



# Ambtelijke capaciteit

## Resultaten van het pilootonderzoek

Bruno Broucker, Bram Van Haelter & David Vos  
(co-)promotoren: Filip De Rynck, Annie Hondeghem, Trui Steen,  
Bram Verschuere, Joris Voets, Ellen Wayenberg



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING

## Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



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](mailto: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

## Resultaten van het pilootonderzoek/ 30.05.2017

Bruno Broucker, Bram Van Haelter & David Vos





# 1 INLEIDING EN AFBAKENING ONDERZOEK

Reeds meerdere jaren is er een beleidskeuze om de bevoegdheden en autonomie van lokale besturen te versterken. In het Vlaams 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.” De aannahme 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 meerdere initiatieven, zoals bijvoorbeeld 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 organisatieaspecten onderzocht.

//



## 2 ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van het onderscheid tussen de korte en de lange termijn is het mogelijk om ook onderzoeksvragen op die twee termijnen te definiëren. Het beantwoorden van de onderzoeksvragen van de korte termijn zal toelaten om voor een deel inzicht te creëren op de onderzoeksvragen van de lange termijn. Op die manier worden de onderzoeksvragen van de lange termijn stapsgewijs beantwoord met voldoende diepgang. De onderzoeksvragen op beide termijnen worden hieronder weergegeven.

### 2.1 ONDERZOEKSVRAGEN OP DE LANGE TERMIJN

Zoals reeds gesteld is het de bedoeling op de lange termijn diepgaand inzicht te verwerven in ambtelijke capaciteit, haar deelcomponenten en determinanten, en factoren die eventuele verschillen tussen lokale besturen verklaren. Uit deze doelstelling leiden we volgende onderzoeksvragen af.

- |  |
|--|
| <p>Onderzoeksvraag 1: Hoe krijgt ambtelijke capaciteit vorm in de lokale besturen?</p> <p>Onderzoeksvraag 2: Hoe kunnen we de vastgestelde capaciteit en de ontwikkeling ervan in lokale besturen verklaren?</p> <p>Onderzoeksvraag 3: Wat verklaart verschillen tussen lokale besturen?</p> <p>Onderzoeksvraag 4: In welke mate varieert capaciteitsontwikkeling in relatie tot concrete opdrachten en diensten?</p> <p>Onderzoeksvraag 5: Welke lessen kunnen we hieruit trekken om de capaciteitsontwikkeling verder te versterken?</p> |
|--|

Merk op dat deze onderzoeksvragen zich concentreren op drie belangrijke aspecten, m.n. de staat van ambtelijke capaciteit, haar determinanten, en de redenen voor eventuele verschillen tussen lokale besturen. Daarnaast is er uiteraard een sterke beleidsrelevante component aan het onderzoek die namelijk tot doel heeft aanbevelingen te doen om capaciteit verder te ontwikkelen.



## 2.2 ONDERZOEKSVRAGEN OP DE KORTE TERMIJN

In de inleiding werd aangegeven dat er twee thema's gedefinieerd werden voor het jaar 2017, m.n. de versterkte samenwerking en/of integratie gemeente-OCMW, en organisatiebeheersing. Het achterliggende idee van het eerste thema is dat het beleidsidee van een versterkte samenwerking en/of integratie het mogelijk moet maken om de ambtelijke capaciteit van een lokaal bestuur te helpen versterken en een zuiniger, efficiënter en effectiever beleid te creëren. Voor het eerste thema definiëren we de volgende vragen:

Onderzoeksvraag 1: Hoe gebruiken de lokale besturen deze mogelijkheid om hun ambtelijke capaciteit te versterken?

Onderzoeksvraag 2: Wat doen lokale besturen met de al dan niet vrijgekomen capaciteit?

Onderzoeksvraag 3: Hoe spoort deze mogelijkheid samen met de ruimere autonome ambtelijke capaciteitsontwikkeling van de lokale besturen?

Onderzoeksvraag 4: Welke factoren verklaren de wijze(n) waarop de lokale besturen met deze mogelijkheid omgaan op het vlak van ambtelijke capaciteitsontwikkeling?

Onderzoeksvraag 5: Welke factoren verklaren vastgestelde gelijkenissen en verschillen tussen de lokale besturen?

Het idee achter het tweede thema is dat lokale besturen, die zelf verantwoordelijk zijn voor hun organisatiebeheersing, via organisatiebeheersing een bepaalde mate aan ambtelijke capaciteit moeten kunnen creëren. Hierbij gaat het wellicht in minder mate over het realiseren en herbenutten van 'vrijgekomen capaciteit', maar eerder over het zo optimaal mogelijk benutten van capaciteit, waardoor er enerzijds inzicht in capaciteit wordt ontwikkeld, en anderzijds efficiëntie en effectiviteitswinsten kunnen worden geboekt ten bate van de capaciteit. Voor organisatiebeheersing werden bepaalde instrumenten aangereikt die ondersteunend moeten werken, zoals bvb. de leidraad organisatiebeheersing en de externe audit. Voor dit tweede thema definiëren we de volgende deelvragen:

Onderzoeksvraag 1: Wat doen lokale besturen op vlak van organisatiebeheersing en hoe pakken ze dit thema op m.i.v. de aangeboden instrumenten?

Onderzoeksvraag 2: Wat is de impact van organisatiebeheersing op capaciteit?

Onderzoeksvraag 3: Wat bepaalt of lokale besturen via organisatiebeheersing capaciteit kunnen ontwikkelen?

Onderzoeksvraag 4: Wat verklaart verschillen tussen lokale besturen?



Om de twee deelthema's en hun bijhorende vragen te kunnen vatten, zal er gewerkt worden met een conceptueel kader dat voldoende breed en omvattend is om de verschillende deelonderzoeken in te kunnen situeren. Op die manier zullen over de tijd heen de verschillende onderdelen van ambtelijke capaciteit worden onderzocht en inzichtelijk gemaakt. Dit komt later in dit rapport aan bod. Eerst bespreken we bondig wat we uit voorgaand bestuurskrachtonderzoek hebben geleerd.



### 3 STATE OF THE ART: WAT WETEN WE AL?

Ambtelijke capaciteit is sterk gerelateerd aan het thema 'bestuurskracht'. Het is hier expliciet niet de bedoeling om een onderzoek naar bestuurskracht over te doen; daarentegen is het onvermijdelijk om de verkregen inzichten uit voorgaand onderzoek mee te nemen en deze waar nodig te incorporeren in dit onderzoek. Omwille van die reden wordt er in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de relevante resultaten uit het onderzoek naar bestuurskracht dat in het verleden werd uitgevoerd.

#### 3.1 WAAROM LOKAAL BESTUURSKRACHTONDERZOEK?

De afgelopen jaren werden op bestuurlijk vlak gekenmerkt door een tendens naar decentralisatie: almaar meer bevoegdheden kwamen bij de lokale besturen te liggen. Omdat de historisch gegroeide tweeledige bestuursrol die de Vlaamse overheid bekleedt ten opzichte van de lokale besturen, waarin zij enerzijds taakstellend en afbakenend reguleert en anderzijds kaderschepend en ondersteunend werkt, onder druk komt te staan, zoekt de Vlaamse regering in deze naar een nieuw evenwicht. Almaar meer komt de versterking van de lokale bestuurskracht centraal te staan in het Vlaamse beleid. Een belangrijke vraag dringt zich dan ook op: hoe moet een lokaal bestuur zich (door de Vlaamse overheid laten) organiseren opdat zij op een gepaste manier kan inspelen op deze veranderende bestuurscontext (De Peuter 2004)? Deze vraag is overigens brandend actueel, voornamelijk sinds het witboek 'Interne Staatshervorming' stelde dat er een schrijnend tekort is aan lokale bestuurskracht (Van Orshoven 2015). Het ligt voor de hand dat een adequaat antwoord hierop per definitie meerduidelijk, dynamisch en genuanceerd is, daar zij ingebed is in en in sterke mate afhankelijk is van een veranderende, polyfone realiteit.

Bestuurskrachtonderzoek via monitoring, oftewel het regelmatig en systematisch meten aan de hand van vooraf bepaalde indicatoren, kan antwoorden formuleren die in grote mate aan de vooropgestelde verwachtingen voldoen. Voorgaand SBOV-onderzoek (De Peuter 2004, Van Orshoven 2015) onderscheidt bestuurskrachtonderzoek op drie niveaus:

- Binnen de beleidscyclus
- Binnen de beheerscyclus (met inbegrip van de financiële cyclus, HRM, ICT en infrastructuur)
- Binnen de sturings- en verantwoordingsrelaties (burger-bestuur, politiek-administratief,...)

Een goed uitgevoerd, praktisch gericht en functioneel bestuurskrachtonderzoek die in een comparatief en tijdsperspectief wordt geplaatst levert zowel voor de kaderstellende overheid als voor de lokale besturen zelf voordelen op. De Vlaamse overheid kan voor haar beleidsontwikkeling beroep doen op een systematische en geïntegreerde database waardoor ze inzicht kan verschaffen in het lokaal bestuurlijk landschap, terwijl de lokale besturen data beschikbaar hebben om haar eigen positie te verkennen en te vergelijken met die van andere gemeenten.

#### 3.2 FOCUS VAN EERDER VERRICHT LOKAAL BESTUURSKRACHTONDERZOEK

Concepten als 'bestuurskracht', 'bestuurskrachtmeting' en 'bestuurskrachtonderzoek' worden gekenmerkt door gelaagdheid en complexiteit, waardoor de term een brede waaier aan ladingen dekt (Van Orshoven 2015). Een goed afgebakende definitie en focus van bestuurskrachtonderzoek is dan ook, omwille van evidente redenen,



cruciaal voor haar welslagen: worden de juiste zaken op de juiste manier onderzocht om correct beeld te krijgen van lokale bestuurskracht? Een antwoord op deze vragen impliceert een beleidskeuze met betrekking tot de grondslag en doelstellingen van de monitor. In voorgaand SBOV-onderzoek (De Peuter 2004) naar bestuurskracht worden op dit vlak twee aspecten onderscheiden:

- Dimensies: welke aspecten van lokaal bestuur worden gemeten?
- Types van indicatoren: vanuit welke invalshoek wordt gemeten?

De internationale literatuur (Maurel 2014) onderscheidt twee dimensies, gebaseerd op twee groepen van prestatie-managementmodellen:

- Economisch georiënteerd, met focus op de omzet van inputs (geld en mankracht) naar outputs (producten en diensten) en outcome (impact en effect)
- Stakeholder-georiënteerd, met bijzondere aandacht voor de rol van belanghebbenden binnen prestatie-management. Deze dimensie vertrekt vanuit governance-literatuur.

Voorgaand SBOV-onderzoek heeft bijzondere aandacht voor de verhouding tussen lokale bestuurskracht enerzijds en de opdracht van de lokale besturen anderzijds:

- *“Het hebben en aanwenden van capaciteit door een lokaal bestuur, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria”* (De Peuter 2004)
- *“Wij zien bestuurskracht als de verhouding van de capaciteit en opdracht van een gemeente volgens bepaalde criteria. De kracht van deze definitie is dat ze aan de ene kant ruim genoeg is om de diverse foci van het begrip te vatten maar anderzijds ook voldoende specifiek is om tot een bevattelijk meetkader te komen.”* (Van Orshoven 2015)

Door bestuurskracht aan opdracht te koppelen komen we tot een dynamische opvatting van het begrip bestuurskracht. Zowel capaciteit, hier gedefinieerd als de beschikbaarheid en het aanwenden van middelen, als opdracht zijn immers veranderlijk doorheen de tijd, daar zij afhankelijk zijn van een reeks inherente en context gerelateerde variabelen.

Naast de focus van het model is ook de gebruiksfinaliteit cruciaal. Het is immers van groot belang dat vooraf wordt bepaald voor welke doeleinden de resultaten van dergelijk bestuurskrachtonderzoek zullen worden gebruikt, daar deze in sterke mate bepalend is (moet zijn) voor de inhoud van het meetinstrument. Voorgaand SBOV-onderzoek stelt dan ook dat het uiteindelijke doel van het bestuurskrachtonderzoek al voor de designfase moet zijn bepaald (Van Orshoven 2015).

Een eerste bestuurskrachtonderzoek werd in 2001 gecoördineerd door prof. dr. Geert Bouckaert, in opdracht van het toenmalige Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. In dit onderzoek werd de theorie rond prestatie-meting in de praktijk omgezet om de ontwikkeling van lokale besturen te meten en hen onderling te vergelijken. De indicatorenlijst werd samengesteld op basis van een uitgebreid literatuuronderzoek en een vergelijking van dergelijke bestuurskrachtmonitorinitiatieven in het buitenland. Hier werden zowel top-down monitors, die door een hogere overheid werden geïnitieerd of gecoördineerd, als bottom-up monitors, geïnitieerd of gecoördineerd door de lokale overheden zelf, bestudeerd.

