



De implementatie van het Gemeentedecreet anno 2012

> **Rapport**

> Hennau Sofie & Ackaert Johan

Inhoudstafel

1.	Inleiding	9
2.	Onderzoekscontext	10
	> 2.1. <i>Het Gemeentedecreet</i>	10
	> 2.1.1. Politieke component	11
	> 2.1.2. Ambtelijke component	12
	> 2.1.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen	13
	> 2.1.4. Beleids- en beheersprocessen	14
	> 2.1.5. Relatie met de burger	15
	> 2.2. <i>Onderzoeksvragen</i>	16
3.	Methodologie & respons	18
	> 3.1. <i>Methodologie</i>	18
	> 3.1.1. Kwantitatief onderzoek	18
	> 3.1.2. Webenquête	19
	> 3.2. <i>Vragenlijst</i>	21
	> 3.2.1. Politieke component	22
	> 3.2.2. Ambtelijke component	23
	> 3.2.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen	24
	> 3.2.4. Beleids- en beheersprocessen	25
	> 3.2.5. Relatie met de burger	25
	> 3.3. <i>Respons</i>	26
	> 3.3.1. Responsstrategie	26
	> 3.3.2. Verloop van de respons	28
	> 3.3.3. Representativiteit van het databestand	30
4.	Resultaten	33
	> 4.1. <i>Politieke component</i>	33
	> 4.1.1. Voorzitterschap gemeenteraad	33
	> 4.1.2. Gemeenteraadcommissies	34
	> 4.1.3. Delegatie	38

> 4.1.4. Deontologische code	40
> 4.1.5. OCMW-voorzitter in college van burgemeester en schepenen	41
> 4.2. <i>Ambtelijke component</i>	42
> 4.2.1. Gemeentepersoneel	42
> 4.3. <i>Politiek-ambtelijke verhoudingen</i>	46
> 4.3.1. Afsprakennota	46
> 4.3.2. Managementteam	47
> 4.3.3. Delegatie en budgethouderschap	50
> 4.4. <i>Beleids- en beheerprocessen</i>	54
> 4.4.1. Intern controlesysteem	54
> 4.4.2. Samenwerking met het OCMW	55
> 4.5. <i>Relaties met burger</i>	58
> 4.5.1. Voorstellen & verzoekschriften	58
> 4.5.2. Klachtenbehandeling	62
5. Besluit	64

Lijst tabellen

Tabel 1: Gemeenteraadscommissies, 2008 & 2012	34
Tabel 2: Aanwezigheid gemeenteraadscommissies, naar inwonertal.	35
Tabel 3: Aanwezigheid gemeenteraadscommissies, naar aantal raadsleden	36
Tabel 4: Aantal gemeenteraadscommissies, naar inwonertal	36
Tabel 5: Aantal gemeenteraadscommissies, naar aantal raadsleden	37
Tabel 6: Aantal gemeenteraadscommissies voorgezeten door een oppositieraadslid	37
Tabel 7: Delegatie van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en schepenen, 2008 & 2012	38
Tabel 8: Delegatie van gemeenteraad naar college, naar inwonertal	39
Tabel 9: Bepaling van het begrip dagelijks bestuur door de gemeenteraad	39
Tabel 10: Deontologische codes, 2008 & 2012	40
Tabel 11: Deontologische code gemeenteraad naar deontologische code college van burgemeester en schepenen	41
Tabel 12: Opname OCMW-voorzitter in college, naar continuïteit bestuur .	42
Tabel 13: Wijzigingen m.b.t. gemeentepersoneel, 2008 & 2012	43
Tabel 14: Aard van het kabinet- en factiepersoneel	43
Tabel 15: Gebruik instrumenten gemeentepersoneel, naar inwonertal	44
Tabel 16: Gebruik instrumenten gemeentepersoneel, naar samenstelling bestuursmeerderheid.....	45
Tabel 17: Gebruik instrumenten gemeentepersoneel, naar continuïteit burgemeesterfunctie	45
Tabel 18: Aanwezigheid van een afsprakennota, 2008 & 2012.....	46
Tabel 19: Aantal leden managementteam, naar inwonertal.....	47
Tabel 20: Frequentie vergaderingen managementteam, 2008 & 2012.....	48
Tabel 21: Frequentie vergadering managementteam, naar inwonertal	49
Tabel 22: Belang managementteam, naar inwonertal	50
Tabel 23: Delegatie van het college naar de secretaris en van de secretaris naar het gemeentepersoneel, 2008 & 2012	51
Tabel 24: Delegatie van het college naar de secretaris en van de secretaris naar het gemeentepersoneel, naar inwonertal.....	51
Tabel 25: Delegatie van gemeentesecretaris naar gemeentepersoneel, naar continuïteit van de burgemeesterfunctie.....	52
Tabel 26: Delegatie college → gemeentesecretaris, naar delegatie gemeentesecretaris → gemeentepersoneel.....	52
Tabel 27: Delegeert het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap? 2008 & 2012.....	53
Tabel 28: Aanwezigheid intern controlesysteem, 2008 & 2012	54
Tabel 29: Aanwezigheid intern controlesysteem, naar inwonertal	55
Tabel 30: Beheersovereenkomsten gemeente - OCMW, 2008 & 2012	56

Tabel 31: Beheersovereenkomsten gemeente - OCMW, naar (dis)continuïteit bestuur	56
Tabel 32: Wijze van samenwerking in beheersovereenkomsten gemeenschappelijk gebruik diensten, 2008 & 2012	57
Tabel 33: Voorstellen en/of verzoekschriften, 2008 & 2012	58
Tabel 34: Voorstellen en verzoekschriften ingediend, naar inwonertal	59
Tabel 35: Voorstellen en verzoekschriften ingediend, naar (dis)continuïteit bestuur	60
Tabel 36: Aantal voorstellen/verzoekschriften, 2008 & 2012	60
Tabel 37: Voorstellen en/of verzoekschriften ingediend sinds 2007	61
Tabel 38: Samenhang voorstellen en/of verzoekschriften ingediend	61
Tabel 39: Aanwezigheid van systeem van klachtenbehandeling volgens inwonertal, 2008 & 2012	62
Tabel 40: Is er een ombudsdienst binnen de gemeente?	63

Lijst figuren

Figuur 1: Verloop respons	29
Figuur 2: Verdeling van de respons naar inwonertal	31
Figuur 3: Verdeling respons naar provincie ($p=0.628$).....	32

Managementsamenvatting

De Vlaamse lokale besturen werken ondertussen een hele zittingsperiode binnen de krijtlijnen van het Gemeentedecreet. Aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 werd, in het kader van het SBOV-project “Monitoring van de implementatie van het Gemeentedecreet”, een stand van zaken opgemaakt van de invoering van het decreet en de percepties van lokale politici en ambtenaren over de verschillende vernieuwingen. Dit onderzoek vormt een vervolg op het SBOV-project “Evaluatie van de innovaties in het Gemeentedecreet op de lokale administratieve en politieke werking” dat in 2008-2009 werd uitgevoerd. Beide datasets vormen een rijke bron aan informatie en maken het mogelijk om evoluties op te sporen.

Concreet zal dit onderzoeksproject drie vragen beantwoorden. Een eerste onderzoeksvraag gaat na in welke mate lokale overheden de voornaamste vernieuwingen van het Gemeentedecreet hebben ingevoerd zes jaar na de inwerkingtreding van het decreet. Hoe zijn de standpunten van de lokale politici en ambtenaren ten aanzien van het decreet in het algemeen en de verschillende aangeboden instrumenten in het bijzonder geëvolueerd? Dat is een tweede onderzoeksvraag die een antwoord verdient. Tot slot gaat het onderzoek de samenhang na tussen het gebruik van de instrumenten enerzijds en de bestuurskracht van de gemeenten anderzijds.

Dit rapport biedt een antwoord op de eerste onderzoeksvraag. Concreet wordt de implementatie van het decreet in kaart gebracht, alsook de evolutie ten opzichte van de vorige feitenmeting uit 2008. Daarnaast wordt de differentiatie van de implementatie van het decreet verklaard aan de hand van enkele gemeentekennmerken (inwonertal, bestuurlijke stabiliteit, samenstelling meerderheid en continuïteit burgemeestersfunctie). Bij de bespreking van de resultaten staan vijf thema's centraal: de veranderingen in de politieke component, de ambtelijke component, de politiek-ambtelijke verhoudingen, de beleidsvoering en de verhouding tussen burger en bestuur. Om een beeld te krijgen van de invoering van het decreet in de Vlaamse lokale besturen aan het einde van de zittingsperiode 2007-2012, werd in de zomer van 2012 een webenquête uitgevoerd bij de gemeentesecretarissen.

Anno 2012 lijken de meeste verplichtingen en vernieuwingen die het Gemeentedecreet doorvoerde frequenter geïmplementeerd en/of gebruikt te worden in de Vlaamse gemeenten dan bij de vorige meting in 2008. Terwijl de verplichte bepalingen van het decreet in 2008 in ruwweg de helft van de gemeenten uitgevoerd waren, loopt dit percentage nu op tot ongeveer 75%. Positieve uitschieters zijn de deontologische code voor het gemeentepersoneel (82,4%) en het managementteam (100%). Zes op de tien Vlaamse gemeenten hebben een afsprakennota en/of een intern controlesysteem opgesteld. Daarmee scoren deze instrumenten iets minder goed dan de andere verplichte vernieuwingen. Ook de implementatie van de facultatieve vernieuwingen evolueert positief. Vooral de verschillende delegatiemogelijkheden werden aan het einde van de zittingsperiode beduidend vaker benut dan enkele jaren voordien. Uitzondering hierop vormt de delegatie van het budgethouderschap. Ook de verschillende vernieuwingen aangaande het personeelsbeleid lijken slechts een beperkte ingang te vinden in de lokale besturen.

Verder toont het onderzoek aan dat de implementatie van bepaalde vernieuwingen van het Gemeentedecreet verschilt naargelang het inwonertal van de gemeente. Onder meer de innovaties in het personeelsbeleid worden frequenter gebruikt in gemeenten met meer dan 21.000 inwoners dan in kleinere lokale besturen. Daarnaast kan het managementteam in grotere gemeenten een sterkere stempel drukken op de taken die hem zijn toegewezen. Ook de instrumenten die de verhouding tussen burger en bestuur moeten verbeteren, vinden meer ingang in grotere gemeenten. De andere gemeentekennmerken (samenstelling bestuursmeerderheid, bestuurlijke stabiliteit en continuïteit burgemeestersfunctie) hangen slechts in een beperkt aantal gevallen samen met de implementatie van het Gemeentedecreet.

Voor beleidsrelevante aanbevelingen op basis van dit rapport, zie p. 76

1. Inleiding

De Vlaamse gemeenten werken reeds een volledige zittingsperiode binnen de krijtlijnen van het nieuwe Gemeentedecreet. Dit decreet wilde de lokale besturen “*meer bestuurskracht, ruimte, autonomie en slagkracht geven*”. Om deze doelstelling te realiseren riep het decreet enerzijds een resem nieuwe instrumenten in het leven. Zo dienen gemeentebesturen onder meer een systeem van klachtenbehandeling te organiseren en een managementteam op te richten. Anderzijds werden bestaande praktijken, zoals de werking van de gemeenteraadscommissies of de mogelijkheid om een verzoekschrift in te dienen, overgenomen en/of uitgebreid. Dit rapport maakt een stand van zaken op van de feitelijke invoering van het decreet aan het einde van de zittingsperiode 2007-2012. Hiervoor baseren we ons op een enquête die in de zomer van 2012 werd uitgevoerd bij alle Vlaamse gemeentesecretarissen.

Globaal genomen bracht het Gemeentedecreet op vijf domeinen wijzigingen aan. In de eerste plaats werd de werking en samenstelling van de politieke instellingen op een aantal punten aangepast. Ook de werking van de administratie en de relatie tussen politiek en ambtenarij ondergingen enkele veranderingen. Daarnaast beoogde het decreet de verhouding tussen het bestuur en de burger te verbeteren en bracht het veranderingen aan in de beleidsvoering van de lokale besturen. Bij de bespreking van de resultaten worden deze vijf luiken afzonderlijk behandeld.

Vooraleer stil te staan bij de onderzoeksresultaten, bespreken we de algemene uitgangspunten en beleidsdoelstellingen van het Gemeentedecreet en expliciteren we de onderzoeksvragen waarop dit rapport een antwoord biedt. Vervolgens gaan we dieper in op de methodologie van het onderzoek en lichten we de gebruikte vragenlijst toe. Na de bespreking van de onderzoeksbevindingen worden de voornaamste conclusies samengevat in een besluit.

2. Onderzoekscontext

Om een beeld te krijgen van de onderzoekscontext schetsen onderstaande paragrafen beknopt de totstandkoming van het Gemeentedecreet, de uitgangspunten en de beleidsdoelstellingen. We groeperen de beleidsdoelstellingen die de Memorie van Toelichting formuleert in vijf categorieën: de veranderingen aan de politieke component, de veranderingen aan de ambtelijke component, de veranderingen in de politiek-ambtelijke verhoudingen, de veranderingen in de beleidsvoering en de veranderingen in de verhouding met de burger. Daarnaast belichten we voor elke categorie de instrumenten die de lokale besturen in staat zouden moeten stellen om de doelstellingen te realiseren. De beleidsdoelstellingen vormen het uitgangspunt voor de onderzoeksvragen die we in het rapport zullen beantwoorden. Een laatste paragraaf lijst de onderzoeksvragen op.

> 2.1. Het Gemeentedecreet

De vijfde staatshervorming, het zogenaamde Lambermontakkoord, maakte de gewesten verantwoordelijk voor de organieke wetgeving op de lokale en provinciale besturen. Op 6 juli 2005 keurde het Vlaams Parlement het eerste Gemeentedecreet goed. Op 1 januari 2007 traden de meeste artikels van het decreet in werking in de Vlaamse lokale besturen.

Een van de uitgangspunten van het Gemeentedecreet is de grotere autonomie voor lokale besturen. Niet alleen realiseert het decreet een maximale overdracht van de bevoegdheden, ook maakt het de lokale besturen uitdrukkelijk zelf verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van het democratisch bestuur. Vanuit die gedachtegang legt de Vlaamse Regering enkel de hoofdlijnen van de gemeentelijke organisatie vast.

Daarnaast stapt het Gemeentedecreet af van een uniform organisatiemodel voor alle gemeenten: lokale besturen krijgen de nodige ruimte om de aangereikte principes te concretiseren en om een vernieuwend beleid uit te tekenen op maat van hun gemeente, rekening houdend met de concrete noden en behoeften van de lokale gemeenschap. Bijgevolg kan de invulling van het in het decreet vastgelegde algemene kader sterk verschillen van gemeente tot gemeente.

Vereenvoudiging is een derde pijler van het Gemeentedecreet. Concreet beoogt de Vlaamse Regering de regelingen inzake het administratief toezicht en de informatie- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen maximaal te vereenvoudigen en te verminderen.

Tot slot stelt de Memorie van Toelichting dat de introductie van de vernieuwingen voldoende in de tijd gespreid dient te worden en benadrukt ze het belang van een goede ondersteuning voor de lokale besturen.

Naast de algemene pijlers lijst de Memorie van Toelichting de beleidsdoelstellingen op die het Gemeentedecreet hoopt te realiseren. Deze hebben zowel betrekking op de politieke als op de administratieve component van het gemeentebestuur, alsook op de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen, de beleidsvoering en de relatie tussen burger en bestuur. We bespreken de verschillende doelstellingen achtereenvolgens.

> 2.1.1. *Politieke component*

Wat de werking en organisatie van de politieke organen betreft, schuift de decreetgever de volgende doelstellingen naar voor:

- De rol van de politieke organen versterken, en meer bepaald de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad. Dat betekent ook meer ruimte voor het politieke debat in de raad.
- De instrumenten voor de democratische controle van de raadsleden op de werking van de uitvoerende colleges en van het gemeentelijk bestuur verbeteren.

Om deze doelstellingen te verwezenlijken sleutelt het Gemeentedecreet op een aantal punten aan de werking en de samenstelling van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Zo is de burgemeester sinds de invoering van het Gemeentedecreet niet langer automatisch voorzitter van de gemeenteraad. De mogelijkheid om een raadslid zonder uitvoerend mandaat voorzitter te maken van de raad, kan de controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het college versterken. Bovendien kan een afzonderlijke voorzitter de gemeenteraad een meer onafhankelijke koers laten varen ten opzichte van de burgemeester en de schepenen. Om de positie van de gemeenteraad in verhouding tot het college van burgemeester en schepenen te versterken, dient ook het voorzitterschap van de gemeenteraadscommissies uitgeoefend te worden door gemeenteraadsleden zonder uitvoerend mandaat.

Daarnaast geeft het decreet de raadsleden recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten betreffende het gemeentelijk bestuur. Gemeenteraadsleden mogen ook alle inrichtingen en diensten bezoeken die de gemeente opricht en beheert. Daarnaast hebben zij het recht om aan de burgemeester en het college mondelinge en schriftelijke vragen te stellen. Nieuw is ook dat de raadsleden automatisch een afschrift bekomen van de notulen van de vergaderingen van het college van burgemeester en schepenen.

Met het oog op de versterking van de beleidsbepalende rol van de raad, biedt het decreet de gemeenteraad de mogelijkheid om bevoegdheden te

delegeren naar het college van burgemeester en schepenen. Op die manier dient de gemeenteraad zich minder in te laten met detailbeslissingen en is hij beter in staat om belangrijke beleidskeuzes te maken en richting te geven aan het bestuur. Hoewel de gemeenteraad zelf bepaalt welke bevoegdheden gedelegeerd worden naar het college, legt artikel 43 van het decreet een limitatieve lijst van niet-delegeerbare bevoegdheden vast. Dit om te voorkomen dat essentiële beslissingen worden onttrokken aan de bevoegdheid van de verkozen raadsleden.

