

Vlaams
Parlement

ingediend op **1085** (2016-2017) – Nr. 1
22 februari 2017 (2016-2017)

Verslag van de gedachtewisseling

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Inburgering en Stedenbeleid
uitgebracht door Marius Meremans en Marnic De Meulemeester

over de ondersteuning van de zelfevaluatie
van de lokale bestuurskracht

Samenstelling van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid:

Voorzitter: Mercedes Van Volcem.

Vaste leden:

Sofie Joosen, Bert Maertens, Marius Meremans, Willy Segers, Nadia Sminate, Peter Wouters;
Bart Dochy, Michel Doomst, Ward Kennes, Koen Van den Heuvel;
Marnic De Meulemeester, Mercedes Van Volcem;
Kurt De Loor, Els Robeyns;
Ingrid Pira.

Plaatsvervangers:

Björn Anseeuw, Paul Cordy, Andries Gryffroy, Lies Jans, Kris Van Dijck, Karim Van Overmeire;
Jan Durnez, Martine Fournier, Katrien Partyka, Joris Poschet;
Lydia Peeters, Bart Somers;
Jan Bertels, Yasmine Kherbache;
Bart Caron.

Toegevoegde leden:

Chris Janssens;
Christian Van Eyken.

INHOUD

1. Toelichting door Idea Consult.....	4
1.1. Inleiding	4
1.2. Wat is bestuurskracht?	4
1.3. Verloop en evaluatie van het zelfevaluatietraject.....	5
1.4. Evaluatie.....	7
1.5. Conclusies.....	7
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	9
2.1. Tussenkoms van Nadia Sminate.....	9
2.2. Tussenkoms van Michel Doomst	9
2.3. Tussenkoms van Marnic De Meulemeester	10
2.4. Tussenkoms van Marius Meremans	10
2.5. Tussenkoms van Kurt De Loor	11
2.6. Tussenkoms van Koen Van den Heuvel	11
2.7. Tussenkoms van Bert Maertens	12
2.8. Tussenkoms van Peter Wouters	12
3. Antwoorden van Idea Consult	12
Gebruikte afkortingen	16
Bijlage: zie dossierpagina van dit document op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid hield op 7 februari 2017 een gedachtewisseling over de ondersteuning van de zelfevaluatie van de lokale bestuurskracht. Aan de gedachtewisseling werd deelgenomen door Bart Van Herck en Valentijn Vanoeteren van Idea Consult.

Mercedes Van Volcem, commissievoorzitter, stelt vooraf dat het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen in 2013 een lokale bestuurskrachtmonitor ontwikkelde. Die was bedoeld om de gemeenten in staat te stellen een inschatting te maken van hun bestuurskracht. Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) voorzag ook externe ondersteuning bij de zelfevaluatie op basis van de bestuurskrachtmonitor. Zeventien gemeenten doorliepen het ondersteuningstraject, dat werd uitgevoerd door Idea Consult in samenwerking met bestuurswetenschappers van de universiteiten van Leuven, Gent en Antwerpen.

Het eindverslag van de ondersteuning bij de zelfevaluatie op basis van de bestuurskrachtmonitor (Agentschap Binnenlands Bestuur) is terug te vinden op de [dossierpagina](#) van dit document op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door Idea Consult

1.1. Inleiding

Bart Van Herck zegt dat zeventien gemeenten hebben deelgenomen aan het traject van de zelfevaluatie van de lokale bestuurskracht. Idea Consult heeft samen met academische partners geholpen om de zelfevaluatie uit te voeren. De externe ondersteuning was beperkt.

Het Agentschap Binnenlands Bestuur lag aan de basis van de opdracht. Eind 2015 heeft men een oproep aan de gemeenten gedaan om de zelfevaluatietool te gebruiken. Tegelijk bood men ondersteuning aan in de vorm van een draaiboek voor de zelfevaluatie, een workshop en een syntheserapport over de zelfevaluatie en de workshop. Voor de begeleiding werd een extern consortium aangesteld bestaande uit Idea Consult en een universitair partnerschap.

De zelfevaluatie moest niet vanaf nul starten. Het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie ontwikkelde in 2013 immers een bestuurskrachtmonitor om de bestuurskracht van gemeenten in kaart te brengen. Hierin werden kwantitatieve indicatoren vooropgesteld waaruit de gemeenten kunnen afleiden hoe het met hun bestuurskracht is gesteld. De kwantitatieve indicatoren volstaan echter niet om een goed beeld te krijgen van de bestuurskracht. Vandaar ook dat de bestuurskrachtmonitor ook een aantal kwalitatieve vragen bevatte die men zich als gemeente kan stellen.

Op initiatief van de Vlaamse Landmaatschappij loopt er overigens nog een ander traject, waarbij telkens een groep van twintig plattelandsgemeenten wordt gevisiteerd ten einde hun bestuurskracht te meten. Intussen zit men al aan de derde groep van twintig gemeenten. De gehanteerde methodiek is licht verschillend maar het gaat wel deels om dezelfde academische partners die betrokken zijn. Het was nuttig om een aantal ervaringen uit de VLM-trajecten mee te nemen bij het opstellen van het Idea-rapport over de zelfevaluatie.