De in voorgaand onderzoek geformuleerde lessen en aanbevelingen vormden de opstap naar een SBOV-onderzoek door prof. dr. Geert Bouckaert en dr. Bart De Peuter. De doelstelling van dit bestuurskrachtonderzoek is tweeledig: enerzijds wil het de omkadering bieden voor het ontwerp van een monitorsysteem ter opvolging



van de Vlaamse lokale besturen, anderzijds gaat ze in op de implementatieproblematiek van dergelijke initiatieven. Om de praktische relevantie te garanderen streeft het onderzoek ernaar om het systeem te verfijnen, operationaliseren en concretiseren tot op het niveau van de individuele determinanten. (De Peuter 2004)

In 2015 werd een nieuw bestuurskrachtonderzoek ingericht, wederom voortbouwend op de inzichten (en tekortkomingen) die in eerder onderzoek waren geformuleerd. In dit onderzoek is er specifieke aandacht gevestigd op de dilemma's die verbonden zijn aan de ontwikkeling van een bestuurskrachtmonitor. Zo werd een meer genuanceerde monitor bekomen, die aandacht heeft voor zowel kwantitatief bekomen data vanuit de 'klassieke' indicatoren, als voor kwalitatieve data uit visitaties en zelfevaluaties. (Van Orshoven 2015)

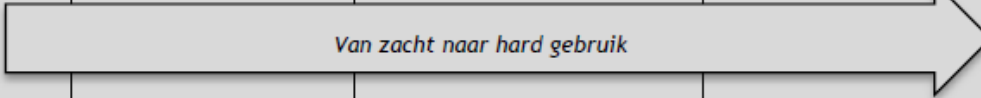
Hoewel het onderzoek naar ambtelijke capaciteit geen klassiek bestuurskrachtonderzoek tendeert te zijn, zijn er toch een aantal belangrijke gemeenpunten te onderscheiden. Het is dan ook van fundamenteel belang om het capaciteitsonderzoek vorm geven met aandacht voor de positieve punten alsook te tekortkomingen van eerder verricht onderzoek. We kunnen bijgevolg enkele lessen trekken:

- Kwantitatieve indicatoren kunnen geen exhaustief beeld vormen van bestuurskracht vanwege de complexiteit, contingentie en dynamiek die inherent aan het begrip bestuurskracht zijn verbonden. Daarenboven heeft een (gecombineerde) kwalitatieve aanpak "meer impact op de bewustwording en sensibilisering van lokale bestuurders". (Van Orshoven 2015)
- De gebruiksfinaliteit van de monitor moet nog voor de designfase helder geformuleerd zijn.
- Aan een uniform meetinstrument voor alle besturen zijn een aantal nadelen verbonden. Het is bijgevolg aangewezen om voldoende oog te hebben voor verschillen tussen de lokale besturen onderling: demografie, sociaal-economische factoren,... (Van Orshoven 2015)
- Het is belangrijk om voorafgaand aan het onderzoek duidelijk te stellen of de data regelmatig zullen worden opgevraagd teneinde evoluties in beeld te brengen, of éénmalig. (Van Orshoven 2015)

### 3.3 METHODOLOGISCHE LESSEN

Een belangrijk vraagstuk betreft het kwantitatief dan wel kwalitatief karakter van dergelijke bestuurskrachtmetingen. Om een gefundeerde beslissing daaromtrent te maken kan hier de link worden gelegd met de gebruiksfinaliteit, zoals ze hierboven werd beschreven. We onderscheiden drie types:



	Van zacht naar hard gebruik 		
	Leren	Controleren	Verantwoorden
Hoofdvraag	Hoe beleid en management verbeteren?	Hoe activiteiten controleren?	Hoe over prestaties communiceren?
Focus	Intern	Intern	Extern
Oriëntatie	Verandering Toekomst	Controle Heden	Overleven Verleden
Voorbeeld-instrumenten	Strategische planning, benchmarking, risicoanalyse, BPR	Monitors, managementscorecards, prestatiebeloning, prestatiebudgettering	League tables, burgercharters, jaarlijkse rapportage, prestatiecontracten

Tabel 1: Leren, controleren en verantwoorden als gebruikswijzen van prestatie-informatie. Overgenomen uit *Performance Management in the Public Sector* door W. Van Dooren, G. Bouckaert en J. Halligan. Copyright 2010.

In deze is het onderscheid tussen hard en zacht gebruik van fundamenteel belang. Hard gebruik laat weinig ruimte voor interpretatie: de cijfers zijn wat ze zijn. Onderzoekers stellen dat hard gebruik vaak gepaard gaat met disfunctioneel gedrag: meetfixatie (de organisatie focust meer op indicator doelstellingen dan op het realiseren de doelstellingen an sich), verlamming (streven naar een gedegen in plaats van een excellente prestatie staat innovatie in de weg), vertekening (positief manipuleren van de data), tunnelvisie (focus op de te meten indicatoren ten koste van niet-meetbare factoren), kortzichtigheid (langetermijndenken wordt minder belangrijk omdat de organisatie op korte termijn wordt beoordeeld) en suboptimalisatie (het streven naar goed presteren van de eigen afdeling gaat ten koste van het functioneren van de organisatie als geheel) (Van Dooren 2010). Het streven naar een onderzoek vrij van deze disfuncties kan een stimulans zijn om ons onderzoek naar ambtelijke capaciteit op een zachte, kwalitatieve manier te benaderen. Op die manier tracht dit onderzoek bij te dragen tot het verbeteren van lokaal beleid en management.

In voorgaand SBOV-onderzoek (De Peuter 2004) werd vertrokken vanuit een pilootproject, dat als essentieel werd ervaren voor het welslagen van het onderzoek. Op die manier werden bijvoorbeeld expertise aandachtspunten vanuit de gemeenten zelf aangereikt, kon het monitoringsysteem worden afgetoetst, werd een draagvlak gecreëerd voor het gebruik van dergelijk systeem en kon de gegevensverzameling op een selectie van indicatoren worden uitgetest. Het pilootproject vond plaats in drie fasen:

1. Voorstelling van het pilootproject bij politieke mandatarissen, met bijzondere aandacht voor haar doelstellingen





## 4 CONCEPTUEEL KADER

De hoofddoelstelling van de twee gedefinieerde projectlijnen is te onderzoeken 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? Dit impliceert dat het onderzoek dus zowel een beschrijvend als een verklarend luik moet bevatten. Ambtelijke capaciteit dient bijgevolg in haar verschillende hoedanigheden beschouwd te worden als een onderdeel van bestuurskracht (zie ook hierboven). Dit wordt gedefinieerd als 'het hebben en aanwenden van capaciteit door een lokaal bestuur, ten behoeve van de bestuurlijke keten, in relatie tot een bepaalde opdracht volgens bepaalde criteria'.

In dit onderdeel behandelen we achtereenvolgens de volgende elementen: in een eerste deelparagraaf wordt het concept 'ambtelijke capaciteit' met haar verschillende dimensies behandeld. In de tweede deelparagraaf wordt er ingegaan op de verschillende mogelijke verklarende variabelen die ambtelijke capaciteit mogelijkjs beïnvloeden. Merk wel op dit in het huidige stadium van het onderzoek voornamelijk een manier is om de complexiteit te vatten en aan te geven met welke elementen er in de loop van het onderzoek rekening dient te worden gehouden. Tot slot stellen we een conceptueel kader voor waarin de verschillende deelaspecten geclusterd worden weergegeven, wat moet toelaten om ambtelijke capaciteit binnen een lokaal bestuur te situeren, samen met haar mogelijke determinanten, endogene en exogene variabelen. Gezien het onderscheid tussen het korte en het lange termijn onderzoeksperspectief gaan we er ook van uit dat conceptueel kader via een iteratief proces regelmatig zal moeten worden bijgesteld, aangevuld of gewijzigd. In het bestek van dit deelonderzoek spreekt het echter voor zich dat dit een interessant uitgangspunt is om van te vertrekken.

### 4.1 AMBTELIJKE CAPACITEIT

Ambtelijke capaciteit is een wezenlijke component van bestuurskracht, bestaande uit een aantal capaciteitsdimensies of -types. De twee grote assen zijn het onderscheid tussen beleid en beheer enerzijds, en tussen interne en externe focus anderzijds. Deze zijn niet wederzijds exclusief en kunnen samen voorkomen als we vanuit bepaalde ontwikkelingen of beleidsambities vertrekken. Het overzicht wordt hieronder weergegeven; vervolgens worden de verschillende types besproken.



	<b>INTERNE CAPACITEIT</b> - Verandering & innovatie - Interne ambtelijke samenwerking - Politiek-ambtelijke samenwerking	<b>EXTERNE CAPACITEIT</b> Samenwerking met: - Private (profit & non-profit) actoren (incl. burgers) binnen de gemeente - Andere publieke actoren buiten de gemeente
BELEIDSCAPACITEIT	Voorbeeldvragen: - Hoe draagt projectwerking in gemeenten bij tot een versterking van de beleidscapaciteit en onder welke voorwaarden?	Voorbeeldvragen: - In welke mate werken gemeenten momenteel al aan vernieuwende manieren om beleid vorm te geven in samenspel met relevante actoren?
BEHEERSCAPACITEIT	Voorbeeldvragen: - Welke beheerscapaciteit is intern al gecreëerd door een versterkte ambtelijke samenwerking gemeente-OCMW? - In hoeverre leidt een sterkere interne organisatiebeheersing tot een grotere veranderings- en innovatiecapaciteit?	Voorbeeldvragen: - Welke externe capaciteit wordt momenteel ingezet met het oog op een betere dienstverlening?

Tabel 1: Dimensies van ambtelijke capaciteit

Beleidscapaciteit is het vermogen om beleidsvoorbereidend en –ondersteunend te werken ten behoeve van politieke beslissingen die het lokale bestuur intern betreffen en als speler in het ruimere maatschappelijke veld. Het betreft dus **de mogelijkheid en competentie om tools en technieken te hanteren ten behoeve van het keuzeproces in verband met de doelen van de gemeentelijke organisatie**. Dit houdt in dat uitdagingen, kansen en bedreigingen voor het lokale bestuur onderbouwd in beeld kunnen worden gebracht en voorzien van mogelijke oplossingsscenario's die reiken van het strategische tot het meest operationele niveau. Concreet gaat het hier bijvoorbeeld om de omgevingsanalyse die lokale besturen moeten opmaken als onderdeel van/opstap naar het strategisch meerjarenplan. Hiervan weten we al op basis van onder meer de visitaties van landelijke gemeenten (VLM) en de zelfevaluatie-oefeningen omtrent bestuurskracht (ABB) waarbij we betrokken zijn, dat dit geen evidentie is en gemeenten zelf zoeken naar capaciteit. Centraal daarbij staat relevante en betrouwbare informatie om beleidsbeslissingen te nemen, uit te voeren, te monitoren en te evalueren en het beheersen van methoden en technieken tot ‘evidence-based’ werken zoals scenario-ontwikkeling, multi-criteria-analyse en het inrichten van burgergroepen. Beleidscapaciteit omvat ook de **capaciteit om responsief te zijn naar (veranderende) behoeften in de samenleving, (pro)actief te zijn t.o.v. nieuwe uitdagingen die zich ook (of soms zelfs in de eerste plaats) op lokaal niveau stellen (bv. migratie, veroudering, klimaat, mobiliteit, ...)**. Dergelijke beleidscapaciteit kan zowel intern ontwikkeld worden als (deels) gebeuren in samenspel met externe actoren (bv. studie bureaus, andere besturen, burgers, ...). De vraag is dan welke factoren bijdragen tot (opbouw, behoud en versterking van) beleidscapaciteit en wat verklaart waarom die capaciteit er op een bepaalde manier uitziet.





Beheerscapaciteit is het vermogen om de dienstverlening naar de burgers en bedrijven in de gemeente optimaal (efficiënt, effectief, klantvriendelijk, enz.) te organiseren en de organisatie daar intern dus op te kunnen organiseren en managen. Deze component focust bijgevolg op **de capaciteit om de gemeentelijke opdrachten te bereiken, dan deze te formuleren of te evalueren**. De vraag is dan welke factoren bijdragen tot (opbouw, behoud en versterking van) beheerscapaciteit en wat verklaart waarom die capaciteit er op een bepaalde manier uitziet. Factoren die mogelijks bijdragen zijn dan o.m. om gebruikte dienstverleningsmodel, fysieke en digitale inrichting van kanalen, de competenties van front-, mid- en back-office, enz., alsook interne managementprocessen. Daarbij gaat het o.m. over het beschikken, ontwikkelen en gebruiken van procedures voor bv. interne communicatie, risicobeheersing, ICT-tools, enz. Onder factoren die kunnen bijdragen tot beheerscapaciteit vatten we dus een reeks componenten die ook gevat worden in de leidraad 'interne organisatiebeheersing' van Audit Vlaanderen. Onder deze vlag kan dus o.m. financiële (management-)capaciteit, ICT-capaciteit (zie bv. de I-scan, die bekijkt hoe e-government kan bijdragen tot een betere dienstverlening bij lokale besturen) en HR-capaciteit onderscheiden worden. De beheerscapaciteit krijgt verder niet alleen intern vorm, maar zal in de praktijk ook (gedeeltelijk) in samenspel met andere actoren gebeuren: burgers, andere gemeenten, consultants, ... .

We onderscheiden beleid en beheer hier om ambtelijke capaciteit beter onderzoekbaar te maken, maar houden in de verdere uitwerking ook in beeld dat beiden gerelateerd zijn aan elkaar en het eveneens onderdeel is van het onderzoek om te verkennen of dit onderscheid in de praktijk zinvol blijkt.

## 4.2 WAT KAN AMBTELIJKE CAPACITEIT BEPALEN?

In dit onderzoek willen we te weten komen wat ambtelijke capaciteit beïnvloedt, wat het kan creëren en welke context inspeelt op die capaciteit. De vraag is dus welke condities op lokaal niveau ambtelijke capaciteit mogelijk maken, en ook welke contextuele factoren een invloed hebben op de ambtelijke capaciteit van lokale besturen. We trachten eerst een mogelijks overzicht te geven van variabelen; in de daaropvolgende paragraaf voegen we de verschillende onderdelen bijeen om te komen tot een overzichtelijk conceptueel kader.

Zoals reeds gesteld is ambtelijke capaciteit een complex begrip waar talrijke elementen op inspelen. Een eerste cluster aan factoren zijn de condities op lokaal niveau die performant zelfbestuur mogelijk maken. Het is evident dat de morfologie van een lokaal bestuur *an sich* een invloed heeft op de capaciteit van dat bestuur: een lokaal bestuur met weinig schulden, een groot financieel draagvlak en een voldoende gekwalificeerd personeel zal op een andere manier capaciteit hebben en ontwikkelen dan een lokaal bestuur die dat niet heeft. Inspirerend hiervoor is het onderscheid dat de bestuurskrachtmonitor maakt tussen 'endogene capaciteitsbepalende factoren' en 'exogene capaciteitsbepalende factoren' (Vlaanderen 2016).



<b>Endogene capaciteitsbepalende factoren</b>	<b>Exogene capaciteitsbepalende factoren</b>
Financiën en fiscaliteit <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solvabiliteit</li> <li>- Liquiditeit</li> <li>- Budgettaire flexibiliteit</li> <li>- Schulden</li> <li>- Belastingen</li> </ul> Personeel <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantal</li> <li>- Rechtspositie</li> <li>- Financiering</li> </ul> Planning en coördinatie Lokale samenwerking Werking van de gemeenteraad	Belastingvermogen en financiële lasten uit het verleden Werkingssubsidies van hogere overheden Politiek <ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenstelling van de coalitie</li> <li>- Sterkte van de coalitie</li> </ul>

Hoewel deze factoren al veel kunnen vertellen, spreekt het voor zich dat dit onvoldoende is om capaciteit te kunnen begrijpen, laat staan verklaren. Immers, om een voldoende genuanceerd beeld te krijgen van ambtelijke capaciteit moeten hieraan nog enkele factoren worden toegevoegd, zoals de eventuele aanwezigheid van een managementteam, de eventuele aanwezigheid van een intern controlesysteem (Hennau 2016), politieke betrokkenheid en leiderschap (Terman 2014), schaal (Andrews 2009), het opleidingsniveau van het personeel, etc. Met andere woorden: de manier waarop een lokaal bestuur gestalte krijgt, haar intrinsieke kenmerken (bijvoorbeeld schaal), de wijze van aansturing en de visie van het management, het professionalisme van het bestuur,... zijn allen factoren die van invloed zijn op ambtelijke capaciteit. Dit zal in sterke mate bepalen of een lokaal bestuur capaciteit kan creëren, of ze kan inspelen op veranderingen, op beleid, enzovoort.

