

Bijgewerkt rapport na stuurgroep 12 december 2011

**Onderzoek van de Samenwerking tussen de Vlaamse Centrumsteden en
hun OCMW's op vlak van Financieel Management**

Fase 1 : Verfijning probleemstelling en ontwerp van analysekader

- Onderzoek in opdracht van Kenniscentrum Vlaamse Steden en VVSG -

Geoffrey Vanderstraeten

Bram Verschuere

Stijn Goeminne

Filip De Rynck

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING : VOORSTELLING ONDERZOEK.....	5
Doel en onderzoeksvragen	5
Rapport fase 1: verfijning probleemstelling en ontwerp analysekader	6
1 CONCEPTUEEL KADER	7
1.1 Financieel Management	7
1.1.1 Financieel Management algemeen	7
1.1.2 Financieel management voor de publieke sector.....	8
1.1.3 Financieel management voor dit onderzoek	8
1.2 Samenwerking	11
1.2.1 Verschillende theoretische samenwerkingstypologieën	13
1.2.2 Poging tot koepeltypologie	17
2 VERFIJNDE ONDERZOEKSVRAGEN.....	18
3 ANALYSEKADER.....	19
3.1 Matrix samenwerkingsvormen – financieel management.....	19
3.2 Focusgroepen	19
4 CONTEXT EN RANDVOORWAARDEN.....	21
4.1 Context.....	21
4.1.1 De algemene omgevingscontext.....	21
4.1.2 De specifieke lokale context	24
4.2 Randvoorwaarden per categorie	25
4.2.1 Randvoorwaarden uit de algemene omgevingscontext die impact hebben op de samenwerking.....	25
4.2.2 Randvoorwaarden uit de lokale context die impact hebben op de samenwerking..	27
5 STATUS QUAESTIONIS.....	29
5.1 Samenwerking stad – OCMW algemeen.....	29

5.2	Bestaand onderzoek naar de samenwerking stad – OCMW op vlak van financieel management.....	34
	BIBLIOGRAFIE.....	37
	BIJLAGEN.....	41
	Bijlage 1: Beheersmatige samenwerking stad-OCMW financieel management.....	41
	Bijlage 2: Voorbeelden activiteiten bij resultaatsgebieden financieel beheerder.....	42
	Bijlage 3: Conceptueel-theoretische lijst samenwerkingsvormen.....	47
	Bijlage 4: Matrix voor systematisering van empirisch onderzoek.....	51

INLEIDING : VOORSTELLING ONDERZOEK

Doel en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft tot doel inzichten op te leveren met betrekking tot de mogelijke samenwerking tussen de stadsbesturen van de 13 Vlaamse centrumsteden en hun respectievelijke OCMW's. Het onderzoek gaat in het bijzonder over de samenwerking op het vlak van de financiën en het financieel beheer.¹ Er wordt gekeken naar de invloed van verschillende randvoorwaarden op de samenwerking en naar de impact die nieuw beleid heeft op deze aspecten en op de samenwerking. De op basis van dit onderzoek bekomen inzichten moeten leiden tot beleidsrelevante voorstellen, op de eerste plaats voor de lokale besturen en vervolgens ook voor de toezichthoudende overheid, over de mogelijkheid en wenselijkheid van samenwerking en welke vorm en inhoud deze samenwerking dan kan of zou moeten aannemen.

Concreet worden **volgende vragen** vooropgesteld:

- Komt het deeldomein van de financiën in aanmerking voor een versterkte samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectievelijke OCMW's?
- Zo ja, welke inhoud moet deze samenwerking krijgen?
- Zo ja, welke vorm kan die samenwerking tussen centrumsteden en hun respectievelijke OCMW's aannemen?
- Zo neen, welke zijn de hinderpalen die een samenwerking uitsluiten of bemoeilijken en wat kan daaraan eventueel gebeuren?

Op basis van een studie van verschillende types randvoorwaarden en het opnemen van cases en best practices zal dit onderzoek bovenstaande vragen beantwoorden.

¹ In deze studie gebruiken we voor deze begrippen de koepelterm 'financieel management'.

Rapport fase 1: verfijning probleemstelling en ontwerp analysekader

In het voorliggende rapport wordt de eerste fase van het onderzoek, *de verfijning van de probleemstelling*, uiteengezet en wordt een analysekader ontworpen. Dit rapport wordt besproken op de stuurgroep van 12 december 2011 te Gent. De leden van de stuurgroep krijgen hier de mogelijkheid accenten te leggen die door de onderzoeksgroep kunnen worden meegenomen in het verdere verloop van het onderzoek.

Het rapport valt uiteen in vijf delen. In de eerste drie delen geven we de belangrijkste instrumenten voor ons onderzoek weer. Zo formuleren we in deel 1 de definities van de concepten samenwerking en financieel management. Een duidelijke omschrijving van deze concepten is nodig willen we weten wat precies te onderzoeken. In deel 2 geven we de verfijnde onderzoeksvragen weer voor ons onderzoek. Deze willen we beantwoord zien in ons empirisch onderzoek door middel van de methode van focusgroepen en met behulp van de matrix voorgesteld in deel 3, het analysekader. In de laatste twee delen geven we vervolgens een overzicht van het (juridische) kader en de informatie uit de literatuur over dit onderwerp. Zo schetsen we in deel 4 de context waarbinnen een mogelijke samenwerking zich afspeelt en de randvoorwaarden die deze samenwerking kunnen beïnvloeden. Ten slotte worden in deel 5, de status quaestionis, de belangrijkste conclusies uit de beleidsgerichte documenten en uit het reeds verrichte empirisch onderzoek naar de samenwerking tussen stad en OCMW samengevat.

1 CONCEPTUEEL KADER

Het onderzoeksobject van deze studie betreft de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's op het vlak van financieel management. Belangrijk is te beginnen met duidelijke omschrijvingen van de terminologie, zodat de grenzen van het onderzoeksdomein duidelijk afgebakend zijn.

1.1 Financieel Management

1.1.1 Financieel Management algemeen

Financieel management is moeilijk te vatten in een definitie. Het ontbreekt de literatuur aan een duidelijke omschrijving van het begrip financieel management. Volgens Van Horne & Wachowicz (2008; 2) heeft financieel management te maken met *“the acquisition, financing and management of assets with some overall goal in mind”*. Soms wordt het begrip verklaard vanuit het winstmotief van een onderneming, zoals in Shim & Siegel (2007: 1) die financieel management definiëren als *“the process of planning decisions in order to maximize the owners' wealth”*. Echter, dergelijke definities zijn te beperkt om toe te passen binnen de non-profitsector. Daarom wordt het begrip als dusdanig vaak niet gedefinieerd, maar wordt het geïllustreerd aan de hand van de activiteiten die onder de noemer “financieel management” worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in van Alphen (2000). De definitie van van Beek (2003: 28) dat financieel management *“alle activiteiten [zijn] binnen de financiële functie waarmee een bijdrage kan geleverd worden aan de realisatie van de doelstellingen”* neemt ditzelfde standpunt in. Ook Dorsman *et al.* (2000) geven geen definitie en beginnen hun boek met een beschrijving van de evolutie van de taken van de financiële manager. Khan & Jain (2008: 1-1) stellen hun definitie expliciet op vanuit deze invalshoek: *“financial management is concerned with the duties of the financial managers”*. Ook Gitman (2004: 3, 639) kiest voor dezelfde aanpak: *“financieel management heeft te maken met de taken van de financiële manager in de organisatie. De financiële managers beheren de financiële zaken van de organisatie [...] zowel in profit als non-profit”*.

1.1.2 Financieel management voor de publieke sector

In handboeken Public Sector Management wordt financieel overheidsmanagement als deeldomein vaak wel behandeld, maar meestal niet gedefinieerd. We verwijzen bijvoorbeeld naar Bovaird & Löffler (2009), Flynn (2007) of Peters & Pierre (2002). In Bergmann (2010) vinden we wel een definitie : *“Public sector financial management is any activity in order to analyze, structure, set objectives and implement measures in the field of finance if the entity addressed is a government of any level”*. Ook in de literatuur die zich toespitst op de Belgische of Vlaamse context blijft het begrip vrij ongedefinieerd, we verwijzen naar Bouckaert & Van Nuffel (2000), De Cooman, Gijssels & Schulpen (2007), Leroy (2006) of Weets (2011) die publiceren over financieel management in de publieke sector, maar het begrip ongedefinieerd laten. Enige definiëring vinden we in Matthijs *et al.* (2007: 417), die financieel overheidsmanagement omschrijven als: *“de voorziening en efficiënte aanwending van de financiële middelen, evenals op de controle daarop”*.

De definitie van Matthijs *et al.* (2007) sluit aan bij de beschrijving van Bouckaert & Dujardin (1997) dat financieel overheidsmanagement te maken heeft met:

- het projecteren van plannen in de toekomst (budget en begroting);
- het registreren van wat er nu aan het gebeuren is (prestatiemetingen en boekhoudingen);
- het uitleggen aan de bevolking van wat men gedaan heeft en op welke manier dit is gebeurd (evaluaties en audit).

Met deze beschrijving komen we dicht bij de directe koppeling die Bouckaert & Van Nuffel (2000) net als Weets (2011) leggen tussen financieel overheidsmanagement en de financiële cyclus. Deze bestaat uit het budget (begroting), de boekhouding en audit, die op hun beurt aansluiten bij de Beleids- en Beheerscyclus van de overheidsadministraties.

1.1.3 Financieel management voor dit onderzoek

Wanneer we beide elementen uit het bovenstaande koppelen en vertalen naar de context van lokale besturen, beschouwen we financieel management in dit onderzoek als *“de taken die de financieel beheerder (als financieel manager) uitvoert binnen de financiële cyclus”*.

De financiële cyclus is deel van de in te voeren Beleids- en Beheerscyclus. De taken van de financieel beheerders situeren zich voornamelijk binnen de beheerscyclus. Met hun taken ondersteunen ze het beleid, echter het bepalen van het beleid is uiteindelijk een politieke beslissing. Zo vertaalt de financieel beheerder bijvoorbeeld de strategische doelstellingen en acties uit de beleidsnota in een financiële nota, waarbij de bepaling van de strategische doelstellingen tot het domein van de bestuursorganen behoort.

Het zullen de taken van de financieel beheerders zijn die de basis vormen voor voorliggende studie over de samenwerking tussen OCMW's en steden op het vlak van financieel management.

Voor de bepaling van de taken van de financieel beheerders baseren we ons op een studie van de Vlaamse Overheid die leidde tot het opstellen van profielschetsen voor gemeente- en OCMW-ontvangers. Gezien deze profielschetsen werden gevalideerd door een stuurgroep waarin zowel ABB, VVSG als de federaties van secretarissen en ontvangers waren vertegenwoordigd, mogen we dit als een goede staalkaart van activiteiten en taken van ontvangers beschouwen.²

In deze schetsen wordt het doel van de functie van financieel beheerder omschreven als het leiden (plannen, organiseren, coördineren, opvolgen, evalueren, rapporteren en bijsturen) van de activiteiten van de financiële functie binnen de organisatie (zijnde gemeente/OCMW), teneinde de doelstellingen van het bestuur te vrijwaren via een effectief, efficiënt en kostenbewust beheer.

Verskillende resultaatgebieden die gelijklopend zijn tussen de profielschetsen van beheerders voor gemeenten en OCMW's worden onderscheiden³. Voor ons onderzoek zijn volgende 7 gebieden relevant⁴:

² De profielschetsen worden verspreid op de websites van de leden van de stuurgroep. Wij consulteerden de website van de Vlaamse Lokale Ontvangers en vonden de profielschetsen op volgend adres : <http://www.ontvangers.be/Bibliotheek/Functiebeschrijvingontvanger/tabid/496/Default.aspx>.

³ Voorbeelden van activiteiten bij elk van de resultaatgebieden zijn opgenomen in [bijlage 2](#)

⁴ HRM wordt wel in beide profielen vermeldt, maar wordt in deze studie niet als apart aspect behandeld. Het zal wel een rol spelen binnen de verschillende andere aspecten van financieel management.

1. Financiële planning op LT (MJP), MLT (budget) en KT (thesaurieplanning, liquiditeitsplanning...)

Op basis van de prioriteiten van het beleidsorgaan (het CBS voor gemeenten en de Raad voor OCMW's) en in overleg met het managementteam, opstellen van het voorontwerp van de financiële nota van het meerjarenplan, de jaarlijkse herziening ervan, het jaarlijks budget en de budgetwijzigingen, teneinde tot een optimale bedrijfsfinanciering te komen en voor het bestuur en de administratie het kader te creëren dat richting geeft bij het nemen van de dagelijkse operationele beslissingen.