1.2. Wat is bestuurskracht?

Bart Van Herck verwijst hiervoor op de studie van SBOV uit 2013. Bestuurskracht is capaciteit versus opdracht, heeft men met andere woorden de middelen om de taakstelling als gemeente naar behoren uit te voeren. Als men met de personele en financiële middelen niet meer in staat is te doen wat eigenlijk van de

gemeente wordt verwacht, dan is er een gebrek aan bestuurskracht. De bestuurskracht heeft een gemeente voor een deel zelf in de hand, bijvoorbeeld door goede mensen aan te werven. Tegelijk zijn er exogene factoren. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer Vlaanderen de taakstelling verruimt of er een tax-shift wordt doorgevoerd waardoor de middelen van de gemeenten verminderen.

Idea Consult heeft dit kader van SBOV verder aangevuld om de meting van de bestuurskracht te verrichten. Inzake capaciteit onderscheidt men een aantal componenten, met name personeel, financiële middelen, het netwerk en infrastructuur. Inzake taakstelling ziet men twee grote luiken, met name de dienstverlening aan de burgers (zowel aan de loketten als bijvoorbeeld inzake groenonderhoud) en de beleidsvoering (bijvoorbeeld inzake mobiliteit en ruimtelijke ordening). Om dat te verwezenlijken, is er ook een interne taakstelling, met name dat men zich als bestuur goed organiseert.

1.3. Verloop en evaluatie van het zelfevaluatie-traject

Valentijn Vanoeteren stelt dat dertig gemeenten zich kandidaat hebben gesteld voor de ondersteuning bij de zelfevaluatie. Hieruit werden er negentien geselecteerd, waarvan er uiteindelijk zeventien gemeenten effectief hebben deelgenomen. Het gaat om de gemeenten Borsbeek, Diksmuide, Eeklo, Essen, Hemiksem, Kaprijke, Knesselare, Londerzeel, Meeuwen-Gruitrode, Neerpelt, Puurs, Ranst, Schilde, Sint-Katelijne-Waver, Wachtebeke, Wijnegem en Zutendaal.

De verwachtingen van de deelnemende gemeenten bleken uiteenlopend te zijn. Ook de profielen van de gemeenten verschilden sterk. Gemiddeld telden de gemeenten 27.000 inwoners. Daar waren twee steden met een centrumfunctie bij maar ook acht gemeenten met minder dan 8000 inwoners.

De selectie is gebeurd op basis van vier criteria waarvan motivatie de belangrijkste was. Ook de bestuurscontext was relevant in die zin dat het de bedoeling was om met de begeleiding een maximale meerwaarde te creëren. Anderzijds moest de gemeente in staat zijn om een zelfevaluatie uit te voeren en moest het passen binnen het begeleidingskader dat vanuit het Agentschap Binnenlands Bestuur werd aangeboden. Sommige gemeenten konden worden doorverwezen naar het VLM-traject, dat meer toegespitst is op landelijke besturen. De geografische spreiding en de schaal waren ondergeschikt aan deze inhoudelijke criteria.

De twee grootste geselecteerde besturen hebben uiteindelijk afgehaakt. Op voorhand was gezegd dat het om een intensief traject gaat met ook een grote verantwoordelijkheid bij de deelnemende gemeenten. Uiteindelijk bleek bij de afhakkers de gemeenschappelijke motivatie van de politiek en ambtenaren te beperkt en was er sprake van tijdsgebrek.

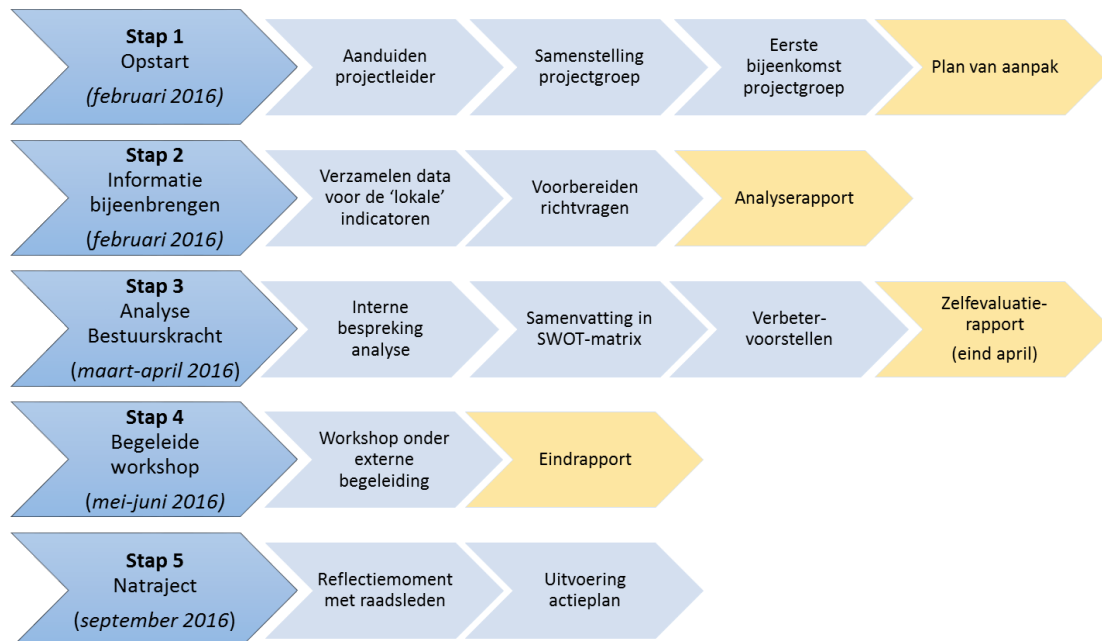
De deelnemende gemeenten hebben al snel na de selectie een handleiding voor zelfevaluatie ontvangen. Daarna was er een door Idea Consult begeleide workshop. De bevindingen werden gebundeld in een eindrapport. In het natraject lag de verantwoordelijkheid weer bij het bestuur zelf.

