gemeente niet het geval is. De BBC en de leidraad organisatiebeheersing worden in de gemeente veeleer als doel op zich gebruikt. Hierdoor ontstaat een gebrek aan evidence-based policy en strategische beleidsvoering. Ook op het vlak van peoplemanagement loopt het OCMW voor op de gemeente. Terwijl de gemeentelijke personeelsdienst zich beperkt tot het louter administratieve luik, heeft het OCMW een aanwezigheidsbeleid, een attentiebeleid en een vrijwilligersbeleid ontwikkeld.

Ook in Case 9 kan de schaal worden gezien als een belemmerende mediërende factor, al komt het niet zo expliciet tot uitdrukking als in Case 8. Dit is op zich enigszins contradictorisch: we zouden immers kunnen

verwachten dat de schaal in Case 9 door de prille status van het integratieproces nog sterker een remmende rol speelt. Hierbij dient echter vermeld te worden dat in de resultaten mogelijks een bias optreedt: doordat Case 8 effectief fusieplannen heeft staan zij waarschijnlijk positiever ten opzichte van schaalvoordelen, terwijl deze in Case 9 onderschat kunnen worden.



12. BESCHRIJVING CASE 10

12.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Burgemeester
- OCMW-voorzitter
- Secretaris gemeente
- Financieel beheerder gemeente en OCMW
- Voormalig kwaliteitscoördinator
- Diensthooft personeel (lid MAT)
- Diensthooft vrije tijd (lid MAT)
- Afdelingshooft interne zaken
- Medewerker personeelsdienst
- Medewerker archiefdienst
- Medewerker financiële dienst
- Medewerker IT-dienst

12.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 10 KENMERKEN

Case 10 is qua oppervlakte bijzonder groot: ze ligt ver boven de gemiddelde oppervlakte in haar Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De gemeente telt ongeveer 45 000 inwoners, verspreid over acht kernen. De bevolkingsdichtheid is eerder laag. Case 10 situeert zich in de onmiddellijke nabijheid van een economische groeipool, wat belangrijke fiscale implicaties heeft. Case 10 is dus een erg uitgestrekte gemeente met een grote diversiteit aan functies (wonen, platteland, industrie), wat een aantal uitdagingen met zich meebrengt:

“Als ik mijn gemeente moet voorstellen aan mensen die de gemeente minder goed kennen, dan zeg ik altijd: vertrekkend in het zuiden is een landbouwgebied, je krijgt een stedelijke kern, ik neem de autostrade en ik kom in (een belangrijke economische groeipool) terecht, en dat allemaal zonder een millimeter de gemeentegrens te overschrijden. Dus dat typeert Case 10. Welke problemen of welke thema’s dus moeten verzoend worden? Verstedelijking, ontwikkeling, industrialisatie. En anderzijds toch die landelijkheid, ja, dus niet altijd evident.”

"Qua oppervlakte zijn wij bij de grootsten van Vlaanderen. Dat heeft zijn consequenties naar dienstverlening toe. (Eén van onze kernen) ligt op 20km van hier. Dan organiseer je daar ook wat betere dienstverlening he, omdat dat zo ver is. Daar voorzien we een goede bibliotheekwerking, veel permanenties, zelfs op zaterdag... Voor de meeste zaken kunnen de mensen daar terecht."

Er is een lichte toename van de bevolking, voornamelijk door vergrijzing: het aantal 65-plussers stijgt sterker dan gemiddeld. Het aandeel 65-plussers ten aanzien van de totale bevolking is het laatste decennium vrij sterk gestegen, terwijl het aantal jongeren sterker dan gemiddeld daalt. Het aantal personen met een vreemde nationaliteit is gestegen. Deze stijging is vergelijkbaar met het gemiddelde van de gemeenten binnen de Belfius-

////////////////////////////////////

cluster, maar ligt ver onder het Vlaamse gemiddelde. Case 10 kent dus een weinig diverse bevolkingssamenstelling. Het gemiddeld inkomen ligt relatief hoog. De kansarmoede-index ligt boven het gemiddelde van de Belfius-cluster, maar nog ver onder het Vlaamse gemiddelde.

Case 10 wordt bestuurd door een coalitie met een ruime meerderheid. De gemeente heeft al sinds de jaren 1970 onafgebroken een burgemeester van eenzelfde partij. Case 10 kent dus een sterke politieke continuïteit.

12.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

De organisatie staat nog niet ver wat betreft de integratie van het OCMW in de gemeentelijke werking. Hoewel de meeste ondersteunende diensten al zijn samengevoegd, zijn er een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo zijn de processen nog niet op elkaar afgestemd, wordt er nog met verschillende softwarepakketten gewerkt en is er nog geen absolute eenheid van leidinggeven (er zijn bijvoorbeeld nog twee secretarissen):

“Als dienst kunnen wij geïntegreerd zijn, al dan niet volledig. Maar in hoeverre is het MAT geïntegreerd? Daar stel ik me grote vragen bij, want volgens mij zijn zij absoluut niet geïntegreerd, en zitten zij op hun eigen eilandje. Dan wordt het moeilijk om een onderliggende, ondersteunende dienst te integreren. Als dat niet van bovenuit al komt, dat daar nog problemen of conflicten zijn, of juridische bruggen...”

Tevens is de gemeente bezig met het oprichten van een zorgbedrijf, wat binnen de organisatie door velen ervaren wordt als een terugschroeven van de integratie gemeente-OCMW.

Case 10 stelt dat ze een besparing wil doorvoeren doordat gepensioneerde werknemers in de toekomst niet automatisch zullen worden vervangen. De organisatie telt vandaag al relatief weinig VTE's, wat zich al enkele keren heeft vertaald in een verminderde kwaliteit van de dienstverlening:

“Het voorbeeld van schoonmaak, dat is wel heel acuut geweest. Men zei gewoon tegen de coördinator: onze scholen zijn van de properste van heel België, die hadden een uitstekend rapport gekeken. Toen hebben ze letterlijk gezegd: ‘Dat mag een beetje minder’. Daar hebben ze effectief gezegd dat de kwaliteit naar beneden mag. Maar natuurlijk, als schoonmaakster zelf [...] Je bent dan geëngageerd om je werk goed te doen. Motiverend is dat niet echt.”

Het politieke niveau maakt zich sterk dat de kwaliteitsafname zich vooral op het operationele niveau manifesteerde. Op de werkvloer zelf klinkt dat echter anders:

“Het feit dat je iets nieuws moet installeren dat je zelf nog nooit gedaan hebt, en dat je dat zelf snel moet installeren, terwijl je vroeger eens goed kon kijken wat de betere manier was. Nu moet dat holder de bolder, en achteraf heb je er dan miserie mee: je moet het dan gaan aanpassen, ofwel krijg je er massa's fouten door, omdat je eigenlijk niet wist hoe je het moest installeren. En dat achtervolgt u. Je krijgt geen tijd meer, het moest eigenlijk gisteren al gebeurd zijn.”

“Bij ons is er iemand die 4/5 werkte op pensioen gegaan, die is niet vervangen, dus alle collega's krijgen dan zo wat her en der verspreid iets bij. Dat is allemaal normaal dat je dat er maar bij neemt. En in het

begin lukt dat allemaal wel, bij mij ook, maar na twee jaar zie je dat er minder controles gebeuren, je kan iets niet meer ten gronde nakijken, alles moet snel gebeuren.”

Recent is de aanwervingsstop opgeheven, en wordt er opnieuw meer geïnvesteerd in personeel:

“Het is zo dat wij wel voelen dat een aantal dingen niet meer naar behoren werden gedaan omwille van de aanwervingsstop die er geweest is, maar anderzijds komen er nieuwe taken naar ons toe en die moeten ook ingevuld worden. Dat is zeker. En dan op bepaalde vlakken hadden wij ook een beetje achterstand, bijvoorbeeld rond de opvolging van bouwvergunningen en dergelijke, of dat die effectief en correct werden uitgevoerd. Daar is nooit naar gekeken.”

12.4. ORGANISATIECULTUUR

Het feit dat er in de gemeente Case 10 nog geen absolute eenheid van leidinggeven bestaat – op dit moment zijn er nog twee secretarissen in twee afzonderlijke managementteams actief – wordt als een rem op de integratie gemeente-OCMW en op de gemeentelijke werking ervaren. Naar interactie met het politieke niveau toe erkennen beide partijen – lokale politiek en managementteam – dat er een zeker spanningsveld bestaat, maar dat de relatie over het algemeen constructief is. Politieke mandatarissen hechten veel belang aan het ‘primaat van de politiek’: het is het politieke niveau die de beslissingen neemt, en het ambtelijk apparaat die verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan:

“Ambtenaren moeten de politiek adviseren maar uiteindelijk nemen wij de beslissing en wij moeten verantwoording afleggen na 6 jaar; niet de ambtenaar, want die heeft zekerheid. En dat is een samenspel. Ambtenaren en politiek moeten elkaar aanvullen, ja. Een ambtenaar mag de beste bedoelingen hebben maar kan geen beslissing forceren.”

“Onze burgemeester bijvoorbeeld stuurt heel sterk aan. Die heeft een sterke impact op de organisatie.”

Op dit moment overheerst het schepenenmodel nog op het managementmodel. Dit wordt echter noch door het managementteam, noch door de lokale politiek als problematisch ervaren:

“Ik weet dat sommige collega’s daar heilige oorlogen over voeren met hun burgemeesters en schepenen. Ik doe dat niet. Het is ook niet dat alles langs mij moet passeren: dat gaat niet, ik heb daar geen tijd voor. Ik vind het al goed, en dat probeer ik wel, dat de schepenen hun afdelingshoofden altijd betrekken. Hoe dat dan verder loopt, dat zien we dan wel. Maar we hebben wel nog rechtstreekse contacten tussen schepenen en medewerkers, wat ik op zich niet zo erg vind. [...] Ik vind niet dat dat strikt gescheiden moet worden.”

Opvallend is dat de medewerkers zelf niet het gevoel hebben dat ze sterk gestuurd worden vanuit de politiek:

“Ik denk niet dat die zich echt operationeel moeit met onze werking. Dat gevoel heb ik niet, toch niet op ons niveau. [...] Bij ons is er bijna geen sturing vanuit de politiek. [...] Wij zien nooit een schepen op onze bureau.”

12.5. FINANCIËLE MIDDELEN

Case 10 heeft een hoge schuldratio ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Sinds 2014 stellen we wel een graduele afname vast. De financiële schuld per inwoner is echter nog veel hoger dan dat van de Belfius-cluster en dat van het Vlaamse gemiddelde.