Verder is het sinds de invoering van het Gemeentedecreet mogelijk om een einddatum te voorzien in de akte van voordracht van het mandaat van de kandidaat-burgemeester, de kandidaat-schepenen, de kandidaat-voorzitter van de gemeenteraad en de kandidaat OCMW-voorzitter. Ook de naam van de opvolger kan worden vastgelegd in de akte van voordracht. Op deze manier kunnen spanningen en gebeurlijke politieke instabiliteit tijdens de zittingsperiode worden vermeden.

Een andere innovatie van het Gemeentedecreet is de verplichting om een deontologische code aan te nemen voor de gemeenteraadsleden en voor de leden van het college van burgemeester en schepenen.

Tot slot kan de OCMW-voorzitter vanaf de zittingsperiode 2007-2012 deel uitmaken van het college van burgemeester en schepenen. Vanaf de zittingsperiode 2013-2018 wordt deze opname in het college van burgemeester en schepenen verplicht. Deze maatregel zou de onderlinge organisatie stroomlijnen.

> 2.1.2. *Ambtelijke component*

Ook op het vlak van de administratieve organisatie en het personeelsbeleid bevat het Gemeentedecreet enkele wijzigingen. Met deze veranderingen wordt het volgende beoogd:

- Het benadrukken van de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijk management door haar een essentiële rol toe te bedelen in de beheerscyclus: de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid. Voor het beleid kan de administratie belangrijke voorbereidend werk leveren.

In overeenstemming met de algemene principes van het Gemeentedecreet, genieten de gemeenten ook op dit vlak een grotere autonomie zodat lokale besturen hun organisatiestructuur en personeelsbeleid kunnen afstemmen op hun specifieke noden.

Zo wordt de concrete uitwerking van de ambtelijke organisatie en de structuur van de gemeentelijke diensten en instellingen aan de gemeenten zelf overgelaten: de gemeenteraad stelt niet alleen het organogram van de gemeentelijke diensten vast, maar regelt ook de personeelsformatie. Hoewel de Vlaamse regering minimale voorwaarden vaststelt aangaande de

rechtspositieregeling, bevat het decreet waarborgen voor de gemeenten om een personeelsbeleid op maat uit te werken. De voornaamste vernieuwingen aangaande het personeelsbeleid zijn: de versoepelde mogelijkheid om contractueel personeel in dienst te nemen (Art. 104), de mogelijkheid om een mandaatsysteem in te stellen voor bepaalde functies (Art. 105 §4) en de juridische regeling aangaande kabinet- en fractiepersoneel (Art. 104 §3). Nieuw is ook dat de gemeenteraden een deontologische code dienen op te stellen voor het gemeentepersoneel.

> 2.1.3. *Politiek-ambtelijke verhoudingen*

De politiek-ambtelijke verhoudingen zijn een derde luik waaraan het Gemeentedecreet wijzigingen heeft aangebracht. Concreet wordt volgende doelstelling naar voor geschoven:

- Een samenwerkingsmodel organiseren tussen politiek en administratie via een afsprakennota tussen het college en de ambtelijke top, om zo de beleidsdoelstellingen van het bestuur te verwezenlijken.

Een eerste belangrijke vernieuwing is de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren van het politieke naar het ambtelijke niveau. Zo kan het college van burgemeester en schepenen krachtens artikel 58 van het Gemeentedecreet de uitoefening van belangrijke bevoegdheden delegeren naar de gemeentesecretaris. Indien zo bepaald door het college kan de gemeentesecretaris de uitoefening van die gedelegeerde bevoegdheid vervolgens toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente. Deze delegatiemogelijkheden moeten de gemeenten in staat stellen om de beleidsuitvoering efficiënt te organiseren, op maat van de gemeente en binnen de grenzen die zij zelf stellen.

De wijze waarop de administratie de haar gedelegeerde bevoegdheden uitoefent, wordt vastgelegd in de afsprakennota. Deze afsprakennota vormt een tweede instrument om de politiek-ambtelijke verhoudingen te stroomlijnen. Het Gemeentedecreet geeft de administratie immers een belangrijke verantwoordelijkheid in de beleidscyclus: de gemeentelijke diensten sturen de beleidscyclus aan via de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. Om deze samenwerking tussen het politieke en het administratieve niveau in goede banen te leiden wordt de afsprakennota afgesloten tussen de gemeentesecretaris (namens het managementteam) en het college van burgemeester en schepenen. Dit dient te gebeuren minstens bij het begin van de gemeentelijke bestuursperiode na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad en het aantreden van een nieuw college. De afsprakennota dient volgende aspecten vast te leggen:

- de wijze waarop de gemeentesecretaris en de overige leden van het managementteam zullen samenwerken met het college van

burgemeester en schepenen om de beleidsdoelstellingen te realiseren

- de omgangsvormen tussen bestuur en administratie in de gemeentelijke organisatie
- de wijze waarop de gemeentesecretaris de bevoegdheden uitoefent die door het college van burgemeester en schepenen aan hem werden gedelegeerd

Ten derde beoogt het decreet samenwerking en verbondenheid tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie te stimuleren door de oprichting van een managementteam. Dit managementteam moet de coördinatie van de gemeentelijke diensten ondersteunen bij de beleidsvoorbereiding, de -uitvoering en de -evaluatie. Daarnaast bewaakt het de eenheid in de werking van de gemeentelijke diensten, de kwaliteit van de organisatie, alsook de interne communicatie. Wat de samenstelling betreft bepaalde de Memorie van Toelichting bij het decreet aanvankelijk dat het managementteam enkel uit ambtenaren kon bestaan. Dit veranderde met het hersteldecreet dat de deelname van de burgemeester aan het managementteam verplicht maakte door volgende bepaling toe te voegen aan artikel 96: *“De burgemeester, of in voorkomend geval de schepenen door hem aangeduid, maakt met raadgevende stem deel uit van het managementteam”*. Bijgevolg brengt het managementteam de politieke en de ambtelijke component van de gemeentelijke organisatie samen en draagt zo mogelijk bij tot het stroomlijnen van de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij.

> 2.1.4. **Beleids- en beheersprocessen**

Met betrekking tot de beleidsvoering worden volgende doelstellingen geëxpliciteerd:

- Een planmatig beleid en strategisch management bevorderen via een modernisering van het financieel beleid.
- Voldoende mogelijkheden aanreiken voor een eigentijds personeels- en financieel management
- Meer ruimte bieden voor interne en externe verzelfstandiging, maar zonder dat de aansturing en controle van de verkozen raden in het gedrang komt; het vastleggen van een modern kader voor publiek-private samenwerking.
- Het intern toezicht versterken, het extern toezicht grondig moderniseren.
- De samenwerking tussen gemeenten en OCMW's versterken waardoor een consistent sociaal beleid gevoerd wordt op lokaal niveau.

In de modernisering van het financieel beleid speelt het strategisch meerjarenplan, verplicht vanaf de zittingsperiode 2013-2018, een belangrijke rol. Deze meerjarenplanning geeft niet alleen een overzicht van de beleidsdoelstellingen en beleidsopties van het bestuur voor de hele bestuursperiode, maar geeft ook de financiële consequenties van die beleidsopties weer. Het strategisch meerjarenplan heeft betrekking op de hele bestuursperiode en wordt door het aantredend gemeentebestuur opgemaakt voor het einde van het eerste jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en vooraleer de raad beslist over het budget van het volgende jaar. De goedkeuring van het meerjarenplan gebeurt door de gemeenteraad.

Voor een doelmatige opvolging van het beleid en bestuur verplicht het decreet de gemeentebesturen om een intern controlesysteem op te stellen. Dit document lijst maatregelen en procedures op die een redelijke zekerheid verschaffen over het bereiken van de beoogde doelstellingen, het naleven van de regelgeving, het bekomen van betrouwbare informatie en het efficiënt inzetten van middelen. De decreetgever beschouwt een goed systeem van interne controle als noodzakelijk om de delegatie en de verantwoordelijkheidsverdeling op een efficiënte manier te laten verlopen. Het interne controlesysteem wordt opgemaakt door de secretaris na overleg met het managementteam. De gemeenteraad is bevoegd voor de goedkeuring ervan.

Tot slot beoogt het Gemeentedecreet een nauwere samenwerking tussen de gemeente en het OCMW. Daartoe biedt het decreet de mogelijkheid om gebruik te maken van elkaars diensten en/of personeelsleden. Daarnaast wijzen we in deze context op de mogelijkheid om de OCMW-voorzitter op te nemen in het college van burgemeester en schepenen. Bovendien wil de Vlaamse Regering de principes en uitgangspunten die aan de grondslag liggen van het Gemeentedecreet zoveel als mogelijk van toepassing maken op de provincies en op de OCMW's. Gelijke organieke regels en procedures zouden niet alleen bijdragen tot een vereenvoudiging van het bestuur, maar zijn ook het meest doorzichtig voor de burger, de raadsleden en de ambtenaren op de verschillende niveaus.

> 2.1.5. Relatie met de burger

Tot slot beoogt het Gemeentedecreet een sterkere betrokkenheid van de burger bij het beleid. De doelstelling luidt als volgt:

- De mogelijkheden vergroten om de burger bij het beleid te betrekken, onder meer via inspraak, het verplicht introduceren van het klachtenmanagement en een verzoekschrift.

Art. 200bis van het Gemeentedecreet geeft inwoners het recht om voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en

dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad te schrijven en te komen toelichten tijdens de gemeenteraad. Dat verzoek moet worden gesteund door ten minste:

- 2 % van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minder dan 15.000 inwoners;
- 300 inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 15.000 inwoners en minder dan 30.000 inwoners;
- 1 % van het aantal inwoners ouder dan 16 jaar in gemeenten met minstens 30.000 inwoners.

Daarnaast geeft het Gemeentedecreet elke burger het recht om verzoekschriften in te dienen bij de gemeenteraad. De gemeenteraad kan de ingediende verzoekschriften naar het college van burgemeester en schepenen of naar een gemeenteraadscommissie verwijzen met het verzoek om over de inhoud ervan uitleg te verstrekken. De gemeenteraad verstrekt binnen drie maanden na de indiening van het verzoekschrift een gemotiveerd antwoord aan de verzoeker.

Een andere instrument om de betrokkenheid van de burger te verhogen is de verplichting om een systeem van klachtenbehandeling te organiseren in alle Vlaamse gemeenten. Daarnaast biedt het decreet de gemeentebesturen de mogelijkheid om een ombudsdienst op te richten.

> 2.2. Onderzoeksvragen

In welke mate hebben de Vlaamse lokale besturen de vernieuwingen van het Gemeentedecreet ingevoerd, zes jaar na de inwerkingtreding ervan? Dat is een eerste onderzoeksvraag waarop dit rapport een antwoord biedt. Om een beeld te krijgen van de stand van zaken van de implementatie van het Gemeentedecreet, worden de vijf besproken thema's belicht: de veranderingen in de politieke component, de veranderingen in de ambtelijke component, de veranderingen in de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen, de veranderingen in de beleidsvoering en de veranderingen in de verhouding tussen burger en bestuur.

Naast een stand van zaken van de situatie in 2012, brengt dit onderzoeksrapport de evolutie in de feitelijke invoering van het Gemeentedecreet in kaart. Onderzoek uitgevoerd in 2008 toonde immers aan dat de implementatie van de verplichte en facultatieve juridische bepalingen sterk wisselde en allesbehalve gerealiseerd was in het begin van de zittingsperiode 2007-2012 (Olislagers et al. 2009). Daarmee is Vlaanderen geen uitzondering: uit studies blijkt dat institutionele hervormingen tijd vragen (Scharpf, 1986; Lowndes & Wilson, 2001; Denters, 2005). Aan de hand van het cijfermateriaal dat in 2008 bij een gelijkaardige enquête werd verzameld bij de gemeentesecretarissen (Olislagers et al. 2008) trachten we eventuele evoluties in kaart te brengen.

Ten derde verklaart dit onderzoeksrapport de differentiatie die zich aftekent tussen de gemeenten wat de implementatie van het Gemeentedecreet betreft. Aan de hand van bivariate analyses wordt onderzocht in welke mate kenmerken verbonden aan de gemeente samenhangen met de invoering van de vernieuwingen. Concreet wordt nagegaan of de stand van implementatie samenhang met de grootte van de gemeente, het type bestuursmeerderheid (homogene meerderheid of coalitie), de (dis)continuïteit in de burgemeestersfunctie en de bestuurlijke stabiliteit. Onderzoek uit Nederland toont aan dat grotere steden en gemeenten niet alleen positiever stonden ten aanzien van de hervormingen, maar ook sneller startten met de introductie ervan. Ook in gemeenten waar grote electorale verschuivingen plaatsvonden, werden de vernieuwingen met meer animo geïmplementeerd (Steen & Wille 2005).

3. Methodologie & respons

Om een beeld te krijgen van de implementatie van het Gemeentedecreet in de Vlaamse gemeenten, baseren we ons op de feitenmeting die we hieromtrent voorlegden aan de gemeentesecretarissen. In deze paragraaf bespreken we niet alleen de gebruikte methodologie en vragenlijst, maar staan we ook stil bij de respons. We bekijken niet alleen het verloop van de respons en de responsstrategie, maar besteden ook aandacht aan de representativiteit van het databestand: vormt de dataset een goede afspiegeling van de Vlaamse gemeenten?

> 3.1. Methodologie

De feitenmeting bestond uit een webenquête uitgevoerd in de zomer van 2012 bij de gemeentesecretarissen. We motiveren eerst de keuze voor een kwantitatief onderzoek en bespreken daarop de voor- en nadelen van een websurvey.

> 3.1.1. *Kwantitatief onderzoek*

Verskillende redenen kunnen de keuze voor een kwantitatief onderzoek motiveren. Eerst en vooral beoogt het onderzoek een zo volledig mogelijk beeld van de implementatie van het Gemeentedecreet in Vlaanderen. Daarom werd ervoor geopteerd om geen steekproef te trekken, maar alle gemeentesecretarissen uit te nodigen om deel te nemen aan het onderzoek. Een kwantitatieve aanpak maakt het mogelijk om deze grote groep respondenten gelijktijdig en op identieke wijze te bevragen (Billiet & Carton 2011).

Bovendien werden in het kader van het voorgaande gelijkaardige onderzoek naar het Gemeentedecreet reeds casestudies georganiseerd: in zes gemeenten vonden individuele gesprekken plaats met de burgemeester, de gemeentesecretaris, de gemeenteontvangers, alsook groepsgesprekken met het college van burgemeester en schepenen en het managementteam (Olislagers et al. 2009). Deze gesprekken vormden een interessante aanvulling bij het verzamelde cijfermateriaal en waren een belangrijke bron van informatie bij de opmaak van de vragenlijst.

> 3.1.2. *Webenquête*

Om de gemeentesecretarissen te bevragen werd geopteerd voor een websurvey. De respondenten dienden hun antwoorden met andere woorden rechtstreeks in te voeren via een website. Deze aanpak biedt verschillende voordelen in vergelijking met het survey-interview, de postenquête en de e-mailenquête. We bespreken deze in de volgende alinea's.

Een eerste voordeel van websurveys is de afwezigheid van interviewereffecten. Aangezien ook een goed getrainde interviewer varieert in de wijze van verwoording en het gebruik van de vragenlijst, kan dit een invloed hebben op de resultaten. De afname van webenquêtes verloopt daarentegen meer gestandaardiseerd: de respondenten krijgt alle vragen en antwoordcategorieën op identieke wijze aangeboden (Billiet & Carton 2011).

Ten tweede bieden webenquêtes een financieel voordeel ten opzichte van face to face interviews en postenquêtes. Zo dienen bij de dataverzameling geen druk- en verzendingskosten noch vergoedingen voor interviewers betaald te worden (Billiet & Carton 2011; Blumberg, Cooper & Schindler 2008; Schaefer & Dillman 1998; Watt 1999). Ook tijdens de codeerfase zijn webenquêtes financieel voordelig: grootschalige vragenlijsten coderen en manueel invoeren duurt vaak weken (Enticott 2003). Wel wijst Enticott (2003) op de hoge programmeringskosten die gepaard gaan met websurveys, alsook op de kosten die gemaakt worden om de e-mailadressen van de respondenten te verzamelen.

Een derde voordeel van webenquêtes betreft de snelheid ervan: alle respondenten worden in een beweging bereikt zodat het veldwerk binnen een kortere periode georganiseerd kan worden (Yun & Trumbo 2000). Ook kan de respondent in tegenstelling tot bij een interview zelf een geschikt moment kiezen om de vragenlijst in te vullen en kan hij/zij het invullen van de vragenlijst onderbreken indien wenselijk (Enticott 2003; Schaefer & Dillman 1998).

Een ander pluspunt van websurveys is de mogelijkheid om automatisch te springen in de vragenlijsten en, op basis van voorgaande antwoorden, overbodige vragen over te slaan (Billiet & Carton 2011; Enticott 2003). Deze mogelijkheid maakt het niet alleen eenvoudiger voor respondenten om de route doorheen de vragenlijst te volgen dan bij een post- of mailenquête, maar sluit ook menselijke fouten uit (Billiet & Carton, 2011; Heerwegh, 2001; Yun & Trumbo, 2000). Stanton (1998) concludeert dat de automatische filter leidt tot minder ontbrekende data omdat irrelevante vragen worden overgeslagen. Bovendien hebben respondenten bij online surveys geen toegang tot het bronbestand zodat zij, in tegenstelling tot bij mailenquêtes, de vragen op geen enkele manier kunnen manipuleren. Daarnaast kan het antwoordgedrag van respondenten geüniformiseerd en

gestuurd worden. Zo is het bijvoorbeeld niet mogelijk om meerdere antwoordmogelijkheden aan te kruisen indien dat niet wenselijk is en kunnen respondenten gedwongen worden om een bepaalde vraag te beantwoorden (Heerwegh, 2001).