De evaluatie en de te trekken lessen kwamen niet enkel voort uit de bevindingen van Idea Consult, maar ook uit de reacties van de besturen zelf. ABB heeft na het traject nog een bevraging bij de deelnemende gemeenten uitgevoerd. Zestien van de zeventien besturen hebben hierop geantwoord, wat wijst op een grote betrokkenheid.

Het traject werd opgestart in februari 2016 en beëindigd in september 2016. Stap 1 tot stap 3 moesten zo goed als zelfstandig door de besturen worden

uitgevoerd, al konden zij telefonisch wel feedback vragen bij de externe begeleiders. Een van de cruciale succesfactoren was een goede projectleider. In de handleiding werd aanbevolen om een horizontale medewerker te selecteren, zoals bijvoorbeeld de gemeentesecretaris of een beleidsmedewerker met een goede kennis van het bestuur.

Tabel: uitvoeren zelfevaluatie aan de hand van de handleiding



Een andere succesfactor was de timing. Het moest snel gaan en dat betekende zowel een voordeel als een nadeel. Voordeel was dat er veel druk op de ketel zat, dat het niet ging om een uitgesponnen traject. Anderzijds waren er een aantal besturen die er niet in slaagden het zelfevaluatie-rapport binnen de vooropgestelde timing door te sturen. Dat geeft aan dat de tijdsdruk aanzienlijk was.

Ook het conceptueel kader droeg bij tot het succes. De bestuurskrachtmonitor werd als basis genomen en het bleek dat die sterk is. Dat neemt niet weg dat er nog ruimte voor verbetering is. De zelfevaluaties bleken van goede kwaliteit. Soms werden de resultaten wat rooskleuriger voorgesteld, maar dat werd vaak doorprikt bij de begeleide workshop.

De handleiding voor de aanpak van de zelfevaluatie werd geapprecieerd door de gemeenten. Zij vonden het een bruikbare tool en waren van oordeel dat een dergelijke handleiding mits aanpassing van de doelstelling breder kan worden ingezet. Anderzijds is een handleiding niet zaligmakend. Zonder externe begeleiding is de zelfevaluatie niet voor ieder bestuur weggelegd.

De begeleide workshop vormde het zwaartepunt van de ondersteuning. Men werkte op maat van het bestuur. De gemeenten konden zelf thema's voorstellen op basis van hun zelfevaluatie. De voorgestelde thema's werden verder afgebakend met de begeleiders om er een werkbaar geheel van te maken. Er werd feedback gegeven op de zelfevaluatie van het bestuur.

De reacties waren over het algemeen positief, al kunnen er ook een aantal lessen worden getrokken. Zo zou er meer tijd moeten worden vrijgemaakt voor een contact op voorhand om een betere inschatting te kunnen maken van de lokale situatie. Ook is het beter om het aantal thema's op de workshop te beperken om zo meer diepgang te kunnen bieden. Als het de ambitie is om de vertaling te

maken van een probleem naar een actieplan, is het beter het aantal thema's tot twee te beperken. Om tot een werkbaar document te komen, is het aangewezen veel aandacht te besteden aan een gezamenlijk moment waarop een burgemeester of andere sleutelfiguur aangeeft hoe er verder zal worden gewerkt.

In het natraject lag de grootste verantwoordelijkheid opnieuw bij de besturen. Alle besturen hebben aangegeven dat zij aan de slag zouden gaan met de voorgestelde acties uit het eindrapport.

1.4. Evaluatie

Het ging om een kostenefficiënte oefening. Er werd 4000 euro aangerekend per traject voor de externe begeleiding, waarvan een vijfde door het lokaal bestuur werd betaald en vier vijfde door de Vlaamse overheid. In verhouding tot de middelen die er werden ingestopt, was er een grote impact op het terrein.

Men is zich echter ook bewust van een aantal beperkingen. In vergelijking met het VLM-traject was er een beperkte voorbereidingstijd en in het natraject ligt er heel veel verantwoordelijkheid bij het bestuur. In de VLM-aanpak is er nadien een uitwisselingsmoment dat positief wordt ervaren, terwijl er in dit traject geen opvolging is maar enkel een bevraging.

Wat de inhoudelijke thema's betreft, zijn er zowel internergerichte als externgerichte uitdagingen. Intern wordt de BBC door de meeste besturen als een werkbaar instrument beschouwd, maar sommige besturen ervaren het als een rem. De samenwerking tussen de politiek en de administratie blijft in een aantal besturen beperkt tot een afsprakennota die niet echt gehanteerd wordt. Sommige internergerichte uitdagingen komen ook in het bedrijfsleven terug, zoals bijvoorbeeld de interne communicatie die vaak mank loopt of het voeren van een eigentijds personeelsbeleid.