De aanvullende personenbelastingen liggen in Case 10 laag ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De gemeente is wel relatief onafhankelijk van de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting bij de financiering van haar activiteiten: de APB-afhankelijkheid is vrij laag. Case 10 haalt het grootste deel van haar financiële middelen uit opcentiemen op onroerende voorheffing en uit de industriële ontwikkeling op haar grondgebied:

“Case 10 is een goede gemeente op verschillende vlakken: economisch door het feit dat die (economische groeipool) sinds de jaren 2000 toch wel een enorme boost heeft gekend [...]. Maar ook daardoor, tewerkstelling, welvaart, woonontwikkeling in woongebieden. [...] Dus van Case 10 wordt er gezegd dat wij een rijke gemeente zijn. Ja natuurlijk, wij hebben nog wat inkomsten van die (economische groeipool), en op die manier kunnen wij ook genieten van de lusten. Andere gemeenten kunnen alleen maar van dromen, van de dienstverlening die wij wel kunnen aanbieden aan onze mensen.”

12.6. FINANCIËEL MANAGEMENT

Case 10 is een relatief rijke gemeente, wat zich vertaalt in een positieve autofinancieringsmarge. Deze is sinds 2013 sterk gegroeid. Het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten is gunstig ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Case 10 ontvangt jaarlijks relatief veel middelen uit het gemeentefonds. Toch is de gemeente relatief onafhankelijk van deze inkomsten: het aandeel van de werkingssubsidies in de exploitatieontvangsten is vergelijkbaar met de Belfius-cluster maar ligt ver onder het Vlaamse gemiddelde.

De investeringsuitgaven liggen in Case 10 hoger dan het Vlaamse gemiddelde, maar ver onder de Belfius-cluster. Case 10 is dus, ondanks een vrij hoge schuldgraad, een relatief rijke gemeente met beperkte investeringsgraad. De laatste jaren heeft de gemeente sterk bespaard:

“We hebben in het begin van de legislatuur financiële wanorde op zaken moeten stellen. Daar is dan het politiek akkoord uit voortgevloeid, met een deal tussen politiek en administratie, waarbij we moesten besparen, ik dacht acht miljoen op jaarbasis... De politiek doet 4 miljoen via belastingen, de administratie bespaart 4 miljoen op werking en personeel. Wij (de administratie) hebben dat gerealiseerd, ondanks de afspraak dat niemand mocht worden afgedankt.”

Uiteindelijk bevroegen we de perceptie van de organisatie ten opzichte van de beleids- en beheerscyclus. Dit instrument wordt in Case 10 zeer positief onthaald:

////////////////////////////////////

“Ik vond de BBC een serieuze verbetering door het feit dat er, dat was ook klassiek, iedere nieuwe legislatuur nieuwe mensen aan het bewind kwamen. En dan moesten zij de belastingen verhogen want het vorige bestuur had de kasten leeg gelaten. Dat kan je niet meer. [...] Nu moet je verantwoorden op welke manier dat je iets gaat financieren. Als je dat met een lening doet, dan moet die afbetaald worden. Je moet voldoen aan de realiteit.”

Ook in Case 10 stellen de respondenten echter, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, dat de BBC een eerder negatieve invloed heeft gehad op de werking van de gemeenteraad:

“Wij horen nog steeds vragen: hoeveel zit er dan in je budget voor dat project, terwijl het juist de bedoeling was van BBC dan men op een vrij hoog niveau beslissingen kan nemen in de gemeenteraad. Maar voor hen is dat er... Wat staat er nu concreet in? Vroeger was dat mooi uitgewerkt, voor hen is dat niveau veel te hoog. Men beslist, maar men heeft denk ik niet altijd inzicht in wat die cijfers nu juist willen zeggen. Dat voelen we ook aan de vragen, en zelfs binnen het college.”

12.7. INFORMATIEMANAGEMENT

De IT-dienst was de eerste volledig geïntegreerde dienst, en wordt zelfs gezien als een “voorwaarde tot sterkere samenwerking”:

“We hebben voorafgaand aan de integratie studies gedaan hoe we in elkaars mappen gingen kunnen werken, belangrijk als je geïntegreerd werkt. Softwarematig, hardware-matig, dat is volledig bestudeerd geweest door een IT-expert van Moebius. Daarbij is dan het systeem opgezet van een back-upverhaal, een gemeenschappelijke server eigenlijk waarin we elkaars back-up zijn, mocht er in een bepaalde site iets gebeuren. En het systeem is zodanig uitgewerkt dat we elkaars mappen kunnen consulteren als je er rechten toe krijgt. De mailing is aangepast... Dat is allemaal gebeurd voor we overgingen tot een eerstvolgende integratie.”

Dit geeft aan dat de gemeente zich bewust is van het toenemend belang van IT. In diezelfde zin werd onlangs een IT-experte op A-niveau aangeworven, die in staat moet zijn om ook strategisch over IT en digitalisering na te denken. Case 10 heeft een IT-dienst op drie niveaus met een helpdesk waar personeelsleden terecht kunnen met dringende problemen die snel oplosbaar zijn, een tweede lijn waar gespecialiseerde medewerkers elk een eigen expertise hebben, en een derde lijn met werknemers die op de achtergrond werken. Daarnaast is Case 10 actief binnen Waasland Digitaal – een consortium van de Waase gemeenten in samenwerking met Vlaanderen en Proximus – omdat de gemeente merkte dat zelfs grotere gemeenten te klein zijn inzake ICT. Over het algemeen kan worden gesteld dat Case 10 over een relatief performante IT-dienst beschikt.

12.8. PEOPLEMANAGEMENT

Hoewel de gemeente lang zonder echt HR-beleid heeft gewerkt, groeide het besef dat een moderne organisatie ook een performant personeelsbeleid nodig heeft. Case 10 bouwt vandaag aan een HR-cel die HR-beleid voor de hele organisatie ontwikkelt (gemeente en OCMW hebben nu één vormingsbeleid, selectiebeleid, onthaalbeleid en aanwezigheidsbeleid), en bovendien los staat van de personeelsadministratie. Om dit te

bewerkstelligen werd een HR-deskundige op B-niveau aangeworven. De personeelsadministraties zijn wel al fysiek geïntegreerd, maar werken nog strikt gescheiden. Het OCMW besteedt de loonverwerking bijvoorbeeld nog steeds uit aan een sociaal secretariaat, terwijl de gemeente deze taak zelf opneemt. We kunnen dus besluiten dat er stappen worden gezet in de richting van een echt HR-beleid, maar dat er zeker nog ruimte is voor efficiëntiewinsten door het afstemmen van processen en stroomlijnen van procedures. De oprichting van het zorgbedrijf, en de onzekerheid die daarmee gepaard gaat, wordt ervaren als een rem op de ontwikkeling van deze dienst.

De organisatie heeft een vrij sterke traditie van horizontale interne mobiliteit: een personeelslid kan vrij makkelijk van de ene dienst naar de andere, of van gemeente naar OCMW, overgaan. De doorgroeimogelijkheden (verticale mobiliteit) zijn echter beperkt:

“We zeggen dat er niet vaak meer mensen doorstromen van medewerker naar diensthoofd, maar ook niet iedereen heeft de ambitie of de kwaliteiten daarvoor... Het gebeurt wel opvallend weinig binnen zo’n grote organisatie. [...] Er zijn mensen die wel alle diploma’s hebben. Die vertrekken dan omdat ze niet kunnen doorgroeien.”

12.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Strategisch management valt uiteen in vijf indicatoren. Een eerste betreft organisatiebeheersing, waarbij we de gebruikte organisatiebeheersingssystemen in kaart brengen, en hun functioneren binnen de werking nader onderzoeken. Op vlak van organisatiebeheersing hinkt Case 10 achterop. Er is geen sprake van een omvattend organisatiebeheersingssysteem, al is het managementteam daaromtrent vragende partij. De politieke wil (“Ik geloof niet in organisatiebeheersing”) ontbreekt vandaag echter:

“Je moet een dashboard, bij manier van spreken, hebben waar je alle relevante beleidsinformatie instant kan uithalen. Dat is een beetje absurd dat wij nog altijd in de situatie zitten dat als ik nu wil kijken naar de voortgang van het dossier, dat ik dat aan het diensthoofd moet vragen. Ook met lopende processen, personeelsinformatie en dat soort zaken. Dat kost ons nu veel te veel moeite om dat allemaal te verzamelen, en dat is eigenlijk beleidsrelevante informatie die eigenlijk ‘à la minute’ beschikbaar zou moeten zijn. Als ik vandaag klik zou ik perfect moeten kunnen zeggen: ik heb zoveel personeelsleden, waarvan er zoveel vandaag aanwezig zijn. Er zijn zoveel VTE’s, zoveel hoofden,... Dat je die constante beschikbaarheid hebt, op alle vlakken. Dat is er vandaag niet.”

Ook naar meten en monitoring toe zijn er nog stappen te zetten. Hoewel het OCMW op dit vlak iets verder staat dan de gemeente is de ‘meetcultuur’ niet overgenomen in de gemeentelijke werking door de integratie gemeente-OCMW. Ook hier ontbreekt het aan politieke wil (“De meetcultuur uit het OCMW zal niet naar de gemeente overwaaien zolang ik hier zit”; “Ik denk niet dat wij hier in Case 10 de grote ‘meters’ zijn, maar ik vind niet dat wij te weinig informatie hebben”), al wil het managementteam ook op dit vlak graag vooruitgang boeken:

“[...] Daar moeten we als lokaal bestuur zeker naartoe, zodanig dat je tenminste kan discussiëren op basis van de concrete gegevens, cijfers en financiën die je hebt. [...] Waar wij soms vonden dat er in het OCMW ‘overgerapporteerd’ wordt... nu stellen we wel vast dat wij te weinig deden. Waarbij we soms

zelfs niet voldeden aan de decretale bepalingen. Dat zijn we nu aan het rechtzetten. En ik denk dat dat inderdaad het grote voordeel is."