Ondanks deze voordelen zijn er een aantal minpunten verbonden aan het gebruik van websurveys. Een eerste nadeel van webenquêtes dat verschillende auteurs aanhalen is de respons. Hoewel Tse (1998) van mening is dat e-surveys leiden tot een hogere respons omwille van hun nieuwheid en gebruiksvriendelijkheid, delen weinig auteurs deze mening (Cook, Heath & Thompson 2000; Couper 2000; Crawford, Couper & Lamias 2001; Schaefer & Dillman 1998). Zo stellen Selwyn & Robson (1998): *“as electronic communication becomes more common, there will be information overload and research via e-mail runs the risk of becoming marginalized as a form of electronic ‘junk mail’”* (Selwyn & Robson 1998). Aan de hand van een meta-analyse van 24 experimentele studies tonen Manfreda et al. (2008) aan dat de respons bij traditionele surveymethoden 11% hoger ligt dan bij zogenaamde “web-based” surveymethoden.

Hiermee samenhangend is ook de representativiteit van web surveys voor heel wat auteurs reden tot bezorgdheid: onderzoek toont aan dat webenquêtes in sterkere mate jongere mensen en blanken aantrekken en dat ook hoger geschoolde respondenten oververtegenwoordigd zijn in de uiteindelijke databestanden (Tse 1998; Witte, Amoroso & Howard 2000).

Andere redenen die kunnen leiden tot een lagere of onvolledige respons bij webenquêtes zijn: frustraties ten gevolge van een gebrekkige computerkennis, een onoverzichtelijke vragenlijst en/of een onpersoonlijke uitnodiging (Dillman & Bowker 2000; Enticott 2003; Heerwegh 2005; Pearson & Levine 2003; Porter & Whitcomb 2003; Schaefer & Dillman 1998). Zo bewijst Dillman (2000) dat personalisatie de respons bij postenquêtes verhoogt met 5 tot 11% (Dillman 2000). Onderzoek van Heerwegh et al. (2005) toont aan dat de respons van eenzelfde webenquête 8,6% hoger ligt wanneer een gepersonaliseerde uitnodiging wordt verstuurd (Heerwegh et al. 2005). Naast de aanspreking is ook de inhoud van de uitnodiging van belang: duidelijk wijzen op de voordelen en het nut van deelname aan de vragenlijst kan een positieve invloed hebben op de attitude en het gedrag ten aanzien van de enquête wat kan leiden tot een hogere bereidheid tot medewerking (Dillman 1978; Heerwegh & Loosveldt 2009). Bovendien toont onderzoek aan dat web surveys uitgevoerd door academische en overheidsinstellingen een hogere respons hebben dan commerciële webenquêtes (Manfreda et al. 2008; Walston, Lissitz & Rudner 2006).

Ook het verplichte karakter van bepaalde vragen kan ertoe leiden dat deelnemers de enquête niet of onvolledig invullen (Heerwegh 2001). Daarnaast kunnen softwareproblemen tot een lagere respons leiden: om de enquête te openen heeft de gebruiker immers de nodige software nodig op

zijn eigen computer en kunnen grafische bestanden de tijd om de vragenlijst te downloaden langer maken. Langere wachttijden vergroten de kans op een non-respons (Dillman & Bowker 2000; Yun & Trumbo 2000).

Naast de mogelijk lagere of vertekende respons, wijst Heerwegh (2011) op zogenaamde meetfouten: web surveys kampen met de moeilijkheid om de vragenlijst op volledig identieke wijze aan te reiken aan de respondenten. Zo kan de lay-out van de vragenlijst of het e-mailbericht verschillen naargelang het gebruikte e-mailprogramma en/of web browser waardoor de vragen op een andere manier kunnen afgebeeld worden naargelang het beeldscherm en/of de afstand tussen de punten op een antwoordschaal kan verschillen.

Een laatste aandachtspunt bij webenquêtes is het publieke karakter van het internet. Vaak wordt een survey op een server geplaatst, onder een bepaald webadres. Indien de toegang tot de webbevraging echter beperkt wordt tot bepaalde doelgroepen is het belangrijk om de vragenlijst te beveiligen (Dillman & Bowker 2000). Volgens Dillman, Tortora & Bowker (1998) is dit belangrijk omdat *“web surveys conducted for the purpose of generalizing results must control who completes them”* (Dillman, Tortora & Bowker 1998). Dillman en Bowker (2000) stellen voor om de toegang tot de webenquêtes voor te behouden aan mensen met een pincode, die via mail verstuurd wordt. Crawford, Couper & Lamias (2001) stellen echter dat een manuele login de drempel tot deelname verhoogt, wat kan leiden tot een lagere respons aangezien minder gemotiveerde respondenten bij het begin afhaken. De auteurs stellen daarom voor om de respondenten per e-mail een persoonlijke link te bezorgen die hen rechtstreeks doorverwijst naar de vragenlijst (Crawford, Couper & Lamias 2001). Zowel Crawford, Couper, & Lamias (2001) als Heerwegh & Loosveldt (2003) wijzen er echter op dat een automatische login een negatieve invloed heeft op de datakwaliteit.

> 3.2. Vragenlijst

De vragenlijst is grotendeels gebaseerd op de enquête die werd opgesteld in het kader van het SBOV-onderzoeksproject *‘Evaluatie van de innovaties in het Gemeentedecreet op de lokale administratieve en politieke werking’*. Deze enquête werd uitgevoerd in het jaar na de inwerkingtreding van de meeste artikels van het Gemeentedecreet (Olislagers et al. 2009). De vergelijkbaarheid van beide vragenlijsten maakt het mogelijk om eventuele evoluties in de implementatie in kaart te brengen. In vergelijking met de vorige meting werden enkele vragen weggelaten die peilden naar de situatie voor 2007. Ook vragen die betrekking hadden op aspecten waar weinig of geen verandering werd verwacht ten opzichte van de eerste helft van de zittingsperiode werden niet langer opgenomen in de vragenlijst (*cf. infra*).

Vooraleer dieper in te gaan op de specifieke vragen, merken we op dat de vragen inzake de implementatie van het Gemeentedecreet in de Vlaamse gemeenten deel uitmaakten van een bredere vragenlijst die ook de perceptie ten aanzien van het Gemeentedecreet in kaart wilde brengen. De feitenmeting geeft immers alleen een beeld van de mate waarin de lokale besturen de letter van het Gemeentedecreet naleven. Een perceptiemeting dient daarentegen ook aan te geven in welke mate de verschillende lokale actoren achter de doelstellingen en vernieuwingen van het decreet staan en in welke mate de beoogde doelstellingen van het decreet gerealiseerd worden. Bijgevolg werden de vragenlijsten met betrekking tot de percepties ook voorgelegd aan lokale politici, gemeentesecretarissen en financieel beheerders. De resultaten hiervan worden in volgende onderzoeksrapporten besproken.

In de feitenmeting kwamen concreet volgende onderdelen aan bod:

- Het college van burgemeester en schepenen
- De gemeenteraad
- Het managementteam
- Delegatie
- Het strategisch meerjarenplan
- Gemeentepersoneel
- Klachtenbehandeling
- Voorstellen en verzoekschriften van burgers
- Interne controle
- Samenwerking met het OCMW

Deze tien onderdelen clusteren we in de vijf thema's die de leidraad vormen bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

> 3.2.1. *Politieke component*

Het Gemeentedecreet voerde verschillende wijzigingen door aan de werking en samenstelling van de politieke organen om hun rol te kunnen versterken. Aan de hand van onderstaande vragen gingen we na in welke mate de Vlaamse gemeentebesturen gebruik maken van de nieuwe instrumenten en/of voldoen aan de opgelegde verplichtingen hieromtrent:

- Is de burgemeester in uw gemeente ook voorzitter van de gemeenteraad?
- Heeft de gemeenteraad gemeenteraadscommissies opgericht na 01/01/2007?
- Hoeveel gemeenteraadscommissies zijn er opgericht?
- Hoeveel gemeenteraadscommissies worden voorgezeten door een lid van de oppositie van de gemeenteraad?

- Delegeert de gemeenteraad bevoegdheden naar het college van burgemeester en schepenen?
- Heeft de gemeenteraad een deontologische code aangenomen voor de gemeenteraadsleden na 01/01/2007?
- Heeft het college van burgemeester en schepenen een deontologische code aangenomen voor de leden van het college van burgemeester en schepenen na 01/01/2007?

In tegenstelling tot in de voorgaande vragenlijst, peilden we niet naar het voorkomen van einddata en eventuele opvolgers in de akte van voordracht. De voordrachtsakten worden immers opgesteld aan het begin van de zittingsperiode. Bijgevolg verwachten we op dit vlak weinig wijzigingen. Voor de resultaten van 2008 verwijzen we naar het voorgaande onderzoeksrapport (Olislagers et al. 2009). Bovendien werd het aantal vragen beperkt om de vragenlijst niet onnodig lang te maken en zo de respons te maximaliseren. Daarnaast werd niet langer gepeild naar de situatie voor de invoering van het Gemeentedecreet aangezien deze data reeds voorhanden waren na de voorgaande meting. Ook de mate waarin gemeenteraadsleden gebruik maken van de verschillende controlemiddelen (o.m. inzage in dossiers, bezoeken van instellingen...) kwam in de feitenmeting niet aan bod. Met het oog op een betrouwbare respons werd deze vraag rechtstreeks voorgelegd aan de gemeenteraadsleden.

> 3.2.2. *Ambtelijke component*

Wat de ambtelijke component betreft, wordt gepeild naar de innovaties die het Gemeentedecreet heeft doorgebracht aan het personeelsbeleid. De vragen over het managementteam worden, in tegenstelling tot bij de vorige meting, niet meer onder dit luik onder gebracht. Reden hiervoor is de gewijzigde samenstelling van het orgaan: terwijl de Memorie van Toelichting aanvankelijk een louter ambtelijke samenstelling van het managementteam stimuleerde, maakte het hersteldecreeet van 2009 de opname van de burgemeester, of in voorkomend geval een schepen door hem aangeduid, in het managementteam mogelijk. Samenvattend hebben onderstaande vragen betrekking op de ambtelijke component:

- Is er kabinets- en/of fractiepersoneel tewerkgesteld in de gemeente?
- Wat is het niveau van dit personeel?
- Heeft de gemeente het Gemeentedecreet aangegrepen om meer contractuele personeelsleden in dienst te nemen?
- Heeft de gemeente voor één of meer functies een mandaatsysteem ingesteld?

- Heeft de gemeenteraad een deontologische code aangenomen voor het gemeentepersoneel na 01/01/2007?

> **3.2.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen**

Het Gemeentedecreet oogt een samenwerkingsmodel tot stand te brengen tussen politiek en administratie. Om een beeld te krijgen van de mate waarin de Vlaamse gemeentebesturen een afsprakennota hebben opgesteld, gebruik maken van de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren en voldoen aan de verplichting om een managementteam op te richten, namen we volgende vragen op in de vragenlijst:

- Is er in de gemeente een managementteam?
- Uit hoeveel personen bestaat het managementteam (inclusief gemeentesecretaris, adjunct-gemeentesecretaris en financieel beheerder) vandaag?
- Wie is voorzitter van het managementteam?
- Maakt de burgemeester, of in voorkomend geval de schepen door hem aangeduid, met raadgevende stem deel uit van het managementteam?
- Nemen andere leden van het college van burgemeester en schepenen stelselmatig deel aan de beraadslaging van het managementteam?
- Hoe vaak komt het managementteam samen?
- Is er een afsprakennota afgesloten tussen de gemeentesecretaris (namens het managementteam) en het college van burgemeester en schepenen na 01/01/2007?
- Delegeert het college van burgemeester en schepenen bevoegdheden naar de gemeentesecretaris?
- Delegeert de gemeentesecretaris bevoegdheden naar het gemeentepersoneel?
- Delegeert het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap?
- Heeft de gemeenteraad reeds in het kader van art.159, §2 bepaald wat onder dagelijks bestuur wordt begrepen?

Opnieuw werd niet gepeild naar de situatie van voor 2007 aangezien dit reeds gebeurde bij de voorgaande meting. Daarnaast werd niet meer gevraagd welke bevoegdheden gedelegeerd werden van de politieke naar de ambtelijke component. Reden hiervoor was het beperkte gebruik van deze mogelijkheid bij de vorige meting wat het moeilijk maakte om algemene conclusies te trekken over de aard van de gedelegeerde bevoegdheden.

> 3.2.4. *Beleids- en beheersprocessen*

Wat de beleids- en beheersprocessen betreft, werden volgende vragen opgenomen in de vragenlijst:

- Heeft de gemeenteraad het interne controlesysteem vastgesteld?
- Zijn er tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn beheersovereenkomsten gesloten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten?
- Zijn er gemeenschappelijke diensten opgericht tussen de gemeente en het OCMW?
- Geef de juiste omschrijving van deze diensten.
- Zijn er afzonderlijke diensten van de gemeente en het OCMW die samenwerken als gevolg van een beheersovereenkomst?
- Geef zowel voor de gemeente als voor de OCMW's de juiste omschrijving van deze diensten.
- Is er een beheersovereenkomst afgesloten tussen de gemeente en het OCMW over het gebruik van elkaars personeelsleden voor bepaalde functies?
- Geef zowel voor de gemeente als voor de OCMW's de juiste omschrijving van deze diensten.

Aangezien de artikels aangaande het strategisch meerjarenplan nog niet in werking waren getreden op het moment van de bevraging, namen we geen vraag op in de vragenlijst m.b.t. de aanwezigheid van een dergelijk plan. Voor de situatie aan het begin van de zittingsperiode 2007-2012 verwijzen we graag naar de onderzoeksresultaten van 2008 (Olislagers et al. 2009).

> 3.2.5. *Relatie met de burger*

De verhouding met de burger krijgt de nodige aandacht binnen het Gemeentedecreet. Aan de hand van volgende vragen peilden we in welke mate gemeentebesturen voldoen aan de verplichtingen hieromtrent en/of gebruik maken van de aangeboden instrumenten:

- Heeft de gemeenteraad in het kader van art.197 een systeem van klachtenbehandeling vastgesteld? Onder het woord klacht wordt verstaan: 'een manifeste uiting van ontevredenheid over de werking van een gemeentelijke dienst'.
- Is er een ombudsdienst binnen de gemeente? Met ombudsdienst wordt bedoeld: een onafhankelijke, onpartijdige tweedelijnsklachtendienst die een onderzoeks-, bemiddelings- en

- aanbevelingsbevoegdheid heeft en een jaarverslag publiek maakt met vaststellingen en aanbevelingen.
- Hoe is deze ombudsdienst georganiseerd?
 - Hebben inwoners al gebruik gemaakt van het recht te verzoeken om de door hen in een gemotiveerde nota nader omschreven voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad in te schrijven en om deze agendapunten te komen toelichten in de gemeenteraad? (art.200bis)
 - Hoeveel voorstellen zijn er sedert het begin van deze zittingsperiode ingediend?
 - Zijn er al verzoekschriften (art.201) door een of meer personen schriftelijk ingediend bij de gemeenteraad?
 - Hoeveel verzoekschriften zijn er sedert het begin van deze zittingsperiode ingediend?

Aangezien klachten niet de enige signalen zijn die een bestuur van burgers kan ontvangen -ook meldingen en suggesties die niet (noodzakelijk) samenhangen met een gevoel van ontevredenheid bij de burger, kunnen terecht komen bij het bestuur (Schram, Jongeneelen, & Luyckx, 2010)- werd het begrip klacht uitdrukkelijk gedefinieerd in de vragenlijst. De definitie is gebaseerd op de omschrijving in de omzendbrief van de Vlaamse regering aangaande de organisatie van klachtenmanagement. Voorgaand onderzoek toont aan dat een ruime meerderheid van de gemeenten de definitie uit de omzendbrief heeft overgenomen bij de uitwerking van een lokaal systeem van klachtenbehandeling (Schram, Jongeneelen, & Luyckx, 2010). Desondanks blijft het mogelijk dat de opname van de definitie in de vraagstelling leidt tot een onderschatting van het aantal gemeenten die voldoen aan de verplichting om klachten op een georganiseerde manier te behandelen. Om verwarring te voorkomen werd ook het begrip ombudsdienst gedefinieerd in de vragenlijst.

> 3.3. Respons

Op welke manieren hebben we geprobeerd om een hoge en kwaliteitsvolle respons te bekomen? Dat is de vraag die we in onderstaande alinea's beantwoorden. Daarnaast belichten we het verloop van de respons en staan we stil bij de representativiteit van het uiteindelijke databestand.

> 3.3.1. Responsstrategie

Om de (kwaliteit van de) respons te maximaliseren trachtten we in de mate van het mogelijke tegemoet te komen aan of in te spelen op de aandachtspunten van web surveys zoals hierboven beschreven.

Met het oog op een zo hoog mogelijke respons werden alle Vlaamse gemeentesecretarissen uitgenodigd om deel te nemen aan de enquête. Er werd met andere woorden geen steekproef getrokken. Bovendien werden alle gemeentesecretarissen via een persoonlijk e-mailadres gecontacteerd om deel te nemen en maakten we geen gebruik van algemene mailadressen van de gemeente. Voor de samenstelling van het adressenbestand deden we beroep op de overheidsdatabank *Pinakes*. Ondanks enkele foutmeldingen na een eerste verzending slaagden we erin om alle gemeentesecretarissen via een rechtstreeks e-mailadres te bereiken (verzameld op de gemeentelijke websites).