De aansturing en opvolging van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is een belangrijke externe uitdaging. Enerzijds is het belang hiervan heel groot voor de gemeenten maar anderzijds verloopt een en ander niet altijd even transparant en gestructureerd. De samenwerking met de burgers is een ander extern aandachtspunt. De klassieke adviesraden hebben zeker hun verdiensten maar het is ook zo dat die niet altijd even goed functioneren.

De uitbouw van een klantgericht dienstverleningsmodel is eveneens belangrijk. De basisdienstverlening is zeker niet slecht maar de omslag naar een digitale dienstverlening verloopt moeizaam. Tot slot is de afweging tussen eigen beheer of verzelfstandiging een actueel thema in de lokale besturen.

Sommige thema's kwamen niet aan bod, hoewel ze sterk leven bij de lokale besturen. Een voorbeeld hiervan is de integratie van het OCMW in de gemeente.

1.5. Conclusies

1.5.1. Bestuurskracht op spanning

Bart Van Herck ervaart dat er inderdaad spanning zit op de lokale bestuurskracht. Aan de capaciteitskant vertaalt zich dat vooral in een gebrek aan investeringsruimte en in een toenemende druk op het personeel ingevolge de personeelsbesparingen.

Wat taakstelling betreft, wordt de dienstverlening op een goede manier opgenomen, maar de vraag stelt zich of de gemeenten niet bijkomend moeten

investeren in profielen die de omslag kunnen maken naar nieuwe dienstverleningsmodellen in meer digitale richting.

De dienstverlenerscomponent is dus vrij goed, maar de beleidscomponent is wat zwakker uitgebouwd. Die laatste vereist de dag van vandaag ook sterkere profielen dan dienstverlening zoals het onderhoud van het groendomein of het versterken van loketdiensten. Daarvoor heeft men minder sterk opgeleid personeel nodig. Maar zal dit volstaan als men in de toekomst nieuwe vormen van dienstverlening en e-loketten nodig heeft?

1.5.2. Schaal in verandering

Er valt ook druk op de schaal vast te stellen. Besturen erkennen ook dat ze heel wat uitdagingen niet meer alleen aankunnen. Men verwijst vooral naar intergemeentelijke samenwerking als instrument om daar iets aan te doen. Men gaat dan bijvoorbeeld een ambtenaar van ruimtelijke ordening delen of het erfgoedbeleid gezamenlijk organiseren. Tegelijk stelt men vast dat die intergemeentelijke samenwerking niet echt professioneel is georganiseerd. Vaak wordt de sturing gewoon weggegeven en wordt er over die samenwerking geklaagd. De gemeenten zetten te weinig druk op de intergemeentelijke samenwerking en oefenen er te weinig controle op uit.

Er namen vijf gemeenten uit de rand rond Antwerpen deel aan de ondersteuning van de zelfevaluatie en die hadden in feite allemaal eenzelfde boodschap: men wil een groene gemeente rond Antwerpen zijn. In de praktijk ziet men die gemeenten echter sluipend verstedelijken. Het overkomt hen in feite, zonder dat ze er zelf iets aan kunnen doen. Om hierop greep te krijgen moeten ze meer naar de stad kijken dan naar Vlaanderen. In samenwerking met de stad kunnen een aantal fenomenen van verstedelijking aangepakt worden. Er wordt veel over dergelijke samenwerking gesproken, maar ze raakt niet georganiseerd. Iedereen heeft hier nochtans bij te winnen. Ook de stad is allicht vragende partij om vanuit de rand goede fietsverbindingen naar de stad te organiseren. In die zin zou het goed zijn dat Vlaanderen daar een ondersteunend instrumentarium tegenover zou zetten. Met beperkte middelen kan men kleine zaadjes uitzetten om iets te laten groeien inzake stadsregionale samenwerking.

Fusie van gemeenten wordt zelden genoemd als mogelijke oplossing voor de bestuurskrachtproblemen. Meeuwen-Gruitrode was op dat vlak een uitzondering. Niettemin is de bestuurskrachtmeting een interessant instrument om de externe blik te verruimen. Gemeentebesturen zijn vooral operationeel bezig met de dingen van de dag. Een bestuurskrachtmeting geeft aanleiding tot meer afstand en reflectie, bijvoorbeeld over de vraag of men in de toekomst de verwachtingen van de burgers nog wel zal aankunnen.

1.5.3. 'Ondernemers' maken het verschil met de juiste instrumenten

Er zijn duidelijke verschillen in bestuurskracht vast te stellen tussen de gemeenten. Die hebben niet per se te maken met de klassieke breuklijnen zoals klein-groot of landelijk-stedelijk. Vaak hebben de verschillen te maken met mensen die op een positieve manier kansen zien, die op basis van initiatief en ondernemerschap kansen aangrijpen. In die gemeenten wordt de grootste bestuurskracht geëtaleerd.

Opvallend is dat gemeenten dezelfde instrumenten hanteren zoals de BBC of de afsprakennota tussen het bestuur en het management, maar die kunnen op een actieve of een passieve manier worden ingezet. Voor de ene gemeente gaat het om effectieve werkinstrumenten, voor de andere over teksten op papier.