Daarmee is echter nog niet alles gezegd. De Vlaamse overheid neemt echter ook maatregelen en reikt ook instrumenten aan die de capaciteit van lokale besturen moet helpen ontwikkelen. De krachtlijnen van het beleid inzake binnenlands bestuur en van de beleidsinstrumenten die worden aangegrepen om lokale besturen slagkrachtiger te maken zijn hierbij dus ook van belang. Uit de beleidsnota (Homans 2014-2019) en de beleidsbrief 2015-2016 (Homans 2015-2016) van bevoegd minister Homans kunnen eveneens doelstellingen, die van wezenlijk belang kunnen zijn voor dit onderzoek, worden afgeleid. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Bestuurskrachtige steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie, met oog voor decentralisatie en subsidiariteit: meer bevoegdheden voor steden en gemeenten.
- Vlaanderen en de gemeenten, samen besturen in vertrouwen. De operationele doelstellingen die hiermee gepaard gaan zijn de volgende:
  - o Respect voor het Belfortprincipe
  - o Vereenvoudiging van het administratief toezicht en de afschaffing van het goedkeuringstoezicht
  - o Efficiënt en wederkerig uitwisselen van beleidsinformatie
  - o Audit Vlaanderen en de lokale besturen: verdere uitbouw van Audit Vlaanderen met oog voor de bestaande interne auditdiensten in lokale besturen
  - o Digitalisering: realiseren van een digitaal verbonden overheidslandschap.

- Efficiënt en democratisch georganiseerde lokale besturen. De operationele doelstellingen die hiermee gepaard gaan zijn de volgende:
  - o Integratie OCMW in de gemeente
  - o Personeelsbeleid inzetten ten behoeve van bestuurskracht: steden en gemeenten krijgen meer autonomie m.b.t. hun interne organisatie, vooral aangaande personeelsbeleid.
  - o Intergemeentelijke samenwerking: toetreding van private partners tot intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de sectoren afval en energiedistributie wordt mogelijk gemaakt
  - o Binnengemeentelijke decentralisatie
  - o Evenwicht tussen de lokale besturen en de eredienstbesturen
  - o Decreet lokaal bestuur: verankert de vernieuwde verhouding tussen de lokale besturen en de Vlaamse Overheid
- Financieel verantwoordelijke lokale besturen. De operationele doelstellingen die hiermee gepaard gaan zijn de volgende:
  - o Financiële transparantie voor de burger, het lokaal bestuur en de toezichhoudende overheid
  - o Vereenvoudiging van de financiële stromen: integratie sectorale subsidies in het gemeentefonds, vereenvoudigde financiële stroom van Vlaanderen naar de lokale besturen

In mindere mate kunnen ook deze krachtlijnen van het Vlaams beleid inzake binnenlands bestuur interessant zijn voor het onderzoek naar ambtelijke capaciteit:

- Stedenbeleid als innovatieve inspiratiebron, waarin de uitbouw van ‘aantrekkelijke, leefbare en creatieve steden’ centraal staat.
- Een kennis gedreven administratie ten dienste van de lokale besturen, met aandacht voor een agentschap voor binnenlands bestuur nieuwe stijl.
- Het stimuleren van vrijwillige fusies van gemeenten, het versterken van de dynamiek van regiovorming en het afslanken van de provincies.
- De gouverneurs in een coördinerende en bemiddelende rol als verbindingspersoon tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid, met de uitbouw van de ‘Dienst van de Gouverneurs’.

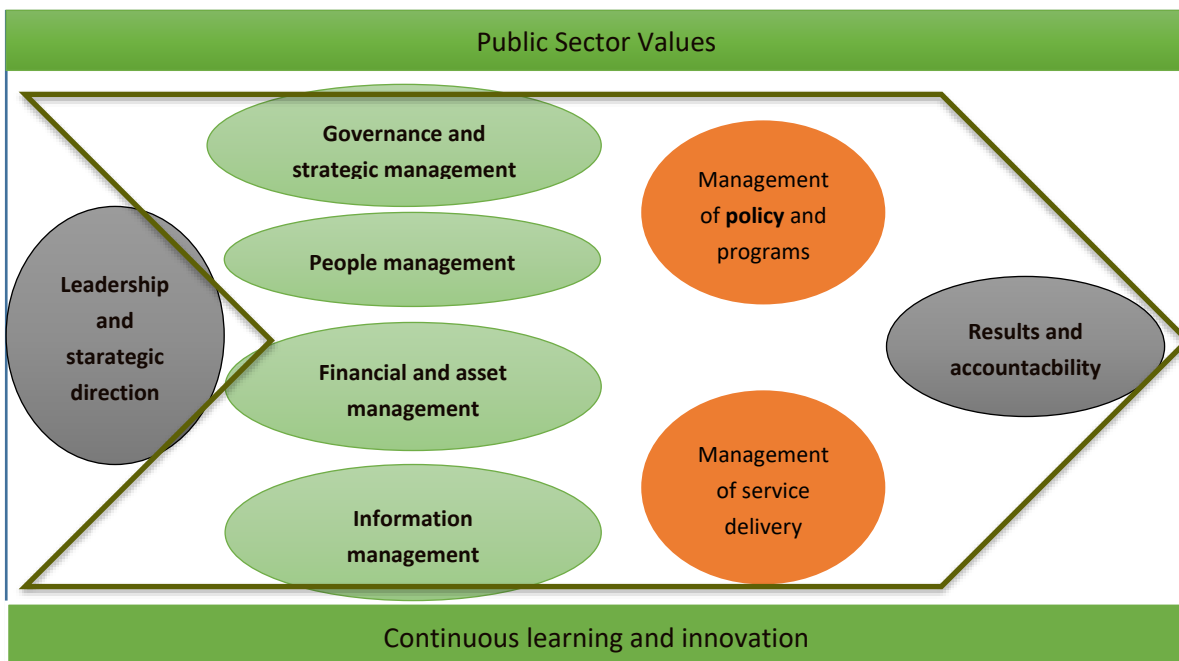
Bovenstaand overzicht maakt duidelijk dat er heel wat variabelen, endogene en exogene, kunnen inspelen op lokale besturen en hun ambtelijke capaciteit. De context waarbinnen de lokale besturen opereren is bij deze dus ook van groot belang, omdat er via die context effecten gecreëerd kunnen worden, zij het aan de opdrachtzijde van lokale besturen, zij het aan de zijde van de capaciteit.

Om de complexiteit en de veelheid aan variabelen te kunnen vatten stellen we in volgend onderdeel een kader voor dat die complexiteit en die veelheid tracht te vatten. Op die manier kan het onderzoek gericht gebeuren, met oog voor de totaliteit, en zonder te verdrinken in geïsoleerde factoren.



### 4.3 NAAR EEN CONCEPTUEEL KADER

Inspiratie voor het conceptueel kader kan gevonden worden uit een verscheidenheid aan modellen die op verschillende manieren kunnen worden opgebouwd. Het is hier niet de bedoeling om alle potentiële modellen te presenteren en te beargumenteren. Wel is het de bedoeling te komen tot een model dat voldoende de complexiteit kan vatten en het scala aan variabelen kan representeren en inzichtelijk maken. Eén van de modellen die hierbij als inspirerend werd bevonden is het Management Accountability Framework (MAF) dat in de publieke sector in Canada gehanteerd wordt om de excellentie van een organisatie te meten (Government of Canada, 2016). Het is een model dat nagaat of een organisatie goed gemanaged wordt in functie van de resultaten die ze moet bereiken, maar waarbij de verschillende strategische deelaspecten van een organisatie worden geëxpliciteerd.



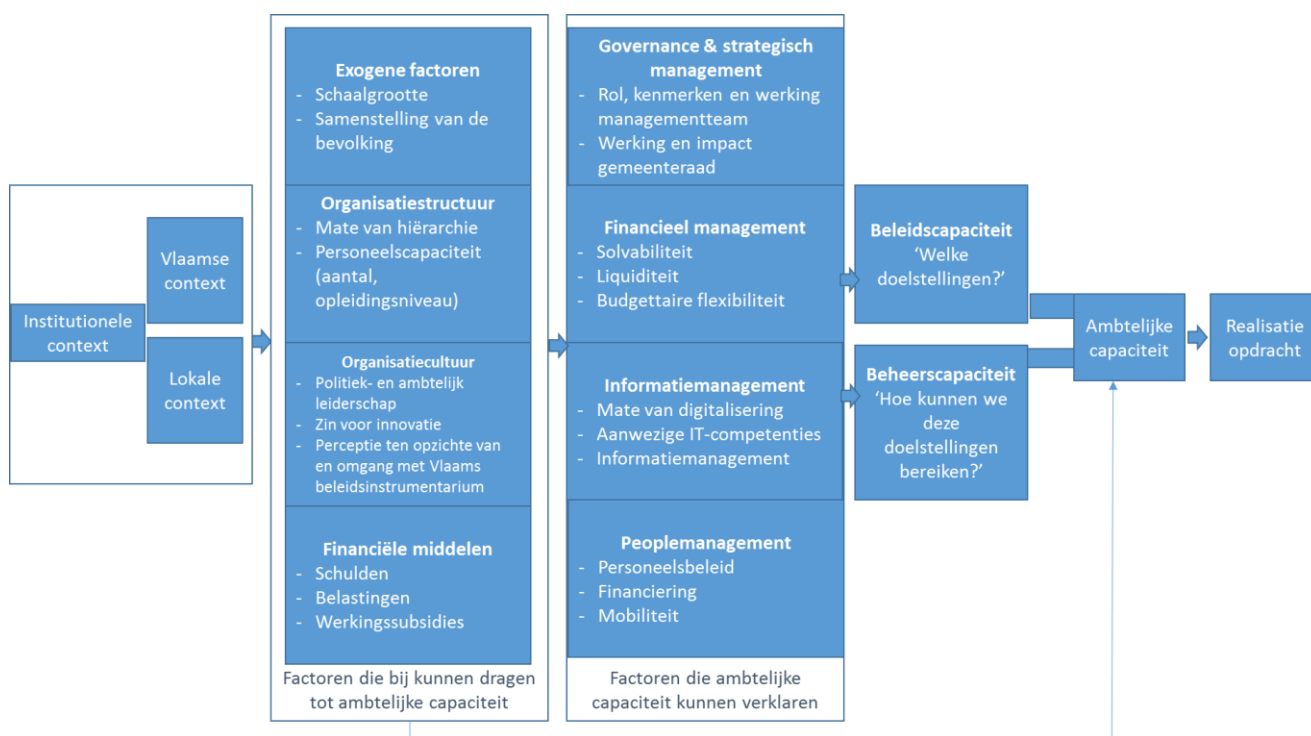
Figuur 1: Management Accountability Framework. Overgenomen uit <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>

Het idee bij het model is dat er vier domeinen zijn die strategisch belangrijk zijn voor het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen van een organisatie: strategisch management, HRM, financieel management en informatiemanagement. Deze vier domeinen geven dan aan in welke mate de prioriteiten van een organisatie bereikt worden, én of de vooropgestelde dienstverlening kwaliteitsvol wordt gerealiseerd. Beide aspecten bepalen dan de resultaten van de organisatie. Het model is interessant om toe te passen op lokale besturen en in dit onderzoek in het bijzonder, omwille van volgende redenen:

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

- 1) Het model zelf biedt een raamwerk aan om de complexiteit te vatten. Het biedt een overzichtelijk kader waarbij verschillende variabelen op een overzichtelijke manier worden geclusterd. Zo kan bijvoorbeeld de onafhankelijke variabele ‘personeel van lokale besturen’ m.i.v. aantal, omvang, competenties, enz. binnen de variabele HRM worden gepositioneerd.
- 2) De clustering van variabelen maakt het ook mogelijk om de modererende variabelen duidelijker te positioneren. Zo kan de rechtspositieregeling gerelateerd worden aan de relatie tussen het domein HRM en capaciteit. Verhoogde financiële autonomie van lokale besturen kan dan worden gerelateerd aan de cluster financieel management.
- 3) Het laat toe twee belangrijke elementen te onderscheiden, m.n. het realiseren van beleid en doelstellingen, en het aanbieden van kwaliteitsvolle dienstverlening. Het is niet ondenkbaar dat sommige lokale besturen voldoende capaciteit zouden hebben om hun dienstverlening op peil te houden, maar het wel moeilijker hebben op tegemoet te komen aan bepaalde verwachtingen of doelstellingen; of vice versa. Op die manier wordt de afhankelijke variabele eveneens duidelijker zichtbaar. Grosso modo zou je kunnen stellen dat het dienstverleningsaspect voortvloeit uit de beheerscapaciteit, en het realiseren van beleid voortvloeit uit de beleidscapaciteit.

Op basis van dit model, op basis van voorgaand onderzoek en op basis van de hierboven reeds aangehaalde variabelen werd onderstaand conceptueel model opgebouwd. Eerst wordt de filosofie achter het model toegelicht; vervolgens de manier waarop ermee gewerkt zal worden in dit onderzoek.



Figuur 2: conceptueel model



De principes achter het model zijn de volgende:

- 1) De institutionele context heeft een grote impact op lokale besturen en wordt daarom opgesplitst in twee hoofdblokken. Enerzijds is er de lokale context zelf die de morfologie van lokale besturen vorm geeft; anderzijds is er de Vlaamse context waarbinnen binnenlands beleid wordt uitgestippeld, en die dus eveneens een impact heeft op de lokale besturen. Het onderscheid is belangrijk, omdat beide contexten mekaar beïnvloeden en gezamenlijk een impact hebben op de werking van die lokale besturen.
- 2) Er wordt een onderscheid gemaakt tussen factoren die kunnen *bijdragen* tot ambtelijke capaciteit en factoren die het kunnen *verklaren*. Het onderscheid lijkt misschien overbodig, maar is het niet. Er zijn namelijk een aantal factoren die inherent een invloed hebben op de werking van lokale besturen en de capaciteit die ze hebben om hun opdracht te vervullen. De manier waarop de organisatie gestructureerd is, haar financiële middelen, haar schaalgrootte, enzovoort, zijn voor een stuk feitelijkheden waarmee een lokaal bestuur dient om te gaan en die *rechtstreeks* een impact hebben op capaciteit. Om het met een voorbeeld te illustreren: in een lokaal bestuur met een relatief zwakke financiële situatie, een kleine schaal en een verouderde bevolking zal de ambtelijke capaciteit naar alle waarschijnlijkheid wezenlijk verschillen van een lokaal bestuur met een sterke financiële situatie, een grote schaal met een actieve, jonge bevolking. Deze elementen geven dus reeds veel weer over hoe de ambtelijke capaciteit er kan uitzien. De vraag is echter hoe er met deze ‘gegevens’ wordt omgegaan, en dat zijn dan de verklarende factoren. Een sterk management kan in het eerste voorbeeld meer capaciteit creëren dan er in eerste instantie voorspeld zou worden, terwijl een zwak management in het tweede voorbeeld evenzeer capaciteit kan belemmeren ten opzichte van het potentieel dat er is. Het onderscheid tussen beide categorieën is dus duidelijk: de eerste categorie geeft aan welke factoren rechtstreeks een impact hebben op capaciteit, maar de tweede categorie geeft aan welke richting capaciteit(ontwikkeling) kan uitgaan.
- 3) Er wordt, naar analogie van het concept ambtelijke capaciteit, een onderscheid gemaakt tussen beleids- en beheerscapaciteit. Dat onderscheid werd in het vorige onderdeel geëxpliciteerd.
- 4) Tot slot heeft capaciteit een impact op de resultaten die door een lokaal bestuur geboekt kunnen worden.

