



Bekijk een deel van
het interview via
deze link.

'In de ideale wereld leggen politici zich meer toe op representatie, op de toekomstvisie van de gemeente en op de wensen van de burger, terwijl de administratie gecontroleerd haar gang gaat om de politieke doelstellingen te bereiken. Zover is het nog niet.'

Elke gemeente leest het Gemeentedecreet anders

In 2007 rolde de Vlaamse overheid het Gemeentedecreet uit om met nieuwe instrumenten de bestuurskracht van de gemeenten en dan vooral die van de gemeentelijke administratie te verhogen. Voor haar doctoraat onderzocht Sofie Hennau welke impact het verplichten van de afsprakennota of de invoering van het managementteam op de gemeentelijke verhoudingen heeft gehad en of gemeenten gebruik maakten van de mogelijkheid om bevoegdheden of budgethouderschap te delegeren.

TEKST MARLIES VAN BOUWEL **BEELD** STEFAN DEWICKERE

De meer dan 600 pagina's en het vier jaar durende onderzoek kan Sofie Hennau samenvatten in het woord *implementatiekloof*. Er bestaat een groot verschil tussen de doelstellingen die de decreetgever tien jaar geleden had en het gebruik van de instrumenten in de gemeenten: 'Traditioneel werkt de gemeentelijke administratie in de Vlaamse gemeenten zeer uitvoerend en heeft ze weinig autonomie in de voorbereiding van het beleid. Een van de instrumenten die het Gemeentedecreet heeft ingevoerd om de positie van de administratie te versterken is het managementteam. Door een aantal leidinggevenden samen te brengen zou dat team een buffer vormen tussen het college en de diensten. De decreetgever wilde het managementteam een belangrijke rol toebedelen in de voorbereiding van het beleid en het aansturen van de diensten. Schepenen daarentegen zouden minder rechtstreeks opdrachten aan ambtenaren geven. Maar tijdens de enquête van 2012 bleek de helft van de schepenen rechtstreeks contact te onderhouden met de diensten, een contact dat verder gaat dan sturen op hoofdlijnen. De ene geeft al eens de opdracht zwerfvuil op te ruimen, een andere heeft met de eigen tractor een gat in de weg gedicht. Terwijl de decreetgever hieraan met het Gemeentedecreet een einde wilde maken.'

Hebt u het dan vooral over kleine, landelijke gemeenten?

'Het was de visie van de decreetgever dat schepenen de grote beleidslijnen zouden uitzetten: wat willen we met onze gemeente op zes jaar bereiken? De admi-

nistratie zou in dit scenario meer onafhankelijk haar ding doen, met natuurlijk opvolging vanuit de politiek. Maar veel colleges van burgemeester en schepenen hebben het hier moeilijk mee. Het maakt niet uit of het om kleine of grote gemeenten gaat, al staan een aantal grotere steden wel verder met de invoering van de nieuwe instrumenten.'

Om het even welke politicus wil zo snel mogelijk geen gat meer in die weg.

'Juist, politici hebben verantwoording af te leggen aan de kiezer, zij moeten scoren, zij gaan zelf het gat dichten om zich ten aanzien van de kiezer te profileren, terwijl dat duidelijk een taak van de administratie is. Dat is een zeer moeilijk evenwicht. Schepenen onderhouden graag nauwe contacten met de diensten voor hun beleidsdomeinen. Een dergelijke manier van werken maakt het moeilijker voor het managementteam om zijn rol te spelen en – zoals de decreetgever wilde – voor de vorming van een geïntegreerde administratie. Toch zijn er al gemeenten die ver staat in de invoering van de managementideeën: in een gemeente die al veel van het Gemeentedecreet heeft toegepast en op dat vlak hoog scoort, zei een burgemeester dat hij voor een probleem dat verschillende domeinen besloeg, een gecoördineerd advies wilde in plaats van vijf of zes adviezen van verschillende diensten, terwijl in een gemeente die op Gemeentedecreettoepassing minder scoort, de burgemeester het liefst vijf of zes mogelijkheden krijgt aangereikt om dan zelf een politieke keuze te maken. Dat illustreert de houding van de politiek en hoeveel ze wil overlaten aan de administratie.'

→

‘In de ene gemeente durven diensthoofden niets meer zeggen sinds de burgemeester mee in het managementteam zit, terwijl in andere gemeenten het vertrouwen net is toegenomen.’



Het doel van het Gemeentedecreet was precies van een hiërarchische relatie over te gaan naar een harmonieuze samenwerking.