2. Boekhouding en jaarrekening

Instaan voor het voeren en afsluiten van de boekhouding en het opmaken van de jaarrekeningen, teneinde aan het bestuur en de leiding van de administratie steeds een correcte weergave van de financiële situatie te kunnen geven en te verzekeren dat aan alle wettelijke en decretale bepalingen is voldaan.

3. Fiscale en niet-fiscale debiteurenbeheer

Het in volle onafhankelijkheid coördineren, plannen, organiseren, opvolgen, evalueren en bijsturen van de activiteiten m.b.t. het innen van fiscale (voor gemeenten) en niet-fiscale inkomsten en subsidies (voor beiden), teneinde te verzekeren dat alle inkomsten rechtmatig, correct en tijdig geïnd worden.

4. Rapportering & analyse

Maken van analyses van data, gegevens en informatie en opstellen van rapporten teneinde inzicht in de financiële processen te verwerven om deze te optimaliseren, beslissingsprocessen te ondersteunen en zodoende de operationele en strategische doelstellingen van de organisatie te behalen en te voldoen aan de interne en externe rapporteringvereisten.

5. Financieel management

Binnen de decretale grenzen, aansturen van het financieel management van de organisatie en instaan voor een correcte implementatie ervan, teneinde bij te dragen tot het optimaal gebruik van de beschikbare middelen en teneinde de wettelijkheid en regelmatigheid van alle financiële verrichtingen te verzekeren

6. *Interne financiële controle (met inbegrip van visum)*

Onder de functionele leiding van de secretaris en in overleg met het managementteam, een strategische rol spelen bij het opzetten van systemen van interne financiële controle-, teneinde de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie te kunnen waarborgen, de wettigheid en regelmatigheid van de beslissingen te verzekeren en fouten, misbruiken of fraude te vermijden.

7. *Externe contacten inclusief samenwerkingsverbanden en verzelfstandigde organisaties*

Onderhouden van goede externe contacten met relevante personen of instanties en de organisatie vertegenwoordigen op evenementen of fora, teneinde de werking van het bestuur te faciliteren en/of haar belangen te verdedigen.

In een verdere fase van het onderzoek zullen de verschillende mogelijke vormen van samenwerking getoetst worden op bovenstaande resultaatgebieden.

1.2 Samenwerking

Het concept samenwerking houdt een zekere vanzelfsprekendheid in. Iedereen kan zich wel voorstellen wat het ongeveer inhoudt. In de literatuur zijn er echter een veelvoud aan definities voor dit concept, vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines (Smith *et al.*, 1995; De Bruijn, 2003; Hendriks & Tops, 2003). In dit onderzoek wordt de mogelijkheid tot samenwerking tussen stad en OCMW onderzocht in de context van lokaal financieel management in de centrumsteden. Stad en OCMW zijn beiden lokale openbare besturen⁵ met een eigen rechtspersoonlijkheid en situeren zich op hetzelfde bestuurlijke niveau, namelijk lokaal. Samenwerking tussen meerdere openbare besturen wordt in de literatuur omschreven met de term 'interbestuurlijke samenwerking'. Bij een brede invulling van dit begrip fungeert het als koepelterm voor elk contact en interactie/raakpunt tussen besturen en organisaties (Wayenberg *et al.*, 2007: 2-3). Dit is een zeer ruime en veelomvattende definitie.

⁵ Lokale, strikt publieke actoren, waarvan de emanantie zowel politiek/democratisch gelegitimeerd als ambtelijk kan zijn (Bouckaert *et al.*, 2002)

Ook in beleidsteksten wordt samenwerking vaag, en dus impliciet ook breed, benaderd. Het doel van intensere samenwerking tussen gemeente en OCMW wordt in de beleidsnota van de minister bevoegd voor Bestuurszaken als volgt verwoordt: *“Samenwerking vereist dat er gezamenlijke afspraken moeten gemaakt worden, zowel op ambtelijk als politiek niveau. Dergelijke afspraken hebben als doel om het beheer van de diensten van beide besturen te optimaliseren, maar ook om te komen tot een efficiëntere en effectievere dienstverlening. Dit is realiseerbaar door mogelijke overlapping tussen wat beide besturen doen te voorkomen, leemtes aan te pakken en concurrentie tussen besturen tegen te gaan. Afspraken en overleg leiden dus tot een taakverdeling m.b.t. de verschillende beleidsmateries en de strategische, coördinerende of uitvoerende taken die daarmee samenhangen”* (Beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014). Uit deze passage kunnen we ook –in grote lijnen– afleiden hoe ‘samenwerking’ dan dient ingevuld te worden, en op welke niveaus dat dan dient te gebeuren: ambtelijke afspraken, politieke afspraken, overleg, taakverdeling,... in de strategische, coördinerende of uitvoerende taken [van lokale besturen]. Dezelfde passage maakt ook duidelijk dat er, zeker voor onderzoeksdoeleinden maar ook voor praktische doeleinden, nog heel wat conceptuele duidelijkheid vereist is omtrent het begrip ‘samenwerking’. Ook het Witboek, waarin de ambitie voor meer samenwerking wordt herhaald, helpt ons niet vooruit voor de conceptuele afbakening van wat ‘samenwerking’ dan moet betekenen.

In de onderzoeksoproep die recentelijk werd gelanceerd door ABB, is er inzake samenwerking tussen gemeente en OCMW voor de zogenaamde ondersteunende diensten sprake van drie theoretische samenwerkingsmodellen: shared service centers (diensten afgescheiden van stad en OCMW, en ondergebracht in een nieuwe –aparte– structuur die stad en OCMW samen aansturen), feitelijke integratie van diensten (met één organogram), en beheersovereenkomsten (waarbij het ene bestuur diensten levert voor het andere). Het recent door de VVSG (Sels, 2011: 1) ontwikkelde afwegingskader om samenwerkingsvormen tussen gemeente en OCMW voor de ondersteunende diensten te helpen beslissen vertrekt van de organisatievormen die decretaal voorzien zijn: vormen van verzelfstandiging waar andere besturen/actoren kunnen bij betrokken worden (vb. privaatrechtelijke EVA), vormen van intergemeentelijke samenwerking, beheersovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, of verenigingen volgens Titel VIII van het OCMW-decreet. Deze typologieën van samenwerkingsvormen hebben het voordeel van de duidelijkheid en van het feit dat ze de juridische toets kunnen doorstaan. Ze schieten echter tekort om de vele aspecten waarop samenwerking betrekking kan hebben af te dekken, omdat ze enkel focussen op ondersteunende diensten of heel operationele aspecten van samenwerking tussen stad en OCMW.

Het onderzoek door Hogeschool Gent voor stad Kortrijk heeft immers geleerd dat ‘samenwerking’ een vlag is die vele ladingen kan dekken: informele vormen van coördinatie staan naast heel formele en decretaal geregelde samenwerkingsvormen (De Rynck & Verschuere, 2010). Ook het niveau in de organisatie waarop de samenwerking plaats grijpt is niet neutraal: er is samenwerking op politiek en op ambtelijk niveau. Op het ambtelijk niveau is er samenwerking op het leidinggevend en op het uitvoerend niveau. En samenwerking omvat (een mix van) strategische elementen (‘beleidskeuzes’), tactische elementen (organisatie van dienstverlening) en operationele elementen (het beheer van de dienstverlening). Daarom is het aan te bevelen om in die onderzoek te werken met een typologie die die verschillende niveaus kan afdekken. We vertrekken hier van een theoretische lijst van dimensies waarop samenwerking betrekking kan hebben, om te komen tot een soort ‘boomstructuur’ met mogelijke samenwerkingsvormen. Deze benadering biedt het voordeel van de volledigheid: wellicht kan een groot deel van de samenwerkingsvormen die empirisch kunnen worden vastgesteld in de 13 centrumsteden geplaatst worden in deze typologie. De typologie dient dus in de eerste plaats een inventariserend doel.

Ten tweede willen we ons in dit onderzoek niet beperken tot één specifiek type van samenwerking tussen stad en OCMW. Bij de zoektocht naar de geschikte vorm waarbinnen stad en OCMW kunnen samenwerken op vlak van financieel management moeten we ook oog hebben voor o.a. de mogelijkheid van derden in het samenwerkingsverband (bijv. openbare besturen op een hoger niveau zoals het provinciebestuur of de Vlaamse overheid; (semi-) private organisaties;...), voor samenwerking op een andere schaal dan de lokale (binnen-/bovenlokaal), enz. Een brede afbakening van het concept samenwerking, waarbij een grote verscheidenheid aan types samenwerkingsverbanden bij in aanmerking komen, is dus aangewezen.

1.2.1 Verschillende theoretische samenwerkingsstypologieën

De verschillende dimensies van onze typologie zijn: niveaus in de Beleids- en Beheercyclus, plaats in het organogram, schaal, formalisering en finaliteit.

a) Niveaus van samenwerking in de Beleids- en Beheerscyclus

Samenwerking tussen stad en OCMW rond een bepaald managementterrein, in dit geval financieel management, kan op beleidsmatig en/of op beheersmatig vlak. Deze beleids- en beheersmatige aspecten vertalen zich in het maken van keuzes, uiteraard voor zoverre de regelgeving van de centrale overheden toelaat dat het lokaal bestuur autonoom keuzes kan/mag

maken, op drie niveaus: het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau. Zo kan een samenwerking bestaan uit (een mix van) strategische processen, tactische processen en/of operationele processen (Nieuwenhuis, 2010; De Rynck & Verschuere, 2010: 16-17):

- *Strategische processen = beleidskeuzes*: het voorbereiden van beleid, formuleren van beleidsdoelstellingen, het bepalen van doelgroepen en het opstellen van beleidsprioriteiten (beleidsbeslissing). Vertaald naar het domein van het financieel management zouden we in dit geval kunnen spreken van de financiële keuzes die een lokaal bestuur op het vlak van begroting moeten maken: welke beleidsopties nemen we (wat doen we, voor wie), en hoeveel middelen reserveren we daarvoor? Of ook: welke belastingen heffen we, en in welke mate (beslissen over relatieve aandelen van inkomsten voor lokale besturen). Specifiek met betrekking tot de relatie stad – OCMW vallen hier ook beslissingen te nemen over de omvang van de gemeentelijke dotatie aan het OCMW, of over het dekken van tekorten van het OCMW door gemeente/stad.
- *Tactische processen = organisatie dienstverlening*: concretiseren van de beleidsdoelen en definiëren van wat precies door wie wordt gedaan (hoe, met behulp van welke instrumenten en op welke manier proberen we onze missie te vervullen?). Vertaald naar het financieel management zouden we kunnen argumenteren dat dergelijke tactische keuzes betrekking kunnen hebben op het ‘hoe’ van het beheer van de financiële middelen van een lokaal bestuur: hoe organiseren we ons om het financieel beheer te voeren, met andere woorden het organiseren van de werking van de financiële directies, en van hun taken: uitgaven doen (investeringen), inkomsten innen (beleggen, debiteurenbeheer, belastingen), processen van de financiële cyclus organiseren (budget, boekhouding, audit)?
- *Operationele processen = beheer dienstverlening*: maken van keuzes over het beheer van de organisatie en de dienstverlening, het zo efficiënt mogelijk organiseren van een zo kwaliteitsvol mogelijke effectieve dienstverlening (intern en extern). Vertaald naar het financieel management gaat het hier dan om het leveren van de financiële diensten en het implementeren van de financiële processen in een lokaal bestuur: belastingen innen, debiteurenbeheer, audits voeren, beleggingen doen, investeren, het voeren van de boekhouding, (financiële) prestaties meten enzovoort.

b) Plaats van de samenwerking in het organogram

Een tweede dimensie voor een typologie is de plaats in het organogram waar de samenwerking plaatsgrijpt. Samenwerking kan zowel intern in het openbaar bestuur, als extern (samenwerking

met actoren buiten het eigen lokale bestuur, bijv. andere openbare besturen). Binnen een openbaar bestuur kan er samenwerking plaatsgrijpen op politiek en op ambtelijk niveau (Bovens *et al.*, 2001):

- *Politiek niveau*: de politieke leiding van het openbaar bestuur. Dit omvat gezagsdragers die voor hun functioneren direct of indirect verantwoording schuldig zijn aan democratisch gekozen vertegenwoordigende organen.
- *Ambtelijk niveau*: de aan de politieke gezagsdragers formeel ondergeschikte organisaties en functionarissen, die de politieke leiding bijstaan en uitvoering geven aan politieke beslissingen. Dit niveau kan nog verder opgesplitst worden in een leidinggevend ambtelijk niveau en een uitvoerend ambtelijk niveau.