Het conceptueel kader wordt in dit stadium van het onderzoek eveneens als een ‘pilootschema’ beschouwd. Met andere woorden: via het onderzoek zal het schema worden bijgesteld, gewijzigd en aangepast, waar nodig. Zoals eerder gesteld gaat het hier dus duidelijk om een iteratief proces. Merk bovendien op dat dat in de realiteit ook zo is: de context kan wijzigen waardoor de situatie van een lokaal bestuur kan veranderen, met invloed op haar capaciteit. Hetzelfde geldt voor die ‘feitelijkheden’: in een tijdspanne van enkele jaren kan die eveneens veranderen wat een invloed heeft op de manier waarop lokale besturen omgaan met haar opdracht. Dat laatste is niet onbelangrijk: ambtelijke capaciteit is deels dynamisch, net als haar determinanten. Omwille van die reden zal er verder in dit rapport een onderzoeksstrategie worden voorgesteld die die dynamiek kan incorporeren. Merk bovendien op dat capaciteit daarom ook moeilijk voorspelbaar is: een strategie van schaalvergroting kan nu bijvoorbeeld ten gunste zijn van de capaciteit, terwijl het niet uitgesloten is dat die schaalgrootte over enkele jaren eerder nefast is voor de capaciteit.

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

Dit deelrapport gaf van in het begin duidelijk aan dat er voor het deelproject van dit jaar zal worden ingezet op twee thema's: een versterkte integratie gemeente/OCMW, en organisatiebeheersing. In de volgende onderdelen wordt aangegeven wat de kern van elk thema is, wat de impact op ambtelijke capaciteit is of kan zijn, en waar ze dus gesitueerd kan worden binnen het conceptueel schema.

#### 4.4 OPERATIONALISERING VOOR HET THEMA GEMEENTE/OCMW

Op 16 januari 2015 keurde de Vlaamse regering een conceptnota betreffende de 'integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en proces-gerelateerde krijtlijnen' goed. Met deze integratie beoogt de Vlaamse regering de realisatie van vier doelstellingen: het versterken van de gemeenteraad door haar bevoegdheid te verlenen over het sociale beleid, het realiseren van efficiëntiewinsten door een samengaan van de administraties van beide organisaties, het realiseren van een maximaal geïntegreerd sociaal beleid en het bewerkstelligen van een grotere klantgerichtheid en laagdrempeligheid (Homans 2016).

Vooraf de nadruk op beheersefficiëntie springt in het kader van dit onderzoek in het oog. Er wordt er immers van uitgegaan dat de fusie van het gemeente- en OCMW-bestuur een belangrijke winst aan bestuurskracht zal opleveren (Broucker 2016). Ambtelijke capaciteit is daar, als fundamenteel onderdeel van bestuurskracht, inherent aan verbonden.

De integratie zal verlopen volgens drie krachtlijnen:

1. Politieke integratie
  - a. De samenstelling van de OCMW-raad is identiek aan de samenstelling van de gemeenteraad, waardoor gemeenteraadsleden door hun verkiezing, van rechtswege ook verkozen zijn als raadsleden van het OCMW.
  - b. Het college van burgemeester en schepenen is identiek aan het vast bureau van het OCMW.
  - c. De OCMW-raad duidt de leden van het bijzonder comité voor de sociale dienst aan, dat wordt voorgezeten door de voorzitter van het vast bureau.
2. Ambtelijke integratie
  - a. De gemeente en het OCMW hebben één gemeenschappelijke secretaris (de algemeen directeur) en één gemeenschappelijke financieel beheerder (de financieel directeur). Zij worden beiden aangesteld door de gemeenteraad.
  - b. De gemeente en het OCMW hebben één gezamenlijk organogram en één gezamenlijk managementteam.
  - c. De rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel blijft van toepassing op het personeel van het OCMW dat een betrekking bekleedt die ook bestaat bij de gemeente (de zogenaamde 'gemeenschappelijke betrekkingen'). De OCMW-raad stelt de rechtspositieregeling vast voor het voltallig personeel van de bijzondere diensten. Wat de betrekkingen betreft die specifiek zijn voor het OCMW wordt zo mogelijk eveneens de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel van toepassing.







en tevens kunnen bijdragen tot capaciteitsontwikkeling. Aan de rechterkant van de tabel zijn factoren weergegeven die ambtelijke kwaliteit kunnen verklaren.

Het onderzoeksthema versterkte samenwerking en/of integratie OCMW-gemeente is in deze interessant, daar ze vertrekt vanuit de intrinsieke capaciteit van lokale besturen. Op Vlaams niveau zijn immers rond deze integratie enkel doelstellingen en randvoorwaarden geformuleerd. Daarnaast worden inhoudelijke krijtlijnen van het organisatie-model en procedurele krijtlijnen voor de opmaak van de (juridische) teksten gesuggereerd om de integratie te vergemakkelijken. De steden en gemeenten zijn dus relatief vrij om een concrete invulling te geven aan het veranderingstraject. Daarenboven betreft het een grootschalige hervorming, die betrekking heeft op en afhangt van quasi alle domeinen van de organisatie. Door dit traject van dichtbij te volgen zorgen we ervoor dat we inzicht krijgen op factoren die een succesvolle integratie kunnen aanmoedigen en/of verklaren.

Hieronder wordt met betrekking tot dit specifieke thema weergegeven welke vragen gesteld worden tijdens het onderzoek.

- Kan u het proces van de integratie gemeente-OCMW schetsen? Waar staan jullie momenteel en wat is de houding ten opzichte van die integratie?
- Welke doelstellingen willen jullie realiseren met de integratie? Wat zijn de verhoopte gevolgen/effekten van de integratie?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van het integratieproces worden als positief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van het integratieproces worden als negatief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur? Waar ervaren jullie moeilijkheden / weerstand?
- Schat u dat de integratie gemeente-OCMW in enige mate een effect zal hebben op de ambtelijke capaciteit?
- Verwacht u dat de beleidsvoering beter zal worden na de integratie? Op welke manier? (Beleids Capaciteit toetsen)
- Verwacht u dat het operationele niveau beter zal werken na de integratie? Op welke manier? (Beheerscapaciteit toetsen)
- In welke mate denkt u dat de inkanteling van OCMW in gemeente zal zorgen voor een kwaliteitsvollere dienstverlening?
- Wat wordt met eventueel vrijgekomen middelen en/of capaciteit gedaan?
- Welke invloed heeft de integratie gehad op:
  - o Het managementteam
  - o De werking van de gemeenteraad
  - o De financiën en het financieel management
  - o Informatiemanagement/digitalisering
  - o HRM en de personeelscapaciteit

Het onderzoek zal verlopen in drie fasen, hieronder beknopt geschetst. Dat de fasen voor beide onderzoeksthema's – de integratie gemeente – OCMW enerzijds en de organisatiebeheersing anderzijds – gelijkaardig zijn vormgegeven is een bewuste keuze. Op die manier wordt het mogelijk gemaakt om data

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

onderling uit te wisselen en te vergelijken, waardoor het onderzoek in haar geheel sterker is dan de som van twee losstaande thema's.

**1) Fase 1: voorstudie lokaal bestuur – factoren die kunnen bijdragen tot capaciteit**

In deze fase wordt in eerste instantie beschreven wat de 'morfologie' van het lokale bestuur is: wat is haar structuur, voorgeschiedenis, wat zijn haar beschikbare middelen. Deze fase wordt onderzocht aan de hand van literatuurstudie en diepte-interviews. Zowel voor het thema gemeente/OCMW als voor het thema organisatiebeheersing is dit van belang.

**2) Fase 2: versterkte samenwerking of integratie gemeente-OCMW – factoren die capaciteit kunnen verklaren**

In deze wordt onderzocht wat de visie en houding van het lokale bestuur is ten opzichte van de integratie van de OCMW's in de gemeentestructuren. Hier wordt nagegaan welke initiatieven er zijn genomen, zowel op lokaal niveau als bij centrale overheden. Er wordt dus gepoogd om de stand van zaken betreffende de integratie in beeld te brengen, om dusdanig capaciteitsversterkende en/of -verzwakkende factoren in kaart te brengen.

**3) Fase 3: relatie versterkte samenwerking of integratie gemeente - OCMW – ambtelijke capaciteit**

In deze derde fase komt ambtelijke capaciteit als variabele in beeld. Hier wordt de relatie tussen de integratie enerzijds en ambtelijke capaciteit anderzijds nader onderzocht, alsook de impact van de integratie als beleidsinstrument op de lokale capaciteitsontwikkeling.

#### **4.5 OPERATIONALISERING VOOR HET THEMA 'ORGANISATIEBEHEERSING'**

In het Gemeente-, OCMW- en Provinciedecreet wordt interne controle gedefinieerd als het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te bieden over (leidraad organisatiebeheersing):

1. het bereiken van de doelstellingen;
2. het naleven van wetgeving en procedures;
3. de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie;
4. het efficiënt en economisch gebruik van middelen;
5. de bescherming van activa;
6. het voorkomen van fraude.

Interne controle en organisatiebeheersing lijken soms containerbegrippen, maar zijn op zich relatief makkelijk samen te vatten. Kort gezegd gaat het op vlak van organisatiebeheersing over de mate waarin een organisatie 'in control' is: kan een organisatie doen wat ze moet doen? Kan ze het goed doen? Heeft ze hiervoor de juiste middelen en kan ze die ook aanwenden in functie van de doelen? Worden problemen afdoende vermeden, en



zo niet, minstens voldoende gemonitord en opgevolgd? Hoewel de vragen eenvoudig ogen, zijn de antwoorden het op z'n minst. Op Vlaams niveau werd een leidraad ontwikkeld in het kader van organisatiebeheersing, geclusterd rond tien thema's:

1. Doelstellingen, proces- en risicomanagement (=DPR)
2. Belanghebbendenmanagement (=BHM)
3. Monitoring (=MON)
4. Organisatiestructuur (=ORG)
5. Personeelsbeleid (=HRM)
6. Organisatiecultuur (=CUL)
7. Informatie en communicatie (=ICO)
8. Financieel management (=FIM)
9. Facilitaire middelen (=FAM)
10. Informatie- en communicatietechnologie (=ICT)

Het is duidelijk dat de verschillende thema's niet los staan van elkaar, maar gemeenschappelijke raakvlakken hebben. Tussen de thema's bestaat bovendien een voortdurende wisselwerking. Vanuit de leidraad organisatiebeheersing worden bovenstaande thema's ingedeeld volgens de plan-do-check-act cyclus. Voor dit onderzoek is het vooral interessant om te zien hoe de thema's gerelateerd kunnen worden aan de verschillende componenten van het conceptueel kader. Hieronder wordt de link gelegd in een tabel.

Factoren die kunnen bijdragen tot capaciteit	Factoren die capaciteit kunnen verklaren
Organisatiestructuur Organisatiecultuur Facilitaire middelen	Governance en strategisch management: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelstellingen, proces- en risicomanagement</li> <li>- Monitoring</li> <li>- Belanghebbendenmanagement</li> </ul> Peoplemanagement: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Personeelsbeleid</li> </ul> Informatiemanagement: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatie en communicatie</li> <li>- Informatie en communicatietechnologie</li> </ul> Financieel management

Tabel 3: Factoren die kunnen bijdragen tot capaciteit / factoren die capaciteit kunnen verklaren

De factoren die kunnen bijdragen tot capaciteit, vanuit het perspectief van organisatiebeheersing, zijn organisatiestructuur, organisatiecultuur en facilitaire middelen. Deze elementen zijn duidelijk in de linkerhelft van het conceptueel schema. De overige 7 thema's die betrekking hebben op organisatiebeheersing kunnen capaciteit verklaren en bevinden zich aan de rechterzijde van het model. Dat impliceert ook dat organisatiebeheersing een interessant thema is om in het eerste deelproject op te nemen: het omvat verschillende domeinen, wat de mogelijkheid creëert om verbanden te leggen tussen verschillende factoren en ambtelijke capaciteit, maar waarbij de hoofdfocus ligt op de relatie tussen enkele elementen uit de rechterhelft van het conceptueel kader met ambtelijke capaciteit.



Er werd in bovenstaande paragrafen al duidelijk gemaakt dat het in het geval van organisatiebeheersing wellicht moeilijk is om te stellen dat organisatiebeheersing capaciteit zal vrijmaken. Daarentegen kan organisatiebeheersing wel een belangrijke impact hebben op capaciteit en de manier waarop een lokaal bestuur met haar capaciteit haar opdracht aanvat. Het onderscheid met het thema gemeente/OCMW is duidelijk: daar waar het thema gemeente/OCMW inspeelt op capaciteit, *via* een versterkte samenwerking en/of integratie, zal het thema organisatiebeheersing eerder zorgen voor een zo optimale benutting van haar capaciteit om haar opdracht te vervullen. Organizatiebeheersing lijkt dan eerder een belangrijk hulpmiddel voor ambtelijke capaciteit, terwijl de versterkte samenwerking gemeente/OCMW eerder tot doel het creëren van ambtelijke capaciteit heeft. Beide aspecten zijn natuurlijk belangrijk en kunnen elkaar versterken. Het heeft namelijk weinig zin om capaciteit te creëren als die niet via een goede organisatiebeheersing optimaal benut wordt.