Ook enkele kenmerken van de onderzoekspopulatie kunnen de vertekening van het databestand mogelijk beperken. Zo blijkt uit onderzoek dat de positie van de gemeentesecretaris gekenmerkt wordt door een hoge mate van professionalisering, een gevolg van de opleidingsvereisten enerzijds en van de stabiliteit van de job anderzijds (Plees & Laurent 1998). Bovendien zou 84% van de lokale ambtenaren meer geneigd zijn om deel te nemen aan onderzoek dat elektronisch wordt uitgevoerd dan aan traditionele enquêtes (Enticott 2003). Daarnaast kunnen we ervan uitgaan dat nagenoeg alle gemeentehuizen toegang hebben tot het internet en dat gemeentesecretarissen tijdens hun werkzaamheden regelmatig gebruik maken van het internet en/of vertrouwd zijn met de werking van de computer. Indien de respondent zich echter onzeker voelde, kon hij/zij een papieren versie van de vragenlijst aanvragen, die zij kosteloos konden terugzenden. Geen enkele secretaris maakte gebruik van deze mogelijkheid. Daarnaast werd de nodige aandacht besteed aan de lay-out en de structuur van de vragenlijst en de uitnodiging, twee factoren die traditioneel belangrijk worden geacht met het oog op een goede respons (Dillman 1978). Wat de opmaak betreft werd ervoor geopteerd om zo sterk mogelijk aan te leunen bij de opmaak van een traditionele papieren vragenlijst zodat het invullen van de enquête een intuïtief proces werd. De tekst zelf werd opgemaakt in overzichtelijke, smalle tekstvakken met vastgelegde afmetingen zodat de lengte van de regels en de afstand tussen de antwoordcategorieën niet verschilde naargelang de web browser. Indien een vraag uit verschillende deelvragen bestond, kregen deze afwisselend een andere achtergrondkleur met het oog op de overzichtelijkheid. Indien nodig werden de vragen kort ingeleid en/of aangevuld met instructies. Om de uniformiteit van de uitnodigingen te garanderen, werden ze opgemaakt in zogenaamde platte tekst. Op die manier zagen alle respondenten de uitnodigingen op eenzelfde manier, onafhankelijk van het gebruikte e-mailprogramma.

Een ander aspect dat, naast de lay-out, extra aandacht kreeg was de benadering van de respondenten. In de uitnodiging werd elke respondent persoonlijk aangesproken als 'Geachte secretaris [familienaam]' en waren

de contactgegevens van de andere respondenten niet zichtbaar. Hierdoor hoopten de onderzoekers niet alleen de respons te verhogen, maar ook te voorkomen dat de uitnodiging in de spamfolder terecht kwam. Om de bereidheid tot medewerking te maximaliseren werden, zowel in de uitnodiging als in de latere herinneringen, de voordelen van de enquête (o.m. uiten van klachten met het oog op bijsturing beleid, onderzoeksbevindingen als referentiepunt voor eigen gemeente) uitgebreid opgesomd. Daarnaast werd in het bericht de verwachte duur van de enquête aangegeven en werd de anonimiteit en de vertrouwelijkheid van de antwoorden gegarandeerd. Indien de respondenten kozen om de vragenlijst op papier in te vullen, werd hen een gefrankeerde envelop bezorgd zodat het terugzenden van de enquête geen bijkomende drempel zou vormen. Om het vertrouwen van de respondenten te verhogen vermeldde de uitnodiging dat het onderzoek werd uitgevoerd door de Universiteit Hasselt, in opdracht van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Verder kregen alle vragen van de vragenlijst een vrijblijvend karakter. Andere instrumenten om te voorkomen dat respondenten vroegtijdig afhaakten waren de voortgangsbalk en de mogelijkheid om de ingegeven antwoorden op elk moment op te slaan en later te hernemen. Met het oog op een maximale respons namen we een gepersonaliseerde link naar de enquête op in de uitnodigingsmail. De secretarissen dienden met andere woorden manueel geen toegangscode in te voeren.

> 3.3.2. *Verloop van de respons*

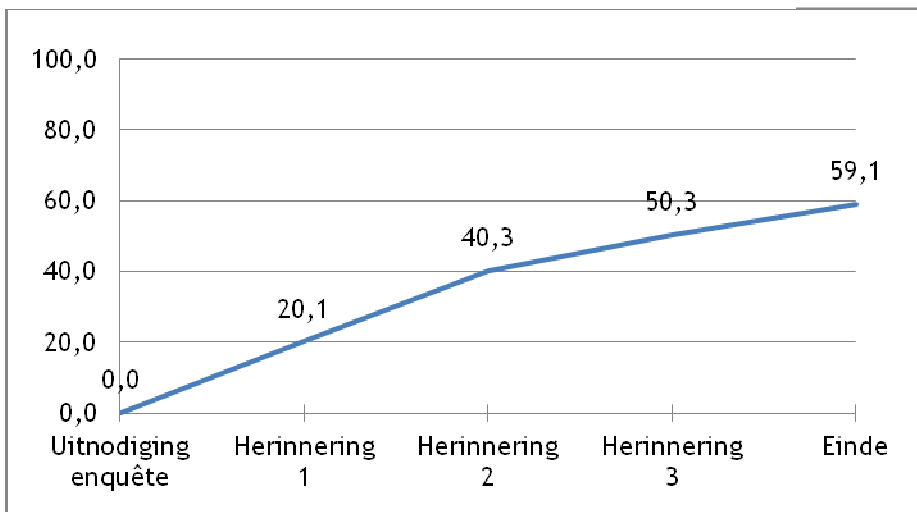
Op 27 juni 2012, net voor de start van de zomervakantie, kregen al de gemeentesecretarissen uit de 308 Vlaamse gemeenten per e-mail een uitnodiging om deel te nemen aan de webenquête. De respondenten vonden in het bericht een link die hen rechtstreeks doorverwees naar de start van de enquête.

Drie weken na het versturen van de uitnodigingen werd een eerste herinnering verzonden naar de gemeentesecretarissen die op dat moment nog niet geantwoord hadden. Dit gebeurde opnieuw per e-mail. Aangezien deze herinnering tijdens de zomerperiode verstuurd werd, waren heel wat gemeentesecretarissen met vakantie: we ontvingen 47 automatische e-mailberichten waarin de gemeentesecretaris in kwestie aangaf met vakantie te zijn.

Gezien dit hoge cijfer werd een tweede herinnering uitgesteld tot 20 augustus. Op die manier hoopten we om de secretarissen te bereiken die bij de eerste herinnering niet op kantoor waren. Het aantal afwezigheidsberichten lag met 26 inderdaad lager dan bij de eerste herinnering. Om de respons te maximaliseren werd ongeveer een maand later, op 25 september 2012, een laatste herinnering verstuurd naar de

gemeentesecretarissen. Eind oktober haalden we de enquête offline. Figuur 1 stelt het verloop van de respons grafisch voor.

Figuur 1: Verloop respons



In totaal hebben 182 gemeentesecretarissen de vragenlijst geheel of gedeeltelijk ingevuld. Daarmee ligt de respons (59,1%) lager dan bij de metingen van 2008 en 2009. Toen vulden respectievelijk 85% en 64% van de gemeentesecretarissen de vragenlijsten minstens gedeeltelijk in (Olislagers et al. 2009; Olislagers et al. 2010).

Verschillende redenen kunnen een verklaring vormen voor deze lagere respons. Een eerste mogelijke verklaring is de samenvoeging van de feiten- en de perceptiemeting, die in 2008-2009 afzonderlijk werden uitgevoerd. Dit zorgde er immers voor dat het invullen van de vragenlijst meer tijd in beslag nam dan bij de vorige metingen. Deze aanpak heeft echter wel als voordeel dat de antwoorden op de feitenvragen makkelijker gekoppeld kunnen worden aan de percepties van de gemeentesecretarissen, wat een belangrijke meerwaarde oplevert voor het onderzoek.

Een tweede factor die mogelijk een invloed heeft gehad op het responscijfer is de timing van het onderzoek. Gezien de zomerperiode waren heel wat gemeentesecretarissen met vakantie (*cf. supra*). Bovendien vonden op 14 oktober 2012 de verkiezingen voor de gemeente- en de provincieraden plaats, wat de werkdruk van de gemeentesecretarissen mogelijk verhoogde. Hoewel we ons op voorhand bewust waren van deze gevoeligheden, kozen we ervoor om de enquête aan het einde van de

zittingsperiode te laten plaatsvinden. In combinatie met de data uit 2008 en 2009 wordt het zo immers mogelijk om evoluties in de implementatie en de perceptie van het Gemeentedecreet binnen de zittingsperiode op te sporen. Indien de enquête over de gemeenteraadsverkiezingen getild zou zijn, zou dit vooral bij politici mogelijk een nefaste invloed gehad hebben op de respons: respondenten die niet meer verkozen waren, zouden enerzijds minder gemotiveerd zijn om deel te nemen aan de bevraging. Anderzijds zou een teleurstellend verkiezingsresultaat een invloed gehad kunnen hebben op hun antwoorden.

Tot slot kan de respons beïnvloed zijn door de manier van bevragen (cf. *supra*): mogelijk zijn de gemeentesecretarissen minder vertrouwd met webenquêtes en heeft dit enkele respondenten afgeschrikt. Hoewel de respondenten een papieren exemplaar van de vragenlijst konden aanvragen bij de onderzoekers, vormde dit mogelijk een bijkomende drempel om deel te nemen. Geen enkele secretaris maakte gebruik van deze mogelijkheid.

> 3.3.3. *Representativiteit van het databestand*

Uit de bovenstaande alinea's is gebleken dat zes op de tien gemeentesecretarissen hebben deelgenomen aan de enquête. Om te controleren of ons databestand een goede afspiegeling vormt van alle Vlaamse gemeenten, vergelijken we het inwonertal en de provincie van de deelnemende gemeenten met die van alle Vlaamse gemeenten. Daarnaast vergelijken we de respons van 2012 met deze van de feitenmeting uit 2008. Op die manier wordt het mogelijk om na te gaan of eventuele evoluties in de implementatie terug te brengen zijn tot verschillen in de respons. Dit is relevant gezien de verschillende respons bij beide metingen. Mocht er zich een vertekening hebben voorgedaan, dan kan dit rechtgezet worden via de techniek van het wegen.

Figuur 2 toont de resultaten met betrekking tot het inwonertal.

Figuur 2: Verdeling van de respons naar inwonertal



Wanneer we de huidige steekproef vergelijken met de populatie lijken de kleinste gemeenten op het eerste gezicht licht ondervertegenwoordigd te zijn in de steekproef ten voordele van de gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. Na controle blijken deze verschillen echter niet significant ($p=0,841$). Kleinere of grotere gemeenten zijn met andere woorden niet significant over- of ondervertegenwoordigd. Het is bijgevolg niet nodig om te wegen. Een vergelijking met de gegevens uit 2008 toont aan dat de respons van beide metingen niet significant verschilt naargelang het inwonertal van de deelnemende gemeenten ($p=0,789$).

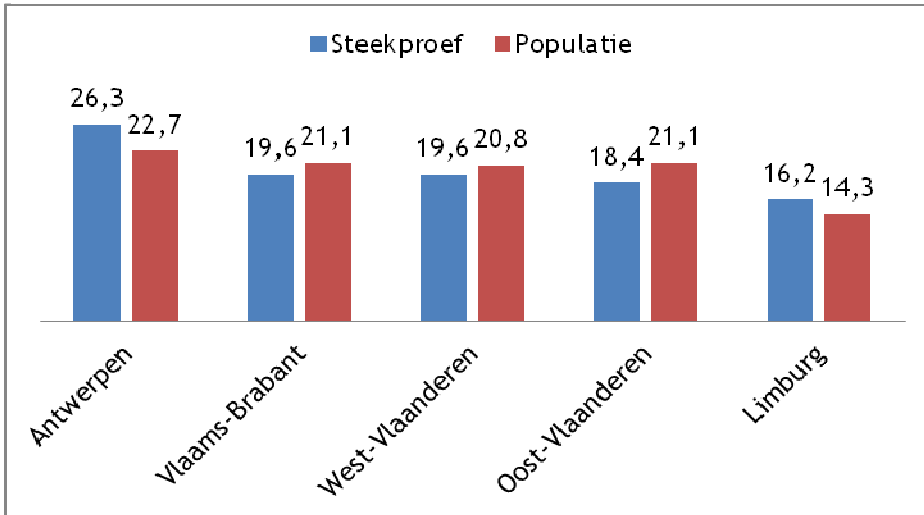
Aangezien de verhoudingen naargelang het inwonertal gerespecteerd worden, is er vanuit statistisch oogpunt geen probleem om de data van 2008 en 2012 -ondanks de hogere respons in 2008- te vergelijken. Uiteraard dienen de verschillende responscijfers wel in het achterhoofd gehouden te worden wanneer de gegevens van beide metingen naast elkaar geplaatst worden. Daarom zal het totaal aantal antwoorden bij elke vergelijkende tabel vermeld worden (N). Daarnaast zal telkens een vergelijking gemaakt worden waarin alleen die gemeenten betrokken worden die aan beide metingen hebben deelgenomen. De resultaten van deze analyses worden in bijlage weergegeven.

Bij de verdere analyses aangaande inwonertal worden de gemeenten telkens opgesplitst in drie nagenoeg gelijke categorieën (<11.500; 11.500-21.000; > 21.000). Deze indeling garandeert voldoende gemeenten per categorie zodat betrouwbare statistische analyses kunnen worden uitgevoerd.

Kijken we naar het aantal gemeenten per provincie dat de vragenlijst heeft ingevuld, dan stellen we vast dat de respons het hoogst is in Antwerpen en Limburg; twee derde van de gemeenten uit deze provincies namen deel aan het onderzoek. De provincie Oost-Vlaanderen scoort het laagst met een

respons van 51%. Vergelijken we voor elke provincie het percentage gemeenten in het databestand met het werkelijke aandeel gemeenten, dan stellen we echter geen significante verschillen vast. Er is m.a.w. geen significante over- of ondervertegenwoordiging van bepaalde provincies in ons databestand.

Figuur 3: Verdeling respons naar provincie (p=0.628)



4. Resultaten

> 4.1. Politieke component

Het Gemeentedecreet bracht verschillende veranderingen aan de rol en de werking van de politieke organen aan. Zo is de burgemeester niet langer automatisch voorzitter van de gemeenteraad, mag het voorzitterschap van gemeenteraadscommissies niet meer waargenomen worden door leden van het college en hebben gemeenteraden de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren naar het college van burgemeester en schepenen. Daarnaast dienen lokale besturen een deontologische code te hebben voor de leden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen en wordt de opname van de OCMW-voorzitter in het college van burgemeester en schepenen verplicht vanaf 2013. We bespreken de implementatie van de verschillende vernieuwingen achtereenvolgens. Telkens gaan we na of er sprake is van een evolutie ten opzichte van de situatie in 2008. Bovendien onderzoeken we of de implementatie verschilt naargelang het inwonertal van de gemeente, de samenstelling van de bestuursmeerderheid (coalitie of homogene meerderheid), de bestuurlijke stabiliteit en de continuïteit in de burgemeestersfunctie.

> 4.1.1. *Voorzitterschap gemeenteraad*

Om de controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van het college te versterken, ontkoppelt het Gemeentedecreet het burgemeesterschap en het voorzitterschap van de gemeenteraad. In tegenstelling tot voor 2007 is de burgemeester met andere woorden niet langer automatisch voorzitter van de gemeenteraad, maar kunnen ook schepenen en raadsleden die niet tot het uitvoerend college behoren, deze functie opnemen. Dit zou moeten leiden tot een onafhankelijker positie van de gemeenteraad.

Om na te gaan hoeveel burgemeesters niet langer als voorzitter van de gemeenteraad fungeren, maken we gebruik van data die het Agentschap voor Binnenlands Bestuur in 2011 verzamelde bij de 308 Vlaamse gemeenten. Uit deze cijfers blijkt dat 119 burgemeesters niet langer voorzitter zijn van de gemeenteraad. Ter vergelijking: aan het begin van de zittingsperiode 2007-2012 ging het om 103 burgemeesters (Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2012). Hoewel deze stijging niet significant is, is er een positieve evolutie waarneembaar. Onze data bevestigen deze stijging van: terwijl bij de meting van 2008 in 35,2% van de gemeenten de burgemeester

niet langer voorzitter was van de gemeenteraad, kiest anno 2012 39% van de gemeenteraden voor een andere voorzitter dan de burgemeester. Aangezien de cijfers van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur vollediger zijn, hanteren we deze gegevens voor de verdere analyses. We stellen echter geen significante verschillen vast naargelang het inwonertal van de gemeente, de samenstelling van het college noch naar de continuïteit van de burgemeestersfunctie en de continuïteit van het bestuur. Ook naargelang het aantal gemeenteraadsleden zijn geen verschillen waarneembaar.

> **4.1.2. Gemeenteraadscommissies**

Het Gemeentedecreet garandeert het openbare karakter van de zittingen van de gemeenteraadscommissies, die kunnen worden opgericht door de gemeenteraad en die zijn samengesteld uit gemeenteraadsleden (Art 39). Daarnaast waarborgt het Gemeentedecreet de deelname van elke fractie aan de bespreking door te bepalen dat de commissies een afspiegeling dienen te zijn van de politieke samenstelling van de raad. Elke fractie is met andere woorden vertegenwoordigd. Met het oog op de versterking van de positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college, stelt het Gemeentedecreet dat het voorzitterschap van de raadscommissies verplicht wordt uitgeoefend door leden die niet behoren tot het college van burgemeester en schepenen.

Tabel 1 geeft weer in hoeveel gemeenten gemeenteraadscommissies werden opgericht sinds het begin van de zittingsperiode 2007-2012. Deze data worden vergeleken met de situatie van 2008.