Extern is er een verschil in niveau mogelijk tussen de verschillende actoren in het samenwerkingsverband. Stad en OCMW zijn twee besturen op eenzelfde niveau. Wanneer de samenwerking enkel bestaat tussen besturen van hetzelfde niveau spreken we van horizontale samenwerking. Stad en OCMW kunnen echter in samenwerkingsverbanden zitten waarin ook openbare besturen van andere niveaus betrokken zijn (bijv. Vlaamse overheid, Provincie,...). Dan spreken we van verticale samenwerking (Wayenberg *et al.*, 2007). Samenwerking kan ten slotte ook met niet-publieke actoren (burgers, middenveld, non-profit sector, for-profit sector). We komen aldus tot volgende verdeling:

- *Horizontale samenwerking*: samenwerking tussen besturen op hetzelfde niveau (bijv. tussen 2 besturen op het niveau van de gemeente, zoals een OCMW en een stad).
- *Verticale samenwerking*: samenwerking tussen besturen op verschillende niveaus (bijv. wanneer ook de Provincie of de Vlaamse overheid in een samenwerking met OCMW en stad zit).
- *Publiek-private samenwerking* tussen het lokaal bestuur en private actoren.

c) Bestuurlijke schaal samenwerking

Ten derde zijn samenwerkingsverbanden op te delen naargelang de bestuurlijke schaal waarop ze actief zijn. Een stad en een OCMW situeren zich op schaal van de gemeente, maar kunnen ook binnenlokaal of bovenlokaal actief zijn, eventueel in samenwerking met een andere actor (HRBB, 2002: 13)

- *Samenwerking op binnenlokale schaal:* samenwerking binnen een gemeente op binnengemeentelijke schaal (bijv. samenwerkingsproject gemeente-OCMW op schaal van een deelgemeente, wijk, district, buurt,...)
- *Samenwerking op lokale schaal:* samenwerking binnen een gemeente op schaal van de gemeente (bijv. samenwerking gemeente-OCMW voor de ganse gemeente)
- *Samenwerking op bovenlokale schaal:* samenwerking op een schaal groter dan één gemeente (bijv. samenwerking verschillende lokale besturen van verschillende gemeenten, zoals dat het geval is bij een intergemeentelijke samenwerking of regiovorming).

d) Finaliteit van samenwerking, en mate van formalisering van de samenwerking

Een laatste criterium heeft betrekking op ‘finaliteit van de samenwerking’, en de mate van formalisering die met de samenwerking gepaard gaat. Tweerichtingsverkeer tussen besturen gericht op partnerschap kan namelijk verschillen in finaliteit en geeft zo aanleiding tot het onderscheiden van verschillende types van samenwerking (Cigler, 1999; Mandell & Keast, 2006; Van Waarden, 1992). Drie types die kunnen worden onderscheiden zijn: overleg, coördinatie en collaboratie (Wayenberg *et al*, 2007: 2-3):

- *Overleg:* samenwerkende besturen wisselen onderling informatie uit om elkaar beter te leren kennen. Dit kan zowel op formele, als op informele wijze geregeld worden. Formeel betekent het maken van afspraken over het doel van de samenwerking, al dan niet schriftelijk vastgelegd. Er moet verantwoording afgelegd worden over de samenwerking en het resultaat ervan. Er kan eventueel een beloning gekoppeld zijn aan het resultaat van de samenwerking. Formeel overleg kan bijvoorbeeld plaatsvinden in het CBS, of via formeel daartoe opgerichte organen (werkgroepen bijv.), of via een beheersovereenkomst (zoals bepaald in art. 271 van het gemeentedecreet en het OCMW-decreet). Informeel betekent dat de samenwerking vrijwillig tot stand komt, zonder tussenkomst van een meerdere. Er is wel een doel, maar dat is door de medewerkers zelf bepaald en dit kan wijzigen gedurende de samenwerking. De samenwerking is flexibel en gebaseerd op gedragsnormen en vertrouwen. Verder is er ook sprake van beïnvloeding van gedrag binnen de samenwerking. Wanneer aan informele samenwerking een beloning wordt toegekend door een leidinggevende krijgt de samenwerking een formele status (Smith *et al*. 1995 in: Dictus, 2006):

- *Coördinatie*: bestaande – maar nog steeds organisatiespecifieke (van bijv. OCMW of stad) - initiatieven, projecten en programma's van de samenwerkende besturen worden op elkaar afgestemd. Ook dit kan formeel geregeld worden via daartoe opgerichte structuren, of op eerder informele wijze.
- *Collaboratie*: doelstellingen, programma's, projecten,... worden gezamenlijk door de samenwerkende besturen opgezet en/of gerealiseerd. In regel zijn dergelijke vormen van collaboratie eerder formeel van aard, omdat het hier om gezamenlijke projecten waarvoor afstemming op informele wijze wellicht te weinig waarborgen kan bieden om de collaboratie effectief in de praktijk te brengen.

1.2.2 Poging tot koepeltypologie

Als we alle bovenstaande dimensies samen nemen in één overkoepelende typologie, dan krijgen we weliswaar een breed spectrum van samenwerkingstypes, maar tegelijkertijd een volledig spectrum van samenwerkingsvormen, althans op conceptueel-theoretisch vlak. Bovendien kunnen bestaande instrumentele (bijv. het begrip 'shared services center', op zichzelf ook reeds heterogeen) en decretale samenwerkingsvormen (bijv. intergemeentelijk, privaatrechtelijke EVA, beheersovereenkomst) ingepast worden in een dergelijke exhaustieve typologie. De aard van de hieronder beschreven typologie is dat er geen continu spectrum van intensiteit van samenwerking (van weinig naar veel) wordt weergegeven. Het gaat hier echter om nominale samenwerkingstypes, waarvan niet altijd onmiddellijk kan gezegd worden dat het ene type meer of intenser samenwerking impliceert dan het andere type. Een tweede nuance, precies omdat het om een conceptueel-theoretische typologie gaat, is dat er sommige types wellicht minder prominent aanwezig zullen zijn in de empirische realiteit, terwijl andere vormen meer geobserveerd zullen kunnen worden. In ieder geval zal deze typologie haar nut hebben om bestaande samenwerkingsvormen te inventariseren. De volledige lijst is te opgenomen in [bijlage 3](#).

2 VERFIJNDE ONDERZOEKSVRAGEN

We formuleren de volgende set van verfijnde onderzoeksvragen. Deze worden bevestigd bij de lokale besturen (stad en OCMW), met ruimte voor differentiatie zowel tussen de lokale besturen binnen één centrumstad, als binnen de lokale besturen zelf.

1. ***Voor welke van de 8 deelaspecten uit de gehanteerde typologie van financieel management (zie bijlage 2) is er nu reeds samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectievelijke OCMW's?***
 - a. *Heeft deze samenwerking betrekking op het volledige deelaspect?*
 - b. *Heeft deze samenwerking betrekking op slechts één of meerdere onderdelen van het deelaspect?*
2. ***Welke vorm(en) uit de gehanteerde samenwerkingstypologie (zie bijlage 3) neemt/nemen deze samenwerking(en) aan?***
3. ***Hoe wordt deze samenwerking geëvalueerd door het lokale bestuur?***
 - a. *Indien positief: welke verklaring wordt daarvoor gegeven (effecten)? Is het mogelijk een bewijs te tonen van deze positieve effecten, Zijn er noodzakelijke randvoorwaarden –in de algemene context of in de lokaal-specifieke context– te vervullen?*
 - b. *Indien negatief: welke verklaring wordt daarvoor gegeven (effecten)? Is het mogelijk een bewijs te tonen van deze negatieve effecten? Zijn er hinderpalen –in de algemene context of in de lokaal-specifieke context– die de samenwerking compromitteren?*
 - c. *Zijn er eventueel andere samenwerkingsvormen wenselijk voor hetzelfde deelaspect? Welke?Waarom?*
4. ***Voor welke van de 8 deelaspecten uit de gehanteerde typologie van financieel management is er nu geen samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectievelijke OCMW's?***
5. ***Is samenwerking wenselijk voor deze (onderdelen van) deelaspecten waarrond nu nog niet wordt samengewerkt?***
 - a. *Waarom (niet)?*
 - b. *Indien ja: in welke vorm is samenwerking wenselijk, en waarom (factoren in de algemene en de lokaal-specifieke context)?*
6. ***Is samenwerking mogelijk voor deze (onderdelen van) deelaspecten waarrond nu nog niet wordt samengewerkt?***
 - a. *Waarom (niet)? Welke randvoorwaarden –in de algemene context of in de lokaal-specifieke context– zijn er (niet) vervuld?*
 - b. *Indien ja: welke vorm is samenwerking wenselijk, en waarom?*

3 ANALYSEKADER

Het doel van deze eerste fase van het onderzoek is naast het verfijnen van de onderzoeksvragen ook het ontwikkelen van een analysekader voor de volgende fase van het onderzoek (empirisch onderzoek). Dit kader schetsen we hier.

3.1 Matrix samenwerkingsvormen – financieel management

Het empirisch onderzoek gaat in de eerste plaats op zoek naar de status quaestionis van de samenwerking in de 13 centrumsteden op vlak van financieel management: is er samenwerking (vraag 1 en 4), en welke vorm neemt deze samenwerking aan (vraag 2). De data om deze vragen te beantwoorden halen we uit intakegesprekken in de 13 centrumsteden (zie verder). Om de bekomen data te systematiseren, ontwikkelen we een matrix (zie bijlage 4). Het is een matrix die is samengesteld uit de verschillende deelaspecten van financieel management en de conceptueel-theoretische samenwerkingsvormen. De matrix maakt het ook mogelijk om gegevens te systematiseren die betrekking hebben op de onderzoeksvragen 5 (mogelijkheid van samenwerking) en 6 (wenselijkheid van samenwerking). Deze data worden eveneens verzameld via de intakegesprekken in de 13 centrumsteden⁶.

3.2 Focusgroepen

Voor het empirisch onderzoek willen we gebruik maken van de methode van focusgroepen. We werken voor deze dataverzamelingsfase in twee stappen: intakegesprekken bij de 13 centrumsteden (vooral inventariserende doel) en focusgroepen bij een selectie van steden (op basis van de inzichten uit de intakegesprekken). Alles samen bestrijkt deze onderzoeksfase de periode van januari 2012 tot juni 2012 (in afwijking van wat in het goedgekeurde

⁶ Deze matrix wordt niet aan de lokale besturen zelf voorgelegd, maar dient als kader voor de verwerking van de informatie uit de gesprekken met de lokale besturen.

onderzoeksvoorstel als timing werd naar voren geschoven⁷). Deze fase wordt gevolgd door, en overlapt met, de fases 3 (ontwikkelen beleidsrelevante conclusies: periode april 2012-augustus 2012) en 4 (eindrapportering: periode juli 2012-september 2012).

Eerste fase: intakegesprekken

De intakegesprekken worden in alle 13 de steden gevoerd. In het intakegesprek (dat ongeveer 3 uur duurt) komt een beperkte selectie van voor dit onderzoek relevante personen van zowel stad als OCMW aan het woord. Afhankelijk van het bestuur moet dit gemoduleerd worden (min. 2 personen van elk bestuur). Een intakegesprek dient een dubbel doel: ten eerste inventariseren (zie matrix bijlage 4), en ten tweede het voorbereiden van focusgroepen. Dit gesprek moet leiden tot een inventarisatie van de huidige (onderzoeksvragen 1, 2 en 4), gewenste (onderzoeksvraag 5) en mogelijke (onderzoeksvraag 6) samenwerking. De intakegesprekken moeten ook duidelijk maken welke centrumsteden interessant zijn voor dieper onderzoek en bij welke er de bereidheid is om een focusgroep te organiseren. Op basis van de informatie uit de intakegesprekken kan een selectie gemaakt worden van de interessante cases en kunnen de definitieve vragen en methodiek opgesteld worden voor de focusgroepen. Het leidt tot een tussentijds (inventariserend) rapport voor de stuurgroep.