Los van de theoretische redenen waarom organisatiebeheersing van belang is voor ambtelijke capaciteit, zijn er ook reeds empirische indicaties dat het thema van belang is. Uit een rapport van eind 2015, gepubliceerd door Audit Vlaanderen "Structurele bevindingen uit de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen", werden volgende conclusies getrokken:

- 1) Er zijn relatief weinig besturen die op het moment van het rapport al op een systematische wijze aan interne controle/organisatiebeheersing werken;
- 2) Er moet extra worden ingezet op het doelgericht werken, en de monitoring daarvan;
- 3) De aansturing van het managementteam en de evaluatie van de medewerkers is vatbaar voor verbetering;
- 4) De aanpak van de samenwerking tussen gemeentebestuur en ocmw-bestuur zou op een meer projectmatige manier moet gebeuren;
- 5) De filosofie van de organisatiedecreten en andere regelgeving is totnogtoe onvoldoende geïmplementeerd.

Uit deze conclusies valt op dat Audit Vlaanderen vooral opmerkingen heeft gemaakt die betrekking hebben op het managementgedeelte van de organisatiebeheersing. Met andere woorden: dat er werk is aan de rechterzijde van het conceptueel model. Dat is uiteraard interessant voor het onderzoek, omdat het kan impliceren dat lokale besturen dus sterk verschillen in de mate waarin ze de richting van de ambtelijke capaciteit trachten te sturen. En dat is op z'n beurt interessant omdat het kan toelaten verschillen tussen lokale besturen bloot te leggen en te zien wat het verschil kan maken om die ambtelijke capaciteit te doen toenemen (of niet). Vanuit het onderzoek is het dan belangrijk om de linkerzijde van de kolom te 'controleren' door een voldoende variatie aan cases op te nemen.

Als we de onderzoeksvragen die betrekking hebben op organisatiebeheersing operationaliseren in een topic/vragenlijst, komen we tot volgende richtinggevende vragen. Merk wel op dat er twee hoofdcomponenten zijn aan de vragen. Ten eerste moet er worden nagegaan wat de perceptie, visie en standpunt is van het betreffende lokale bestuur op organisatiebeheersing; vervolgens moet worden nagegaan of en welk verband er al dan niet gelegd kan worden met ambtelijke capaciteit. We gaan er bovendien niet automatisch van uit dat het niet is omdat een lokaal bestuur het verband niet zou zien, dat die er ook niet zou zijn. We gaan er wel van uit dat een lokaal bestuur dat de band tussen organisatiebeheersing en capaciteit ziet, daar ook explicieter aandacht aan zal besteden en op dat vlak proactiever functioneert.



- Kan u schetsen waar de organisatie momenteel staat op vlak van organisatiebeheersing? welke instrumenten worden ingezet? Welke worden gepland?
- In welke mate maakt de stad gebruik van aangerekte instrumenten?
- Wat is de perceptie op organisatiebeheersing/interne controle?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van de organisatiebeheersing worden als positief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van de organisatiebeheersing worden als negatief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur? Waar ervaren jullie moeilijkheden / weerstand?
- Welke effecten verwacht u van organisatiebeheersing?
- Denkt u dat organisatiebeheersing een effect heeft op capaciteit? Bvb? op vlak van:
  - o Beleidsvoering?
  - o Operationeel niveau?
  - o Dienstverlening?
- Geeft organisatiebeheersing ruimte voor capaciteitsontwikkeling? Zo ja, hoezo; zo neen, waarom niet?
- Wat is de impact van organisatiebeheersing op:
  - o Het managementteam
  - o De werking van de gemeenteraad
  - o De financiën en het financieel management
  - o Informatiemanagement/digitalisering
  - o HRM en de personeelcapaciteit

Uitgaande van bovenstaande redenering, zouden de stappen van het onderzoek voor het thema organisatiebeheersing er als volgt uitzien. Merk op dat bij de bespreking van het onderzoek dit nog verder wordt toegelicht.

**1) Fase 1: voorstudie lokaal bestuur – factoren die kunnen bijdragen tot capaciteit**

In deze fase wordt in eerste instantie beschreven wat de ‘morfologie’ van het lokale bestuur is: wat is haar structuur, voorgeschiedenis, wat zijn haar beschikbare middelen. Deze fase wordt onderzocht aan de hand van literatuurstudie en diepte-interviews. Zowel voor het thema gemeente/OCMW als voor het thema organisatiebeheersing is dit van belang.

**2) Fase 2: mate van organisatiebeheersing – factoren die capaciteit kunnen verklaren**

In deze wordt onderzocht wat de visie en houding van het lokale bestuur is ten opzichte van organisatiebeheersing. Er wordt ook nagegaan welke initiatieven er op dat vlak genomen worden. Met andere woorden: er wordt zowel getracht een objectieve staat van de mate van organisatiebeheersing op te maken, als een subjectieve evaluatie van het lokaal bestuur ten opzichte van organisatiebeheersing te schetsen.



**3) Fase 3: relatie organisatiebeheersing – ambtelijke capaciteit**

In het derde deel wordt onderzocht welke link er tussen organisatiebeheersing en ambtelijke capaciteit is, en welke impact op ambtelijke capaciteit wordt toegeschreven aan organisatiebeheersing. Er wordt onderzocht of via organisatiebeheersing lokale besturen effecten zien op ambtelijke capaciteit.



# 5 ONDERZOEKSSTRATEGIE

Voor dit rapport stellen we enkel de onderzoeksstrategie voor die hier gehanteerd werd, dat wil zeggen: enkel die voor het pilootonderzoek. De manier waarop we concreet het feitelijke onderzoek zullen behandelen, bespreken we in de volgende onderzoeksrapporten. Wel zullen we hier, naar aanleiding van de conclusies van het pilootonderzoek, enkele keuzes maken met betrekking tot het vervolgonderzoek.

## 5.1 DOELSTELLINGEN PILOOTONDERZOEK

Dit is een eerste pilootonderzoek bij één concrete case waarbij de wijze waarop het project ambtelijke capaciteit wordt aangepakt, wordt uitgetest. De concrete doelstellingen van dit pilootonderzoek zijn bijgevolg de volgende:

- 1) Uittesten en verfijnen van het conceptuele kader: zoals reeds aangehaald, is ambtelijke capaciteit een complex begrip dat omringd wordt door een veelheid aan variabelen. In dit rapport hebben we reeds getracht via een conceptueel kader om die veelheid te vatten, zowel visueel als conceptueel. De bedoeling van het pilootonderzoek is na te gaan of het kader op deze manier gehanteerd kan worden, en of de belangrijkste elementen en variabelen in het kader vervat zitten of vervat kunnen worden.
- 2) Uittesten en verfijnen van de inhoudelijke thema's binnen het conceptuele kader: voor dit jaar werden de twee aangeduide thema's geselecteerd. Bedoeling is na te gaan of de manier waarop de thema's binnen het conceptuele kader geoperationaliseerd werden hanteerbaar zijn en via de pilotocase ook teruggebracht kunnen worden tot dat kader.
- 3) Uittesten en verfijnen aanpak en vragenlijsten: de pilotocase moet toestaan om na te gaan of de concrete onderzoeks aanpak de gewenste onderzoeksresultaten oplevert. Daarnaast moet het pilootonderzoek mogelijk maken aan te geven met elke extra elementen of aandachtspunten in de rest van het onderzoek rekening moet worden gehouden.

## 5.2 KEUZE EN AANPAK PILOOTONDERZOEK

Voor het pilootonderzoek werd de stad Morsel geselecteerd. Het pilootonderzoek werd uitgevoerd in de periode februari-april 2017, en bestond uit een literatuurstudie, vooronderzoek, het uiteindelijke onderzoek en de rapportage. Er werd gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethodologie. Hierbij werd in eerste instantie contact opgenomen met de waarnemend stadssecretaris. Initieel was het de bedoeling te komen tot een reeks kwalitatieve interviews. Gelet op de beperkte tijd die de stad Morsel kon vrijmaken, werd er in onderling overleg een focusgesprek georganiseerd op woensdag 5 april met de volgende personen: de waarnemend stadssecretaris, de nieuwe OCMW- en stadssecretaris, de financieel beheerder, de stafmedewerker beleid en interne organisatie, en een beleidsmedewerker van de stad Morsel. Het focusgesprek werd op een geaggregeerd niveau geanalyseerd zodat de anonimiteit van de sprekers niet geschonden wordt. Daarnaast werd nog een kwalitatief interview afgenomen op woensdag 19 april met de Schepen van personeel en de voorzitter van het OCMW. Die bijkomende interviews lieten toe het ambtelijke luik aan te vullen met informatie vanuit politieke hoek.



### 5.3 BEPERKINGEN PILOOTONDERZOEK

Een pilootonderzoek is per definitie een testonderzoek. De resultaten die hier verkregen zijn, dienen om inspirerend en leerrijk te zijn, moeten toelaten het onderzoek verder te verfijnen, maar laat slechts in beperkte mate toe conclusies te veralgemenen met betrekking tot de thematiek. Vanuit die optiek moet er uiteraard voorzichtig naar het pilootonderzoek gekeken worden. Een andere beperking met betrekking tot het pilootonderzoek heeft te maken met het feit dat het onderzoek plaatsvond op een moment dat de stad Mortsel in een drukke periode van hervorming zat. Dat maakt niet alleen dat het onderzoek op een efficiëntie manier georganiseerd moest worden, met een zo laag mogelijke tijdsinvestering vanuit de stad, maar ook dat een aantal vermoedelijke effecten pas echt zichtbaar zullen worden na enkele jaren.





## 6 CASE MORTSEL

De case wordt besproken in twee onderdelen. In een eerste onderdeel gaan we in op ‘facts and figures’ van de stad Mortsel, die gehaald werden uit de beschikbare documenten. In het tweede onderdeel gaan we dieper in op de resultaten van de gesprekken die gehouden werden met de stakeholders. Beide onderdelen moeten toelaten een genuanceerd, maar voldoende diepgaand beeld te schetsen van de case.

### 6.1 FACTS AND FIGURES VAN MORTSEL

Mortsel is een stad van ongeveer 25.500 inwoners binnen de provincie Antwerpen (<https://www.vlaanderen.be/nl/gemeenten-en-provincies/provincie-antwerpen/mortsel>). In Mortsel bestaat het schepencollege uit de burgemeester en zes schepenen. De voorzitter van het OCMW is lid van rechtswege. ([http://www.mortsel.be/Bestuur\\_Beleid/College\\_van\\_burgemeester\\_en\\_schepenen/Voorstelling](http://www.mortsel.be/Bestuur_Beleid/College_van_burgemeester_en_schepenen/Voorstelling)). De coalitievorming voor deze bestuursperiode bestaat uit N-VA, SP.A en CD&V.

We geven hier verder nog een paar cijfers mee. Hieruit trekken we geen conclusies, maar het maakt de context van dit pilootproject inzichtelijk.

#### 6.1.1 Demografie

Zoals gesteld heeft de stad een bevolking van ongeveer 25000 inwoners, waarvan ongeveer een vijfde 65 jaar of ouder is, en eenzelfde aantal jonger dan 19 jaar. De bevolkingsgroepen onder de 65 jaar vertonen een stijgende lijn, terwijl die van de 65+ers een licht dalende trend vertoont (GPS Mortsel). De jobratio is hierbij 71% (aantal jobs/bevolking beroepsactieve leeftijd). De werkloosheidsgraad is 9% en de kansarmoede-index toont een cijfer van 10% aan. Het aantal leefloontrekkenden betrof in 2015 165.

#### 6.1.2 Financiën

In 2015 bedroegen de ontvangsten van Mortsel 52.801.000 €. De totale uitgaven van Mortsel bedroegen in datzelfde jaar 44.579.000 €. De financiële schuld van de stad is de laatste jaren licht gestegen en bedraagt momenteel 17.037.000 €. De financiële schuld van het OCMW is van 2013 naar 2014 sterk gestegen van 4.308.000 € naar 15.117.000 € en is vervolgens in 2015 weer gezakt naar 14.550.000 €.

#### 6.1.3 Personeel

Volgens de GPS (2015) is het aantal personeelsleden van de gemeente als volgt:

- Deeltijds: 281 (147 contractueel, 2 gesco, 132 vastbenoemd)
- Voltijds: 193 (96 contractueel, 97 vastbenoemd)

Dit brengt het aantal koppen op 474. Per 1000 inwoners geeft dat een cijfer van 18,7. Het gemiddelde van de cluster V10 is 10,3.

//



- Teamleider: 1
  - maatschappelijk werker: 2
  - werkmeester: 2
  - adjunct werkmeester: 2
- Zorgnetwerk:
  - o Thuiszorg:
    - Gezinszorg & aanvullende thuiszorg diensthoofd: 1
    - Poetsdienst met DCH diensthoofd: 1
    - Wijknetwerker: 1
    - Woonzorgassistente: 1
    - Verzorgende: 20
    - Logistieke hulp: 2,5
    - Logistieke hulp dienstencheques: 15
    - Logistieke hulp klaverblad: 3
    - Dienstencentra: 1
    - Medewerker dienstencentra: 2
    - Assistent dienstencentra: 2
  - o Sociale dienst zorg
    - Maatschappelijk werker zorgintake: 1
    - Administratief medewerker: 1,5
  - o Woonzorg:
    - Hoofdverpleegkundige: 3
    - Verpleegkundige: 17
    - Zorgkundige: 20
    - EKA diensthoofd: 1
    - Ergotherapeut: 0,5
    - Kinesist: 1
    - Animator: 2,3
    - Onderhoud: 1
    - Logistieke hulp: 8,5
    - Keuken: 1
    - Kok: 1
    - Keukenhulp: 7
- Beleid en interne organisatie:
  - Personeelsbeheer: administratief hoofdmedewerker: 1
  - Administratief medewerker: 3
  - Financieel beheerder: administratief medewerkers: 2,5
  - Technische dienst: teamleider: 1
  - Technisch medewerker: 2
  - Technisch assistent: 3
  - Stafmedewerker beleid en interne organisatie: 1

- Stafmedewerker administratie: 1
- Coördinator kwaliteitszorg: 1
- Vrijwilligerscoördinator: 0,3
- Communicatiecoördinator: 0,5

We kunnen opmerken dat Mortsel in vergelijking met vergelijkbare steden een relatief hoog personeelsaantal heeft. Merk wel op dat in het licht van de huidige hervormingen en plannen (zie ook hieronder) dit aantal over de jaren heen zal wijzigen. Ook zijn de huidige cijfers mogelijks al deels achterhaald.

#### 6.1.4 Structuur

De stad is opgesplitst in acht beleidsdomeinen:

- 1) Algemene financiering
- 2) Stedelijke organisatie en logistiek
- 3) Mobiliteit, milieu en veiligheid
- 4) Ondernemen en werken
- 5) Stedelijke ontwikkeling, infrastructuur en wonen
- 6) Vrije tijd en evenementen
- 7) Burger, samenleven en welzijn

#### 6.1.5 Bestuur

Het bestuursakkoord van Mortsel is vrij toegankelijk op de website. Hieronder worden enkele passages vermeld die met betrekking tot dit onderzoek interessant zijn.