Wanneer het managementteam zelf vraagt om bepaalde zaken te meten, wordt dit gezien als een katalysator om met de verkregen gegevens ook aan de slag te gaan:

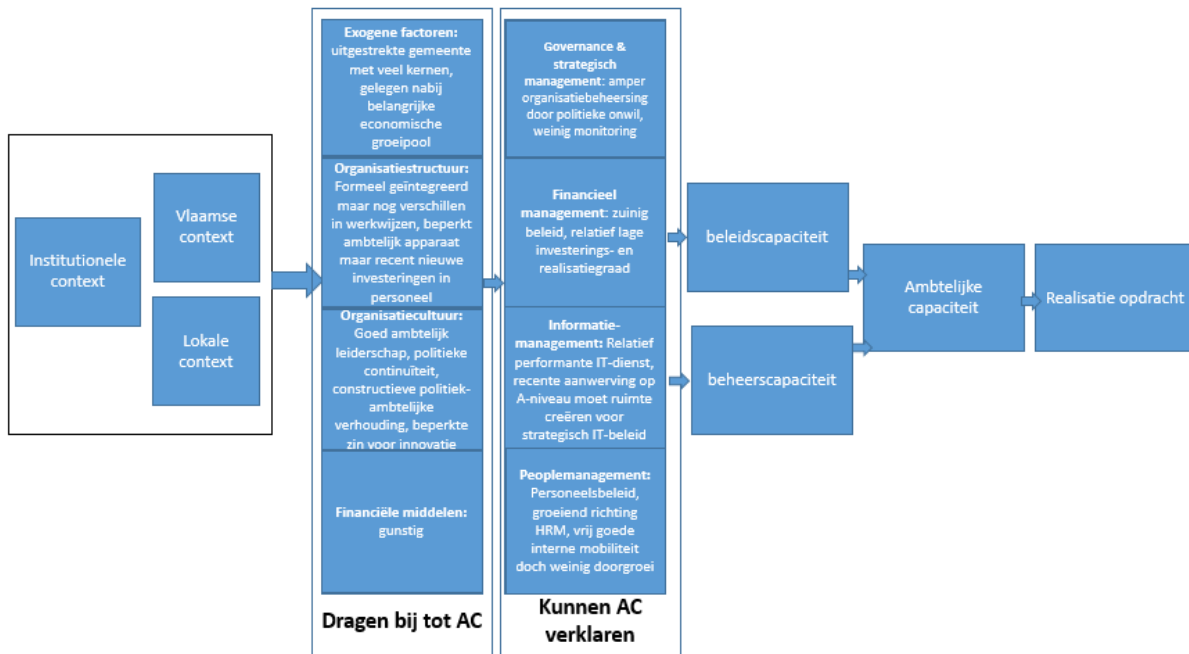
“Bij personeel krijgen we wel heel wat cijfers rond overuren, ziekteverzuim, de verhouding en de impact van de duurtijd van afwezigheden... Daar is dan heel specifiek een beleid op uitgestippeld. Daar is dan het GA-beleid uit voortgekomen – ‘Gezond Aanwezig’ – dus als uw cijfers aantonen dat er hoog ziekteverzuim is dan hebben we daar wel iets mee gedaan.”

Uiteindelijk peilden we naar de rapportering naar de gemeenteraad toe. Dit gebeurt in Case 10 veel meer door het OCMW dan in de gemeentelijke diensten. Het managementteam legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de politiek:

“Ik denk dat dat ook een medaille is met twee kanten: als het OCMW rapporteert naar het vast bureau, zal daar ook daadwerkelijk over worden gediscussieerd. Als wij rapporten naar het college brengen, weten we zelfs niet of ze het wel lezen. Er zijn daar twee partijen in: iemand die het rapport maakt en iemand die het ontvangt. Beiden moeten daar iets mee doen.”

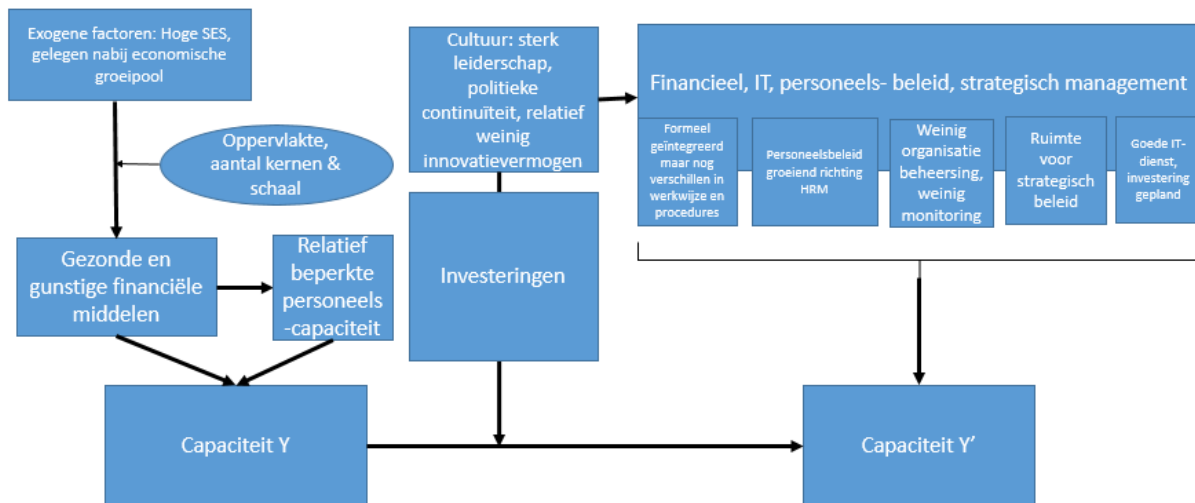
////////////////////////////////////

12.10. CONCLUSIE



Case 10 is een relatief rijke gemeente, niet enkel door een gunstige bevolkingssamenstelling, maar vooral door haar ligging nabij een belangrijke economische groeipool die deels op het grondgebied van Case 10 ligt. De gemeente kent een relatief beperkte personeelscapaciteit ten opzichte van haar totale bevolking, maar door haar omvang is het ambtelijk apparaat in aantal VTE's relatief groot. Er zijn dus geen éénmansdiensten actief. Aangezien het besef binnen de gemeente was gegroeid dat de kwaliteit van de dienstverlening leed onder de beperkte personeelscapaciteit werd de aanwervingsstop recentelijk opgeheven. Het personeelsbestand, dat wordt gekenmerkt door een relatief hoog aantal lagere profielen, wordt aangevuld met enkele hoger gekwalificeerde medewerkers. Op die manier wordt ruimte gecreëerd voor specialisatie en strategisch management op verschillende niveaus. Dit komt onder meer tot uiting binnen de IT-dienst: een externe expert heeft de integratie op vlak van ICT begeleid. Recent werd een expert aangeworven om toekomstgericht en strategisch na te denken over IT en digitalisering. Tegelijkertijd beschikt de gemeente over een goed gestructureerde IT-dienst die zich over operationele zaken kan buigen.

De gemeente heeft door streng bezuinigingsbeleid op veel vlakken een relatieve achterstand opgelopen (er is geen omvattend systeem rond organisatiebeheersing, de HRM-dienst is nog in ontwikkeling,...), maar Case 10 is zich bewust van de noden en behoeftes binnen een modern lokaal bestuur en zet daar vandaag ook actief op in. Hoewel er dus nog groeimogelijkheden zijn lijkt Case 10 op de goede weg om op een adequate manier om te gaan met de nieuwe uitdagingen, ontwikkelingen en bevoegdheden.



13. BESCHRIJVING CASE 11

13.1. GEÏNTERVIEWDEN

- Burgemeester
- OCMW-voorzitter
- Secretaris gemeente en OCMW
- Stafmedewerker gemeente en OCMW
- Maatschappelijk assistent sociale dienst
- Duurzaamheidsambtenaar, verantwoordelijk voor GIS

13.2. INLEIDING: EEN WOORDJE OVER DE EXOGENE FACTOREN DIE CASE 11 KENMERKEN

Case 11 is een kleine gemeente met beperkte bebouwingsgraad. Ook het inwonersaantal (ongeveer 7 000 inwoners) ligt ver onder het Vlaamse gemiddelde. Case 11 is dus een kleine gemeente, zowel naar oppervlakte als naar inwonersaantal, met een sterk landelijk karakter.

Case 11 kent een vrij sterke bevolkingsgroei ten opzichte van de gemeenten binnen de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Opvallend is dat de vergrijzing in Case 11 beperkt blijft. Het aantal inwoners van 65 jaar stijgt erg traag, terwijl de vergrijzing zich binnen de Belfius-cluster en in Vlaanderen veel duidelijker manifesteert. Een omgekeerde tendens zien we wat betreft de aangroei van kinderen en jongeren. Het aantal burgers tussen de 0 en de 19 jaar steeg sinds 2005 sterk, in tegenstelling tot een meer gematigde groei binnen de Belfius-cluster en in Vlaanderen. Het aandeel van de kinderen en jongeren ten opzichte van de totale bevolking is in Case 11 dan ook vrij hoog en het aantal 65-plussers eerder laag. De instroom van het aantal personen met een vreemde nationaliteit groeit aan maar blijft beperkt. Case 11 kent dus een weinig diverse bevolkingssamenstelling. Het gemiddeld inkomen ligt hoog en de kansarmoede-index ligt ver onder het Vlaamse gemiddelde.

Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 1976 heeft de regerende partij een absolute meerderheid.

13.3. ORGANISATIESTRUCTUUR

Case 11 is erg vroeg begonnen met de integratie gemeente-OCMW en staat op dit vlak dus bijzonder ver. De directe aanleiding daarvoor was tweeledig. Enerzijds was er de bouw van een nieuw gemeentehuis (fysieke nabijheid wordt door de respondenten unaniem als fundamenteel ervaren voor het welslagen van de integratie) dat tot nadenken rond nauwere samenwerking aanzette, anderzijds was er de vraag vanuit het gemeente- en OCMW-personeel zelf:

“Je komt tot de conclusie dat uw gemeentehuis te klein is, je wil daar een nieuwe invulling aan geven en dan komen er gesprekken los: we kunnen dat eigenlijk nog vergroten door het OCMW er bij te nemen en ook bijvoorbeeld een gedeelte van de wijkpolitie. Die twee gegevens komen naar voren, maar goed: hoe

////////////////////////////////////

vul je dat dan in? Dat is hier in Case 11 een stuk ontstaan door het feit dat de mensen het zelf vroegen, niettegenstaande dat het OCMW nog maar 4,5 jaar een nieuwe locatie had, maar die mensen voelden wel dat ze iets te ver van al de rest afstonden. Uiteindelijk, je mag niet vergeten: een OCMW, sociale dienst, heeft veel contacten nodig met burgerzaken en de wijkdienst.”

Opvallend is dat pas in een later stadium – de ondersteunende diensten werkten reeds samen - werd overgegaan tot het vormgeven van een gemeenschappelijk waarden- en normenkader ('PROOST'). Dit was een echt top-downproces, en wordt niet gezien als een cruciale stap binnen het integratieproces:

“Een aantal dingen gebeuren hier eerder organisch en ad hoc omdat iets zich voordoet. Dan wordt dat uitgetoetst, en daarna wordt daar een kader rond gecreëerd. [...] PROOST was uiteindelijk makkelijk: de twee naast elkaar leggen en het gemeenschappelijke daarin vinden. Gelukkig lagen we niet zo ver uiteen.”

Het beleid – zowel gemeentebestuur als managementteam - heeft een sterke invloed gehad op het slagen van de inkanteling, zowel naar de organisatie van gemeenschappelijke, informele contactmomenten toe, als in de communicatie:

“Dat waren echt twee aparte eilanden dat één eiland is geworden, waar we in het begin zelf iets hadden van ‘gaat dit wel lukken?’ – bijvoorbeeld, we zitten bij privacy rond ons cliënten, als we daar onder de middag over praten vroegen we ons af of de mensen van de gemeente dat wel mochten horen. Dat waren dingen waar we mee bezig waren. Het beleid heeft toen fel laten voelen dat we nu collega’s zijn, dat we nu één organisatie zijn: de gemeente gaat óók om met privacy en zij weten ook dat zij die informatie niet moeten gaan doorgeven. We gaan daar nu heel soepel mee om, maar dat was wel echt afwachten en voelen.”