Tabel 1: Gemeenteraadscommissies, 2008 & 2012

	2008	2012
Gemeenteraadscommissies na 01/01/2007	148 58,0%	116 71,6%
N	255	162

p=0,005

We stellen vast dat het aantal gemeenteraadscommissies sinds de meting in 2008 sterk is gestegen: terwijl 58% van de gemeenten in 2008 gemeenteraadscommissies had opgericht, liep dit aandeel in de zomer van 2012 op tot 71,6%. Ter nuancering wijzen we op de verschillende respons bij beide metingen: terwijl in 2008 255 secretarissen de vraag beantwoordden, bedraagt dit aantal in 2012 ‘slechts’ 162. Toch stellen we vast dat de toename van het aantal gemeenteraadscommissies ook significant blijft

wanneer we alleen kijken naar die gemeenten die zowel in 2008 als in 2012 hebben deelgenomen aan de enquête (Zie bijlage 1).

We splitsen de resultaten naargelang het inwonertal, de samenstelling van het college, de bestuurlijke stabiliteit en de continuïteit in de burgemeestersfunctie. De significante verschillen worden weergegeven in tabel 2.

Tabel 2: Aanwezigheid gemeenteraadscommissies, naar inwonertal.

	%	N
< 11.500	52,7%	55
11.500-21.000	75,4%	65
> 21.000	90,0%	40
Totaal	71,2%	160

p=0,000

Tabel 2 toont dat grotere gemeenten vaker gemeenteraadscommissies oprichten. We vinden geen verschillen naargelang de samenstelling van het bestuur, de bestuurlijke stabiliteit en de continuïteit in de burgemeestersfunctie. Anno 2008 waren de gemeenteraadscommissies sterker aanwezig in gemeenten waar een coalitie aan de macht was (Olislagers et al. 2009). De toename van het aantal gemeenteraadscommissies is met andere woorden mogelijk toe te schrijven aan de sterkere aanwezigheid van gemeenteraadscommissies in gemeenten waar een partij de meerderheid vormt.

Gezien het onderwerp van de vraag splitsen we de aanwezigheid naar gemeenteraadscommissies ook op naargelang het aantal raadsleden in elke gemeente. Hoewel dit aantal berekend wordt op basis van het inwonertal, is de relatie tussen inwonertal en aantal raadsleden niet perfect lineair. Om voldoende grote groepen te krijgen voor statistische analyses, groeperen we de gemeenten in drie nagenoeg gelijke categorieën: gemeenten met maximum 21 raadsleden, gemeenten met 22 tot en met 25 raadsleden en gemeenten met meer dan 25 raadsleden. Onderstaande tabel toont de resultaten.

Tabel 3: Aanwezigheid gemeenteraadscommissies, naar aantal raadsleden

	%	N
0-21 raadsleden	55,7	61
22-25 raadsleden	74,5	55
>25 raadsleden	88,6	44
Totaal	71,2	160

p=0,001

Naarmate het aantal raadsleden per gemeente toeneemt, stijgt de kans op aanwezigheid van gemeenteraadscommissies. Terwijl in 56% van de gemeenten met minder dan 22 raadsleden gemeenteraadscommissies aanwezig zijn, loopt dit percentage op tot 89% voor gemeenten met meer dan 25 raadsleden. Mogelijk is de nood aan commissies hoger in deze grotere gemeenteraden.

Aan de gemeentesecretarissen die bevestigend antwoordden op de vraag of er gemeenteraadscommissies waren opgericht sinds de start van de zittingsperiode 2007-2012, vroegen we om hoeveel commissies het ging. Gemiddeld beschikt een gemeente waar er raadscommissies aanwezig zijn over 3,3 commissies. Ter vergelijking: anno 2008 ging het om een gemiddelde van 3,9 commissies. Deze daling is statistisch niet significant (p=0,103). Ook wanneer we alleen die gemeenten in de analyse betrekken die aan beide enquêtes hebben deelgenomen, vinden we geen significante verschillen met betrekking tot het aantal gemeenteraadscommissies (zie bijlage 2).

Splitsen we de resultaten op naar de gemeentekennmerken, dan vinden we in tegenstelling tot in 2008 een significant verband tussen het aantal gemeenteraadscommissies en het inwonertal. Tabel 4 geeft de relatie weer.

Tabel 4: Aantal gemeenteraadscommissies, naar inwonertal

	Gemiddelde	N	Std. Afwijking
< 11.500	1,9655	29	1,86093
11.500-21.000	3,0408	49	2,14047
> 21.000	4,7429	35	2,52450
Totaal	3,2920	113	2,43003

p=0,000

Naarmate het aantal inwoners van een gemeente toeneemt, stijgt ook het aantal raadscommissies: terwijl in gemeenten met minder dan 11.500 inwoners gemiddeld twee gemeenteraadscommissies aanwezig zijn, loopt dit aantal in gemeenten met meer dan 21.000 inwoners op tot 4,7. Ook de relatie met het aantal raadsleden is significant, zo blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 5: Aantal gemeenteraadscommissies, naar aantal raadsleden

	Gemiddelde	N	Std. Afwijking
0-21 raadsleden	2,3529	34	2,21404
22-25 raadsleden	2,8537	41	2,01942
>25 raadsleden	4,6053	38	2,50987
Totaal	3,2920	113	2,43003

p=0,000

Zoals verwacht op basis van bovenstaande analyse inzake het inwonertal, neemt het aantal commissies toe naarmate het aantal raadsleden in de gemeenten hoger is. We kunnen bijgevolg concluderen dat grotere gemeenten niet alleen vaker gemeenteraadscommissies oprichten, maar dat ze er gemiddeld ook meer oprichten. De andere gemeentekennmerken leveren geen significante verschillen op.

Sinds de invoering van het Gemeentedecreet kunnen burgemeester en schepenen niet langer voorzitter zijn van een gemeenteraadscommissie. Om een beeld te krijgen wie de gemeenteraadscommissies voorzit, vroegen we de gemeentesecretarissen hoeveel commissies worden voorgezeten door een lid van de oppositie. Tabel 6 geeft de resultaten van 2008 en 2012 weer.

Tabel 6: Aantal gemeenteraadscommissies voorgezeten door een oppositieraadslid

	2008	2012
0	87,2%	89,6%
1	8,8%	7,8%
2	1,4%	0,9%
3	2,7%	1,7%
N	148	115

p=NS

Net als in 2008 wordt het aanduiden van het voorzitterschap nog sterk gedomineerd door het meerderheids/minderheidsdenken in de gemeenteraad: in amper een tiende van de gemeenten wordt het voorzitterschap van een gemeenteraadscommissie toevertrouwd aan een gemeenteraadslid dat deel uitmaakt van de oppositie. Ook wanneer we alleen kijken naar die gemeenten die aan beide metingen hebben deelgenomen, vinden we geen significante evolutie (zie bijlage 3). Gezien dit kleine aantal worden de resultaten niet verder opgesplitst naargelang de gemeentekennmerken.

> 4.1.3. *Delegatie*

Opdat de gemeenteraad zich sterker zou kunnen inlaten met het uittekenen van de beleidslijnen en minder tijd zou spenderen aan detailbeslissingen, biedt het Gemeentedecreet de raadsleden de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren naar het college van burgemeester en schepenen. Tabel 7 toont in hoeveel gemeenten bevoegdheden worden gedelegeerd van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en schepenen en maakt de vergelijking met 2008.

Tabel 7: Delegatie van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en schepenen, 2008 & 2012

	2008	2012
Delegatie gemeenteraad naar college	180 72.0%	143 87.2%
N	250	164

$p = 0,000$

Anno 2012 worden in 87,2% van de Vlaamse gemeenten bevoegdheden gedelegeerd van de gemeenteraad naar het college. Dit cijfer ligt significant hoger dan in 2008 toen precies 72% van de Vlaamse gemeenteraden bevoegdheden delegerden naar het uitvoerende college. Omwille van de hogere respons bij de enquête van 2008, voeren we eenzelfde analyse uit voor die gemeenten die aan beide enquêtes hebben deelgenomen. Ook dan zien we een significante stijging van de delegatie van de gemeenteraad naar het college (zie bijlage 4).

In tabel 8 worden de resultaten opgesplitst naargelang het inwonertal van de gemeenten.

Tabel 8: Delegatie van gemeenteraad naar college, naar inwonertal

	%	N
< 11.500	92.5%	53
11.500-21.000	78.8%	66
> 21.000	92.9%	42
Totaal	87,0%	161

p=0,037

In gemeenten met 11.500-21.000 inwoners wordt het minst vaak gebruik gemaakt van de delegatiemogelijkheid. Hoewel dit ook het geval was bij de meting van 2008, bleken de verschillen toen niet significant (Olislagers et al. 2009). We vinden geen verband tussen delegatie enerzijds en de samenstelling van het college en de continuïteit van het bestuur en de burgemeesterfunctie anderzijds.

Welke bevoegdheden aan het college kunnen worden toevertrouwd legt de gemeenteraad deels vast via de definitie van het begrip dagelijks bestuur. We vroegen de gemeentesecretarissen dan ook of de gemeenteraad al bepaald heeft wat onder het begrip dagelijks bestuur dient te worden begrepen. Tabel 9 vergelijkt de antwoorden met de bevindingen uit 2008.

Tabel 9: Bepaling van het begrip dagelijks bestuur door de gemeenteraad

	2008	2012
Ja	94.1%	92.6%
Nee	5.9%	7.4%
N	254	163

p=NS

Anno 2012 heeft ruim 90% van de Vlaamse gemeenteraden het begrip dagelijks bestuur gedefinieerd. Deze cijfers verschillen niet van de bevindingen uit 2008. Ook wanneer we kijken naar de gegevens van de gemeenten die aan beide metingen hebben deelgenomen, vinden we geen significante verschillen tussen beide enquêtes (zie bijlage 5). We vinden geen verschillen naargelang de gemeentekennmerken.

> 4.1.4. Deontologische code

Het Gemeentedecreet verplicht zowel voor de gemeenteraad als voor het college van burgemeester en schepenen de opmaak van een deontologische code. Onderstaande tabel toont in welke mate de Vlaamse gemeentebesturen voldoen aan deze verplichtingen.

Tabel 10: Deontologische codes, 2008 & 2012

	2008	2012	Chi ²
Deontologische code GR	62,1% 253	82,4% 159	p=0,000
Deontologische code CBS	38,7% 256	66,7% 153	p=0,000

Aan het einde van de zittingsperiode 2007-2012 voldeed 82% van de Vlaamse gemeenten aan de verplichting om een deontologische code op te maken voor de leden van de gemeenteraad. Daarmee is het aantal gemeenten met een dergelijke code significant gestegen ten opzichte van 2008. Ook de deontologische code voor de leden van het college van burgemeester en schepenen komt anno 2012 frequenter voor dan in 2008. Terwijl in 2008 minder dan vier op de tien gemeenten voldeden aan de verplichting, gaat het in de zomer van 2012 om tweederde van de gemeenten. Omwille van de hogere respons in 2008 controleren we deze gegevens door alleen die gemeenten in de analyse te betrekken die aan beide metingen hebben deelgenomen. Ook dan stellen we een significante stijging vast in de aanwezigheid van beide deontologische codes. (zie bijlage 6).

We stellen vast dat de deontologische code voor gemeenteraadsleden frequenter voorkomt dan de code voor de leden van het schepencollege. Ook in 2008 en voor de invoering van het decreet was dit het geval (Olislagers et al. 2009). De aanwezigheid van de deontologische codes verschilt niet naargelang de gemeentekennmerken.

In tabel 11 gaan we na of er een samenhang bestaat tussen de aanwezigheid van beide deontologische codes.

Tabel 11: Deontologische code gemeenteraad naar deontologische code college van burgemeester en schepenen

		Deontologische code GR		Totaal
		Ja	Nee	
Deontologische code CBS	Ja	95 80,5%	1 3,8%	96 66,7%
	Nee	23 19,5%	25 96,2%	48 33,3%
Totaal		118	26	144

p=0,000

In 81% van de gemeenten met een deontologische code voor de gemeenteraadsleden, is ook een deontologische code aanwezig voor de leden van het college van burgemeester en schepenen. 96% van de gemeenten zonder deontologische code voor de gemeenteraadsleden heeft ook geen deontologische code voor de leden van het schepencollege. Slechts één gemeente heeft alleen een deontologische code voor de leden van het college van burgemeester en schepenen. In een vijfde van de gemeenten met een deontologische code voor de gemeenteraadsleden, werd geen code opgemaakt voor de leden van het schepencollege.

> 4.1.5. OCMW-voorzitter in college van burgemeester en schepenen

Met het oog op een betere stroomlijning van de relatie tussen gemeente en OCMW, kan de voorzitter van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn sinds de invoering van het Gemeentedecreet deel uitmaken van het college van burgemeester en schepenen. Terwijl deze bepaling tijdens de zittingsperiode 2007-2012 nog facultatief was, is de opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege verplicht sinds 1 januari 2013. Om na te gaan hoeveel OCMW-voorzitters op het einde van de zittingsperiode 2007-2012 deel uitmaakten van het college van burgemeester en schepenen, baseren we ons op cijfermateriaal dat het Agentschap voor Binnenlands Bestuur verzamelde bij de Vlaamse gemeentebesturen (Agentschap voor Binnenlands Bestuur 2012). Deze data tonen aan dat de OCMW-voorzitter in 208 (67,5%) Vlaamse gemeenten deel uitmaakt van het college van burgemeester en schepenen. Dit cijfer is nagenoeg identiek aan het cijfer van 2008, toen 209 OCMW-voorzitters deel uitmaakten van het college. Aangezien er enkele verschuivingen zijn opgetreden, splitsen we de resultaten op naar de gemeentekennmerken. Net als in 2008 vinden we

alleen een verschil naargelang de continuïteit in het bestuur. Tabel 12 toont de resultaten.

Tabel 12: Opname OCMW-voorzitter in college, naar continuïteit bestuur

	Discontinu bestuur	Continu bestuur	Totaal
OCMW-voorzitter in college	96 61,9%	111 72,5%	207 67,2%
Totaal	155	153	308

p=0,047

In bijna drie vierde van de gemeenten waar het bestuur uit dezelfde politieke partijen bestaat als tijdens de voorgaande zittingsperiode, is de OCMW-voorzitter opgenomen in het college van burgemeester en schepenen. In 62% van de gemeenten waar de politieke meerderheid gewijzigd is, maakt de OCMW-voorzitter deel uit van het college van burgemeester en schepenen.

> 4.2. Ambtelijke component

Het Gemeentedecreet wijzigde niet alleen de werking en rol van de politieke organen, maar voerde ook veranderingen door in de lokale administratie en het personeelsbeleid. Zo biedt het verschillende instrumenten aan die gemeenten in staat moeten stellen om een algemeen en individueel personeelsbeleid uit te werken. Onderstaande analyses geven de evolutie weer in het gebruik van de instrumenten.

> 4.2.1. Gemeentepersoneel

In overeenstemming met de algemene principes van het Gemeentedecreet genieten de gemeenten ook op het vlak van personeelsbeleid een grotere autonomie. Hoewel de Vlaamse regering minimale voorwaarden vaststelt aangaande de rechtspositieregeling, bevat het decreet waarborgen voor de gemeenten om een personeelsbeleid op maat uit te werken. De voornaamste vernieuwingen aangaande het personeelsbeleid zijn: de versoepelde mogelijkheid om contractueel personeel in dienst te nemen (Art. 104), de mogelijkheid om een mandaatsysteem in te stellen voor bepaalde functies (Art. 105 §4) en de juridische regeling aangaande kabinet- en fractiepersoneel (Art. 104 §3). Nieuw is ook dat de gemeenteraden een deontologische code dienen op te stellen voor het gemeentepersoneel.

In tabel 13 gaan we na in welke mate de besproken juridische bepalingen worden toegepast in de Vlaamse gemeenten. Telkens wordt de vergelijking gemaakt met de bevindingen uit 2008.

Tabel 13: Wijzigingen m.b.t. gemeentepersoneel, 2008 & 2012

	2008		2012		Chi ²
	%	N	%	N	
Meer contractuele personeelsleden	11,1%	252	21,9%	155	p=0,003
Mandaatstelsel	5,5%	256	6,8%	161	NS
Kabinet- en/of fractiepersoneel	18,0%	256	18,5%	162	NS
Deontologische code	46,3%	255	75,5%	159	p=0,000

Ruim een vijfde van de gemeenten heeft het Gemeentedecreet aangegrepen om meer contractuele personeelsleden in dienst te nemen. Dat is een significante stijging ten opzichte van de situatie in 2008, toen ruim 11% van de gemeentesecretarissen positief antwoordde op de vraag. Ook het aantal lokale besturen met een deontologische code voor het gemeentepersoneel stijgt van 46,3% naar 75,5%. Ondanks deze stijging voldeed een vierde van de gemeenten in de zomer van 2012, bijna zes jaar na de inwerkingtreding van het Gemeentedecreet, nog niet aan de verplichting om een deontologische code op te maken voor het personeel. Wat het instellen van mandaatstelsels en het tewerkstellen van kabinet- en/of fractiepersoneel betreft, zijn geen significante evoluties waarneembaar in vergelijking met de vorige meting. Deze vaststellingen worden bevestigd wanneer we de analyses alleen uitvoeren op die gemeenten die aan beide enquêtes hebben deelgenomen (zie bijlage 7). Tabel 14 gaat dieper in op de aard van het personeel dat ter beschikking wordt gesteld aan de leden van het college en de fracties.

Tabel 14: Aard van het kabinet- en fractiepersoneel

	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D	Niveau E
Burgemeester	6	8	17	1	0
Schepenen	1	2	5	0	0
Fracties	0	0	1	0	0

Voornamelijk de leden van het college doen een beroep op de door het decreet geboden mogelijkheid om kabinetpersoneel aan te stellen.

Fractiepersoneel komt slechts zeer zelden voor. Kijken we naar het niveau van tewerkstelling, dan blijkt kabinet- of fractiepersoneel voornamelijk van niveau C te zijn.