- Met betrekking tot de financiële situatie wil Mortsel “een **globaal sluitend evenwicht tussen de ontvangsten en de uitgaven** in de komende zes jaar”. [...]. “Aangezien de personeelskost momenteel meer dan de helft van de totale stedelijke uitgaven vertegenwoordigt, wordt de beheersing van deze uitgaven met de erbij horende onderliggende consequenties van doorslaggevend belang.”
- Het bestuursakkoord verwijst eigenlijk rechtstreeks naar het belang van ambtelijke capaciteit en de uitdagingen die daarmee gepaard gaan: “De stad en het OCMW willen een werkgever zijn met een slagvaardig en waardengestuurd personeelsbeleid dat inzet, talenten en competenties van zijn werkkrachten waardeert. [...]. “Om een zo **goed mogelijke verhouding tot stand te brengen tussen kwalitatieve en klantgerichte dienstverlening aan de ene kant en beschikbare personeelsinzet aan de andere**, is een grondige doorlichting onontbeerlijk. Die moet leiden naar een **prioriteitsbepaling en een optimalisatie van taken, gekoppeld aan inzet van de juiste persoon op de juiste plaats.**” In diezelfde passage vermeldt ze ook het belang van informatiemanagement in het algemeen: “verdere stappen in de **digitalisering** van een aantal processen en in de beschikbaarheid van informatie, reglementering, formulieren en attesten via internet, zullen hierbij mee in rekening gebracht worden. We willen dit doen omdat elke Mortselaar recht heeft op de best mogelijke dienstverlening met zo efficiënt mogelijke inzet van beschikbare middelen.”
- Mortsel wil werk maken van een dienstverlening die dicht tegen de burger staat op een manier waarbij diensten en organisaties zo weinig mogelijk versnipperd zijn: “het masterplan voor heroriëntering van

stedelijk patrimonium zal het kader scheppen waarbinnen **zoveel mogelijk stedelijke diensten kunnen samengebracht worden op zo weinig mogelijk locaties**. Met deze operatie streven we naar maximale doelmatigheid van de personeelsorganisatie en we werken daarvoor de meest efficiënte clustering uit die ruimtelijk haalbaar is. Dat moet leiden tot **efficiëntiewinsten**. Die worden mogelijk doordat ondersteunende ‘back office’ diensten via de geplande heroriëntering gemakkelijker op elkaar afgestemd en gemeenschappelijk gemaakt kunnen worden. **Verschuiving van personeelsinzet** zal daardoor eveneens flexibeler mogelijk worden wanneer de noodzaak zich voordoet.”

- “Intergemeentelijke samenwerking in een hogere versnelling zetten: we geloven in de kracht en de meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking om diverse problemen aan te pakken. We stellen ons daarvoor aanspreekbaar op en nemen ook zelf initiatieven. In een aantal belangrijke dossiers willen we door een goede samenwerking, in loyaal overleg en met duidelijke standpunten tot tastbare resultaten komen bij hogere overheden.”
- Tot slot verwijst het bestuursakkoord expliciet naar de versterkte samenwerking met OCMW: “in de hele heroriëntering van de stedelijke diensten streven we naar drie toegankelijke speerpunten voor dienstverlening die voorkomen dat de burger ‘van het kastje naar de muur’ moet met zijn vragen of problemen. **De schotten tussen sociale diensten van de stad en die van het OCMW gaan zoveel mogelijk weg**. Burgers moeten voor al hun noden en vragen over welzijn terecht kunnen in een ‘Welzijnshuis’. In een ‘Burgerwinkel’ groeperen we alle service die te maken heeft met burgerzaken. En een ‘Woonwijzer’ zal de Mortselaar helpen bij alles wat betrekking heeft op wonen, bouwen en verbouwen. **Doelmatigere logistieke organisatie en klantvriendelijkere publieke service** moeten dé meerwaarde worden van de ruimtelijke en organisatorische herschikking van de stedelijke diensten die we stap na stap willen doorvoeren.”

Verder is het nuttig te zien dat Morsel volgens de website van Audit Vlaanderen nog geen organisatie-audit heeft gekregen, wel reeds een thema-audit rond aankoop- en contractbeheer van levering en diensten.

In het meerjarenplan van het OCMW lezen we onder meer het volgende:

- *Derde doelstelling* – Het lokaal welzijnsbeleid werkt vanuit het lokaal sociaal beleid nauw samen met stad en actoren met bijzonder linken naar het ouderenbeleid, het armoedebeleid, het integratiebeleid en het participatiebeleid, in het bijzonder cultuur, sport, jeugd en vrije tijd
- *Vijfde doelstelling* – Vanuit duidelijke keuzes inzake het patrimonium van stad en OCMW en met respect voor de autonomie van het OCMW wordt de dienstverlening van het lokale bestuur gestroomlijnd met het oog op samenwerking en kostenbeheersing. Deze doelstelling wordt verder geconcretiseerd in het actieplan. Interessant hierbij zijn vooral volgend elementen interessant:
  - o “5.2. Samenwerking tussen diensten stad – OCMW wordt gefaciliteerd, geëvalueerd en bijgestuurd”
  - o 5.2.4. samenwerking starten onder aansturing OCMW; welzijnshuis, de welzijnsdienst van de stad en het OCMW bundelen hun krachten onder aansturing van het OCMW, de welzijnsregisseur en –actor binnen het lokale bestuur

Op basis van deze gegevens is er bevestiging dat Morsel een interessante pilootcase is. Ten eerste is het een relatief kleine gemeente, en volgens de Belfius cluster ingedeeld bij categorie V10, agglomeratiegemeenten met tertiaire activiteit. Ten tweede, en wellicht voor het pilootonderzoek belangrijker, geven de





grootstedelijke problematiek, zoals een verarming van de populatie: de kansarmoede-index steeg van 3,5% in 2003 tot 10,1% in 2015 en het aantal leefloontrekkers verdubbelde bijna. Mortsel dient dus bijkomende problemen op te vangen, maar ziet daarvoor niet noodzakelijk meer middelen om deze aan te pakken. Binnen die regio is ze, volgens de stakeholders, sterk genoeg om haar opdracht te vervullen, en wordt ze mede daardoor dikwijls gevraagd door de kleinere naburige gemeenten om samen te werken rond bepaalde thema's. Het is binnen deze context dat er wordt opgemerkt dat Mortsel, voor die taken die ze zelf niet kan verwezenlijken, een traditie heeft opgebouwd rond intergemeentelijke samenwerking: rond cultuur, erfgoed en vrije tijd werkt de stad bijvoorbeeld samen met een aantal nabijgelegen gemeenten<sup>1</sup> in AZURA (Antwerpen Zuidrand). In het merendeel van de formele en informele bovenlokale netwerkstructuren speelt Mortsel, dikwijls als grootste stad, een voortrekkersrol. Dat ervaart het lokaal bestuur als een voordeel, daar ze op die manier haar stempel kan drukken en een bepalende rol kan spelen inzake visievorming. Ook met private partners onderhoudt Mortsel goede netwerkrelaties. Zo neemt Mortsel bijvoorbeeld een actieve regierol op inzake de sociale dienstverlening en het welzijnsbeleid. Tegelijkertijd stelt men zich de vraag of de locatie van Mortsel, geconfronteerd met problematieken van die regio, en omringd door kleinere gemeenten, op termijn niet zal moeten evolueren naar een fusie met andere gemeenten om grootschaliger opdrachten op te nemen, zonder daarbij haar identiteit al te zeer te verliezen. De vraag die hierbij meermaals gesteld wordt betreft de kerntaken van de stad: volgens de respondenten heeft Mortsel een sterke dienst- en hulpverleningstraditie, wat de omvang alsook de kwaliteit van de dienstverlening groot maakt. Zo is bijvoorbeeld de aanwezige sportinfrastructuur per 1000 inwoners en het aantal jeugdwerkinitiatieven per 1000 jongeren in Mortsel groter dan het gemiddelde van de gemeenten binnen Belfiuscluster V10, alsook dan het gemiddelde van alle Vlaamse gemeenten. Men is echter kritisch over de vraag of Mortsel dit niveau zal kunnen behouden, mede door de ontwikkelingen waarmee ze te maken krijgt.

## 6.2.2 Integratie Stad-OCMW

### A. Historiek en aanpak

Sinds het voorjaar 2017 is de integratie tussen stad en OCMW een feit, in die zin dat de structuur bepaald is en de implementatie definitief is ingezet. De integratie van de stad en het OCMW wordt door de respondenten ervaren als één van de grootste uitdagingen waar Mortsel voor staat. Opmerkelijk is dat hier niet over een integratie wordt gesproken: Mortsel is op weg naar een nieuw lokaal bestuur, een nieuwe organisatie, door middel van een samengaan van twee evenwaardig beschouwde partners. In dat opzicht is het niet onlogisch dat er veel energie wordt vrijgemaakt opdat de integratie als een fusie tussen twee gelijkwaardige organisaties zal worden gepercipieerd. De integratie werd enkele jaren reeds ingezet door de aanstelling van één financieel beheerder (die van het OCMW) die tevens de rol van financieel beheerder opnam binnen de stad; kort nadien gebeurde hetzelfde met de secretaris van het OCMW die de rol van stadssecretaris mee opnam. Hiermee werd ingezet op één aansturing voor beide organisaties

In tegenstelling tot de meeste andere besturen – zo blijkt uit eerdere verkennende gesprekken en uit de literatuur hieromtrent – vertrok het veranderingstraject van Mortsel vanuit een zoektocht naar de gezamenlijk gedragen normen en waarden van de nieuwe organisatie, waarbij ook sterk op communicatie werd ingezet: wat is het DNA van Mortsel? Wie zijn de klanten? Wat zijn de uiteindelijke doelstellingen? Via projectwerking en

---

<sup>1</sup> Aartselaar, Boechout, Borsbeek, Hove, Kontich, Lint en Edegem





Dienstoverschrijdend denken en werken is één van de meest voorname doelstellingen van de nieuwe organisatiestructuur en de nadruk op projectwerking daarbinnen, vooral omdat dit in het verleden een belangrijke uitdaging is gebleken. Dat was onder meer het geval in 'Mooi Mortsel', een initiatief om de buurt te activeren, waarbij het quasi onmogelijk bleek om de verschillende expertises te laten samenwerken. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat dit ook deels politiek gestuurd is: in een traditioneel schepenmodel krijgen schepenen immers de gelegenheid om de diensten van de beleidsdomeinen waarover zij zijn bevoegd te sturen in de richting die zij als individu voor ogen hebben, waarbij het vaak ontbreekt aan een organisatiebrede visie. In zekere zin tracht de nieuwe structuur dus komaf te maken met deze praktijken, en ambieert ze op termijn bij te dragen tot de installatie van een managementmodel. Op termijn zal het managementteam immers beslissen over de vorm, timing en doelstelling van de projecten. Zij zullen op hun beurt rapporteren naar het college toe, waardoor de afstand tussen de politiek en de operationele, ambtelijke werking wordt uitgediept.

Het bestuur is er zich van bewust dat er een kloof gaapt tussen de droom van een nieuwe structuur enerzijds en de realiteit van de medewerkers waarover men beschikt anderzijds. Er is overeengekomen dat er geen ontslagen zullen volgen, en evenmin is er budgettaire ruimte voor nieuwe aanwervingen. Dat zorgt ervoor dat het personeelsbestand quasi ongewijzigd zal blijven in de nieuwe structuur. Interne mobiliteit wordt dan ook cruciaal voor het welslagen van de integratie. Het is evident dat de beschikbare profielen en de gewenste profielen niet helemaal in overeenstemming zijn. In dat opzicht spreken de respondenten van een overlap van 90%, wat ervoor zorgt dat 10% van de beschikbare profielen niet (helemaal) aansluit bij de noden van de organisatie. Het verschil tussen droom en werkelijkheid resulteert volgens de respondenten in een temporisatie van de nieuwe organisatiestructuur.

#### *D. Verwachte effecten van de integratie*

De lokale politiek koos er bewust voor om de integratie gemeente-OCMW niet aan een besparingsoefening te koppelen. Een echte besparing was volgens de respondenten zelfs niet realistisch: bij een simulatie waarbij het personeelsbestand van de nieuwe organisatie werd opgebouwd zonder rekening te houden met de huidige reële situatie is gebleken dat er evenveel personeelsleden nodig zijn in de nieuwe structuur dan voor de integratie. Dit heeft implicaties voor de dienstverlening: de vrijgekomen middelen worden in de nieuwe structuur efficiënter ingezet om meer, betere en toegankelijker dienstverlening te garanderen. Kortom: het grootste effect zit niet op de besparing – en dus niet op de absolute capaciteit van de organisatie – maar op de gecreëerde efficiëntie, waardoor de huidige capaciteit in staat moet zijn om meer te kunnen realiseren dan voorheen. Belangrijk hierbij is ook dat de personeelskost de voorbije jaren afgenomen is en dat er niet noodzakelijk elke gepensioneerde opnieuw vervangen wordt. Los daarvan zet men sterk in, binnen de huidige structuur, op een betere dienstverlening:

- De verschillende onthaaldiensten worden samengevoegd in themaloketten en een duidelijk frontoffice-gebeuren. De schaalvoordelen die gepaard gaan met deze bundeling en stroomlijning worden gebruikt om te investeren in digitalisering. Op die manier weet de burger altijd waar hij zich kan melden, en zal hij of zij, meer dan nu het geval is, zaken online kunnen bekomen.
- Er worden vier nieuwe functies gecreëerd: vier projectmanagers die voltijds zullen instaan voor het opvangen van verandering en implementeren van verbeteringen. Daarvoor zijn geen nieuwe personeelsleden aangeworven, maar zullen enkele door efficiëntiewinst vrijgekomen personeelsleden in deze nieuwe functie worden geplaatst.



- Door het samengaan van de personeelsadministraties van het OCMW en de stad Mortsel komt ruimte voor de inrichting van een HRM-dienst. De huidige personeelsadministraties zullen worden samengevoegd en uitgebreid van 5,5 naar 7 VTE's. Er wordt verwacht dat de middelen die door de integratie zijn vrijgekomen dus veeleer in efficiëntiewinsten dan in financiële winsten zullen resulteren. De respondenten geven aan dat er op die manier beter kan worden ingespeeld op de veranderende (groeïende) opdracht van de lokale besturen, al wordt tegelijkertijd ook gesteld (zie hierboven) dat dat geen garantie is, en dat een fusie zich misschien – op termijn – zal opdringen.