De integratie bleef niet beperkt tot het samenvoegen van de ondersteunende diensten. Onder meer de poetsdiensten van respectievelijk gemeente en OCMW werden samengevoegd, waarbij aan jobverbreding werd gedaan: sommige mensen poetsen vandaag zowel bij gezinnen als in OCMW- en gemeentegebouwen. Toch zijn nog niet alle diensten formeel samengevoegd: hoewel er al verregaande samenwerking is tussen de technische diensten van beide organisaties, zijn er nog twee diensthoofden actief.

Het relatief vlotte integratieproces wordt verklaard door twee factoren. Aan de ene kant is er de beperkte omvang van de organisatie (*“Een heel groot bestuur, dat is een tanker die je heel moeilijk in beweging krijgt. Moeilijker dan een klein bootje.”*), aan de andere kant is er een grote bereidwilligheid en positieve houding van de personeelsleden.

De personeelscapaciteit van Case 11 is eerder beperkt. Het aantal VTE's per duizend inwoners ligt lager dan het gemiddelde in de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. Gezien het beperkt aantal inwoners liggen de absolute personeelsaantallen dus bijzonder laag. De integratie gemeente-OCMW heeft ertoe geleid dat werknemers efficiënter en breder zijn gaan werken. Toch zijn er nog zogenaamde 'éénmansdiensten', wat vaak tot problemen leidt:

“De financiële dienst bijvoorbeeld: het feit dat ze nu met drie zijn... drie weten meer dan twee of één. Je hebt altijd die kennisdeling. Ze werken ook vrij goed samen. Je hebt de financieel beheerder die voor de twee (organisaties, dus zowel gemeente als OCMW) werkt, en dan heb je nog twee mensen waarvan één in hoofdzaak voor OCMW en de ander voor gemeente. Maar toch werken ze goed samen.”

“Als er nu bij jullie iemand wegvalt, dat kan niet opgevangen worden he? Wij hebben niet de knowhow, en omgekeerd ook niet. Je werkt wel ergens een beetje samen en dikwijls heb je wel vaag een idee wat iemand doet, maar je kan die job niet overnemen. Dat blijft ook een ander domein gewoon.”

“We zitten niet altijd gebonden aan die verkiezingsstrijd. Wij durven zeggen: wij gaan dingen proberen te realiseren, maar dat gaat in 2020 bijvoorbeeld zijn, niettegenstaande. Dus dat is een voordeel dat we hebben en dat voel je ook bij het personeel: die druk is daardoor ook minder. Als je gaat zeggen: het zijn volgend jaar verkiezingen en dat en dat moet er nog allemaal door. Neen, bij ons is dat meer gepland eigenlijk.”

“Het is een soort wisselwerking tussen elkaar (tussen ambtelijk en politiek niveau): er kan binnenshuis van mening verschild worden en gediscussieerd, en dan zoeken we samen naar een oplossing die voor iedereen aanvaardbaar is en die meestal qua oplossing ook niet zo slecht is.”

“Wij als sociale dienst hebben ervoor gekozen om geen diensthoofd te hebben, omdat we alle drie even lang werken. Het team zit heel goed nu, misschien loopt dat niet meer als iemand daar boven komt te staan.”

pagina 103 van 121

De afgezwakte positie van het middenkader zou ertoe kunnen leiden dat schepenen zich meer op de werkvloer trachten te profileren, maar dit is in Case 11 niet aan de orde. Alle respondenten geven aan dat de schepenen zich over het algemeen niet mengen in operationele zaken, en geen neiging hebben om de diensten rechtstreeks aan te sturen.

De organisatie kijkt eerder negatief naar het Vlaams beleid rond lokale besturen. Al te vaak ontbreekt het aan een duidelijke visie en is de implementatie gebrekkig. De organisatie verwijst op dit vlak onder meer naar de boskaart (*“Een grote catastrofe qua communicatie en onrust die daar gestookt is.”*), de omgevingsvergunning (*“Dat is een ‘joke’.”*), de centralisatie van het strafregister (*“Hoe lang heeft dat geduurd?”*) en het decreet lokaal bestuur (*“We zijn nu juni 2017 en niemand weet waar men aan toe is. Volgend jaar zijn het verkiezingen, dus dat is pure waanzin eigenlijk he.”*).

“Het is niet alleen een kwestie van ondersteuning; ze weten vaak zelf niet waar ze naartoe gaan. Deadlines plannen, en die dan uitstellen. Je moet je dan voorbereiden maar je weet niet naar waar je moet gaan of waarop je je moet voorbereiden.”

13.5. FINANCIËLE MIDDELEN

Case 11 heeft een relatief hoge financiële schuld. Ook de schuldratio – het cijfer dat weergeeft hoeveel jaar een gemeente zou moeten besteden aan het terugbetalen van haar leningen wanneer ze daar al haar exploitatie-ontvangsten voor zou aanwenden – is bijzonder hoog.

De aanslagvoet van de aanvullende personenbelastingen is vergelijkbaar met de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde. De ontvangsten uit personenbelastingen zijn dan weer erg hoog. De gemeente is dan ook erg afhankelijk van de ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting bij de financiering van haar activiteiten.

13.6. FINANCIEEL MANAGEMENT

Case 11 heeft een positieve autofinancieringsmarge. Deze is sinds 2013 sterk gegroeid. Het aandeel van de autofinancieringsmarge in de exploitatieontvangsten is gunstig ten opzichte van de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

Case 11 ontvangt jaarlijks vrij weinig middelen uit het gemeentefonds. De gemeente is dan ook relatief onafhankelijk van deze inkomsten: het aandeel van de werkingssubsidies in de exploitatieontvangsten is veel lager dan de Belfius-cluster en het Vlaamse gemiddelde.

De investeringsuitgaven per inwoner zijn in Case 11 relatief laag. Dit is deels te verantwoorden door het landelijke karakter en het uitblijven van (groot)stedelijke problematieken. De gemeente hekelt de afhankelijkheid van grotere spelers, en bijgevolg beperkte bewegingsvrijheid, binnen haar financieel management:

////////////////////////////////////

13.8. PEOPLEMANAGEMENT

Case 11 blijkt er in te slagen om hoge profielen aan te trekken, wat een belangrijke invloed heeft op de capaciteit van de organisatie. De respondenten geven aan dat het voor een groot deel om die reden is dat ze er als kleine gemeente met beperkt ambtelijk apparaat in slagen om adequaat te reageren op veranderingen in de omgeving:

“We hebben het voordeel, omwille van het feit dat we goed gelegen zijn en een goede verbinding hebben, dat we mensen kunnen aantrekken die zeggen: we stoppen er in Brussel mee. Ze werkten daar 3/4^{de}, we gaan in Case 11 terug fulltime werken en zijn toch meer uren thuis om met het gezin bezig te zijn. Maar die mensen hebben natuurlijk veel meer capaciteit en die kunnen nog altijd een trapje hoger gaan: ‘Kijk we zitten nu met dat probleem en we gaan dat zo en zo oplossen’. Dat is een groot voordeel dat je hebt uiteindelijk. Maar ik kan niet zeggen dat dat in iedere kleinere gemeente zo is.”

Voorname­lijk door de lange en forme­le sa­menwer­king tus­sen ge­meen­te en OCMW is er een bij­zon­der flexi­bele in­ter­ne mo­bi­li­teit, wat vol­gens de re­spo­den­den de effi­ciën­tie en effec­ti­vi­teit ten goe­de komt. Ook de me­de­wer­kers bea­men dat er een vlot­te over­gang tus­sen ta­ken van de ge­meen­te en van het OCMW mo­ge­lijk is, in beide rich­tingen. Voor een groot stuk is het ma­na­ge­ment­team daar ver­ant­woor­de­lijk voor:

“Ik doe al jaren de vluchtelingen, ik had totaal niets met de GROS (gemeentelijke raad ontwikkelingssamenwerking) te maken. En het beleid heeft dan gezegd: eigenlijk is dat iets voor u. In het begin was dat voor mij ook een stap – moet ik dat voor de gemeente doen? Maar nu is er bv een wereldfeest, vroeger zouden zij nooit gedacht hebben van ‘laat ons even bij het OCMW horen om de klanten te betrekken’, maar nu is dat wel. Nu helpen onze klanten van vreemde origine dat wereldfeest mee organiseren.”

13.9. GOVERNANCE EN STRATEGISCH MANAGEMENT

Ondanks het feit dat de gemeente geen omvattend organisatiebeheersingssysteem heeft, zet ze toch stappen in die richting:

“Wij hebben mooi de leidraad (organisatiebeheersing) gevolgd. We hebben de zelfevaluatie gedaan, een risicoanalyse. Daar is een actieplan uitgekomen waar een aantal ‘quick-wins’ instaan en een aantal dingen die we op lange termijn willen organiseren. Het actieplan is ook opgebouwd uit de 7 deeldomeinen van de leidraad. Wij rapporteren daar jaarlijks over naar onze gemeenteraad toe. Wat ons ook verplicht om daar jaarlijks aan te werken. We (zowel gemeente als OCMW) zijn nu vooral bezig om een aantal processen op papier te krijgen. [...] We proberen alleen de generieke processen op papier te krijgen die door de diensten, waar zij de problemen zien, worden uitgewerkt. Een proces subsidiestromen, bijvoorbeeld: als we merken dat een bepaald reglement moet worden aangepast, of er loopt iets mank in het traject, zal het vertaald worden.”

Voorts werkt de gemeente actief aan haar mappenstructuur, met bijzonder aandacht voor een ‘publieke map’ die een echte bron van relevante informatie moet worden.