‘Het is moeilijk politici te overtuigen vermeende bevoegdheden uit handen te geven. Sinds de decreetherziening in 2009 mag de burgemeester deel uitmaken van het managementteam. En dat gebeurt ook: was bij de eerste enquête in 2008 maar vijf procent van de burgemeesters aanwezig op de vergaderingen van het managementteam, volgens de enquête van 2012 gaan er nu zeven op de tien burgemeesters naartoe, dus dat is sterk toegenomen. De burgemeesters wilden dan ook echt gaan, terwijl nogal wat secretarissen vreesden dat ze een rem konden zetten op de werking van het managementteam. De impact van de opname van de burgemeester is nog niet meteen duidelijk. Waar de burgemeester deelneemt aan de vergaderingen, staan burgemeester en secretaris positiever tegenover de samenwerking in dat team. De schepenen lijken echter niet te volgen: de helft van de schepenen zegt onvoldoende op de hoogte te zijn van wat er in het managementteam gebeurt. Bovendien durven diensthoofden in de ene gemeente niets meer zeggen sinds de burgemeester mee aan tafel zit, terwijl in een andere gemeente het hele college en het managementteam één keer per maand vlot samen vergaderen.’

Het is dus niet zwart-wit?

‘Neen, het zijn 250 tinten grijs, elke gemeente maakt een eigen verhaal van het Gemeentedecreet. De decreetgever heeft veel ruimte aan de gemeenten gelaten om het Gemeentedecreet zelf een invulling te geven, zeker wat de delegatie van bevoegdheden en budgethouderschap betreft. En wat is goed? Wat niet? Bij de gemeenten die in mijn onderzoek hoog scoren omdat ze veel instrumenten van het Gemeentedecreet hebben ingevoerd, stellen we vast dat er veel politieke wil is, dat het college echt een visie heeft en dat de ambtelijke kwaliteit hoog is. Daar bespreken de politici alles op het college, al hebben ze ook contactmomenten met de administratie. In die gemeenten geven schepenen niet zelf instructies, maar verloopt negentig procent via het college of het managementteam. Secretarissen zijn er bereid een grote rol op te nemen, zij zien zichzelf als de CEO, ze schrikken er niet voor terug verantwoordelijkheid op te nemen, ze willen daarop aangesproken worden.’

‘Tijdens de interviews hoorde ik dat als een gemeente er financieel slecht voorstaat, het college de neiging heeft meer bevoegdheden naar zich toe te trekken. Dat is niet onlogisch: zij worden bij de verkiezingen afgerekend op hun beslissingen. Anderzijds hoorde ik van een secretaris dat zijn gemeente met minder goede papieren zich hierdoor verplicht voelde

te innoveren. Wat ik wil zeggen: financiële middelen hebben invloed, maar die invloed kan in alle richtingen werken. Net zoals het Gemeentedecreet niet tot een aardverschuiving heeft geleid, maar als er steun voor was en het ambtenarenkorps is sterk, dan telt het wel mee. Zelfs vóór de invoering van het Gemeentedecreet waren er gemeenten met een managementteam, dat zijn gemeenten die proactief handelen, die nu nog altijd verder staan in het gebruik van de nieuwe instrumenten. Met andere woorden: wie voorsprong heeft, behoudt die. Toch doen andere gemeenten ook wel moeite. Hierin speelt de BBC of een audit dan weer een rol.’

Je hebt op verschillende momenten data verzameld. Zie je een evolutie over de jaren heen?

‘De politiek-ambtelijke verhoudingen evolueren inderdaad. Zo is de invloed van het managementteam in de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid toegenomen en krijgen de diensten meer vrijheid van het college om de beslissingen van de raad of het college voor te bereiden. Ook zijn de financieel beheerders nu positiever over hun hertekende positie dan vlak na de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet.’

‘Met de interviews in het voorjaar van 2015 wilde ik te weten komen of de veranderingen in politiek invloed hebben gehad op de omgang met de administratie. Dat blijkt toch het geval te zijn. Er zijn gemeenten die inmiddels een andere meerderheid hebben, bestaande uit politici die een heel andere visie hebben op hoe ze een administratie moeten aansturen. We zien daar ook een sterke administratie die hooggeschoold is en die openstaat voor verandering.’

‘Onervaren schepenen vertrouwen de administratie sneller en vragen hulp, ze vallen er dus meer op terug, maar anderzijds zijn ze zeer gedreven en willen ze snelle en zichtbare resultaten, waarbij ze soms de administratie overslaan. Het hangt dus sterk van de persoonlijkheden af en van hoe die invulling geven aan hun rol, ondanks of dankzij decreetksten.’

Volgens het Gemeentedecreet is een afsprakennota verplicht; toch blijkt uit uw onderzoek dat niet elke gemeente er een heeft opgesteld.

‘Ondanks de verplichting hebben er maar zes op de tien gemeenten een opgesteld, terwijl het decreet stelt dat een secretaris zo’n afsprakennota met het college opstelt aan het begin van de beleidsperiode mede namens het managementteam. Op dit vlak is er beweging: in 2015 bleek Audit Vlaanderen bij verschillende gemeenten een stimulans om er een op te stellen. Maar dan rest de vraag: gebruiken de



‘Onervaren schepenen vertrouwen de administratie sneller en vragen hulp, maar anderzijds zijn ze zeer gedreven en willen ze snelle en zichtbare resultaten, waarbij ze soms de administratie overslaan.’

gemeenten die afsprakennota ook daadwerkelijk? Heeft ze impact? Volgens de enquête was die zeer beperkt, slechts een op de vijf secretarissen vond de afsprakennota belangrijk voor de samenwerking tussen politiek en administratie. In de praktijk blijven de afsprakennota's vaak in de schuif liggen. De opmaak van zo'n nota kan de aanleiding zijn om een dialoog te beginnen. Maar de secretarissen weten niet zeker of de politici van de inhoud op de hoogte zijn.’