1.5.4. Bestuurskrachtmetering is katalysator

De gemeenten zelf hebben de bestuurskrachtmetering een positieve evaluatie gegeven. Het gaat effectief om een instrument dat verder kan worden gebruikt en dat door de Vlaamse overheid zou kunnen worden gestimuleerd, om gemeenten aan te moedigen voor de spiegel te gaan staan. De bestuurskrachtmetering is een startpunt voor gesprekken binnen het bestuur. Men heeft wel nogal sterk de capaciteit benadrukt. De taakstelling (dienstverlening en beleidsvoering) zou een grotere plaats binnen het instrument moeten innemen.

De besturen die men bezocht, waren telkens zeer enthousiast. Het ging om een zelfevaluatie en de betrokken gemeenten hebben effectief hun verantwoordelijkheid genomen en goede rapporten afgeleverd. Het ging ook om een uniek moment waarbij politici en administratie samen over de toekomst van de gemeente reflecteren. Dergelijke reflectie blijkt nu verrassend genoeg weinig te gebeuren.

Er werd minimaal ingezet op de externe begeleiding. De bestuurders vonden het niettemin een goede zaak dat er extern werd meegekeken naar de bestuurskrachtmetering. Voordeel was ook dat de externe begeleiders ook in andere gemeenten actief waren, zodat er vergelijkingen konden worden gemaakt.

In het kader van het VLM-traject vindt er veel uitwisseling plaats tussen de besturen. Dat zijn waardevolle uitwisselingsmomenten waar besturen veel uit kunnen leren. Dergelijke uitwisseling is er bij de bestuurskrachtmetering echter niet geweest maar het zou er wel een nuttige aanvulling op zijn.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

2.1. Tussenkoms van Nadia Sminate

Nadia Sminate verklaart dat Londerzeel heeft geparticipeerd aan de oefening rond de bestuurskrachtmonitor. Men is er ook enthousiast aan begonnen, maar dit bleek veel tijd te kosten, en dat op een moment dat bijvoorbeeld ook de integratie van gemeente en OCMW veel overleg vergde. Het enthousiasme is wel teruggekomen tijdens de workshop. Dat was het interessantste onderdeel. Toen kreeg de gemeente antwoorden op bepaalde concrete vragen.

Na de workshop heeft de gemeente een aantal projecten opgezet, onder meer rond de opvolging van investeringen. Er was echter geen concreet actieplan. Nadia Sminate brengt dat in verband met de beperkte duur van de begeleiding. Ze denkt dat dit project pas echt zijn vruchten zal afwerpen als er ook een vervolgttraject zou zijn. Zijn de sprekers het ermee eens dat er meer begeleiding nodig is, binnen het traject en daarna? Is de timing, aan het einde van de gemeentelijke legislatuur, wel zo gunstig? De tijd is namelijk kort om dit nog tijdens de legislatuur in de praktijk om te zetten.

2.2. Tussenkoms van Michel Doomst

Michel Doomst vindt dat elk gemeentebestuur eens dergelijke analyse zou moeten laten maken. Men moet niet te lang bij de cijfers blijven stilstaan, maar vooral op de taakstelling ingaan. In het VLM-traject was de conclusie vaak dat er meer middelen nodig zijn.

De bestuurskracht van een gemeente is niet altijd evenredig met de omvang ervan. Misschien kan men daaruit besluiten dat fusies niet zaligmakend zijn en dat andere vormen van intergemeentelijke samenwerking een alternatief kunnen bieden.

Dertien van de dertig geselecteerde gemeenten zijn niet op het ondersteuningsaanbod ingegaan. Wat gebeurt er met die gemeenten? De kleine landelijke gemeenten zijn bij de selectie doorverwezen naar de VLM. Zijn ze daarop ingegaan? Hoe werden ze daar opgevolgd? Kan men dit niet beschouwen als een tweede keuze, een soort play-off 2? Moet de bestuurskrachtmonitor niet verfijnd worden zodat die ook kan afoetsen op kwaliteit en kan responsabiliseren op vragen? Wil men daarvoor een vervolgtraject opzetten?

Wat zal men aanvangen met de aanbevelingen in het eindverslag? Was het niet nodig een actieplan te koppelen aan de evaluatie?

2.3. Tussenkoms van Marnic De Meulemeester

Marnic De Meulemeester staat positief tegenover de begeleiding door Idea Consult bij de zelfevaluatie van de gemeentelijke bestuurskracht. De externe begeleiding heeft de betrokken besturen ertoe aangezet om een grondige zelfevaluatie te maken en om met verbetervoorstellen te komen. Deze voorstellen werden besproken met externe experts die ook vergelijkingspunten met andere gemeenten aanbrachten. De rapporten gaven vaak nuttige en concrete verbetervoorstellen mee in de vorm van een actieplan.

Deze oefening moet echter meer zijn dan een nuttige bezinning. De vraag is nu wat men daaruit kan leren en wat het vervolgtraject is. Is er nog een opvolging voorzien, door Idea Consult of door ABB, om na te gaan wat de gemeenten doen met de actieplannen?

Kan de minister uit de eindrapporten algemene conclusies trekken? Er is bijvoorbeeld een roep naar een betere voorbereiding van de integratie van gemeente en OCMW. Zal de minister, in afwachting van het nieuwe decreet Lokaal Bestuur, initiatieven nemen om meer begeleiding te voorzien?

Dit begeleidingsproject werd bij de bekendmaking ervan door Het Nieuwsblad geïnterpreteerd als een onderzoek naar een mogelijke fusieoperatie. Is er in het eindrapport van bepaalde gemeenten sprake van een fusie als mogelijk middel om de bestuurskracht te versterken?