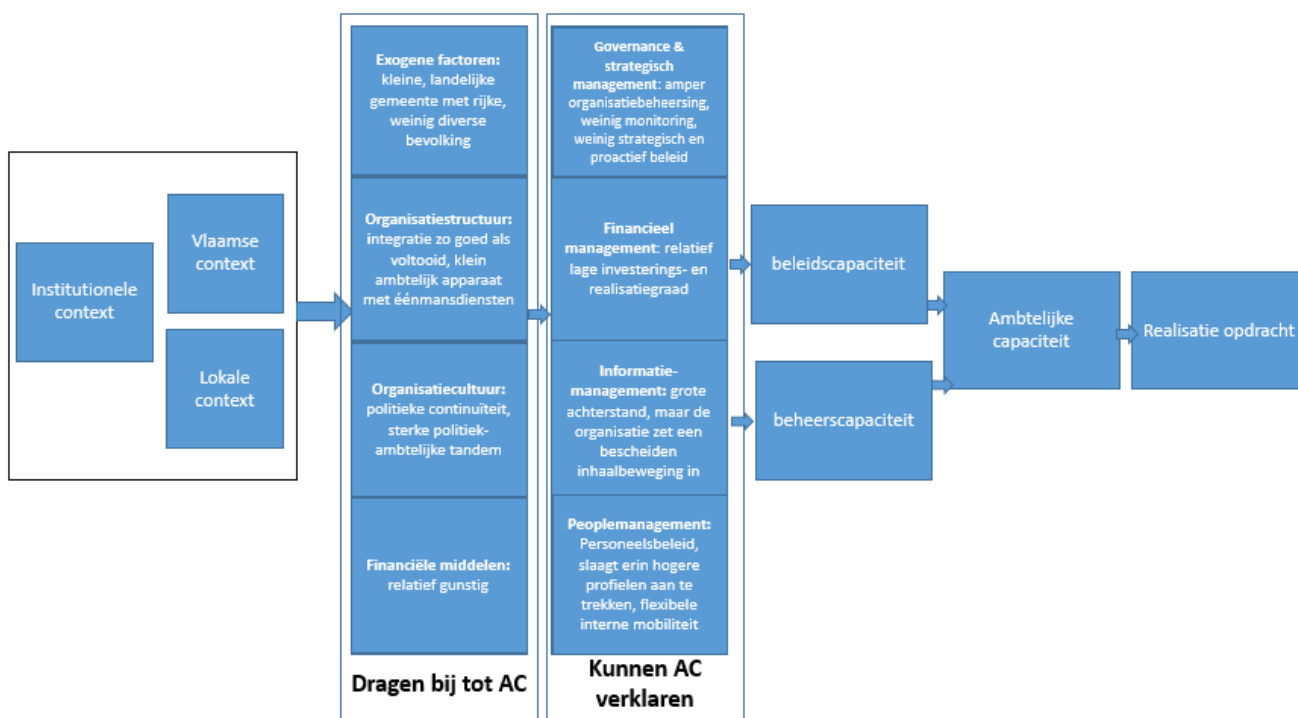
De gemeente schenkt relatief veel aandacht aan meten en monitoring (er werden bijvoorbeeld tevredenheidsenquêtes gehouden in de woonzorgcentra, de gemeenteschool en de kinderopvang), maar stelt dat er met de gewonnen informatie nog te weinig gebeurt. Hoewel het de bedoeling is om naar een meer geïnformeerde, evidence-based beleidsvoering te gaan, is op dat vlak nog winstmarge:

“Er wordt relatief veel gemonitord, maar ik heb niet de indruk dat het beleid daar gebruik van maakt. Nog veel te weinig, eigenlijk.”

Er wordt dan ook weinig proactief beleid gevoerd:

“In de praktijk worden dingen heel vaak op basis van crisissen aangepakt, en heel ad hoc. [...] Ik ben er op termijn wel bang voor, dat we te ad hoc bezig zijn en niet de voorgelegde, gestructureerde planning – die we wel hebben – volgen.”

13.10. CONCLUSIE

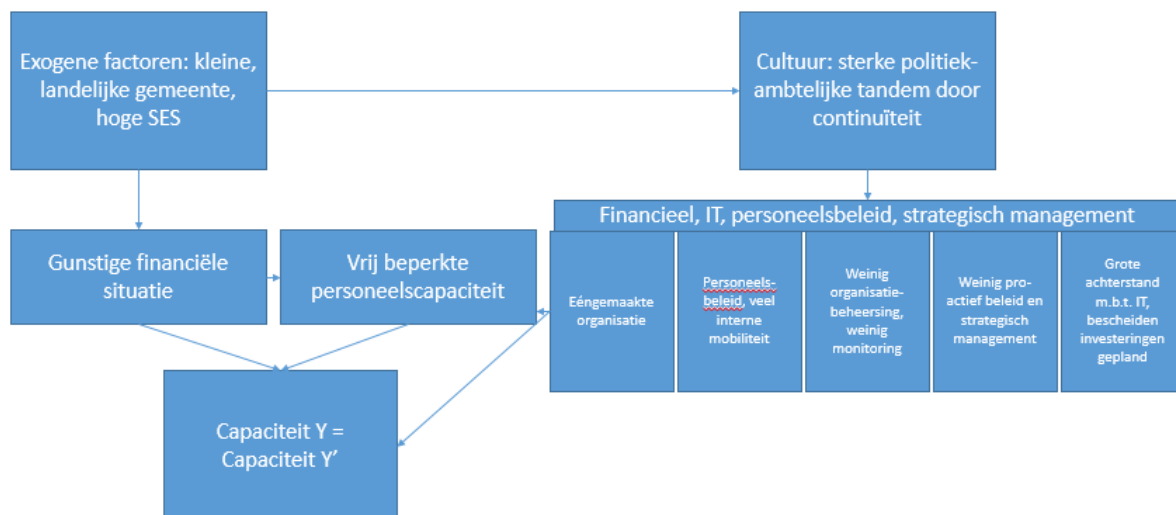


Case 11 is een kleine landelijke gemeente met weinig inwoners en een relatief welstellende bevolking. De gemeente begon erg vroeg aan het integratieproces dat vandaag zo goed als voltooid is. De meerderheid van de diensten werken echt geïntegreerd en er wordt bijzonder flexibel omgesprongen met interne mobiliteit. De reden voor het vlotte verloop van de integratie is volgens de respondenten tweeledig: enerzijds was er de bouw van een nieuw gemeentehuis (fysieke nabijheid wordt door de respondenten unaniem als fundamenteel ervaren

voor het welslagen van de integratie) dat tot nadenken rond nauwere samenwerking aanzette, anderzijds was er de vraag vanuit het gemeente- en OCMW-personeel zelf. Dat de organisatie klein en, althans volgens de respondenten, bijgevolg wendbaar is wordt als cruciaal beschouwd.

De eenmaking van de organisatie heeft zeker ruimte gecreëerd. Toch blijft de beperkte personeelsbezetting de achilleshiel van de organisatie. Er zijn nog veel éénmansdiensten wat de organisatie kwetsbaar maakt. In de nieuwe structuur is jobverbreding een centraal begrip geworden: nauwere samenwerking moet ervoor zorgen dat de diensten minder kwetsbaar worden en dat personeelsleden met een voordien unieke taak voor elkaar kunnen invallen. Dit bemoeilijkt echter specialisatie, waardoor bepaalde diensten achterop blijven. Gelijkaardige tendensen zien we in onder meer Case 8 en Case 9.

Sinds 2 jaar is 1 persoon halftijds bezig met het opvolgen van informatiemanagement, terwijl dat voordien een taak was die de financieel beheerder op zich nam. Het kan dus niet verbazen dat de gemeente in de loop der tijd een grote achterstand heeft opgebouwd op dit vlak. ½ VTE is amper voldoende voor het oplossen van operationele taken, dus een strategisch IT-luik laat op zich wachten. Gelijkaardige tendensen zien we op vlak van strategisch management en binnen de personeelsdienst, die het, ondanks goede intenties, moeilijk heeft om tot een volwaardige HRM te evolueren.



14. CONCLUSIES UIT HET ONDERZOEK – GEAGGREGEEERDE ANALYSE

In bovenstaande hoofdstukken werden de individuele cases toegelicht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de geaggregeerde resultaten van het case-onderzoek. Deze resultaten gaan in op factoren uit het conceptuele kader en andere elementen die belangrijk zijn.

14.1. HET BELANG VAN EXOGENE FACTOREN VOOR DE FINANCIERING VAN DE AMBTELIJKE CAPACITEIT

De exogene factoren spelen een belangrijke rol, want bepalen in belangrijke mate de autonome financiële mogelijkheden van het lokale bestuur (wetend dat er ook andere en bovenlokale financieringsbronnen zoals het Gemeentefonds meespelen).

Wat de exogene factoren betreft lijkt vooral het bevolkingsaantal, gekoppeld aan het profiel van de bevolking, een belangrijke rol te spelen. De oppervlakte zelf als een factor is verder uit te diepen in onderzoek naar de opdrachtzijde (bv. aantal km² wegen in landelijk gebied, één of meerdere dorpskernen in de gemeente). In de onderzochte 11 gemeenten is er op het vlak van aantal en profiel een grote spreiding, met als uitersten een aantal cases met een eerder groot bevolkingsaantal met een relatief zwakke SES (Case 2 en 5) en een aantal cases met een klein bevolkingsaantal met een gemiddelde SES (Case 4 en 11). De eerste groep ervaart duidelijk veel grotere uitdagingen op het vlak van capaciteit dan de tweede groep, maar ook in de tweede groep stellen zich uitdagingen. De overige cases situeren zich hier tussen, maar zoals hieronder verder wordt duidelijk gemaakt spelen ook heel wat andere factoren een rol voor de ambtelijke capaciteit.

Een relatief rijkere bevolking, die het op vlak van onroerend goed meestal ook goed stelt, biedt immers een fiscaal gunstiger resultaat (en dus meer middelen om te investeren in ambtelijke capaciteit) dan een relatief armere bevolking met een zwakkere onroerend goedpositie. De mate waarin die rijkere of armere groep zich dan nog op een geografisch kleinere of grotere schaal bevindt, speelt dan ook een rol in de financiële mogelijkheden en de omvang van de opdrachten van de gemeenten in kwestie. Als die bevolking ook nog eens in een groot aantal aanwezig is, wordt dat positief of negatief effect versterkt. In het geval van een lager bevolkingsaantal dat echter relatief bemiddeld is, lijken de daardoor gegenereerde middelen op dit moment volgens betrokkenen nog te volstaan om de huidige taken op te nemen. Maar een relatief arme bevolking op kleine schaal heeft een negatief effect op de financiële middelen en dan lijkt een grote schaal de situatie nog te verslechteren. Op zich is dit alles algemeen geweten en leidt dit inzicht ook tot bovenlokale herverdelingsmaatregelen (zie bv. criteria Gemeentefonds), maar het blijft sterk bepalend voor de lokale mogelijkheden op het vlak van autonome ambtelijke capaciteitsontwikkeling. Het brengt opnieuw ook het vraagstuk van herverdeling en lokale fiscaliteit in beeld, al wordt dat hier nu verder niet behandeld – onderzoek in 2018 m.b.t. de opdrachtzijde kan hiervoor bijkomende inzichten bieden.

De financiële capaciteit is dus zeker een bepalende factor, maar ook de manier waarop de organisatie van het lokale bestuur wordt ingericht, het personeelsbeleid, het leiderschap en de organisatiecultuur (incl. de relatie tussen politiek en administratie) beïnvloeden de ambtelijke capaciteit.

14.2. DE FACTOR PERSONEEL: KWANTITEIT EN KWALITEIT

In de verschillende cases zijn eigen organisatiestructuren en –processen aanwezig, maar de factor ‘personeel’ kwam sterk in beeld. Daarbij gaat het zowel om de omvang van het personeelsbestand als het opleidingsniveau en de manier waarop personeel in de organisatie wordt ingezet. Doorheen de cases valt op dat de meeste lokale besturen veranderingen proberen door te voeren in hun historisch gegroeid personeelsbestand. Enerzijds trachten ze op termijn het aantal A- en B-niveaus op te trekken door niet langer profielen op niveau C en D aan te werven. Anderzijds trachten ze in heel wat cases het absolute aantal te verminderen – door het aantal statutairen te verminderen, door tijdelijke contracten niet meer automatisch om te zetten in contracten van onbepaalde duur en door pensioneringen niet langer automatisch te vervangen.