De delegatie van bevoegdheden was een nieuwigheid in het Gemeentedecreet. Is dat goed aangekomen?

‘In 2008 had maar 13 procent van de colleges bevoegdheden overgedragen aan de secretaris of een ander personeelslid, in 2012 was dat toch al 39 procent. Vooral de bevoegdheden die betrekking hebben op personeelszaken worden aan de administratie toevertrouwd. Niet onlogisch want de secretaris is het hoofd van het gemeentepersoneel.’

En de delegatie van het budgethouderschap?

‘Dat was een andere manier van de decreetgever om de positie van de administratie te versterken. Deze vernieuwing is niet echt populier: in tien procent van de gemeenten is het budgethouderschap gedelegeerd aan de secretaris of een personeelslid. De politiek is niet echt geïnteresseerd, maar ook de administratie staat niet te popelen om hierin verantwoordelijkheid op te nemen. Een op de drie secretarissen is er wel voorstander van. Zelfs in gemeenten die ver staan met het invoeren van instrumenten van het Gemeentedecreet, is de administratie niet geneigd budgethouderschap op te nemen.’

Hoe werd het Gemeentedecreet eigenlijk aangevoeld?

‘Bijna zeven op de tien gemeentesecretarissen, maar ook een ruime meerderheid van de burgemeesters en de schepenen beschouwden het Gemeentedecreet in zijn geheel als een verbetering. De impact van het decreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen wordt heel verschillend ingeschat in de besturen. Zo was er een secretaris die het decreet als een stok achter de deur gebruikte om een managementteam op te richten, om meer input van de administratie te vragen, om politici te wijzen op de managementideeën. Maar er is ook een gemeente waar de secretaris al jaren probeert een afsprakennota goed te laten keuren.’

‘Moeten de verplichtingen zoals die van de afsprakennota blijven bestaan? Doordat niet alle gemeenten elkaar klakkeloos kopiëren, krijgen we geen 308 Vlaamse mini-agentschappen. De vraag is natuurlijk ook of dat wenselijk is. Ik denk het niet. Mijns inziens kan de audit een rol spelen

in de bewustmaking van de managementideeën, hij kan gemeenteraadsleden helpen om de uitvoerende politici op hun plichten te wijzen. Zo'n benchmarking houdt een spiegel voor: op welk gebied is onze gemeente goed bezig? Wat doen anderen dat wij niet doen en van wie kunnen we leren? Ook visitaties kunnen in deze context interessant zijn. Door gemeentelijke ambtenaren, politici en academici samen te brengen, krijg je de kans om kritisch te kijken naar de werking van je eigen en andere besturen.’

‘Nu heb ik de politiek-ambtelijke verhoudingen bestudeerd vanuit het oogpunt van het gemeentebestuur, maar je zou ook de rol van de politicus vanuit de ogen van de burger als uitgangspunt kunnen nemen. In het geval dat burgers meer tevreden zijn over dienstverlening, kan dat een stimulans zijn voor de politicus om de dingen anders te bekijken.’

En wat brengt de toekomst?

‘Mijn onderzoek gaat over de huidige politiek-ambtelijke verhoudingen in de gemeenten. Er zijn nog dingen in beweging, er wordt nog veel gesleuteld aan bepaalde vernieuwingen. Zo zijn heel wat gemeentebesturen aan het lidmaatschap van het managementteam aan het sleutelen omwille van de nakende integratie met het ocmw. Het managementteam is nog geen vast gegeven, het verandert nog.’

‘In het ideale geval zou het managementteam in de toekomst genoeg capaciteit hebben zonder te sterk te worden. De diensthoofden kunnen er samen overleggen en tot gecoördineerde adviezen komen. In de ideale wereld leggen politici zich meer toe op representatie, op de toekomstvisie van de gemeente en op de wensen van de burger, terwijl de administratie gecontroleerd haar gang gaat. Zover is het nog niet. Maar 56 procent van de secretarissen heeft het gevoel dat ze vertrouwd worden en de vrijheid krijgen van het college om hun diensten te leiden. En toch is er een positieve evolutie tussen 2008 en 2012. Ook het managementteam krijgt betere punten. Er bestaat nog geen traditie in de evaluatie van het beleid, dat is nog maar pas ingevoerd. Nu wordt er op tijd en stond teruggekeken: worden de doelstellingen bereikt? In zes op de tien gemeenten speelt het managementteam die rol, dat is minder dan in het maken van het beleid zelf. Door de opname van de financieel beheerder in het managementteam is de adviesfunctie versterkt. Dat is positief. Maar het gebeurt ook niet overal. Er bestaat dus een kloof tussen het doel van de decreetgever en de uitvoering in de praktijk. De decreetgever kan zo iets ook niet helemaal sturen of afdwingen.’ ■

Marlies van Bouwel is hoofdredacteur van Lokaal.