Tweede fase: focusgroepen

De geselecteerde cases worden dieper onderzocht in een tweede fase, de eigenlijke focusgroep. Uit de intakegesprekken kan blijken dat in sommige steden er geen of nauwelijks samenwerking is tussen stad en OCMW op vlak van financieel management en er ook geen interesse voor is. Een focusgroep heeft in die steden weinig zin, aangezien we via focusgroepen de rijkheid van de niveaus van samenwerking willen bestuderen: de onderzoeksvragen 3, en de afgeleide vragen van de onderzoeksvragen 5 en 6. Focusgroepen dienen dus vooral een verklarend doel: waarom wordt er (niet) samengewerkt, wat zijn de randvoorwaarden en hinderpalen voor samenwerking,

⁷ De keuze om de periode van dataverzameling en –analyse te verlengen is ingegeven door de bekommernis om de beleidsrelevante conclusies van dit onderzoek zeker voldoende empirisch in te bedden. Daarvoor is een gesystematiseerde en uitgebreide dataverzameling noodzakelijk.

welke andere samenwerkingsvormen zijn wenselijk/mogelijk? Via de focusgroepen worden dus de ‘moeilijkere’ onderzoeksvragen aangepakt. Een focusgroep (die ongeveer 4 uur duurt) kent een brede en diverse samenstelling per stad. Dit zijn zowel de ontvangers van stad en OCMW als intermediaire ambtenaren en ‘veldambtenaren’ (ongeveer 12 personen, 6 van stad en 6 van OCMW). Het leidt tot een empirisch rapport voor de stuurgroep, en vormt samen met het rapport van de inventarisatie de basis voor de beleidsrelevante voorstellen die we in fase drie van het onderzoek ontwikkelen.

4 CONTEXT EN RANDVOORWAARDEN

Voor een goed begrip schetsen we de context waarbinnen een samenwerking tussen stad en OCMW kan plaatsvinden. Een begrip van deze context is belangrijk om de antwoorden op afgeleide onderzoeksvragen over het waarom, de randvoorwaarden en de eventuele hinderpalen van samenwerking te kunnen interpreteren en plaatsen.

4.1 Context

De context delen we op in twee categorieën: de algemene omgevingscontext en de specifieke lokale context. Met de algemene omgevingscontext bedoelen we de externe omgevingsfactoren die een invloed hebben op de werking van de lokale besturen en op de mogelijkheid tot samenwerking. Een voorbeeld hiervan zijn de juridische bepalingen die de werking van de lokale besturen regelen (o.a. Gemeente- en OCMW-decreet). De specifieke lokale context omvat alle stadsgebonden en organisatiegebonden factoren die per definitie verschillen van lokaal bestuur tot lokaal bestuur. Het gaat om de historiek van de samenwerking; om ad hoc beslissingen in het verleden die tot nu doorwerken, om de omvang en de schaal, om de cultuur en structuur in en van gemeenten. We lichten deze nader toe.

4.1.1 De algemene omgevingscontext

De algemene omgevingscontext bestaat uit een aantal kenmerken die de huidige verhouding tussen centrumstad en OCMW determineren (De Rynck & Verschuere, 2010).

Zo hebben stad en OCMW doorheen de tijd elk hun eigen ontwikkeling gekend. Toch zijn ze nauw met elkaar verbonden. Het OCMW is op het niveau van de stad (gemeente) opgericht en beiden voeren taken betreffende welzijn uit. In de huidige formele toestand is het OCMW een gemeentelijke instelling met een verzelfstandigd statuut die opdrachten uitvoert op lokaal niveau maar ook opdrachten krijgt van centrale overheden. Dat zal de komende legislatuur (2012-2018) ook ongewijzigd blijven.

In zijn advies van 2002 typeert de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur de verhouding tussen stad en OCMW als 'bipolair en hybride'. Bipolair in de zin dat het lokale welzijnsbeleid wordt bepaald door twee autonome organisaties. Zowel stad als OCMW kan het lokale welzijnsbeleid bepalen, zowel op het strategische als op het tactische en operationele niveau. Dat neemt niet weg dat het verkozen bestuur het meest en het best gelegitimeerd is om de strategische keuzes te maken voor het lokale beleid. Het komt de gemeenteraad toe om die keuzes te maken. Dat is ook de filosofie die in het lokaal sociaal beleid tot uiting komt. Daarnaast is de verhouding hybride omdat er tussen deze organisaties overlegvormen en netwerken bestaan.

Historisch gezien is het OCMW wel altijd meer geweest dan een 'bedrijf' van de stad, gezien de centrale regeling van OCMW's en gezien het feit dat ze ook heel wat rechtstreekse opdrachten vanwege de regionale en federale overheid krijgt. Ook de stadsbesturen krijgen opdrachten in de sociale sfeer van centrale overheden. Dit is een gegeven voor de lokale besturen, ook al zit in de toebedeling van die opdrachten niet altijd een logica.

In de loop van de laatste decennia is de structurele band tussen stad en OCMW wel steeds verder aangehaald en zijn de organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken. Er werden verschillende maatregelen genomen die stad en OCMW dichter bij elkaar brengen:

- Sterkere sturing door de stad van ingrijpende financiële keuzes van het OCMW (thema's die verplicht op het vroeger bestaande maar nu afgeschafte overlegcomité moesten komen);
- De CAO Kelchtermans die gelijkaardige principes van HRM doorvoerde voor beide besturen en nu de gelijkaardige rechtspositieregeling voor personeel van stad en OCMW (met enkele uitzonderingen);
- Het Sociaal Impulsfonds dat stad en OCMW verplichtte om beleidsplannen te maken inzake leefbaarheid en kansarmoede, later opgenomen in het Gemeentefonds;

- Het Stedenfonds dat verplicht om het OCMW te raadplegen;
- Het pact tussen de regering en de stad en OCMW 's;
- De bundeling van het toezicht in dezelfde administratie;
- Het decreet lokaal sociaal beleid (2005): gezamenlijke beleidsplanning, verwijfsfunctie (sociaal huis),...
- De evolutie naar vergelijkbare decreten: gemeentedecreet en OCMW-decreet: identieke organisatie, zaken van OCMW naar stad (budgethouderschap bijv.), zaken van stad naar OCMW (verzelfstandiging, managementteam,...)
- De mogelijkheid van het gemeentedecreet om overeenkomsten te maken tussen stad en OCMW voor gemeenschappelijk beheer
- De rechtspositieregeling (2007) die voor beide besturen steeds meer identiek werd, weliswaar met enkele specifieke regelingen voor OCMW-personeel

En er zijn nog evoluties op komst:

- De voorzitter van het OCMW die in het college kan zetelen. Vanaf de nieuwe legislatuur (2013) is de opname van de OCMW-voorzitter in het college verplicht.
- Het besluit voor de Beleids- en Beheerscyclus (2010) dat identieke cycli inbouwt voor steden en OCMW 's dat in principe op 1 januari 2014 in werking treedt.
- De in het voorontwerp van decreet tot wijziging van het gemeentedecreet opgenomen voorstellen van de Commissie Efficiëntiewinst voor de Lokale Besturen met het oog op het verbeteren van de efficiëntie van het lokaal bestuur en het Witboek voor een Interne Staatshervorming dat de Vlaamse Regering goedkeurde op 8 april 2011. Deze voorzien o.a. in de versterking van het lokaal beheer en management. Drempels voor samenwerking tussen de gemeente en het OCMW worden weggenomen. Het ontwerpdecreet voorziet ook in de optimalisatie van de Beleids- en Beheerscyclus en in een verbetering van de efficiëntie in het financieel en personeel beheer.

De Vlaamse overheid is als gevolg van de verschillende staatshervormingen steeds meer bevoegd geworden voor de beheersmatige aspecten van het OCMW (personeel, financiën, management). De visie van de Vlaamse overheid is om te evolueren in de richting van een zo groot mogelijke beheersmatige samenwerking. Het gemeentedecreet en het OCMW-decreet hebben dit ook als mogelijkheid voorzien (overeenkomsten tussen gemeente en OCMW). Hiervoor zijn

verschillende technische formules mogelijk (informele samenwerking, formele beheersovereenkomsten, integratie van beheersmatige diensten,...). De Vlaamse overheid laat in de praktijk veel open. Probleem is echter dat veel randregelgeving die op beide besturen van toepassing is, nog niet op elkaar is afgestemd. Dit zorgt voor juridische belemmeringen die (meer) samenwerking in de weg staan (De Rynck & Verschuere, 2010).

In de debatten rond samenwerking gaat de aandacht dan ook sterk naar beheersmatige samenwerking. De verwachting is dat er hier nog veel winst te halen is. Beheersmatige samenwerking staat echter nooit op zich en is zelden alleen maar technisch te benaderen (De Rynck & Verschuere, 2010). Achter beheersmatige samenwerking gaan vaak ook politieke of beleidsmatige aspecten schuil. Die zijn soms een cruciale factor om verandering op beheersmatig vlak gemakkelijker te realiseren. Voor die aspecten moet dus ook oog zijn bij beheersmatige samenwerking.

4.1.2 De specifieke lokale context

Als we over samenwerking tussen stad en OCMW spreken is het belangrijk op te merken dat de toestand lokaal zeer verscheiden is. Dé stad of hét OCMW bestaat niet. Zo zijn er verschillen in grootte van de lokale organisaties en de relatie tussen stad en OCMW is zeker niet overall identiek. Er zijn een aantal aspecten waar verschillen kunnen gesitueerd worden (De Rynck & Verschuere, 2010):

- *Grootte van de organisaties*: enerzijds kleinere steden en OCMW's (soms evenwel met meerdere instellingen) versus zeer grote steden en OCMW's (bijv. Antwerpen).
- *'Veldbezetting'*: deze is uiteenlopend. De private sector is soms sterk, in gebieden dan weer zwakker uitgebouwd. Dat bepaalt voor een deel welk publiek initiatief nodig is.
- *Activiteits- en prestatiegraad*: sommige steden en OCMW's zijn proactief en nemen nieuwe initiatieven, andere zijn eerder reactief en doen alleen wat moet. Sommigen halen hoge prestaties, bij andere is dat niet het geval.
- *Relatie stad-OCMW*: de kwaliteit van de relatie tussen stad en OCMW is zeer verscheiden: van slecht en concurrentieel tot goed en op samenwerking gericht. In het algemeen wordt erkend dat eertijds het Sociaal Impulsfonds en nu het decreet Lokaal

Sociaal Beleid stimulansen heeft gegeven tot betere afspraken. Ook andere initiatieven dragen daartoe bij (zie kader onder 4.1.1).

Deze specifiek lokale factoren zorgen ervoor dat initiatief tot samenwerking op lokale maat zal moeten groeien. Gezien de grote verscheidenheid in lokale omgeving moeten veranderingen geënt worden op het specifieke lokale patroon van rollen, verhoudingen en competenties. Veranderingen moeten groeien vanuit de eigen kenmerken en vanuit de eigen historiek.

4.2 Randvoorwaarden per categorie

Uit de bovengenoemde contextfactoren distilleren we potentiële randvoorwaarden die een impact kunnen hebben op de samenwerking tussen stad en OCMW. In verschillende teksten (Sels, 2004; Welzijnszorg Kempen, s.d.; Verschuere, 2010; De Rynck & Verschuere, 2010) worden dergelijke randvoorwaarden genoemd. Wij sommen bij elke categorie de randvoorwaarden uit de literatuur op. Deze lijst is niet te beschouwen als exhaustief, het gaat om randvoorwaarden die uit vorige onderzoeken naar boven kwamen. Sommige randvoorwaarden kunnen ook sterk samenhangen. De opsomming dient om een eerste overzicht te krijgen van mogelijke randvoorwaarden. We nemen deze mee naar het empirisch onderzoek, waar deze lijst afgetoetst en aangevuld kan worden.