Naast de ontwikkeling in heel wat besturen om een constant of krimpend personeelsbestand te koppelen aan een kwaliteitsverhoging door eerder hoger- dan lager-opgeleide profielen aan te werven, is een andere factor de manier waarop dan personeel ingezet wordt en de mate waarin de integratie gemeente-OCMW hierin wordt betrokken. Sommigen beperken zich tot het wettelijk verplichte minimum inzake integratie gemeente-OCMW: een formele eenheid van leidinggevend (een gemeenschappelijke secretaris en financieel beheerder) en een formele politieke integratie (bv. Case 2). Anderen grijpen de integratie aan om een globaal veranderingstraject voor de hele organisatie in te luiden, met inbegrip van de gemeentelijke vzw's en het gemeentelijk onderwijs (bv. Case 6). Dergelijke veranderingstrajecten hebben dan implicaties voor de hele organisatie en haar werking. De integratie van het personeelsbestand biedt dan ook een aantal interessante mogelijkheden: meer interne mobiliteit (horizontaal en verticaal), een betere fit tussen functies en competenties - de juiste mens op de juiste plaats (eventueel via personeelsbevragingen) en – indien succesvol – positieve effecten, namelijk betere prestaties door een hogere jobtevredenheid.

14.3. BALANS VINDEN TUSSEN SPECIALISATIE EN JOBVERBREIDING

In dit verband is er in de meeste cases ook sprake van de integratie van de ondersteunende diensten, die al dan niet op kortere of langere termijn ruimte kan vrijmaken voor inkrimpen van het personeelsbestand dan wel inzetten op nieuwe taken of andere opdrachten. In bepaalde Cases kiezen gemeenten in het kader van dergelijk traject expliciet voor meer specialisatie in de organisatie, door middel van specialisatie van bestaand personeel in bepaalde diensten en/of het aanwerven van gekwalificeerde profielen om bv. een specifiek (strategisch) beleid uit te stippelen. De moeilijkheid bij de kleinere besturen in het onderzoek is echter dat dergelijke specialisatie met een klein ambtelijk apparaat gemeenten kwetsbaar maakt omdat – voor zover er hiervoor al ruimte is – de specialisatie vaak éénpersoonsdiensten impliceert. De grotere besturen lijken op dit vlak minder kwetsbaar en hebben meer mogelijkheden tot specialisatie en back-ups – al hangt het hier ook weer samen met o.m. hun financiële capaciteit, cultuur en leiderschap. Andere besturen in het onderzoek trekken eerder de kaart van jobverbreding en polyvalentie van medewerkers. Dit versterkt de interne samenwerking en zorgt ervoor dat personeelsleden gemakkelijker voor elkaar kunnen invallen bij afwezigheid en er bijgevolg een grotere continuïteit ontstaat. De mogelijkheden hier zijn echter ook begrensd: voor sommige loketdiensten (bv. uitreiking documenten) ligt dit meer voor de hand dan voor zeer specialistische opdrachten (bv. op vlak van advies over ruimtelijke ordening of IT). Het risico hier is dat met name kleinere besturen met beperkte financiële mogelijkheden hiermee wel hun rechtstreekse dienstverlening aan burgers nog op peil kunnen houden, maar er geen of onvoldoende specialistische kennis en beleidsvoorbereidende capaciteit kan ontwikkeld worden.

Volgende specialisatie op dit vlak is echter cruciaal om tegemoet te komen aan de groeiende en steeds complexer wordende beleidsuitdagingen, zowel lokaal als vanuit de centrale overheid – denk aan de mate waarin gemeenten in staat zijn om mee te werken in vervoersregio's, verwachtingen over hun rol in het lokaal sociaal beleid, decentralisatie op vlak van ruimtelijke ordening en de komst van de omgevingsvergunning.

14.4. EXTERNE CAPACITEIT?

Heel wat gemeenten lossen deze capaciteitsproblemen op door inzet van externe capaciteit. Hoewel die externe capaciteit verder niet is onderzocht omdat de autonome capaciteit van de gemeente hier zelf centraal stond, blijkt die alvast zeer divers: ad hoc dan wel structurele inzet van consultants, intergemeentelijk samenwerkingsverbanden, of andere spelers zoals provincies, zowel in kader van dienstverlening aan burgers (denk aan een omgevingsloket) als om gespecialiseerd beleid vorm te geven (denk aan een woonbeleidsplan opmaken). Alle besturen maken gebruik van dergelijke externe capaciteit (bv. rond IT), maar de mate waarin en de condities waaronder ze dat doen is zeer verschillend. Hoewel dit nog verder te onderzoeken valt, lijken de sterkere besturen nog in interne capaciteit te kunnen investeren en externe capaciteit selectiever in te zetten: een tijdelijke opdracht (bv. begeleiding veranderingstraject) en/of omtrent zeer specialistische kennis (bv. bepaalde IT-kennis) versus een permanente aanwezigheid die soms lijkt te gaan over kerndienstverlening (bv. bestaande van een dienst ruimtelijke ordening). Lokale besturen met een sterke ambtelijke capaciteit lijken dus niet zo sterk tot de keuze voor inschakeling van externe capaciteit 'gedwongen' te zijn dan de zwakkere besturen die feitelijk aangeven soms niet anders te kunnen en voor wie het ook niet altijd evident blijkt om bij andere gemeenten partners te vinden.

14.5. CULTUUR EN LEIDERSCHAP!

Cultuur en leiderschap zijn ook nog steeds bepalend: financiële middelen en een kwantitatief en kwalitatief personeelsbestand staan op zichzelf nog niet garant voor een performant bestuur. Leiderschap met een visie op de lange termijn, dat ook veranderingstrajecten helpt realiseren en zin voor innovatie, blijven cruciaal voor de modernisering van lokale besturen en de uitbouw van ambtelijke capaciteit. De mate waarin een positieve cultuur gedeeld wordt tussen politiek en administratie is hierin eveneens een belangrijk element. Uit de Cases blijkt dat waar er tussen politiek en ambtenarij wrijving bestaat, of een verschillende perceptie op de toekomst van het lokaal bestuur, de hervormingen niet of traag op gang komen, relatief weinig effect ressembleren en de ambities al snel ingeperkt worden. Bovendien verloopt het implementatieproces vaak moeizaam: in veel gevallen beschikt de organisatie als geheel immers niet over voldoende maturiteit om mee te groeien met individuele competenties.

14.6. STRATEGISCHE STURINGSCAPACITEIT

De ambtelijke capaciteitsontwikkeling en keuzes voor meer specialisatie en/of jobverbreding zijn niet alleen belangrijk op het vlak van dienstverlening en voor de operationele activiteiten in de organisatie, maar met name ook om de capaciteit op het vlak van governance en strategische management vorm te geven. Voor een

////////////////////////////////////

performant strategisch management moet volgens onze bevindingen immers aan een aantal voorwaarden worden voldaan.

Ten eerste is er nood aan voldoende gekwalificeerd personeel, zodat er in de organisatie naast het uitvoeren van de operationele taken ook ruimte is om strategisch beleid uit te stippelen binnen de organisatie op de verschillende domeinen (bv. welzijn, omgeving). Er is dus nood aan voldoende strategische denkvermogen, zowel binnen de verticale diensten, als horizontaal binnen de staf van het topmanagement. Dit impliceert dat er zowel horizontaal als verticaal voldoende personeel aanwezig is. Concreet: als bijvoorbeeld de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar enkel tijd heeft om vergunningen uit te reiken, ontbreekt het aan planningscapaciteit om het ruimtelijk beleid van de gemeente verder vorm te helpen geven (zie ook vorig punt). Voornamelijk in gemeentebesturen met een beperkt ambtelijk apparaat worden (ook hoger gekwalificeerde) personeelsleden gedwongen om zich over operationele taken te buigen en is er vaak geen ruimte voor degelijke beleidsvoorbereiding.

Ten tweede moet de organisatie voldoende maturiteit hebben om het ontwikkelde beleid adequaat te implementeren, te monitoren en te meten. Dit kan door het aanwerven van hogere profielen binnen de diensten, het voorzien in een uitgebreid en aangepast vormingsbeleid en het inzetten op projectmatig werken en – vanuit een positieve keuze – ook het samenwerken met externe actoren. Monitoring en meten vormt in heel wat besturen ook nog een uitdaging. Het is opvallend dat veel gemeentebesturen verklaren dat ze wel actief inzetten op meten en monitoring, maar tegelijkertijd toegeven dat deze gegevens niet altijd worden aangewend om beleid vorm te geven. Het is evident dat ‘meten om te meten’ nergens toe leidt, integendeel: monitoring is vaak een arbeidsintensief proces. Het besef dat de verrichte arbeid niet wordt gebruikt kan volgens de respondenten ook leiden tot een verminderde arbeidsvreugde. De oorzaak van gebrekkige monitoring ligt in het merendeel van de gevallen aan tijdsgebrek en vormt dus ook een capaciteitsgerelateerd probleem. (De link met de BBC komt hieronder nog aan bod.)

Een derde voorwaarde is een goed ambtelijk-politiek samenspel dat voldoende continuïteit kent. Sterke bestuurders en sterke ambtenaren die elkaar vinden en gedurende een langere periode aan een gezamenlijke strategie werken, over legislaturen heen, versterken de ambtelijke capaciteit – wat ook de schaal en financiële situatie van de gemeente in kwestie is.

We stellen vast dat gemeenten met veel strategische beleidsruimte vaak meer proactief en evidence-based beleid ontwikkelen, zowel naar interne werking als naar dienstverlening toe (Case 1, 7, 10). Het tegengestelde is echter evenzeer waar: gemeenten waarin de strategische beleidsruimte beperkt is voeren veeleer een ad-hoc beleid (Case 4, 5, 8, 9, 11). Het zijn vaak de gemeenten die inzetten op meten en monitoring, en die daar bovendien actief gebruik van maken in het vormgeven van het beleid, die ook een sterk ontwikkeld, omvattend organisatiebeheersingssysteem hanteren. Ook op vlak van organisatiebeheersing en strategisch management lijkt de personeelscapaciteit dus een rol te spelen: besturen met een sterk ambtelijk apparaat met voldoende gekwalificeerde profielen slagen er beter in om een goed functionerend systeem te ontwikkelen, en gebruiken deze daarenboven vaker als middel om een betere werking te garanderen in plaats van het (wettelijk verplicht) systeem – al dan niet noodgedwongen - te beschouwen als een doel op zich.