De spreker besluit dat de oefening niet als te vrijblijvend mag worden beschouwd. Er moeten een aantal besluiten uit worden getrokken.

2.4. Tussenkoms van Marius Meremans

Marius Meremans stelt vast dat veel besturen erkennen dat ze bepaalde uitdagingen niet meer alleen aankunnen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden worden dan ook steeds belangrijker. De onoverzichtelijkheid daarvan draagt echter niet bij tot de professionele werking van de gemeente.

Dendermonde participeert in 75 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar er is grote onduidelijkheid over de rapportering. De grote intercommunales moeten de raadsleden twee keer per jaar brieven. Soms geven de gemeenten sturing, soms niet. In de vorige regeerperiode werd er in elke gemeente een commissie Intergemeentelijke Samenwerkingsverbanden opgericht, maar die komt niet vaak samen, soms zelfs helemaal niet. Te vrezen valt dat de groeiende intergemeentelijke samenwerking de rol van de gemeenteraad zal uithollen.

De spreker sluit zich aan bij de vraag van Marnic De Meulemeester naar de concrete resultaten van de begeleiding. Zijn er belangrijke suggesties?

In veel kleine gemeenten die grenzen aan een grotere stad, leeft de angst dat de grootstedelijke problemen naar de kleine gemeenten zullen overwaaien, via de verbinding met bus, tram of trein. Als kleinere gemeenten worden samengevoegd, zal het partnerschap met de grootstad een andere vorm krijgen.

2.5. Tussenkost van Kurt De Loor

Kurt De Loor vindt het een interessante maar moeilijke oefening voor de lokale besturen. Het lijkt hem logisch dat de lokale besturen tijdens de oefening blijken gaven van een grote betrokkenheid, vermits ze zich daarvoor kandidaat hadden gesteld. Ging het niet overwegend over sterke besturen?

De doorlooptijd was vrij kort. Waarom werd er niet meer tijd genomen? De timing, op het einde van een legislatuur, is niet echt een probleem. Men moet dat legislatuuroverschrijdend, op middellange en lange termijn bekijken.

Over de integratie van OCMW en gemeente bestaat er nog veel onzekerheid. Nochtans worden de nieuwe gemeente- en OCMW-raden begin 2019 geïnstalleerd. De Vlaamse Regering moet dan ook zo snel mogelijk het decreet Lokaal Bestuur uitwerken.

ABB heeft achteraf een bevraging gedaan, waaraan zestien van de zeventien betrokken gemeenten hebben deelgenomen. Wat zijn de bevindingen van die bevraging? Is het niet wenselijk om op een later moment opnieuw een bevraging te organiseren over de realisatie van de werkpunten?

Is het werk nu af voor die gemeenten? De eindrapporten zouden onvoldoende concreet zijn om mee aan de slag te gaan. Wat moet er gebeuren met de lokale besturen die niet hebben deelgenomen? Kan Idea Consult dit traject aan elke gemeente aanraden of is dat pas wenselijk vanaf een zeker niveau van bestuurskracht? Moet de bestuurskrachtmonitor worden bijgestuurd met het oog op een verdere uitrol?

2.6. Tussenkost van Koen Van den Heuvel

Koen Van den Heuvel geeft mee dat Puurs, zijn gemeente, aan deze oefening heeft geparticipeerd. De meeste sessies heeft hij zelf bijgewoond en hij vond dat een nuttige oefening. Hij herkent de uitdagingen, bijvoorbeeld het belang van de strategische planning, de samenwerking tussen politiek en administratie, de interne communicatie en de werkdruk.

De bestuurskracht van een gemeente hangt niet alleen af van de grootte, maar ook van de dynamiek van bestuur en administratie. Men mag de zaken echter niet omdraaien en zeggen dat de grootte van de gemeente helemaal geen rol speelt. Elke gemeente is in staat om een goede dienstverlening af te leveren, maar dat is in deze tijd niet meer voldoende om te spreken van een grote bestuurskracht.

Lokale besturen moeten de nieuwe uitdagingen durven aangaan, ze moeten aan strategisch beleid durven doen. Het is vandaag niet meer voldoende om een bouwvergunning binnen de voorziene termijn af te leveren. Gemeentebesturen die proactief en toekomstgericht denken, hebben de integratie van OCMW en gemeente eigenlijk al achter de rug. Ze hebben het nieuwe decreet niet nodig om aan de slag te gaan. Dat hangt niet af van de grootte van de gemeente, maar van de dynamiek van politici en administratie.

Deze oefening rond het monitoren van de bestuurskracht heeft een aantal uitdagingen opgesomd en heeft een objectieve inkijk gegeven in de toestand van veel besturen. De grote uitdaging is het leveren van een goede en burger nabije dienstverlening, in strategisch sterke gemeenten, met voldoende democratische controle. De laatste twee elementen verlopen moeilijker bij een intergemeentelijke aanpak.

De spreker vindt het niet erg dat deze oefening is gebeurd op het einde van de gemeentelijke legislatuur. In het begin van de volgende legislatuur kan men daar verder mee aan de slag.