4.2.1 Randvoorwaarden uit de algemene omgevingscontext die impact hebben op de samenwerking

Met de algemene omgevingscontext hangen verschillende randvoorwaarden samen, die we grossomodo kunnen indelen in een categorie van *juridische randvoorwaarden*. Onder juridische randvoorwaarden verstaan we de regelgeving en procedures van bovenaf. Het juridische kader waarbinnen stad en OCMW werken, ligt vastgelegd in respectievelijk het Gemeente- en OCMW-decreet. Deze regelgeving heeft invloed op de mogelijke samenwerking tussen beide lokale besturen. Zo bepaalt het de verschillende organisatievormen die juridisch mogelijk zijn voor de samenwerking tussen ondersteunende diensten van stad en OCMW. Samengevat zijn dat (Sels, 2011:1):

- Samenwerking (uitsluitend) gemeente-OCMW (G – O)

- Samenwerking (uitsluitend) gemeenten onderling (inter-G) of tussen OCMW's (inter-O)
- Samenwerking met anderen dan gemeenten of OCMW's (G-derden/O-derden)
- Samenwerkingsvormen uit het decreet intergemeentelijke samenwerking, waarin minstens twee gemeenten, eventueel met een OCMW (of anderen), kunnen samenwerken (2G – ev. O)

De regelgeving van hogerhand blijkt soms een belemmering te zijn, vooral dan met betrekking tot samenwerking rond boekhouding. De reden is dat beide organisaties met een verschillend boekhoudsysteem werken (Verschuere, 2010). Met de nieuwe Beleids- en Beheerscyclus wil de Vlaamse overheid dit euvel alvast verhelpen. In Antwerpen, waar het meest van alle centrumsteden wordt samengewerkt tussen stad en OCMW (Verschuere, 2010)⁸, geeft men ook aan dat het uitwerken van eenzelfde regelgeving een nauwe samenwerking mogelijk maakt tussen financiële diensten van stad en OCMW. Er is echter veel 'randregelgeving' die op beide besturen van toepassing is, die nog niet op elkaar afgestemd is, waardoor bijv. het uitwisselen van personeel niet mogelijk is (Lokaal, 10 januari 2011). Een recent belangrijk initiatief is het door de Vlaamse Regering goedgekeurde voorontwerp van decreet tot wijziging van het Gemeentedecreet. Daarin worden de drempels voor samenwerking tussen de gemeente en het OCMW weggenomen met dien verstande dat het blijft gaan om twee aparte rechtspersonen. Daarnaast voorziet het ontwerpdecreet in de optimalisatie van de Beleids- en Beheerscyclus en in een verbetering van de efficiëntie in het financieel en personeel beheer. Zo bijvoorbeeld worden de regels van de Beleids- en Beheerscyclus over de beleidsrapporten ook van toepassing gemaakt op de autonome gemeentebedrijven. Een ander voorbeeld hiervan is dat gemeenten mogen samenwerken in het organiseren van wervingsprocedures voor hun personeel en gemeenschappelijke wervingsreserves mogen aanleggen.

⁸ Zie [bijlage 1](#)

4.2.2 Randvoorwaarden uit de lokale context die impact hebben op de samenwerking

Er zijn ook een aantal randvoorwaarden die met de lokale context samenhangen. Deze zijn af te leiden uit de aspecten waarop de lokale toestand kan verschillen:

- *Randvoorwaarden omtrent organisatiestructuur*: hebben te maken met de manier waarop een organisatie vormgegeven is. De organisatiestructuur van stad en OCMW kan misschien te verschillend zijn waardoor samenwerking technisch niet mogelijk is. Een voorbeeld hier is het gebruikte softwarepakket voor bepaalde diensten. Als de financiële dienst van stad en OCMW een verschillend softwarepakket gebruiken kan dit problematisch zijn voor de samenwerking. Randvoorwaarden omtrent organisatiestructuur zijn o.a. de huisvesting (bijv. samen in een sociaal huis), de IT-ondersteuning (zelfde softwarepakket?) en het procesbeheer (soortgelijke financiële processen?). Ook de randvoorwaarden die te maken hebben met het veranderingsproces en het beheren van de nieuwe organisatievormen, zoals capaciteit en benodigde tijd en opstart- en beheerskosten vallen hieronder.
- *Randvoorwaarden omtrent organisatiecultuur*: zijn de randvoorwaarden die te maken hebben met de heersende cultuur in een organisatie, de attitudes, waarden en percepties van de verschillende actoren binnen het samenwerkingsverband. De visie en inzet van de besturen (én van sleutelpersonen, zowel ambtelijke als politieke), de historiek, het draagvlak bij (alle) werknemers, de eigenheid van beide besturen, de relatie ten opzichte van elkaar e.d. Om met elkaar samen te kunnen werken zijn er verschillende vereisten, zoals respect voor elkaar en voor elkaars eigenheid, kennis van elkaars aanbod, dezelfde taal spreken, duidelijke en juiste verwachtingen ten opzichte van elkaar, aanvaard leiderschap binnen het samenwerkingsverband,... Een reeds aanwezige samenwerkingscultuur kan een belangrijke faciliterende factor zijn bij het opzetten van een nieuw samenwerkingsverband.
- *Economische factoren (of het streven naar efficiëntiewinst)*: voorbeelden hiervan zijn het zoeken van schaalvoordelen, zoeken van wederzijdse voordelen aan samenwerking, het verminderen van de werklast door bepaalde taken samen uit te voeren, betere voorwaarden bedingen bij derden,... Dergelijke zaken zijn afhankelijk van de specifieke lokale context (bijv. grootte bestuur) en leiden tot samenwerking in een aantal steden op een aantal aspecten, zoals leningen en thesaurie (Verschuere, 2010). Ze kunnen echter ook nadelen inhouden. Zo is het mogelijk dat een grotere schaal weinig extra voordeel oplevert voor op zich reeds grote organisaties, of dat samenwerking net veel extra tijd en

middelen vergt van de lokale besturen, waardoor deze factoren net samenwerking gaan verhinderen.

- *Het belang van momentum:* dit kwam naar voren in de studie voor stad Kortrijk. Voor elk van de daarin onderzochte cases was er een concrete aanleiding, opportuniteit voor samenwerking. Een specifieke situatie die zich in de lokale situatie voordoet kan een belangrijke impuls zijn voor samenwerking. Een voorbeeld uit de stad Antwerpen was het aflopen van het contract met de softwareleverancier voor de financiële dienst van het OCMW. Er werd toen vanuit het OCMW gekozen voor dezelfde leverancier als de stad o.a. met het oog op meer samenwerking in de nieuwe Beleids- en Beheerscyclus (interview met het Agentschap Binnenlands Bestuur op 25 oktober 2011).

5 STATUS QUAESTIONIS

Voor we starten met het eigenlijke onderzoek is het nuttig een overzicht te geven van de literatuur en van het reeds gedane onderzoek over dit onderwerp. Over samenwerking tussen gemeenten en OCMW's is al veel geschreven; empirisch onderzoek is echter schaarser. Er zijn een aantal beleidsgerichte documenten, vooral van de VVSG. Deze zijn gebaseerd op de analyse van de regelgeving en een aantal interviews met secretarissen en medewerkers van lokale besturen die een samenwerkingsproces op vlak van ondersteunende diensten opstartten. Uit deze documenten kunnen enkele punten worden aangehaald die voor deze studie relevant zijn en moeten worden meegenomen in het verdere onderzoek. Empirisch onderzoek is er wel, bijvoorbeeld, in de studie van het Kenniscentrum Vlaamse Steden (Verschuere, 2010), en in de studie door Hogeschool Gent voor stad Kortrijk (De Rynck & Verschuere, 2010).

5.1 Samenwerking stad – OCMW algemeen

Samenwerking in de beleidsgerichte documentatie

Een eerste interessant document is het artikel 'Gemeente en OCMW: tweespalt of tweespan' (Suykens, 2010), waarin de historiek van de relatie wordt geschetst en een visie geformuleerd voor de relatie tussen gemeente en OCMW. Die visie luidt dat in de relatie tussen gemeente en OCMW resoluut moet gekozen worden voor een meer *samenhangende beleidsplanning*. Het gemeentebestuur moet het OCMW ook een *duidelijk perspectief bieden* voor zijn werking als verzelfstandigd lokaal overheidsorgaan. Hiervoor moeten bij het begin van een nieuwe legislatuur concrete afspraken worden gemaakt *via een beheersovereenkomst*. Dit voor de inhoudelijke samenwerking (concrete invulling Decreet Lokaal Sociaal Beleid en taakverdeling), de bestuurlijke samenwerking (betrokkenheid van OCMW-raad bij beleidsvoorbereiding), financiële middelen (verdeling middelen Gemeentefonds, financiële meerjarenafspraken,...) en de samenwerking op vlak van ondersteunende diensten (bijv. uitbouwen gemeenschappelijke financiële dienst). Daarnaast moet de wederzijdse relatie worden bekeken vanuit een *doelmatige organisatie van het lokale bestuur in zijn geheel*. Verder wordt ook aangegeven dat de VVSG uitdrukkelijk voorstander is van het behoud van het OCMW als een verzelfstandigde gemeentelijke organisatie en dit om volgende redenen:

- *Inhoudelijke reden*: de kerntaak van het OCMW (verlenen concrete hulp aan mensen in noodsituaties) vraagt een organisatorische omkadering die aandacht besteedt aan zorgverlening met veel respect voor gevoeligheden omtrent de persoonlijke

levenssfeer. Dit vergt garanties dat het op een professionele manier kan gebeuren met zo weinig mogelijk politieke inmenging.

- *Bestuurlijke reden:* voor allerlei operationele taken (bijv. stadsontwikkeling, parkeerbedrijven,..) richtten de gemeenten via de (New Public Management-) mogelijkheden uit het Gemeentedecreet aparte verzelfstandigde gemeentelijke organisaties op. Dergelijke operationele autonomie niet toekennen aan het OCMW, met decennialange ervaring op vlak van sociaal beleid, zou in tegenstrijd zijn met de algemene evolutie
- *Wettelijke reden:* de Vlaamse overheid heeft de bevoegdheid niet om OCMW's af te schaffen of te integreren in de gemeente.
- *Historische reden:* de bestaande situatie heeft historische wortels. Het OCMW is het sluitstuk van de zeer goed ontwikkelde sociale zekerheid in ons land.

In de VVSG-nota 'Werken aan Lokaal Sociaal Beleid' (Sels, 2004) wordt aangegeven dat in eerste instantie op beleidsniveau een goede samenwerking en afstemming vereist is tussen gemeente en OCMW: *"Beide besturen hebben wettelijke taken betreffende welzijn. Enkel door gezamenlijke afspraken te maken en samen te werken, kan overlapping worden voorkomen, kunnen leemtes worden aangepakt, afstemming gerealiseerd en concurrentie tegengaan. Dit komt de effectiviteit en efficiëntie van het beleid ten goede"*. Volgens de nota is afstemming en samenwerking op beleidsniveau en op operationeel niveau nodig om:

- Overlapping in het aanbod van verschillende besturen te vermijden (en aanvullend te werken)
- Leemtes in het aanbod aan te pakken
- Efficiëntie verhogen door samenwerking (schaalvoordelen)
- Integraal en inclusief te werken
- Gebiedsgericht, productgericht en doelgroepgericht
- Strategische, gecoördineerde en geïntegreerde communicatie van het aanbod in de gemeente op te zetten.

Enkele van deze voordelen worden in een andere VVSG-nota (Sels, 2011: 2) wel genuanceerd. Het argument van de schaalvoordelen die samenwerking creëert is omstreden. Zo bestaat er geen unieke optimale schaal. Schaaldifferentiatie is nodig naargelang het thema (lokaal, interlokaal, intralokaal). Daarnaast zijn er ook enkele schaalnadelen, zoals de extra middelen die nodig zijn voor samenwerking (extra mankracht, tijd, financiële middelen voor overleg en afstemming).

Kritische noten op samenwerking kwamen er ook tijdens de VVOS-studiedag van 27 september 2011 te Antwerpen. Daar werd gesteld dat eerst moet gekeken worden naar het probleem dat samenwerking moet verhelpen en dan pas naar een mogelijke oplossing. Volgens sommigen is het probleem niet duidelijk benoemd. Verder zijn er ook vragen bij samenwerking tussen gemeente en OCMW. Zo is ook de mogelijke efficiëntiewinst niet aangetoond. En in sommige gevallen kan het beter zijn te outsourcen, privatiseren of met andere partners (bijv. OCMW's onderling samen te werken).

In de VVSG-nota, 'informatieveiligheid bij integratieoefeningen OCMW-gemeente' (Boens et al., 2010), staat dat tijdens de discussie over samenwerking op inhoudelijk vlak ook vaak de mogelijke financiële opportuniteiten aan bod komen die samenwerking tussen beide besturen kan genereren. Volgens de nota lijkt dit in de praktijk een sterke motivatie om te werken aan meer samenwerking. Verder geeft de nota ook aan dat *“zowel de evolutie op het vlak van Lokaal Sociaal Beleid als de lokale zoektocht naar schaalvoordelen via samenwerking tussen beide besturen, leiden tot lokale situaties waarbij het fysieke onderscheid tussen de beide organisaties, hun taken en hun medewerkers vervaagt”*.

Ten slotte vermelden we ook nog de door de VVSG ontwikkelende afwegingsoefening voor samenwerking (Sels, 2011:1). Hiermee wil de VVSG een denkmethode ter beschikking stellen van de lokale besturen die hen kan helpen om een succesvol proces op te zetten met het oog op een optimale organisatie van de ondersteunende diensten. Dit kan een interessant instrument zijn voor ons verder onderzoek.