Verschilt het aanwenden van de juridische bepalingen naargelang de grootte van de gemeente? Dat is de vraag die we beantwoorden in tabel 15. Alleen de significante verbanden worden weergegeven.

Tabel 15: Gebruik instrumenten gemeentepersoneel, naar inwonertal

Kabinet- / fractiepersoneel (p=0,000)		
	%	N
< 11.500	0,0	51
11.500-21.000	14,9	67
>21.000	46,3	41
Mandaatsysteem (p=0,080)		
	%	N
< 11.500	3,8	52
11.500-21.000	4,6	65
>21.000	14,6	41

Grotere gemeenten stellen niet alleen vaker een mandaatsysteem in voor bepaalde functies, maar stellen ook vaker kabinet- en/of fractiepersoneel tewerk. Terwijl geen enkele deelnemende gemeente met minder dan 11.500 inwoners kabinet- of fractiepersoneel tewerkstelt, doet bijna de helft van de grootste gemeenten dat. Deze resultaten bevestigen de vaststellingen van 2008. Ook toen toonden de cijfers aan dat de aanwezigheid van een deontologische code en het aanwerven van contractuele personeelsleden niet samenhang met het inwonertal van de gemeente.

Tabel 16 splitst de resultaten op naargelang de gemeente door een homogene meerderheid, dan wel een coalitie bestuurd wordt.

Tabel 16: Gebruik instrumenten gemeentepersoneel, naar samenstelling bestuursmeerderheid

Deontologische code (p=0,054)		
	%	N
Homogene meerderheid	66,0	50
Coalitie	80,2	106
Kabinet- / fractiepersoneel (p=0,068)		
	%	N
Homogene meerderheid	10,0	50
Coalitie	22,0	109

Gemeenten waar een coalitie aan de macht is, voldoen beter aan de verplichting om een deontologische code op te stellen voor hun personeel: terwijl 80% van de coalitiegemeenten een dergelijk document heeft opgemaakt, bedraagt dit percentage bij gemeenten met een homogene meerderheid 66%. Daarnaast stellen de lokale besturen waar verschillende partijen de meerderheid vormen, vaker kabinet- of fractiepersoneel tewerk. We merken wel op dat het aantal gemeenten die bestuurd worden door een homogene meerderheid eerder beperkt is in ons databestand. Toch vormen de cijfers een belangrijke indicatie.

Tabel 17 toont tot slot dat gemeenten die tijdens de zittingsperioden 2001-2006 en 2007-2012 door dezelfde burgemeester bestuurd werden, vaker een mandaatsysteem invoeren voor bepaalde functies.

Tabel 17: Gebruik instrumenten gemeentepersoneel, naar continuïteit burgemeesterfunctie

Mandaatsysteem		
	%	N
Zelfde burgemeester	9,3	108
Andere burgemeester	2,0	50

p=0,095

> 4.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen

Is er een evolutie in de mate waarin Vlaamse gemeentebesturen gebruik maken van de vernieuwingen die het Gemeentedecreet aanbiedt om de relatie tussen administratie en politiek te stroomlijnen? Dat is de vraag die we in onderstaande alinea's beantwoorden. We bespreken achtereenvolgens de afsprakennota, het managementteam en de delegatiemogelijkheden van de politiek naar de administratie.

> 4.3.1. Afsprakennota

Het Gemeentedecreet bepaalt in artikel 87 dat elke gemeente een afsprakennota afsluit bij het begin van de gemeentelijke bestuursperiode, na de volledige vernieuwing van de gemeenteraad. De onderstaande tabel vergelijkt de huidige situatie met deze uit 2008.

Tabel 18: Aanwezigheid van een afsprakennota, 2008 & 2012

	2008	2012
Afsprakennota aanwezig	125 51,0%	94 58,8%
N	245	160

p=NS

De verplichting om een afsprakennota in te voeren dateert van 1 januari 2007. Toch beschikte in de zomer van 2012 'slechts' 59% van de Vlaamse gemeenten over een afsprakennota. Ter vergelijking: anno 2008 ging het om 51% van de gemeenten. Hoewel de aanwezigheid van afsprakennota's gunstig lijkt te evolueren, is de stijging niet significant.¹

Net als in 2008 suggereren de cijfers dat afsprakennota's anno 2012 meer ingang vinden in grotere dan in kleinere gemeenten: terwijl twee derde van de gemeenten met meer dan 21.000 inwoners in de zomer van 2012 een afsprakennota hadden opgesteld, was dit het geval voor 56% van de kleinere gemeenten. Statistische analyses tonen echter aan dat deze verschillen niet significant zijn. Ook voor de andere gemeentekennmerken vinden we geen statistische verschillen.

Bekijken we de inhoud van de afsprakennota's dan legt dit document in 64% van de gemeenten vast dat het managementteam en het college op regelmatige tijdstippen samenkomen. In bijna zeven gemeenten op tien

¹ We komen tot eenzelfde vaststelling wanneer we alleen die lokale besturen in de analyse betrekken die aan beide edities van de enquête hebben deelgenomen (zie bijlage 8).

waar een afsprakennota aanwezig is, bepaalt het de wijze waarop het managementteam verslag uitbrengt aan het college over zijn dagelijkse werkzaamheden. Concrete werkafspraken tussen college en managementteam zijn terug te vinden in 69% van de huidige afsprakennota's.

> 4.3.2. *Managementteam*

Om samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie te stimuleren, verplicht het Gemeentedecreet de gemeenten om een managementteam op te richten.

Alle deelnemende gemeentesecretarissen gaven in de zomer van 2012 aan dat in hun gemeente een managementteam aanwezig is. Daarmee is het aandeel gemeenten met een managementteam significant gestegen ten opzichte van 2008 toen 96,9% van de gemeenten een managementteam had ($p=0,020$). Ook het gemiddeld aantal leden van de managementteams is significant gestegen tussen 2008 en 2012: terwijl managementteams bij de voorgaande meting gemiddeld 5,4 leden telden, loopt dit gemiddelde in 2012 op tot zes leden ($p=0,010$).

Tabel 19 geeft het gemiddelde aantal leden van het managementteam weer naargelang het inwonertal van de gemeente.

Tabel 19: Aantal leden managementteam, naar inwonertal

	Aantal leden MAT	N	Std. Afwijking
< 11.500	5,05	56	1,59
11.500-21.000	6,16	67	1,65
>21.000	7,07	42	3,13
Totaal	6,02	165	2,24
Chi ²	p=0,000		

Managementteams zijn omvangrijker naarmate de gemeenten meer inwoners tellen: terwijl managementteams uit gemeenten met minder dan 11.500 inwoners gemiddeld uit vijf leden bestaan, loopt dit aantal bij gemeenten met meer dan 21.000 inwoners op tot zeven. We merken op dat in deze gemeenten de standaardafwijking groter is: het aantal leden van het managementteam schommelt er tussen 3,9 en 10,2. In de kleinere gemeenten is de spreiding minder groot.

De toename van het aantal leden is mogelijk een gevolg van de gewijzigde bepaling met betrekking tot de samenstelling van het managementteam. Aanvankelijk scheef de Memorie van Toelichting voor dat het

managementteam een louter ambtelijk orgaan diende te zijn. De bevraging van 2008 toonde aan dat leden van het college van burgemeester en schepenen in 5% van de gemeenten stelselmatig deelnamen aan de vergaderingen van het managementteam (Olislagers et al. 2009). Het hersteldecreet stapte af van de ambtelijke samenstelling van het managementteam door de deelname van de burgemeester, of in voorkomend geval de schepenen door hem aangeduid, mogelijk te maken. In de zomer van 2012 waren zeven op de tien gemeenten overgegaan tot de opname van de burgemeester in het managementteam. In slechts vier procent van de gemeenten nemen ook andere leden van het college stelselmatig deel aan de beraadslaging van het managementteam. De opname van de burgemeester in het managementteam verschilt niet naar het inwonertal, noch naar de andere gemeentekennmerken.

Tot slot geeft tabel 20 de frequentie weer waarmee de managementteams vergaderen. De bevindingen worden vergeleken met de resultaten van 2008.

Tabel 20: Frequentie vergaderingen managementteam, 2008 & 2012

	2008	2012
1 keer per week	22,8%	20,1%
1 keer om de twee weken	26,4%	28,0%
1 keer per maand	28,5%	28,7%
Ander	22,4%	23,2%
N	246	164

p= NS

Ongeveer de helft van de managementteams vergadert minstens een keer om de twee weken. In een vijfde van de gemeenten komt het managementteam wekelijks samen. In 29% van de gemeenten komt het managementteam 1 keer per maand samen. Deze vaststellingen verschillen niet significant van de bevindingen uit 2008: de vergaderfrequentie van het managementteam is met andere woorden niet gewijzigd tussen 2008 en 2012. In tabel 21 gaan we na of de frequentie van vergaderen verschilt naar het inwonertal van de gemeente.

Tabel 21: Frequentie vergadering managementteam, naar inwonertal

	< 11.500	11.500-21.000	>21.000
1 keer per week	11,1%	13,6%	42,9%
1 keer om de twee weken	22,2%	27,3%	38,1%
1 keer per maand	38,9%	30,3%	11,9%
Ander	27,8%	28,8%	7,1%
N	54	66	42

p=0,000

In grotere gemeenten ligt het vergaderritme hoger dan in kleinere gemeenten. In gemeenten met minder dan 11.500 inwoners komt 11% van de managementteams 1 keer per week samen. Ter vergelijking: in 43% van de gemeenten met een inwonertal groter dan 21.000 vergadert het managementteam wekelijks. Maandelijks bijeenkomsten zijn daarentegen frequenter in kleinere dan in grotere gemeenten. De andere gemeentekennmerken (continuïteit burgemeesterfunctie, bestuurlijke stabiliteit en samenstelling bestuursmeerderheid) leveren geen significante verschillen op.

Blijft de vraag welke invloed het managementteam heeft op de werking van de gemeentelijke organisatie. Daarom vroegen we de secretarissen in welke mate het managementteam in hun ogen een stempel heeft kunnen drukken op de volgende taken:

- Het opstellen van het interne controlesysteem
- Het opstellen van de afsprakennota
- Het opstellen van het voorontwerp van het organogram
- Het opstellen van het voorontwerp van de personeelsformatie
- Het opstellen van het voorontwerp van de rechtspositieregeling van het personeel
- Het opstellen van het voorontwerp van de strategische nota van het meerjarenplan en de herziening ervan
- Het opstellen van het voorontwerp van de financiële nota van het meerjarenplan en de herziening ervan
- Het opstellen van het voorontwerp van de beleidsnota van het budget
- Het opstellen van het voorontwerp van de verklarende nota van een budgetwijziging
- Het voorontwerp van de financiële nota van het jaarlijkse budget en van de budgetwijzigingen

De secretarissen dienden hun antwoord aan te duiden op een vijfpuntenschaal die liep van 1=heel weinig tot 5=zeer veel. Analyses tonen

aan dat de verschillende items een betrouwbare schaal vormen (Chronbach's $\alpha=0,904$) die een beeld geeft van het belang van het managementteam in de ogen van de gemeentesecretaris. Op basis van de schaalscore delen we de gemeenten in drie groepen in: gemeenten waar het belang van het managementteam laag wordt ingeschat, gemeenten waar het managementteam een grote rol wordt toebedeeld en een middencategorie.

Tabel 22: Belang managementteam, naar inwonertal

	< 11.500	11.500-21.000	>21.000
Laag	47,2%	24,4%	22,6%
Midden	38,9%	44,4%	32,3%
Hoog	13,9%	31,1%	45,2%
N	36	45	31

$p=0,031$

De invloed die aan het managementteam wordt toegedicht, hangt samen met het inwonertal van de gemeente. Bijna de helft van de secretarissen uit gemeenten met minder dan 11.500 inwoners bevindt zich in de laagste categorie en schat de impact van het managementteam in vergelijking met de andere gemeenten met andere woorden laag in. Van de gemeenten met meer dan 21.000 inwoners bevindt 23% zich in deze categorie. Secretarissen uit grotere gemeenten zijn daarentegen vaker van mening dat het managementteam in sterke mate zijn stempel heeft kunnen drukken op de verschillende taken.

> 4.3.3. *Delegatie en budgethouderschap*

Het Gemeentedecreet biedt het college van burgemeester en schepenen de mogelijkheid om bepaalde bevoegdheden te delegeren naar de gemeentesecretaris. Indien zo bepaald door het college kan de gemeentesecretaris de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheid toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente. Tabel 23 geeft weer hoe frequent gemeenten gebruik maken van beide delegatiemogelijkheden en vergelijkt de huidige situatie met de resultaten uit 2008.

Tabel 23: Delegatie van het college naar de secretaris en van de secretaris naar het gemeentepersoneel, 2008 & 2012

	2008		2012		Chi ²
	%	N	%	N	
Delegatie college → secretaris	12,9	255	39,3	163	p=0,000
Delegatie secretaris → gemeentepersoneel	24,2	256	35,8	165	p=0,011

Zowel de delegatie van het college naar de secretaris als van de secretaris naar het gemeentepersoneel komt beduidend vaker voor in 2012 dan in 2008. Terwijl de schepencolleges in 2008 in 13% van de gemeenten bevoegdheden delegerden naar de gemeentesecretaris, is dit aandeel anno 2012 meer dan verdrievoudigd. Volgens de meest recente meting worden in 36% van de gemeenten bevoegdheden gedelegeerd van de secretaris naar het gemeentepersoneel. In 2008 ging het om een gemeente op vier. Daarnaast merken we op dat delegatie binnen de ambtelijke component in 2008 evidenter was dan delegatie tussen de politieke en de ambtelijke component. Anno 2002 lijken deze verschillen uitgevlakt en lijkt delegatie van het politieke naar het ambtelijke niveau frequenter voor te komen dan delegatie binnen de administratie. Wanneer we de analyse slechts uitvoeren op de gemeentebesturen die aan beide metingen hebben deelgenomen, komen we tot gelijkaardige bevindingen. (zie bijlage 9).

De delegatie van het college naar de gemeentesecretaris verschilt niet naargelang de gemeentekennmerken. Wat de delegatie van de secretaris naar het gemeentepersoneel betreft, zijn er verschillen m.b.t. inwonertal en de continuïteit van de burgemeesterfunctie. Onderstaande tabellen tonen de bevindingen.

Tabel 24: Delegatie van het college naar de secretaris en van de secretaris naar het gemeentepersoneel, naar inwonertal

	< 11.500	11.500-21.000	>21.000	Chi ²
CBS → secretaris	40,0%	31,8%	51,3%	NS
Secretaris → personeel	25,9%	31,8%	54,8%	p=0,009
N	55	66	39	

Wat de delegatie van het college van burgemeester en schepenen naar de secretaris betreft, worden de verschillen tussen de gemeenten minder groot: de kleinere gemeenten lijken de achterstand die zij hadden in 2008, in te lopen. Voor de delegatie van de gemeentesecretaris naar het personeel worden de verschillen naargelang het inwonertal daarentegen meer uitgesproken: de cijfers suggereren dat vooral gemeentesecretarissen uit de grotere gemeenten gebruik maken van de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren naar andere personeelsleden.

Tabel 25: Delegatie van gemeentesecretaris naar gemeentepersoneel, naar continuïteit van de burgemeesterfunctie

	Discontinuu	Continu
Gemeentesecretaris → gemeentepersoneel	25 46,3%	33 30,6%
N	54	108

p=0,049

In gemeenten waar het burgemeesterschap door een andere persoon werd waargenomen tijdens de zittingsperioden 2001-2006 en 2007-2012, is de kans op delegatie groter dan in gemeenten waar een burgemeesterswissel heeft plaatsgevonden.

Tabel 26 gaat na of er een samenhang bestaat tussen beide vormen van delegatie.

Tabel 26: Delegatie college → gemeentesecretaris, naar delegatie gemeentesecretaris → gemeentepersoneel

		Delegatie CBS → gemeentesecretaris?	
		Ja	Nee
Delegatie gemeentesecretaris → gemeentepersoneel?	Ja	37 58,7%	20 20,2%
	Nee	26 41,3%	79 79,8%
N		63	99

p=0,000

Beide vormen van delegatie hangen tot op zekere hoogte samen: in 59% van de gemeenten waar het college van burgemeester en schepenen

bevoegdheden delegeert naar de gemeentesecretaris, vertrouwt de secretaris ook bevoegdheden toe aan het gemeentepersoneel. In acht op de tien gemeenten waar geen bevoegdheden gedelegeerd worden van het college naar de secretaris, delegeert de secretaris ook geen bevoegdheden naar andere personeelsleden, noch binnen de administratie. In ruim 40% van de gemeenten delegeert de gemeentesecretaris de aan hem toevertrouwde niet verder naar het gemeentepersoneel.

Een van de vernieuwingen in het Gemeentedecreet is het budgethouderschap of de bevoegdheid om een budget te beheren dat de realisatie van beleidsdoelstellingen beoogt. In principe komt dit budgethouderschap toe aan het college van burgemeester en schepenen. Voor aangelegenheden van dagelijks bestuur kan het college het echter toevertrouwen aan de secretaris, die bevoegdheden verder kan delegeren aan andere personeelsleden. Bovenstaande analyses toonden aan dat negen op de tien gemeenteraden reeds hebben vastgelegd wat onder dagelijks bestuur dient te worden bestaan (cf. *supra*).

Onder de voorwaarden door de gemeenteraad bepaald kan het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap betreffende projecten delegeren aan wijkcomités en burgerinitiatieven, ook voor aangelegenheden die het dagelijks bestuur te boven gaan. Tabel 27 geeft weer in welke mate het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap delegeert naar andere personeelsleden en/of naar wijkcomités of burgerinitiatieven.