2.7. Tussenkoms t van Bert Maertens

Bert Maertens denkt dat dit voor de deelnemende gemeenten een interessante oefening is geweest, al zijn er een aantal leerpunten. Uit de tussenkoms t van Nadia Sminate maakt hij op dat de gemeenten blijkbaar niet goed weten hoe het verder moet na de bestuurskrach tmeting. Sommige gemeentebesturen hadden concretere verbeter suggesties verwacht. Op dat vlak lijkt de consultant iets te veel de platgetreden paden te betreden.

Is er tussen de kleinere en de grotere participerende gemeenten een verschil merkbaar wat de verschillende behandelde thema's betreft? In een ideale wereld zouden de verschillende oefeningen – van Idea Consult, van de VLM en van Audit Vlaanderen – gebundeld moeten worden. Dat zal hij eens ter sprake brengen bij de bevoegde minister. De verschillen tussen de oefening van de VLM en die van Idea Consult zijn duidelijk in kaart gebracht. Waarom is de integratie van OCMW en gemeente in de oefening niet expliciet aan bod gekomen? Eén bestuur kiest duidelijk voor een fusie en niet voor intergemeentelijke samenwerking. In welke mate gaat het over een weloverwogen keuze? Gaat het om een bestuurlijke, dan wel om een politieke keuze?

Bij de uitbouw van een klantgericht dienstverleningsmodel dient men rekening te houden met een aantal aandachtspunten: het ontbreken van een langetermijnvisie over het dienstverleningsmodel, de uitbouw van de digitale dienstverlening, de integratie van OCMW en gemeente en de organisatie van een front- en back-office. Welke belangrijke pijnpunten zijn er aan het licht gekomen binnen de begeleiding?

2.8. Tussenkoms t van Peter Wouters

Peter Wouters heeft begrepen dat de randgemeenten hun groene karakter willen behouden. De stad hecht echter ook belang aan een groene rand. Kleinere gemeenten zijn volgens Marius Meremans bang dat de problemen van de verstedelijking ook naar de kleinere gemeenten zullen overwaaien. De vraag is hoe een stadsregionale samenwerking daartegen een buffer kan vormen.

3. Antwoorden van Idea Consult

Bart Van Herck bevestigt aan Nadia Sminate dat meer begeleiding inderdaad nuttig kan zijn. Er werd wel bewust gekozen voor een zelfevaluatie door de gemeenten. De gemeenten hebben een goede analyse gemaakt. Nu moet men de stap zetten van de analyse naar de effectieve realisatie. Voor een aantal gemeenten is het echter niet evident om de verbetertrajecten op eigen kracht te doorlopen. Een gemeente die vindt dat ze daarvoor onvoldoende sterk staat, is vrij om daarvoor een oplossing te zoeken.

De opdracht van Idea Consult was vooral gericht op het adviseren van lokale besturen en minder op het bereiken van algemene conclusies. In het rapport werd wel geprobeerd om de aanbevelingen algemener te formuleren zodat ook andere lokale besturen daarin inspiratie kunnen vinden. Deze aanbevelingen zijn ook beschikbaar op de website van ABB.

Het werk is zeker niet af voor de zeventien participerende besturen. Het eindverslag van Idea Consult moet voor de gemeenten een startverslag zijn. Idea Consult heeft zijn werk intussen afgerond, maar is bereid om een nieuwe opdracht te aanvaarden. ABB zou ook nog een initiatief kunnen nemen, door het organiseren van opvolging.

Het ontbreken van een concreet actieplan is inderdaad een pijnpunt. Gemiddeld waren er vijf dagen begeleiding per bestuur. Die werden gebruikt voor het ondersteunen van de analyse, het opstellen van de handleiding, het begeleiden van de workshop en het uitschrijven van het rapport. Het was niet mogelijk om dat uit te werken tot op het niveau dat de consultants zelf hadden gewild. Hier is echter wel een verschil met het VLM-traject. In de workshops kon er wat dieper worden ingegaan op de thema's en konden er aanbevelingen voor de gemeenten worden geformuleerd. In het syntheserapport werden er aanbevelingen geformuleerd voor het Vlaamse niveau.

De bevraging van ABB is ongeveer twee maanden na de publicatie van de rapporten naar de gemeentebesturen verzonden. Na verloop van tijd zou ABB de betrokken gemeenten nog eens kunnen samenroepen om na te gaan wat ze ondertussen met de aanbevelingen gedaan hebben. Dat kan wat gezonde druk op de gemeenten zetten.

In de loop van het traject werd het instrument verfijnd. Het rapport gaat daar ook op in. Elke gemeente kan zorgen voor een vervolg. Het is aan de Vlaamse overheid om te beslissen of ze de gemeenten daarin nog financieel zal ondersteunen. Er is namelijk ook vraag naar ondersteuning bij de integratie tussen OCMW en gemeentebestuur. Een externe begeleiding bij die integratie kan zeker nuttig zijn. Die vraag kan men echter beter aan de minister stellen.

Er werd beslist om de integratie van gemeente en bestuur niet mee te nemen in het ondersteuningstraject. Dat thema had de zelfevaluatie immers kunnen overschaduwen. Het was de bedoeling om een variëteit aan thema's te benoemen. Op de achtergrond speelde die integratie natuurlijk altijd mee. Bij de vergaderingen waren trouwens altijd ook vertegenwoordigers van de OCMW's aanwezig.