Recent onderzoek: 'Beheersmatige samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW in de 13 Vlaamse centrumsteden'

De studie van het Kenniscentrum Vlaamse Steden (Verschuere, 2010) onderzocht de beheersmatige samenwerking tussen stad en OCMW in de dertien centrumsteden. Daarin werd onderzocht in hoeverre er in de Vlaamse centrumsteden op 7 verschillende managementdomeinen (financieel management, personeelsmanagement, facility management, ICT management, communicatiemanagement, gezamenlijke aankoop en 'andere') werd samengewerkt, hoe deze samenwerking geregeld was (formeel/informeel), wat de redenen waren voor al dan niet samenwerken en welke knelpunten of obstakels samenwerking bemoeilijken.

Er werden conclusies rond vijf thema's vermeld waarbinnen discussie gevoerd werd en waaruit beleidsaanbevelingen voor stad, OCMW en de Vlaamse overheid afgeleid werden:

- (1) *Verschil tussen steden qua samenwerking:* organisatiebrede samenwerking lijkt iets van de grote steden (Gent en Antwerpen) te zijn. Mogelijke verklaringen zijn dat het hebben van een zekere schaalgrootte die meer mogelijkheden biedt tot het uitbouwen van samenwerking en, niet helemaal los van het schaalargument, dat grote steden eerder nadachten over samenwerking en zo een initiële voorsprong hadden die nu nog steeds doorwerkt.
- (2) *Verschil tussen aspecten qua samenwerking:* eerder beheersmatige aspecten (grijpbaar en operationeel bijv. 1-loket, aankoop) lijken zich meer te lenen tot samenwerking dan eerder beleidsmatige aspecten (minder grijpbaar bijv. loopbaanontwikkeling bij HRM). Hypothese hierbij is dat hoe meer het managementaspect operationeel en grijpbaar is, en dus weinig directe beleidsimplicaties heeft, des te makkelijker het samenwerkingsverband tussen stad en OCMW vorm krijgt.
- (3) *Op welke domeinen is de wens/nood om samen te werken het grootst? :* de wenselijkheid blijkt het grootst te zijn rond aspecten die niet echt ingrijpen op de corebusiness van de organisatie, aspecten die eerder operationeel, ondersteunend zijn (facility, externe communicatie en 'andere' aspecten als juridische ondersteuning en archiefbeheer) De wens om samen te werken is minder uitgesproken rond aspecten die sterk rechtstreeks ingrijpen op de corebusiness van de afzonderlijke diensten (ICT, financieel management, personeel, interne communicatie en 'andere' aspecten zoals samenwerking tussen managementteams).
- (4) *Argumentatie pro of contra samenwerking is niet eenduidig :* voor zowat elk aspect was er argumentatie pro en contra samenwerking, vaak naargelang de respondent/het bestuur. Er is m.a.w. geen eenduidigheid over de wenselijkheid van de verschillende aspecten van samenwerking.
- (5) *Wat zijn de belangrijkste obstakels om samen te werken?:* Uit de analyse van de verkregen data kwamen drie clusters van obstakels naar boven, zijnde: de regelgeving van hogere overheid (vooral met betrekking tot financieel management en personeelsmanagement), de reële of vermeende cultuurverschillen tussen stad en OCMW (andere corebusiness) en structuren en processen ter hoogte van de lokale besturen zelf (hoe lokale besturen werken bijv. mate beslotenheid; tijdsfactor...)

De in het onderzoek geformuleerde beleidsaanbeveling was dat op middellange termijn moest gezorgd worden voor meer lokale autonomie door kaderregelgeving, die de lokale besturen meer vrijheidsgraden geven om tot meer beheersmatige samenwerking te kunnen komen. In afwachting van de kaderregelgeving werd geadviseerd om al op korte termijn de huidige regelgeving op elkaar af te stemmen. Dit onderzoek is vooral interessant voor de centrale overheden die de kaders inzake samenwerking stad-OCMW moeten uitwerken. Belangrijke beperking is echter dat enkel beheersmatige samenwerking werd bekeken en dat beheer als een eerder generiek gegeven wordt gezien, *“alsof het management van een organisatie een eenduidig gegeven is dat kan gevangen worden onder een aantal algemene noemers zoals HR, financiën, facility, e.d. Er wordt met andere woorden geen rekening gehouden met de dynamiek en de vele verschillende processen in organisaties als stadsbesturen en OCMW's”* (De Rynck & Verschuere, 2010).

Recent onderzoek: ‘Winnen door samenwerking. Samenwerking tussen het stadsbestuur en het OCMW van Kortrijk: strategisch, tactisch en operationeel bekeken’

De studie door Hogeschool Gent voor stad Kortrijk (De Rynck & Verschuere, 2010) komt voor een stuk aan die beperkingen tegemoet. In deze studie werd de samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau bekeken. Het doel van de onderzoeksopdracht was het ontwikkelen van een bruikbaar werkkader voor een systematische toekomstige samenwerking tussen stad en OCMW in Kortrijk. Er werden cases onderzocht van projectmatige samenwerking, samenwerking in netwerken en samenwerking rond concrete diensten. De meta-conclusies uit het onderzoek die voor ons onderzoek interessant zijn:

- (1) Samenwerking tussen stad en OCMW in Kortrijk heeft al een behoorlijk rijke traditie en lijkt op meerdere domeinen en voor meerdere thema's wel te werken.
- (2) Samenwerking en afstemming tussen stad en OCMW is belangrijk, maar wellicht slechts een deel van de oplossing.
- (3) Politieke discussies op strategisch niveau moeten vertrekken van het feit dat er in het veld vaak al meer samenwerking is dan men denkt
- (4) Elke samenwerkingscase bevat (in mindere of meerdere mate) zowel beleidsmatige als beheersmatige aspecten van samenwerking.
- (5) De manier van werken in dit onderzoek (met discussietafels en concrete cases) bleek zeer nuttig en zou in de toekomst moeten kunnen volgehouden worden. Dit kan de (politieke) discussie over de drempel van de stereotypen en ingebakken waarheden rond samenwerking stad-OCMW tillen en tot een nuancering van het debat leiden.

5.2 Bestaand onderzoek naar de samenwerking stad – OCMW op vlak van financieel management

De studie van het Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden (Verschuere, 2010) bevat naast de algemene conclusies rond beheersmatige samenwerking ook een bespreking van de samenwerking op de verschillende managementdomeinen, waaronder financieel management. Daardoor biedt deze studie een mooi overzicht van de beheersmatige samenwerking tussen stad en OCMW op vlak van financieel management in de dertien centrumsteden, dat als vertrekbasis kan dienen voor ons onderzoek.

In de studie werd gepeild naar de mogelijke samenwerking tussen stad en OCMW op 7 deelaspecten van financieel management (leningen, thesaurie, debiteurendienst, boekhouding, facturatie, beleggingen en financieel advies/kostencalculatie). Uit de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses kwamen verschillende zaken naar voren met betrekkingen tot samenwerking rond financieel management:

(1) *Mate van samenwerking*⁹:

- Grote verschillen vast te stellen tussen de 13 centrumsteden:
 - Antwerpen is het meest actief. De samenwerking is voor een groot stuk geformaliseerd, namelijk voor leningen (gezamenlijk bestek), thesaurie (convenant), debiteurendienst (samenwerkingsovereenkomst) en financieel advies en kostencalculatie (gezamenlijke rapportering). Redenen voor samenwerking zijn de creatie van schaalvoordelen, wederzijdse voordelen en efficiëntiewinsten. Antwerpen geeft ook aan geen wezenlijke knelpunten te zien om tot formele samenwerking te komen. Samenwerking rond boekhouding en beleggingen was niet geformaliseerd. De respondenten uit Antwerpen gaven aan dat samenwerking op deze vlakken in de toekomst wenselijk is (met het oog op het creëren van schaalvoordelen).

⁹ Zie [bijlage 1](#)

- In Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout is er totaal geen samenwerking. De aangehaalde redenen zijn: verschillende organisatiecultuur (o.a. andersoortige dienstverlening voor andersoortige groepen), het verschil in regelgeving inzake boekhoudkundige regels tussen stad en OCMW, dat sommige aspecten van financieel management als de exclusieve bevoegdheid van de respectievelijke bevoegde ambtenaren wordt beschouwd en dat samenwerking tussen op zich al omvangrijke organisaties niet makkelijk is.
 - Verschillen met betrekking tot de aspecten waarop samengewerkt:
 - Op de aspecten facturatie (1), debiteurendienst (2) en boekhouding (2) wordt er amper samengewerkt. Voor boekhouding wordt als reden aangehaald dat er verschillende regelgevende kaders zijn. Men wacht op de uniformering van de regels, want in de meeste gevallen wordt de samenwerking rond boekhouding wel wenselijk geacht.
 - Op de aspecten thesaurie (7) en financieel advies/kostencalculatie (6) is er meer samenwerking. Dit omwille van efficiëntieredenen en het vergaren van kennis en informatie.
 - In het onderzoek hadden de respondenten ook de mogelijkheid zelf nog andere aspecten aan te duiden waarop er wordt samengewerkt tussen stad en OCMW. Andere aspecten die door de respondenten werden vermeldt waar er bij de meeste ook (formele of informele) samenwerking is, zijn: pensioenkas, offertes en aanbestedingen. In sommige steden was er ook samenwerking op vlak van beheer liquiditeiten, budget en meerjarenplanning, en uitgifte van thesauriebewijzen.

(2) Hoe samengewerkt?:

- Formele samenwerking: sluiten van een beheersovereenkomst, convenanten, specifieke overeenkomsten (bijv. rond gezamenlijke aanbestedingsopdracht) en samenwerkingsovereenkomsten.
- Informele samenwerking: informele en adhoc overlegmomenten of informele deelname van verantwoordelijken in comités van het ander bestuur (bijv. deelname OCMW-ontvanger aan het rentecomité van de stad)

(3) Redenen om al dan niet samen te werken:

- Organisatorisch-structurele factoren kunnen samenwerking faciliteren of afremmen.
- Organisatorisch-culturele factoren worden meestal aangehaald om een gebrek aan samenwerking te duiden.
- Streven naar efficiëntiewinst leidt tot samenwerking in een aantal steden op een aantal aspecten.
- Regelgeving van hogerhand blijkt een belemmering te zijn, vooral dan met betrekking tot samenwerking rond boekhouding. De reden is dat beide organisaties met een verschillend boekhoudsysteem werken.

(4) Wenselijkheid samenwerking:

- Aspecten waar geen samenwerking is en meer samenwerking wenselijk wordt geacht zijn vooral leningen en financieel advies en kostencalculatie. De redenen zijn het vermoeden van schaalvoordelen en efficiëntiewinst.
- Aspecten waar de steden verdeeld zijn met betrekking tot de wenselijkheid zijn thesaurie en beleggingen. Redenen pro zijn betere rendement (voor beleggingen) of het centraliseren van expertise. Redenen contra zijn het hebben van verschillende huidige procedures en systemen (bijv. boekhouding).
- Aspecten waar men samenwerking niet wenselijk vindt zijn debiteurendienst, boekhouding en facturatie, omwille van verschillende systemen, verschil in opdracht en doel van beide besturen en verschillende organisatieculturen.
- De steden die nu reeds informeel samenwerken geven aan dat voor leningen, thesaurie en beleggingen dit in de toekomst beter formeel wordt, terwijl voor debiteurendienst en facturatie men liever informele samenwerking behoudt.

(5) Knelpunten tot samenwerking

- Voornamelijk de externe factor 'regelgeving en procedures van hogerhand' en de interne factor 'wederzijdse kennis en begrip van bedrijfscultuur tussen OCMW en gemeente'.
- Daarnaast in sommige gevallen ook de organisatorisch-structurele factor dat het samenbrengen van twee al op zich grote organisaties niet veel extra schaalvoordelen zou opleveren.