Tabel 27: Delegeert het college van burgemeester en schepenen het budgethouderschap? 2008 & 2012

	2008	2012
Ja, aan bepaalde personeelsleden in het kader van art.159, na advies van de gemeentesecretaris	2.4%	10,2%
Ja, aan wijkcomités en/of burgerinitiatieven (art.159)	0.4%	0.0%
Nee	97.2%	89,8%
N	252	166

p=0,002

Delegatie van budgethouderschap komt anno 2012 frequenter voor dan in 2008. Terwijl bij de voorgaande meting ruim 97% van de gemeentesecretarissen aangaf dat het budgethouderschap niet werd gedelegeerd, gaat het nu om 90%. Indien de verantwoordelijkheid over het budget gedelegeerd wordt, gebeurt dit voornamelijk naar andere personeelsleden, na advies van de gemeentesecretaris. Delegatie aan wijkcomités en/of burgerinitiatieven komt niet of amper voor. De

respondenten kregen de mogelijkheid om meerdere antwoorden aan te duiden. Geen enkele respondenten maakte hiervan gebruik.

> 4.4. Beleids- en beheerprocessen

Het Gemeentedecreet streeft een efficiëntieverhoging na met betrekking tot de implementatie en opvolging van het beleid. Twee verplichte instrumenten hiertoe zijn het interne controlesysteem en het strategisch meerjarenplan. Daarnaast hoopt de decreetgever de relatie tussen de gemeente en het OCMW te verbeteren door samenwerking tussen beide instellingen te stimuleren. We bespreken de verschillende wijzigingen achtereenvolgens.

> 4.4.1. Intern controlesysteem

Sinds de invoering van het Gemeentedecreet zijn de gemeentebesturen verplicht om een systeem van interne controle te ontwikkelen. Tabel 28 geeft weer in welke mate de gemeenten voldoen aan deze bepaling.

Tabel 28: Aanwezigheid intern controlesysteem, 2008 & 2012

	2008	2012
Intern controlesysteem	123 48,6%	97 59,9%
N	253	162

p=0,025

In de zomer van 2012 was in zes op de tien gemeenten een intern controlesysteem aanwezig. Daarmee is dit aandeel significant gestegen ten opzichte van 2008, toen minder dan de helft van de gemeentesecretarissen aangaf dat hun gemeente een intern controlesysteem had opgemaakt. De implementatie van het intern controlesysteem is met andere woorden positief geëvolueerd in de tweede helft van de zittingsperiode 2007-2012. Deze conclusie houdt stand wanneer we alleen die gemeenten in de analyse betrekken die aan beide metingen hebben deelgenomen (zie bijlage 10). Tabel 29 toont hoe de aanwezigheid van een intern controlesysteem varieert naargelang het inwonertal.

Tabel 29: Aanwezigheid intern controlesysteem, naar inwonertal

	%	N
<11.500	49,1	53
11.500-21.000	57,8	64
>21.000	76,2	42
Totaal	59,7	159

p=0,025

De kans dat gemeenten een systeem van interne controle hebben geïmplementeerd neemt toe naarmate het inwonertal stijgt. Terwijl van de gemeenten met minder dan 11.500 inwoners ongeveer de helft voldoet aan de verplichting, loopt dit aandeel bij de grootste gemeenten op tot ruim drie gemeenten op vier. Deze vaststelling sluit aan bij de bevindingen van 2008 (Olislagers et al. 2009). De toename van het aantal interne controlesystemen lijkt dan ook gelijk verdeeld te zijn over de verschillende gemeenten. De andere gemeentekennmerken leveren geen significante verschillen op.

> 4.4.2. Samenwerking met het OCMW

Het Gemeentedecreet beoogt een nauwere samenwerking tussen gemeente en OCMW. Om deze doelstelling te realiseren verplicht het decreet onder meer de opname van de OCMW-voorzitter in het schepencollege vanaf de zittingsperiode 2013-2018 (cf. *supra*). Daarnaast kunnen gemeente en OCMW ondersteunende diensten gemeenschappelijk organiseren en kunnen ze een beheersovereenkomst opstellen over het gemeenschappelijk gebruik van mekaar personeelsleden. Onderstaande alinea's geven weer in welke mate de gemeentebesturen voldoen aan de verplichtingen en/of gebruik maken van de aangeboden instrumenten. We trachten de variatie niet alleen te verklaren aan de hand van de besproken gemeentekennmerken, maar gaan ook na of de opname van de OCMW-voorzitter in het college samenhangt met het gebruik van de verschillende instrumenten.

In onderstaande tabel gaan we na in welke mate er beheersovereenkomsten gesloten werden over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten en over het gebruik van elkaars personeelsleden. De bevindingen worden vergeleken met de resultaten uit 2008.

Tabel 30: Beheersovereenkomsten gemeente - OCMW, 2008 & 2012

	2008		2012		Chi ²
	%	N	%	N	
Beheersovereenkomst gemeenschappelijk gebruik diensten	22,4	255	36,9	160	p=0,001
Beheersovereenkomst gebruik elkaars personeelsleden	13,7	249	21,6	162	p=0,035

Beide vormen van beheersovereenkomsten komen anno 2012 frequenter voor dan bij de voorgaande meting. Terwijl in 2008 22% van de gemeenten beheersovereenkomsten had gesloten met het OCMW over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten, liep dit aandeel in de zomer van 2012 op tot 37%. Over het gebruik van elkaars personeelsdiensten had anno 2012 ruim een vijfde van de gemeenten een beheersovereenkomst gesloten met het OCMW. In 2008 bedroeg dit aandeel nog 14%. Net als bij de vorige meting zijn beheersovereenkomsten over het gemeenschappelijk gebruik van diensten frequenter dan overeenkomsten over het gebruik van elkaars personeelsleden. Deze vaststellingen houden stand wanneer we de analyse herhalen voor gemeentebesturen die aan beide metingen hebben deelgenomen (zie bijlage 10).

De mate waarin beide besturen beheersovereenkomsten afsluiten, hangt niet significant samen met de schaal van de gemeente noch met hun keuze om de OCMW-voorzitter al dan niet op te nemen in het college. Wel lijkt een politieke variabele van belang te zijn, met name de (dis)continuïteit van het bestuur. Onderstaande tabel toont de resultaten.

Tabel 31: Beheersovereenkomsten gemeente - OCMW, naar (dis)continuïteit bestuur

	Discontinu	Continu
Beheersovereenkomst gemeenschappelijk gebruik personeelsleden	24 27,6%	11 15,3%
N	87	72

p=0,062

In gemeenten waar tijdens de zittingsperiode 2007-2012 een andere bestuursmeerderheid was dan tijdens de zittingsperiode ervoor, zijn vaker beheersovereenkomsten gesloten tussen de gemeenten en het OCMW over het gemeenschappelijk gebruik van mekaar's personeelsleden dan in

gemeenten waar de meerderheid niet gewijzigd is na de lokale verkiezingen van 2006.

Voor de lokale besturen met een beheersovereenkomst over het gemeenschappelijk gebruik van diensten, gaan we de vorm van samenwerking na. Hebben zij ervoor geopteerd om gemeenschappelijke diensten op te richten of zijn er afzonderlijke diensten die samenwerken als gevolg van een beheersovereenkomst? Tabel 32 geeft het antwoord en vergelijkt de bevindingen met die van 2008.

Tabel 32: Wijze van samenwerking in beheersovereenkomsten gemeenschappelijk gebruik diensten, 2008 & 2012

	2008		2012		Chi ²
	%	N	%	N	
Gemeenschappelijke diensten opgericht	21,4	168	72,9	59	p=0,000
Samenwerking tussen afzonderlijke diensten	16,5	164	49,1	55	p=0,000

Gemeentebesturen die een beheersovereenkomsten gesloten hebben met OCMW's over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten, richten vaker gemeenschappelijke diensten op dan dat ze een samenwerking tussen afzonderlijke diensten op poten zetten. In vergelijking met 2008 komen beide vormen vaker voor. Terwijl anno 2008 een vijfde van de gemeenten gemeenschappelijke diensten had opgericht, loopt dit percentage in 2012 op tot 73%.² De diensten die het vaakst gemeenschappelijk worden georganiseerd door gemeente en OCMW zijn de ICT-dienst (27 gemeenten) en de personeelsdienst (18 gemeenten).

In bijna de helft van de gemeenten met een beheersovereenkomst over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten, is een samenwerking op poten gezet tussen afzonderlijke diensten. Anno 2008 was dit slechts in 17% van de gemeenten het geval. De personeelsdienst (17 gemeenten) en de ICT-dienst (10 gemeenten) zijn de diensten die het vaakst samenwerken als gevolg van een beheersovereenkomst. De financiële diensten werken in acht gemeenten samen. We merken op dat de bevindingen met de nodige omzichtigheid behandeld dienen te worden gezien de eerder kleine aantallen. Toch kan de orde van grootte van de cijfers een interessant aanknopingspunt opleveren.

Zoals blijkt uit tabel 30 werd in ruim een vijfde van de gemeenten een beheersovereenkomst afgesloten tussen gemeente en OCMW over het

² Deze vaststellingen blijven gelden wanneer de analyses worden herhaald bij die gemeenten die aan beide metingen hebben deelgenomen (zie bijlage 11).

gebruik van elkaars personeelsleden. Dergelijke beheersovereenkomsten hebben voornamelijk betrekking op ICT-ambtenaren (13 gemeenten) en financieel beheerders (10 gemeenten). In slechts één bevroegde gemeente hebben gemeente en OCMW een zelfde secretaris.

> 4.5. Relaties met burger

Om de band tussen burger en lokaal bestuur te versterken voert het Gemeentedecreet enkele instrumenten in die de participatie en betrokkenheid van de burger moeten verhogen. Zo biedt het decreet inwoners de mogelijkheid om voorstellen of verzoekschriften in te dienen bij de gemeenteraad. Een ander belangrijk instrument om de betrokkenheid van de burger te verhogen is de verplichting om een systeem van klachtenbehandeling te organiseren in alle Vlaamse gemeenten. We bespreken de verschillende vernieuwingen achtereenvolgens.

> 4.5.1. Voorstellen & verzoekschriften

Art. 200bis van het Gemeentedecreet geeft inwoners onder bepaalde voorwaarden (cf. *supra*) het recht om voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad te schrijven en te komen toelichten tijdens de gemeenteraad. Daarnaast geeft het Gemeentedecreet elke burger het recht om verzoekschriften in te dienen bij de raad. De gemeenteraad kan de ingediende verzoekschriften naar het college van burgemeester en schepenen of naar een gemeenteraadsc commissie verwijzen met het verzoek om uitleg te verstrekken over de inhoud. De gemeenteraad verstrekt binnen drie maanden na de indiening van het verzoekschrift een gemotiveerd antwoord aan de verzoeker.

Tabel 33 geeft weer in welke mate inwoners gebruik maken van deze instrumenten en vergelijkt de bevindingen met deze uit 2008.

Tabel 33: Voorstellen en/of verzoekschriften, 2008 & 2012

	2008		2012		Chi ²
	%	N	%	N	
Voorstellen	9,4	256	17,0	159	p=0,022
Verzoekschriften	10,7	252	21,5	158	p=0,003

Anno 2012 hebben burgers in respectievelijk 17% en 22% van de gemeenten een voorstel op de agenda van de gemeenteraad geplaatst of een verzoekschrift ingediend. Daarmee worden beide instrumenten frequenter

gebruikt dan in 2008. Deze vaststelling blijft hetzelfde wanneer we alleen kijken naar die gemeenten die aan beide metingen hebben deelgenomen (zie bijlage 12).

Splitsen we de antwoorden op naar gemeentekennmerken, dan stellen we vast dat zowel het inschrijven van voorstellen op de agenda van de gemeenteraad als het indienen van verzoekschriften samenhangt met het inwonertal van de gemeente. Tabel 34 toont de resultaten.

Tabel 34: Voorstellen en verzoekschriften ingediend, naar inwonertal

	Voorstellen		Verzoekschriften	
	%	N	%	N
<11.500	5,8	52	12,0	50
11.500-21.000	12,7	63	23,4	64
>21.000	36,6	41	31,7	41
Totaal	16,7	156	21,9	155
Chi ²	p=0,000		p=0,072	

Burgers uit grotere gemeenten brengen frequenter voorstellen op de agenda van de gemeenteraad dan mensen die in kleinere gemeenten wonen. In 6% van de gemeenten met minder dan 11.500 inwoners hebben inwoners al gebruik gemaakt van het recht om voorstellen en vragen over de beleidsvoering en de dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen. In gemeenten met meer dan 21.000 inwoners loopt dit op tot bijna 37%. Ook verzoekschriften worden vaker ingediend in gemeenten met een groter inwonertal. Het indienen van verzoekschriften lijkt wel frequenter voor te komen in kleinere gemeenten dan het inschrijven van voorstellen op de agenda van de gemeenteraad.

Het al dan niet ingediend hebben van verzoekschriften en/of voorstellen hangt ook samen met de (dis)continuïteit van de bestuursmeerderheid, zo toont onderstaande tabel.

Tabel 35: Voorstellen en verzoekschriften ingediend, naar (dis)continuïteit bestuur

	Voorstellen		Verzoekschriften	
	%	N	%	N
Discontinu	24,4	86	29,1	86
Continu	7,1	70	13,0	69
Totaal	16,7	156	21,9	155
Chi ²	p=0,004		p=0,017	

In gemeenten waar na de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 een andere meerderheid aan de macht is gekomen dan voorheen, hebben burgers vaker gebruik gemaakt van het recht om voorstellen op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen en verzoekschriften in te dienen. Hoewel de aantallen ingediende voorstellen en verzoekschriften op het eerste gezicht hoger lijken te liggen in grotere steden en gemeenten, zijn de verschillen na controle niet significant.

Aan de gemeentesecretarissen die aangaven dat inwoners uit hun gemeente al gebruik hadden gemaakt van het recht om voorstellen en vragen in te schrijven op de agenda van de gemeenteraad en/of reeds schriftelijk verzoekschriften hadden ingediend, vroegen we hoeveel voorstellen of verzoekschriften sinds het begin van deze zittingsperiode werden ingediend. Onderstaande tabel vergelijkt de bevindingen met de resultaten uit 2008.

Tabel 36: Aantal voorstellen/verzoekschriften, 2008 & 2012

	2008			2012			Chi ²
	Gem.	N	Std. Afw.	Gem.	N	Std. Afw.	
Aantal voorstellen	1,50	24	0,98	1,88	26	0,99	NS
Aantal verzoekschriften	1,81	27	1,44	1,82	33	1,40	NS

In de gemeenten waar tijdens de zittingsperiode 2007-2012 voorstellen op de agenda van de gemeenteraad werden ingeschreven, ging het gemiddeld om 1,9 voorstellen. Het gemiddelde aantal ingediende verzoekschriften bedroeg 1,8. Hoewel het aantal voorstellen positief lijkt te evolueren, stellen we geen significante verschillen vast tussen beide metingen. We kunnen met andere woorden stellen dat inwoners in meer gemeenten gebruik hebben gemaakt van hun rechten om voorstellen dan wel

verzoekschriften in te dienen, maar dat het aantal ingediende voorstellen/verzoekschriften sinds 2012 amper gestegen is. Gezien het beperkt aantal gemeenten waar verzoekschriften en/of voorstellen werden ingediend, splitsen we de aantallen niet verder op naar de gemeentekennmerken. Wel gaan we in onderstaande tabel na in hoeveel gemeenten verzoekschriften en/of voorstellen werden ingediend.

Tabel 37: Voorstellen en/of verzoekschriften ingediend sinds 2007

	%	N
Voorstellen noch verzoekschriften	73,1	114
Alleen voorstellen	5,8	9
Alleen verzoekschriften	9,6	15
Voorstellen en verzoekschriften	11,5	18
Totaal	100	156

p=0,000

In totaal hebben burgers in 27% van de gemeenten voorstellen, verzoekschriften of beide ingediend bij de gemeenteraad. In ruim een gemeente op tien zijn zowel voorstellen als verzoekschriften bij de gemeenteraad ingediend.

Tot slot onderzoeken we in tabel 38 of het indienen van voorstellen en verzoekschriften samen gaat in de verschillende gemeenten, of dat ze mekaar uitsluiten.

Tabel 38: Samenhang voorstellen en/of verzoekschriften ingediend

		Verzoekschriften	
		Ja	Nee
Voorstellen	Ja	18 54,5%	9 7,3%
	Nee	15 45,5%	114 92,7%

p=0,000

Het voorkomen van beide vormen van burgerparticipatie hangt samen. In 55% van de gemeenten waar inwoners verzoekschriften hebben ingediend, werden ook voorstellen ingeschreven op de agenda van de gemeenteraad, werden ook verzoekschriften ingediend. In 93% van de gemeenten waar

inwoners geen gebruik hebben gemaakt van hun recht om verzoekschriften in te dienen, hebben zij ook geen voorstellen geformuleerd.

> 4.5.2. Klachtenbehandeling

In welke mate voldoen de Vlaamse gemeenten aan de verplichting om een systeem van klachtenbehandeling te organiseren? Dat is de vraag die we zullen trachten te beantwoorden. Tabel 39 geeft een beeld van de aanwezigheid van systemen van klachtenbehandeling in de Vlaamse gemeenten en maakt de vergelijking met de meting uit 2008.

Tabel 39: Aanwezigheid van systeem van klachtenbehandeling volgens inwonertal, 2008 & 2012

	2008	2012
Systeem van klachtenbehandeling	133 52,6%	128 78,5%
N	253	163

p=0,000

Tabel 39 leert dat 79% van de gemeenten intussen een systeem van klachtenbehandeling heeft ingevoerd. Ter vergelijking: in de zomer van 2008 gaf 'slechts' 53% van de secretarissen aan dat in hun gemeente een systeem van klachtenbehandeling bestond. Wanneer we alleen naar de gemeenten kijken die twee maal hebben deelgenomen, komen we tot eenzelfde conclusie (zie bijlage 13).