De respondenten geven aan dat er geen negatieve invloed is van de integratie op de individuele maatschappelijke dienstverlening. De pijler 'zorg' blijft bestaan, met daarin woon- en thuiszorg, zonder dat er sprake is geweest van uitbesteding en privatisering van de dienstverlening. Het is dan ook belangrijk om op te merken dat de integratieoefening niet gepaard is gegaan met een kerntakendebat, mede door het feit dat de integratie nooit als een besparingsoefening werd beschouwd.

De respondenten stellen dat de integratie weldegelijk heeft bijgedragen tot een geïntegreerd sociaal beleid. Door de nauwere samenwerking zal bijvoorbeeld de toeleiding van kansarmen naar sportkampen, deeltijds kunstonderwijs etc. sneller, efficiënter en effectiever kunnen gebeuren, waardoor winsten worden verwacht op korte termijn. Op die manier komt de burger meer dan ooit centraal te staan, wat volgens de respondenten de essentie is van de integratie en, daaraan gekoppeld, de nieuwe organisatiestructuur.

#### *E. Beïnvloedende factoren*

Volgens de respondenten heeft het Vlaamse beleid slechts in geringe mate invloed gehad op de integratie. Hoewel enkele wettelijke bepalingen, zoals de mogelijkheid tot het inrichten van een gemeenschappelijke secretaris voor gemeente en OCMW, zonder meer bepalend zijn geweest voor het welslagen van de integratie ligt de verantwoordelijkheid voornamelijk bij het lokale bestuur zelf. Er is ook enige kritiek op het Vlaamse beleid. De vraag naar een rechtspositieregeling op maat van de lijnen en principes die door het lokaal bestuur werden uitgetekend klinkt steeds luider. Men is ervan overtuigd dat een aangepaste rechtspositieregeling noodzakelijk is om verder in te zetten op beweging en groei, zowel van de individuele medewerkers als van de organisatie in haar geheel.

Het is voornamelijk het politiek en ambtelijk leiderschap dat volgens de respondenten bepalend is geweest voor het veranderingstraject. In dat opzicht is het weinig opmerkelijk dat het integratieproces in een stroomversnelling is gekomen wanneer in 2013 een gemeenschappelijke financieel beheerder werd ingericht. Desalniettemin werd in 2015, na het pensioen van de vorige OCMW-secretaris, toch een aparte OCMW-secretaris aangeworven, zodat er gegarandeerd kon worden dat er een OCMW-secretaris zou zijn met voldoende voeling met het OCMW. Toen was wel al duidelijk dat deze in 2017 de secretaris van zowel de stad als het OCMW zou worden. De relatief vroege duidelijkheid omtrent dit verloop en, daarmee gepaard, het ontbreken van een machtsstrijd heeft volgens de respondenten een positieve invloed gehad op het integratieproces. Hier moet de kanttekening worden gemaakt dat er zich in Mortsel een aantal opportuniteiten hebben voorgedaan, zoals het ontslag van de vorige secretaris. Gemeenten waarin deze opportuniteiten uitblijven, of waar aangereikte kansen niet worden gegrepen, kijken wellicht aan tegen een moeilijker veranderingproces. Daarnaast moet worden opgemerkt dat het samenvoegen van beide functies niet tot een

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

besparing heeft geleid: met de toenemende verantwoordelijkheden van de financieel beheerder en de stadssecretaris ging een loonsverhoging van 30% gepaard, en werd een stafmedewerker-adjunct aangeworven die mee het overgangsjaar zal begeleiden.

### 6.2.3 Organisatiebeheersing

#### A. Historiek

De laatste jaren heeft de stad Mortsel sterk ingezet op organisatiebeheersing. Het model van organisatiebeheersing vond eerder zijn ingang binnen het OCMW dan binnen de stad Mortsel. Volgens de respondenten is dat vooral te wijten aan de traditie van kwaliteitszorg, die binnen het OCMW veel sterker aanwezig was. De aanstelling van een gemeenschappelijke financieel beheerder en een gemeenschappelijke secretaris heeft dat proces sterk in gang gezet, maar ook mede omwille van de keuze te evolueren naar een managementmodel.

#### B. Principes

Het organisatiebeheersingssysteem van de stad Mortsel is een gelaagd systeem. Aan de diensthoofden wordt ten eerste geleerd hoe te rapporteren over hun acties en dagelijkse werking aan de hand van een stuurkaart. In een tweede fase worden de verschillende indicatoren binnen deze stuurkaarten aan elkaar gekoppeld: het meerjarenplan, kwaliteitszorg, personeelsverzuim, financiële aspecten,... . De stuurkaarten zijn dus ook een dynamisch gegeven: de opgenomen indicatoren wisselen naargelang veranderende noden en informatiebehoeften. In een derde laag gelden ze als basis voor het kwartaalrapport, dat bedoeld is om de acties vanuit het ambtelijk apparaat te rapporteren naar de lokale politiek toe. Het kwartaalrapport wordt door de respondenten beschouwd als initiator en katalysator van de gehele organisatiebeheersing in Mortsel. Tot slot worden de vier kwartaalrapporten gebundeld in een jaarverslag, waarin over vier componenten wordt gerapporteerd: het meerjarenplan, de dagelijkse werking, personeelszaken en financiën.

Het organisatiebeheersingssysteem van Mortsel wordt het "MOMA" (Mortsel Management Systeem) genoemd. Dit systeem is nog in opbouw: volgens de respondenten zijn daarin een aantal goede, maar ook minder goede indicatoren geïntegreerd. Een aantal daarvan zijn ook verplicht op te nemen, bijvoorbeeld rond woonzorg. Het aantonen van het nut van een dergelijk systeem naar het middenkader toe vormt een grote maar noodzakelijke uitdaging: enkel wanneer een diensthoofd zelf overtuigd is van het nut van dergelijk systeem kan het optimaal worden gebruikt. Alleen op die manier evolueert het van een monitorsysteem naar een sturingssysteem. Er wordt benadrukt dat dat totnogtoe te weinig gebeurt.

Het is belangrijk om te vermelden dat er naast kwantitatieve data ook niet-financiële, kwalitatieve data wordt verzameld, via onder meer focusgroepen, een bewonersmonitor en tevredenheidsmetingen. Eén van de meest nuttige functies van het organisatiebeheersingssysteem is de mogelijkheid tot koppeling van verschillende soorten data, waardoor een breed en representatief beeld van zowel de dienstverlening als de interne werking



ontstaat. In tweede instantie kunnen de acties aan deze data worden gekoppeld, om aan contextuele rapportering te kunnen doen.

### C. Succesfactoren en uitdagingen

De respondenten halen aan dat vertrouwen in het systeem van cruciaal belang is, opdat diensthoofden - die als de belangrijkste actoren binnen de organisatiebeheersing worden gezien - de zaken niet mooier zouden voorstellen dan ze zijn. Hiervoor zijn enkele maatregelen genomen. Zo waren de stuurkaarten aanvankelijk niet genormeerd zodat deze minder dreigend overkwamen. Daarnaast bestaat de garantie dat de stuurkaarten *an sich* nooit op een politiek orgaan komen, en ze dusdanig als een echt ambtelijk document worden gepercipieerd. Tevens wordt binnen het middenkader steeds benadrukt dat de stuurkaarten fungeren binnen een organisatiebreed groeipad. Slechte of mindere goede resultaten worden dan ook positief benaderd als opportuniteiten tot verbetering van de organisatie in haar geheel.

Het is de bedoeling om beheersing, zoals de tool nu door het kader wordt aangereikt, nooit als iets nieuws te positioneren, maar om deze in de kwartaalrapporten te laten opgaan. Door het werken met de stuurkaarten is de beleids- en beheerscyclus bijvoorbeeld ook zeer eenvoudig ingevoerd, quasi zonder dat de diensthoofden het hebben gemerkt.

Op bepaalde diensten wordt er nog te weinig ingezet op het bijsturen en heroriënteren van een vanuit de stuurkaart georiënteerde werking. De finale ambitie om doelstellingen te evalueren aan de hand van gemonitorde informatie om vervolgens zowel de processen als het beleid bij te sturen wordt dus nog niet altijd en overal waargemaakt. Het gebruiken van dergelijke systemen als sturingsmiddel is voor bepaalde materies ook eenvoudiger dan voor anderen. Zo wordt het binnen de dienst welzijn voornamelijk als monitorinstrument gebruikt, aangezien het quasi onmogelijk is om in leefloondossiers in te grijpen, al wordt hier ook een werklustmeting aan toegevoegd die uiteindelijk tot procesoptimalisatie moet leiden. De respondenten zijn er wel van overtuigd dat het systeem helpt om administratieve mal- en dysfuncties snel op te sporen, en dat de gemonitorde informatie kan helpen om (politieke) uitspraken te funderen of te weerleggen. Dit betekent dat opmerkelijke evoluties binnen de stuurkaarten niet automatisch resulteren in verbetertrajecten. Omgekeerd is dat echter wel het geval: verbetertrajecten worden via een aantal zorgvuldig gekozen indicatoren opgenomen in de stuurkaarten, waardoor het traject kan worden opgevolgd en geëvalueerd.

Een andere uitdaging inzake organisatiebeheersing betreft het opschalen van het systeem van het operationele naar het strategische niveau. Zeker binnen het OCMW is de operationele rapportering een fundamenteel onderdeel van de organisatiecultuur geworden, waardoor deze volgende stap richting een effectievere organisatiebeheersing kan worden gezet.

### D. Verwachte effecten

De benadering van organisatiebeheersing heeft volgens de respondenten in zekere mate invloed op de ambtelijke capaciteit van de organisatie. Zo worden bijvoorbeeld piloottrajecten van zeer nabij opgevolgd, en worden ze sneller bijgestuurd of stopgezet wanneer blijkt dat de betrokken doelgroep niet wordt bereikt. Op die manier kan de capaciteit relatief snel op een andere manier worden ingezet, terwijl ze zonder een adequate monitor- en evaluatieprocedure waarschijnlijk langer op een weinig effectieve manier was blijven bestaan. De



efficiëntiewinst die daarmee gepaard gaat heeft een rechtstreekse impact op de capaciteit van de organisatie. Daarentegen is het niet zo dat organisatiebeheersing capaciteit *creëert*. Het heeft eerder tot doel te *vermijden* dat capaciteit slecht ingezet wordt of te bepalen waar capaciteit *beter kan worden benut*.

De door de Vlaamse overheid aangereikte leidraad organisatiebeheersing wordt door het lokaal bestuur opgevat als een impuls om metingen en verbetertrajecten van allerlei aard te integreren in de stuurkaarten. De krachtlijnen van de leidraad worden meegenomen in het proces van organisatiebeheersing, in die zin dat het bestuur op die manier kan aftoetsen welke indicatoren in welke mate reeds door het eigen systeem worden afgedekt. Er wordt aangegeven dat een aantal zaken in de leidraad te gedetailleerd zijn opgenomen om ze te vertalen naar de concrete praktijk. Daarnaast kijkt Mortsel op een positieve manier naar de mogelijkheid tot auditing door Audit Vlaanderen. Mortsel werd onlangs aan een thema-audit rond aankoop onderworpen, die door de meerderheid van de respondenten als relatief nuttig werd ervaren. Men beschouwt de initiatieven vanuit de Vlaamse overheid in deze als ondersteunend voor het beleid dat men reeds voert.

Met betrekking tot het hele systeem van organisatiebeheersing wordt vanuit het politieke niveau wel opgemerkt dat er iets paradoxaals is aan de interne controle. Het hele systeem is opgezet vanuit een managementperspectief om een organisatie 'in control' te houden, problemen te detecteren, de juiste koers te varen, en in te grijpen als er teveel wordt afgeweken van die koers. Echter, voor het politieke niveau, en dan meer bepaald voor de gemeenteraad, is dit veelal een te technische aangelegenheid. Er wordt sterk benadrukt dat de vertaling van de inhoud van het systeem naar een begrijpelijke manier voor de gemeenteraadsleden een sterk aandachtspunt is. Zolang het management haar werk optimaal doet, is er in principe geen probleem. Maar in de feiten kan het politieke niveau, en dan meer bepaald de gemeenteraad, haar taak niet naar behoren opnemen omdat er binnen de gemeenteraad onvoldoende competenties en capaciteit is om de werking en de wijze van rapportering te begrijpen. De stad Mortsel wil dus ook inzetten op een verbetering en optimalisatie van de vertaling van de kwartaalrapporten naar een meer eenvoudige formule.

## 6.3 CONCLUSIE

Teruggrijpend naar het conceptuele kader, is het hier van nut te reflecteren over de factoren die ambtelijke capaciteit verklaren en de factoren die kunnen bijdragen tot ambtelijke capaciteit. Uit het conceptuele kader, leiden we vier factoren af die kunnen dragen tot ambtelijke capaciteit. We bespreken ze hier achtereenvolgens op basis van de data-analyse:

- Exogene factoren: Mortsel is een stad van middelgrote omvang (ongeveer 20.000 inwoners). De laatste jaren wordt ze geconfronteerd met een toename aan grootstedelijke effecten, zoals bvb. een toename aantal allochtonen, een toename in het aantal leeflonen. Deze elementen hebben een impact op de capaciteit, en men is zich bewust van het feit dat deze omgevingsfactoren van belang zullen zijn in de toekomst op hoe men met de huidige capaciteit zal moeten anticiperen op een aantal mogelijke problemen.
- Organisatiestructuur: de organisatiestructuur is gewijzigd (zie hierboven). Het nieuwe ééngemaakte lokaal bestuur telt ongeveer een 500 personeelsleden, wat volgens de respondenten, maar ook in vergelijking met andere soortgelijke lokale besturen, relatief veel is. Ook hier is men zich van bewust. Enerzijds kan dat sterke capaciteit betekenen, maar anderzijds betekent dit vooral dat hierdoor andere





## **7 DISCUSSIE VAN DE RESULTATEN**

Ondanks het feit dat dit een pilootstudie is, is het belangrijk na te gaan of het op basis van de huidige aanpak mogelijk is al een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen. Immers, indien dat het geval is, is dat een sterke indicatie dat de huidige aanpak van het onderzoek kan worden voortgezet. Zo neen, dan moet er worden bijgesteld, zij het in het conceptueel kader, zij het in de methodologie, zij het in beiden. Ter vervollediging hernemen we de onderzoeksvragen, per thema, en formuleren we een bondig antwoord.