BIBLIOGRAFIE

- Bergmann, A., 2009, Public Sector Financial Management, Essex: Pearson Education.
- Boens, C., Callens, H. & Sels, P., 2010, Informatieveiligheid bij integratieoefeningen OCMW-gemeente, *VVSG*, Geraadpleegd via:
http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/Lokaal_Sociaal_Beleid/sociaalhuis/Documents/informatieveiligheid_bij_integratieoefeningen_OCMW_gemeente110310.pdf
- Bouckaert, G. & Dujardin, J., 1997, Editoriaal, in: *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 4: 2-3.
- Bouckaert, G., Maes, R., Verhoest, K. & Verschuere, B., 2002, Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW, *Studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur*, Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Bouckaert, G. & Van Nuffel, L., 2000, Financieel overheidsmanagement – Internationale tendensen van begroting, boekhouding en audit, Brugge: die Keure.
- Bovaird, T. & Löffler, E., 2009, Public Management and Governance, New York: Routledge.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W., Rosenthal, U. , 2001, Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Cigler, B.A., 1999, Pre-Conditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations, in *Policy studies review*, 16, 1:86-102.
- De Bruijn, J.A., 2003, De bestuurlijke structuur bij verkeer en vervoer, in: *Schulz, M. & van Twist, M. (eds.), Intelligente Arrangementen. Jaarboek 2003/2004* (p. 81-85), Den Haag: Berenschot Porcesmanagement.
- De Cooman, J., Gijssels, B. & Schulpen, M., 2007, Financieel management in openbare besturen, Brussel: Politeia.
- De Rynck, F., 2010, Sterk Besturen in een Sterke Regio. Op weg naar een strategie, *Publicatie als afsluiting van het project 'Sterk Besturen in een Sterke Regio' in opdracht van de intercommunale Leiedal*.

- De Rynck, F. & Verschuere, B., 2010, Winnen door samenwerking. Samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW van Kortrijk strategisch, tactisch en operationeel bekeken, *Hogeschool Gent: Studie in opdracht van stad en OCMW Kortrijk*.
- Dictus, D.P.S.M., 2006, Organisatiecultuur van de gemeente Breda: een onderzoek naar de relatie tussen samenwerken en organisatiecultuur. Geraadpleegd via: <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=46933>
- Dorsman, A., Vanthienen, L., Keuleneer, L., Van Hulle, C., Gheysens, L., (2000), Financieel Management, Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Flynn, N., 2007, Public Sector Management, London: Sage Publications.
- Hay Group, 2010, Gevalideerde functiebeschrijving gemeenteontvanger en OCMW-ontvanger, *versie stuurgroep 10 maart 2010, VLO*. Geraadpleegd via: <http://www.ontvangers.be/Bibliotheek/Functiebeschrijvingontvanger/tabid/496/Default.aspx>
- Hendriks, F. & Tops, P.W., 2003, Tops, Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change, in: *Public Administration*, 81, 2:3301-323.
- Khan, M. Y & Jain, P. K., 2008, Financial Management, New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Company.
- Leroy, J. (ed), 2006, Lokaal financieel management, Brussel: Politeia.
- Mandell, M. & Keast, R., 2006, Evaluating network arrangements: towards revised performance measures. Geraadpleegd via: http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3_Mandell.pdf
- Matthijs, H., Naert, F., & Vuchelen, J., 2007, Handboek openbare financiën, Antwerpen – Oxford: Intersentia.
- Nieuwenhuis, M.A., 2010, The Art of Management (the-art.nl). Geraadpleegd via: http://123management.nl/0/020_structuur/a231_structuur_01_besturende_processen.html
- Peters, B. G. & Pierre, J., 2002, Handbook of Public Administration, Londen: Sage Publications.

- Sels, P., 2004, Werken aan Lokaal Sociaal Beleid, *VVSG*. Geraadpleegd via: http://www4.vlaanderen.be/wvg/lokaalsociaalbeleid/documentatie/LSB_SW_VSG_P_L.pdf
- Sels, P., 2011 (1), Samenwerking tussen gemeente en OCMW met het oog op efficiënte en effectieve ondersteunende diensten: een afwegingskader, *VVSG*. Geraadpleegd via: http://www.vvsg.be/werking_organisatie/samenwerking/documents/20110321_samenwerkingg-o_afwegingskader.pdf
- Sels, P., 2011 (2), Samenwerking tussen OCMW- en gemeentebestuur op het vlak van ondersteunende diensten, *VVSG*. Geraadpleegd via: http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/Lokaal_Sociaal_Beleid/Documents/samenwerking/Samenwerking%20tussen%20OCMW-%20en%20gemeentebestuur%20op%20het%20vlak%20van%20de%20ondersteunende%20diensten.pdf
- Shim, J. K. & Siegel, J. G., 2008, *Financial Management*, New York: Barron's Educational Series.
- Smith, K. G., Carroll, S. J., & Ashford, S. J., 1995, Intra- and interorganizational cooperation: toward a research agenda, *Academy of Management Journal* 38(1), p. 7-23.
- Suykens, M., 2010, Gemeente en OCMW: tweespalt of tweespan?, in: *Van Garsse, S. (ed.), Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*, Brussel: Politeia.
- van Alphen, 2000, *Financieel Management*, Schoonhoven: Academic Service.
- Van Beek, 2003, *Praktijkgericht Financieel Management*, Groningen: Stenfert Kroese.
- Van Horne, J. C. & Wachowicz, J. M., 2008, *Fundamentals of Financial Management*, Essex: Pearson Education Limited.
- Van Moerkerke, B., 2011, Stad en OCMW Antwerpen pilot voor beleids- en beheerscyclus, in: *Lokaal, 10 januari 2011*, p. 16-17.
- Van Waarden, F., 1992, Dimensions and Types of Policy Networks, in: *European Journal of Political Research*, 21, p. 29-52.
- Vlaamse Overheid, 2009, Beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014. Geraadpleegd via <http://www2.vlaanderen.be/vlabest/dossiers/bestuurszaken/beleidsnota/BeleidsnotaBestuurszaken.pdf>.

Verschuere, B., 2010, Beheersmatige samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW in de 13 Vlaamse centrumsteden, *Rapport Kenniscentrum Vlaamse Centrumstedenoktober 2010*.

Wayenberg, E., De Rynck, F. & Voets, J., 2007, Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld: vaststellingen, besluiten en aanbevelingen, *Sbov-ra pport maart 2007*.

Weets, K., 2011, Financieel Management, p. 233-263, in : *Bouckaert, G. et al., Handboek Overheidsmanagement*, Leuven: Instituut voor de Overheid.

Welzijnszorg Kempen, 2011, Gemeente en OCMW: de noodzaak van een systematische verandering en de kunst van het samenwerken,. Geraadpleegd via: http://www.welzijnszorgkempen.be/download/cat_view/74-artikels.html

Interview met Rudi Hellebosch, gewestelijk ontvanger van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, op 25 oktober 2011.

VVOS-studiedag van 27 september 2011 te Antwerpen

BIJLAGEN

Bijlage 1: Beheersmatige samenwerking stad-OCMW financieel management

STAD	Leningen	Thesaurie	Debiteur	Boekhoud.	Facturatie	Belegging	Fin. advies	TOT STAD
AALST	0	1	0	0	0	0	1	2
ANTWERPEN	2	2	2	1	1	1	2	11
BRUGGE	1	0	1	0	0	0	1	3
GENK	2	2	0	0	0	1	1	6
GENT	1	1	0	2	0	0	0	4
HASSELT	0	1	0	0	0	0	1	2
KORTRIJK	0	0	0	0	0	0	0	0
LEUVEN	0	1	0	0	0	0	1	2
MECHELEN	0	1	0	0	0	1	0	2
OOSTENDE	0	0	0	0	0	0	0	0
ROESELARE	0	0	0	0	0	0	0	0
STRIJKLAAS	0	0	0	0	0	0	0	0
TURNHOUT	0	0	0	0	0	0	0	0
TOT ASPECT	6	9	3	3	1	3	7	

(Verschuere, 2010)

0 Geen samenwerking

1 Informele samenwerking

2 Formele samenwerking

Bijlage 2: Voorbeelden activiteiten bij resultaatsgebieden financieel beheerder

1. Financiële planning op LT (MJP), MLT (budget) en KT (thesaurieplanning, liquiditeitsplanning,...)

- Vertalen van de strategische doelstellingen en acties uit de beleidsnota in een financiële nota, zowel voor de meerjarenplanning als voor het budget, naar diverse actoren (MAT, College, Raad, financiële commissies, personeel,...)
- Voorbereiden van de financiële nota van het meerjarenplan (de financiële consequenties van de beleidsopties met o.a.: de planning van exploitatiekosten en opbrengsten, de planning van de geldstromen, de planning van de uitgaven en ontvangsten, kosten en opbrengsten, een schema van het financieel evenwicht, de gebudgetteerde balansen, ...)
- Opstellen in overleg met het managementteam van het voorontwerp van financiële nota van het meerjarenplan en de herzieningen ervan, het voorontwerp van de financiële nota van het jaarlijks budget en de budgetwijzigingen en het voorontwerp van interne kredietaanpassingen
- Opmaken van het financiële luik van het jaarlijkse budget
- Het proces van de opmaak van de financiële nota van het budget aansturen en de collega's diensthoofden ondersteunen bij de opmaak van hun financiële nota en de consolidatie:
- Centrale rol bij het samenbrengen en afstemmen van de financiële nota's van de sectorale beleidsplannen, het maken van simulaties
- Bij optredende afwijkingen t.o.v. de vooropgestelde financiële nota van het budget, actief verzamelen van alle relevante informatie en bundelen in een financiële nota voor budgetwijziging
- Opmaken van een breed spectrum van financiële planningen (thesaurie/ liquiditeitsplanning/ beleggingsportefeuille/ kredietportefeuille) in functie van optimale organisatiefinanciering, afgestemd op het verloop van het budget
- ...

2. Boekhouding en jaarrekening

- Zorgen voor een correcte implementatie van de regels & procedures voor de boekhouding
- Voeren van een analytische boekhouding om een beter inzicht te krijgen in de kostenstructuur van de organisatie, afgestemd op de analyse- en rapporteringsbehoefte van het bestuur

- Uitvoeren van de eindcontroles van de maand- en kwartaalafsluitingen en van de jaarrekeningen en de rapportering daarover naar verschillende stakeholders van de organisatie
- Complexe gevallen behandelen of opvolgen
- Opstellen van de inventaris (vorderingen, schulden, verplichtingen, bezittingen, patrimoniumbeheer,...)
- De jaarrekening en de financiële toelichtingennota erbij maken
- Naleven van de diverse fiscale verplichtingen (toepassing Btw-regelgeving, opmaak van fiscale fiches, aangifte en betaling van de bedrijfsvoorheffing, controle op de solvabiliteit van leveranciers en dienstverleners)
- Consolidatie jaarrekeningen EVA, IVA, AGB
- ...

3. Debiteurenbeheer

- Met de nodige aandacht voor functiescheiding, organiseren van een adequaat (proactief) proces voor de inning van de fiscale en niet-fiscale vorderingen tot de complete afhandeling
- Op niveau MAT, actief mee bepalen van de meest effectieve, efficiënte en klantvriendelijke inningmethoden (ook facturatie)
- De moeilijke debiteurendossiers behandelen en opvolgen (bijv. gerechtelijke procedures,)
- Opvolgen, adviseren en controleren van subsidiedossiers teneinde bijkomende werkmiddelen te verwerven
- Uitschrijven van fiscale en niet-fiscale dwangbevelen
- Opvolgen van betekeningen
- Opvolgen van de dossiers waar de eigen organisatie optreedt als eiser
- Verrichten van alle handelingen tot stuiting van verjaring en verval, overgaan tot beslaglegging, vorderen van de inschrijving, de herinschrijving, de vernieuwing, de doorhaling of de rangsafstand van elke titel die daarvoor vatbaar is op het hypotheekkantoor
- Kennisgeving van de vervallen huurovereenkomsten, van de achterstallen en van elk feit dat de rechten van de eigen organisatie schaadt
- Aangiftes in kader van falingen en collectieve schuldenregelingen
- Het geven van kwijting
- ...

4. Rapportering & analyse

- Uitvoeren van de decretaal voorziene rapportagetaken:

- Op de gepaste wijze en in volle onafhankelijkheid aan de beleidsorganen en de gemeentesecretaris rapporteren over de thesaurietoestand, liquiditeitsprognose, evolutie van het budget, beheerscontrole,...
- Jaarlijks aan de beleidsorganen en het MAT toelichting verschaffen bij de jaarrekening
- Financiële analyses en ad hoc rapporteringen opmaken ter ondersteuning van belangrijke bestuursbeslissingen over dossiers als opstart van nieuwe dienstverleningen, reorganisaties van diensten, opstart van grote investeringsdossiers,
- Verzamelen van financiële benchmarkgegevens (sectoranalyses) in overleg met managementteam voor bestaande activiteiten
- Als financiële ‘controller’ in overleg met het MAT de brug bouwen tussen de plancyclus en de evaluatiecyclus (monitoring) en rapporteren over de beheerscontrole om erover te waken dat er niet afgeweken wordt van de strategie en dat de vooropgestelde financiële doelstellingen gerealiseerd worden met respect voor de interne en externe regels
- Te allen tijde waken over de koppeling tussen beleidsnota en financiële nota...
- Actief de bestuursorganen en het MAT ondersteunen met adviezen rond beleidsbeslissingen met stevige financiële repercussie (pensioenproblematiek, kapitaalsverhoging gemeentelijke holding, advies Distrigas-ENI , fingem,...)
- Complexe financiële informatie vertalen en efficiënt communiceren naar diverse interne actoren (bestuursorganen, MAT, medewerkers, diensthoofden,...)
- Het managementteam op een efficiënte wijze alle financiële informatie verschaffen die nodig of bruikbaar is voor het managen van hun entiteiten (rapportering op maat)
- Regelmatig rapporteren aan de gemeenteraad over de uitvoering van de taak van voorafgaande controle van de wettigheid en regelmatigheid (Visum)
- ...