Wanneer we de resultaten opsplitsen naar inwonertal lijken, net als bij de vorige meting, grotere gemeenten op het vlak van klachtenbehandeling verder te staan dan kleinere besturen. Deze verschillen zijn echter statistisch niet significant. Ook wat de andere gemeentekennmerken betreft vinden we geen significante verschillen.

Het Gemeentedecreet biedt gemeenten de mogelijkheid om een tweedelijnsklachtendienst te organiseren in de vorm van een ombudsdienst. Deze ombudsdienst kan op verschillende manieren opgericht worden:

- in eigen beheer;
- in samenwerking met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn dat de gemeente bedient;
- in het kader van een intergemeentelijk samenwerkingsverband, zoals bepaald in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;

- via een overeenkomst met de Vlaamse Ombudsdienst opgericht bij decreet van 7 juli 1998.

Om een beeld te krijgen van de organisatie van tweedelijnsvoorzieningen in Vlaanderen, vroegen we de secretarissen niet alleen of er een ombudsdienst aanwezig is binnen de gemeente, maar ook in welke vorm. Tabel 40 geeft de resultaten weer. Aangezien deze vraag bij de meting van 2008 niet werd opgenomen, is het onmogelijk om een vergelijking te maken.

Tabel 40: Is er een ombudsdienst binnen de gemeente?

	N	%
Ja	10	6,1
Nee	153	93,9
Totaal	163	100,0

In 6% van de gemeenten is een ombudsdienst aanwezig is. Dit lage percentage sluit aan bij voorgaande bevindingen, die slechts een beperkte interesse vaststelden bij de gemeenten om een dergelijke dienst te organiseren na de invoering van het Gemeentedecreet (Janssens & Pauwels 2006).

Kijken we naar de hoedanigheid van deze dienst, dan stellen we vast dat deze voornamelijk in eigen beheer wordt opgericht. Een opsplitsing naar inwonertal leert ons dat 70% van de huidige ombudsdiensten voorkomen in gemeenten met meer dan 21.000 inwoners. Gezien het kleine aantal gemeenten met een ombudsdienst dienen we voorzichtig te zijn bij de interpretatie van het cijfermateriaal en in de eerste plaats aandacht te hebben voor de orde van grootte ervan.

5. Besluit

Sinds het begin van de zittingsperiode 2007-2012 zijn de meeste bepalingen van het Gemeentedecreet in werking getreden. Dit rapport maakte een stand van zaken op van de feitelijke invoering van het Gemeentedecreet aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen van 2013 en gaf de evolutie in de implementatie weer ten opzichte van 2008. Daarnaast werd de differentiatie in de implementatie verklaard aan de hand van verschillende gemeentekennmerken. Hiervoor baseerden we ons op een feitenmeting die in de zomer van 2012 via een web enquête werd voorgelegd aan de Vlaamse gemeentesecretarissen.

In vergelijking met de meting van 2008 springen een aantal positieve evoluties in het oog: verschillende vernieuwingen die het Gemeentedecreet invoerde, lijken anno 2012 meer en meer ingang te vinden in de Vlaamse lokale besturen. Zo maken niet alleen de gemeenteraadsleden, maar ook de leden van het college van burgemeester en schepenen en de gemeentesecretaris beduidend vaker gebruik van de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren naar respectievelijk het college van burgemeester en schepenen, de gemeentesecretaris en andere personeelsleden van de gemeente. Daarnaast lijken gemeentebesturen meer energie te besteden aan de samenwerking met het OCMW, getuige hiervan het grotere aandeel beheersovereenkomsten dat tussen beide besturen is afgesloten. Andere positieve evoluties zijn de toename van het aantal interne controlesystemen, de sterkere aanwezigheid van managementteams, het frequenter voorkomen van deontologische codes voor gemeenteraadsleden, leden van het college van burgemeester en schepenen en het gemeentepersoneel. Ook de ontkoppeling van het burgemeesterschap en het voorzitterschap van de gemeenteraad en de invoering van klachtenbehandelingssystemen zijn vernieuwingen die frequenter voorkomen in de lokale besturen.

Toch komen uit de bevindingen een aantal werkpunten naar voor. Zo is het meerderheids-/minderheidsdenken nog sterk aanwezig bij de aanduiding van het voorzitterschap van de gemeenteraadscommissies, wat mogelijk nefast is voor de onafhankelijke positie van de gemeenteraad die het decreet nastreefde. Ook wat de betrokkenheid van de burger betreft lijken de gemeenten minder ambitieus te zijn dan de decreetgever beoogde: niet alleen het indienen van verzoekschriften of voorstellen is een weinig verspreide praktijk in Vlaanderen, ook de delegatie van het budgethouderschap naar wijkcomités of burgerinitiatieven lijkt dode letter te blijven.

Bovendien tekent zich op verschillende vlakken een differentiatie af wat de schaalgrootte van de gemeenten betreft. Onder meer de innovaties aangaande het personeelsbeleid komen frequenter voor in grotere gemeenten. Daarnaast slaagt het managementteam er in grotere gemeenten beter in om zijn stempel te drukken op bepaalde taken. Ook de verschillende instrumenten om de verhouding tussen burger en bestuur te verbeteren, lijken meer ingang te vinden in de grotere gemeenten. In middelgrote gemeenten lijkt minder delegatie plaats te vinden van de gemeenteraad naar het college en van het college naar de gemeentesecretaris.

Met het oog op toekomstig onderzoek benadrukken we dat bovenstaande cijfers slechts een deel van het verhaal vertellen: ze geven slechts weer in welke mate de gemeenten formeel voldoen aan de vigerende juridische bepalingen en in welke mate de aangeboden instrumenten daadwerkelijk gebruikt worden. Naast het formele aspect wordt algemeen aangenomen dat ook inzicht in de informele contacten en gebruiken cruciaal is voor een goed en volledig begrip van de lokale besturen. Inzichten in de percepties van lokale politici en ambtenaren ten aanzien van het Gemeentedecreet vormen dan ook een interessante zo niet noodzakelijke aanvulling bij bovenstaande bevindingen. Daarom werd in de zomer van 2012 een perceptiemeting over (de vernieuwingen in) het Gemeentedecreet uitgevoerd bij de gemeenteraadsleden, schepenen, burgemeesters, gemeentesecretarissen en financieel beheerders. Mogelijk kunnen deze data in een volgende fase van het onderzoek enkele verklaringen bieden voor de hierboven beschreven vaststellingen.

Tot slot blijft de vraag naar de effectiviteit van het Gemeentedecreet onbeantwoord in bovenstaande analyses. Leiden de verschillende juridische verplichtingen en aangeboden instrumenten tot het beoogde resultaat of schieten ze hun doel voorbij? Ook deze vraag zal in een volgende fase van het onderzoek een antwoord krijgen.

Bijlage 1: Aanwezigheid gemeenteraadscommissies, 2008 & 2012

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
Ja	95 59,7%	102 71,8%
Nee	64 40,3%	40 28,2%
N	159	142

P=0,028

Bijlage 2: Aantal gemeenteraadscommissies, 2008 & 2012

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	Mean	N	Std. Afwijking
2008	3,5213	94	2,33592
2012	3,3465	101	2,43900
Totaal	3,4308	195	2,38532

P=NS

Bijlage 3: Aantal gemeenteraadscommissies voorgezeten door een oppositieraadslid

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
0	83 88,3%	91 90,1%
1	9 9,6%	7 6,9%
2	0 0,0%	1 1,0%
3	2 2,1%	2 2,0%
N	94	101

P=NS

Bijlage 4: Delegatie gemeenteraad naar college

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
Ja	113 72,4%	125 87,4%
Nee	43 27,6%	18 12,6%
N	156	143

P=0,001

Bijlage 5: Bepaling begrip dagelijks bestuur door de gemeenteraad

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
Ja	152 95,6%	132 92,3%
Nee	7 4,4%	11 7,7%
N	159	143

P= NS

Bijlage 6: Aanwezigheid deontologische codes

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012	Chi ²
Gemeenteraad	65,0% 157	84,2% 139	p=0,000
College	40,60% 160	67,20% 134	p=0,000

Bijlage 7: Wijzigingen m.b.t. gemeentepersoneel

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012	Chi ²
Meer contractuele personeelsleden	11,9% 159	19,9% 136	p=0,062
Mandaatstelsel	4,40% 160	6,30% 142	NS
Kabinet- / fractiepersoneel	20,6% 160	19,6% 143	NS
Deontologische code	50,6% 160	77,7% 139	p=0,000

Bijlage 8: Aanwezigheid afsprakennota

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
Ja	89 57,1%	84 59,6%
Nee	67 42,9%	57 40,4%
N	156	141

P=NS

Bijlage 9: Delegatie CBS > secretaris & secretaris > gemeentepersoneel

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012	Chi ²
CBS > secretaris	15,1% 159	40,1% 142	p=0,000
secretaris> gemeentepersoneel	25,0% 160	35,4% 144	p=0,048

Bijlage 10: Aanwezigheid intern controlesysteem

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
Ja	82 51,6%	88 62,4%
Nee	77 48,4%	53 37,6%
N	159	141

P=0,059

Bijlage 11: Samenwerking met het OCMW

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012	Chi ²
Beheersovereenkomst over gemeenschappelijk gebruik diensten	25,8% 159	40,3% 139	p=0,008
Beheersovereenkomst over gebruik van elkaars personeelsleden	14,0% 157	23,4% 141	p=0,037
Afzonderlijke diensten die samenwerken	19,4% 103	50,0% 52	p=0,000
Gemeenschappelijke diensten opgericht	22,9% 105	75,0% 56	p=0,000

Bijlage 12: Voorstellen en verzoekschriften ingediend sinds het begin van de zittingsperiode 2007-2012

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012	Chi ²
Voorstellen	7,5% 160	18,0% 139	P=0,006
Verzoekschriften	10,2% 157	23,2% 138	P=0,003

Bijlage 13: Aanwezigheid systeem van klachtenbehandeling

In de analyse worden alleen die gemeenten betrokken die aan beide metingen hebben deelgenomen.

	2008	2012
Ja	88 56,1%	114 80,3%
Nee	69 43,9%	28 19,7%
N	157	142

P=0,000

Referenties

Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2012, *Binnenband. Themanummer: Vlaamse profielschets*, vol 17, no. 77, p. 23.

Billiet, J & Carton, A 2011, 'Dataverzameling: gestandaardiseerde interviews en zelf-in-te-vullen vragenlijsten', in J Billiet, H Waege (eds.), *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, De Boeck, Berchem.

Blumberg, B, Cooper, DR & Schindler, PS 2008, *Business research methods*, McGraw-Hill Education, Berkshire.

Cook, C, Heath, F & Thompson, RL 2000, 'A meta-analysis of response rates in web- or internet-based surveys', *Educational and Psychological Measurement*, vol 60, no. 6, pp. 821-836.

Couper, MP 2000, 'Web surveys - A review of issues and approaches', *Public Opinion Quarterly*, vol 64, no. 4, pp. 464-494.

Crawford, SD, Couper, MP & Lamias, MJ 2001, 'Web surveys: Perceptions of burden', *Social Science Computer Review*, vol 19, no. 2, pp. 146-162.

Dillman, DA 1978, *Mail and telephone surveys: The total design method*, Wiley, New York.

Dillman, DA 2000, *Mail and internet surveys: The tailored design method*, Wiley, New York.

Dillman, DA & Bowker, DK 2000, *The web questionnaire challenge to survey methodologists*, viewed 4 April 2013, <<http://www.websm.org/uploadi/editor/Dillman.pdf>>.

Dillman, DA, Tortora, RD & Bowker, D 1998, 'Principles for constructing web surveys', Technical Report, Social and Economic Sciences Research Center, Washington State University, Washington.

Enticott, G 2003, 'Researching local government using electronic surveys', *Local Government Studies*, vol 29, no. 2, pp. 52-67.

Heerwegh, D 2001, 'Survey-onderzoek middels het Internet. Een exploratie van het terrein', Leuven.

Heerwegh, D 2005, 'Effects of personal salutations in e-mail invitations to participate in a web survey', *Public Opinion Quarterly*, vol 69, no. 4, pp. 588-598.

Heerwegh, D & Loosveldt, G 2003, 'An evaluation of the semiautomatic login procedure to control web survey access', *Social Science Computer Review*, vol 21, no. 2, pp. 223-234.

Heerwegh, D & Loosveldt, G 2009, 'Explaining the intention to participation in a web survey: a test of the theory of planned behaviour', *International Journal of Social Research Methodology*, vol 12, no. 3, pp. 181-195.

Heerwegh, D, Vanhove, T, Matthijs, K & Loosveldt, G 2005, 'The effect of personalization on response rates and data quality in web surveys', *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice*, vol 8, no. 2, pp. 85-99.

Janssens, L & Pauwels, T 2006, 'Klachtenbehandeling in de Vlaamse gemeenten. Is het glas halfvol of halfleeg?', Vlaamse Ombudsdienst, Brussel.

Manfreda, KL, Bosnjak, M, Berzelak, J, Haas, I & Vehovar, V 2008, 'Web surveys versus other survey modes', *International Journal of Market Research*, pp. 79-104.

Olislagers, E, Ackaert, J, De Rynck, F & Reynaert, H 2009, 'Het gemeentedecreet: een eerste stand van zaken', Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Hasselt.

Olislagers, E, Ackaert, J, De Rynck, F & Reynaert, H 2010, 'Percepties over het gemeentedecreet vergeleken', Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Hasselt.

Pearson, J & Levine, RA 2003, 'Salutations and response rates to online surveys', *Fourth international conference on the impact of technology on the survey process*, University of Warwick.

Plees, Y & Laurent, T 1998, 'The Belgian municipal secretary: A manager for the municipalities?', in K Klausen, A Magnier (eds.), *The anonymous leader: appointed CEO's in Western local government*, Odense University Press, Odense.

Porter, SR & Whitcomb, ME 2003, 'The impact of contact type on web survey response rates', *Public Opinion Quarterly*, vol 67, no. 4, pp. 579-588.

Schaefer, DR & Dillman, DA 1998, 'Development of a standard e-mail methodology. Results of an experiment', *Public Opinion Quarterly*, vol 62, no. 3, pp. 378-397.

Selwyn, N & Robson, K 1998, 'Using e-mail as a research tool', *Social Research Update*, no. 21.

Stanton, JM 1998, 'An empirical assessment of data collection using the Internet', *Personnel Psychology*, vol 51, no. 3, pp. 709-726.

Steen, T & Wille, A 2005, 'Strengthening Local Government in the Netherlands and Flanders: Similar Problems, Different Solutions?', in H Reynaert, K Steyvers, P Delwit, J-B Pilet (eds.), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Vanden Broele, Brugge.

Tse, A 1998, 'Comparing the response rate, response speed and response quality of two methods of sending questionnaires: Email vs. mail', *Journal of the Market Research Society*, vol 40, no. 4, pp. 353-361.

Walston, JT, Lissitz, RW & Rudner, LM 2006, 'The influence of web-based questionnaire presentation variations on survey cooperation and perceptions of survey quality', *Journal of Official Statistics*, vol 22, no. 2, pp. 271-291.

Watt, JH 1999, 'Internet systems for evaluation research', in G Gay, TL Bennington (eds.), *Information technologies in evaluation: Social moral, epistemological, and practical implications*, Jossey-Bass, San Francisco.

Witte, JC, Amoroso, LM & Howard, PE 2000, 'Research methodology. Method and representation in internet-based survey tools - mobility community and cultural identity in survey2000', *Social Science Computer Review*, vol 18, no. 2, pp. 179-195.

Yun, GW & Trumbo, CW 2000, 'Comparative response to a survey executed by post, email and web form', *Journal of Computer Mediated Communication*, vol 6, no. 1.

Beleidsaanbevelingen

Vertrekkende vanuit de onderzoeksresultaten formuleren we enkele beleidsaanbevelingen.

Zorg voor voldoende differentiatie naargelang gemeentekennmerken

Wat de formele invoering van het Gemeentedecreet betreft wijzen de onderzoeksbevindingen op een differentiatie naargelang de grootte van de gemeenten: verschillende vernieuwingen die het decreet doorvoerde, vinden makkelijker ingang in grotere dan in kleinere gemeenten. Sommige instrumenten die het Gemeentedecreet oplegt of aanbiedt zijn mogelijk meer op maat van grotere gemeenten gemaakt. Bijkomende mogelijkheden tot differentiatie zouden een oplossing kunnen bieden en zo mogelijk bijdragen tot een meer verregaande invoering van het decreet.

Besteed voldoende aandacht aan ondersteuning, zeker voor kleinere gemeenten

De minder verregaande implementatie van het Gemeentedecreet in kleinere gemeenten kan tevens een gevolg zijn van een gebrek of tekort aan hulp en ondersteuning. Mogelijk kunnen ondersteuningsinitiatieven ontwikkeld worden op juridisch vlak. Ook hulp bij de opmaak van het strategisch meerjarenplan kan een positieve impact hebben op de invoering van het decreet. Deze ondersteuning kan onder meer van koepelorganisaties of vanuit de academische wereld komen. Daarnaast kunnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden een interessante vorm van ondersteuning zijn en een antwoord bieden op eventuele capaciteitsproblemen van kleinere lokale besturen.

Besteed voldoende aandacht aan monitoring en opvolging

De onderzoeksbevindingen tonen aan dat de formele implementatie van het Gemeentedecreet een geleidelijk proces is dat de nodige tijd vergt. Een vervolgonderzoek kan nagaan of deze evolutie zich verder zet en kan eventuele pijnpunten en/of belemmeringen aan het licht brengen met het oog op een meer verregaande implementatie.