////////////////////////////////////

14.7. IT-CAPACITEIT: BELANGRIJKE EN AAN BELANG WINNENDE FACTOR

Op het vlak van IT-capaciteit kunnen de besturen in drie clusters worden onderverdeeld. Ten eerste zijn er de besturen met een goed uitgewerkte, gestructureerde IT-dienst (Case 1, 3, 7, 10). In de meeste gevallen zijn er afzonderlijke structuren ('lagen' binnen de dienst) voor operationele dienstverlening (eerstelijns hulp bij IT-problemen) en voor strategisch IT-beleid. Deze besturen staan over het algemeen ook ver wat betreft digitalisering. De organisaties die aan deze voorwaarden voldoen worden gekenmerkt door een gunstige financiële situatie en slagen er in om ook hogere profielen aan te trekken. Een tweede cluster bestaat uit de gemeenten die het toenemend belang van IT en digitalisering onderschrijven, maar er om diverse redenen niet in slagen om tot een performante IT-dienst te evolueren (Case 2, 5, 11). Een precaire financiële situatie is de meest voorkomende reden, gezien de hoge kost van de meeste IT-investeringen. Een derde cluster betreft de gemeenten die een achterstand hebben opgelopen inzake IT en digitalisering, en bovendien de toenemende noodzaak hiervan niet inzien (Case 6, 8, 9). Dit manifesteert zich vaker op politiek dan op ambtelijk niveau. Vooral in kleinere besturen zijn IT-investeringen niet evident: de kost per inwoner is bijzonder hoog en is bovendien in de ogen van bestuurders weinig tastbaar voor de bevolking. De als negatief gepercipieerde verhouding tussen de kostprijs van deze investeringen en het verwachte electoraal gewin op korte termijn levert dus vooral bij financieel minder sterke besturen een ongunstige situatie op. Tegelijkertijd kan het belang van voldoende IT-capaciteit moeilijk overschat worden.

14.8. FINANCIËEL MANAGEMENT – WERKEN MET DE BBC

Financieel management in de gemeente wordt snel vereenzelvigd met de beleids- en beheerscyclus (BBC). Er zijn grote verschillen tussen de onderzochte lokale besturen omtrent de perceptie van het belang en nut hiervan. Het merendeel van de ondervraagde besturen beschouwt het instrument als een absolute meerwaarde. De BBC zet hen ertoe aan om financiële data te koppelen aan concrete beleidsprioriteiten, wat volgens de meerderheid van de respondenten een positieve invloed heeft op de werking van de organisatie. Een ander deel ziet de BBC als een wettelijke verplichting, en dus eerder als doel op zich dan als een middel om tot beter beleid te komen. OCMW's en verzelfstandigde entiteiten zoals gemeentelijke VZW's zijn over het algemeen minder positief ten opzichte van de BBC dan gemeentebesturen, waarbij OCMW's de BBC eerder als een achteruitgang beschouwen in vergelijking met hun oude systeem.

Waar de BBC bij een meerderheid als een nuttig beleids- en financieel instrument wordt ervaren, geeft het merendeel van de besturen ook wel aan dat de BBC een negatieve invloed heeft op de werking van de gemeenteraad. Het instrument is volgens de meeste respondenten te complex en te weinig concreet voor een correcte opvolging door de gemeenteraad – een kritiek die al langer is gekend, en die onder meer terugkwam in Case 7, 9, 10 en 11.

14.9. HET BELANG VAN TIJD

Ambtelijke capaciteit is geen statisch maar een dynamisch gegeven en evolueert dus doorheen de tijd. De meeste onderzochte lokale besturen maken onder impuls van de verdere integratie gemeente-OCMW een hervormingsproces door waarbij o.m. organisatiebeheersingssystemen worden uitgebouwd en nieuwe

////////////////////

mogelijkheden op het vlak van taakinhoud en profiel van personeel worden uitgewerkt. In die zin is er in de meeste gemeenten een potentiële verbetering van de ambtelijke capaciteit te verwachten op de langere termijn. Tegelijkertijd hangt die eventuele verbetering samen met eerder opgelijste factoren, zoals leiderschap en cultuur. Een andere vraag is ook in hoeverre de eventuele capaciteitsversterking voldoende zal zijn om de huidige, maar vooral toekomstige uitdagingen verder aan te pakken. In die zin kan de capaciteit op moment Y (= vandaag) en Y' (= toekomst) verschillende richtingen op gaan, maar zonder garantie dat een verbetering naar Y' een afdoende capaciteit zal betekenen. Autonome capaciteit kan zich positief of negatief ontwikkelen, maar ook een positieve ontwikkeling kan ontoereikend blijken om sterk genoeg te kunnen besturen. Hiervoor dienen we echter de link met de opdrachtzijde verder te onderzoeken in 2018.

14.10. ALLE FACTOREN SAMENGELEGD – AMBTELIJKE CAPACITEIT EN SCHAAL?

Zoals hierboven aangegeven, is schaal in dit rapport vooral meegenomen als een exogene factor die de financiële capaciteit beïnvloedt: het aantal en vooral de welvaart van de inwoners zijn belangrijk voor de financiële mogelijkheden van een bestuur om ambtelijke capaciteit in te vullen. Tegelijkertijd is dit zeker niet de enige factor gebleken, zoals hierboven aangegeven (Janssens 2017) en kleinere schaal is dus niet per definitie nefast voor de ambtelijke capaciteit, want ook andere factoren zoals leiderschap en organisatiecultuur spelen een rol. Zelfs als deze factoren allemaal gunstig zijn, neemt dit niet weg dat met name de kleinere gemeenten met een minder bemiddelde bevolking zeer kwetsbaar zijn en zullen blijven bij een ongewijzigde context. Echter, ook grotere gemeenten met een minder bemiddelde bevolking blijken zich in een lastige situatie te vinden om voldoende ambtelijke capaciteit te behouden/te ontwikkelen.

Zoals eerder aangegeven, gaan keuzes op het vlak van capaciteit dan eerder naar het verzekeren van de rechtstreekse dienstverlening aan burgers (bv. loketdiensten) dan naar capaciteit met oog op meer strategisch en geïnformeerd beleid. In die zin verkeert een kleinere gemeente met een meer bemiddelde bevolking soms in een wat gunstiger situatie, maar dan blijft hier ook de vraag of de betere financiële mogelijkheden volstaan om alle uitdagingen zelf op te nemen via autonome ambtelijke capaciteitsontwikkeling. Sterkere besturen met een grotere schaal blijken op dat vlak meer capaciteit te kunnen ontwikkelen – voor zover het bestuur zelf overtuigd is dat dat belangrijk is.

Hoewel alle besturen ook externe capaciteit aanboren, lijken grotere besturen die ook een sterk bestuur en administratie kennen, dit meer vanuit een positieve keuze te doen (bv. zeer gespecialiseerde kennis die tijdelijk nodig is). De zwakkere besturen roepen externe capaciteit vaker in vanuit pure noodzaak. De complexe vraag stelt zich dan waar het kantelpunt ligt tussen een gezond samenspel met externen en een te grote afhankelijkheid van externe spelers vanuit maatschappelijk en democratisch oogpunt?

Zoals eerder aangegeven hangt dit alles ook samen met de specifieke uitdagingen aan de opdrachtzijde die nog te onderzoeken zijn in 2018. Naargelang de lokale uitdagingen en de mogelijke evoluties in het gemeentelijke takenpakket wordt het capaciteitsvraagstuk nog verder uitgediept.

14.11. SPECIFIEKE INZICHTEN MBT INTEGRATIE GEMEENTE-OCMW

Zoals eerder aangegeven zijn twee maatregelen op het vlak van binnenlands bestuur meegenomen in dit onderzoek: integratie gemeente-OCMW en organisatiebeheersing (zie volgend punt).

In eerste instantie wordt de integratie door de ondervraagde lokale besturen niet gezien als een maatregel die op korte termijn de capaciteit versterkt: de meerderheid van de besturen geven aan dat de integratie op dit moment veeleer een kost (herstructureringen, aankoop gezamenlijke softwarepakketten,...) is dan dat ze geld opbrengt. Men *verwacht* dat dit op langere termijn wel het geval zal zijn, al geven de meeste lokale besturen nu reeds aan dat men niet zeker is van de capaciteitsversterking. Wel is het zo dat de lokale besturen die nu reeds verder staan in de integratie aangeven dat dit effectief geleid heeft tot versterking, voornamelijk in de ondersteunende diensten en een meer sociale reflex in de gemeentelijke werking.

De lokale besturen die al capaciteitsversterking ervaren, verwijzen concreet naar het creëren van extra zuurstof in die diensten waar schaalvoordelen zijn gerealiseerd en waar dit heeft geleid tot het daadwerkelijk kunnen vormgeven van een nieuw organogram. Dit maakt dat bepaalde mensen verschoven kunnen worden in functie van (nieuwe) noden. Het onderzoek wees bovendien uit dat deze besturen in de meeste gevallen ook op andere vlakken initiatieven nemen tot modernisering en interne knelpunten actief aanpakken (Case 1, 3, 6, 7, 10, 11). In die zin is de uitbouw van de integratie gemeente-OCMW eerder een veruitwendiging van de ambitie van het lokaal bestuur die de opportuniteit van de integratie gemeente-OCMW opneemt, dan omgekeerd.

De inschatting van de opportuniteit en het concrete integratieproces zijn echter verschillend van gemeente tot gemeente en hangen dus van lokale contextfactoren af. In sommige gemeenten was er een window of opportunity: een politieke coalitie-wissel of de mogelijkheid van een aanwerving van een nieuwe secretaris door pensionering van de voorgaande (bv. Case 8). In andere gemeenten ging het over de mogelijkheid om te groeien naar één MAT of de ervaren nood om schaalvoordelen te realiseren (bv. Case 11) of een combinatie van deze factoren. Eén factor lijkt echter noodzakelijk om dit proces echt in gang te zetten en meer te doen dan wat wettelijk vereist is: de politieke en ambtelijke wil om samen de integratie aan te vatten.

14.12. SPECIFIEKE INZICHTEN MBT ORGANISATIEBEHEERSING

Naast de integratie gemeente-OCMW zijn er ook spelregels op het vlak van organisatiebeheersing die lokale besturen dienen te implementeren. De meeste lokale besturen hanteren een organisatiebeheersingssysteem op maat.

Er zijn drie groepen te onderscheiden. Een eerste groep is hier nog maar recentelijk mee van start gegaan en zoekt naar een manier om vat te krijgen op de organisatieprocessen. Er zijn lokale besturen die dat doen via eigen analyses (type personeelstevredenheidsanalyse) en dit als een eerste insteek gebruiken om actieplannen en prioriteiten vast te leggen. Deze lokale besturen gebruiken de verschillende instrumenten doorgaans naast elkaar, maar niet geïntegreerd. De mate waarin dit geformaliseerd is, varieert bovendien sterk.

Een tweede groep lokale besturen heeft reeds in het verleden stappen gezet inzake organisatiebeheersing en bouwt het huidige systeem momenteel uit – al dan niet met behulp van de leidraad organisatiebeheersing. Deze

[illegible]

groep ambieert te evolueren naar een systeem van geïntegreerde organisatiebeheersing waarbij de verschillende plannen en meetinstrumenten aan elkaar gekoppeld worden.