### **7.1 INTEGRATIE GEMEENTE-OCMW**

***Onderzoeksvraag 1: Hoe gebruiken de lokale besturen deze mogelijkheid om hun ambtelijke capaciteit te versterken?***

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Enerzijds heeft Mortsel, zoals gesteld, de integratie niet gehanteerd als besparingsmaatregel. Ze merken ook dat de huidige organisatiestructuur niet minder personeel zal nodig hebben, al zal er op termijn wel capaciteitswinsten geboekt worden. Tentatief, op basis van dit eerste pilootonderzoek, dient er dus gesteld te worden dat de integratie in eerste instantie niet dient om ambtelijke capaciteit te creëren. Anderzijds is het wel zo dat de integratie dient om te evolueren naar een modern en meer efficiënt bestuur, met een eenheid van aansturing en meer synergie tussen stad en OCMW. Vanuit die optiek meent men wel dat het lokaal bestuur op termijn meer zal kunnen doen met minder middelen. Essentieel hier is dat er ook wel gesteld wordt dat Mortsel teveel hooi op haar vork neemt en expliciet meer keuzes moet durven maken in haar kerntaken. De tegenpool hiervan is natuurlijk dat als ze dat niet doet, er logischerwijze wel een capaciteitsprobleem dreigt te zijn – al werd dat zo niet expliciet benoemd.

***Onderzoeksvraag 2: Wat doen lokale besturen met de al dan niet vrijgekomen capaciteit?***

Op basis van het pilootonderzoek is het momenteel nog niet geheel mogelijk een antwoord te formuleren op de vraag. Ten eerste is er momenteel nog geen echte sprake van vrijgekomen capaciteit. Ten tweede is het niet duidelijk of er capaciteit überhaupt zal vrijkomen. De onderzoeksstrategie die voorgesteld wordt voorziet dit probleem. Door cases op langere termijn te onderzoeken (zie hieronder), moet het wel mogelijk zijn hier een uitspraak over te doen. In de marge hiervan werd dit ook bij Mortsel afgetoetst: zij zijn in feite vragende partij om in het longitudinale traject te zitten. Het uitgangspunt is ook dat, al zou er een wissel van politieke coalitie komen, het ingezette traject van het managementteam zou moeten worden voortgezet.

***Onderzoeksvraag 3: Hoe spoort deze mogelijkheid samen met de ruimere autonome ambtelijke capaciteitsontwikkeling van de lokale besturen?***

Het is duidelijk dat integratie gemeente-OCMW geen 'geïsoleerde beslissing' is van het lokaal bestuur. Gezamenlijk met de integratie werden er beslissingen genomen op verschillende vlakken: aanpak







**Onderzoeksvraag 3: Wat bepaalt of lokale besturen via organisatiebeheersing capaciteit kunnen ontwikkelen?**

Deze vraag is sterk gekoppeld aan de vorige. Men gaat er in Mortsel van uit dat via organisatiebeheersing een verspilling van capaciteit voorkomen kan worden en dat door meer inzicht in processen capaciteit elders kan worden ingezet. Dat impliceert niet dat er meer capaciteit gecreëerd kan worden, maar dat ze wel efficiënter benut kan worden, via inzicht in de organisatie, dankzij interne controle. De bepalende factor hierbij is de mate waarin de organisatie haar systeem geïmplementeerd heeft op een dusdanige manier dat ze de vinger aan de pols kan houden en er op een structurele manier gemonitord, gerapporteerd en bijgestuurd kan worden.

**Onderzoeksvraag 4: Wat verklaart verschillen tussen lokale besturen?**

Het is uiteraard nog niet mogelijk deze vraag te beantwoorden, maar dat komt later als er meer cases bestudeerd zijn.

### 7.3 TOT SLOT

Tot slot zijn er vier elementen die, naast de hierboven beschreven aspecten, van belang zijn te vermelden. Ten eerste is er onenigheid over de schaal van Mortsel bij de respondenten. Enerzijds wordt er gesteld dat Mortsel groot genoeg is om met haar capaciteit haar opdracht te vervullen, en – in die gevallen waar dat niet kan – wordt er via IGS-constructies samengewerkt met de naburige gemeenten. Anderzijds wordt er gesteld dat een schaalvergroting via fusie – hoewel nog niet formeel en politiek afgetoetst – een mogelijk toekomstscenario kan zijn om capaciteit en opdracht nog verder te optimaliseren. Dit laatste is evenwel momenteel niet aan de orde, en hierover zijn alle stakeholders het eens: Mortsel is nu volop in beweging en ziet haar eerste prioriteit het optimaal functioneren van het ééngemaakte lokaal bestuur.

Ten tweede viel op dat er – binnen de conceptuele afbakening van ambtelijke capaciteit – weinig aandacht werd geschonken aan het politieke aspect ervan. Een aantal respondenten lieten echter duidelijk weten dat een lokaal bestuur uit twee onderdelen bestaat, m.n. het ambtelijke en het politieke. Naarmate het ambtelijke verder professionaliseert, moet het politieke niveau dat in principe ook doen om haar rol ten volle te kunnen spelen. Natuurlijk gaat het hier over ‘ambtelijke’ capaciteit en niet over ‘politieke’ capaciteit, maar vanuit het onderzoek stelt men wel degelijk dat er wel een verlies (in efficiëntie en beleidsvorming) is als het politieke niveau onvoldoende de techniciteit beheerst.

Ten derde is duidelijk gesteld dat de evolutie van Mortsel voornamelijk te wijten is aan een samenspel van factoren (intern en extern) die bepalen of er een andere koers wordt ingezet of niet. Men ervaart het Vlaamse beleid hierbij zeker niet als bepalend, maar wel eerder als stimulerend.

Ten vierde is het opvallend dat de pilootcase voornamelijk een positief verhaal weerspiegelt. Vanuit het onderzoek moet men voldoende kritisch zijn ten opzichte van de perceptie van de respondenten. Er kan wel degelijk vastgesteld worden dat Mortsel in beweging is en dat er consensus is over het feit dat er veel





## 8 AANPAK VERDERE VERLOOP ONDERZOEK

Uit het onderzoek kunnen we afleiden dat de aanpak en het conceptuele kader werkbaar zijn voor verder onderzoek naar ambtelijke capaciteit. De kwalitatieve aanpak laat toe diepgang te creëren; het conceptuele kader is voldoende omvattend om verschillende onderdelen in te identificeren; de gehanteerde topiclijst levert alvast de nodige data op om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Hieronder wordt de verdere aanpak van het project besproken.

### 8.1 CASE-SELECTIE

Het verdere verloop van het project zal eveneens gebeuren aan de hand van een kwalitatieve methodiek, door middel van case-studies. Voor de case-selectie wordt er gekozen om te starten met een groep relevante cases. Uit deze cases zullen er een aantal op de korte en de lange termijn bestudeerd worden; daarnaast zullen enkele cases bestudeerd worden in functie van het thema. De bedoeling hiervan is ervoor te zorgen dat op de lange termijn enkele cases in hun totaliteit onderzocht zullen zijn, wat impliceert dat ambtelijke capaciteit in haar verschillende dimensies en m.i.v. haar verschillende variabelen op een aantal cases onderzocht zal zijn. Dat laat toe om het geheel te overschouwen en conclusies te trekken die betrekking hebben op het geheel. Het pilootonderzoek heeft alvast aangetoond dat dat raadzaam is. Cases die enkel bestudeerd zullen worden in functie van het thema, laten toe extra aandacht te spenderen aan cases die specifiek rond dat thema werken, en bijgevolg extra inzicht in een bepaald aspect van ambtelijke capaciteit kunnen verschaffen.

Verder werden volgende criteria gehanteerd voor de case-selectie van het project:

- Geografische spreiding;
- Variatie in schaal en grootte die voldoende is zodat verschillen duidelijk zichtbaar kunnen worden, bijvoorbeeld gemeenten met een bevolking rond de 10.000 inwoners en steden met een bevolking rond de 40.000 inwoners.
- Variatie in de Belfius-clustering;
- Variatie in bestuurspraktijken: bijvoorbeeld lokale besturen die al een integratie met hun OCMW hebben voltooid versus lokale besturen waarvan stad en OCMW nog gescheiden functioneren, of lokale besturen die reeds een organisatie-audit hebben gekregen versus zij die dat nog niet hebben gekregen. Merk echter wel op dat het moeilijk is na te gaan welke gemeenten/steden ver of niet ver staan in hun integratie met hun OCMW.





## 9 BIBLIOGRAFIE

Agentschap Binnenlandse Bestuur & Studiedienst Vlaamse Regering (2016). GPS Mortsels

Andrews, R. B., G. A. (2009). "Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities." Urban Studies **46**: 739-755.

Bestuursakkoord Mortsels 2013-2018.

Broucker, B. (2016). "Gemeentelijke reorganisaties: wat en hoe? Deel II. Vier scenario's vanuit veranderingsmanagement onder de loep: shared services, intergemeentelijke samenwerking, fusie gemeente-OCMW en gemeentelijke fusies."

De Peuter, B. Bouckaert, G. (2004). "Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design."

Government of Canada (2016). Management Accountability Framework. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/management-accountability-framework.html>

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

Homans, L. (2014-2019). "Beleidsnota 2014-2019: binnenlands bestuur en stedenbeleid."

Homans, L. (2015-2016). "Beleidsbrief 2015-2016: binnenlands bestuur en stedenbeleid."

Homans, L. (2016). "Conceptnota aan de Vlaamse regering. Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de gemeentebesturen: organieke uitwerking. Naar een sterk geïntegreerd lokaal sociaal beleid."

Leidraad Organisatiebeheersing voor Lokale Besturen

Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). "Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities." Gestion et Management Public: 23-44.

Meerjarenplan Mortsels 2014-2019.

Nelissen, N. (2002). "The Administrative Capacity of New Types of Governance." Public Organization Review **2**: 5-22.

Terman, J. N. F., R. C. (2014). "Improving Outcomes in Fiscal Federalism: Local Political Leadership and Administrative Capacity." Journal of Public Administration Research and Theory **25**: 1059-1080.

Stad Mortsels: [http://www.mortsels.be/Bestuur Beleid/College van burgemeester en schepenen/Voorstelling](http://www.mortsels.be/Bestuur%20Beleid/College%20van%20burgemeester%20en%20schepenen/Voorstelling)

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). Performance Management in the Public Sector. Londen, Routledge.

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

Van Orshoven, P., De Peuter, B., Bouckaert, G., Van Dooren, W., Voets, J. (2015). "Lokale bestuurskrachtmonitoring: integrale benadering van bestuurskracht in Vlaanderen."

Vanderstraeten, G., Verschuere, B., Goeminne, S. & De Rynck, F (2012). "Samenwerking tussen de Vlaamse Centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van Financieel Management."

Verhoest, K. D., I. (2013). Samenwerken tussen gemeente en OCMW op vlak van ondersteunende diensten.

Vlaamse Overheid. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019

Vlaanderen, S. B. O. (2016). "Lokale bestuurskrachtmonitor."



### **1. Integratie gemeente-OCMW (MAX. 30 minuten)**

- Kan u het proces van de integratie gemeente-OCMW schetsen? Waar staan jullie momenteel en wat is de houding ten opzichte van die integratie?
- Welke doelstellingen willen jullie realiseren met de integratie? Wat zijn de verwachte gevolgen/effecten van de integratie?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van het integratieproces worden als positief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van het integratieproces worden als negatief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur? Waar ervaren jullie moeilijkheden / weerstand?
- Schat u dat de integratie gemeente-OCMW in enige mate een effect zal hebben op de ambtelijke capaciteit?
- Verwacht u dat de beleidsvoering beter zal worden na de integratie? Op welke manier? (Beleids capaciteit toetsen)
- Verwacht u dat het operationele niveau beter zal werken na de integratie? Op welke manier? (Beheers capaciteit toetsen)
- In welke mate denkt u dat de inkanteling van OCMW in gemeente zal zorgen voor een kwaliteitsvollere dienstverlening?
- Wat wordt met eventueel vrijgekomen middelen en/of capaciteit gedaan?
- Welke invloed heeft de integratie gehad op:
  - o Het managementteam
  - o De werking van de gemeenteraad
  - o De financiën en het financieel management
  - o Informatiemanagement/digitalisering
  - o HRM en de personeels capaciteit

### **2. Organisatiebeheersing (Max. 30 minuten)**

- Kan u schetsen waar de organisatie momenteel staat op vlak van organisatiebeheersing? welke instrumenten worden ingezet? Welke worden gepland?
- In welke mate maakt de stad gebruik van aangereikte instrumenten?
- Wat is de perceptie op organisatiebeheersing/interne controle?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van de organisatiebeheersing worden als positief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur?
  - o Welke elementen die deel uitmaken van de organisatiebeheersing worden als negatief ervaren voor de werking van het lokaal bestuur? Waar ervaren jullie moeilijkheden / weerstand?
- Welke effecten verwacht u van organisatiebeheersing?
- Denkt u dat organisatiebeheersing in het algemeen of voor de stad Mortsel in het bijzonder een effect heeft op capaciteit? Bvb? op vlak van:
  - o Beleidsvoering?
  - o Operationeel niveau?



- o Dienstverlening?
- Geeft organisatiebeheersing ruimte voor capaciteitsontwikkeling? Zo ja, hoezo; zo neen, waarom niet?
- Wat is de impact van organisatiebeheersing op:
  - o Het managementteam
  - o De werking van de gemeenteraad
  - o De financiën en het financieel management
  - o Informatiemanagement/digitalisering
  - o HRM en de personeelscapaciteit

**3. Dienstverleningskeuzes / algemeen (max. 10 minuten): OPTIONEEL**

- Welke externe capaciteit (samenwerking met profit & non-profit actoren, burgers en andere publieke actoren) wordt momenteel ingezet met het oog op een betere dienstverlening?
- Wanneer beslist de gemeente dat een beroep op die externe capaciteit noodzakelijk is?
- Heeft het lokaal bestuur reeds slechte ervaringen gehad met het (deels) uit handen geven van een bevoegdheid aan de (non)-profit of via engagement in een intergemeentelijke samenwerking? Zo ja, verhindert of beïnvloedt dit een mogelijke samenwerking in de toekomst voor andere dienstverleningen?
- Delen de ambtenarij en de politiek dezelfde ideeën over m.b.t. dienstverleningskeuzes?
- Wat is de rol van de burger in de discussies rond dienstverleningskeuzes? Wordt er bijvoorbeeld regelmatig nagegaan of de burger tevreden is van de kwaliteit van een dienstverlening?
- Zijn er burgerinitiatieven aanwezig die ook bijvoorbeeld bereid zijn (een deel van) een dienstverlening op zich te nemen? Hoe reageert het lokaal bestuur hierop?
- Beschouwt het lokale bestuur (het gebrek aan) ambtelijke capaciteit als een belangrijke factor in haar dienstverleningskeuzes?

<b>E. Slot (10 minuten)</b>
-----------------------------

- Willen jullie nog iets toevoegen?
- Moeten we nog mensen spreken binnen de stad/OCMW?