5. Financieel management

- Het College van burgemeester en schepenen/de OCMW-voorzitter ondersteunen bij het definiëren van het financieel beleid (beleidsvoorbereiding) en, na goedkeuring door het College/OCMW-raad zorgen voor een correcte implementatie ervan in overleg met het MAT (beleidsuitvoering)
- De wetgeving opvolgen en zo nodig, de financiële procedures, na overleg met het managementteam, hieraan aanpassen
- Instaan voor het thesauriebeheer, het schuldbeheer, het debiteurenbeheer (in volle onafhankelijkheid) en het crediteurenbeheer
- Maken van kostprijsberekeningen en –analyses
- De uitgaven verrichten die door de gemeentesecretaris betaalbaar gesteld zijn (tweede handtekening)

- De samenwerkingsakkoorden met de financiële instellingen negotiëren, regelmatige contacten met de banken onderhouden
- Uitbouwen van een gebalanceerde belegging- en kredietportefeuille
- De beleidsorganen en het MAT op algemeen financieel vlak adviseren, hen de gevolgen van hun beslissingen op financieel vlak aantonen, zowel op korte als op lange termijn; eventueel (creatieve) alternatieven formuleren (o.a. investeringsdossiers, oprichten nieuwe dienst)
- Opvolgen van de investeringsdossiers (nazicht toepassing wet op de overheidsopdrachten, vorderingstaten, wijze van financiering, registratie in de boekhouding, klassement investeringsfiches, ...)
- Opvolging falingen, fiscale en sociale toestand van leveranciers en dienstverleners
- Het voeren en afsluiten van de boekhouding en het opstellen van de inventaris, de jaarrekening en de geconsolideerde jaarrekening
- Opvolgen van de interne kredietaanpassingen
- Verlenen van advies bij de geplande beslissing van de secretaris om bepaalde ambtenaren te belasten met het ter beschikking stellen van een provisie of/en de inning van de geringe dagontvangsten
- ...

6. Interne controle

- Samen met de secretaris en het managementteam de financiële interne controlemechanismen opzetten
- Zelf, ook preventief, een aantal beheerscontroletaken uitoefenen (bijv. vastleggen subsidiedossiers, ...)
- Samen met het managementteam instaan voor de bescherming van de activa van de organisatie door het opmaken van een jaarlijkse inventaris van bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen van de organisatie, ...
- Vanuit een helikopterview zowel strategische als operationele financiële risicoanalyses en risico-inschattingen uitvoeren en communiceren...
- Jaarlijks de kas controleren van de personeelsleden aan wie een provisie ter beschikking gesteld werd en/of die belast zijn met de inning van de geringe dagontvangsten
- Invoeren en ondersteunen, in overleg met het MAT, van veranderingstrajecten, die vaak getriggerd worden vanuit financiële analyses en rapporteringen
- VISUM: In volle onafhankelijkheid instaan voor de voorafgaande krediet- en wetmatigheidscontrole van de beslissingen van de gemeente, teneinde conformiteit van de genomen beslissingen aan alle toepasselijke regelgeving (decreet, overheidsopdrachten, sociaal recht, burgerlijk recht, rechtspositieregeling, personeelsformatie,...) en aan het budgettair overeengekomen kader te kunnen verzekeren

- Begeleiding in financiële procedures en proactief anticiperen op oplossingen
- Opvolging van alle mogelijke wetgeving, rechtspraak en rechtsleer (betreffende alle mogelijke lokale beleidsdomeinen) teneinde de wettelijkheid en regelmatigheid te kunnen beoordelen
- ...

7. *Externe contacten inclusief samenwerkingsverbanden en verzelfstandigde organisaties*

- Contacten onderhouden met de toezichthoudende overheid, voor het verlenen van informatie of het vragen van advies bij bepaalde dossiers
- Burgers te woord staan en helpen bij het oplossen van problemen die niet door de medewerkers konden opgelost worden (unieke of moeilijke problemen)
- Contacten onderhouden met de financiële- en verzekeringsinstellingen (onderhandelen i.v.m. leningen, schuldherschikking, beleggingen, etc.)
- Contacteren van de deurwaarder(s) i.v.m. dwanginvorderingen
- Binnen de beroepsvereniging met de collega's ervaringen uitwisselen of zaken op elkaar afstemmen
- In het algemeen, netwerken uitbouwen met actoren die bij de (financiële) werking van de organisatie kunnen betrokken zijn (huurders, informatica- en andere leveranciers, adviesbureaus, advocaten, notarissen, deurwaarders, schuldbemiddelaars, ...)
- De bestuursorganen en de secretaris ondersteunen bij het aansturen van de paralokale organisaties, teneinde een effectieve en efficiënte samenwerking met deze organisaties te helpen verzekeren
- Overleg met de collega-ontvangers en bijzonder rekenplichtigen
- Indien van toepassing in de gemeente, op eigen initiatief of op vraag, ondersteunen van de directies of de budgethouders van de Vzw's of andere 'intergemeentelijke' organisaties, IVA's en EVA's (aansturing, advies en probleemoplossend, toezicht)
- Synergiën opzetten en ontplooiën in de samenwerking tussen gemeente en OCMW en tussen gemeente en politiezone/brandweerzone
- Contacten onderhouden met de Intercommunales om de samenwerking te bevorderen en de belangen van de eigen organisatie te behartigen
- ...

Bijlage 3: Conceptueel-theoretische lijst samenwerkingsvormen

1. Strategische samenwerking intra-lokaal

- 1.1 Politiek-politiek
 - 1.1.1 Eerder informele vorm
 - 1.1.2 Eerder formele vorm
- 1.2 Politiek-ambtelijk
 - 1.2.1 Eerder informele vorm
 - 1.2.2 Eerder formele vorm
- 1.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 1.3.1 Eerder informele vorm
 - 1.3.2 Eerder formele vorm
- 1.4 Publiek-privaat
 - 1.4.1 Eerder informele vorm
 - 1.4.2 Eerder formele vorm

2. Strategische samenwerking lokaal

- 2.1 Politiek-politiek
 - 2.1.1 Eerder informele vorm
 - 2.1.2 Eerder formele vorm
- 2.2 Politiek-ambtelijk
 - 2.2.1 Eerder informele vorm
 - 2.2.2 Eerder formele vorm
- 2.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 2.3.1 Eerder informele vorm
 - 2.3.2 Eerder formele vorm
- 2.4 Publiek-privaat
 - 2.4.1 Eerder informele vorm
 - 2.4.2 Eerder formele vorm

3. Strategische samenwerking bovenlokaal

- 3.1 Politiek-politiek

- 3.1.1 Eerder informele vorm
- 3.1.2 Eerder formele vorm
- 3.2 Politiek-ambtelijk
 - 3.2.1 Eerder informele vorm
 - 3.2.2 Eerder formele vorm
- 3.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 3.3.1 Eerder informele vorm
 - 3.3.2 Eerder formele vorm
- 3.4 Publiek-privaat
 - 3.4.1 Eerder informele vorm
 - 3.4.2 Eerder formele vorm

- 4. Tactische samenwerking intra-lokaal
 - 4.1 Politiek-politiek
 - 4.1.1 Eerder informele vorm
 - 4.1.2 Eerder formele vorm
 - 4.2 Politiek-ambtelijk
 - 4.2.1 Eerder informele vorm
 - 4.2.2 Eerder formele vorm
 - 4.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 4.3.1 Eerder informele vorm
 - 4.3.2 Eerder formele vorm
 - 4.4 Publiek-privaat
 - 4.4.1 Eerder informele vorm
 - 4.4.2 Eerder formele vorm

- 5. Tactische samenwerking lokaal
 - 5.1 Politiek-politiek
 - 5.1.1 Eerder informele vorm
 - 5.1.2 Eerder formele vorm
 - 5.2 Politiek-ambtelijk
 - 5.2.1 Eerder informele vorm
 - 5.2.2 Eerder formele vorm

- 5.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 5.3.1 Eerder informele vorm
 - 5.3.2 Eerder formele vorm
- 5.4 Publiek-privaat
 - 5.4.1 Eerder informele vorm
 - 5.4.2 Eerder formele vorm

6. Tactische samenwerking bovenlokaal

- 6.1 Politiek-politiek
 - 6.1.1 Eerder informele vorm
 - 6.1.2 Eerder formele vorm
- 6.2 Politiek-ambtelijk
 - 6.2.1 Eerder informele vorm
 - 6.2.2 Eerder formele vorm
- 6.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 6.3.1 Eerder informele vorm
 - 6.3.2 Eerder formele vorm
- 6.4 Publiek-privaat
 - 6.4.1 Eerder informele vorm
 - 6.4.2 Eerder formele vorm

7. Operationele samenwerking intra-lokaal

- 7.1 Politiek-politiek
 - 7.1.1 Eerder informele vorm
 - 7.1.2 Eerder formele vorm
- 7.2 Politiek-ambtelijk
 - 7.2.1 Eerder informele vorm
 - 7.2.2 Eerder formele vorm
- 7.3 Ambtelijk-ambtelijk
 - 7.3.1 Eerder informele vorm
 - 7.3.2 Eerder formele vorm
- 7.4 Publiek-privaat
 - 7.4.1 Eerder informele vorm

7.4.2 Eerder formele vorm

8. Operationele samenwerking lokaal

8.1 Politiek-politiek

8.1.1 Eerder informele vorm

8.1.2 Eerder formele vorm

8.2 Politiek-ambtelijk

8.2.1 Eerder informele vorm

8.2.2 Eerder formele vorm

8.3 Ambtelijk-ambtelijk

8.3.1 Eerder informele vorm

8.3.2 Eerder formele vorm

8.4 Publiek-privaat

8.4.1 Eerder informele vorm

8.4.2 Eerder formele vorm

9. Operationele samenwerking bovenlokaal

9.1 Politiek-politiek

9.1.1 Eerder informele vorm

9.1.2 Eerder formele vorm

9.2 Politiek-ambtelijk

9.2.1 Eerder informele vorm

9.2.2 Eerder formele vorm

9.3 Ambtelijk-ambtelijk

9.3.1 Eerder informele vorm

9.3.2 Eerder formele vorm

9.4 Publiek-privaat

9.4.1 Eerder informele vorm

9.4.2 Eerder formele vorm

Bijlage 4: Matrix voor systematisering van empirisch onderzoek

Deelaspect FM			1. Financiële planning	2. Boekhouding en jaarrekening	3. Fiscale en niet-fiscaal debiteurenbeheer	4. Rapportering en analyse	5. Financieel Management	6. Interne financiële controle (incl. visum)	7. Externe contacten
1. Strategische samenwerking intra-lokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
A-A	IF								
	F								
Publ-Priv	IF								
	F								
2. Strategische samenwerking lokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
A-A	IF								
	F								
Publ-Priv	IF								
	F								
3. Strategische samenwerking bovenlokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
A-A	IF								
	F								
Publ-Priv	IF								
	F								
4. Tactische samenwerking intra-lokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
A-A	IF								
	F								
Publ-Priv	IF								
	F								
5. Tactische samenwerking lokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
A-A	IF								
	F								
Publ-Priv	IF								
	F								

¹⁰ Pol = politiek; A = ambtelijk; Publ = publiek; Priv = privaat
IF=informeel, F=formeel

		F							
6. Tactische samenwerking bovenlokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
	A-A	IF							
		F							
Publ-Priv	IF								
	F								
7. Operationele samenwerking intra-lokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
	A-A	IF							
		F							
Publ-Priv	IF								
	F								
8. Operationele samenwerking lokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
	A-A	IF							
		F							
Publ-Priv	IF								
	F								
9. Operationele samenwerking bovenlokaal	Pol-Pol	IF							
		F							
	Pol-A	IF							
		F							
	A-A	IF							
		F							
Publ-Priv	IF								
	F								