Een derde groep maakt intensief gebruik van organisatiemeetsystemen en maakt de koppeling tussen de verschillende systemen.

Op basis van dit onderzoek kan er niet gesteld worden dat de verplichting om werk te maken van organisatiebeheersing duidelijk capaciteitsversterkend is tot dusver. Wanneer lokale besturen organisatiebeheersing zien als een instrument om vat te krijgen op organisatieprocessen, problemen te detecteren en proactief te kunnen reageren, leidt dit wel tot ambtelijke capaciteitsversterking. De mate van organisatiebeheersing bepaalt dan ook mee of problemen gemonitord kunnen worden en tijdig kunnen worden aangepakt. Maar wanneer gemeenten de toegevoegde waarde zelf niet zien, lijkt organisatiebeheersing eerder een formeel gegeven dat ze moeten implementeren. Belangrijk is ook nog om te vermelden dat organisatiebeheersing door lokale besturen met een kleinere schaal voornamelijk als een kost worden beschouwd. Daarmee is niet gezegd dat die besturen de toegevoegde waarde niet zien, maar doelen we op het feit dat sommige besturen de gevraagde maatregelen en de kostprijs ervan disproportioneel vinden voor de schaal van hun bestuur. Zowel bij de grotere als kleinere besturen zijn er die de waarde wel of niet zien en er wel of niet in investeren.

////////////////////////////////////

	Exogene factoren	Organisatie-structuur: evolutie	Organisatie-cultuur: integratie & modernisering	Organisatie-cultuur: politiek-ambtelijke verhouding	Financiële middelen	People-management	Governance & strategisch management: strategische beleidsruimte	Informatie-management
Case 1	Grote schaal, hoge SES	Zeer hoog tempo	Sterk	Positief	Gunstig	HRM	Voldoende	Goed gestructureerde, gelaagde IT-dienst
Case 2	Grote schaal, lage SES	Laag tempo	Zwak	Negatief	Ongunstig	Personeelsbeleid	Beperkt	Onderschrijft belang IT, maar komt niet tot performant beleid
Case 3	Grote schaal, gemiddeld SES	Zeer hoog tempo	Sterk	Positief	Gunstig	Personeelsbeleid	Tussengroep	Goed gestructureerde, gelaagde IT-dienst
Case 4	Kleine schaal, gemiddeld SES	Weinig mogelijkheid tot evolutie	Sterk	Positief	Gunstig	Personeelsbeleid	Beperkt	Onderschrijft belang IT, maar komt niet tot performant beleid
Case 5	Grote schaal, lage SES	Laag tempo	Zwak	Positief	Ongunstig	Personeelsbeleid	Tussengroep	Onderschrijft belang IT, maar komt niet tot performant beleid

15. BELEIDSAANBEVELINGEN

Dit rapport maakt duidelijk dat ambtelijke capaciteit een complex gegeven is, dat factoren die daarop inspelen talrijk zijn en de mix ervan sterk afhangt van de lokale context. Niettemin zijn er een aantal algemene en meer specifieke beleidsaanbevelingen te formuleren die we kunnen afleiden uit de analyse. Hieronder worden aanbevelingen weergegeven voor de lokale besturen en voor de Vlaamse overheid. We wijzen er nogmaals op dat de opdrachtzijde zelf onderzocht wordt in 2018 en dat die inzichten tot aangepaste of aanvullende beleidsaanbevelingen kunnen leiden. In die zin zijn deze beleidsaanbevelingen eerder richtinggevend dan absoluut te lezen.

15.1. BELEIDSAANBEVELINGEN VOOR LOKALE BESTUREN

- Optimaliseer de schaalvoordelen binnen de gemeentelijke organisatie. Analyseer de huidige samenwerking tussen gemeente en OCMW, en betrek indien wenselijk ook de andere gemeentelijke entiteiten (vzw's, gemeentelijk onderwijs, ...) in deze oefening. Creëer hieromtrent een duidelijke toekomstvisie. Maak hierbij ook een inschatting van de kwetsbaarheid van het lokaal bestuur – op korte en langere termijn. Hou daarbij rekening met prognoses binnen het eigen lokaal bestuur (bv. inzake bevolkingsgroei), maar ook met stijgende verwachtingen en veranderingen van buitenaf (bv. inzake verdere decentralisatie).
- Analyseer en optimaliseer de samenwerking met externen vanuit een duidelijke toekomstvisie op het lokale bestuur. Probeer daarbij een goede balans te vinden tussen hetgeen tot de echte kerntaken en de eigen troeven van het lokale bestuur behoort en dus via de eigen ambtelijke capaciteit dient aangepakt te worden en hetgeen via tijdelijke of permanente samenwerking met anderen als externe capaciteit kan ingebracht worden. Hierbij is de capaciteit om die samenwerking goed voor te bereiden, op te volgen, aan te sturen en te evalueren, vanuit democratisch oogpunt noodzakelijk.
- Zet voldoende intelligent in op organisatiebeheersing. Hou voor ogen dat goede organisatiebeheersing capaciteit vergt, maar ook capaciteit creëert. Koppel verschillende systemen aan elkaar, beschouw de beleids- en beheerscyclus niet als een doel op zich maar als een opvolgings- en meetinstrument, investeer in het strategisch management en de opmaak van strategische plannen en ontkoppel waar passend en mogelijk de operationele en strategische functies binnen het personeelsbestand.
- Investeer in meetsystemen om problemen proactief te detecteren, om resultaten te kunnen afmeten en indien nodig bij te sturen. Denk vooraf goed na hoe en wanneer deze informatie gebruikt zal worden en zet dat af tegen de kostprijs van de informatieverzameling, -analyse en rapportering.
- Zoek de juiste balans tussen jobverbreding en specialisatie en hou de respectievelijke voor- en nadelen voor ogen. De afhankelijkheid van een historisch gegroeid personeelsbestand waar niet altijd gemakkelijk aan te sleutelen valt is geen excuus om de ideale taakverdeling en jobinhoud niet uit te werken en ernaar te streven, zelfs al vergt het realiseren ervan de nodige tijd. Koppel dit aan een algemene toekomstvisie op de eigen organisatie.

- Werk met scenario's om na te denken over toekomstige ontwikkelingen, bv. benodigde capaciteit bij ongewijzigd maar ook bij gewijzigd beleid op lokaal maar ook (voor zover in te schatten) op centraal niveau (bv. verdere decentralisatie in bepaalde domeinen).
- Investeer in politiek en ambtelijk leiderschap en met name het samenspel tussen beide, als een cruciale tandem voor ambtelijke capaciteitsontwikkeling.
- Investeer en neem tijd voor de ontwikkeling van een organisatiecultuur die gericht is op innovatie en ondernemerschap. Laat een eventuele starre of negatieve cultuur geen excuus vormen om geen verdere inspanningen naar ambtelijke capaciteitsontwikkeling te doen. De wil van politieke en ambtelijke leiders om een dergelijke cultuur duurzaam te implementeren is cruciaal: creëer ruimte en middelen voor het uitwerken van innovatieve projecten, spoor medewerkers aan om ook zelf na te denken over verbeterde processen, procedures en dienstverlening, treed in discussie met innovatieve stakeholders, en vooral: ga geen uitdagingen uit de weg.

15.2. BELEIDSAANBEVELINGEN VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

- Schaal (hier gezien als inwonersaantal of de omvang van de gemeente en welvaart van de bevolking, maar hier ook nog los van de opdracht) lijkt eerder een modererende variabele van de middelen die het lokaal bestuur heeft: schaal kan de financiële middelen versterken, verzwakken of bestendigen, maar de schaal alleen resulteert niet per definitie in meer of minder ambtelijke capaciteit. Het is nuttig dat de Vlaamse overheid zelf voldoende analyses maakt m.b.t. bevolkingssamenstelling en -ontwikkeling, schaal en financiële en fiscale mogelijkheden en prognoses en die informatie dan gebruikt om (1) herverdelingsmechanismes of ondersteuning in het eigen beleid te overwegen (bv. verdeelcriteria van het Gemeentefonds), (2) mee te nemen in het nadenken over mogelijkheden en condities voor verdere decentralisatie of eventuele centralisatie van bevoegdheden en taken en (3) om met gemeenten te dialogeren over hun capaciteit en mogelijkheden om die op peil te brengen/te houden of te versterken (bv. in het kader van mogelijkheden tot intergemeentelijke samenwerking en fusies).
- De capaciteit van verschillende lokale besturen varieert onderling, maar hun noden en behoeftes ook – al moeten we de opdrachtzijde nog verder onderzoeken. De Vlaamse overheid dient scherp te stellen wat ze van alle lokale besturen als een bepaald kritisch minimum verwacht (bv. leidraad organisatiebeheersing als minimum), wat de consequenties zijn indien dat minimum wel of niet behaald wordt (straffen en/of belonen), maar ook of er verder gediversifieerd kan worden in verschillende hogere ambitie- en kwaliteitsniveaus om dan eventueel meer taken of autonomie te geven aan bepaalde groepen van gemeenten (zie bv. het initieel systeem in het ruimtelijk beleid van enkele jaren geleden met vijf voorwaarden om wel of niet vrijwillig ontvoogd te kunnen worden).
- De onderzoekers raden aan om de leidraad organisatiebeheersing te evalueren met bijzondere aandacht voor de (gewenste/beoogde) effecten enerzijds en de capaciteit die van de lokale besturen wordt vereist om deze te bereiken anderzijds. Lokale besturen met een zwakkere ambtelijke capaciteit behandelen de leidraad immers in veel gevallen als een doel op zich, waardoor de organisatiebeheersing niet wordt geoptimaliseerd en de administratieve druk wordt vergroot. In dit geval neemt de capaciteit door de leidraad eerder af dan toe.

16. BIBLIOGRAFIE

Bleyen, P. B., G. (2012-2015). "Implementatie van de beleids- en beheerscyclus in lokale besturen."

Bleyen, P. B., G. (2015). De incorporatie van beleids- en prestatie-informatie in de strategische meerjarenplannen van gemeenten en OCMW's. Databank- en documentenanalyse S. III.

Broucker, B., et al. (2017). Ambtelijke capaciteit: Resultaten van het pilootonderzoek, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Hennau, S. (2016). "Doctoraatsproefschrift: Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten."

Janssens, L., De Peuter, B., Van Dooren, W. & Voets, J. (2017). Bestuurskracht: Inzichten vanuit het platteland Brussel, Politeia.

Platteau, E. H., A. (2007-2011). Leefstijlbevestigend Personeelsbeleid in de Praktijk. Een kwantitatief onderzoek bij Vlaamse steden en OCMW's. SBOV. Leuven.

Steen, T. (2000). *Krachtlijnen voor een nieuw personeelsbeleid in de Vlaamse gemeenten. Een studie naar de sturing en implementatie van veranderingsprocessen bij de overheid*. Leuven, KU Leuven.

Vlaamse_regering (2014). Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019.

[illegible]