Idea Consult heeft de vooropgestelde timing willen respecteren. De krappe timing heeft echter voor- en nadelen. Een dergelijk traject mag geen vol jaar duren, want zo lang kan men de spanningsboog niet volhouden. Er gebeuren misschien te veel audits maar daar kan men Idea Consult niet verantwoordelijk voor stellen. De verschillende audits kunnen mekaar wel aanvullen.

Bestuurskracht is niet noodzakelijk evenredig met de omvang van de gemeente. Ze hangt namelijk samen met mensen. Het is niet nodig om meteen de stap naar een fusie te zetten, maar schaalvergroting kan wel kansen bieden. Op een bepaald ogenblik kan de schaal echter contraproductief worden. Dat is gebleken uit Nederlands onderzoek.

De juiste schaalgrootte hangt samen met het beleidsdomein. Bij afvalverbranding haalt men meer voordeel uit een grote schaal dan bij loketdienstverlening. Voor de gemiddelde Vlaamse gemeente kan schaalvergroting een voordeel zijn. Of dat schaalvoordeel ook gerealiseerd wordt binnen de fusie, hangt af van een aantal

randvoorwaarden. Bijvoorbeeld: als alle loketdiensten in elk van de gemeenten beschikbaar blijven, zal het schaalvoordeel beperkter zijn dan in het geval men centraliseert.

Dertig gemeenten hebben zich kandidaat gesteld voor deze oefening. Sommige plattelandsgemeenten werden doorverwezen naar het VLM-traject omdat die wellicht beter gebaat zijn bij de daar gehanteerde visitatiemethodiek. Dat is zeker geen tweede keus. Binnen het VLM-plattelandstraject waren bijvoorbeeld meer begeleidingsdagen voorzien.

Het Nieuwsblad heeft effectief bij het begin van dit traject geconcludeerd dat zeventien gemeenten een mogelijke fusie onderzoeken. Dat was een misverstand. De minister heeft toen een rechtzetting gevraagd.

De gemiddelde gemeente is inderdaad betrokken in 75 samenwerkingsverbanden. Dendermonde zit dus op het gemiddelde. Men moet dat getal echter relativeren. Bij die samenwerkingsverbanden zitten bijvoorbeeld ook de VVSG en de verschillende commissies van RESOC. In werkelijkheid gaat het over 20 tot 25 samenwerkingsverbanden die niet allemaal dezelfde regio betreffen. Een vaste regio-omschrijving kan eenvoudiger zijn vanuit beheersperspectief. De samenleving is echter complexer dan dat. De economische realiteit kan bijvoorbeeld een andere schaal vergen dan de sociale realiteit. Persoonlijk is de spreker dus geen voorstander van een vaste regio-omschrijving.

De randgemeenten willen misschien liever niet betrokken raken in de problematieken van de grootstad, maar dat is geen argument tegen samenwerking met de stad. De randgemeenten worden immers willens nillens betrokken in deze problematieken. Daarom is het belangrijk om in dialoog te gaan. Fusies van randgemeenten zijn goed als het de bedoeling is om sterker te staan in de dialoog met de stad en niet als het de bedoeling is om de rug naar de stad te keren. Ook Antwerpen heeft baat bij een groene rand. Dat kan men alleen realiseren binnen een samenspel met de randgemeenten. Er is echter geen facilitator die dat stimuleert.

Op de vraag van Kurt De Loor antwoordt Bart Van Herck dat het niet zozeer de sterke besturen zijn die hebben deelgenomen, maar wel de besturen die vooruit willen. In die gemeenten waren er politici of ambtenaren die dit als een hefboom zagen. Het zou inderdaad goed zijn als alle gemeenten af en toe eens aan zelfevaluatie zouden doen.

Bert Maertens merkte op dat de begeleiders onvoldoende innovatief waren. Uit de evaluaties blijkt echter dat die kritiek slechts bij een minderheid van de besturen bestond. Sommige besturen hadden misschien meer verwacht, maar de problemen die ze voorlegden waren ook niet eenvoudig. In een bepaald geval ging het om een klein stadje met een beperkt inwonertal, maar met een belangrijke centrumfunctie. Dat stadje vroeg zich af of het wel moest blijven inzetten op een centrumrol waarvoor het niet wordt gefinancierd. Dat is een keuze die door het bestuur moet worden gemaakt.

De beslissing om over te gaan tot een fusie van Meeuwen-Gruitrode en Opglabbeek is op zich niet het gevolg van deze meting van de bestuurskracht. Daar spelen ook politieke motieven mee. De fusieplannen bestonden al op het ogenblik dat Meeuwen-Gruitrode beslist heeft om te participeren aan dit traject.

Binnen een eigentijds dienstverleningsmodel is het belangrijk om meer zaken naar de eerste lijn te brengen, zodat ze in een eerste contact afgehandeld kunnen worden. Dat vergt heel wat organisatie. De onthaalmedewerker van de gemeente zou binnen dat model meer kunnen doen dan alleen de doorverwijzing naar andere medewerkers. Voor wat het e-gov en het werken op afspraak betreft, verwijst hij naar het rapport.

Mercedes VAN VOLCEM,
voorzitter

Marius MEREMANS
Marnic DE MEULEMEESTER,
verslaggevers

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
BBC	beleids- en beheerscyclus
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RESOC	regionaal sociaal-economisch overlegcomité
SBOV	Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen
VLM	Vlaamse Landmaatschappij
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten