



ONDERZOEKSRAPPORT

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

– Onderzoek in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en de VVSG –

GEOFFREY VANDERSTRAETEN

BRAM VERSCHUERE

STIJN GOEMINNE

FILIP DE RYNCK



Wij danken de 13 centrumsteden en -OCMW's voor hun bijdrage aan dit rapport. Zonder hen was dit niet mogelijk geweest. In het bijzonder danken wij volgende personen:

Luc Aerts (stad Leuven), Mia Aerts (stad Genk), Philippe Awouters (OCMW Kortrijk), Jan Bal (OCMW Mechelen), Kristof Beuren (stad Oostende), Cathy Brouckaert (stad Brugge), Geert Bucket (OCMW Roeselare), Filip Buijs (stad Turnhout), Marie-Louise Chalmet (stad Sint-Niklaas), Johan Coens (stad Brugge), Jan Creemers (OCMW Genk), Marc De Bens (stad Antwerpen), Valerie Del Re (stad Hasselt), Christina De Prêtre (OCMW Oostende), Bart Foubert (stad Sint-Niklaas), Ann Gods (OCMW Mechelen), Frank Heirwegh (stad Turnhout), Geert Hillaert (stad Kortrijk), Luc Kupers (OCMW Gent), Erik Laga (stad Mechelen), Guy-Paul Libin (OCMW Oostende), Bart Michielsen (OCMW Turnhout), Hubert Parrein (OCMW Brugge), Erik Peeters (OCMW Antwerpen), Piet Persoons (stad Aalst), Carine Pletinckx (OCMW Aalst), Patrick Renier (stad Antwerpen), Ronan Rotthier (stad Sint-Niklaas), Luc Sabbe (OCMW Kortrijk), Luc Sap (OCMW Brugge), Rik Schaerlaeken (stad Mechelen), Eddy Schevernels (stad Antwerpen), Jurgen Seys (OCMW Oostende), Geert Sintobin (OCMW Roeselare), Tom Speleman (stad Sint-Niklaas), Jan Swinnen (OCMW Turnhout), Werner Symoens (OCMW Antwerpen), Paul Teerlinck (stad Gent), Willy Vandael (OCMW Hasselt), Tjeu Van Diessen (OCMW Sint-Niklaas), Reginald Van Hecke (stad Aalst), Johan Vanhoutte (stad Kortrijk), Daniël Verbeken (stad Gent), Katrien Verbrugge (stad Roeselare), Geert Vergaerde (OCMW Gent), Stefaan Verhaeghe (OCMW Leuven), Johan Verhulst (stad Mechelen), Luc Vermeiren (OCMW Sint-Niklaas), Hilde Veulemans (stad Oostende), Gust Vriens (stad Leuven) en Koen Wuyts (OCMW Leuven).

Daarnaast danken wij ook nog voor hun medewerking:

Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse Steden), Bram Gekiere (Möbius), Rudi Hellebosch (Agentschap voor Binnenlands Bestuur) en Jan Leroy (VVSG).

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	3
INLEIDING	7
MANAGEMENTSAMENVATTING	9
DEEL 1 : CONTEXT.....	21
1.1 De omgevingscontext	21
1.1.1 Organieke en specifieke regelgeving.....	21
1.1.2 Normatieve debatten	24
1.2 De specifieke lokale context	26
1.3 Besluit	28
DEEL 2 : BESTAAND EMPIRISCH ONDERZOEK	31
2.1 ‘Beheersmatige samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW in de 13 Vlaamse centrumsteden’.....	31
2.2 ‘Winnen door samenwerking. Samenwerking tussen het stadsbestuur en het OCMW Kortrijk: strategisch, tactisch en operationeel bekeken’	36
2.3 Besluit	37
DEEL 3 : CONCEPTUEEL KADER	39
3.1 Financieel management	39
3.1.1 Financieel management algemeen.....	39
3.1.2 Financieel management voor de publieke sector.....	39
3.1.3 Financieel management voor dit onderzoek	40
3.2 Samenwerking	43
3.2.1 Het concept ‘samenwerking’ in de literatuur.....	43
3.2.2 Verschillende theoretische samenwerkingstypologieën.....	45
3.3 Besluit	49
DEEL 4 : ONDERZOEKSOPZET.....	51
4.1 Verfijnde onderzoeksvragen.....	51
4.2 Onderzoeksmethode.....	52

4.2.1	Intakegesprekken.....	52
4.2.2	Focusgroepen verklarende factoren samenwerking.....	54
4.2.3	Focusgroep beleidsrelevante voorstellen	55
DEEL 5 :	ONDERZOEKSRESULTATEN.....	57
5.1	Huidige, wenselijke en mogelijke samenwerking	57
5.1.1	Huidige samenwerking.....	57
5.1.2	Wenselijke en mogelijke samenwerking.....	70
5.2	Op zoek naar de verklarende factoren voor samenwerking.....	78
5.2.1	Samenwerking op het vlak van planning.....	79
5.2.2	Samenwerking op het vlak van processen	90
5.2.3	Samenwerking op het vlak van producten.....	99
DEEL 6 :	BESLUIT EN BELEIDSAANBEVELINGEN.....	113
6.1	Structurele problemen of stadsgebonden problematieken?	114
6.2	Domeinspecifieke vaststellingen.....	115
6.2.1	Vaststellingen op de 7 deeldomeinen van financieel management.....	115
6.2.2	Vaststellingen op de 3 gebundelde hoofdgroepen	124
6.3	Vaststellingen over lokale factoren.....	125
6.4	Aanbevelingen op de hoofdlijnen.....	129
BIBLIOGRAFIE		133
BIJLAGEN		139
Bijlage 1:	Beheersmatige samenwerking stad-OCMW op het vlak van financieel management in 2010	139
Bijlage 2 :	Voorbeelden activiteiten bij resultaatsgebieden ontvanger	140
Bijlage 3 :	Data en deelnemers + vragenlijst intakegesprekken.....	145
Bijlage 4 :	Data en deelnemers + vragenlijst focusgroepen	147
Bijlage 5 :	Deelnemers focusgroep beleidsrelevante voorstellen.....	148
Bijlage 6 :	Synthesetabellen intakegesprekken	149
Aalst.....		150
Antwerpen.....		153

Brugge.....	158
Genk.....	161
Gent.....	164
Hasselt.....	167
Kortrijk.....	169
Leuven.....	171
Mechelen.....	173
Oostende.....	176
Roeselare.....	178
Sint-Niklaas.....	180
Turnhout.....	183
Bijlage 7: Beheersovereenkomst samenwerking Stad-OCMW Genk.....	185
Bijlage 8: Möbius: voorbeeldslides procesanalyse van het integratietraject van de financiële diensten stad-OCMW Genk.....	192
Bijlage 9: Protocol Stad - OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking.....	196
Bijlage 10: Beslissingen GR Sint-Niklaas synergiën stad-OCMW.....	201
Bijlage 11 : Onderzoeksequipe.....	205

INLEIDING

Voorliggend rapport is het eindverslag van het onderzoek naar de samenwerking tussen de Vlaamse centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van financieel management. Dit onderzoek werd uitgevoerd door de Hogeschool Gent in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG). Gedurende het onderzoek werd de onderzoeksequipe van de Hogeschool Gent¹ aangestuurd door een voor de centrumsteden en -OCMW's representatieve stuurgroep².

Het onderzoek heeft tot doel om inzichten te genereren met betrekking tot 'samenwerking tussen de stadsbesturen van de 13 Vlaamse centrumsteden en hun respectievelijke OCMW's op het vlak van de financiën en het financieel beheer'³. Belangrijke opmerking hierbij is dat het streefdoel van het rapport niet is om te pleiten voor een op alle deeldomeinen van financieel management zo groot mogelijke samenwerking. In het onderzoek wordt een afweging gemaakt voor welke deeldomeinen van financieel management samenwerking wenselijk en mogelijk is, welke vorm en inhoud deze samenwerking dan kan of zou moeten aannemen en welke factoren hierbij determinerend zijn. Door een verhoogde kennis van de samenwerking tussen stad en OCMW op vlak van financieel management moet het bijdragen tot een objectivering en dynamisering van het debat in de lokale besturen.

Concreet worden **volgende vragen** vooropgesteld:

- Komt het managementdomein 'financieel management' in aanmerking voor een versterkte samenwerking tussen de centrumsteden en hun OCMW's?
- Zo ja, welke inhoud en vorm moet deze samenwerking krijgen?
- Zo neen, welke zijn de hinderpalen die een samenwerking uitsluiten of bemoeilijken, en hoe kunnen die verholpen worden (gelet dat samenwerking wenselijk zou worden geacht)?

¹ Samenstelling onderzoeksequipe : Geoffrey Vanderstraeten (onderzoeker), Bram Verschuere (promotor), Stijn Goeminne (promotor) en Filip De Rynck (promotor). Verdere toelichting bij de onderzoeksequipe in bijlage 11.

² Samenstelling stuurgroep : Johan Coens (stadssecretaris Brugge), Johan Verhulst (adjunct-stadssecretaris Mechelen), Hilde Veulemans (schepen van financiën Oostende), Valerie Del Re (schepen van financiën Hasselt), Daniël Verbeken (stadsontvanger Gent), Mia Aerts (stadsontvanger Genk), Piet Persoons (stadsontvanger Aalst), Luc Sap (OCMW-ontvanger Brugge), Ann Gods (OCMW-ontvanger Mechelen), Jan Leroy (VVSG), Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse Steden)

³ In deze studie gebruiken we voor deze begrippen de koepelterm 'financieel management'.

Het rapport bestaat uit 6 delen. De eerste 2 delen geven het bredere kader van dit onderzoek mee. In deel 1 wordt ingegaan op de contextelementen die de relatie tussen stad en OCMW bepalen. In deel 2 worden de voor de studie relevante elementen uit eerder onderzoek samengevat. Deel 3 bespreekt het conceptueel kader : de begrippen ‘financieel management’ en ‘samenwerking’ worden voor dit onderzoek gedefinieerd. Deel 4 licht de onderzoeksopzet toe : de onderzoeksvragen worden verfijnd en de gehanteerde onderzoeksmethode wordt verduidelijkt. De resultaten van het gevoerde empirische onderzoek (de intakegesprekken en de focusgroepen naar de bepalende factoren van samenwerking) worden in deel 5 samengevat. Ten slotte volgen in deel 6 de besluiten van het onderzoek. De op basis van het onderzoek bekomen inzichten leiden finaal tot de ontwikkeling van verschillende beleidsrelevante voorstellen, in de eerste plaats voor de lokale besturen en vervolgens ook voor de toezichhoudende overheid.

MANAGEMENTSAMENVATTING

Deze managementsamenvatting geeft een bondig overzicht van het rapport en dient om de lezer snel te informeren over de inhoud van de verschillende onderdelen. De uitgebreidere onderbouwing van de verschillende delen en onderdelen is hierna te vinden in het eigenlijke rapport.

De managementsamenvatting splitsen we, net als het eigenlijke rapport, op in 6 delen.

DEEL 1 : CONTEXT ONDERZOEK

In het eerste deel (vanaf p. 21) wordt ingegaan op de contextelementen die de relatie tussen stad en OCMW bepalen. Daarbij hanteren we een onderscheid tussen de omgevingscontext (de externe omgevingsfactoren) en de lokaal specifieke context (de stads- en organisatiegebonden factoren). De analyse van eerder onderzoek en bestaande teksten wijst op de belangrijke factoren in het lokale bestuur zelf evenals in haar omgeving die mee de wenselijkheid en mogelijkheid van samenwerking tussen stad en OCMW gaan bepalen.

De belangrijkste factoren die we uit de **omgeving** kunnen onderscheiden zijn :

- *Organieke regelgeving* : samenwerking tussen stad en OCMW wordt voor een groot stuk gedetermineerd door de door centrale overheden vastgelegde contouren. De organieke regelgeving van stad en OCMW wordt steeds meer op elkaar afgestemd, wat (alvast in theorie) beide besturen dichterbij elkaar zou moeten brengen (bijv. BBC);
- *Specifieke regelgeving* : wordt vaak beschouwd als een obstakel voor (meer) samenwerking, omdat op heel specifieke punten de regelgeving ter zake belemmerend werkt (bijv. privacywetgeving voor het debiteurenbeheer);
- *De (soms normatieve) debatten* : kort door de bocht gesteld worden de discussies vaak verengd tot 'het sociale dat een apart bestuur met een zekere autonomie verdient om de kerntaak te kunnen blijven uitvoeren' versus 'de efficiëntie en het deugdelijk bestuur'.

De **specifiek lokale context** zorgt ervoor dat initiatief tot samenwerking op lokale maat zal moeten groeien. We onderscheiden volgende factoren :

- *Structuur* : schaal, afstemming organogrammen en organisatiestructuren,...;
- *Cultuur* : historiek samenwerking, persoonlijkheden en persoonlijke relaties,...;
- *Kenmerken van het lokale sociale beleid* : proactiviteit van het sociaal beleid, aanwezigheid van derde actoren,...;

- *Sleutelmomenten* : bepaalde feiten of beslissingen die onrechtstreeks de samenwerking tussen beide besturen tijdelijk kunnen aanzwengelen of afremmen (bijv. nieuwe aanwervingen).

DEEL 2 : BESTAAND EMPIRISCH ONDERZOEK

In deel 2 (vanaf p. 31) worden de voor deze studie relevante elementen uit eerder onderzoek samengevat. Hoewel reeds heel wat onderzoek rond lokaal sociaal beleid beschikbaar is en recent ook de samenwerking tussen stad en OCMW opnieuw onder de loupe werd genomen (onder invloed van de beleidsvisie van de Vlaamse Regering in de richting van meer samenwerking), is empirisch onderzoek evenwel schaarser. Voor deze studie zijn volgende onderzoeken relevant :

- *Beheersmatige samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW in de 13 Vlaamse centrumsteden* (Verschuere, 2010) : dit onderzoek focuste zich op beheersmatige samenwerking als generiek gegeven en heeft als meerwaarde dat het voor het eerst data aanlevert over de samenwerking in de 13 centrumsteden, waardoor de (vaak normatieve) discussie nu ook gevoed wordt door empirische data.
- *Winnen door samenwerking. Samenwerking tussen het stadsbestuur en het OCMW Kortrijk : strategisch, tactisch en operationeel bekeken* (De Rynck & Verschuere, 2010) : hier werd de aandacht gericht op samenwerking als generiek gegeven in al zijn aspecten (beheersmatig, maar ook beleids- en procesmatig), op verschillende niveaus (politiek-politiek, politiek-ambtelijk en ambtelijk-ambtelijk) in één centrumstad.

Voorliggende studie bouwt voort op deze onderzoeken door te focussen op één specifiek managementdomein, wat moet toelaten om dit specialistisch managementdomein in de diepte te analyseren, en dat in de 13 centrumsteden.

DEEL 3 : CONCEPTUEEL KADER

Het derde deel (vanaf p. 39) bespreekt het conceptueel kader : de begrippen ‘financieel management’ en ‘samenwerking’ worden nader omschreven, zodat de grenzen van het onderzoeksdomein duidelijk afgebakend zijn.

- **Financieel management** wordt in dit onderzoek beschouwd als *“de taken die de ontvanger (als financieel manager) uitvoert binnen de financiële cyclus”*. De beschrijving van deze taken is gebaseerd op een studie van de Vlaamse overheid die de profielschetsen voor gemeente- en OCMW-ontvangers heeft ontwikkeld. Verschillende resultaatgebieden worden in deze profielschetsen onderscheiden, die gelijklopend zijn voor de ontvangers van gemeenten en OCMW. Voor dit onderzoek zijn de volgende 7 deelgebieden relevant :
 - *Financiële planning;*
 - *Boekhouding en jaarrekening;*
 - *Rapportering en analyse;*
 - *Fiscaal en niet-fiscaal debiteurenbeheer;*
 - *Interne financiële controle (met inbegrip van visum);*
 - *Andere onderdelen van financieel management (o.a. belegging- en kredietportefeuille, overheidsopdrachten, ...);*
 - *Externe contacten.*

- **Samenwerking** kent in de literatuur een veelvoud aan definities en is dan ook niet makkelijk uniek definieerbaar. Vandaar dat deze studie een typologie hanteert waarbij uitgegaan wordt van een conceptueel-theoretische lijst van dimensies waarop samenwerking betrekking kan hebben. De verschillende dimensies zijn :
 - *Niveaus van samenwerking in de beleids- en beheerscyclus :*
 - Strategische processen = samenwerking rond beleidskeuzes;
 - Tactische processen = samenwerking rond organisatie dienstverlening;
 - Operationele processen = samenwerking rond beheer dienstverlening.
 - *Plaats van de samenwerking in het organogram :*
 - Intern :
 - Samenwerking op politiek niveau;
 - Samenwerking op ambtelijk niveau.
 - Extern :
 - Horizontale samenwerking;
 - Verticale samenwerking;
 - Publiek-private samenwerking.

- *Bestuurlijke schaal van samenwerking :*
 - Samenwerking op binnenlokale schaal;
 - Samenwerking op lokale schaal;
 - Samenwerking op bovenlokale schaal.
- *Finaliteit van de samenwerking :*
 - Overleg;
 - Coördinatie;
 - Collaboratie.

DEEL 4 : ONDERZOEKSOPZET

In deel 4 (vanaf p. 51) wordt de onderzoeksopzet toegelicht : de onderzoeksvragen worden verfijnd en de gehanteerde onderzoeksmethode wordt verduidelijkt.

Voor de dataverzameling werd gewerkt in drie fasen :

- In de eerste fase werden **intakegesprekken** afgenomen in alle **13 centrumsteden**. Het doel van deze intakegesprekken bestond erin tot een inventarisatie te komen van de huidige (onderzoeksvragen 1, 2 en 4), gewenste (onderzoeksvraag 5) en mogelijke (onderzoeksvraag 6) samenwerking. Op basis van de informatie uit het intakegesprek werd per stad een synthesesetabel opgesteld die de aanwezige samenwerking tussen stad en OCMW schetst (zie Bijlage 6 : Synthesetabellen intakegesprekken op p. 149).
- In de tweede fase werden **3 focusgroepen** georganiseerd waarin op zoek gegaan werd naar de **verklarende factoren voor samenwerking** (onderzoeksvraag 3 en de afgeleide vragen van de onderzoeksvragen 5 en 6). Voor elke focusgroep werden de ontvangers van stad en OCMW uit een viertal steden uitgenodigd. Op basis van de informatie hieruit werden per focusgroep, voor elke deelnemende stad aan die focusgroep, de verklarende factoren voor het al dan niet samenwerken in die specifieke stad opgelijst.
- Na een analyse van de informatie uit fases 1 en 2 werd een eerste versie van de conclusies van het onderzoek opgesteld. Deze werd voorgelegd in een nieuwe **focusgroep**, waarin op basis van de conclusies gepeild werd naar **beleidsrelevante voorstellen** met betrekking tot de samenwerking tussen stad en OCMW. Aan deze focusgroep namen de leden van de stuurgroep van het onderzoek deel, aangevuld met enkele ontvangers uit de 13 centrumsteden.

DEEL 5 : ONDERZOEKSRÉSULTATEN

In het vijfde deel (vanaf p. 57) worden de resultaten van het gevoerde empirische onderzoek, de intakegesprekken en de focusgroepen naar de bepalende factoren voor samenwerking, samengevat.

- **Huidige, wenselijke en mogelijke samenwerking (intakegesprekken) :**

o *Huidige samenwerking op vlak van financieel management :*

- De data bekomen in de intakegesprekken wijzen op grote verschillen tussen de steden;
- Over het algemeen wordt in alle steden (in mindere of meerdere mate) samengewerkt rond ten minste enkele onderdelen van het deeldomein ‘financiële planning’ en rond enkele ‘andere onderdelen van financieel management’;
- Wat de overige deeldomeinen betreft zijn er (grote) verschillen tussen de centrumsteden, waarbij Antwerpen er duidelijk bovenuit steekt met samenwerking rond meerdere onderdelen van alle 7 deeldomeinen (en in mindere mate ook Gent en Genk). In de andere steden gaat samenwerking van ‘beperkt tot enkele onderdelen van een paar deeldomeinen’, tot ‘geen samenwerking’;
- Opvallend is dat die deeldomeinen die het beheersmatige overstijgen (bijv. planning) of die net enigszins grijp- en meetbaar zijn (bijv. debiteurenbeheer) het meeste samenwerking kennen. De eerder procesmatige deeldomeinen (boekhouding, interne controle,...) kennen vaak eigen procedures en verantwoordingslijnen die wellicht minder gemakkelijk op elkaar af te stemmen zijn (door structurele gegevens zoals bijv. software; verschil in huidige financiële systemen; juridische gegevens bijv. vastgelegde verantwoordelijkheden ontvangers);
- Als we terugkoppelen naar de initiële samenwerkingstypologie wordt er vooral op de strategische en operationele niveaus van financieel management samengewerkt, eerder dan op het niveau van de tactische processen.

- *Wenselijke en mogelijke samenwerking op vlak van financieel management :*
 - Vooral ‘de meerjarenplanning’ (in de vorm van informele, structurele afstemming) en ‘het debiteurenbeheer’ (in grotere mate en meer structurele vorm van informatie-uitwisseling) werden genoemd als onderdelen waar (meer) samenwerking wenselijk zou zijn;
 - Opvallend is dat die deeldomeinen van financieel management waar relatief reeds vaak wordt samengewerkt in een aantal steden ook door andere steden worden aangehaald als domeinen waar (meer) samenwerking wenselijk is. Wellicht zijn er daarom dan ook lessen te trekken uit de ervaringen van andere steden;
 - De voornaamste obstakels voor samenwerking lijken te liggen bij de regelgeving die vanuit de centrale besturen wordt opgelegd : de privacywetgeving voor het deeldomein debiteurenbeheer, het (huidige) verschil in opgelegde beheers- en beleidssystemen (NOB versus NGB) voor het deeldomein financiële planning;
 - In sommige steden is er een zekere proactiviteit tot samenwerking, in andere is men meer terughoudend over de wenselijkheid van (meer) samenwerking. Enkele intern stedelijke factoren die voor dit laatste volgens de besturen een aanleiding vormen zijn : verschillen in visie tussen stad en OCMW (verschillende beleidsprioriteiten), verschillen in cultuur en taakhoud (core-business) die niet verenigbaar zijn of maatwerk vergen, de meerwaarde die in vraag gesteld wordt (meer efficiëntie door samenwerking?), verschillende snelheden van organisatieontwikkeling, bepaalde machtsrelaties die spelen,...

- **Op zoek naar de verklarende factoren voor samenwerking (3 focusgroepen) :**

- *Samenwerking op vlak van planning :*
 - In de tabel onder ‘5.2.1.5 Besluit’ op p. 89 worden de belangrijkste factoren voor het al dan niet samenwerken per stad (die deelnam aan deze focusgroep) samengevat;
 - Op vlak van financiële planning lijken de belangrijkste factoren voor samenwerking te zijn :
 - Traditie van overleg en samenwerking;
 - Zekere mate van politieke wil en visie;
 - Afstemming van organisatiestructuren en –processen;
 - Stevig overleg binnen alle geledingen van de organisaties;

- Actief inspelen op het beleid van de Vlaamse Regering dat in de richting van meer samenwerking tendeert.
- Een aantal factoren interageren ook met lokaal specifieke randvoorwaarden, wat leidt tot lokaal-specifieke aanleiding voor samenwerking (bijv. budgettaire situatie in Antwerpen).
- *Samenwerking op vlak van processen :*
 - In de tabel onder ‘5.2.2.5 Besluit’ op p. 97 worden de belangrijkste factoren voor het al dan niet samenwerken per stad (die deelnam aan deze focusgroep) samengevat;
 - Op vlak van financiële processen lijken de belangrijkste factoren voor samenwerking te zijn :
 - Capaciteit in het bestuur, intern (eigen capaciteit opbouwen) of extern (externe capaciteit binnenhalen), om processen te analyseren en te herinrichten;
 - Culturele aspecten zoals wil en visie;
 - De culturele aspecten werken door in de ‘acceptatie’ van het beleid van de centrale overheid (bijv. BBC-bepalingen pakken verschillend uit in de steden);
- *Samenwerking op vlak van producten :*
 - In de tabel onder ‘5.2.3.6 Besluit’ op p. 110 worden de belangrijkste factoren voor het al dan niet samenwerken per stad (die deelnam aan deze focusgroep) samengevat.
 - Opvallend hierbij is dat interne factoren een belangrijkere rol lijken te spelen dan de externe. De belangrijkste zijn :
 - Cultuur en cultuurverschillen (producten vaak heel organisatiespecifiek);
 - Politieke wil en visie
 - Structurele factoren (processen, ondersteunende diensten die reeds samenwerken, capaciteit in de organisatie), al is geen van de aspecten binnen alle cases positief benoemd;
 - Momentum (voornamelijk wanneer het gaat om persoonlijke interacties);
 - Rol van de schaalvoordelen dient genuanceerd te worden : opschaling is soms positief, soms negatief.

DEEL 6 : BESLUIT EN BELEIDSAANBEVELINGEN

In het laatste deel (vanaf p. 113) volgen de vaststellingen uit het onderzoek en de op basis daarvan ontwikkelde beleidsrelevante voorstellen.

Het onderzoek laat toe de samenwerking tussen stad en OCMW op vlak van financieel management genuanceerd te bekijken. Het **voedt het debat op twee manieren** :

- Het onderzoek steunde niet op een hypothese voor of tegen samenwerking. De genuanceerde vraagstelling wordt dan : *'is op dit niveau en voor dit deeldomein in deze stad op dit moment deze stap van samenwerking in deze vorm niet of net wel wenselijk?'*;
- Samenwerking moet niet alleen statisch worden bekeken als een afgewerkt product, maar ook als een proces. Zo kan het zijn dat wat in de ene stad als een onoverkomelijk probleem wordt gezien, in een andere stad door het ontwikkelingsproces wordt aangepakt.

Kernvraag doorheen het onderzoek is : *'zijn de problemen inzake samenwerking op vlak van financieel management eerder structurele problemen (die voor alle steden gelden), of eerder gebonden aan de specifieke kenmerken van de stad?'*. **Ons besluit** is dat de thematiek beweegt : er zijn steeds minder generieke structurele hindernissen waardoor de nadruk op de autonomie van lokale besturen komt te liggen. De **aanbevelingen** zijn :

- Discussieer over samenwerking niet op basis van algemene termen : gebruik het aangereikte analysekader;
- Leer ermee omgaan dat de invulling van vormen van samenwerking steeds meer een lokale verantwoordelijkheid wordt;
- De Vlaamse overheid mag niet stilvallen in het faciliteren van de samenwerking. Er is ook een culturele omslag nodig : zaken mogelijk maken en niet teveel 'kaders' maken;
- Het lokale proces van samenwerking moet professioneler worden aangepakt, eventueel met behulp van externen.

In de analyse werden **domeinspecifieke vaststellingen** gedaan op de 7 deeldomeinen van financieel management. Bij deze hebben we **twee algemene aanbevelingen** :

- De vergelijking tussen steden wordt interessanter omdat de praktijk meer gedifferentieerd wordt. Dit verhoogt de druk naar een kritische reflectie over de eigen praktijk;
- De discussie over samenwerking gaan niet alleen over systemen en instrumenten, maar ook over de capaciteiten en ambities van mensen.

Voor **volgende deeldomeinen** formuleren we enkele **afzonderlijke aanbevelingen** :

- *Financiële planning* :
 - Groei naar structurele samenwerkingsvormen op het niveau van meerjarenplanning;
 - Voor thesaurieplanning kunnen ambtenaren zelf initiatieven ontwikkelen.
- *Boekhouding en jaarrekening* :
 - BBC biedt kansen tot structurele samenwerking tussen stad en OCMW (denken in ‘groep’), maar dit vergt investeringen in capaciteit en dus politieke beslissingen;
 - Voor de politieke beslissingen moeten er impulsen komen vanuit de ambtenaren/ontvangers.
- *Debiteurenbeheer* :
 - Waar schaalvoordelen (efficiëntie, voor de burger) objectief aangetoond kunnen worden, lijkt samenwerking zeer aangewezen;
 - De regelgeving moet aangepast worden zodat overheden onderling informatie kunnen uitwisselen, binnen de bescherming die een privacywetgeving steeds moet blijven bieden.
- *Interne financiële controle* :
 - Lijkt het best nog door beide besturen apart te worden uitgevoerd (wel kan er een deling zijn van best-practices, processen, procedures).
- *Andere onderdelen van financieel management* :
 - Het is aangewezen om per dossier telkens opnieuw samenwerking te overwegen en enkel af te wijzen op basis van objectieve argumenten. Gebruik ‘organisatiespecifiek’ niet lichtzinnig!
 - Poolen van deskundigheid is essentieel, gezien de meestal nu reeds beperkte capaciteit van de lokale besturen.

Uit de studie bleek dat een **aantal lokale factoren determinerend** zijn voor de samenwerking :

- *Omgevingsfactoren* :
 - (Beter afgestemd) lokaal sociaal beleid, dat samenwerking noodzakelijk maakt : vereist planning (financiële planning en opvolging ervan);
 - Doorwerking van lokale factoren bepaalt of de omslag naar BBC een kans is tot (meer) samenwerking of een bevestiging is van de bestaande verhoudingen;
 - Steeds meer druk om te denken als ‘Groep’.

- *Lokale cultuur :*
 - o Politiek en ambtelijk leiderschap;
 - o Fundamenteel verschil tussen de centrumsteden over het denken in termen van de ‘Groep’ of vanuit de eigen organisatie;
 - o Cultiveren en voortdurend benadrukken van verschillen : soms een strategie en obstakel;
 - o De capaciteit bepaalt voor een deel de cultuur;
 - o Houding en ingesteldheid van de top van de ambtenarij : eerder proactief of reactief? (de studie is niet tot op dat persoonlijk niveau doorgedrongen);
 - o Welke opvattingen over management domineren in beide managementteams en in welke mate sluiten ze al dan niet op elkaar aan?
- *Lokale afhankelijkheid :*
 - o Historische factoren;
 - o Lokale ‘sleutelmomenten’ kunnen deze afhankelijkheid doorbreken, maar hiervoor is ook een veranderingswil en –cultuur nodig.
- *Lokale structuur :*
 - o De omvang (schaalgrootte) van de gemeente (bijv. invloed op aanwezige capaciteit);
 - o Voorzitter al dan niet in het College en de doorwerking van het schepmodel;
 - o Bestaan van samenwerking op andere domeinen dan financieel management;
 - o Bestaan van overlegvormen over LSB en over management;
 - o Mate van samenwerking binnen de managementteams.
- *Schaal als objectief structureel element? :*
 - o Nog geen evaluatie van de effecten van samenwerking;
 - o Schaalafwegingen lijken een relatief element. Soms wordt het doelbewust als een probleem of excuus voorgesteld;
 - o Werken met geïntegreerde systemen vergt veel investeringen.

Ten slotte komen we tot volgende **aanbevelingen op de hoofdlijnen** :

- ‘Samenwerking’ moet uit zijn algemeenheid worden gehaald;
- Afhankelijk van het (deel)domein, van de stand van zaken in een stad en van de lokale noden kan samenwerking per (deel)domein gevarieerd zijn, in ambities, finaliteit en vormen. Dit ‘grid’ is nuttig om samenwerking te ontrafelen als basis voor het lokale debat;
- Op het *niveau van de planning* vinden wij dat men naar meer geformaliseerde samenwerking moet groeien (denken in termen van ‘de Groep’);

- Op het *niveau van de producten* vinden wij dat de richting van meer samenwerking noodzakelijk is, o.a. via het principe van 'shared services' : in het algemeen lijkt de efficiëntiewinst hierbij nagenoeg vanzelfsprekend (basishouding : samenwerking, tenzij...);
- Hoe de 'shared services' eruit moeten zien, kan gevarieerd zijn;
- Op het *niveau van de processen* (met name inzake boekhouding) zijn de moeilijkste problemen te situeren. Padafhankelijkheid en regelgeving werken hier het sterkst door. In veel steden is de daarvoor vereiste capaciteit nu niet aanwezig. Samenwerken heeft maar zin als er voldoende middelen én leiderschap zijn.

DEEL 1 : CONTEXT

Het financieel management maakt deel uit van de algemene problematiek van de verhouding tussen stad en OCMW en hoe daarover wordt gedacht. In dit eerste deel van het rapport wordt de bredere context geschetst waarbinnen dit onderzoek gevoerd wordt. We hanteren een onderscheid tussen de omgevingscontext en de specifieke lokale context :

- De **omgevingscontext** betreft 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 onder andere om de historiek van de samenwerking; om ad hoc beslissingen in het verleden die tot nu doorwerken, om de omvang en de schaal van het lokaal bestuur, om de cultuur en de structuur in en van het gemeente- en OCMW-bestuur.

1.1 De omgevingscontext

In de omgevingscontext determineren verschillende factoren de huidige verhouding tussen centrumstad en OCMW (De Rynck & Verschuere, 2010). De organieke en specifieke regelgeving zijn van belang, net als de normatieve debatten betreffende dit onderwerp.

1.1.1 Organieke en specifieke regelgeving

Stad en OCMW hebben 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 stad en OCMW voeren allebei taken op het vlak van het 'sociale' uit. In de huidige formele toestand kan het OCMW beschouwd worden als een gemeentelijke instelling met een verzelfstandigd statuut, die opdrachten uitvoert op lokaal niveau, maar ook opdrachten krijgt van centrale overheden (Sels, 2011: 2).

In haar 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 kunnen het lokale welzijnsbeleid bepalen, zowel op het strategische, het tactische als het operationele niveau.

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. Niet alleen de centrale organieke regeling van OCMW's speelt hierbij een rol, ook het feit dat ze heel wat rechtstreekse opdrachten vanwege de regionale en federale overheid krijgen, bijvoorbeeld de toekenning en de uitkering van het leefloon, is hierbij van belang. Ook de stadsbesturen krijgen opdrachten in de sociale sfeer van centrale overheden, bijvoorbeeld de regierol in de kinderopvang of het lokale minderhedenbeleid.

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 (***organieke regelgeving***):

- Sterkere sturing door de stad van ingrijpende financiële keuzes van het OCMW (thema's die verplicht op het overlegcomité moesten komen);
- De CAO Kelchtermans (1993) 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 betreffende 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 bestuurlijk toezicht in dezelfde administratie;
- Het decreet lokaal sociaal beleid (2005): gezamenlijke beleidsplanning, verwijzfunctie (sociaal huis),...;
- De evolutie naar vergelijkbare decreten: gemeentedecreet en OCMW-decreet: identieke organisatie, zaken van OCMW naar stad (bijv. budgethouderschap), zaken van stad naar OCMW (bijv. 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;

- De in de recente wijziging van het gemeente- en OCMW-decreet (juni/juli 2012) 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 en moet de samenwerking tussen de gemeente en het OCMW verder faciliteren. De decreetwijziging zorgt ook voor een optimalisatie van de Beleids- en Beheerscyclus en een verbetering van de efficiëntie in het financieel en personeel beheer.

Bemerk dat er in de nabije toekomst nog maatregelen op komst zijn die de structurele band tussen gemeente en OCMW zouden moeten versterken :

- De voorzitter van het OCMW die vanaf 2013 **verplicht** in het College van Burgemeester en Schepenen zal zetelen (in veel steden en gemeenten nu reeds het geval);
- Het besluit over 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 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 Regering 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,...).

Echter, dit betekent niet dat er voor de samenwerking tussen stad en OCMW geen obstakels meer bestaan. Het probleem is namelijk dat veel **specifieke regelgeving** die op beide besturen van toepassing is, nog niet op elkaar is afgestemd. Het blijft bijvoorbeeld moeilijk om samen te werken op heel specifieke punten omdat de regelgeving ter zake belemmerend werkt: bijvoorbeeld de privacywetgeving maakt uitwisseling van persoonsgegevens niet altijd makkelijk, en een uniform personeelsbeleid –gesteld dit wenselijk zou zijn– is ook nog niet mogelijk omdat personeelsbepalingen en –statuten nog niet zijn afgestemd (De Rynck & Verschuere, 2010).

1.1.2 Normatieve debatten

In de debatten rond samenwerking gaat de aandacht sterk naar beheersmatige samenwerking. De verwachting bij sommigen 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 men dus ook oog hebben bij beheersmatige samenwerking.

In de memorie bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van het OCMW-decreet (9 december 2011) zegt de Vlaamse Regering dat een samenwerking tussen stad en OCMW niet alleen tot een efficiëntieverbetering en een kostenbesparing leidt, maar eveneens tot een meer coherent lokaal sociaal beleid en een meer geïntegreerde dienstverlening aan de burger. De juridische belemmeringen moeten daarom maximaal worden weggewerkt, vandaar ook de recente decreetwijzigingen (juni/juli 2012).

Over de precieze bedoelingen van enkele van de recente decreetwijzigingen (Organieke regelgeving en BBC) gaan bij waarnemers echter ook kritische stemmen op. Volgens Van Schuylenbergh (2012) mikt de Vlaamse Regering met de wijzigingen op een verregaande vrijwillige samenwerking tussen beide besturen, tot en met de mogelijke integratie van het OCMW in het gemeentebestuur. Het eerste moet volgens hem kunnen: *“Meer mogelijkheden om samen personeel te werven en elkaars expertise te benutten, meer gelijklopende regels voor het beheer en de boekhouding en meer transparante rapportering aan de raadsleden en de burgers: het is alleen maar toe te juichen.”* De voorstellen ter integratie van het OCMW in de gemeente kunnen op minder sympathie rekenen. Van Schuylenbergh (2012) haalt 2 wijzigingen aan: de mogelijkheid om de OCMW-raad volledig te laten samenstellen door gemeenteraadsleden en de mogelijkheid om de functie van OCMW-secretaris door de gemeentesecretaris te laten uitoefenen. Samen met de bestaande verplichting om de OCMW-voorzitter op te nemen in het College maken dat waar dit zal gebeuren *“het OCMW de facto bestuurd wordt door het gemeentebestuur, zowel op politiek als ambtelijk niveau”*. Dit houdt een vermindering van de autonomie van de OCMW's in, wat volgens Van Schuylenbergh (2012) de bestuurskracht niet versterkt en de dienstverlening aan de burger niet verbetert. Een integratie als ultiem doel hypothekeert volgens hem de samenwerking tussen beide besturen: *“Als samenwerking met de gemeente op termijn moet leiden tot opslorping van het OCMW, zal men bij het OCMW weinig bereidwilligheid vinden.”*

Volgens Suykens (2010) moet in de relatie tussen gemeente en OCMW resoluut worden gekozen 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* voor de inhoudelijke samenwerking (concrete invulling Decreet Lokaal Sociaal Beleid en taakverdeling), de bestuurlijke samenwerking (betrokkenheid van OCMW-raad bij beleidsvoorbereiding), de financiële middelen (verdeling middelen Gemeentefonds, financiële meerjarenafspraken,...) en de samenwerking op vlak van ondersteunende diensten (bijvoorbeeld het uitbouwen gemeenschappelijke financiële dienst). Daarnaast moet de wederzijdse relatie worden bekeken vanuit een *doelmatige organisatie van het lokale bestuur in zijn geheel*. Verder zijn hij en de VVSG uitdrukkelijk voorstander van het behoud van het OCMW als een verzelfstandigde gemeentelijke organisatie en dit om volgende redenen:

- ***Inhoudelijk reden*** : stad en OCMW hebben verschillende (kern)taken. Een groot aantal ondersteunende taken zijn vaak dezelfde, maar het verschil in kerntaken zorgt voor een andere inslag. De kerntaak van het OCMW, zijnde het verlenen van concrete hulp aan mensen in noodsituaties, vraagt een organisatorische omkadering die aandacht besteedt aan zorgverlening met veel respect voor gevoeligheden betreffende 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 (bijvoorbeeld 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 gemeente⁴;
- ***Historische reden***: de bestaande situatie heeft historische wortels. Het OCMW is het sluitstuk van de zeer goed ontwikkelde sociale zekerheid in ons land.

⁴ Opmerking: de Vlaamse overheid heeft echter wel de bevoegdheid om de OCMW's te hervormen.

Deze normatieve debatten bepalen mee de sfeer die er hangt rond samenwerking tussen stad en OCMW en bepalen op die manier ook de houding die de lokale besturen hebben met betrekking tot die samenwerking. Hierbij is er nood aan een soort van objectivering van het debat. Deze studie komt hier voor een stuk aan tegemoet.

1.2 De specifieke lokale context

Bij een bespreking van samenwerking tussen stad en OCMW is het belangrijk op te merken dat de toestand lokaal zeer verscheiden is. **Dé stad of hét OCMW bestaan niet.** Zo zijn er verschillen in grootte van de lokale organisaties en is de relatie tussen stad en OCMW soms zeer verschillend. Er zijn een aantal aspecten waar verschillen kunnen gesitueerd worden (De Rynck & Verschuere, 2010):

- *Structurele gegevens*

- *De schaal van het bestuur* : enerzijds kleinere steden en OCMW's (soms evenwel met meerdere instellingen) versus anderzijds zeer grote steden en OCMW's (bijvoorbeeld Antwerpen);
- *Vermachte schaalecten* : 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 (bijvoorbeeld grootte van het bestuur) en leiden tot samenwerking in een aantal steden op een aantal deeldomeinen, zoals leningen en thesaurie (Verschuere, 2010). Enkele van deze voordelen worden door Sels (2011: 2) echter wel genuanceerd. Het argument dat schaalvoordelen 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 samenwerking vereist (extra mankracht, tijd, financiële middelen voor overleg en afstemming);
- *Organisatiestructuur van gemeentebestuur en OCMW* : 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 diensten van stad en OCMW verschillende software gebruiken kan dit problematisch zijn voor de samenwerking. Randvoorwaarden betreffende organisatiestructuur zijn o.a. de huisvesting (bijvoorbeeld 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.

- ***Het lokale sociaal beleid***

- *Veldbezetting* : is uiteenlopend. De private sector is op bepaalde plaatsen sterker, in andere gebieden dan weer zwakker uitgebouwd. Dat bepaalt voor een deel of en welk publiek initiatief nodig is;
- *Activiteits- en prestatiegraad* : sommige steden en OCMW's zijn proactief op het vlak van het sociale en nemen nieuwe initiatieven, andere zijn eerder reactief en doen alleen wat moet;
- *Bestaande 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. Algemeen wordt erkend dat eertijds het Sociaal Impulsfonds en sinds enkele jaren het decreet Lokaal Sociaal Beleid stimulansen heeft gegeven tot betere afspraken. Ook andere initiatieven dragen daartoe bij (zoals eerder weergegeven in paragraaf 1.1.1 vanaf p. 21).

- ***Organisatiecultuur*** : Dit betreffen 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,... Om met elkaar te kunnen samenwerken moet aan verschillende vereisten voldaan zijn, 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;

- ***Het belang van momentum*** : dit kwam o.a. naar voren in de studie voor de stad Kortrijk (De Rynck & Verschuere, 2010). Voor elk van de daarin onderzochte cases was er een concrete aanleiding, opportuniteit voor samenwerking: nieuwe personen met nieuwe ideeën, wijzigingen in de politieke situatie, budgettaire evoluties,... Een

momentum krijgt echter maar betekenis omdat er actoren zijn die het belang van het momentum voor mogelijke verandering (willen) zien.

1.3 Besluit

Hoewel een contextanalyse niet het doel van de opdracht was, kan dit onderzoek slechts zinvol uitgevoerd worden wanneer contextfactoren meegenomen worden. Analyse van eerder onderzoek en bestaande teksten wijst op de belangrijke factoren in het lokaal bestuur zelf evenals in haar omgeving die mee de wenselijkheid en mogelijkheid van samenwerking tussen gemeente en OCMW –ook op het vlak van het sociale– gaan bepalen. Bij wijze van besluit kunnen we als belangrijkste factoren in de **omgeving** onderscheiden:

1. **Organieke regelgeving** : de samenwerking tussen gemeente en OCMW wordt voor een groot stuk gedetermineerd door de door centrale overheden vastgelegde contouren. De organieke regelgeving van gemeente en OCMW wordt steeds meer op elkaar afgestemd, wat in theorie beide besturen dichter bij elkaar zou moeten brengen. Er wordt een uniforme beleids- en beheerscyclus ingevoerd die de samenwerking op het vlak van (financiële) planning en financieel beheer moet faciliteren, althans in theorie. Eerder was met het kaderdecreet lokaal sociaal beleid (2004) al een visie ontwikkeld die samenwerking tussen gemeente en OCMW en private actoren aanmoedigde, zowel in de planning als in de uitvoering (sociaal huis). Het beleid van de Vlaamse Regering evolueert dus onmiskenbaar in de richting van “meer samenwerking”. Dit legt druk en opent mogelijkheden die op lokaal niveau, door de verschillen tussen steden, een verschillende impact kunnen hebben;
2. **Specifieke regelgeving** wordt vaak beschouwd als een obstakel van meer samenwerking. Het blijft bijvoorbeeld moeilijk om samen te werken op heel specifieke punten omdat de regelgeving ter zake belemmerend werkt. Een voorbeeld is de privacy-wetgeving die de uitwisseling van persoonsgegevens niet altijd makkelijk maakt, of de obstakels om een volledig uniform personeelsbeleid te voeren –gesteld dat dit wenselijk zou zijn– omdat personeelsbepalingen en –statuten nog niet zijn afgestemd;
3. De (soms **normatieve**) **debatten** die door opiniemakers worden gevoerd en die soms tot (te) scherpe stellingnames leiden. In OCMW’s leeft de vrees dat te nauwe samenwerking snel kan verworpen tot integratie van beide besturen, terwijl gemeentebesturen vrezen dat gebrek aan samenwerking tot efficiëntieverliezen kan leiden, wat in tijden van budgettaire stringentie niet wenselijk is. Kort door de bocht gesteld wordt de discussie vaak verengd

tot het argument van 'het sociale dat een apart bestuur met een zekere autonomie verdient om de kerntaak te kunnen blijven uitvoeren' waarbij aandacht voor de specifieke doelgroep het motto is, versus 'de efficiëntie en het deugdelijk bestuur' waarbij schaalvergroting en integraal beleid de ordewoorden zijn. Het inzicht dat het één het ander niet noodzakelijk in de weg hoeft te staan, en dat beide uitgangspunten elkaar zelfs kunnen aanvullen en versterken, gaat vaak verloren in dergelijke discussies. Bewust of onbewust zullen ook lokale decision-makers bij stad en OCMW positie innemen in deze debatten.

In de **lokale context**, die voor elke stad en gemeente verschillend kan zijn, onderscheiden we volgende factoren :

1. **Structuur** : schaal, afstemming organogrammen en organisatiestructuren, verwachte schaalearbeiden,...
2. **Cultuur** van samenwerking, persoonlijkheden en persoonlijke relaties, historiek van samenwerking,...
3. **Kenmerken van het lokale sociale beleid**, zoals de proactiviteit van het sociaal beleid, aanwezigheid derde actoren, de bestaande relatie tussen OCMW en gemeente;
4. **Sleutelmomenten** en het opmerken van de sleutelmomenten waardoor bepaalde feiten of beslissingen onrechtstreeks de samenwerking tussen beide besturen tijdelijk kunnen aanzwengelen of afremmen (nieuwe aanwerving bijvoorbeeld).

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 zullen deels moeten groeien vanuit de eigen kenmerken en vanuit de eigen historiek. Het spreekt voor zich dat deze lokale context ook zeer bepalend zal zijn voor de samenwerking tussen gemeente en OCMW.

Deze contextfactoren (lokaal specifieke context en omgevingscontext) komen verder in het rapport terug, bij de analyse van het hoe en waarom van samenwerking tussen stad en OCMW.

DEEL 2 : BESTAAND EMPIRISCH ONDERZOEK

Er is al heel wat onderzoek rond lokaal sociaal beleid gevoerd, en recent werd ook de samenwerking tussen gemeente en OCMW weer onder de loupe genomen. De beleidsvisie van de Vlaamse Regering in de richting van meer samenwerking is daar niet vreemd aan: koepelorganisaties en lokale besturen houden zich bezig met de vraag of, hoe en op welke manier meer samenwerking tussen gemeente en OCMW nuttig is. Hoewel de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's dus meermaals is beschreven, is empirisch onderzoek schaarser. Interessant voor dit onderzoek zijn de studie van het Kenniscentrum Vlaamse Steden (Verschuere, 2010) en de studie uitgevoerd door Hogeschool Gent in opdracht voor Stad Kortrijk (De Rynck & Verschuere, 2010). De voor voorliggende studie relevante elementen worden hieronder aangehaald.

2.1 'Beheersmatige samenwerking tussen stadsbestuur en OCMW in de 13 Vlaamse centrumsteden'

De studie van het Kenniscentrum Vlaamse Steden (Verschuere, 2010) had als meer specifieke focus de beheersmatige samenwerking tussen stad en OCMW in de 13 centrumsteden. Er werd onderzocht in hoeverre er in de Vlaamse centrumsteden op 7 verschillende managementdomeinen⁵ werd samengewerkt, hoe deze samenwerking geregeld was (formeel/informeel), wat de redenen waren voor al dan niet samenwerken en welke obstakels samenwerking bemoeilijken.

Voor deze studie zijn natuurlijk vooral de resultaten betreffende de samenwerking op vlak van financieel management interessant. Verschuere (2010) peilt naar de mogelijke samenwerking tussen stad en OCMW op 7 deeldomeinen van financieel management : leningen, thesaurie, debiteurendienst, boekhouding, facturatie, beleggingen en financieel advies/kostencalculatie.

⁵ De 7 verschillende managementdomeinen zijn : financieel management, personeelsmanagement, facility management, ICT management, communicatiemanagement, gezamenlijke aankoop en 'andere'.

Uit de resultaten van de kwantitatieve en kwalitatieve analyses kwamen verschillende zaken naar voren met betrekking tot samenwerking op vlak van financieel management⁶:

(1) In welke mate wordt op het vlak van financieel management samengewerkt?

- In de studie werden grote verschillen vastgesteld tussen de 13 centrumsteden :
 - Antwerpen bleek het meest actief. De samenwerking is er 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 gaf ook aan geen wezenlijke knelpunten te zien om tot formele samenwerking te komen. Samenwerking op vlak van 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);
 - In Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout was er toen 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 onderdelen van financieel management als de exclusieve bevoegdheid van de respectieve bevoegde ambtenaren wordt beschouwd en dat samenwerking tussen op zich al omvangrijke organisaties niet makkelijk is;
- Verschillen met betrekking tot de deeldomeinen waarop wordt samengewerkt:
 - Op de deeldomeinen facturatie (1), debiteurendienst (2) en boekhouding (2) werd er amper samengewerkt. Voor boekhouding werd als reden aangehaald dat er verschillende regelgevende kaders zijn. Men wacht op de uniformering van de regels, want in de meeste gevallen werd samenwerking op vlak van boekhouding wel wenselijk geacht;
 - Op de deeldomeinen thesaurie (7) en financieel advies/kostencalculatie (6) was er meer samenwerking. Dit omwille van efficiëntieredenen en voor het vergaren van kennis en informatie.

⁶ Opmerking: het onderzoek van Verschuere dateert uit 2010. De realiteit in enkele steden ziet er ondertussen reeds anders, zoals ook zal blijken uit dit onderzoek. Toch is het interessant om de resultaten van toen mee te nemen als achtergrond.

⁷ Bijlage 1: Beheersmatige samenwerking stad-OCMW op het vlak van financieel management

- De respondenten hadden verder nog de mogelijkheid zelf andere deeldomeinen aan te duiden waarop er wordt samengewerkt tussen stad en OCMW. De respondenten vermeldden dat er eveneens (formele of informele) samenwerking is betreffende de pensioenkas en betreffende offertes en aanbestedingen. In sommige steden was er ook samenwerking op vlak van het beheer van liquiditeiten, het budget en de meerjarenplanning en de uitgifte van thesauriebewijzen.

(2) Hoe wordt er samengewerkt?

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

(3) Welke zijn de redenen om al dan niet samen te werken?

- Organisatorisch-structurele factoren kunnen samenwerking faciliteren of afremmen;
- Organisatorisch-culturele factoren werden meestal aangehaald om een gebrek aan samenwerking te duiden;
- Streven naar efficiëntiewinst leidt tot samenwerking in een aantal steden op een aantal deeldomeinen;
- Regelgeving van hogerhand bleek een belemmering te zijn, vooral dan met betrekking tot samenwerking op vlak van boekhouding.

(4) Hoe wenselijk is samenwerking?

- Deeldomeinen waar toen geen samenwerking voor was, maar waarvoor meer samenwerking wenselijk werd geacht, waren vooral leningen en financieel advies en kostencalculatie. Dit omwille van het vermoeden van schaalvoordelen en efficiëntiewinst;
- Deeldomeinen waarover de steden verdeeld waren met betrekking tot de wenselijkheid waren thesaurie en beleggingen. Redenen pro zijn een beter rendement (voor beleggingen) of het centraliseren van expertise. Redenen contra zijn het hebben van verschillende huidige procedures en systemen (bijvoorbeeld boekhouding);
- Deeldomeinen waar men samenwerking niet wenselijk vond zijn debiteurdienst, boekhouding en facturatie, omwille van verschillende systemen, verschil in opdracht en doel van beide besturen en verschillende organisatieculturen;

- De steden die toen al informeel samen werkten gaven 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.

Naast de bevindingen voor financieel management in het bijzonder, vermeldt de studie ook conclusies rond vijf thema’s waarbinnen discussie werd gevoerd en waaruit beleidsaanbevelingen voor stad, OCMW en de Vlaamse overheid afgeleid werden:

- (1) *Verskil 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 meer mogelijkheden biedt tot het uitbouwen van samenwerking. Niet helemaal los van het schaalargument stelde men vast dat grote steden reeds eerder in de tijd nadachten over samenwerking en zo een initiële voorsprong hadden die nu nog steeds doorwerkt;
- (2) *Verskil tussen deeldomeinen qua samenwerking :* Eerder beheersmatige deeldomeinen (grijpbaar en operationeel, bijvoorbeeld één loket, aankopen,...) lijken zich meer te lenen tot samenwerking dan eerder beleidsmatige deeldomeinen (minder grijpbaar bijvoorbeeld loopbaanontwikkeling bij HRM). Hypothese hierbij is dat hoe meer het managementaspect operationeel en grijpbaar is, en dus weinig directe beleidsimplicaties heeft, des te makkelijker de samenwerking 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 domeinen die niet echt ingrijpen op de core-business van de organisatie. Het betreffen deeldomeinen die eerder operationeel, ondersteunend zijn (facility, externe communicatie en ‘andere’ deeldomeinen als juridische ondersteuning en archiefbeheer). De wens om samen te werken is minder uitgesproken rond deeldomeinen die sterk rechtstreeks ingrijpen op de core-business van de afzonderlijke diensten (ICT,

financieel management, personeel, interne communicatie en ‘andere’ domeinen zoals samenwerking tussen managementteams);

(4) *De argumentatie pro of contra samenwerking is niet eenduidig* :Voor zowat elk deeldomein 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 deeldomeinen 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 de centrale overheid (vooral met betrekking tot financieel management en personeelsmanagement), de reële of vermeende cultuurverschillen tussen stad en OCMW (andere core-business) en structuren en processen ter hoogte van de lokale besturen zelf.

De beleidsaanbeveling die het onderzoek formuleerde is dat er op middellange termijn gezorgd moet worden voor meer lokale autonomie door kaderregelgeving die de lokale besturen meer vrijheidsgraden geeft om tot meer beheersmatige samenwerking te kunnen komen. In afwachting van de kaderregelgeving werd geadviseerd om al op korte termijn de huidige regelgeving meer/beter op elkaar af te stemmen.

Het onderzoek van Verschuere (2010) is interessant voor de centrale overheden die de kaders inzake samenwerking stad-OCMW moeten uitwerken. Het gaf (voor het eerst) een omvattend stadsbreed beeld voor de 13 centrumsteden op verschillende managementdomeinen. Een 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). Voorliggende studie ondervangt deze beperking door te focussen op één managementdomein dat diepgaander wordt onderzocht. Op die manier kunnen de eerder generieke resultaten inzake samenwerking op het vlak van financieel management beter worden omlijnd en gecontextualiseerd.

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

In de studie uitgevoerd door Hogeschool Gent in opdracht van Stad Kortrijk (De Rynck & Verschuere, 2010) 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 voorliggend 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.

Deze studie is in vergelijking met de studie van het Kenniscentrum (Verschuere, 2010) diepgaander en ook heel beleidsrelevant. Nadeel is dat de studie beperkt is tot de case van Kortrijk en in die zin kunnen de conclusies en aanbevelingen niet geëxtrapoleerd worden naar andere Vlaamse centrumsteden. Voorliggende studie is minder diepgaand, maar zorgt wel voor een stadsbreed beeld over de 13 centrumsteden heen.

2.3 Besluit

Er is al heel wat onderzoek rond lokaal sociaal beleid gevoerd en recent werd ook de samenwerking tussen gemeente en OCMW weer onder de loupe genomen. De beleidsvisie van de Vlaamse Regering in de richting van meer samenwerking is daar niet vreemd aan: koepelorganisaties en lokale besturen houden zich bezig met de vraag of, hoe en op welke manier meer samenwerking tussen gemeente en OCMW nuttig is. Het eerder onderzoek in opdracht van het Kenniscentrum focuste op beheersmatige samenwerking als generiek gegeven en heeft als meerwaarde dat het voor het eerst data aanlevert over de samenwerking in de 13 centrumsteden waardoor de (vaak normatieve) discussie nu ook gevoed wordt door empirische data. Het onderzoek voor stad en OCMW Kortrijk richtte de aandacht op samenwerking als generiek gegeven in al zijn aspecten (beheersmatig, maar ook beleids- en procesmatig), op verschillende niveaus (politiek-politiek, politiek-ambtelijk en ambtelijk-ambtelijk) in één centrumstad. Voorliggend onderzoek bouwt hierop verder door te focussen op één specifiek managementdomein, wat moet toelaten om dit specialistisch managementdomein in de diepte te analyseren, en dat in de 13 centrumsteden.

DEEL 3 : CONCEPTUEEL KADER

Het onderzoeksobject van deze studie betreft de samenwerking tussen gemeenten en OCMW's op het vlak van financieel management. In dit deel wordt de terminologie nader omschreven zodat de grenzen van het onderzoeksdomein duidelijk afgebakend zijn.

3.1 Financieel management

3.1.1 Financieel management algemeen

Financieel management is moeilijk te vatten in een definitie. Het ontbreekt in 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, zoals 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”*.

3.1.2 Financieel management voor de publieke sector

In handboeken Public Sector Management wordt financieel overheidsmanagement als deeldomein vaak wel behandeld, maar meestal (eveneens) niet gedefinieerd. We verwijzen bijvoorbeeld naar Bovaird & Löffler (2009), Flynn (2007) of Peters & Pierre (2002). In Bergmann (2010) kan wel een definitie gevonden worden: *“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, Gijsels & 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 (prestatie metingen 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

3.1.3 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 ontvanger⁸ (als financieel manager) uitvoert binnen de financiële cyclus”*.

De financiële cyclus is deel van de in te voeren Beleids- en Beheerscyclus (er bestaat natuurlijk altijd wel in de feiten een beleids- en beheerscyclus, los van formele modellen die die naam dragen). De taken van de ontvangers situeren zich voornamelijk binnen de beheerscyclus : met hun taken ondersteunen ze het beleid. Het bepalen van het beleid is een politieke beslissing. Zo vertaalt de ontvanger bijvoorbeeld de strategische doelstellingen en acties uit de strategische nota van het meerjarenplan in een financiële nota⁹, waarbij de bepaling van de strategische doelstellingen tot het domein van de politieke bestuursorganen behoort. Doch, in de praktijk spelen de ontvangers zeker ook een rol in het beleidsmatige, zowel voorbereidend, als adviserend en evaluerend.

⁸ Tot eind 2012 geldt de functiebenaming ‘ontvanger’ nog. Sinds 01/01/2007 dient hij/zij de rol op te nemen die in het gemeentedecreet aan de ‘financieel beheerder’ is toegewezen met alle daaraan verbonden bevoegdheden (Agentschap voor Binnenlands Bestuur).

⁹ Daarnaast leveren ook financiële prospecties input voor beleidsmatige keuzes (want die moeten financieel haalbaar zijn).

Het zijn de taken van de ontvangers 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 ontvangers baseren we ons op een studie van de Vlaamse overheid die leidde tot het opstellen van profielschetsen voor gemeente- en OCMW-ontvangers. Omdat 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.¹⁰

In deze schetsen wordt het doel van de functie van ontvanger 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.”* Verschillende resultaatgebieden die gelijklopend zijn tussen de profielschetsen van beheerders voor gemeenten en OCMW's worden onderscheiden¹¹.

Voor dit onderzoek zijn volgende 7 deeldomeinen relevant¹²:

1. Financiële planning

Op basis van de prioriteiten van het beleidsorgaan (het College 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.

¹⁰ 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>.

¹¹ Voorbeelden van activiteiten bij elk van de resultaatgebieden zijn opgenomen in [bijlage 2](#)

¹² HRM wordt wel in beide profielen vermeld, maar wordt in deze studie niet als apart deeldomein behandeld. Het zal wel een rol spelen binnen de verschillende andere deeldomeinen van financieel management.

3. 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.

4. Fiscaal en niet-fiscaal 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 gemeenten en OCMW's), teneinde te verzekeren dat alle inkomsten rechtmatig, correct en tijdig geïnd worden.

5. 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.

6. Andere onderdelen van 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. Hieronder vallen o.a. het opvolgen van de wetgeving, de samenwerkingsakkoorden met financiële instellingen, contacten met leveranciers, uitbouwen van belegging- en kredietportefeuille, ...

7. Externe contacten

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.

3.2 Samenwerking

3.2.1 Het concept ‘samenwerking’ in de literatuur

In de literatuur zijn er een veelvoud aan definities te vinden voor het concept ‘samenwerking’, 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 beide lokale openbare besturen¹³ 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.

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 verwoord: *“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 kan –in grote lijnen weliswaar– afgeleid worden 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 betreffende het begrip ‘samenwerking’. Ook het Witboek Interne Staatshervorming (Vlaamse Regering, 2011), waarin de ambitie voor meer samenwerking wordt herhaald, helpt de conceptuele afbakening van wat ‘samenwerking’ dan moet betekenen niet vooruit.

¹³ Lokale, strikt publieke actoren, waarvan de emanatie zowel politiek/democratisch gelegitimeerd als ambtelijk kan zijn (Bouckaert *et al.*, 2002)

In de onderzoeksoproep die eind 2011 werd gelanceerd door ABB¹⁴, is er inzake samenwerking tussen gemeente en OCMW voor de zogenaamde ondersteunende diensten sprake van drie theoretische samenwerkingsmodellen:

- (1) shared services centers (diensten afgescheiden van stad en OCMW, en ondergebracht in een nieuwe –aparte– structuur die stad en OCMW samen aansturen);
- (2) feitelijke integratie van diensten (met één organogram);
- (3) beheersovereenkomsten (waarbij het ene bestuur diensten levert voor het andere).

Het door de VVSG (Sels, 2011: 1) ontwikkelde afwegingskader om beslissingen over samenwerkingsvormen tussen gemeente en OCMW voor de ondersteunende diensten te ondersteunen, vertrekt van de organisatievormen die decretaal geregeld 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 de 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 ambtelijke niveau is er samenwerking op het leidinggevende en op het uitvoerende niveau. En samenwerking omvat (een mix van) strategische elementen (‘beleidskeuzes’), tactische elementen (organisatie van dienstverlening) en operationele elementen (het beheer van de dienstverlening). Daarom werkt dit onderzoek met een typologie die die verschillende niveaus kan afdekken. Er wordt vertrokken 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.

¹⁴ Onderzoeksoproep voor een onderzoek naar de mogelijke samenwerkingsvormen tussen gemeente en OCMW, wat de verschillende diensten betreft.

De typologie dient dus in de eerste plaats een inventariserend doel. Ten tweede beperken we ons in dit onderzoek niet 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 is er ook oog voor o.a. de mogelijkheid van derden in het samenwerkingsverband (bijvoorbeeld openbare besturen op een ander niveau zoals het provinciebestuur of de Vlaamse overheid; (semi-) private organisaties;...), voor samenwerking op een andere schaal dan de lokale (binnen-/bovenlokaal), enz.

3.2.2 Verschillende theoretische samenwerkingstypologieën

De verschillende dimensies van de typologie zijn: niveaus in de beleids- en beheercyclus, plaats in het organogram, schaal en finaliteit.

3.2.2.1 Niveaus van samenwerking in de beleids- en beheerscyclus

Samenwerking tussen stad en OCMW rond een bepaald managementdomein, 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 zover 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):

(1) 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 zou in dit geval kunnen gesproken kunnen worden over de financiële keuzes die een lokaal bestuur op het vlak van budget moeten maken: welke beleidsopties neemt het bestuur (wat doen ze, voor wie), en hoeveel middelen reserveren ze daarvoor? Of ook: welke belastingen heffen ze, 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;

(2) Tactische processen = organisatie dienstverlening : het concretiseren van de beleidsdoelen en het definiëren van wat precies door wie wordt gedaan (hoe, met behulp van welke instrumenten en op welke manier probeert men de missie te vervullen?). Vertaald naar het financieel management zou kunnen geargumenteerd worden dat dergelijke tactische keuzes betrekking kunnen hebben op het ‘hoe’ van het beheer van de

financiële middelen van een lokaal bestuur : hoe organiseert het lokaal bestuur zich 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),...?

(3) Operationele processen = beheer dienstverlening : het 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.

3.2.2.2 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, bijvoorbeeld andere openbare besturen). Binnen een openbaar bestuur kan er samenwerking plaatsgrijpen op politiek en op ambtelijk niveau (Bovens *et al.*, 2001):

- (1) 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.
- (2) 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 betreft het een horizontale samenwerking. Stad en OCMW kunnen echter in samenwerkingsverbanden zitten waarin ook openbare besturen van andere niveaus betrokken zijn (bijvoorbeeld Vlaamse overheid, provincie,...). Dan betreft het een verticale samenwerking (Wayenberg *et al.*, 2007).

Samenwerking kan ten slotte ook met niet-publieke actoren (burgers, middenveld, non-profit sector, for-profit sector), waardoor tot volgende verdeling kan worden gekomen :

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

3.2.2.3 Bestuurlijke schaal van de 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)

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

3.2.2.4 Finaliteit van samenwerking

Een derde 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 kunnen worden onderscheiden : overleg, coördinatie en collaboratie (Wayenberg *et al*, 2007: 2-3):

- (1) **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 College van Burgemeester en Schepenen, of via formeel daartoe opgerichte organen (werkgroepen bijvoorbeeld), 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);
- (2) **Coördinatie** : bestaande –maar nog steeds organisatiespecifieke– 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;
- (3) **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 gaat om gezamenlijke projecten waarvoor afstemming op informele wijze wellicht te weinig waarborgen kan bieden om de collaboratie effectief in de praktijk te brengen.

3.3 Besluit

De conceptuele begripsverduidelijking is belangrijk alvorens het onderzoek aan te vatten. De concepten werden gedefinieerd en voorgelegd aan de stuurgroep alvorens de centrumsteden te bevragen. De strikte definiëring zorgt ervoor dat duidelijk wordt aangegeven wat dient verstaan te worden onder de kernbegrippen van dit onderzoek: ‘samenwerking’ en ‘financieel’ management.

Financieel management wordt in dit onderzoek beschouwd als *“de taken die de ontvanger (als financieel manager) uitvoert binnen de financiële cyclus”*, waarbij de beschrijving van deze taken gebaseerd is op een studie van de Vlaamse overheid die de profielschetsen voor gemeente- en OCMW-ontvangers heeft ontwikkeld. Met deze conceptualisering willen we omvattender zijn dan de heel operationele definitie, die ook uit 7 elementen bestond, van de eerdere studie in opdracht van het Kenniscentrum (Verschuere, 2010; zie hiervoor paragraaf 2.1 vanaf p. 31). De bij het voorliggend onderzoek gehanteerde case study methode met analyse van kwalitatieve data vraagt om een dergelijke omvattende conceptualisering, en laat dit ook toe. Dit in tegenstelling tot de methode van het eerdere onderzoek (gestandaardiseerde vragenlijsten in functie van kwantitatieve data-analyse), die om een operationele en meetbare conceptualisering van financieel management vroeg.

Wat betreft samenwerking leert de literatuur dat het begrip ‘samenwerking’ niet makkelijk uniek gedefinieerd kan worden: 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 leidinggevende en op het uitvoerende niveau. Samenwerking omvat (een mix van) strategische elementen (‘beleidskeuzes’), tactische elementen (organisatie van dienstverlening) en operationele elementen (het beheer van de dienstverlening). Vandaar dat deze studie een typologie hanteert die die verschillende niveaus afdekt waarbij uitgegaan wordt van een conceptueel-theoretische lijst van dimensies waarop samenwerking betrekking kan hebben. Deze typologie moet toelaten om de in de realiteit geobserveerde samenwerkingsverbanden tussen stad en OCMW te plaatsen en te specificeren.

DEEL 4 : ONDERZOEKSOPZET

Voor de dataverzameling werd gewerkt in drie fasen. In een eerste fase werden intakegesprekken afgenomen in alle 13 centrumsteden. Dit had vooral een inventariserend doel. In de tweede fase werden focusgroepen georganiseerd met een selectie van ontvangers uit een aantal centrumsteden en –OCMW's, waarin op zoek gegaan werd naar de factoren die een invloed hebben op het al dan niet samenwerken op het vlak van financieel management. In de derde fase werd opnieuw een focusgroep samengesteld waarin op basis van de conclusies van het onderzoek samen met de ontvangers en de leden van de stuurgroep verschillende beleidsrelevante voorstellen werden geformuleerd. Hieronder wordt de onderzoeksmethode van de drie fasen toegelicht, voorafgegaan door de verfijnde lijst van onderzoeksvragen.

4.1 Verfijnde onderzoeksvragen

Voor voorliggend onderzoek werd de volgende set van onderzoeksvragen ontwikkeld. Deze werden 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 7 deeldomeinen uit de gehanteerde typologie¹⁵ van financieel management is er nu reeds samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectieve OCMW's?**
 - a. *Heeft deze samenwerking betrekking op het volledige deeldomein?*
 - b. *Heeft deze samenwerking betrekking op slechts één of meer onderdelen van het deeldomein?*
2. **Welke vorm(en) uit de gehanteerde samenwerkingstypologie 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 deeldomein? Welke?Waarom?*

¹⁵ Zie Bijlage 2 : Voorbeelden activiteiten bij resultaatgebieden ontvanger

4. Voor welke van de 7 deeldomeinen uit de gehanteerde typologie van financieel management is er nu geen samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectieve OCMW's?
5. Is samenwerking wenselijk voor deze (onderdelen van) deeldomeinen 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) deeldomeinen 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?*

4.2 Onderzoeksmethode

4.2.1 Intakegesprekken

De eerste fase in het empirisch onderzoek waren de intakegesprekken. In elk van de 13 centrumsteden vond, in de periode van januari tot maart 2012, een intakegesprek plaats¹⁶. Het doel van deze intakegesprekken bestond erin tot een inventarisatie te komen van de huidige (onderzoeksvragen 1, 2 en 4), gewenste (onderzoeksvraag 5) en mogelijke (onderzoeksvraag 6) samenwerking.

De gesprekken verliepen op basis van een gestructureerde vragenlijst die voor elk van de 7 deeldomeinen van financieel management is opgebouwd rond dezelfde hoofdvragen. Voor het intakegesprek werden steeds beide ontvangers uitgenodigd en werd de mogelijkheid gelaten aan de beide secretarissen om deel te nemen aan het gesprek. Stad en OCMW hadden verder zelf de mogelijkheid om experts uit hun bestuur, die een meerwaarde konden betekenen voor het gesprek, uit te nodigen. Er werd een datum vastgelegd en een week vooraf kregen de deelnemers de nodige toelichting over het onderzoek en de bedoeling van het intakegesprek. De vragenlijst werd vooraf doorgestuurd ter voorbereiding van het gesprek.

¹⁶ Bijlage 3 : Data en deelnemers + vragenlijst intakegesprekken

De strikte manier van vraagstelling aan de hand van de vragenlijst zorgde ervoor dat de gesprekken gestructureerd verliepen zodat een zo volledig mogelijke beeld van de samenwerking op vlak van financieel management tussen stad en OCMW tot stand kan komen.

Op basis van de informatie uit het intakegesprek werd per stad een synthesetabel opgesteld die de aanwezige samenwerking schetst. Deze tabel vermeldt voor elk van de 7 deeldomeinen van financieel management de huidige onderdelen waar er (enige vorm van) samenwerking is en ook de onderdelen waar (meer) samenwerking gewenst is. Bij elk van deze onderdelen wordt ook een korte toelichting gegeven over de vorm van samenwerking of onder welke vorm deze zou gewenst zijn. Bij de onderdelen waar samenwerking wenselijk is, worden ook de eventuele obstakels vermeld die volgens de deelnemers aan het intakegesprek momenteel een samenwerking op dit onderdeel verhinderen. De tabel werd daarna teruggekoppeld naar de verschillende deelnemers en zij kregen de mogelijkheid deze tabel nog te corrigeren of aan te vullen.

Daarnaast werd uitgegaan van de mogelijkheid dat de voorbeelden van samenwerking die in sommige steden werden gegeven, misschien ook wel bij andere steden aanwezig zijn (in dezelfde of in een andere vorm), maar dat die niet steeds werden vernoemd. De vraag is dan of die samenwerking in de steden waar het niet werd vernoemd echt afwezig is, dan wel of men deze in die steden niet heeft opgeworpen tijdens het intakegesprek. Naast een individuele terugkoppeling van de eigen synthesetabel naar de steden en OCMW's, was daarom ook nog een terugkoppeling nodig van alle synthesetabellen naar alle steden en OCMW's. Op die manier kon men vergelijken en de eigen tabel eventueel aanvullen met vormen van samenwerking die bij hen ook aanwezig zijn, maar niet werden vernoemd tijdens het intakegesprek (en zodoende eerder niet werden opgenomen in de tabel).

4.2.2 Focusgroepen verklarende factoren samenwerking

In de tweede fase werden focusgroepen georganiseerd. Bedoeling van de focusgroepen is de onderzoeksvraag 3, en de afgeleide vragen van de onderzoeksvragen 5 en 6 te beantwoorden. De focusgroepen dienen dus vooral een verklarend doel:

- Welke zijn de factoren (randvoorwaarden, opportuniteiten en obstakels), uit de omgevingscontext of uit de lokaal-specifieke context, die een rol spelen voor het al dan niet samenwerken, of voor de mate van samenwerking?
- Hoe wordt de samenwerking geëvalueerd?

Er werden drie focusgroepen georganiseerd. De onderwerpen en samenstelling van de focusgroepen werden in overleg met de stuurgroep vastgelegd. Voor elke focusgroep werden de ontvangers van stad en OCMW uit een viertal steden uitgenodigd¹⁷. Bedoeling was een dynamiek tot stand te brengen die in vergelijking met een focusgroep in één stad meer informatie oplevert. Een focusgroep in één stad zou mogelijk grotendeels dezelfde informatie hebben opgeleverd als die uit de intakegesprekken. De focusgroepen waren meteen ook leermomenten voor de betrokken deelnemers aangezien ze de inzichten en ervaringen uit de focusgroepen meenemen naar hun besturen.

De volgende focusgroepen vonden plaats:

- *Focusgroep 1* : Samenwerking op vlak van financiële planning, BBC, rapportering en analyse;
- *Focusgroep 2* : Samenwerking op vlak van boekhouding en jaarrekening, en het debiteurenbeheer;
- *Focusgroep 3* : Samenwerking op vlak van ‘andere onderdelen van financieel management’, zijnde thesaurie en actief schuldbbeheer, beheer pensioenreserves, en overheidsopdrachten.

Voor elk van de focusgroepen werd aan de deelnemers een inhoudelijke fiche bezorgd, met daarin de toelichting van het onderzoek en van de focusgroepen. De focusgroepen startten telkens met een toelichting door 2 deelnemers over de wijze van samenwerking in hun centrumstad. De toelichting diende als vertrekbasis voor een discussie tussen de verschillende deelnemers, die gestructureerd werd door middel van een vragenlijst.

¹⁷

4.2.3 Focusgroep beleidsrelevante voorstellen

Op basis van de informatie uit fases 1 en 2 werden verschillende conclusies geformuleerd betreffende de samenwerking tussen de 13 Vlaamse centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van financieel management. In een derde fase werden deze conclusies voorgelegd in een nieuwe focusgroep, waarin op basis van deze conclusies gepeild werd naar mogelijke beleidsrelevante voorstellen met betrekking tot de samenwerking tussen stad en OCMW.

Deze focusgroep was samengesteld uit de leden van de stuurgroep van het onderzoek, aangevuld met de ontvangers van stad en OCMW uit de 13 centrumsteden die ingingen op de uitnodiging om hier ook aan deel te nemen (alle 26 ontvangers kregen hiervoor een uitnodiging)¹⁸.

¹⁸ Bijlage 5 : Deelnemers focusgroep beleidsrelevante voorstellen

DEEL 5 : ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit onderdeel worden de resultaten weergegeven uit de eerste twee fasen van het empirisch onderzoek : de intakegesprekken (5.1) en de focusgroepen over de verklarende factoren voor samenwerking (5.2).

5.1 Huidige, wenselijke en mogelijke samenwerking

Voor elke stad werd op basis van de informatie uit de intakegesprekken een synthesetabel opgesteld betreffende de samenwerking tussen stad en OCMW op vlak van financieel management. Hiervoor wordt verwezen naar 'Bijlage 6 : Synthesetabellen intakegesprekken'.

In dit tekstonderdeel worden de resultaten van de intakegesprekken besproken. Voor alle 7 deeldomeinen van financieel management wordt de huidige (5.1.1) en de wenselijke en mogelijke samenwerking (5.1.2) gerapporteerd. Ter illustratie, en ook om de zaken soms wat duidelijker te maken, wordt onder enkele van de deeldomeinen een concrete vorm van samenwerking in een bepaalde stad nader toegelicht in aparte tekstkaders. Dit deel wordt afgerond met een besluit waarin teruggekoppeld wordt naar de onderzoeksvragen van dit onderdeel (5.1.3).

5.1.1 Huidige samenwerking

5.1.1.1 Algemeen

De huidige stand van zaken is dat samenwerking op vlak van financieel management nog niet ver staat: er is *weinig tot geen structurele samenwerking*. De samenwerking die er momenteel is, is meestal ad hoc bij het voordoen van een concrete opportuniteit. Een voorbeeld daarvan zijn schaalvoordelen die optreden bij een gezamenlijke overheidsopdracht (bijvoorbeeld het bedingen van betere voorwaarden door het groter aangekochte volume). Verder is de samenwerking ook *vrij operationeel*, zoals informele afspraken rond thesaurie of informatie-uitwisseling rond bepaalde dossiers van debiteuren.

De *uitzondering* in dit verhaal, zoals ook reeds bleek uit de studie van Verschuere (2010), is Antwerpen. Daar zijn er voor de verschillende deeldomeinen van financieel management zeer intensieve vormen van samenwerking¹⁹.

¹⁹ Beheersovereenkomsten, SLA's of andere documenten zijn er weliswaar niet voor Antwerpen.

Ook Genk en Gent evolueren in de richting van meer samenwerking. Met de *'beheersovereenkomst stad-OCMW Genk betreffende onderlinge samenwerking'*²⁰, beoogt Genk een verregaande samenwerking van de ondersteunende diensten van stad en OCMW : gebruik van elkaars diensten, elkaars personeel, eenzelfde organogram, samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau,... Voor de financiële diensten is een fasegewijze integratie aan de gang (met behulp van een externe consultant) die moet afgerond zijn tegen eind 2012 (zie kader 1).

Kader 1 : Integratieoefening rond de ondersteunende diensten Stad-OCMW Genk

*In Genk is er een integratieoefening aan de gang van de ondersteunende diensten van stad-OCMW. Dit werd vastgelegd in de 'beheersovereenkomst stad-OCMW Genk betreffende onderlinge samenwerking (Raadsbesluit 09.12.17)'*²¹. Deze overeenkomst is geïnspireerd door de toelichting bij het Gemeentedecreet waar over meer samenwerking tussen stad en OCMW wordt gepraat. De integratie van beide financiële diensten staat sinds 2009 onder begeleiding van Möbius²² en moet voltooid zijn tegen eind 2012 (kostprijs hiervoor is 190.000 euro per jaar).

Voor deze beweging werden een stuurgroep, een projectgroep en diverse werkgroepen opgericht. Hun opdrachten zijn:

- Stuurgroep (ambtelijke samenstelling) : sturing en initiatie activiteiten, opvolging van projectdoelstellingen, terugkoppeling voorstellen en beslissingen aan MAT's en ter goedkeuring voorleggen van voorstellen aan de bevoegde bestuursorganen;*
- Projectgroep (beide ontvangers) : voorbereidende en uitvoerende taak en rapporteren aan stuurgroep;*
- Werkgroepen : binnen de projectgroep zijn werkgroepen gevormd, bestaande uit medewerkers van beide besturen, aan wie specifieke opdrachten worden toegewezen.*

Bij de integratie in Genk moet een onderscheid gemaakt worden tussen de integratie van de ondersteunende diensten en de blijvende zelfstandigheid van de publiek gerichte diensten. Voor de eerste is er een verregaande integratie. De publieksgerichte diensten zoals sociale dienst en thuisdiensten blijven afzonderlijk binnen het OCMW en behouden hun eigen takenpakket. Ze worden ondersteund door een cluster van ondersteunende diensten waarvan het personeel behoort tot stad of OCMW, maar die voor de 2 besturen werken (cellen per specialiteit bijvoorbeeld een cel boekhouding, een cel debiteurenbeheer,... met dus personeel van beide besturen). Deze ondersteunende diensten hebben eenzelfde huisvesting, eenzelfde organogram, maken gebruik van dezelfde systemen en procedures, hebben dezelfde rechtspositieregeling voor personeel, enz.

²⁰ Werd goedgekeurd op de vergadering van de gemeenteraad van 17 december 2009.

²¹ Bijlage 7: Beheersovereenkomst samenwerking Stad-OCMW Genk

²² Bijlage 8: Möbius: voorbeeldslides procesanalyse van het integratietraject van de financiële diensten stad-OCMW Genk

In Gent stelden de ontvangers van Stad en OCMW een visietekst op met voorstellen om de bestaande vormen van samenwerking op financieel gebied te bestendigen en nieuwe financiële samenwerkingsvormen op te starten. Dit resulteerde in een ‘*Protocol tussen de Stad Gent en het OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking*’ (zie kader 2).

Kader 2 : Optimalisatie van de financiële samenwerking Stad – OCMW Gent

Protocol tussen de Stad Gent en het OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking (Vergadering 25 juni 2012 – besluit nummer: 2012_GR_00580)²³:

Stad Gent en OCMW Gent werken reeds geruime tijd samen op verschillende domeinen. Op het vlak van financiën werd een visietekst ontwikkeld. Deze visietekst beoogt de samenwerking op financieel gebied verder uit te breiden en te optimaliseren. Het daarbij gehanteerde uitgangspunt is dat een goede samenwerking tussen de Stad Gent en het OCMW Gent kan leiden tot een grote meerwaarde voor beide besturen en ook voordelen kan opleveren voor de betrokken diensten. Voormelde visietekst vormt de basis voor het ‘Protocol tussen de Stad en het OCMW Gent...’. Dit protocol wijzigt niets aan het feit dat Stad Gent en OCMW twee aparte besturen blijven, met elk hun eigen rechtspersoonlijkheid, budget, personeelsformatie, leidend ambtenaar en beheersstructuur.

Op korte termijn gaan de partners de volgende engagementen aan (art. 3 t.e.m. 8):

- *Langetermijnplanning van pensioenen en het beheren van de pensioenreserves en beheer van pensioenen;*
- *Samenwerking op het vlak van treasury management;*
- *Gezamenlijke overheidsopdrachten;*
- *Financiering via een thesauriebewijzenprogramma;*
- *Projectwerking;*
- *Uitwisseling van informatie en expertisedeling.*

Op lange termijn engageren de partners zich in artikel 9 tot het opzetten van een Shared Services Centre (SSC), waarbij dient benadrukt te worden dat deze vorm van samenwerking succesvol kan zijn indien een hele reeks randvoorwaarden vervuld worden (vb. aanpassing institutionele kader, afstemming ICT, implementatie Beleids- en Beheerscyclus, ...).

De voorbeelden uit Genk en Gent tonen aan dat besturen wel degelijk nadenken over samenwerking van de ondersteunende diensten. In Genk is het een oefening die organisatiebreed wordt gevoerd, waarvan het financieel management een (niet onbelangrijk) deel uitmaakt. In Gent is er een stadsbrede visie om alle ondersteunende departementen van de stad om te vormen

²³ Bijlage 9: Protocol Stad - OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking.

tot 'shared services centers' voor de 'Groep Gent'²⁴. In Gent verschillen de aanpak en het ritme per domein, waarbij de financiële dienst reeds (bovenstaand) protocol ontwikkelde. Het spreekt voor zich dat dergelijke strategische samenwerkingsoefeningen hun effect hebben op concrete vormen van samenwerking (met betrekking tot specifieke aspecten van financieel beheer bijvoorbeeld), zoals verderop zal blijken.

5.1.1.2 Financiële planning

Onder het eerste deeldomeinen, de financiële planning, valt de wettelijk verplichte goedkeuring van het meerjarenplan (MJP) van het OCMW door de stad. Daarmee hangt de bepaling van de gemeentelijke dotatie voor het OCMW samen. In de 13 centrumsteden wordt aan deze wettelijke verplichting voldaan, maar de totstandkoming ervan verschilt. Uitgezonderd Antwerpen, waar een gezamenlijk MJP wordt opgesteld voor de Groep Antwerpen²⁵ (kader 3), wordt steeds een apart MJP door beide besturen uitgewerkt. In de overige 12 centrumsteden is er over het MJP OCMW en de dotatie wel een zeker informeel overleg (dat kan tussen politici, ambtenaren of een mix van beide) vóór het MJP op het overlegcomité²⁶ of in het College komt voor de formele bekrachtiging. In de meerderheid daarvan (9 van de 12) is dit overleg beperkt tot het overeenkomen van een bepaald dotatiebedrag. In de 3 andere centrumsteden wordt het MJP van het OCMW doorgepraat tussen stad en OCMW, eventueel gewijzigd, waarna de dotatie op basis daarvan wordt vastgelegd (zie het voorbeeld uit Roeselare in kader 4).

Kader 3 : (Financiële) planning in Antwerpen

In Antwerpen worden de bestuursakkoorden van Stad en OCMW op elkaar afgestemd. Op basis hiervan wordt een gezamenlijke meerjarenplanning opgesteld voor de Groep Antwerpen. In het strategisch beleidsplan is er een totaalpakket van doelstellingen voor de ganse Groep, waar per doelstelling regisseurs worden aangewezen en budgetten worden toegekend. Het sociale luik wordt bijvoorbeeld vooral door het OCMW opgenomen, maar niet noodzakelijk alleen: dat gebeurt in samenwerking met een aantal stedelijke diensten die ook in kader van sociaal beleid actief zijn. Door middelen (personeel, budget,...) samen te leggen wordt meer bereikt en efficiënter gewerkt.

²⁴ Opmerking hierbij is dat de Groep Gent nog niet precies is gedefinieerd. De formele beslissing tot omvorming van de ondersteunende diensten van de stad tot SSC voor de Groep Gent, geldt voor stad en politiezone. Voor het OCMW worden per domein afzonderlijke samenwerkingsvormen uitgewerkt.

²⁵ De 'Groep Antwerpen' bestaat uit de stedelijke administratie, het OCMW, de lokale politie en de brandweer, autonome en gewone gemeentebedrijven en stedelijke VZW's. Via volgende link is het 'Samenwerkingsmodel in de groep stad Antwerpen' te raadplegen :
http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Marketing_en_communicatie/MC_Com/Organogram_21_november2011_V2.pdf

²⁶ In de steden waar de voorzitter van het OCMW nog niet is opgenomen in het College, is er nog een verplicht overlegcomité stad – OCMW.

Het jaarbudget van beide organisaties is gebaseerd op dit gezamenlijke MJP: de budgetten van de aan een organisatie toegewezen doelstellingen, vormen meteen ook het jaarbudget van die organisatie.

Een jaarlijkse evaluatie volgt bij de budgetopmaak (en wordt dan al dan niet bijgestuurd). Via de budgetopmaak-tool BPC²⁷ zorgt men o.a. voor een afstemming van de budgetcycli van beide organisaties (timing), het vertalen van de bestuursakkoorden naar doelstellingen en de budgettering naar alle niveaus van doelstellingen. BPC laadt op in de SAP-boekhouding²⁸ en van daaruit komen dan rapporten voor de budgetopvolging, voor de evaluatie, voor de kwartaalopvolging, ...

*Een belangrijk rol is weggelegd voor de **strategische cel en de strategisch coördinator**. De strategische cel maakte oorspronkelijk deel uit van het OCMW waar 'strategie' al langer aanwezig was, o.a. door de NOB en de uitbouw van het Lokaal Sociaal Beleid. Bij de stad was men van oordeel dat er, naast de secretaris, een beleidsadviseur moest komen die meer 'strategisch en projectmatig werken' diende te introduceren bij de stad. Deze 2 componenten zijn uiteindelijk samengekomen : de strategische cel werkt nu groepsbreed, o.l.v. de strategisch coördinator. Ondertussen kent de cel een mix van medewerkers uit stad en OCMW. Deze staan in voor de coördinatie van de uitvoering van de beleidsplannen van het bestuur door de stedelijke entiteiten. De taken zijn o.a. :*

- *De vertaling van de beleidsplannen naar een meerjarenplanning en operationele planning (Interactief Operationeel Plan) binnen de stedelijke diensten;*
- *De coördinatie en toewijzing van de mensen en middelen in functie van deze plannen : de doelstellingen worden gekoppeld aan criteria en indicatoren. Voor de ongeveer 100 geformuleerde doelstellingen wordt telkens een regisseur aangeduid, die organisatie-overschrijdend te werk kan gaan;*
- *Project- en procesmatig werken;*
- *De periodieke rapportering en bijsturing.*

Kader 4 : Opmaak van het MJP en de dotatie in Roeselare

In Roeselare is er een informele werkgroep, bestaande uit een delegatie van het College, een delegatie van het Vast Bureau, beide secretarissen en beide ontvangers. Deze werkgroep werd gecreëerd ter vervanging van het vroegere formele overlegcomité (met de opname van de voorzitter in het College was dit overlegcomité niet meer verplicht). Bij de opmaak van een nieuw MJP van het OCMW komt de werkgroep geregeld samen om het MJP beleidsmatig in detail te bespreken, af te stemmen met het MJP van de stad en nadien op basis daarvan de gemeentelijke dotatie te bepalen.

Op de kortere termijn zijn er, behalve in Oostende en Turnhout, afspraken op vlak van thesaurieplanning. Meestal zijn dit informele, ambtelijke afspraken (bijvoorbeeld pragmatische planning van de uitkering van de maandelijkse toelage), maar in enkele steden gaat dit nog verder.

²⁷ BPC : Business Objects Planning and Consolidation : SAP-tool voor budgettering, planning en consolidatie.

²⁸ Meer uitleg hierover in kader 5 : 'Gezamenlijk Financieel Platform Antwerpen'.

In Antwerpen werd in het kader van het Valentijnsakkoord (2003)²⁹ vastgelegd dat beide ontvangers de opdracht hebben er voor te zorgen dat er geen thesaurieproblemen optreden bij één van beide. Verder is er ook een pré-financiering van de OCMW-investeringen (op basis van een convenant) en zijn er financieringscontracten met de ‘dochter en zonen’ van de Groep Antwerpen die niet zelf op de markt kunnen. In Gent, Genk, Hasselt en Mechelen hebben stad en OCMW een gezamenlijk thesauriebewijzenprogramma (of is er in ieder geval de mogelijkheid voor het OCMW om het programma van de stad te gebruiken), in Sint-Niklaas is er een gemeenschappelijke investeringsenveloppe voor het seniorenbeleid (Zilverfonds).

5.1.1.3 Boekhouding en jaarrekening

Wat betreft het voeren van de boekhouding en het opstellen van de jaarrekening is er momenteel enkel samenwerking in Antwerpen, waar beide besturen BBC-piloot zijn. Voor stad en OCMW werd in 2009 een gezamenlijk financieel platform ontwikkeld (zie kader 5) dat werd afgestemd op de vereisten van de BBC (uitrol is gepland in de legislatuur 2013-2018).

Kader 5 : Gezamenlijk Financieel Platform Antwerpen

In Antwerpen werd door Digipolis een Gezamenlijk Financieel Platform ontwikkeld voor de stad, het OCMW, de Lokale Politie en enkele verzelfstandigde entiteiten (Zorgbedrijf Antwerpen, AG kinderopvang, het stedelijk onderwijs...):

- *Gemeenschappelijk ERP-pakket SAP³⁰: zorgt voor eenzelfde methodiek en procedures, generationaliseerde processen en flows en de verschillende entiteiten spreken dezelfde taal. Merk op dat er 1 ERP-platform is, maar met daarin verschillende ‘companies’. Medewerkers van beide besturen werken dus op hetzelfde ERP-platform voor hun boekhouding, maar die boekhoudingen zelf blijven nog afzonderlijk. Het betreft niet één samengevoegde boekhouding;*
- *Gemeenschappelijke stuurgroepen Digipolis die groepsbreed werkt;*
- *Gemeenschappelijke digitale rapportering volgens de vereisten van BBC;*
- *Waar nodig is differentiatie (maatwerk) mogelijk, maar dit wordt binnen de perken gehouden omdat dit o.a. voor moeilijkheden zorgt bij volgende releases. Elke nieuwe update zou moeten aangepast worden aan het eerder gedane maatwerk, wat veel tijd een hoge kost inhoudt (dit was ook reeds het*

²⁹ Met het zogenaamde Valentijnsakkoord (bekrachtigd door de Gemeenteraad op 17 februari 2003 en door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn op 26 februari 2003) bundelde de Stad Antwerpen de korte termijnschulden van de ziekenhuizen met die van de Stad en zet ze om in een nieuwe lange termijnlening. Op die manier neemt de Stad de korte termijnschuld van 300 miljoen euro over. Het bracht een oplossing voor de historische schuld en de Stad verplichtte de RMW om op korte termijn een plan uit te werken om de ziekenhuizen te laten overleven zonder het financiële vangnet van de Stad. Er werd ook de protocollaire afspraak gemaakt dat er thesauriesamenwerking moest zijn tussen beide ontvangers en dat de Stad zorgt voor de prefinanciering van OCMW-investeringen.

³⁰ SAP ERP : Enterprise Resource Planning : geïntegreerd informatie- en besturingssysteem waarin sleutelprocessen van een organisatie kunnen worden vastgelegd en beheerd.

probleem bij de Oracle-software van het OCMW). Daarom wordt zoveel als mogelijk het standaardpakket behouden.

Het Zorgbedrijf nam in 2009 als eerste het ERP-pakket SAP in gebruik. In 2010 werd dan collectief overgegaan tot het gebruik ervan. Het stedelijk onderwijs volgt in 2013.

Ook in Gent is de beslissing genomen in de toekomst een gezamenlijk platform te ontwikkelen³¹. In de andere steden is er op dit vlak momenteel geen samenwerking. De hoofdreden die daarvoor wordt gegeven, is dat stad en OCMW in afwachting van de algemene invoering van BBC nog aparte boekhoudingen (NGB versus NOB) voeren³². Dit maakt dat samenwerking technisch zeer moeilijk ligt en daardoor momenteel ook geen meerwaarde vormt. BBC is voor sommigen wel een aanzet om over meer samenwerking na te denken (zie bij 5.1.2 Wenselijke en mogelijke samenwerking).

5.1.1.4 Rapportering en analyse

De rapportering hangt nauw samen met de boekhouding, de gebruikte systemen en de software. Zodoende is er in de centrumsteden ook op dit vlak nauwelijks samenwerking tussen stad en OCMW. Uitzondering is opnieuw Antwerpen, waar de doelstellingen en de aansturing ervan organisatieoverschrijdend zijn. Ook de registratie en rapportering (via het gezamenlijk rapporteringsplatform ‘Cognos’) zijn gezamenlijk. Dit wordt gestuurd vanuit de strategische coördinatie. In het OCMW Gent is men wel gestart met de uitbouw van een centraal platform dat de evolutie van kengetallen en beleidscijfers nauwgezet opvolgt en de implicaties van lokale en bovenlokale maatregelen kan berekenen (het Business Intelligence Project³³). Hieruit kunnen ook rapporten en analyses getrokken worden, die inzicht geven in het gevoerde beleid. Bedoeling is dat dit in de toekomst in de ganse Groep Gent gedaan wordt. Door gezamenlijk te rapporteren kan er sneller en meer adequaat data opgebouwd worden ter ondersteuning van beleidsbeslissingen van de verschillende organisaties die er deel van uitmaken.

³¹ Hierover meer in het deel over wenselijke en mogelijke samenwerking, 5.1.2.3 op p. 72

³² Enkel in Aalst is ook de stad reeds ingestapt in BBC, maar aangezien het OCMW nog niet instapte worden ook daar nog verschillende systemen gehanteerd.

³³ Business Intelligence project in OCMW Gent: <http://qa.digipolis.gent.be/jaarverslagen/bi-bij-het-ocmw-gent>

Op vlak van analyse is er over het algemeen geen samenwerking. Sporadisch is er in enkele steden een beperkte vorm van samenwerking. Zo worden in o.a. Sint-Niklaas en Turnhout de analyses van ‘grote’ dossiers die een impact hebben op beide besturen (bijvoorbeeld het pensioendossier) (soms) gezamenlijk gedaan, maar deze samenwerking is niet structureel. In Brugge werd gezamenlijk een studie aangevraagd voor de analyse van de pensioenproblematiek van statutairen en de impact die deze problematiek heeft op beide besturen (maar werd wel niet gekozen voor gezamenlijke initiatieven, wel elk apart).

Benchmarking van de financiële gegevens (bijvoorbeeld hoogte dotatie, kost van taken of diensten, percentage op leningen,...) gebeurt eerder op bovenlokaal niveau, tussen steden onderling en OCMW's onderling (in de eigen beroepsfederaties). De reden is dat de besturen het nuttiger vinden aan benchmarking te doen tussen soortgelijke organisaties, met soortgelijke activiteiten. Dit terwijl een stad en een OCMW vaak te veel van elkaar verschillen (in activiteiten, personeel, aankopen, ...), zo is de redenering.

5.1.1.5 Fiscaal en niet-fiscaal debiteurenbeheer

Voor het debiteurenbeheer is er in de meeste steden (9 van de 13) informatie-uitwisseling tussen beide financiële diensten. Dit is vaak informeel en ad hoc. In Aalst is er met betrekking tot de fiscale debiteuren wel een formeel akkoord (collegebeslissing) dat inhoudt dat de stad, in de laatste instantie voor ze naar de deurwaarder trekt, de lijsten met belastingschuldigen overbrengt naar het OCMW. Voor die inwoners die bij het OCMW een dossier hebben lopen, wacht de stad af en laat zij het OCMW eerst bemiddelen.

De visie van Antwerpen is om hierrond samen te werken en de ‘niet-kunners’ (personen die niet kunnen betalen) te behandelen volgens de ‘zachtere’ OCMW-aanpak, de ‘niet-willers’ (personen die niet willen betalen) te benaderen volgens de ‘hardere’ stadsaanpak. De samenwerking in Antwerpen is echter net als in de andere steden voorlopig nog beperkt en informeel (beperkte vorm van uitwisseling van informatie over debiteuren).

Voornaamste reden van de beperkte samenwerking, in zowel Antwerpen als de andere centrumsteden, is het obstakel van de privacywetgeving³⁴. Die maakt dat bepaalde informatie van het OCMW niet kan gedeeld worden met het stadsbestuur. Zo mogen gegevens afkomstig uit de Kruispuntbank Sociale Zekerheid enkel opgevraagd, verwerkt en geraadpleegd worden door medewerkers van het OCMW. Geen van de OCMW-documenten die persoonsgegevens bevatten, kunnen gedeeld worden met medewerkers van het gemeentebestuur (Vanderstappen *et al.*, 2010).

Op het vlak van subsidies is er weinig samenwerking. Door de specificiteit van de materie wordt dit in de besturen meestal decentraal in de afzonderlijke diensten gedaan. Er zijn volgens de besturen ook maar weinig subsidies die ze beide kunnen genieten. Wanneer dat wel het geval is, komt er in een paar steden (o.a. Mechelen, Leuven, Oostende) een ad hoc samenwerking tot stand waarbij één van beide besturen voorstelt om samen een aanvraag in te dienen. In Antwerpen heeft men wel het verzelfstandigd agentschap VESPA, waar de expertise om naar Europese subsidies voor de verschillende entiteiten van de Groep Antwerpen te zoeken, is gebundeld.

5.1.1.6 Interne financiële controle (incl. visum)

De interne financiële controle wordt in alle besturen afzonderlijk uitgevoerd. In de centrumsteden hanteren beide besturen hiervoor meestal verschillende procedures en processen omwille van het feit dat stad en OCMW met andere doelgroepen werken en daardoor ook een andersoortige dienstverlening uitbouwen (bijvoorbeeld stad meer puur administratief t.o.v. OCMW meer marktgericht). Dit maakt dat de interne financiële controle gezien wordt als *'maatwerk per organisatie'*. Het delen van expertise en 'best practices' op dit vlak is iets dat daarom eerder bovenlokaal gedaan wordt, al is er in vele steden ook wel wat informele informatie-uitwisseling tussen de ontvangers over de gehanteerde processen en procedures (bijvoorbeeld omtrent het visum).

In Antwerpen gebruikt men door het gezamenlijk financieel platform (zie kader 5) ook dezelfde processen en procedures, maar wordt de eigenlijke controle door beide besturen apart uitgevoerd. Dit wordt gemotiveerd vanuit de decretaal bepaalde individuele verantwoordelijkheid van de ontvangers (beheerscontrole) en de secretarissen (interne controle). In Gent ondersteunt eenzelfde software het besluitvormingsproces, inclusief het visum.

³⁴ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.

5.1.1.7 Andere onderdelen van financieel management

Het deeldomein ‘andere onderdelen van financieel management’ bevat een aantal deelaspecten van financieel management waar ad hoc wordt samengewerkt, vaak naar aanleiding van concrete opportuniteiten. Zo worden in alle centrumsteden in mindere of meerdere mate overheidsopdrachten gezamenlijk georganiseerd. Meestal is het één van beide besturen die een bepaalde overheidsopdracht uitschrijft, waarbij het de mogelijkheid geeft of de vraag stelt aan het andere om ook in te tekenen. Een samenwerking komt meestal tot stand wanneer dit voor de besturen ook concrete opportuniteiten inhoudt (bijvoorbeeld betere voorwaarden, gebruik maken van expertise van het ander bestuur, aflopen gelijkaardige contracten, enz.). Dit is bijvoorbeeld het geval in Kortrijk voor de aankopen van o.a. I.T., telefonie, brandstoffen en het wagenpark. Het beheer van de aankoop ligt meestal bij het bestuur dat de meeste expertise bezit over die specifieke aankoop. Antwerpen is tot dusver de enige stad met een gezamenlijke aankoopdienst voor de Groep Antwerpen, in de vorm van een shared services center. Ook in Genk staat dit gepland, bij de integratie van de ondersteunende diensten van stad en OCMW.

Daarnaast zijn in meerdere steden verschillende akkoorden met financiële of verzekeringsinstellingen gezamenlijk uitgewerkt voor stad en OCMW. Zo zijn er in 3 steden gezamenlijke leningen (Brugge, Antwerpen en Genk), hebben er 5 een gezamenlijk pensioenfonds (Antwerpen, Genk, Gent, Roeselare en Turnhout) en zijn er 4 met een gezamenlijke hospitalisatieverzekering (Antwerpen, Mechelen, Sint-Niklaas en Turnhout). De samenwerking op vlak van overheidsopdrachten in Sint-Niklaas wordt in kader 6 toegelicht.

Kader 6 : Samenwerking op vlak van overheidsopdrachten in Sint-Niklaas

In Sint-Niklaas is er een lange traditie van gemeenschappelijke opdrachten voor stad, OCMW, (gemeentelijke of OCMW-) VZW's (Den Azalee, Sint-Lodewijckx, De Ster, ...) en publiekrechtelijke verenigingen (ziekenhuis, NMR, Sociaal Verhuurkantoor, vereniging Schuldbemiddeling).

Een samenwerkingsovereenkomst maakt gezamenlijke opdrachten mogelijk. In een afsprakennota vastgelegd in de Raad van 20 mei 2010 werd het principe geconcretiseerd dat voor bepaalde opdrachten, binnen de zowel door OCMW als stad goedgekeurde raamovereenkomsten (en meer-minwerken tot 10%), beslissingen worden gedelegeerd aan het College. Dit gebeurt na eensluitende adviezen van beide ontvangers, de aankoopdiensten en de OCMW-voorzitter. Reden hiervoor is dat een dubbele besluitvorming niet toelaat snel in te spelen op wijzigingen/aanpassingen van het project en dat het College wekelijks vergadert op basis van een agenda die afgesloten wordt 2 werkdagen vóór de vergadering.

Daarnaast is er het budgethouderschap in het OCMW dat de coördinator informatica (die gezamenlijk werkt stad-OCMW) toelaat opdrachten voor de stad te combineren met opdrachten voor het OCMW. In toepassing

van art. 19 van de wet betreffende overheidsopdrachten³⁵ kan hij als budgethouder binnen de grenzen van dit budgethouderschap (€ 67.000 exploitatie) delegeren aan het College om zo tot één globale offerte te komen voor stad en OCMW, zonder dat daar nog apart een orgaan van het OCMW moet in tussen komen.

Enkele voorbeelden van samenwerking voor overheidsopdrachten zijn:

- Verzekeringsofdracht in 2000 voor OCMW en Ziekenhuisvereniging, vandaag voor OCMW, stad, politiezone, VZW Den Azalee, De Ster, Sociaal Verhuurkantoor, vereniging Schuldbemiddeling, ...;
- Nauwe samenwerking op vlak van informatica, getrokken door het OCMW;
- Occasionele opportuniteiten: maaltijdcheques, hospitalisatieverzekering, ...

Soms wordt er, na een analyse, niet of slechts gedeeltelijk samengewerkt (bestek financiering, elektriciteit, ...).

Wanneer er niet wordt samengewerkt moet dit gemotiveerd zijn.

Ten slotte worden in sommige steden gezamenlijke afspraken gemaakt rond bepaalde projecten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor enkele maatschappelijke projecten, zoals de kinderopvang in Kortrijk (het beheer van de kinderopvang door het OCMW, dat nadien de kosten verrekent naar de stad) of de bouw van een nieuw rusthuis in Turnhout (overleg over de bouw van een nieuw rusthuis in een gezamenlijke politiek-ambtelijke werkgroep).

Een actueel project in de lokale besturen is de (toekomstige) invoering van de BBC. Voor het BBC-project zijn er in 6 steden (Antwerpen, Genk, Gent, Mechelen, Roeselare en Sint-Niklaas) gezamenlijke werkgroepen. In de andere steden wordt dit in aparte werkgroepen door beide besturen afzonderlijk voorbereid, maar in Kortrijk, Leuven en Oostende is er wel een vorm van overleg tussen de aparte werkgroepen (bijvoorbeeld in Kortrijk is er in elk bestuur een aparte werkgroep, maar is er ook wel een overkoepelende stuurgroep die zorgt voor een zekere coördinatie). Ook bovenlokaal is er op dit vlak enige samenwerking, vooral dan tussen de centrum-OCMW's. Zij werken gezamenlijk aan een uniforme opbouw van de BBC.

³⁵ Wet van 24 december 1993 (B.S. van 22.1.1994 en errata in B.S. van 25.2.1997) betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten. Geraadpleegd via: http://www.minfin.fgov.be/portail1/nl/marche/wet_van_24_december_1993.pdf

5.1.1.8 Externe contacten

Voor externe contacten is de samenwerking beperkt tot wat informele ambtelijke informatiedeling. Zo wisselen de ontvangers regelmatig informatie uit bekomen bij de individuele beroepsfederaties. De ontvangers van stad en OCMW zitten meestal in dezelfde federaties (bijv. in de VLO). Daarnaast hebben door bepaalde samenwerkingsverbanden (zoals gezamenlijke aankopen, gezamenlijke leningen,...) in sommige steden het stadsbestuur en het OCMW-bestuur dezelfde contactpersonen bij leveranciers, banken of andere organisaties.

5.1.1.9 Besluit

Onderzoeksvraag 1 van dit project luidt : *Voor welke van de 7 deeldomeinen uit de gehanteerde typologie van financieel management is er nu reeds samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectieve OCMW's?* Daaraan is logischerwijze ook de vraag gelinkt : *Voor welke van de 7 deeldomeinen uit de gehanteerde typologie van financieel management is er nu geen samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectieve OCMW's?*

De data die verzameld werden op de intakegesprekken met vertegenwoordigers van de 13 centrumsteden en –OCMW's wijzen op grote *verschillen tussen steden*, waarbij aan de ene kant Antwerpen een sterk uitgebouwde samenwerking heeft op vele vlakken, terwijl in de meeste andere steden de samenwerking zich beperkt tot enkele onderdelen van bepaalde deeldomeinen van financieel management. Sommige steden, zoals Genk en Gent, springen actief op de trein en hebben onlangs een samenwerkingsvisie uitgebouwd wat in de toekomst wellicht tot verregaande formele samenwerking op een aantal deeldomeinen van financieel management kan leiden.

Niettegenstaande de grote verschillen tussen steden, kan vastgesteld worden dat er voor alle 7 deeldomeinen van financieel management wel een zekere vorm van samenwerking is in één van de centrumsteden. Voor sommige deeldomeinen is dit echter zeer beperkt. Over het algemeen kan gesteld worden dat tussen de centrumsteden en hun respectieve OCMW's nu reeds samenwerking is rond enkele onderdelen van het deeldomein 'financiële planning' (thesaurie, parameters) en rond enkele 'andere onderdelen van financieel management' (overheidsopdrachten, BBC-project,...). Wat betreft planning heeft dit veel te maken met de verplichte goedkeuring van, en de afspraken over de dotatie aan het OCMW. De wijze waarop hierover afspraken tot stand komen verschilt nogal (van geïntegreerd in Antwerpen, tot enkel kennisgeving in enkele andere steden). Inzake debiteurenbeheer is de samenwerking door het obstakel van de privacywetgeving vaak informeel en ad hoc.

Wat de overige deeldomeinen betreft zijn er (grote) verschillen tussen de centrumsteden. Antwerpen steekt er bovenuit : daar is rond meerdere onderdelen van alle 7 deeldomeinen van financieel management samenwerking. Ook in Gent en Genk is er samenwerking rond alle deeldomeinen, al is die meestal beperkt tot minder onderdelen en is die voorlopig ook nog minder intensief dan in Antwerpen. In de andere steden gaat de samenwerking ten slotte van nauwelijks tot geen samenwerking (zoals in Oostende en Turnhout), tot een beperkte samenwerking voor enkele onderdelen van een paar deeldomeinen bij de overige steden.

Besloten kan worden dat met uitzondering van enkele steden er amper wordt samengewerkt betreffende zaken zoals boekhouding, jaarrekening, rapportering, interne financiële controle. Het valt daarbij op dat die deeldomeinen van financieel management die het beheersmatige overstijgen (zoals de planning, wat toch een serieuze beleidscomponent in zich draagt), of die enigszins grijpbaar en meetbaar zijn (zoals debiteurenbeheer wat in wezen niet anders is dan het opvolgen van natuurlijke of rechtspersonen), het meeste samenwerking kennen. De eerder procesmatige deeldomeinen (boekhouding, interne controle,...) kennen vaak eigen procedures en eigen verantwoordingslijnen die wellicht minder gemakkelijk op elkaar zijn af te stemmen. Dat kan te maken hebben met structurele gegevens (zoals andere software), het verschil in de huidige financiële systemen (NOB versus NGB), of juridische gegevens (vastgelegde verantwoordelijkheden van ontvangers). Als we deze conclusie terugkoppelen naar onze initiële samenwerkingstypologie (zie hiervoor paragraaf 3.2.2.1 vanaf p. 45), dan kunnen we vaststellen dat het vooral de strategische en operationele niveaus van het financieel beheer zijn waarop er wordt samengewerkt, eerder dan op het niveau van de tactische processen.

Ten slotte zijn er enkele interessante *concrete samenwerkingscases* aan te stippen, waaruit lokale besturen die nadenken over samenwerking kunnen leren: het gezamenlijk financieel platform in Antwerpen en de samenwerking op vlak van overheidsopdrachten in Sint-Niklaas. Ook in het protocol van Gent en de beheersovereenkomst van Genk worden enkele interessante samenwerkingsvormen omschreven.

Ook de tweede onderzoeksvraag werd op basis van de in de intakes verzamelde data beantwoord: *Welke vorm(en) neemt/nemen deze samenwerking(en) aan?* De vorm van samenwerking is meestal vrij ad hoc, beperkt tot enkele (informele) afspraken tussen (vooral) de ontvangers van beide besturen. Enkel in Antwerpen is de samenwerking voor veel van de deeldomeinen 'geformaliseerd'. Voor die onderdelen van deeldomeinen waar in het algemeen in alle centrumsteden wordt rond gewerkt (thesaurie, project-BBC, overheidsopdrachten), bestaat er in enkele steden wel wat meer gestructureerde, soms ook geformaliseerde samenwerking. Op een meer generiek niveau dienen we hier wel te wijzen op cases van geformaliseerde samenwerking op het vlak van bijvoorbeeld

overheidsopdrachten in Sint-Niklaas en het protocol in Gent. In termen van de in deel 3.2.2.3 vanaf p. 47 geschetste samenwerkingstypologie moeten we besluiten dat de meeste samenwerking hoofdzakelijk op de lokale schaal plaats vindt (dus op het niveau van het lokaal bestuur). We merken daarbij wel op dat de samenwerking zich niet hoeft te beperken tot stad en OCMW: de case van Antwerpen toont bijvoorbeeld aan dat samenwerking iets is van de ganse ‘groep’, waartoe ook andere lokale organisaties (bedrijven van stad en OCMW bijvoorbeeld) behoren. Daarnaast is in de meeste gevallen de samenwerking gericht op overleg, eerder dan op coördinatie of collaboratie. Al zijn er uiteraard wel voorbeelden te vinden van meer geformaliseerd overleg, zoals hierboven duidelijk werd. In die zin kunnen we stellen dat samenwerking wellicht een dynamisch gegeven is: vaak start het als informeel overleg, maar kan het evolueren naar formele coördinatie of zelfs collaboratie, waarbij stad en OCMW gezamenlijke doelstellingen, programma’s en projecten hebben. Dit is duidelijk in de case Antwerpen, maar ook in steden als Genk en Gent (met concrete en formele samenwerkingsprotocollen) overstijgt de samenwerking het informele niveau.

5.1.2 Wenselijke en mogelijke samenwerking

5.1.2.1 Algemeen

Bij de vraag of het wenselijk is (meer) te gaan samenwerken op het vlak van financieel management zijn de centrumsteden, over alle deeldomeinen van financieel management heen, in drie generieke groepen van steden onder te verdelen :

- (1) In bepaalde steden vindt men (meer) samenwerking wenselijk en zet men (in mindere of meerdere mate) stappen om (meer) samenwerking voor één of meerdere deeldomeinen te realiseren;
- (2) In andere steden is men terughoudend : men vindt (meer) samenwerking (voorlopig) niet wenselijk en er worden bijgevolg ook geen stappen gezet naar (meer) samenwerking;
- (3) In een laatste groep steden leeft de discussie rond samenwerking niet echt. Hierdoor heeft men (voorlopig nog) geen antwoord op de vraag of (meer) samenwerking op het vlak van financieel management al dan niet wenselijk is en worden op dit moment ook geen stappen gezet naar (meer) samenwerking.

Hieronder wordt per deeldomein van financieel management de door de steden gepercipieerde wenselijkheid van samenwerking besproken.

5.1.2.2 Financiële planning

In zo goed als alle centrumsteden vindt men het wenselijk om (meer) samen te werken rond *financiële planning*. Zoals reeds gezegd worden in de meerderheid van de steden de meerjarenplannen van beide besturen nog volledig afzonderlijk opgemaakt, waarbij het afspreken van het dotatiebedrag aan het OCMW vaak het enige punt van overleg is. Het op elkaar afstemmen van de meerjarenplannen van beide besturen en gebruik maken van gemeenschappelijke doelstellingen is iets waar meerdere besturen voor te vinden zijn (eventueel in een ruimere stadscontext met ook de AGB's, EVA's, politie,...). Een voordeel dat werd aangehaald is dat er dan mogelijk een meer coherent en efficiënter beleid kan gevoerd worden.

Een belangrijk obstakel voor samenwerking op vlak van planning is dat de twee besturen qua beleids- en beheerssysteem niet op dezelfde leest geschoeid zijn. Hierdoor is samenwerking op dit vlak niet eenvoudig. Met de invoering van BBC kan dit obstakel in de toekomst mogelijk verholpen worden. De besturen moeten dan wel zelf nog het initiatief nemen om bij de invoering van de BBC deze op elkaar af te stemmen (bijvoorbeeld dezelfde software, procedures, gelijke indelingen in beleidsdomeinen, -velden en -items,...). Indien ze kiezen dit niet te doen, waar gefundeerde redenen voor kunnen zijn zoals in Roeselare³⁶, blijft dit obstakel bestaan.

Daarnaast vormen ook culturele verschillen of verschillen in denkwijzen tussen de verschillende betrokken personen een belangrijk obstakel. Onderlinge (slechte) relaties, macht, persoonlijke profileringsdrang,... werden in enkele steden genoemd als obstakels die vooral op vlak van planning een samenwerking kunnen verhinderen.

Voor wat betreft *thesaurie* vinden meerdere besturen het wenselijk om intensiever te gaan samenwerken. Zo vindt men het in Aalst beter dat het OCMW (of andere lokale entiteiten zoals het ziekenhuis) geld lenen van de stad, eerder dan dat te moeten doen bij de bank. Op die manier worden intresten bij een lening vermeden. In Genk en Gent (zie kader 7) zien de besturen dit ruimer en spreken ze van het meer afstemmen en optimaliseren van de thesaurie. Een probleem dat hier genoemd wordt is het fiscale obstakel bij het verschuiven van geld tussen beide besturen, zijnde de roerende voorheffing die moet worden betaald bij het lenen van het ene bestuur aan het andere (enkel wanneer er rente wordt aangerekend). In sommige steden tracht men dit pragmatisch op te lossen door het meer of minder opnemen van de gemeentelijke bijdrage door het OCMW wat zorgt voor een uitbalancering van de liquide middelen tussen beide besturen.

³⁶ Zie 5.2.2.4 op p. 96

Kader 7 : Wenselijke samenwerking op vlak van thesaurie in Gent

In Gent zet men stappen naar het beter afstemmen en optimaliseren van de thesaurieplanning- en beheer. Dit moet voor meer efficiënte en meer kwaliteit zorgen (door de bundeling van de expertise van beide besturen). In het Gentse protocol zijn daarvoor volgende elementen opgenomen:

- *Periodiek overleg en opvolging via het 'rentecomité' (incl. ontvanger OCMW en -treasurer). Het rentecomité is een overleg- en adviesorgaan van de stad Gent met daarin de ontvanger, de dienstchef Financiële Planning en de treasurer(s). Het comité komt wekelijks bijeen. Met het oog op samenwerking op vlak van financieel management worden hiervoor ook de ontvanger en de treasurer van het OCMW maandelijks uitgenodigd (reeds geformaliseerd);*
- *Thesaurieplanning op dezelfde manier opbouwen;*
- *1 pool van treasurers;*
- *Cashpooling;*
- *Gezamenlijke overheidsopdracht voor het aangaan van leningen (art. 19 wet op OO);*
- *Gezamenlijk gebruik thesauriebewijzenprogramma (reeds geformaliseerd).*

5.1.2.3 Boekhouding en jaarrekening

Wat betreft de boekhouding en jaarrekening hebben de besturen, met uitzondering van Antwerpen, voorlopig nog geen intenties om meer te gaan samenwerken. Het wettelijk verplichte gebruik van verschillende systemen (NGB versus NOB) en als gevolg daarvan het gebruik van verschillende softwarepakketten (op maat van het eigen systeem en de organisatie) zorgt ervoor dat samenwerking momenteel nog zeer moeilijk is en daarom voorlopig ook niet wenselijk.

Door de invoering van de BBC kan dit volgens de besturen in de toekomst wel wenselijk worden. Genk is bezig met het uitbouwen van een uniform boekhoudplatform voor stad en OCMW. Bij de start van BBC in Genk (2014) zullen beide besturen hierover beschikken en zal het (dan geïntegreerde) personeel organisatieoverschrijdend werken volgens specialisatie. In Gent hebben stad en OCMW eveneens de implementatie opgezet voor een gemeenschappelijk platform vanaf 2014. De wijze waarop in Antwerpen reeds wordt samengewerkt (zie kader 5), zal ook in Gent worden gerealiseerd : 1 gemeenschappelijk financieel platform³⁷, maar wel met afzonderlijke boekhoudingen voor de verschillende entiteiten (aparte 'companies'). Gent ziet op langere termijn een mogelijkheid in het uitbouwen van een shared services center voor de uitvoering van boekhoudkundige transacties voor de Groep Gent.

³⁷ Net als Antwerpen koos Gent voor de SAP-software

In Roeselare verwacht men echter dat de BBC slechts beperkte schaalvoordelen in de marge zal opleveren (bijvoorbeeld een wat lagere kostprijs voor het boekhoudpakket). Zelfs indien er eenzelfde boekhoudsysteem is, zal samenwerken volgens hen niet wenselijk zijn door de grote verschillen in kernprocessen, cliënten, bedrijfscultuur,... Volgens Roeselare zijn om die redenen meer schaalvoordelen te vinden in bovenlokale samenwerking tussen steden of OCMW's onderling.

5.1.2.4 Rapportering en analyse

Op vlak van rapportering en analyse is men het er in de meeste steden mee eens dat het wenselijk is om de procedures en tools meer op elkaar af te stemmen, zodat de rapportering en analyses van beide een gelijkaardig uitzicht krijgen en zo meer inzicht kan verkregen worden in elkaars rapportering. Dit kan eventueel leiden tot het verzamelen van geconsolideerde gegevens en er kan wat benchmarking ontstaan tussen stad en OCMW, iets wat nu vooral bovenlokaal wordt gedaan tussen steden en OCMW's onderling. Dit laatste wordt door de meesten wel nog steeds als nuttiger aangezien, omwille van de gelijkenissen in taken en kernprocessen. Gezamenlijke rapportering en analyse wordt volgens de meesten echter pas echt wenselijk wanneer beide besturen zouden werken met gezamenlijke doelstellingen. Hiervoor wordt opnieuw de invoering van BBC afgewacht.

5.1.2.5 Fiscaal en niet-fiscaal debiteurenbeheer

In de meeste centrumsteden ziet men voordelen in het samenwerken op vlak van debiteurenbeheer. Efficiëntiewinsten door een gemeenschappelijke debiteurenflow, delen van elkaars expertise, enz. worden mogelijk geacht. Intensief samenwerken op dit vlak is echter, zoals gezegd, moeilijk omwille van het juridisch obstakel van de privacywetgeving. In Antwerpen heeft men getracht een shared services center op te zetten voor het debiteurenbeheer van de Groep Antwerpen, maar dat plan stuitte op dit juridisch obstakel (zie kader 8). In Genk en Gent hebben ze ideeën om het obstakel van de privacy-wetgeving op een pragmatische manier te weg te werken (zie kader 8).

Kader 8 : Wenselijke samenwerking op vlak van debiteurenbeheer in Antwerpen, Genk en Gent

Antwerpen

Shared services center voor de Groep Antwerpen:

- *ICT tool: debiteurenbeheer programma Avias;*
- *1 beheerder, 1 dossier voor Groep Antwerpen;*
- *1 programma voor stad en OCMW en 1 gemeenschappelijke debiteurenflow.*

Genk

Bij integratie beide financiële diensten eind 2012:

- *1 cel voor het debiteurenbeheer. Personeel werkt organisatieoverschrijdend, volgens specialisatie;*
- *Door de creatie van 1 cel kan het op een informele wijze delen van informatie (wat nu reeds gebeurt) veel gemakkelijker verlopen (en is zo een pragmatische oplossing voor het privacy-obstakel).*

Gent

Omwille van het obstakel van de privacywetgeving denkt men in Gent aan volgende mogelijkheden om hierrond samen te werken:

- *Door een vorm van uitbesteding: een gezamenlijke overheidsopdracht door stad en OCMW voor het aanstellen van één gerechtsdeurwaarder. Dit lost het probleem op van privacy doordat de dossiers van stad en OCMW van één en dezelfde debiteur samen bij die ene gerechtsdeurwaarder belanden. Bovendien is dit ook kostenbesparend naar de debiteur toe.*
- *Gelijklopende procedures opstellen (en van elkaar leren over gedifferentieerde aanpak tussen beide), maar klantenportefeuilles apart beheren.*

In enkele steden wil men het debiteurenbeheer beperken (niet verder dan ad hoc uitwisselen van informatie), omdat het verschil in type debiteuren er voor zorgt dat een organisatieoverschrijdende aanpak moeilijk is. Een beperkte schaalgrootte (in tegenstelling tot bijvoorbeeld Antwerpen of Gent) zorgt er ook voor dat vele steden maar weinig debiteuren hebben. Daar brengt een intensieve samenwerking weinig tot geen extra winst met zich mee (en eventueel wel overheadkosten) en is daarom niet direct gewenst.

Een ander obstakel dat door enkele centrumsteden werd genoemd zijn de ambtelijke verantwoordelijkheden : het debiteurenbeheer van zijn of haar bestuur is een taak waar de ontvanger in volle onafhankelijkheid voor instaat³⁸. Sommige besturen zien hier een hinderpaal in om het debiteurenbeheer gezamenlijk te doen.

³⁸ Artikel 93 van het gemeentedecreet, artikel 92 van het OCMW-decreet.

5.1.2.6 Interne financiële controle (incl. visum)

Samenwerking op het vlak van de interne financiële controle vindt momenteel nauwelijks of niet plaats en wordt ook niet wenselijk geacht. Zoals gezegd is dit vaak maatwerk per organisatie, waardoor samenwerking op dit vlak niet als een nood wordt ervaren. Het gebruik van verschillende procedures maakt samenwerking op dit vlak bovendien technisch moeilijk. Daarnaast vindt men het in de centrumsteden en –OCMW's nuttiger om procedures en processen van interne financiële controle bovenlokaal uit te wisselen.

5.1.2.7 Andere onderdelen van financieel management

Voor de onderdelen die hieronder vallen wordt in een paar centrumsteden nagedacht om de huidige initiatieven verder uit te bouwen, zoals bijvoorbeeld meer structureel samenwerken rond overheidsopdrachten dan de huidige ad hoc-vormen. Bij nieuwe overheidsopdrachten moet consequenter worden afgetoetst of er opportuniteiten zijn om samen te werken. Een manier om dat te doen is door het opzetten van een gezamenlijke aankoopdienst. Mechelen ondernam reeds een poging, maar door omstandigheden (door personeelsverschuivingen en volgens Mechelen is dit ook nog een groeiproces dat moet doorlopen worden) is dit nog niet gelukt.

In Roeselare vindt men dat vooral de informele samenwerking maximaal moet benut worden (waar er opportuniteiten toe zijn). Teveel formaliseren kan een rem betekenen op samenwerking, o.a. door eventuele overheadkosten die ermee gepaard gaan. Bijvoorbeeld : het uitwisselen van personeel (bijvoorbeeld personeelslid van ene bestuur dat inspringt bij andere gedurende een langdurige onbeschikbaarheid van iemand) moet volgens hen op een pragmatische manier kunnen geregeld worden.

5.1.2.8 Externe contacten

De externe contacten lijken voor samenwerking tussen stad en OCMW een 'te verwaarlozen' deeldomein te zijn. Op dit vlak werden door de centrumsteden en –OCMW's geen vormen van samenwerking als echt wenselijk genoemd. In de bestaande (informele) contacten tussen de ontvangers kan er eventueel over de externe contacten gesproken worden, maar dit hoeft voor de besturen geen formele basis te krijgen. Volgens Roeselare is samenwerking op dit vlak ook weinig nuttig, omdat de behoeften naar externe contacten toe (bijvoorbeeld naar advocaten, softwareleveranciers,...) totaal anders liggen bij stad en OCMW.

5.1.2.9 Besluit

Onderzoeksvraag 5 luidt : *Is samenwerking wenselijk voor deze (onderdelen van) deeldomeinen waarrond nu nog niet wordt samengewerkt? Indien ja, in welke vorm?* Van de onderdelen van deeldomeinen waarrond nu nog niet (of beperkt) wordt samengewerkt, werden vooral ‘meerjarenplanning’ en ‘debiteurenbeheer’ genoemd als onderdelen waarrond samenwerking wenselijk zou zijn. Op vlak van meerjarenplanning wordt vooral aan informele vormen van afstemming gedacht die het liefst wel iets structureler zijn dan de huidige samenwerking, bijvoorbeeld in een daarvoor gecreëerde werkgroep die periodiek samenkomt. Voor het debiteurenbeheer wordt er ook gedacht aan een grotere mate en meer structurele vorm van informatie-uitwisseling. In een paar steden wordt gedacht aan het samenbrengen van beide diensten tot één cel (Antwerpen, Genk), in enkele andere aan meer pragmatische, informele vormen. Het valt op dat het net die deeldomeinen van financieel beheer zijn waarrond relatief reeds vaak wordt samengewerkt in een aantal steden, die door andere steden worden aangehaald als domeinen waarop het best nog meer kan worden samengewerkt. Wellicht zijn er precies daarom een aantal lessen te trekken uit de ervaringen die andere steden hiermee hebben, bijvoorbeeld inzake het overwinnen van obstakels. In die zin is samenwerking ook iets waarrond de verschillende steden kunnen leren van elkaar, en wordt het uitwisselen van best practices het best sterker aangemoedigd.

Wat betreft onderzoeksvraag 6 : *Is samenwerking mogelijk voor deze (onderdelen van) deeldomeinen waarrond nu nog niet wordt samengewerkt? Indien nee, welke zijn de obstakels die samenwerking verhinderen?* leidt de analyse tot de vaststelling dat op vlak van debiteurenbeheer, een deeldomein waar de wens tot meer samenwerking groot is, de privacywetgeving een obstakel vormt om bepaalde informatie van het OCMW (zoals gegevens uit de KSZ) te delen met stadsbestuur (en vice versa). Op dit punt dient er dus regelgeving te worden aangepast door centrale besturen, gesteld dat men lokale besturen wil aanmoedigen verder samen te werken. Op het vlak van financiële planning wordt als voornaamste obstakel het (huidige) verschil in opgelegde beheers- en beleidssystemen genoemd. Door het wettelijk gebruik van verschillende systemen bij stad en OCMW (respectievelijk NGB en NOB), is het technisch zeer moeilijk om op dit vlak samen te werken. De procedures, processen, tools,... die worden gehanteerd voor zaken als financiële planning, de boekhouding en jaarrekening, de rapportering en analyse,... zijn afgestemd op het eigen systeem. Vaak is de daarvoor gebruikte software ook van andere leveranciers. De vraag is echter of dat obstakel onoverkomelijk is, gelet op de intensieve samenwerking op vlak van financiële planning in enkele steden (bijvoorbeeld Antwerpen) en gelet op de steden die recent formele afspraken maakten rond meer planmatige samenwerking (zie protocol Gent, en zie initiatieven in Genk). Ook dient afgewacht te worden in hoeverre de invoering van BBC dit (gepercipieerde) obstakel uit de weg zal kunnen ruimen. Ook hier lijken de voornaamste obstakels dus te liggen bij de regelgeving die vanuit centrale besturen wordt opgelegd.

Verder lijken intern stedelijke factoren, die vaak heel stad-specifiek ingevuld worden, een rol te spelen wanneer we peilen naar obstakels voor verdere samenwerking tussen stad en OCMW. Zo zien we bijvoorbeeld in bepaalde steden (met name Antwerpen, Genk, Gent, Sint-Niklaas en Mechelen) waar men een grote meerwaarde ziet in nauwere samenwerking, dat er (sterk) nagedacht wordt over meer samenwerking, en dat daartoe ook initiatieven worden genomen. Een zekere mate van proactiviteit met andere woorden. In sommige gevallen maakt dit deel uit van een groter initiatief: de uitbouw van de samenwerking stad-OCMW voor (meerdere/alle) ondersteunende diensten. Zo staat in Genk de integratie van de ondersteunende diensten, waaronder financiën, gepland. Ook in Mechelen en Sint-Niklaas³⁹ zijn er plannen tot een intensievere samenwerking op het vlak van (enkele) ondersteunende diensten. In andere steden (Aalst, Brugge, Hasselt en Roeselare) is men terughoudend wat betreft de wenselijkheid om meer samen te werken dan de huidige (meestal ad hoc) initiatieven. Een reden die geopperd werd betreft de verschillen in visie op de samenwerking tussen stad en OCMW (Aalst en Hasselt). Het ene bestuur is wel voorstander, het andere ziet er minder meerwaarde in. Een andere reden is de overtuiging dat de verschillen in cultuur en taakhoud in stad en OCMW een verschillende benadering vergen (Brugge en Roeselare). De vraag of samenwerking veel extra voordelen met zich mee brengt wordt gesteld. Zo stelde men “*één plus één is niet altijd drie, maar vaak gewoon twee*” en samenwerking aldus geen verhoogde efficiëntie tot stand brengt, zeker in de huidige context, waarbij de stad en het OCMW met verschillende financiële systemen (NGB vs. NOB) en software werken. Maar zelfs bij eenzelfde systeem (in geval van BBC) beschikken beide besturen volgens de respondenten over een verschillende core-business, die volgens sommigen maatwerk vergt met betrekking tot procedures, processen, enz. Ook de perceptie (of de realiteit) van een verschillende organisatiecultuur (bijvoorbeeld meer administratief-gerichte stad) is een factor die samenwerking in de weg staat. Ten slotte worden ook andere interne factoren, zoals verschillende snelheden van organisatieontwikkeling bij beide besturen, verschillende (beleids)prioriteiten bij beide, bepaalde machtsrelaties die spelen,... aangehaald als obstakels voor samenwerking.

³⁹ Bijlage 10: Beslissingen GR Sint-Niklaas synergiën stad-OCMW.

5.2 Op zoek naar de verklarende factoren voor samenwerking

Dit onderdeel bevat de rapportering van de inzichten uit de drie focusgroepen, waarin de redenen waarom er al dan niet wordt samengewerkt worden onderzocht. Over de drie focusgroepen heen viel op dat de factoren die een rol spelen bij samenwerking verschillen naargelang het soort samenwerking, of naargelang het onderwerp van de samenwerking. Zo kunnen drie types van ‘samenwerkingsfoci’ onderscheiden worden⁴⁰:

- (1) Samenwerking op vlak van planning;
- (2) Samenwerking op vlak van processen;
- (3) Samenwerking op vlak van producten.

Samenwerking op vlak van planning gaat over de beleidsmatige samenwerking. De deeldomeinen ‘financiële (meerjaren)planning’, het ‘project BBC’ en ‘rapportering en analyse’ vallen hieronder.

Samenwerking op vlak van processen gaat over samenwerking op vlak van de recurrente basissystemen. De manier waarop het financiële beheer georganiseerd is, de specifieke structuren, organisatieprocessen, procedures, ... (vaak onder invloed van een specifieke regelgeving bijv. NOB en NGB) en hoe hier rond wordt samengewerkt. De deeldomeinen van financieel management die in de focusgroep werden behandeld zijn ‘boekhouding en jaarrekening’, ‘het debiteurenbeheer’ en ‘thesaurie en actief schuldbeheer’.

Samenwerking op vlak van producten gaat over samenwerking rond de meer concrete, grijpbare taken van de financiële dienst. Producten worden gezien als de output van de recurrente processen. Het zijn tijdelijke, tussentijdse ‘beslissingen’ (bijv. bepaalde aankoop). Hieronder vallen de onderwerpen ‘beheer pensioenreserves’ en ‘overheidsopdrachten’.

Voor elk van die ‘samenwerkingsfoci’ worden de verschillende factoren die een rol spelen voor het al dan niet samenwerken doorheen de cases uit de steden weergegeven. Er werden telkens twee soorten cases geselecteerd⁴¹: steden waarin reeds sterk wordt samengewerkt op die deeldomeinen die onderwerp zijn van de focusgroep, en steden waarin er geen of een beperkte samenwerking is. De selectie van steden gebeurde in samenspraak met de stuurgroep waarbij de keuzes gebaseerd werden op de inzichten verworven tijdens de intakegesprekken. Het is dus

⁴⁰ Deze generieke onderverdeling is zeker niet absoluut. De meer beleidsmatige deeldomeinen die we onder financiële planning plaatsen hebben bijvoorbeeld ook een procesmatige kant, zoals dat zeker ook het geval is voor de producten.

⁴¹ Zie paragraaf 4.2.2 vanaf p. 54

belangrijk om te benadrukken dat de cases telkens het verhaal betreft van die specifieke steden, met vaak een eigen specifieke aanleiding tot samenwerking, historiek en randvoorwaarden die belangrijk waren voor de ontwikkeling van de samenwerking in die stad. Niettemin laat die methode toe om (1) factoren te detecteren waarvan het voorkomen (of niet voorkomen) ook in andere steden kunnen getoetst worden, en (2) op die manier tot enige generalisatie van de bevindingen te komen. Als aanwezigheid van factor X in stad Y leidt tot samenwerking in stad Y, en afwezigheid van factor X in stad Z leidt tot geen samenwerking in stad Z, dan hebben we een factor met een zekere verklarende waarde.

5.2.1 Samenwerking op het vlak van planning

5.2.1.1 Algemene bespreking resultaten

In deze focusgroep viel het op dat de discussies vaak breder gingen dan enkel financiële planning, maar evenzeer over planmatige samenwerking tussen stad en OCMW in het algemeen. Hierbij kwamen bredere organisatieproblematieken aan bod dan louter de problematieken rond samenwerking op vlak van financieel management. Dat is logisch: waar het gaat over financiële planning komen we in de sfeer van begroten en dus ook van het toewijzen van budgetten aan bepaalde beleidsopties. In die zin komen we dan ook snel bij een brede organisatie-analyse terecht, inclusief de vele (politieke, culturele, structurele) factoren die relevant zijn voor samenwerking in het lokaal bestuur in al zijn aspecten, en op die manier dus ook sterk inwerken op het kader van en voor de samenwerking op het vlak van het financieel management.

Samenwerking op vlak van (financiële) planning kwam vooral prominent naar voor in het verhaal van Antwerpen. Hieronder volgt een samenvatting van hun verhaal met daarin de verschillende factoren die geleid hebben tot de huidige samenwerking. Daarna worden nog 3 andere cases bekeken: Genk, waar op dit vlak ook een zekere samenwerking is, en Brugge en Oostende, waar op dit vlak voorlopig weinig tot geen samenwerking is. Welke factoren zijn er bij hen (ook) aanwezig of welke factoren ontbreken net?

5.2.1.2 Case Antwerpen

Zoals bleek uit de intakegesprekken is de samenwerking voor (financiële) planning (en voor financieel management in het algemeen) het meest verregaand in Antwerpen. Zo is er een doorgedreven samenwerking op vlak van meerjarenplanning⁴² en daaruit volgend voor de rapportering (dit via het gezamenlijke financiële platform⁴³). Voor het BBC-project zijn stad en OCMW samen piloot.

Uit de reconstructie van de evolutie in Antwerpen blijken verschillende **historische factoren** mee de aanleiding te vormen voor deze samenwerking :

- (1) **Stad onder curatele:** De stad Antwerpen kent een grote ‘historische schuld’. De toestand daarvan werd in de jaren ’80 onhoudbaar⁴⁴ en de stad dreigde haar kredietwaardigheid te verliezen. De Vlaamse Regering kwam toen tussen met een gewestwaarborg en legde een saneringsplan op. Hierdoor valt de stad momenteel nog altijd onder het bijzonder toezicht van de Vlaamse Regering. Hierbij is een ministeriële goedkeuring nodig vóór 1 januari om een volwaardig uitvoerbaar budget te hebben. Dit betekent dat de meerjarenplanning en dit budget zeker de gemeenteraad van november moet halen. Hiervoor is een goede samenwerking op vlak van financiële planning noodzakelijk (financiële langetermijnsituatie uittekenen) binnen wat later de ‘Groep Antwerpen’ is gaan heten;
- (2) **Politieke situatie :** In 1994 werd het toenmalig Vlaams Blok de grootste partij van Antwerpen en werd een ‘monstercoalitie’ gevormd tegen die partij. Dit zorgde volgens de Antwerpse besturen echter niet voor een soort ‘dwangbuis’, waarbij de coalitiepartners elkaar in bedwang hielden, maar net voor een politieke eensgezindheid (samen goed besturen om de populariteit van extreem rechts een halt toe te roepen). Dit maakt dat er zowel een extern element als een interne factor was voor samenwerking (“*politieke wil maar ook wel druk tot samenwerking*”);
- (3) **Traditie van overleg :** Overleg en samenwerking bestaat traditioneel al lang tussen stad en OCMW. Een voorbeeld uit 1999 : op het toenmalig overlegcomité werd gesproken over toezeggingen die het stadsbestuur wou maken, onder syndicale druk, voor de zaterdagvergoedingen van brandweerlui (het College had dit principieel reeds toegezegd). Uit het overleg kwam toen naar boven dat het College geen rekening had gehouden dat dit automatisch ook zou gelden voor alle OCMW-

⁴² Zie kader 3: (financiële) planning in Antwerpen onder 5.1.1.2 op p. 60

⁴³ Zie kader 5: Gezamenlijk financieel platform onder 5.1.1.3 op p. 62

⁴⁴ Dit doordat bij de fusie in 1983 de schulden van de verschillende fusiegemeenten niet waren kwijtgescholden.

verzorgenden en verpleegkundigen (een groep van circa 4.000 mensen). Dat besef en inzicht had een schokeffect, waarna beslist werd om meer en beter te gaan overleggen, zeker op het vlak van personeel;

(4) *Poging tot gemeenschappelijk financieel platform (2000)* : De traditie van overleg op vlak van financiën dateert ook ongeveer van die periode, maar was meer spontaan, buiten het overlegcomité. Er kwam bijvoorbeeld in 2000 het voorstel van de stadsontvanger om, toen met de nakende NOB voor het OCMW en de aanpassing van het NGB voor de stad, een gezamenlijk financieel platform te ontwikkelen. Er was een collegebeslissing om dit te installeren en er werd gekozen voor Oracle, een ERP-implementatie. Door omstandigheden is de stad afgehaakt, het OCMW heeft dit financieel platform toen wel ingevoerd. In het proces voor later bleek dit een belangrijke factor te zijn;

(5) *Valentijnsakkoord (2002)* : In dit akkoord tussen stad en OCMW werden enkele principiële zaken overeen gekomen. Deze zorgden reeds voor een verregaande samenwerking op vlak van financiën:

- De OCMW-ziekenhuizen hadden een gigantische (historische) schuld, die in laatste instantie werden toegevoegd in de schuldherschikking voor de stad naar 2018 toe. Dit vormde een doorbraak. Niettegenstaande de stad wel aansprakelijk was om die schuld bij te passen, had het stadsbestuur zich daar nooit verantwoordelijk voor gevoeld. Met het akkoord werd toen een oplossing gevonden;
- De protocollaire afspraak dat er voortaan een intense thesauriesamenwerking moest zijn tussen de beide ontvangers. Men wilde voorkomen dat het OCMW in het begin van het dienstjaar gigantische ontleningen moest doen om de werking te kunnen financieren, terwijl de stad met enorme overschotten zat. Men wou de banken op dat vlak uitschakelen en men liet een permanente thesaurieflow ontstaan tussen stad en OCMW;
- Het akkoord dat het OCMW gratis wordt geprefinancierd voor de investeringen, om later om te zetten in een gezamenlijke LT-lening.

(6) Financiële crisissen stad (2003) en OCMW (2004) : Het VISA-schandaal bij de stad (2003) en de crisis bij het OCMW n.a.v. de put in de boekhouding (2004) zorgden voor een nood aan transparantie bij stad en OCMW. Gevolg was o.a. het ontstaan van een dienst ‘Inspectie Financiën’⁴⁵ bij de stad (die later groepsbreed is gaan werken).

Deze historische factoren vormden het kader voor een **politieke wil** tot samenwerking. Zo is er een “*vlucht vooruit ontstaan*”: een gemeenschappelijk strategie voor Antwerpen, een groepsdenken. Dit maakt dat men in Antwerpen ook wil investeren in die samenwerking, wat resulteert in het ontstaan van verschillende ‘**samenwerkingsstructuren**’. Volgens Antwerpen vormen deze structuren op zich dan weer belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle samenwerking op het vlak van (financiële) planning. De belangrijkste hier zijn :

(1) Parallel secretariaat : Beide secretarissen overleggen veel, o.a. over personeelssamenwerking en facility-samenwerking. Hierbij wordt gezocht naar een efficiënte en effectieve harmonisatie van de verschillende processen en procedures in beide besturen (en niet zomaar naar de grootste gemene deler).

(2) Personeelssamenwerking:

- **Gemeenschappelijk technisch departement :** Lonen en wedden en ook alles wat technisch of ICT-gerelateerd is, is gemeenschappelijk. Dit maakt de samenwerking technisch makkelijker;
- **Gezamenlijke strategie** wat betreft pensioenen, allerlei voordelen, maaltijdcheques, 2^{de} pensioenpijler. Dergelijke zaken dragen bij tot het creëren van een groepsgevoel.

(3) Facility-samenwerking :

- **Gemeenschappelijke huisvesting :** Stad en OCMW huisvesten in hetzelfde administratief centrum (‘Den Bell’). De diensten financiën zitten er rug aan rug, maar vormen wel nog steeds aparte diensten die elk voor ‘hun’ bestuur werken. Het voordeel hiervan is dat het zorgt voor een verkorting van de communicatielijn -waardoor kennisdeling en informatieoverdracht gemakkelijker wordt- en er meer wederzijds begrip en kennis van elkaar ontstaat. Het zorgde ook voor een ‘noodzaak’ tot samenwerking bijvoorbeeld voor de inrichting van het gebouw. Een frappante anekdote is er over de koffiemachines. De stad had hier een raamcontract voor en dacht over de beste tarieven te beschikken. Het

⁴⁵ Zie synthesesetabel Intakegesprek Antwerpen.

OCMW bleek echter gunstigere tarieven te hebben, een ‘eyeopener’ voor de stad. Zo is men op alle vlakken naar elkaar beginnen kijken, werd alles in vraag gesteld en werd gekozen voor de ‘beste oplossingen’;

- ***Gemeenschappelijke Aankoop Centrale (GAC)*** : Het OCMW had een gemeenschappelijke aankoopcentrale (voor een op zich al zeer grote schaal : ziekenhuizen, zorgcentra,...). Deze is daarna verrijkt met de stad erbij. Elk nieuw contract dat de markt opgaat, is altijd open voor de Groep Antwerpen. Wat de GAC doet is het aanbieden van een catalogus, met telkens de beste prijs voor een bepaald artikel, waar iedereen van de Groep die dat wenst kan op intekenen. Het effect is dat de schaal van de Groep kan worden uitgespeeld voor de kostprijs. Door hun specialisatie bezit de GAC ook een grote expertise m.b.t. overheidsopdrachten;
- ***Digipolis*** : Is de telematicapartner die totaaloplossingen biedt voor de verschillende diensten van stad en OCMW Antwerpen (én Gent). Die zorgt o.a. voor de ontwikkeling van software, de implementatie van hardware, netwerken of telefonie-infrastructuur, het ter beschikking stellen van telematicacompetentie, de begeleiding van eindgebruikers, de verankering in de organisatie, de opvolging bij de realisatie van telematicaprojecten en de nazorg. Dit maakt dat op het vlak van ICT stad en OCMW gelijk lopen, een facilitator voor samenwerking.

Meer specifiek op het vlak van (financiële) planning zijn er volgende structuren :

- (1) ***Gemeenschappelijk financieel platform*** : Na de eerdere poging in 2000 kwam er in 2010 dan toch één GFP voor de Groep Antwerpen. Aanleiding was dat meerdere entiteiten (o.a. het OCMW en het Stedelijk Onderwijs) nood hadden aan een nieuw pakket en (elk apart) offertes begonnen op te vragen (met telkens een vrij hoge kostprijs). Het College van Burgemeester en Schepenen nam toen de beslissing (op basis van insteken uit de administratie) dat er één pakket moest komen voor de Groep Antwerpen, dat het mogelijk maakt te consolideren op het vlak van doelstellingen en financiën. Dat betekende een aanzienlijke investering (25 miljoen euro), maar die achtte men noodzakelijk. Dit wordt nu gezien als een accelerator voor de samenwerking.
- (2) ***Gemeenschappelijke strategische cel o.l.v. strategisch coördinator*** : Deze zorgt ervoor dat de doelstellingen uit het groepsbrede meerjarenplan gekoppeld worden aan criteria en indicatoren. Stad en OCMW hebben hierin beide een domeinoverschrijdende regisseursrol. Zo kan het zijn dat iemand die als regisseur aangeduid wordt voor een bepaalde doelstelling een werknemer is van de stad, maar (ook) middelen aanspreekt van het OCMW. De laatste toevoeging hierin is de

financiële status : er worden aan de doelstellingen groepsbrede budgetten gekoppeld. Dit betekent dat onafhankelijk van waar het budget afkomstig is, de status van het budget voor een doelstelling kan gemeten worden.

Naast en samen met deze factoren zijn er verschillende **initiatieven van de wetgever** of andere bovenlokale factoren die een rol spelen in het proces in Antwerpen :

- (1) **Lokaal Sociaal Beleid** : Het LSB wordt in Antwerpen gezien als de motor in en voor de evolutie naar meer congruente planning. Stad en OCMW gaan uit van een 'inclusief' beleid. Dit wil zeggen dat in alle beleidsdomeinen (van stadsontwikkeling tot sport) iedereen in het eigen beleid oog moet hebben voor de sociaal kwetsbaren in de stad. De Coördinator-LSB stuurt mensen en middelen aan bij zowel stad als OCMW. Formeel gezien maakt de coördinatie onderdeel uit van de stadsadministratie, maar ze werkt groepsbreed. De standplaats is zelfs bij het OCMW : de coördinator zit bij de bestuursdirecteur Maatschappelijke Integratie om daar de voeling te houden, wat een stimulator vormt bij het groepsbreed invullen van projecten. Bijvoorbeeld bij het plannen van een woonproject zorgt de coördinator dat alle betrokken partijen aan tafel zitten (Welzijn, Onderwijs, Woonzorgcentra,...). Het creëert een groepsdenken, waarbij personeel van beide besturen gezamenlijk aan projecten werken. Ze werken als het ware niet meer voor de stad of het OCMW, maar aan een doelstelling;
- (2) **BBC** : BBC is in Antwerpen niet zozeer een opportuniteit geweest voor de samenwerking, aangezien de filosofie van BBC voor hen niet nieuw was en er al gezamenlijk werd gewerkt rond doelstellingen. Het is wél een facilitator, doordat de wetgever met BBC het verhaal van werken in doelstellingen nu mee ondersteunt : hierdoor is het nu ook mogelijk om op het vlak van boekhouding formeel zo te werken en aan de doelstellingen ook het financiële luik te koppelen, wat voorheen minder het geval was (zeker bij de stad met een NGB waarin dit minder mogelijk was);
- (3) **OCMW-voorzitter in het College van Burgemeester en Schepenen** : Dit vormt volgens Antwerpen een belangrijke factor in de samenwerking. Het was mede bepalend om een beleidsplan stadsbreed te gaan vormen. Voor de volgende legislatuur is er een plan om een 'welzijnstoetsing' door te voeren. Wanneer er een dossier in het College komt, moet de voorzitter zorgen voor die welzijnstoets. Een voorbeeld is wanneer de stad een evenement organiseert. De welzijnstoets is dan: 'Hoe zorgt de stad ervoor dat minderbedeelden ook in aanmerking komen?'. Op die manier wordt een geïntegreerde samenwerking gecreëerd.

Ten slotte zijn er nog twee andere factoren die een zeer belangrijke rol spelen in de evolutie van de samenwerking in Antwerpen :

- (1) ***Evolutie in core-business*** : De verzelfstandiging van de ziekenhuizen zorgde ervoor dat het OCMW nu op zijn core-business zit. Die core-business is doorheen de tijd grondig gewijzigd. Het LSB zorgde ervoor dat het denken in welzijnsnormen bij het OCMW veel breder werd dan pakweg het betalen van leeflonen. De core-business evolueerde van ‘welzijnszorg’ naar ‘welzijnsbeleid’. Doordat LSB ook meer groepsbreed opgevat wordt, is het verschil in core-business met het stadsbestuur niet meer zo groot als vroeger, waardoor dit minder een obstakel vormt voor samenwerking en er ook sneller een gemeenschappelijke taal en platform kan worden ontwikkeld;
- (2) ***Politieke visie en ambtelijke capaciteit*** : Een cruciale factor in gans het verhaal is de visie van de politiek, waar deze vormen van strategische planning en procesmatig werken in passen. De politieke top heeft de wil en de intentie om naar een groepsbrede samenwerking te gaan en investeert dan ook in de ambtelijke capaciteit die daarvoor nodig is (strategische coördinatie, GFP, aankopen van dure pakketten,...).

5.2.1.3 Case Genk

Op het vlak van financiële planning is er in Genk al 15 jaar overleg tussen beide besturen over het afstemmen van meerjarenplannen en budget. Er is een open communicatie tussen stad en OCMW en het OCMW krijgt ook voldoende budgettaire ruimte : de stad neemt min of meer over wat het OCMW zelf berekent nodig te hebben aan budget. De dotatie wordt ook afgesproken voor de volledige legislatuur (in veel andere steden wordt dit jaarlijks opnieuw besproken). De betrachting is om in de loop van de legislatuur niet met budgetwijzigingen naar de gemeenteraad te moeten, maar dat deze passen binnen de afspraken gemaakt bij de budgetbesprekingen. Op die manier wil de stad het OCMW comfortabel laten werken. Enkele factoren liggen daaraan aan de basis :

- (1) ***Politieke factor*** : Genk kent al meer dan 30 jaar eenzelfde absolute meerderheid. In Genk zorgt dit voor een stabiele politieke situatie en een goede verstandhouding tussen beide besturen. De voorzitter van het OCMW maakt bijvoorbeeld al lang (feitelijk) deel uit van het College, nog voor dit in de wetgeving opgenomen werd. Dit zorgt voor een historiek van overleg en kennis van elkaars werk en organisatie;
- (2) ***Ambtelijke factor*** : Ook op ambtelijk vlak is er een goede verstandhouding tussen de besturen, met goede informele contacten. Een belangrijke factor volgens Genk, want *“de ambtenarij moet de politiek ‘voeden’ met ideeën”*;

- (3) **Omgevingsfactor** : Genk is een stad met veel kansarmen. Dit maakt dat er een sterk OCMW nodig is, met voldoende budget. Stad en OCMW zijn hier erg van elkaar afhankelijk.

Naast deze factoren zien we net als in Antwerpen volgende factoren als een belangrijke (rand)voorwaarde voor samenwerking op het vlak van (financiële) planning :

- (1) **Historiek van samenwerking** : Genk heeft een historiek van samenwerking in het algemeen en op het vlak van financieel management in het bijzonder. Zo loopt al 20 jaar een gezamenlijke aanbesteding voor leningen, hebben ze een gezamenlijk thesaurieprogramma en is alles qua pensioenen op elkaar afgestemd (pensioenfonds, 2^{de} pensioenpijler,...). De goede politieke verstandhouding en ook goede politiek-ambtelijke wisselwerking zijn hiervoor de verklaring;
- (2) **LSB** : Voor het LSB worden er heel wat beleidsmatige afspraken gemaakt tussen stad en OCMW (bijvoorbeeld wie doet wat bij wijkproblematieken);
- (3) **Samenwerkingsstructuren** :
- **Huisvesting** : Mede door omstandigheden (het stadsbestuur had plaats over, het OCMW had plaats nodig) gaat men in Genk naar eenzelfde fysieke huisvesting. Deze fysieke integratie heeft het bestuur ook verder doen denken en kiezen voor een integratie van de ondersteunende diensten van stad en OCMW (bijvoorbeeld 1 financiële dienst voor beide besturen). Dit verkort de communicatielijn, zorgt voor een gelijke werking van beide diensten (zelfde procedures, flows,...) en voor een groepsdenken.
 - **ICT** : Op het vlak van ICT is er samenwerking. Er is 1 netwerk voor stad en OCMW en alles loopt gelijk qua hardware, servers, enz.
- (4) **BBC** : Stad en OCMW hebben een gezamenlijke stuurgroep voor de invoering van BBC. Bedoeling is een identieke aanpak te hanteren voor beide besturen met dezelfde indeling in beleidsdomeinen-beleidsvelden-beleidsitems: zo willen de Genkse sleutelfiguren komen tot een integraal beleidsplan, met een groepsbreed denken in doelstellingen. Dit kan uitlopen in een aparte rapportering bij elke aparte organisatie, maar dat vertrekt van en steunt op hetzelfde stramien. Idealiter wordt het in de toekomst één rapportering.

5.2.1.4 Cases Brugge en Oostende

In Brugge en Oostende is er nauwelijks samenwerking op het vlak van financiën. Hun verhalen bevestigen het belang van enkele van de door Antwerpen en Genk genoemde factoren voor samenwerking. Deze ontbreken in Brugge en Oostende en zij werken dan ook weinig tot niet samen op het vlak van (financiële) planning :

- (1) Historiek van samenwerking :** Beide steden kennen geen historiek van samenwerking. Er is weinig contact tussen de politieke en ambtelijke organen voor wat betreft (financiële) planning, met uitzondering voor het bepalen van de dotatie. In Oostende legt de stad het OCMW een bepaalde dotatie op ("*dit kunnen jullie krijgen*") zonder veel onderhandelingsmarge. Dit maakt dat er tot nu toe geen voedingsbodemp en ingesteldheid is/was voor samenwerking;
- (2) Politieke visie :** Uit de verhalen van Antwerpen en Genk blijkt dat het hebben van een politieke visie om samen te werken een belangrijke rol speelt. In Oostende en Brugge is die er niet, wordt samenwerken vanuit de politiek niet gevraagd aan de administratie. Vooral voor financiële planning is die politieke intentie nochtans belangrijk wil men samenwerken. Het gaat over het budget dat men aan beleid wil spenderen, wat een politieke, beleidsmatige taak betreft;
- (3) LSB :** Het decreet LSB was in Antwerpen en Genk een extra versterking voor wat er al was aan planmatige samenwerking. De invulling van LSB en de taken van zowel stad als OCMW werden daar veel breder aangepakt. In Brugge en Oostende was dit niet het geval. Daar werd gekozen om het LSB vooral naar het OCMW toe te schuiven en is veel minder voor een integrale aanpak gekozen. Het aandeel van het stadsbestuur in het LSB is in die steden minder. In zowel Antwerpen, Genk, Brugge als Oostende was LSB op die manier een bevestiging van wat er was aan samenwerking.

(4) *Samenwerkingsstructuren :*

- **Huisvesting** : Eenzelfde huisvesting volstaat niet op zich maar kan wel een belangrijke stimulans zijn om samen te werken. Het zorgt volgens Antwerpen voor een informele druk en noodzaak tot samenwerking. In Brugge en Oostende zitten beide besturen apart waardoor die trigger niet aanwezig is.
- **Rechtspositieregeling personeel** : In Antwerpen en Genk lopen de regelingen voor het personeel van beide besturen gelijk: dit draagt bij tot een groepsdenken en zorgt dat er minder personeelsmatige obstakels aanwezig zijn voor samenwerking. In Brugge wil het OCMW in het kader van de nieuwe rechtspositieregeling afwijken van de stad. Dit vormt een obstakel voor samenwerking, maar is wel gemotiveerd: het OCMW werkt in concurrentiële omstandigheden, wat maakt dat het op sommige vlakken 'genoodzaakt' is af te wijken van de stad (bijvoorbeeld maaltijdcheques lager bedrag).

In Oostende zijn er wel enkele factoren aanwezig die voor meer samenwerking in de toekomst kunnen zorgen:

- (1) **Momentum nieuwe personen** : Historisch is er in Oostende weinig contact tussen beide besturen. Recent zijn er echter zowel bij de stad als het OCMW nieuwe secretarissen. Deze zorgen voor een nieuwe dynamiek van toenadering tot elkaar : ze overleggen meer en kijken naar mogelijke vormen van samenwerking, iets wat in het verleden niet gebeurde. Dit kan mogelijk de start zijn van meer samenwerking in de toekomst.
- (2) **BBC** : Ook BBC kan voor een impuls zorgen. Er werd afgetoetst om de beleidsdomeinen op elkaar af te stemmen. Het vormt een strategisch geschikt instrument om wat er recent leeft aan samenwerking (dankzij de nieuwe dynamiek) nu ook op de politieke agenda te zetten.
- (3) **Voorzitter in het College** : Dit kan mogelijk zorgen voor meer toenadering tot elkaar, voor meer communicatie tussen beide besturen.

Ten slotte benadrukken de mensen uit Brugge dat niemand daar gekant is tegen een samenwerking van stad en OCMW. Men ziet nu echter weinig redenen om wel samen te werken, de echte meerwaarde van samenwerking is niet duidelijk. Op die manier is het volgens hen ook moeilijk om de politiek te overtuigen van samenwerking.

5.2.1.5 Besluit

De onderstaande tabel vat de belangrijkste factoren samen die spelen wanneer we naar redenen op zoek gaan waarom er al dan niet wordt samengewerkt op het vlak van planmatige samenwerking inzake financiën en financieel beheer. Deze tabel moet met enige voorzichtigheid gelezen worden. Het niet voorkomen van een factor betekent niet altijd dat deze afwezig is. Het kan ook zijn dat deze niet gemeld werd. Daarom werd in de tabel het symbool ‘?’ gehanteerd, zelfs al is het vermoeden dat deze factor in de betreffende stad geen rol speelt. Indien we wel weten dat de factor afwezig was, omdat dit uit de focusgroep naar voren kwam, hanteren we symbool ‘-’. Een ‘+’ staat uiteraard voor het aanwezig zijn van een bepaalde factor.

In de tabel worden koepelbegrippen gehanteerd die anders ingevuld worden per stad. ‘Politieke situatie’, en de impact ervan op de samenwerking, betekent bijvoorbeeld iets anders in Genk dan in Antwerpen. Dit geldt ook voor andere factoren. De concrete betekenis van deze koepelbegrippen per stad wordt hierboven echter genuanceerd weergegeven. Het doel van de tabel is om de sterkte van de verschillende (clusters van) generieke factoren te kunnen inschatten. De tabel is dus handig omdat ze het relatieve belang weergeeft van een aantal brede factoren zoals die ook al werden opgelijst eerder in dit rapport. In die zin worden die factoren –die nog onvoldoende empirisch getoetst werden in eerder onderzoek– hier expliciet gelinkt aan samenwerking op basis van (in dit geval) een viertal casestudies.

	ANTWERPEN	GENK	BRUGGE	OOSTENDE
LOKALE CONTEXT				
<i>Momentum</i>				
- Budgettaire situatie	+	?	?	?
- Politieke situatie	+	+	?	?
- Nieuwe personen	?	-	-	+
<i>Historiek overleg</i>	+	+	-	-
<i>Cultuur</i>				
- Traditie overleg	+	+	-	-
- Politieke wil en visie	+	+	-	-
- Afname schotten tss. kerntaken	+	?	?	?
<i>Structuur</i>				
- Organisatie	+	+	-	-
- Processen	+	+	-	-
- Ambtelijke capaciteit en samenw.	+	+	-	-
OMGEVINGSCONTEXT				
<i>Beleid centrale overheden</i>				
- LSB	+	+	-	-
- BBC	+	+	?	+
- Organieke wetgeving	+	?	?	+
<i>Vraag naar sociaal beleid</i>	?	+	?	?

Om tot een samenwerking te komen op het vlak van financiële planning zijn de belangrijkste factoren het hebben van een traditie van overleg en samenwerking; en zekere mate van politieke wil en visie; een afstemming van organisatiestructuren en –processen (wat samenwerking concreet mogelijk moet maken); een stevig overleg binnen alle geledingen van de organisaties, ook ambtelijk; en het actief inspelen op het beleid van de Vlaamse Regering dat in de richting van meer samenwerking tendeeert. Al deze factoren waren prominent aanwezig in steden als Antwerpen en Genk die ver staan wat betreft samenwerking inzake planning, en zijn minder aanwezig in Oostende en Brugge. Het hoeft niet te verwonderen dat deze factoren al vaker, ook in eerder onderzoek, zijn vermeld inzake samenwerking tussen OCMW en gemeente. De reden is dat ‘planning’ eigenlijk raakt aan de organisatie als geheel, in de buurt komt van beleid en beleidskeuzes, en dus verder gaat dan het technische van het financieel beheer. Wat deze factoren dan precies betekenen kan uiteraard verschillen van stad tot stad (zie eerder in het rapport), maar op een generiek niveau kunnen we besluiten dat enige politieke, ambtelijke en structurele afstemming, naast het hebben van een cultuur die op samenwerking gericht is, cruciaal zijn.

Ten slotte is het niet onbelangrijk om te vermelden dat er een aantal factoren interageren met lokaal specifieke randvoorwaarden, wat leidt tot lokaal-specifieke aanleidingen voor samenwerking. Het voorbeeld van de budgettaire situatie in Antwerpen, of van de vraag naar sociaal beleid (veel kansarmoede) in steden als Genk, zijn hier voorbeelden van. In dergelijke specifieke situaties is samenwerking een must, en als dusdanig ook aanleiding tot (gedwongen) visievorming en daarop volgende structurele ingrepen die samenwerking moeten aanzwengelen.

5.2.2 Samenwerking op het vlak van processen

5.2.2.1 Algemeen

Ook de samenwerking op het vlak van processen is het meest prominent in Antwerpen en Genk. Genk geeft met zijn integratietraject een duidelijk voorbeeld van hoe er kan samengewerkt worden rond financiële processen en welke daarbij de belangrijkste factoren zijn. Deze case wordt eerst besproken, waarna de cases van Antwerpen (wel samenwerking) en Hasselt en Roeselare (geen samenwerking) geschetst worden.

5.2.2.2 Case Genk

Zoals reeds gezegd in de bespreking van de focusgroep rond planning kent Genk een historiek van samenwerking, mede door de zeer goede verstandhouding tussen beide besturen (zowel op politiek als ambtelijk vlak) :

- (1) **Politieke situatie** : Dat Genk al meer dan 30 jaar eenzelfde absolute meerderheid heeft, is geen garantie op een goede relatie of op het uitbouwen van samenwerking, maar in Genk is dit wel het geval. Er is een zeer goeie politieke verstandhouding tussen beide besturen, met veel overleg (cf. de voorzitter OCMW die al lang feitelijk deel uitmaakt van het College). Dit draagt bij tot een cultuur van samenwerking, waarin de samenwerking op het vlak van financiële processen is kunnen groeien;
- (2) **Ambtelijke situatie** : Op ambtelijk vlak is er eveneens een goeie verstandhouding tussen de beide besturen. De financiële diensten onderhouden nauwe contacten en hebben o.a. een gezamenlijk programma voor thesauriebewijzen lopen. Belangrijk is ook dat het denken in doelstellingen bij beide besturen aanwezig is. Een belangrijke factor hiervoor was dat de stad Genk in 2006 piloot was voor Olympus⁴⁶. Via dit pakket is het denken in doelstellingen eerder dan in de meeste andere stadsbesturen geïntroduceerd in de stad Genk. In de andere steden is/was dit vaak enkel bij het OCMW het geval (o.a. dankzij NOB). Dit creëert een soortgelijk managementdenken en maakt de cultuurverschillen tussen beide besturen ook minder groot.

Deze factoren hebben geleid tot het ontstaan van enkele **samenwerkingsstructuren** en -vormen als belangrijke randvoorwaarden voor de geplande integratie van beide financiële diensten⁴⁷ :

- (1) **Personeel** : Het personeel van stad en OCMW heeft al 10 jaar hetzelfde statuut : evenveel verlofdagen, zelfde maaltijdcheques, hospitalisatieverzekering,... Hierover werd steeds gezamenlijk onderhandeld en dit werd nooit in vraag gesteld. Het personeel wordt behandeld als één geheel en dat zorgt voor een zeker groepsgevoel. De personeelsdiensten van beide besturen zitten ook reeds 'geïntegreerd' samen. Dit zorgt ervoor dat veel personeelsproblematieken bij de integratie van die diensten werden opgelost en niet meer zullen spelen bij de integratie van de financiële diensten;

⁴⁶ Olympus is een Cival-toepassing en staat in voor de decentrale automatisering van de opmaak van begroting/budget en de beleidsnota/strategische & financiële nota. Naast de volledige integratie tussen de doelstellingen en het budget kunnen eveneens actieplannen, stappenplannen en indicatoren gedefinieerd worden.

⁴⁷ Zie Kader 1 onder 5.1.1.1 op p. 57

(2) ICT : Alles van hardware en servers loopt gelijk voor stad en OCMW (1 netwerk). Ook op het vlak van software loopt veel gelijk: voor de pakketten van de financiële dienst (Olympus en Mercurius van Cipal), het personeelspakket, het aankooppakket, enz. zitten beide besturen steeds bij dezelfde leveranciers. Dit maakt het praktisch makkelijker voor het personeel om in de toekomst voor beide besturen te werken. Een belangrijke factor hier was de rol van de voormalig schepen van ICT (nu burgemeester van Genk) die de beslissing nam om beide besturen gezamenlijk op één platform te laten werken.

Bovenstaande factoren zijn gunstige randvoorwaarden die de integratie van de diensten faciliteren, maar op zich niet de rechtstreekse oorzaak vormden voor de integratie. Er zijn volgens Genk drie factoren die uiteindelijk de aanleiding vormden voor het integratieproject :

(1) Noodzaak andere huisvesting OCMW : het OCMW was bezig met de oprichting van een nieuwe zorgcampus, met een reeds bestaand rustoord en een nieuw rustoord zullen gehuisvest worden. Een aantal ondersteunende diensten van het OCMW (waaronder de financiële dienst) zijn momenteel gehuisvest op de huidige locatie van het reeds bestaande rustoord, maar door de verhuis valt die plaats weg (en de huidige site wordt verkocht). In het stadhuis staan dan weer heel wat ruimtes vrij doordat de cultuurdiensten van de stad zich vestigden op de nieuwe C-mine site. Deze fysieke integratie heeft de besturen verder doen denken en men heeft gekozen voor een integratie van de ondersteunende diensten;

(2) Economische factoren : In Genk streeft men ook naar een zo optimaal mogelijke organisatie. Daarom heeft men ook gekozen om personeel van stad en OCMW per proces (bijvoorbeeld debiteurenbeheer, budgettering,...) samen te zetten : zo vult het personeel elkaar aan met elk hun expertise en is er door de schaalvergroting voor iedereen een doublure (belangrijk voor permanentie van de dienst). Zo wil men met dezelfde middelen meer bereiken. Op termijn kan men eventueel ook besparen op personeel (volgens berekeningen van Möbius zou men zo 15 tot 20% personeel kunnen besparen);

(3) Initiatieven centrale overheid : gaven de aanleiding tot meer samenwerking :

- **Organieke decreten :** De organieke decreten (2005/2008) zorgen voor een maximale afstemming van de politieke en administratieve organisatie, afgestemde organisatieprocessen en meer transparantie en vereenvoudiging voor burger en bestuurder. Genk haalt dit aan in de beheersovereenkomst⁴⁸ : “Gelet op artikel 271 van het Gemeentedecreet en artikel 271 van het OCMW-decreet, stipulerend dat *“Tussen de gemeente en het OCMW kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten. In de beheersovereenkomst kan tevens opgenomen worden dat de gemeente en het OCMW voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden”*;
- **Visie Vlaanderen :** De beleidsnota’s van minister Bourgeois geven impulsen tot meer samenwerking. Het zorgt deels voor het wegnemen van onzekerheid en geeft meer draagkracht aan samenwerkingsinitiatieven tussen stad en OCMW. In Genk is op basis van die visie ook de lokale visie tot meer samenwerking (en uiteindelijk integratie) versterkt.

Voor het welslagen van dit integratieproject zijn volgens Genk een goede procesanalyse en externe begeleiding noodzakelijk. Tijdens het traject is het ook belangrijk dat alle personeelsleden van meet af aan betrokken worden (procesbetrokkenheid) :

- (1) Procesanalyse :** De werkprocessen van beide financiële diensten werden, d.m.v. gesprekken met het personeel van beide diensten, door de externe consultant in kaart gebracht, onderzocht en geëvalueerd. Daaruit bleek dat die grotendeels overeen kwamen. Op basis van die procesanalyse tekent men de nieuwe processen uit, die het beste van beide besturen moet samenbrengen;
- (2) Procesbegeleiding :** Wat door Genk als zeer belangrijk gezien wordt is de begeleiding van Möbius hierbij. Zonder begeleiding van een externe consultant was de integratie volgens hen niet mogelijk geweest. Volgens Genk zien zij veel meer mogelijke gelijkenissen tussen beide besturen. Zij zijn ook ervaren in het bewaken van de structuur en de opvolging van projecten en hebben veel deskundigheid op het vlak van procesanalyse. Noodzakelijk is een gefaseerde aanpak, waarbij het tempo van de diensten wordt gerespecteerd (geen overhaasting, anders dreigt een verlies aan draagvlak);

⁴⁸ Bijlage 7: Beheersovereenkomst samenwerking Stad-OCMW Genk.

- (3) **Procesbetrokkenheid** : Heel belangrijk is ook om alle personeel vanaf het begin en doorheen het ganse traject te betrekken. Niet enkel de top die een nieuwe werking uittekent en oplegt, maar iedereen erbij betrekken en open en transparant communiceren. Zo wordt wrovel vermeden, komen mogelijke problemen van onderuit sneller aan het licht en wordt er een draagvlak gecreëerd voor de samenwerking.

Een proces waarrond Genk zal gaan samenwerken is het **debiteurenbeheer**. De reden is dat samenwerking op dit vlak volgens Genk efficiëntiewinsten met zich mee zal brengen. Het consolideren van de informatie van beide besturen over hun debiteuren kan er voor zorgen dat men geen overbodig werk doet (bijv. stad Genk die deurwaarder stuurt naar leefloontrekker). Bij samenwerking op het vlak van debiteuren is er echter het obstakel van de privacywetgeving. KSZ-gegevens zijn door het OCMW raadpleegbaar maar mogen niet gedeeld worden met de stad. Dit vormt een probleem voor de creatie van een gemeenschappelijke database van debiteuren, die de informatie van beide besturen consolideert. Genk ziet wel een oplossing door informeel gegevens te delen. Door mensen van beide besturen samen te zetten in één cel, wordt de informele manier van samenwerken praktisch gemakkelijker.

5.2.2.3 Case Antwerpen

Ook in Antwerpen is er tussen de financiële diensten een samenwerking op het vlak van processen: de besturen werken met één Gemeenschappelijk Financieel Platform (GFP).

De factoren die de aanleiding gaven tot samenwerking op het vlak van financiën in Antwerpen werden reeds uitvoerig geschetst onder '5.2.1 Samenwerking op het vlak van planning'. Belangrijke randvoorwaarden die dit GFP mogelijk maakten waren :

- (1) **Politieke wil** : In Antwerpen was er de politieke wil om hierin te investeren (er werd 25 miljoen euro gespendeerd aan de SAP-implementatie). Hiervoor is tevens een investering in ambtelijke capaciteit nodig;
- (2) **Ambtelijke capaciteit** : De vereiste deskundigheid voor het werken met dergelijk platform (met vereisten van BBC) ligt hoger dan bij NGB en NOB het geval was. Bij het OCMW Antwerpen spreekt men voor de eerste ERP-implementatie (2000) van 120 mensen op de financiële dienst, waarvan 50% op C- en D-niveau. Momenteel beschikken ze over ongeveer 63 mensen waarvan maar 25% op C- en D-niveau meer. De andere 75% werkt op A- of B-niveau.

Voor de succesvolle invoering ervan zijn de factoren te vergelijken met die uit Genk :

- (1) **Procesanalyse** : Bij de opzet van het GFP zijn alle processen gemeenschappelijk bestudeerd en daarna zoveel mogelijk geharmoniseerd: dezelfde processen en flows voor de verschillende partners. Volgens Antwerpen zorgt de analyse van de werkprocessen voor een ‘demystificatie’: uit die analyses blijken de processen van stad en OCMW vaak meer op elkaar te gelijken dan men aanvankelijk denkt (op het vlak van ondersteunende diensten);
- (2) **Procesbegeleiding** : Ook Antwerpen deed bij de analyse van de processen en de invoering van het GFP een beroep op externe consultants (Delaware en Deloitte). Door de ERP-ervaring die het OCMW al had, kwam er veel input van hen.

Een obstakel dat vaak opgeworpen wordt tegen samenwerking tussen stad en OCMW is het cultuurverschil tussen beide besturen. Volgens Antwerpen mag dit echter geen belemmering vormen voor de samenwerking op het vlak van (ondersteunende) processen. De acceptatie dat er verschillen zijn in cultuur en weten dat ieder daardoor zijn eigen competenties en expertise heeft kan zelfs een opportuniteit zijn om de discussie rond samenwerking te starten. Een voorbeeld uit Antwerpen is de discussie om de werking van loketten groepsbreed te laten gebeuren onder het leiderschap van het OCMW. Dit omdat gezien en ervaren werd dat een cliëntgerichte-cultuur veel meer aanwezig was bij het OCMW.

Ten slotte ondervindt men ook in Antwerpen het obstakel van de privacywetgeving. De bedoeling was om een shared services center op te richten voor het debiteurenbeheer, maar Antwerpen werd door de Privacycommissie teruggefloten. Men wil op dit vlak nog steeds samenwerking, maar in tegenstelling tot Genk is het door de veel grotere schaal (en dus groter aantal dossiers) veel moeilijker om louter informeel samen te werken.

5.2.2.4 Cases Hasselt en Roeselare

In Hasselt en Roeselare is er nauwelijks samenwerking tussen stad en OCMW. Daar zijn verschillende redenen voor :

- (1) **Historiek van samenwerking** : Tot op vandaag is er in beide steden weinig tot geen samenwerking tussen stad en OCMW. Er heerst geen samenwerkingscultuur of groepsdenken, wat er wel is in Antwerpen en Genk. In die 2 steden waren daartoe enkele triggers in het verleden : voorbeelden zijn het Valentijnsakkoord in Antwerpen en de ICT-samenwerking in Genk. Dergelijke triggers hebben Hasselt en Roeselare niet gekend;
- (2) **Huisvesting** : Geen gemeenschappelijke huisvesting in Hasselt en Roeselare, wat wel een stimulator voor samenwerking kan zijn;
- (3) **Politieke verstandhouding** : Dat er geen samenwerkingscultuur heerst, heeft ook te maken met de politieke verstandhouding tussen beide besturen. Uit de gesprekken lijkt er in Antwerpen en Genk een betere verstandhouding te zijn (geweest);
- (4) **Politieke wil** : In Antwerpen en Genk is er ook duidelijk een politieke wil geuit tot samenwerking en werd hierin geïnvesteerd. Die wil is er veel minder in Hasselt en Roeselare. Er is geen drang of sturing naar samenwerking, ook omdat niet direct de meerwaarde ervan ingezien wordt;
- (5) **Core-business** : In Roeselare zat men in het kader van de invoering van BBC samen, maar men zag op het vlak van doelstellingen en van core-business weinig gelijkenissen. Het OCMW Roeselare ziet daarom ook eerder mogelijkheden in samenwerking met andere OCMW's (bijvoorbeeld in het kader van gezamenlijk aankopen voor de rustoorden);
- (6) **Cultuur** : De ondervinding is ook dat er grote cultuurverschillen zijn tussen stad en OCMW. Het OCMW heeft naar eigen zeggen een meer bedrijfsmatige, economische cultuur. De stad heeft daarentegen een meer administratief-juridische cultuur en is veel sterker gepolitiseerd. De reden daarvan is o.a. dat het OCMW met NOB een enorme evolutie heeft doorgemaakt, naar een meer modern overheidsmanagement. Beide besturen kenden daardoor een verschil in ontwikkelingssnelheid. Het verschil in cultuur wordt ook bepaald door het verschil in structuur. Zo werkt men in het OCMW Hasselt met een managementteam, terwijl de stad met een directiecomité (van ongeveer 20 personen) werkt. Het maakt het verschil in interne organisatie en de cultuur tussen beide besturen groot is. Dit zorgt voor een zekere afstand en maakt samenwerking moeilijk;

(7) **Schaal** : Een andere reden is volgens Roeselare het verschil in schaal met bijvoorbeeld Antwerpen. Zij beschikken in tegenstelling tot Antwerpen niet over voldoende mogelijkheden om te investeren in de capaciteit die nodig is voor procesmatige samenwerking.

In Hasselt is de toekomstige invoering van BBC een mogelijke hefboom om elkaar ‘te vinden’. Een samenwerking rond de invoering van BBC kan de mogelijkheden scheppen om in de toekomst meer samen te werken op het vlak van financiën. In Roeselare ziet het er dan weer naar uit dat op dit vlak niet zal worden samengewerkt. Beide besturen kiezen wellicht voor een andere software. Het OCMW heeft namelijk de intentie om zoveel als mogelijk verder te werken met de huidige software en in de werking volgens NOB (wat zij een beter systeem vinden dan BBC), en enkel aan de minimaal wettelijk verplichtingen van BBC te voldoen⁴⁹. Die software is echter niet geschikt voor de stad, waardoor zij dan ook voor een ander softwarepakket zullen kiezen. Volgens het OCMW is samenwerking op dit vlak ook niet noodzakelijk : de besturen hebben eerder nood aan software en processen op maat van de eigen organisatie.

5.2.2.5 Besluit

Als besluit wordt opnieuw een tabel opgesteld die de belangrijkste factoren oplijst die samenwerking op het vlak van financiële processen faciliteren, dan wel afremmen. Voor deze tabel geldt dezelfde bemerking als bij voorgaand besluit, nl. dat het niet voorkomen van een factor in onderstaande tabel niet hoeft te betekenen dat deze afwezig is. Het kan ook zijn dat deze niet gemeld werd. Daarom wordt ook in deze tabel het symbool ‘?’ gehanteerd. Indien we wel weten dat de factor afwezig was, omdat dit uit de focusgroep naar voren kwam, hanteren we het symbool ‘-’. Een ‘+’ staat uiteraard voor het aanwezig zijn van een bepaalde factor.

⁴⁹ Op die manier dus ‘2 boekhoudingen’ voeren : in praktijk blijven werken volgens NOB, maar daarnaast formeel wel de verplichtingen van BBC opvolgen.

	ANTWERPEN	GENK	HASSELT	ROESELARE
LOKALE CONTEXT				
Momentum				
-Nieuwe huisvesting	+	+	-	-
Historiek overleg	+	+	-	-
Cultuur				
- Traditie overleg	+	+	-	-
- Politieke wil en visie	+	+	-	-
- Cultuurverschillen overwinnen	+	+	-	-
Structuur				
- Organisatie	+	+	-	-
- Processen en hun analyse	+	+	?	?
- Ambtelijke capaciteit en samenwerking	+	+	-	-
Efficiëntiewinst	+	+	-	?
OMGEVING				
Beleid centrale overheden				
-LSB	+	+	-	-
-BBC	+	+	+	-
-Organieke wetgeving	?	+	?	-

De tabel laat toe te besluiten dat volgende factoren als belangrijk gezien kunnen worden voor de mate waarin er wordt samengewerkt op het vlak van financiële processen. Ten eerste capaciteit in het bestuur, en dat speelt zowel intern (Antwerpen : eigen capaciteit opgebouwd) als extern (Genk : externe capaciteit binnengehaald). Investeren in capaciteit lijkt dus cruciaal : samenwerking op het vlak van processen zal met andere woorden ook zekere kosten meebrengen (al vallen deze op basis van dit onderzoek niet te kwantificeren). De capaciteit om processen te analyseren en deze herin te richten (die aanwezig is in Antwerpen en Genk, en minder in Roeselare of Hasselt) lijkt dus determinerend te zijn.

Culturele aspecten zoals wil en visie lijken door te werken in de ‘acceptatie’ van het beleid van de centrale overheden. Als voorbeeld hierbij kan de aansluiting met de bepalingen van BBC gesteld worden die volledig anders uitpakt in een stad als Roeselare, in vergelijking met andere steden : steden moeten met andere woorden op de kar willen springen, en meerwaarde zien in de richting die het centraal bestuur aanwijst. Het is, samenvattend, duidelijk dat samenwerking op het vlak van de processen afstemming vereist op het vlak van heel complexe materie. Dat vereist capaciteit in beide besturen, evenzeer als het opzetten van de structuren om die samenwerking dan te realiseren.

5.2.3 Samenwerking op het vlak van producten

5.2.3.1 Algemene bespreking resultaten

In de laatste focusgroep werd vooral ingegaan op samenwerking op het vlak van concrete producten van financieel management : overheidsopdrachten, verzekeringen, leningen, thesaurie,... Uit de verhalen van de deelnemers Gent, Leuven, Mechelen en Sint-Niklaas blijkt dat er in elk van de steden wel enige samenwerking is. In de ene stad is dit ruimer dan in de andere. Verschillende factoren spelen hierbij een rol. We overlopen ze voor de verschillende cases.

5.2.3.2 Case Gent

In Gent werd op 25 juni 2012 het hoger besproken protocol tussen stad en OCMW goedgekeurd⁵⁰. Het is ontstaan uit een visietekst die door de beide ontvangers samen werd opgemaakt. Het is geen beheersovereenkomst volgens art. 271⁵¹, maar eerder een soort intentieverklaring van stad en OCMW met als bedoeling de samenwerking op financieel gebied verder te optimaliseren en verder uit te breiden.

Verschillende factoren hebben een rol gespeeld bij de totstandkoming van dit protocol, alsook bij de precieze inhoud ervan :

- (1) **Historiek samenwerking** : Gent kent op enkele domeinen al lang een zekere samenwerking, al was die meestal vrij informeel en ad hoc. Dit is bijvoorbeeld het geval voor HR, facility, welzijn in brede zin,... Ook op het vlak van financieel management was er al samenwerking rond de langetermijnplanning van pensioenen en het beheren van de pensioenreserves. Deze samenwerking is wel geformaliseerd in overeenkomsten met Ethias en Dexiam. Ook over het opvragen van de gemeentelijke bijdrage aan het OCMW worden er informele afspraken gemaakt. Een anekdote hierbij was dat in 2010 de toenmalige OCMW-ontvanger onder vuur kwam te liggen in de gemeenteraad, omdat men vaststelde dat het OCMW debetintresten had betaald. Er werd toen de vraag gesteld vraag of er geen overleg is geweest met de stad en waarom dit niet gebeurde. Sindsdien

⁵⁰ Bijlage 9: Protocol Stad - OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking + zie kader 2 onder 5.1.1.1 op p. 57

⁵¹ **Artikel 271 gemeentedecreet en OCMW-decreet** : “Tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten. In de beheersovereenkomst kan tevens opgenomen worden dat de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden.”

zijn beide ontvangers informeel enkele afspraken beginnen te maken om dergelijke zaken meer af te stemmen;

- (2) **Politieke intentie** : Het huidige College geeft aan welke richting het op wil : de ondersteunende departementen van de stad moeten zich omvormen tot shared services centers voor de ‘Groep Gent’⁵². Dit mede omdat men aanvoelt dat de intentie er is bij de Vlaamse Regering om lokaal naar een intensere samenwerking te gaan. De aanpak en het tempo dat gevolgd wordt is wel verschillend per domein. In het ondertussen goedgekeurde protocol staat, wat samenwerking tussen de financiële diensten betreft, dat men zal wachten tot 2015/2016 om te starten met het onderzoek naar het vormen van een gemeenschappelijk shared services center voor stad en OCMW. Dit neemt niet weg dat men nu reeds wil beginnen samenwerken op domeinen waar dit mogelijk is.
- (3) **Ambtelijke factor** : De departementen financiën van stad en OCMW beantwoorden de vraag van de politiek met hun visietekst, die zoals gezegd aanleiding gaf tot de ontwikkeling van het protocol. De ontvangers anticipeerden op de vraag van de politiek en hadden reeds samengezeten om na te denken over wat er mogelijk is aan samenwerking tussen stad en OCMW op het vlak van financieel management. Een niet onbelangrijke rol hierin is de introductie van een nieuwe ontvanger bij het OCMW in 2011. De vorige ontvanger had een goede verstandhouding met de stadsontvanger, maar tussen beide was er geen traditie van samenwerking. De nieuwe OCMW-ontvanger bracht een nieuwe dynamiek met zich mee, en zorgde er mede voor dat beide ontvangers samen gingen nadenken over samenwerking;
- (4) **Economische factor** : De samenwerking moet ook een meerwaarde bieden voor beide besturen. Zo brengt samenwerking mogelijk schaalvoordelen met zich mee : bijvoorbeeld lagere kosten voor of betere voorwaarden bij overheidsopdrachten, grotere expertise door de onderlinge uitwisseling ervan (het OCMW Gent kan bijvoorbeeld beroep doen op de expertise van de stad m.b.t. het thesauriebewijzenprogramma),...

Volgens Gent zijn o.a. volgende randvoorwaarden noodzakelijk voor een succesvolle samenwerking :

- (1) **Politieke steun** : De samenwerking moet politiek gesteund worden. De ambtenaren moeten gedekt worden door de politiek en aangemoedigd worden om te gaan samenwerken;

⁵² Opmerking : er is door Gent nog niet gedefinieerd wat de Groep Gent precies is. Dit kan verschillend zijn naargelang het domein waarop samengewerkt wordt en de samenwerking kan mogelijk niet op elk domein even intens zijn.

- (2) **Vertrouwen tussen beide besturen** : De houding tegenover elkaar en de perceptie van elkaar is belangrijk. De samenwerking moet tot stand komen op basis van evenwaardigheid. Het mag geen éénrichtingsverkeer zijn waarbij het ene bestuur het andere moet volgen inzake producten, procedures,... omdat men de ander als 'minderwaardig' beschouwt, maar men moet net open staan voor elkaar om gezamenlijk tot oplossingen te komen. Een voorbeeld is om bij een bepaalde overheidsopdracht samen na te gaan wie er het meeste expertise voor de bepaalde materie heeft, wie de beste voorwaarden kan bekomen en op basis daarvan te beslissen hoe dit gezamenlijk kan uitgevoerd worden;
- (3) **Onderwerpen van samenwerking** : Volgens Gent is het niet onbelangrijk dat er eerst een samenwerking tot stand komt op het vlak van organisatie-ondersteunende aspecten. Die gaan volgens hen vaak over concrete, beschrijvende procedures en zijn makkelijker om mensen rond samen te zetten. Ze worden vaak ook meer in de luwte van het beleid gevoerd. Een voorbeeld is het gezamenlijk organiseren van aankoopfacturen. Dit is een zeer technische materie, niet politiek geladen, waardoor er ook weinig tot geen politieke tegenkanting is. Beginnen met dergelijke aspecten kan ervoor zorgen dat de samenwerking rustig kan groeien en er een cultuur van samenwerking kan ontstaan;
- (4) **Structuren en processen voor samenwerking ontwikkelen**: Een voorbeeld is de creatie van het rentecomité⁵³. Dit overleg bestaat reeds in de stad. Ook het OCMW zal hierin nu worden opgenomen. Op die manier kan men geregeld samen vergaderen en kunnen er zaken afgestemd worden tussen de financiële diensten, bijvoorbeeld : wat is de thesaurieplanning op korte termijn, welke overheidsopdrachten kunnen gezamenlijk gedaan worden, enz.
- (5) **Toekomstige invoering van BBC** : de gezamenlijke aanpak, waarbij gekozen wordt voor dezelfde software en waarbij de procedures zo maximaal mogelijk op elkaar worden afgestemd, biedt mogelijkheden om in de toekomst intenser samen te werken op het vlak van ondersteunende diensten. Bijvoorbeeld de stad die fungeert als SSC voor de boekhouding van de 'Groep Gent'. Voordien was dit praktisch niet haalbaar door het verschil in wettelijk verplichte systemen en procedures tussen stad en OCMW.

⁵³ Rentecomité : zie Kader 7 onder 5.1.2.2 op p. 71

(6) **Formaliseren van afspraken** : In Gent wil men niet de boodschap geven dat een samenwerking absoluut moet geformaliseerd worden. Maar het heeft volgens hen wel aantal een belangrijke meerwaarden :

- Formalisering zorgt ervoor dat de afspraken niet vrijblijvend zijn. Het wordt concreter en overstijgt het abstracte. Het geeft een duidelijke intentie en engagement weer, waarop ook kan geëvalueerd worden.
- Het voegt ook een tijdsdimensie toe. Het geeft weer wanneer men wat wil realiseren.

Als mogelijk **obstakel** voor samenwerking kwam de factor '**cultuur**' nadrukkelijk aan bod in de discussie. Gent erkent dat er zeker cultuurverschillen bestaan tussen beide besturen. Zo heeft het OCMW te maken met een concurrentiële markt met klanten die een goede dienstverlening verwachten. De stad werkt voor burgers die van hen eerder een juistheid van beslissingen verwachten. Dit verschil zorgt ervoor dat beide besturen zich op een andere manier organiseren ("*OCMW meer lean en mean*") en een andere dienstverlening en mentaliteit hebben (bijvoorbeeld OCMW meer marktgericht, stad meer juridisch, controlerend).

Volgens Gent biedt dit net opportuniteiten. De cultuurverschillen en de daaruit volgende verschillen in manier van werken kunnen net verrijkend zijn : de besturen kunnen leren van elkaar, expertise delen en best-practices van elkaar overnemen. Zo kan de stad leren van de marktgerichtheid van het OCMW, terwijl het OCMW kan leren van de hoge mate van professionaliteit van de stad. Het voorbeeld van Digipolis wordt aangehaald, wat een samenwerking is tussen Antwerpen en Gent. Tussen beide steden bestaan grote cultuurverschillen, maar dat verhindert niet dat beiden succesvol samenwerken.

Bovendien is men in Gent van oordeel dat de cultuurverschillen minder spelen voor de in het protocol opgenomen organisatieondersteunende aspecten waarrond men wil samenwerken. Door de verschillende taken die beiden uitvoeren zijn er soms verschillende noden (bijvoorbeeld in bepaalde aankopen), maar voor zaken zoals verzekeringen, leningen, aankopen hardware,... zijn er geen grote cultuurverschillen tussen beide organisaties.

5.2.3.3 Case Mechelen

In Mechelen sprak de huidige coalitie zich aan het begin van de legislatuur (januari 2007) uit over de richting die men op wil in de samenwerking tussen stad en OCMW. Hieruit spreekt een **politieke wil** tot samenwerking⁵⁴:

“Er komt een optimale samenwerking tussen stad en OCMW. Met dit doel voor ogen zal de OCMW-voorzitter met stemrecht deel uitmaken van het stadsbestuur. Er zal tevens een vast punt ‘OCMW’ op de agenda van het College. Daarom ook worden de taken tussen OCMW en stad duidelijk afgebakend. Daarbij zal de stad zich concentreren op de beleidsinvulling en –sturing, het OCMW op de individuele dienstverlening. Waar mogelijk worden diensten in elkaar geïntegreerd en wordt samenwerking bevorderd. Naast beleidsontwikkeling in algemene zin, wordt dit ook meer praktisch en concreet ingevuld op het vlak van personeelsbeleid, informatica, met betrekking tot overbeidsopdrachten, bewonersparticipatie, de wijkontwikkeling en sociale tewerkstelling. Onder meer in het kader van deze rationalisatie dienen de hinderpalen die momenteel bestaan om personeel van de stad naar het OCMW te muteren, en omgekeerd, weggerukt te worden. Er zal hiervoor een geactualiseerde afsprakennota opgesteld worden.”
(Beleidsverklaring Mechelen 2007-2012)

Verschillende projecten werden vooropgesteld : samenwerking op het vlak van uitvoeringsdiensten, arbeidszorgprojecten, creatie van een centrale aankoopdienst, één personeelsdienst, wijkhuizen en lokale dienstencentra,... Voor de personeelsdienst is die samenwerking reeds vergevorderd en was het de bedoeling om tegen september 2011 klaar te zijn met de integratie. Deze beslissing werd echter geschorst door de toezichthouder (gouverneur). De reden was dat die samenwerking in strijd is met de decreten : artikel 271 werd volgens de toezichthouder te ruim geïnterpreteerd. Momenteel werkt men aan een nieuw voorstel om dit formeel vast te leggen, maar is in de feiten wel reeds een integratie van de diensten tot stand gekomen.

⁵⁴ VLD-CDO-GROEN!-SP.A-SPIRIT Mechelen, 2007, Beleidsverklaring 2007-2012. Geraadpleegd via http://www.mechelen.be/uploads/Diensten/Bestuurlijk_Beheer/downloads/beleidsverklaring_2007_2012.pdf

Op het vlak van financiën is de samenwerking voorlopig beperkt en heel informeel, zoals reeds bleek uit het intakegesprek⁵⁵. De volgende factoren zorgen er voor dat er op het vlak van producten (overheidsopdrachten, thesauriebewijzenprogramma) toch een zekere samenwerking tot stand komt :

- (1) **Economische factoren** : Op het vlak van producten is er samenwerking rond enkele overheidsopdrachten zoals een gezamenlijke aanbesteding voor de hospitalisatieverzekering en enkele gezamenlijke aankopen (telefonie, energie,...). Dit omwille van de schaalvoordelen die dit met zich meebrengt, zoals betere voorwaarden en het drukken van de voorbereidingskosten doordat dit niet meer door beide besturen apart moet gedaan worden. Ook voor het gezamenlijk thesauriebewijzenprogramma spelen deze economische factoren : voordelen van efficiëntie doordat het OCMW niet zelf een programma moet opstarten (slechts eenmalig kosten maken voor beide partners) en slechts beperkte tijd en middelen moet steken in de opvolging ervan;
- (2) **Kennisdeling** : De OCMW-ontvanger wil een beroep doen op de stadsontvanger voor het delen van kennis en expertise, o.a. omtrent het thesauriebewijzenprogramma. De stad heeft op dit vlak namelijk reeds enige ervaring. Ook op het vlak van overheidsopdrachten is er een zekere informele kennisdeling;
- (3) **Momentum** : Het gezamenlijk thesauriebewijzenprogramma is gegroeid vanuit een concrete opportuniteit. Het OCMW heeft een vrij uitgebreid Zorgstrategisch Plan. Voor de bouw van verschillende zorgfaciliteiten moet men over de nodige financiële middelen beschikken. Een opportuniteit daarvoor waren de opbrengsten van verkopen van OCMW-patrimonium, die terug geïnvesteerd werden. Gezien deze opbrengsten niet voldoende waren, keek het OCMW uit naar mogelijkheden tot externe financiering, waarbij de uitgifte van thesauriebewijzen het meest voor de hand liggende bleek te zijn. Gezien de stad hier reeds ervaring mee had, werd door het OCMW de vraag gesteld om dit dan eventueel gezamenlijk te doen. Dit leidde tot een samenwerking;
- (4) **Eerder overleg** : Tussen stad en OCMW was er op het vlak van thesaurie ook reeds eerder overleg geweest omtrent het idee om de functie van thesaurieplanner te creëren. Die persoon zou voor de stad werken en (naar aanleiding van de ervaring die er reeds was met personeelssamenwerking) ook opdrachten doen voor het OCMW. Deze functie is echter gesneuveld door besparingen.

⁵⁵ Bijlage 6 : Synthesetabellen intakegesprekken.

Volgens het OCMW Mechelen is een ‘obstakel’ voor de samenwerking het **verschil in houding** tussen stad en OCMW. Het is vooral het OCMW dat initiatieven tot samenwerking voorstelt, dat expertise en kennis wil uitwisselen. Omgekeerd kijkt de stad minder naar het OCMW, is men minder doordrongen van de mogelijke meerwaarde die het OCMW hen kan bieden. Gevolg is dat de samenwerking op het vlak van financiën vrij ad hoc is, rond een paar concrete producten waar concrete opportuniteiten zich voordoen. De contacten beperken zich meestal tot de beide ontvangers.

5.2.3.4 Case Sint-Niklaas

De samenwerking in Sint-Niklaas op het vlak van financieel management moet binnen een bepaald kader gezien worden :

- (1) De afgelopen jaren ontstonden op een aantal terreinen samenwerking tussen stad en OCMW (Stad & OCMW Sint-Niklaas, 2010) :
 - **Eerste synergieprojecten** : Sinds 2008 zijn er 2 formele samenwerkingen : de ombudsdienst (voor tweedelijksklachtsbehandeling) en de woonwinkel (gezamenlijke locatie voor de woonbegeleiding van het OCMW en de huisvestingspremies van de stad). Verder is er ook nog een zekere operationele samenwerking in de welzijnssector (bijvoorbeeld het LSB), met de sociale werkplaats/kringwinkel OCMW (bijvoorbeeld fietspunt, energiesnoeiers,...) en sporadisch op andere vlakken;
 - **Geïntegreerde ICT-dienst** : De meest verre gaande samenwerking is die op het vlak van ICT. Sint-Niklaas heeft een geïntegreerde ICT-dienst. Aanleidingen daartoe warende ICT-audit van het stadsbestuur in 2007 die een volledige infrastructuurvernieuwing aanbeval en de ICT-dienst van het OCMW die onderbemand was. Bovendien werd de departementschef HR/ICT van de stad de secretaris van het OCMW. De ééngemaakte ICT-dienst is volgens Sint-Niklaas een **belangrijke trigger** voor een geslaagde synergie tussen stad en OCMW. De gezamenlijke ICT-projecten moeten namelijk worden voorbereid door de diensten van beide besturen (HRM, facility management, website,...). Door deze gezamenlijke voorbereiding groeit de toenadering, het begrip en de wil om samen te werken. Bovendien is de afstemming van softwareproducten essentieel voor de samenwerking, omdat de software voor een groot deel de manier van werken bepaalt (zeker ook bij financieel management).

- **Overheidsopdrachten** : Op het vlak van financieel management is er vooral een samenwerking op het vlak van overheidsopdrachten. In Sint-Niklaas is er een lange traditie van gemeenschappelijke opdrachten voor stad en OCMW (met ook nog enkele andere partners zoals vzw's, publiekrechtelijke verenigingen,...).

(2) Het bestaan van een **politieke wil** tot samenwerking :

- **Principebeslissingen** (GR op 25 juni 2010, OCMW-raad op 1 juli 2010)⁵⁶: Het engagement tot samenwerking op het vlak van ondersteunende diensten, seniorenbeleid en welzijnssector. Dit zijn volgens hen nagenoeg alle sectoren waar samenwerking zinvol is. Daarnaast werd de beslissing genomen om de welzijnsdiensten van stad en OCMW onder te brengen in een nieuw te bouwen sociaal huis en de ondersteunende technische in nieuw te bouwen werkplaatsen;
- **Beheersovereenkomst** : Deze bevat de specifieke bepalingen (personeelsomkadering, financiële verrekening,...) per samenwerkingsvorm tussen stad en OCMW. Momenteel is dat voor de ombudsdienst, de woonwinkel, drukwerk en ICT. Dit wordt stelselmatig uitgebreid bij nieuwe samenwerkingsvormen.

Volgens Sint-Niklaas zijn er echter een aantal mogelijke **obstakels** die een samenwerking kunnen bemoeilijken :

- (1) **Perceptie van het OCMW** : De perceptie van het OCMW is dat het soms als ondergeschikt bestuur gezien wordt (bij politici/medewerkers/bevolking), 'waar de stad niet van kan leren'. Waar samenwerking tot stand komt is het vaak volgens de voorwaarden van de stad, voor zover zij willen gaan. Het OCMW moet de stad volgen. Een voorbeeld is de gezamenlijke verzekeringsopdracht van stad en OCMW. Het OCMW had hier al ervaring mee aangezien het eerder al een gezamenlijke verzekeringsopdracht voerde met de Ziekenhuisvereniging. Het had hiervoor ook reeds een lastenboek. De stad stelde de vraag om samen te werken met het OCMW, maar wou toch zelf een lastenboek schrijven. Daarna heeft de stad wel ingezien dat ze het lastenboek van het OCMW kon gebruiken;

⁵⁶ Bijlage 10: Beslissingen GR Sint-Niklaas synergiën stad-OCMW

- (2) **Cultuurverschillen** : Ook in Sint-Niklaas benadrukt men de cultuurverschillen als een obstakel. In tegenstelling tot Gent vindt men dat die ook spelen bij organisatie-ondersteunende taken, zoals overheidsopdrachten. Hierbij werkt het OCMW meer marktgericht dan de stad. Het OCMW is meer gefocust op het realiseren van besparingen en ervaart ook een grote druk op dat vlak. Zij zijn dan ook meer op zoek naar samenwerkingsmogelijkheden rond overheidsopdrachten (en de schaalvoordelen en efficiëntiewinsten die daar mogelijk mee gepaard gaan) dan de stad;
- (3) **Onderscheid exploitatie en investering** : Dit onderscheid wordt binnen de stad anders ingevuld dan in het OCMW (bijvoorbeeld onderhoudscontract kan bij de stad in investeringsproject, bij OCMW zou dat niet kunnen). In de stad maakt men een onderscheid tussen de gewone en buitengewone dienst, wat zowel in theorie als in praktijk niet hetzelfde is als het onderscheid tussen investeringen en exploitatie (budget). Een verschil is dat het begrip investeringsbudget past in een bedrijfseconomische benadering, waardoor sommige zaken die niet kunnen afgeschreven worden niet in het investeringsbudget terecht komen. Dit terwijl voor de stad de repercussie op de gewone dienst beperkt is tot de leninglast (soms minder dan de afschrijvingskosten, met name als die gefinancierd wordt met eigen middelen, soms meer als er op KT wordt geleend). In de praktijk heeft dit tot gevolg dat de stad bijvoorbeeld een onderhoudscontract dat bij een nieuwe investering hoort voor de periode waarover de waarborg loopt kan opnemen in een investeringsbudget;
- (4) **Verskillende invulling van het visum (bedrijfseconomisch en juridisch)** : bovenstaande is ook een voorbeeld van hoe een visum op dit punt kan verschillen in een OCMW van een visum in de stad: het effect op de exploitatie, de financiering, de kostprijs (en finaal van de aan de gebruiker aan te rekenen prijs) is anders en wordt in het OCMW eerder bedrijfseconomisch bekeken vanuit het perspectief van de aan te rekenen kostprijs (tot 70% van de opbrengsten van een OCMW zijn werkingsopbrengsten, in een stad is dit gemiddeld 4%).
- (5) **Structureel verschil : schepenmodel versus éénhoofdige organisatie OCMW** : Dit verschillende model zorgt ook voor een verschil in besluitvorming. Door een versnippering van bevoegdheden in het schepenmodel wordt een totaalvisie soms bemoeilijkt. Anderzijds worden er voor de organisatie gunstige belangenconflicten ingebouwd.

(6) **Economische voordelen** : Voor de samenwerking rond bepaalde producten nuanceert Sint-Niklaas ook de economische voordelen die men daarmee zouden samengaan. Volgens hen is het zeker niet altijd zo dat de grote schaal die ontstaat door de samenwerking voor gunstigere voorwaarden zorgt. Een voorbeeld in Sint-Niklaas betreft de aankoop van elektriciteit. Daar bleek dat de samengevoegde schaal geen voordeligere prijs opleverde. Reden is dat het OCMW afzonderlijk reeds zeer hoge volumes afneemt. Het bijvoegen van het volume van de stad zorgde niet voor een betere prijs.

Ten slotte is het aanvoelen bij zowel politici als personeelsleden in Sint-Niklaas dat er twee bewegingen aan de gang zijn :

- (1) Er zal hoogstwaarschijnlijk steeds meer samenwerking komen, zowel op beleids- als beheersniveau;
- (2) Daarnaast ontstaat er een tweede beweging waarbij niche-activiteiten van het OCMW die niet echt aansluiten bij de activiteiten van een administratie (m.a.w. het beheer van de zorgsector), zullen geoutsourcet worden gezien ze niet passen in het denken en handelen van een administratieve dienst.

5.2.3.5 Case Leuven

In Leuven is er in het algemeen weinig samenwerking op financieel vlak. Met betrekking tot producten zijn er enkele ad hoc samenwerkingen :

- (1) **Gezamenlijke aankoop** van o.a. elektriciteit, ICT (hardware) en dienstwagens. Deze samenwerking is er vooral omwille van **economische factoren** : het ene bestuur sluit bij het andere aan voor de overheidsopdracht indien er zich daarvoor een concrete opportuniteit voordoet, zoals betere voorwaarden kunnen bedingen door de grote schaal uit te spelen;
- (2) **Thesaurie** : Er is een afspraak tussen de ontvangers dat het OCMW geld kan ‘ontlenen’ bij de stad wanneer nodig (soort tijdelijke doorstorting van middelen voor KT: tot verkopen van patrimonium rond zijn). Tot dusver heeft het OCMW hier echter nog geen beroep op moeten doen. Bemerkt wel het **wettelijk obstakel** : geld lenen aan elkaar kan niet zomaar, als er rente wordt aangerekend moet men er een roerende voorheffing op betalen. Leuven wil dit pragmatische regelen via het mechanisme van de gemeentelijke bijdrage (extra doorstorten indien nodig).

Verschillende factoren bepalen de samenwerking tussen stad en OCMW tot wat die nu is :

- (1) **Politieke factor** : Het ontbrak lang aan politieke steun voor samenwerking tussen stad en OCMW. Vanuit de stad was men gekant tegen verregaande vormen van samenwerking. De visie van de Vlaamse Regering op samenwerking tussen stad en OCMW en de (recente) bewegingen in andere steden hebben de Leuvense politiek doen besluiten het geweer van schouder te veranderen, in de overtuiging dat een samenwerking tussen stad en OCMW in de toekomst onvermijdelijk zal zijn. Daarom werd de ambtelijke top opgedragen toch de mogelijkheden tot samenwerking te onderzoeken. Er werd ook gevraagd om de mogelijkheden van een gezamenlijk softwareplatform voor BBC te bekijken;
- (2) **Ambtelijke factor** : Vanuit de ambtenarij was men aanvankelijk minder gekant tegen samenwerking. Na de goedkeuring van de BBC-wetgeving was er tussen de beide ontvangers ook al meer contact, echter dit ging nooit verder dan wat informele contacten wegens het gebrek aan politieke steun. Nu die vraag er vanuit politieke hoek wel komt, lijken er ambtelijk elementen boven te komen die de samenwerking afremmen. De redenen daarvoor zijn :
 - **Vertrouwen** : Er lijkt een gebrek aan vertrouwen te zijn tussen stad en OCMW. Het OCMW Leuven heeft net als enkele andere OCMW's uit de centrumsteden het gevoel dat ze als ondergeschikt bestuur gezien wordt. Men is dan ook wat achterdochtig met betrekking tot verregaande samenwerking, daar men vreest dat dit leidt tot een opsorping van het OCMW in de stad;
 - **Cultuurverschil** : Het OCMW heeft een andere bedrijfscultuur dan de stad. Het is gewend om met beperktere middelen te werken en het managementdenken is er sterker doorgedreven. Het OCMW vreest dat een integratie van de ondersteunende diensten van stad en OCMW voor een 'cultuurshock' zal zorgen;
 - **Personeelsonzekerheid** : Onzekerheid over het behoud van de functie bij een samenwerking/integratie zorgt voor wantrouwen t.a.v. een mogelijke samenwerking.

Als belangrijke randvoorwaarde worden door Leuven de persoonlijke relaties vermeld. Belangrijk is dat er een goede verstandhouding is tussen zowel politici als medewerkers. Wanneer persoonlijkheden botsen kan dit een rem voor samenwerking betekenen. Cruciaal zijn volgens hen ook personen die de 'trekkersrol' op zich nemen. Als de intentie er is, maar er wordt geen actie ondernomen, heeft de poging geen zin. Er zijn echter verschillende zaken die een persoon kunnen beletten die trekkersrol op te nemen :

- (1) Gebrek aan steun : de samenwerking moet zowel politieke als ambtelijke steun krijgen;

- (2) Teveel ander werk/geen middelen daarvoor : samenwerking wordt niet als prioriteit gezien waardoor ook niet de nodige middelen en capaciteit vrijgemaakt worden;
- (3) Machtsrelaties : bedreiging van verschillende machtsrelaties kan ervoor zorgen dat samenwerking afgeblokt wordt.

5.2.3.6 *Besluit*

Net als bij de bespreking van samenwerking op het vlak van planning en processen wordt een tabel opgesteld die de belangrijkste factoren oplijst die samenwerking op het vlak van producten beïnvloeden. Dezelfde bemerking als eerder geldt ook hier dat het niet voorkomen van een factor in onderstaande tabel niet hoeft te betekenen dat deze afwezig is. Het kan ook zijn dat deze niet gemeld werd. In dat geval wordt het symbool ‘?’ gehanteerd. Indien uit de focusgroep duidelijk bleek dat de factor aan- dan wel afwezig was, worden respectievelijk de symbolen ‘+’ en ‘-’ opgenomen.

	GENT	MECHELEN	ST-NIKLAAS	LEUVEN
LOKALE CONTEXT				
<i>Momentum</i>				
-Projecten	+	+	+	?
-Politieke steun	+	?	+	+/-
-Nieuwe personen	+	?	?	?
<i>Historiek overleg</i>	+	-	+	-
<i>Cultuur</i>				
- Traditie overleg	?	-	-	-
- Vertrouwen tss besturen	+	?	?	-
- Politieke wil en visie	+	+	+	+/-
- Cultuurverschillen overwinnen	+	?	?	-
- Weerstand in de organisatie				-
<i>Structuur</i>				
- Processen aanwezig	+	+	+	-
- Reeds samenwerking in ondersteunende dienst	+	+	+	-
- Ambtelijke capaciteit en samenw.	+	?	?	?
- Formaliseren afspraken	+	+	+	-
- Andere organisatiemodellen	?	?	-	?
<i>Efficiëntie en schaalvoordeel</i>	+	+	+	?
OMGEVINGSCONTEXT				
<i>Beleid centrale overheden</i>				
-BBC	+	?	?	+
<i>Wettelijke belemmeringen</i>	?	?	?	-

Een opvallende bemerking bij deze tabel is dat de interne factoren een belangrijkere rol lijken te spelen dan de externe. In de eerste plaats moet gewezen worden op cultuur en cultuurverschillen. Dit hoeft niet te verwonderen, gezien sommige ‘producten’ vaak heel organisatiespecifiek zijn. Opvallend binnen de cultuuraspecten is dat de politieke wil en visie in alle cases benoemd wordt als noodzakelijkheid om samenwerking tot stand te brengen. Structurele factoren (processen,

ondersteunende diensten die reeds samenwerken en capaciteit in de organisaties) zijn eveneens belangrijk, al is geen van de aspecten binnen alle cases positief benoemd. Het momentum lijkt bovendien niet te verwaarlozen als stimulans voor samenwerking op het vlak van de producten, voornamelijk wanneer het gaat om de persoonlijke interacties. Verder dient de rol van de schaalvoordelen bij opschaling genuanceerd te worden: nu eens spelen ze wel een rol, dan weer niet. Die rol is soms positief (bijv. betere voorwaarden voor een aankoop), soms ook negatief (bijv. coördinatiekosten samenwerking die te hoog zijn).

DEEL 6 : BESLUIT EN BELEIDSAANBEVELINGEN

In dit onderzoek wordt de samenwerking tussen stad en OCMW op het vlak van financieel management bestudeerd. We hebben het **begrip *samenwerking* ontrafeld in deeldomeinen, finaliteit (van informatie tot collaboratie), actoren (politiek, ambtelijk) en organisatievormen (van tijdelijk, ad hoc en informeel tot vast en structureel)** (zie bij 3.2). Dat is belangrijk om het debat concreet te maken en om gradaties en verschillende betekenissen van samenwerking te kunnen hanteren. Deze manier van werken helpt om het begrip samenwerking uit de vaagheid te halen, om de complexiteit tastbaar te maken en veranderingsprocessen of de noodzaak daartoe kritisch te analyseren.

We hebben de verhouding tussen OCMW's en stadsbesturen bekeken in functie van soorten interacties tussen mensen van OCMW's en van stadsbesturen : **overleg, coördinatie en collaboratie voor zeven deeldomeinen van financieel management** (zie bij 3.1). De analyse van de gegevens laat toe om samenwerking op deze domeinen genuanceerd te bekijken; om verschillende lokale praktijken te kunnen inventariseren en analyseren en om tot genuanceerde voorstellen te komen. Deze kunnen het debat in Vlaanderen omtrent samenwerking tussen stad en OCMW op het vlak van financieel management voeden op twee manieren.

Ten eerste steunde het onderzoek **niet op een hypothese voor of tegen samenwerking**. Er werd nagegaan waar er wel of niet wordt samengewerkt, of actoren dat wenselijk achten en welke hun motieven zijn om dat wel of niet te doen op de verschillende deeldomeinen van het financieel management. Deze analyse laat ons toe genuanceerd te antwoorden op de vraag: 'moet er nu wel meer worden samengewerkt of niet; biedt samenwerking alleen maar voordelen?' Het antwoord op die vraag is dat daar in zijn algemeenheid geen antwoord op te geven is, tenzij men het debat bewust graag op een algemeen en eerder symbolisch niveau houdt. Wellicht is het dan eerder niet de bedoeling om het over samenwerking te hebben. Door het begrip te ontrafelen kunnen we de discussie operationeel maken. De vraagstelling wordt dan: **'is op dit niveau en voor dit deeldomein in deze stad op dit moment deze stap van samenwerking in deze vorm niet of net wel wenselijk?'**

Ten tweede stelden we vast dat samenwerking niet alleen statisch moet worden bekeken, als een afgewerkt product (waarvoor en hoe werken we samen?), maar **ook als een proces**, als een dynamiek en een fenomeen dat verandert door... samen te werken. Dat roept de vraag op naar de manier waarop deze processen starten en voor welke deeldomeinen dat kan gebeuren. Samenwerking is een leerproces en het hangt van dat proces en van de mensen die dat trekken of ondersteunen af welke betekenis samenwerking krijgt en hoe moeilijkheden of hindernissen

worden aangepakt. Vanuit dat oogpunt (de procesmatige aspecten van de interacties tussen stad en OCMW) **kan het zijn dat wat in de ene stad als een onoverkomelijk probleem wordt gezien, in een andere stad door het ontwikkelingsproces wordt aangepakt.**

6.1 Structurele problemen of stadsgebonden problematieken?

Een kernvraag doorheen het onderzoek is of er inzake samenwerking op het vlak van financieel management **structurele problemen** zijn, die voor alle steden gelden, of dat de problemen eerder gebonden zijn aan de **specifieke kenmerken van de stad**. In het eerste geval moeten aanbevelingen vooral gaan over generieke structurele maatregelen voor alle lokale besturen; in het tweede geval zijn de aanbevelingen specifiek en op maat van elke stad.

Structurele hindernissen zitten vooral vervat in regelgeving (bijv. tot nu toe de verschillende systemen van boekhouding) en in de wijze waarop de centrale Vlaamse overheid als ‘metagovernor’ kaders tekent voor die samenwerking (bijv. decreet en recente wijzigingen voor personeelsuitwisseling tussen gemeenten en OCMW’s) of zelf in haar invulling van de regelgeving en in de interpretatie hiervan als toezichthouder optreedt. Hier raken we een problematiek die niet specifiek is voor het financieel management: hoe verhoudt het toezicht zich tot lokale praktijken? Vanuit de lokale besturen klinkt de klacht dat de toezichthoudende overheid, overigens ook met verschillen tussen de buitendiensten per provincie, het lokale maatwerk strikt interpreteert. Alleen wat decretaal toegestaan is, mag. De lokale besturen pleiten ervoor dat alles wat niet expliciet verboden is, zou moeten kunnen. Dat impliceert dan wel weer dat er van onderuit voldoende druk komt, door een veelheid aan initiatieven, zodat de toezichthoudende overheid haar houding moet aanpassen. Soms is de toezichthoudende overheid immers een handig excuus om al vooraf te kunnen beslissen niet samen te werken.

Ons besluit is dat de thematiek beweegt: dat (bijvoorbeeld door regelgeving) er **steeds minder generieke structurele hindernissen** zijn en er daardoor meer nadruk komt te liggen op de **autonomie van de lokale besturen** om zelf over die samenwerking te beslissen. De nuance hierbij is dat voor de verschillende deeldomeinen van financieel management er een verschillend antwoord kan zijn: voor sommige deeldomeinen kan er meer ruimte zijn voor lokaal maatwerk en kan die ruimte vergroten (of verkleinen), voor andere kan bijvoorbeeld regelgeving (nog steeds) een structurele hindernis zijn.

Omdat in sommige steden de verhouding tussen stadsbestuur en OCMW gevoelig ligt, door een mix van historische, politieke en interpersoonlijke elementen, kan het volgens ons in sommige gevallen wellicht nuttig zijn om externen dat proces mee te laten

organiseren en ondersteunen. Externen kunnen discussies kaderen, kunnen problemen objectiveren, kunnen door een procesmatige aanpak opportuniteiten omschrijven en een tijdsplan voor overleg tekenen. Het inschakelen van externen is natuurlijk wel enkel mogelijk als er ook een duidelijke wil is tot samenwerking, en aangezien dit vaak over een aanzienlijke investering gaat zal die wil ook politiek moeten gesteund worden. Verder kan er ook nagedacht worden welke rol Audio in dit verhaal kan spelen, om het lokale proces professioneler aan te pakken.

Doorsteek naar aanbevelingen

- Discussieer op centraal en op lokaal niveau niet over samenwerking tussen stad en OCMW op basis van algemene termen: gebruik het aangereikte analysekader;
- Het wordt steeds meer een lokaal debat, dus leer er mee omgaan dat ook de invulling van vormen van samenwerking steeds meer een lokale verantwoordelijkheid wordt;
- Ook de centrale overheden mogen niet stilvallen in het faciliteren van de samenwerking. Dit betekent dat er zowel inspanningen moeten zijn om de obstakels in de regelgeving die pogingen tot samenwerking belemmeren actief weg te werken, als met stimuli werken die samenwerking kunnen bevorderen (bijv. financieel, aanreiken van formats en tools voor ICT samenwerking, ...). Wellicht is ook een zekere ‘culturele’ omslag vereist: meedenken met de lokale besturen en niet uitgaan van een soort typeplaatje waar men niet van kan afwijken. Concreet: in plaats van probleemgericht denken (“*wat u voorstelt is niet mogelijk omdat*”) meer oplossingsgericht gaan denken (“*wat kunnen we doen om het wel mogelijk te maken*”). Met andere woorden: zaken mogelijk maken en niet teveel ‘kaders’ maken die mogelijkheden tot samenwerking (ook andere dan stad-OCMW) beperken;
- Lokaal samenwerken is een lokaal proces en dat moet professioneler dan nu worden aangepakt. Externe ondersteuning kan hierbij wellicht in sommige gevallen behulpzaam zijn en dient in die optiek overwogen te worden.

6.2 Domeinspecifieke vaststellingen

6.2.1 Vaststellingen op de 7 deeldomeinen van financieel management

Een eerste vaststelling met betrekking tot de samenwerking voor de verschillende deeldomeinen van financieel management is dat er **grote verschillen zijn tussen de steden**. Aan het ene uiterste staat Antwerpen met een sterk uitgebouwde samenwerking voor de zeven deeldomeinen, terwijl in de meeste andere steden de samenwerking zich beperkt tot enkele of (quasi) geen

deeldomeinen van financieel management, en er in het andere uiterste in een paar steden nauwelijks van samenwerking mag worden gesproken.

Tussen de steden is er ook een verschil in houding en visie over de wenselijkheid van samenwerking. Zo zijn de steden onder te verdelen in 3 generieke groepen : zij die het wenselijk vinden en stappen zetten naar (meer) samenwerking, zij die terughoudend zijn en geen stappen zetten, en zij waar er voorlopig nog weinig over is nagedacht. Deze 3 groepen zijn van toepassing voor de 7 deeldomeinen : steden die het wenselijk vinden om te gaan samenwerken, vinden dat (meestal) wenselijk voor (quasi) alle deeldomeinen. Het omgekeerde geldt ook.

Er zijn dus verschillende profielen bij de centrumsteden op basis van (1) de huidige situatie; (2) de basishouding of cultuur in een stad en (3) de manier van aanpakken van processen van overleg om mogelijkheden te ontwikkelen. In dat proces spelen ambtenaren een rol, soms politici en soms ook externe consultants.

Doorsteek naar aanbevelingen

- Vergelijking tussen de steden wordt steeds interessanter omdat de praktijk meer gedifferentieerd wordt: wat in de ene stad als onmogelijk wordt voorgesteld, gebeurt in een andere stad. Die vergelijking verhoogt de druk naar een kritische reflectie over de eigen praktijk

Het is al te eenvoudig om te verklaren dat enkel het politieke leiderschap het verschil maakt, hoe belangrijk dat ook is. Het ambtelijk leiderschap speelt een belangrijke rol en maakt mee het verschil. Dat is zeker zo voor het financieel management omdat dit meer dan andere managementdomeinen voor bepaalde aspecten op gespecialiseerde kennis en vaardigheden steunt die bij ambtenaren zitten. In alle steden die nu stappen zetten, is het de interactie tussen politiek en ambtelijk leiderschap die voor voortgang van het proces zorgt.

Het maakte niet echt specifiek deel uit van dit onderzoek maar we kunnen er niet naast kijken dat de verschillende (persoonlijkheids)kenmerken van de ontvangers en secretarissen, plus hun onderlinge verhoudingen, een rol spelen in het bepalen van deze stedelijke profielen. Tussen de klassieke opvatting van het profiel en de taken van de ontvanger en de secretaris, en hun huidige taakomschrijving (die complexer is geworden parallel met de groeiende complexiteit van lokaal besturen, en dus ook veel meer ‘managerial’), is er een groot verschil ontstaan. Wellicht is het tweede profiel meer geschikt om samenwerking en een samenwerkingscultuur belangrijk te vinden en te implementeren. Wie zichzelf niet als manager ziet, voelt ook weinig nood om inzake

management samen te werken. De **beroepsbeelden** die de lokale topambtenaren van zichzelf hebben en hoe zij hun job zien, nu en in de nabije toekomst, spelen dus een rol en bepalen mede de slaagkans van samenwerkingsinitiatieven. Dat neemt niet weg dat ook over de politieke leiding in besturen een zelfde opmerking kan gemaakt worden. Met andere woorden, ook de verschillende (persoonlijkheds)kenmerken van politici, hun verhoudingen, hun interesses, kennis en inzichten spelen een rol. Voor samenwerkingsinitiatieven met een grote (financiële) impact op het bestuur zal politieke steun en beslissingskracht zelfs cruciaal zijn, dat zien we evenzeer in de steden die al stappen hebben gezet.

Doorsteek naar aanbevelingen

- Samenwerking inzake financieel management opent een delicaat debat: zien de ontvangers zichzelf als financieel managers; zien de secretarissen zich als managers van de stad? Discussies over samenwerking gaan niet alleen over systemen en instrumenten maar ook over de capaciteiten en ambities van mensen.

Niettegenstaande het grote verschil tussen steden onderling, kan vastgesteld worden dat er voor alle deeldomeinen van financieel management wel een zekere vorm van samenwerking is in één of meer van de centrumsteden. Voor sommige deeldomeinen is dit echter zeer beperkt en is de samenwerking meestal gericht op (informeel, ad hoc) overleg, eerder dan op (formele) vormen van coördinatie of verregaande en structurele vormen van collaboratie. We kwamen tot volgende vaststellingen, per deeldomein.

1. **Financiële planning** : Voor wat betreft de ‘financiële planning’ is het besluit dat er rond enkele onderdelen (thesaurieplanning, het werken met parameters) in het merendeel van de steden minstens een beperkte vorm van samenwerking is (van geïntegreerd in Antwerpen op het niveau van de Groep Antwerpen, tot enkel wederzijdse kennisgeving). Vooral op het vlak van **meerjarenplanning** wordt (meer) samenwerking wenselijk geacht, waarbij de voorkeur uitgaat naar vormen van afstemming maar die dan toch **best structureler** zijn dan de huidige eerder ad hoc vormen van samenwerking (bijv. via een daarvoor gecreëerde permanente werkgroep).

De focus op de samenwerking inzake financiële planning brengt ons bij de algemene verhoudingen tussen stadsbestuur en OCMW; bij de praktijken die inzake planning in het algemeen in de centrumsteden bestaan en die grote verschillen vertonen. In andere deeldomeinen van het financieel management domineren meer technische afwegingen en is de samenwerking instrumenteler; **op het niveau van plannen is het veel meer deel**

van de politieke verhoudingen en van de cultuur van planning. Hier speelt het politiek leiderschap ook het meest een dominante rol (zie ook hierboven). Volgende factoren spelen hierbij een rol :

- a. Een historiek van (informeel) overleg is vaak een facilitator;
- b. Het bestaan van politieke wil en een visie die samenwerking ondersteunt, verhoogt het gevoel van gemeenschappelijkheid bij de planning;
- c. Een door politici en leidende ambtenaren ondersteund en getrokken overleg binnen alle geledingen van de organisatie, waarbij de opname van de voorzitter van het OCMW in het College hiervoor als positief wordt ervaren en als een kans wordt gezien;
- d. Het actief en pro-actief inspelen op het beleid van de centrale overheden door politieke en ambtelijke leiders (voorzitter in het College, BBC, ...);
- e. Lokaal-specifieke omstandigheden die zorgen voor lokaal-specifieke aanleidingen voor samenwerking. Bijvoorbeeld budgettaire situaties die (meer) samenwerking op het vlak van financiële planning wenselijk of zelfs noodzakelijk maken.

Bepaalde onderdelen van planning, zoals de **thesaurieplanning**, hangen minder of niet samen met de politieke omgeving en het politieke leiderschap maar situeren zich op het niveau van de ontvangers zelf. **De ruimte tot afstemming en samenwerking is hier dus vooral ambtelijk gestuurd en ingevuld.** Opmerking hierbij is wel dat er enkele wettelijke obstakels (zoals de roerende voorheffing die moet worden betaald bij het lenen van het ene bestuur aan het andere wanneer er rente wordt aangerekend) nog onvoldoende weggewerkt zijn.

Doorsteek naar aanbevelingen

- We bevelen aan om te groeien naar structurele samenwerkingsvormen op het niveau van de meerjarenplanning;
- Thesaurieplanning is vooral een ambtelijke verantwoordelijkheid: hier kunnen ambtenaren zelf initiatief ontwikkelen;
- De Vlaamse en federale overheid moeten samenwerking op dit vlak verder faciliteren door de nog bestaande obstakels (zoals de roerende voorheffing) weg te werken.

2. **Boekhouding en jaarrekening** : Omwille van het verschil in wettelijke boekhoudsystemen (NGB versus NOB), wat samenwerking praktisch zo goed als onmogelijk maakt, is er op dit vlak voorlopig enkel samenwerking in Antwerpen, waar stad en OCMW samen piloot zijn voor BBC. Het valt op dat er verdeeldheid is hierover: de invoering van BBC kan volgens de meeste steden samenwerking op dit vlak in de toekomst wenselijk maken, anderen denken dat dit slechts schaalvoordelen in de marge zal opleveren. Soms wordt de vraag gesteld of er wel veel schaalvoordelen zullen zijn. Bij die afwegingen spelen volgende factoren :

- a. De capaciteit in het bestuur om de processen van boekhouding te analyseren, herin te richten, te beheren en te coördineren. Uiteraard is capaciteit (zoals bijvoorbeeld het opleidingsniveau van het personeel in een bepaalde dienst) een aandachtspunt dat algemeen geldt doorheen de hele organisatie, maar zeker in het licht van de techniciteit van zaken als boekhouding **vergt samenwerking en integratie van boekhoudingen veel (nieuwe) capaciteit, wat in veel gevallen maakt dat er in hooggeschoold personeel moet geïnvesteerd worden. Dit kan zowel intern (uitbouwen van eigen capaciteit) als extern (externe consultants), echter zonder interne capaciteit heeft inschakelen van consultants weinig zin.** Doelstellingen van samenwerking zijn o.a. de schaal uitspelen om zaken te gaan doen die men voordien niet alleen kon, of zaken meer kwaliteitsvoller, effectiever of efficiënter gaan doen. **Om voordelen op lange termijn te verkrijgen (meer informatie halen uit een geïntegreerde boekhouding, meer efficiëntie van de processen,...) moeten de besturen op korte termijn investeren in de nodige capaciteit en wellicht ander personeel laten afvloeien of elders inzetten. In sommige steden is dat al meer gebeurd dan elders en dat verklaart mee de processen op dit moment; in andere steden is dit een ernstig probleem dat niet op korte termijn oplosbaar is en dat een strategische keuze in investeren in personeel vergt.** Soms zijn ontvangers (en secretarissen) zelf vragende partij om die stappen te zetten (zie wat we hierboven over het beroepsbeeld schreven), maar dat lijkt niet overal het geval;
- b. De wil en visie. **Het opheffen van hinderpalen met betrekking tot boekhouding en jaarrekening vergt politieke interventies.** Cruciale keuzes die in dit geval moeten gemaakt worden zijn of de besturen gaan samenwerken rond het project-BBC (bijv. uniforme processen ontwikkelen), de keuze voor een gemeenschappelijke software (de verschillende software vormt een belangrijke

hinderpaal), de keuze om te investeren in capaciteit, ... Wil men op de kar springen en meerwaarde zien in de richting die het centraal bestuur aanwijst? Wil men die (dure) investeringen maken? Hiervoor is een duidelijke politieke wil nodig. Ambtenaren moeten echter wel een zekere druk uitoefenen, de meerwaarde aantonen, en de politiek ondersteunen bij de visievorming, echter ze kunnen die omslag niet alleen forceren.

Doorsteek naar aanbevelingen.

- BBC biedt kansen tot structurele samenwerking tussen stad en OCMW. Het geeft de aanleiding om verder te denken dan enkel de eigen organisatie. Dit is een belangrijke klik in het denken die moet gemaakt worden: denken in functie van 'de groep'. Maar het vergt investeringen in capaciteit en dus politieke beslissingen.
- Die politieke beslissingen komen er niet als er geen impulsen zijn vanuit de ambtenaren/ontvangers. Een gebrek aan capaciteit is dan ofwel een probleem, ofwel een excuus.

3. **Rapportering en analyse** : De rapportering hangt nauw samen met de boekhouding, de gebruikte systemen en de software. Dat betekent dat er op dit vlak nauwelijks samenwerking is. **Op het vlak van financiële analyse is er, een sporadische gezamenlijke analyse van bepaalde dossiers uitgezonderd, over het algemeen geen samenwerking.** In de meeste steden vindt men het wenselijk om de procedures en tools meer op elkaar af te stemmen, zodat de rapportering en analyses van beide een gelijkaardig uitzicht krijgen en zo meer inzicht kan verkregen worden in elkaars rapportering. Dit kan eventueel leiden tot het verzamelen van geconsolideerde gegevens (en zo kan er ook tussen de ondersteunende diensten van stad en OCMW enige benchmarking ontstaan). OCMW's vinden dat dit bovenlokaal moet gebeuren, tussen de OCMW's: dat vinden zij nuttiger, aangezien de meeste rapportering in de eerste plaats eerder te maken heeft met de klantgerichte diensten, die per definitie verschillend zijn tussen stad en OCMW en waar weinig/geen vergelijking mogelijk is. Net als bij boekhouding en jaarrekening zijn het de capaciteit (in mindere mate) en de wil en visie die een rol spelen. Ziet men hier een meerwaarde in en wil men hierin investeren?
4. **Debiteurenbeheer** : In de meeste steden zijn er beperkte vormen van samenwerking voor het debiteurenbeheer. Vaak is dit ad hoc en gebeurt uitwisseling van informatie tussen beide financiële diensten op een informele basis. **In de meeste steden vindt men**

het wenselijk om op dit vlak meer en in meer structurele vorm te gaan samenwerken. Dit kan niet alleen schaalvoordelen opleveren voor de besturen, maar kan ook ten voordele zijn van de burger: als de debiteuren van beide worden samengevoegd, kent die burger één aanspreekpunt en kan men kostenbesparend werken ten aanzien van die debiteur. Hiervoor zijn verschillende lokale oplossingen: van formele vormen als een shared services center, tot meer pragmatische vormen die dan evenwel meer de grijze zone van de huidige regelgeving opzoeken (bijv. informele samenwerking op vlak van debiteuren zoals in Genk). Volgende factoren spelen hierbij een rol :

- a. Het **juridische obstakel van de privacy**, wat maakt dat het delen van bepaalde informatie van de debiteuren (bijv. uit de KSZ) niet zomaar mogelijk is. Formele samenwerkingsvormen als een shared services center botsen op deze juridische beperkingen.
- b. De **schaal van het bestuur** bepaalt of en hoe dit obstakel de lokale efficiëntie en effectiviteit hindert. Voor steden met een kleine schaal zijn informele vormen van samenwerking nog mogelijk (bijv. het samenzetten van beide diensten en daar informeel informatie delen), in steden met een grote schaal (en dus veel debiteuren) is dit praktisch niet mogelijk.
- c. **Verschillen in cultuur en taakhoud** (en taakaanpak) kwamen ook naar voren. Stad en OCMW gaan meestal anders om met hun debiteuren. Stad en OCMW kennen namelijk hoofdzakelijk, maar niet alleen, andere types debiteuren. **Deze verschillen vergen dan ook een verschillende benadering. Enkele steden vinden dat daarom samenwerking niet wenselijk is, terwijl andere steden samenwerking op dit vlak net als een opportuniteit zien om van elkaars aanpak te leren. Bovendien moeten de verschillen niet te extreem worden voorgesteld: er zijn overlappende profielen van debiteuren waarbij stad en OCMW weinig van elkaar verschillen.**
- d. **De ambtelijke verantwoordelijkheid bij het debiteurenbeheer**, namelijk dat de ontvanger volgens de decreten het debiteurenbeheer in ‘volle onafhankelijkheid uitoefent’. Enkele besturen zien dit als een hinderpaal voor samenwerking. De vraag is of dit correct geïnterpreteerd wordt.

Doorsteek naar aanbevelingen

- Samenwerken op het vlak van debiteuren kan voordelen hebben wat betreft efficiëntie (schaalvergroting), maar ook voor de burger. Samenwerking lijkt dus zeer aangewezen, tenminste wanneer schaalvoordelen objectief aangetoond kunnen worden;
- Omwille van de gevoeligheid van de materie is het nodig om de regelgeving aan te passen zodat overheden onderling informatie kunnen uitwisselen, binnen de bescherming die de privacywetgeving steeds moet blijven bieden. Dat is nodig om de groei van praktijkevoluties in de grijze zone te vermijden.

5. **Interne financiële controle : Samenwerking op het vlak van de interne financiële controle is er op dit moment nauwelijks of niet en wordt op dit moment ook niet wenselijk geacht.** In de centrumsteden hanteren beide besturen hiervoor meestal verschillende procedures en processen omwille van het feit dat stad en OCMW met andere doelgroepen werken en daardoor ook een anderssoortige dienstverlening uitbouwen (stad meer administratief t.o.v. OCMW meer markgericht). **Dit maakt dat door de meesten de interne financiële controle gezien wordt als *'maatwerk per organisatie'*.**

Het is echter niet onmogelijk om op het vlak van procedures en processen voor interne financiële controle samen te werken. In Antwerpen gebruikt men door het gezamenlijk financieel platform (zie kader 5) procedures en processen voor de controle. De eigenlijke interne controle wordt wel door beide besturen apart uitgevoerd. Dit wordt gemotiveerd vanuit de decretaal bepaalde individuele verantwoordelijkheid van de ontvangers (beheerscontrole) en de secretarissen (interne controle).

Doorsteek naar aanbevelingen

- De conclusie is dat op dit moment de interne controle nog het best door beide besturen apart wordt uitgevoerd. Dat er een deling van best-practices en procedures en processen kan zijn, toont het voorbeeld van Antwerpen aan.

6. **Andere onderdelen van financieel management** : Onder het deeldomein ‘andere onderdelen van financieel management’ vallen enkele productgerichte onderdelen waarrond er meestal ad hoc wordt samengewerkt, vaak naar aanleiding van concrete opportuniteiten (bijv. schaalvoordelen zoals het verkrijgen van betere voorwaarden bij gezamenlijke overheidsopdrachten). Zo worden in alle centrumsteden in mindere of meerdere mate overheidsopdrachten gezamenlijk georganiseerd. In een paar centrumsteden vindt men het wenselijk om meer (structureel) samen te werken dan op basis van de huidige ad hoc-vormen. In andere steden zien vooral de OCMW’s de meerwaarde niet en denkt men eerder aan bovenlokale initiatieven met andere OCMW’s.

Voor dit deeldomein lijken vooral volgende factoren te spelen:

- a. De **toenemende nood aan meer efficiëntie** die besturen ondervinden, onder impuls van de budgettaire situatie. Deze kan aanleiding geven tot (noodzakelijke) samenwerking. Door samen te werken kunnen sommige zaken wel gedaan worden (wat bij een kleinere schaal eventueel niet kan, bijv. soorten aankopen), en kan het efficiënter, meer kostenbesparend (bijv. betere voordelen bij samenwerking). In sommige steden was die druk er reeds in het verleden waardoor samenwerking tot stand kwam. Die druk neemt in de meeste gevallen ook toe, omwille van de huidige financieel moeilijkere situatie van veel besturen;
- b. Veel producten worden omschreven als **organisatiespecifiek** en desgevallend is het dan niet nuttig om tussen stad en OCMW samen te werken (bijv. catering vooral relevant voor OCMW-rusthuizen). Anderen spreken van mogelijke opportuniteiten bij samenwerking (leren van elkaar over verschillende aankopen, tijd- en expertisewinst, gemeenschappelijke aanwervingen/aanleggen reserves voor bijv. financiële profielen,...). **De vraag is hoe organisatiespecifiek aankopen zoals bijvoorbeeld auto’s, elektriciteit, telefonie zijn. Dat lijkt ons in elk geval niet voor al deze dossiers te gelden;**
- c. Deze productgebonden dossiers lijken vooral te maken te hebben met de **operationele en ambtelijke agenda**. Het zijn vaak heel concrete objecten van samenwerking waarvoor het vrij gemakkelijk is om mensen samen te zetten en te overtuigen van nut en noodzaak. Vaak is dit vrij technische materie, niet politiek geladen, waardoor er ook weinig tot geen politieke tegenkanting is. Al wordt politieke wil ook wel altijd genoemd als stimulerende factor: finaal moet er altijd een politieke toestemming zijn;

- d. Ook structurele factoren spelen een rol : de **verschillende (aankoop)processen in beide diensten kunnen een samenwerking vergemakkelijken of net moeilijker maken**, het reeds bestaan van enkele vormen van samenwerking kan aanleiding geven tot meer samenwerking op het vlak van producten,...;
- e. Het **momentum** lijkt ook een niet onbelangrijke rol te spelen. Deze kwamen vaak naar voren tijdens persoonlijke (informele) interacties (bijv. ongeveer gelijktijdig aflopen van bepaalde contracten, gelijkaardige noden bij beide besturen, ...).

Doorsteek naar aanbevelingen

- Gebruik het begrip ‘organisatiespecifiek’ niet lichtzinnig en bij wijze van uitvlucht: bij de meeste productgebonden dossiers lijkt een structurele samenwerking vaak evident beter. Daarom is het aangewezen samenwerking per dossier telkens opnieuw te overwegen en enkel af te wijzen bij objectieve argumenten (bijv. wanneer er schaalnadelen spelen, zoals soms bij gezamenlijke leningen);
- Poolen van deskundigheid is essentieel: omdat de capaciteit bij beide soms al beperkt is, is dit een daad van behoorlijk bestuur en het verhoogt de efficiëntie.

7. **Externe contacten** : Uit de intakegesprekken bleek hier wel enige samenwerking rond te zijn (vooral informele informatie-uitwisseling, delen van best-practices,... tussen steden en OCMW’s in hun eigen circuits), maar in de gesprekken werden geen uitgebreidere vormen van samenwerking als wenselijk genoemd. De aard van de relatie tussen de financiële diensten en de onderlinge relatie tussen de ontvangers bepaalt of er op het vlak van externe contacten enige informatiedeling is of niet.

6.2.2 Vaststellingen op de 3 gebundelde hoofdgroepen

We bundelden de 7 deeldomeinen in 3 hoofdgroepen: samenwerking inzake planning (financiële planning; BBC), processen (rapportering en analyse; boekhouding en jaarrekening; debiteurenbeheer) en producten (thesauriebeheer overheidsopdrachten). Op hoofdlijnen kwamen we tot volgende vaststellingen:

1. De **deeldomeinen van financieel management die het beheersmatige overstijgen** (zoals de planning, die een beleidscomponent in zich draagt), of die enigszins grijpbaar en meetbaar zijn (zoals debiteurenbeheer wat in wezen niet anders is dan het opvolgen van natuurlijke of rechtspersonen), kennen het ‘meeste’ samenwerking;

2. De **eerder procesmatige deeldomeinen** (boekhouding en jaarrekening, interne financiële controle,...) kennen vaak eigen procedures en eigen verantwoordingslijnen die wellicht minder gemakkelijk op elkaar zijn af te stemmen. Dat kan te maken hebben met structurele gegevens (zoals andere software), het verschil in de huidige financiële systemen (NOB versus NGB), of juridische gegevens (vastgelegde verantwoordelijkheden van ontvangers). De BBC opent, althans in theorie, nieuwe perspectieven die her en der worden gebruikt, maar dat vergt investering in personeelscapaciteit en software;
3. **Productgebonden samenwerking** is er dan weer in alle centrumsteden (in mindere of meerdere mate), maar is vaak beperkt tot ad hoc afstemming voor enkele overheidsopdrachten. Culturele factoren en de verschillende taken van beide besturen vormen soms een obstakel. Toch toont de ruime mate van productgebonden samenwerking in enkele steden aan dat er wel degelijk genoeg producten zijn waar deze factoren samenwerking niet in de weg staan.

Als we deze conclusies terugkoppelen naar onze initiële samenwerkingstypologie (zie hiervoor paragraaf 3.2.2.1 vanaf p. 45), dan kunnen we vaststellen dat vooral op de strategische en operationele niveaus van financieel beheer wordt samengewerkt (dus 'planning' en 'producten'), eerder dan op het niveau van de 'processen'.

6.3 Vaststellingen over lokale factoren

Uit de studie is gebleken dat een aantal lokale factoren determinerend zijn voor het al dan niet samenwerken tussen stad en OCMW op het vlak van financieel management : wat in stad X niet kan omwille van bepaalde factoren, kan in stad Y wel onder impuls van andere of soms dezelfde factoren. Hieronder geven we weer welke lokale factoren en welk samenspel van factoren de omgang met obstakels bepalen.

1. Omgevingsfactoren :

- a. De evolutie naar een breed en meer geïntegreerd of toch minstens beter afgestemd **lokaal sociaal beleid** wordt als een **steeds meer bundelende factor** gezien die samenwerking op een aantal vlakken noodzakelijk maakt. **Gezamenlijk naar buiten optreden in het kader van het lokaal sociaal beleid vereist gezamenlijke planning. Financiële planning en opvolging** vloeien daar haast automatisch uit voort. De omslag van het algemene kader voor het lokaal sociaal beleid naar de lokale praktijk wordt bepaald door specifieke lokale factoren;

- b. De BBC wordt beschouwd als een potentiële samenwerkingsbasis, niettemin geldt ook hier dat dit niet automatisch zo hoeft te zijn. **De doorwerking van lokale factoren bepaalt of de omslag naar BBC als een kans tot (meer) samenwerking of als een bevestiging van de bestaande verhoudingen** wordt beschouwd. BBC op zich alleen is geen doorslaggevende factor;
- c. Er is **steeds meer druk** om te handelen en te denken als **'Groep'** van lokale besturen en we mogen verwachten dat deze druk alleen maar zal toenemen, door centrale overheden verder zal worden gestimuleerd en door de omstandigheden zal worden afgedwongen (financiële problematiek van de lokale besturen). In die zin gaat samenwerking verder dan tussen stad en OCMW alleen.

2. Lokale cultuur :

- a. **Politiek en ambtelijk leiderschap** : dit is zeker het geval voor politiek leiderschap op cruciale momenten (volgehouden visieontwikkeling) maar niet in het minst ook ambtelijk leiderschap, zeker op een aantal (eerder technische) van de zeven deeldomeinen van financieel management;
- b. **Het denken in termen van de 'Groep' of het denken vanuit de eigen organisatie**: dit is een **fundamenteel verschil** tussen de centrumsteden op dit moment (zie ook de impact van hoe het algemene lokaal sociaal beleid wordt ingevuld in stad X of Y), met per stad een eigen historiek en eigen gevoeligheden. We merken evenwel dat het groepsdenken ook in de steden die daarmee bezig zijn, niet vanzelfsprekend verloopt en dat delen van de groep zich bijvoorbeeld aan de invoering van de BBC proberen te onttrekken of er een heel eigen invulling aan willen geven;
- c. Er zijn verschillen tussen OCMW en stad maar op het vlak van financieel management zijn er wellicht meer gelijkenissen dan verschillen, zeker in het perspectief van de BBC. **Het cultiveren en voortdurend benadrukken van de verschillen is een strategie en een obstakel**;
- d. De **capaciteit bepaalt voor een deel de cultuur en de factor capaciteit (wat op zich geen culturele factor is) speelt een belangrijke rol**: het opzetten, coördineren en ondersteunen van samenwerking op het niveau van de Groep vergt investeren in capaciteit, zeker op het niveau van de planning en de boekhouding, en die capaciteit is in veel steden niet in voldoende mate aanwezig. **Het vergt dus een investering en kost op de korte termijn met verwachte baten op de langere termijn. En de manier van kijken naar deze balans maakt dan weer wel deel uit van de cultuur van het lokale bestuur (de**

perceptie op feitelijke en gewenste samenwerking en de perceptie inzake de voor- en nadelen die daarmee verbonden zijn);

- e. Een onderdeel van de lokale cultuur is de **houding en ingesteldheid van de top van de ambtenarij. Het kan zijn dat die top eerder proactief, dan wel reactief is ten aanzien van initiatieven van de centrale overheid.** Tot op dat persoonlijke culturele niveau is deze studie niet doorgedrongen;
- f. Welke opvattingen over management domineren in de beide managementteams en in welke mate sluiten ze op elkaar aan of lopen ze uit elkaar? Ook hier zijn er potentieel grote verschillen die te maken kunnen hebben met de kerntaak (bijv. meer marktgericht OCMW dat voor een aantal diensten in een ‘concurrentiële’ omgeving opereert zoals kinderopvang, woonzorgcentra), de mate waarin van een bestuur ‘regie’ wordt verwacht (lokale opvanginitiatieven, kinderopvang, ...), en de achtergrond van mensen in die teams (de opleiding van topambtenaren kan een verschil maken, hoe economen, juristen, sociologen, of bestuurskundigen naar een ‘organisatie’ en naar management kijken, kan verschillen).

3. Lokale padafhankelijkheid :

- a. **Historische factoren** spelen een rol: de doorwerking van keuzes uit het verleden (bijv. keuze softwareleverancier, gescheiden huisvesting,...);
- b. **Lokale ‘sleutelmomenten’** kunnen die padafhankelijkheid doorbreken; maar een sleutelmoment is maar zo’n moment omdat er een veranderingswil en –cultuur is die het mogelijk maakt om die sleutelmomenten te zien en te willen gebruiken (bijv: de kans om samen gehuisvest te (willen) worden, een nieuwe ontvanger, nieuwe secretaris,...).

4. Lokale structuur :

- a. **De omvang (schaalgrootte)** van de gemeenten en omvang van de besturen (OCMW en stad) speelt een rol (het heeft o.a. een invloed op de aanwezige capaciteit in de organisatie: expertise, financiële middelen,...);
- b. Het al dan niet **opgenomen zijn van de voorzitter in het college en de doorwerking van het schepmodel.** In het algemeen zien we de aanwezigheid van de voorzitter in het college als een stimulerende factor om het kader voor samenwerking te activeren. Het schepmodel dat in de stad eventueel sterk of minder sterk domineert kan samenwerking met het OCMW over sociaal beleid (dat breed vertakt is in de stad) hinderen. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat

managementteams het moeilijk hebben om organisatiebreed en groepsbreed te functioneren;

- c. **Bestaan van reeds gedeelde 'shared services' op andere domeinen en de impact daarvan op het financieel management**, of op het samenwerken inzake financieel management;
- d. **Overlegvormen over het lokaal sociaal beleid en over management**; eventueel managementteams die breed zijn samengesteld (met leidende ambtenaren uit OCMW en stad);
- e. **De mate waarin binnen de managementteams wordt samengewerkt of dat minder gebeurt**; de mate waarin managementteams leiding geven aan de beleids- en beheerscyclus.

5. Schaal als objectief structureel element?

- a. Er is nog **geen evaluatie van de effecten van de steden die stappen zetten naar samenwerking**: de evolutie is nog zo pril dat het nog niet mogelijk is om effecten van schaal aan te geven. De centralisatie van twee besturen kan enkele positieve effecten met zich meebrengen: het kan opbrengen door kennisdeling (best practices), efficiëntere en effectievere planning en besteding van middelen, betere voorwaarden bij leveranciers door grotere schaal, meer duidelijkheid voor de burger (bijv. 1 loket),... Anderzijds kan het ook negatieve effecten genereren: weerstand in de besturen, nieuwe systemen die niet altijd als adequaat worden ervaren of die niet werken als voorzien, geen gevoel van eigenaarschap meer, verborgen kostprijs van de veranderingen,... Door het prille karakter van vele samenwerkingsverbanden kan hier echter voorlopig weinig over gezegd worden;
- b. Het **lijkt ons echter dat schaalafwegingen al bij al een relatief element zijn**. Hier en daar is het voor de productgebonden samenwerking aan de orde en is het ook technisch operationeel te maken, maar in het algemeen **wordt de schaal ofwel doelbewust als een probleem voorgesteld en is schaal een excuus, ofwel is er bereidheid de schaalproblematieken te overstijgen en er iets aan te doen**. Schaal is dus enerzijds voorwerp van de strategische positionering en anderzijds is duidelijk dat schaal zelden een objectief gegeven is, eerder een element waarmee men omgaat;

- c. Antwerpen toont aan dat het **werken met geïntegreerde systemen veel investeringen in capaciteit kost**. Die capaciteit is in veel (kleinere) steden gewoon niet aanwezig. **Maar is dat een schaalprobleem of is het een onderdeel van de cultuur?** Is het niet kunnen investeren of niet willen investeren of nog niet de behoefte voelen om daar nu al in te investeren? Het voorbeeld van Genk toont aan dat ook een ‘kleinere’ stad hierin kan investeren.

6.4 Aanbevelingen op de hoofdlijnen

In de inleiding van de conclusies stelden we reeds de vraag of er eigenlijk wel moet worden samengewerkt. Is samenwerking per definitie noodzakelijk en is het overal even intens nodig en wenselijk? Tot welke aanbevelingen komen we op hoofdlijnen?

1. We kunnen die vraag genuanceerd beantwoorden, net omdat we het begrip **‘samenwerking’ uit zijn algemeenheid hebben gehaald**. Op deze vraag is in zijn algemeenheid immers geen antwoord te geven. Binnen die termen zorgt dat alleen maar voor verwarring en naast elkaar praten. Dat moet in elk geval worden vermeden, tenzij men het debat bewust uit de weg wil gaan, dan is dat daarvoor een uitstekend middel;
2. Wij hebben samenwerking ontleed op zeven deeldomeinen van het financieel management en diverse finaliteiten geformuleerd. Het meest extreme scenario is dat OCMW en stadsbestuur alles samen doen, op alle deeldomeinen en via één shared services center, inclusief één financiële dienst en één secretariaat. Dat is voor ons niet de norm om de samenwerking te beoordelen. **Afhankelijk van het domein, van de stand van zaken in een stad en van de lokale noden kan samenwerking per domein gevarieerd zijn, in ambities, finaliteit en vormen**. Het is nuttig dit ‘grid’ om samenwerking te ontrafelen als **basis voor het lokale debat** te gebruiken;
3. **Op het niveau van samenwerking inzake planning vinden wij dat stad en OCMW naar meer geformaliseerde samenwerking moeten groeien en dat daar in veel steden nog belangrijke stappen te zetten zijn in de richting die Antwerpen, Genk en nu ook Gent zijn ingeslagen**. Dit hangt sterk samen met, en is een verantwoordelijkheid voor, het politieke leiderschap maar dat vergt minstens actieve ondersteuning van het ambtelijke leiderschap op het niveau van secretarissen en ontvangers. Het denken in termen van de ‘Groep’, het begrip dat in die drie steden wordt gebruikt, staat daarbij voorop. In andere steden is men nog ver verwijderd van het ‘Groeps’-gevoel. Een nuance hierbij is wel dat sommige steden (bewust) zuinig

omgesprongen zijn met verzelfstandiging (AGB's, IVA's, VZW's, ...), waardoor de mogelijke onbeheersbaarheid van de entiteiten binnen de 'groep' mogelijk ook minder problematisch is. Blijven natuurlijk wel sowieso stad, OCMW en de lokale politie over als afzonderlijke entiteiten;

4. **Op het niveau van de producten vinden wij dat de richting van meer samenwerking noodzakelijk is: het bundelen van de expertise of het beter gebruiken van de (soms beperkt aanwezige) expertise leidt tot meer efficiëntie en in het algemeen is de efficiëntiewinst om via samenwerking producten in de markt te zetten nagenoeg vanzelfsprekend**, met enkele uitzonderingen als bevestiging van deze regel. Op dit niveau adviseren wij om de basishouding om te keren en om dit als politiek richtsnoer te nemen bij het aftoetsen van de voorbereiding en van de beoordeling van de beslissing met betrekking tot dit soort dossiers: wordt er vanuit de 'Groep' gedacht of niet? De basishouding zou moeten zijn dat voor dit soort dossiers per definitie wordt samengewerkt en dat daarvan slechts kan worden afgeweken als dat gemotiveerd gebeurt. Dus niet: 'we werken niet samen, tenzij...'; maar **'we werken samen, tenzij...'**. Die uitzonderingen op het basisprincipe kunnen gerechtvaardigd zijn: voor bepaalde gespecialiseerde producten kunnen stad of OCMW zelfstandig de markt op of kunnen gemeenten of OCMW's daarvoor met andere gemeenten of andere OCMW's samenwerken. Een pleidooi dus om het 'idee' van samenwerking inzake producten, via het principe van 'shared services' vaker in overweging te nemen. Hoe dat concreet vorm kan krijgen, wordt in het volgende punt besproken;
5. Hoe die **'shared services' eruit moeten zien, kan gevarieerd** zijn; het hoeft niet uniform te zijn of van bovenaf te worden opgelegd. Het concept van 'shared services' omvat per definitie een continuüm van mogelijke vormen. Soms kan het volstaan dat expertise gedeeld wordt; of dat één dienst voor de beide besturen optreedt; soms kunnen mensen van de beide besturen met elkaar afspraken maken; soms kan naar één dienst worden geëvolueerd, eventueel met interne specialisatie of klantgroepen; soms is intergemeentelijke of inter-OCMW samenwerking misschien meer aangewezen;
6. **Op het niveau van de processen en met name inzake boekhouding zijn de moeilijkste problemen te situeren**. Hier werkt de padafhankelijkheid en de regelgeving het sterkst door en hebben beide elkaar in de loop van de jaren versterkt. Dat heeft geleid tot werken met aparte software; of het niet beschikken over voldoende personeel met de juiste capaciteiten. **In de steden die daarvoor kiezen is de padafhankelijkheid gunstiger dan in de steden die daarvoor en daarom niet kiezen of sterk aarzelen**.

Het volledig integreren van boekhoudingen of het werken met één platform waarop twee boekhoudingen draaien kost veel geld en vereist veel interne of externe capaciteit. In de meeste Vlaamse centrumsteden en OCMW's is deze **capaciteit nu niet aanwezig** bij de financiële diensten. Samenwerken heeft maar zin als er voldoende leiderschap en middelen zijn en die condities zijn in een aantal steden niet aanwezig waardoor samenwerking op dit vlak nagenoeg zonder voorwerp is. Dat betekent dat de BBC alleen niet voor meer samenwerking zal zorgen.

BIBLIOGRAFIE

- Agentschap voor binnenlands bestuur, s.d., Zijn alle ontvangers nu financieel beheerders?
Geraadpleegd.via:
<http://binnenland.vlaanderen.be/financi%C3%ABn/faq/gemeentedecreet-taken-financieel-beheerder-ontvangers-financieel-beheerders>
- 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
- OCMW Antwerpen, 2003, Jaarverslag 2003. Geraadpleegd via: http://ocmw.antwerpen.be/docs/Overig/OCMW/Jaarverslagen/Jaarverslag_2003.pdf
- 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.
- Stad & OCMW Sint-Niklaas 2010, *ICT Management en Algemeen kader synergie*. Geraadpleegd via: <http://www.kenniscentrumvlaamsestedden.be/management/Samenwerkingstad-OCMW/Documents/ICT%20management.pdf>
- Suykens, M., 2010, Gemeente en OCMW: tweespalt of tweespan?, in: *Van Garssen, 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.
- Vanderstappen, P. et al., 2010, Veel gestelde vragen over de samenwerking tussen gemeente en OCMW, *VVSG*. Geraadpleegd via: http://www.vvsg.be/werking_organisatie/personeel/documents/mdl%20d1093%20-%20faq%20relatie%20gemeente-ocmw.pdf
- 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 Schuylenbergh, P., 2012, Meer autonomie aan de OCMW's?, in: *Lokaal*, 1 juli 2012, p. 5.
- Van Waarden, F., 1992, Dimensions and Types of Policy Networks, in: *European Journal of Political Research*, 21, p. 29-52.
- Vlaamse Regering, 2009, Beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014. Geraadpleegd via http://www.vlaanderen.be/sites/default/files/documents/10_bestuurszaken_2009_2014.pdf
- Vlaamse Regering, 2011, Witboek Interne Staatshervorming 8 april 2011. Geraadpleegd via http://ikdoe.vlaandereninactie.be/wp-content/uploads/2011/02/Witboek_Interne_staats_hervorming.pdf
- Vlaamse Regering, 2011, Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 19 december 2008 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Geraadpleegd via http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/ocmwdecreet/Documents/VR%202011%200912%20DOC.1286-3%20Wijziging%20OCMW-decreet%20-%20memorie.pdf
- VLD-CDO-GROEN!-SP.A-SPIRIT Mechelen, 2007, Beleidsverklaring 2007-2012. Geraadpleegd via http://www.mechelen.be/_uploads/Diensten/Bestuurlijk_Beheer/downloads/beleidsverklaring_2007_2012.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-rapport maart 2007*.
- Weets, K., 2011, Financieel Management, p. 233-263, in : *Bouckaert, G. et al., Handboek Overheidsmanagement*, Leuven: Instituut voor de Overheid.
- Welzijnzorg Kempen, 2011, Gemeente en OCMW: de noodzaak van een systematische verandering en de kunst van het samenwerken. Geraadpleegd via: http://www.welzijnzorgkempen.be/download/cat_view/74-artikels.html

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

Möbius, s.d., Voorbeeldslides procesanalyse van het integratietraject van de financiële diensten stad-OCMW Genk

VVOS-studiedag van 27 september 2011 te Antwerpen

BIJLAGEN

Bijlage 1: Beheersmatige samenwerking stad-OCMW op het vlak van financieel management in 2010

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 ontvanger

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 diensthouders 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 (bijvoorbeeld 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 (bijvoorbeeld 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 helicopterview 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 wetmatigheidcontrole 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 toezichhoudende 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 ontplooien 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 : Data en deelnemers + vragenlijst intakegesprekken

Stad	Datum	Deelnemers
Kortrijk	11/01/2012 (16u-18u)	- Philippe Awouters (OCMW-secretaris) - Geert Hillaert (stadssecretaris) - Luc Sabbe (OCMW-ontvanger) - Johan Vanhoutte (stadsontvanger)
Turnhout	20/01/2012 (10u-12u)	- Bart Michiels (OCMW-secretaris) - Filip Buijs (stadssecretaris) - Jan Swinnen (OCMW-ontvanger) - Frank Heirwegh (stadsontvanger)
Aalst	27/01/2012 (10u-12u)	- Carine Pletinckx (wd. OCMW-secretaris) - Reginald Van Hecke (wd. stadssecretaris) - Piet Persoons (stadsontvanger)
Roeselare	03/02/2012 (10u-12u)	- Geert Sintobin (OCMW-secretaris) - Geert Bucket (OCMW-ontvanger) - Katrien Verbrugge (stadsontvanger)
Hasselt	09/02/2012 (14u-16u)	- Willy Vandael (OCMW-ontvanger)
Oostende	10/02/2012 (9u-11u)	- Guy-Paul Libin (OCMW-secretaris) - Kristof Beuren (stadssecretaris) - Jurgen Seys (OCMW-ontvanger) - Christina De Prêtre (stadsontvanger)
Leuven	15/02/2012 (14u-16u)	- Koen Wuyts (OCMW-secretaris) - Gust Vriens (stadssecretaris) - Stefaan Verhaeghe (OCMW-ontvanger) - Luc Aerts (stadsontvanger)
Mechelen	22/02/2012 (13u-15u)	- Jan Bal (OCMW-secretaris) - Erik Laga (stadssecretaris) - Johan Verhulst (adjunct stadssecretaris) - Ann Gods (OCMW-ontvanger) - Rik Schaerlaeken (stadsontvanger)
Genk	24/02/2012 (13u30-15u30)	- Jan Creemers (OCMW-ontvanger) - Mia Aerts (stadsontvanger)
Antwerpen	29/02/2012 (13u30-16u)	- Marc De Bens (OCMW-secretaris) - Erik Peeters (OCMW-ontvanger) - Eddy Schevernels (stadsontvanger)
Gent	01/03/2012 (16u-18u)	- Luc Kupers (OCMW-secretaris) - Paul Teerlinck (stadssecretaris) - Geert Vergaerde (OCMW-ontvanger) - Daniël Verbeken (stadsontvanger)
Brugge	05/03/2012 (9u-11u)	- Hubert Parrein (OCMW-secretaris) - Johan Coens (stadssecretaris) - Luc Sap (OCMW-ontvanger) - Cathy Brouckaert (stadsontvanger)

Sint-Niklaas	07/03/2012 (14u-16u)	<ul style="list-style-type: none"> - Tjeu Van Diessen (OCMW-secretaris) - Marie-Louise Chalmet (stadssecretaris) - Ronan Rotthier (adjunct-stadssecretaris) - Luc Vermeiren (OCMW-ontvanger) - Bart Foubert (stadsontvanger) - Tom Speleman (adviseur interne communicatie)
--------------	----------------------	---

Vragenlijst

VRAAG 1. Is er voor dit deeldomein nu reeds samenwerking tussen de centrumsteden en hun respectieve OCMW's?

VRAAG 2. Voor welke onderdelen van dit deeldomein wordt er wel samengewerkt en voor welke niet?

VRAAG 3. Welke vorm(en) neemt deze samenwerking aan op deze 4 dimensies?

- Niveaus van samenwerking in de Beleids- en beheerscyclus
 - Strategische processen (=beleidskeuzes)
 - Tactische processen (=organisatie dienstverlening)
 - Operationele processen (=beheer dienstverlening)
- Plaats van samenwerking in het organogram
 - Politiek-politieke samenwerking
 - Politiek-ambtelijke samenwerking
 - Ambtelijk-ambtelijke samenwerking
 - Publiek-private samenwerking
- Bestuurlijke schaal samenwerking
 - Samenwerking op binnenlokale schaal (bijvoorbeeld deelgemeente, wijk, district)
 - Samenwerking op lokale schaal (schaal gemeente, stad)
 - Samenwerking op bovenlokale schaal (bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking)
- Mate van formalisering van de samenwerking
 - Informele samenwerking
 - Formele samenwerking

VRAAG 4. Is samenwerking wenselijk voor onderdelen van dit deeldomein waarrond nu nog niet wordt samengewerkt?

VRAAG 5. Is samenwerking daarnaast ook mogelijk voor de onderdelen van dit deeldomein waarrond nu nog niet wordt samengewerkt? (of zijn er juridische, technische, culturele,... obstakels?)

VRAAG 6. Indien samenwerking zowel mogelijk als wenselijk is voor bepaalde onderdelen van dit deeldomein waarrond nu nog niet wordt samengewerkt, welke vorm neemt deze samenwerking dan bij voorkeur aan op deze 4 dimensies? (zie de vormen onder vraag 3).

Bijlage 4 : Data en deelnemers + vragenlijst focusgroepen

Data en deelnemers :

- *Focusgroep 1* : Samenwerking op het vlak van financiële planning, het project-BBC, rapportering en analyse (14 mei 2012)
Deelnemers: M. Aerts (stad Genk), L. Sap (OCMW Brugge), E. Peters (OCMW Antwerpen), P. Renier (stad Antwerpen) en J. Seys (OCMW Oostende).

- *Focusgroep 2* : Samenwerking op het vlak van boekhouding en jaarrekening, en het debiteurenbeheer (23 mei 2012)
Deelnemers: M. Aerts (stad Genk), J. Creemers (OCMW Genk), E. Peeters en W. Symoens (OCMW Antwerpen), K. Verbruggen (stad Roeselare), G. Bucket (OCMW Roeselare) en W. Vandael (OCMW Hasselt).

- *Focusgroep 3* : Samenwerking op het vlak van ‘andere onderdelen van financieel management’, zijnde thesaurie en actief schuldbeheer, beheer pensioenreserves, en overheidsopdrachten (5 juni 2012)
Deelnemers: A. Gods (OCMW Mechelen), L. Vermeiren (OCMW Sint-Niklaas), D. Verbeken (Stad Gent), G. Vergaerde (OCMW Gent) en S. Verhaeghe (OCMW Leuven).

Vragenlijst

1. Inleidende vragen

- a. *Inleidende vraag 1* : Hoe ziet de huidige en/of de gewenste samenwerking er uit?
- b. *Inleidende vraag 2* : Wat zijn/waren de motieven voor deze (gewenste) vorm(en) van samenwerking?

2. Centrale onderzoeksvragen

- a. *Centrale onderzoeksvraag 1* : Welke zijn de factoren (randvoorwaarden, opportuniteiten en obstakels), uit de omgevingscontext of uit de lokaal-specifieke context, die een rol spelen voor het al dan niet samenwerken, of voor de mate van samenwerking?
- b. *Centrale onderzoeksvraag 2* : Wordt de samenwerking geëvalueerd? Zo ja, hoe en wat is de uitkomst van die evaluatie?

Bijlage 5 : Deelnemers focusgroep beleidsrelevante voorstellen

De focusgroep vond plaats op 11 september 2012 op de Hogeschool Gent

Leden stuurgroep :

- Linda Boudry (Kenniscentrum Vlaamse Steden)
- Johan Coens (stadssecretaris Brugge)
- Ann Gods (OCMW-ontvanger Mechelen)
- Jan Leroy (VVSG)
- Piet Persoons (stadsontvanger Aalst)
- Luc Sap (OCMW-ontvanger Brugge)
- Daniël Verbeken (stadontvanger Gent)
- Johan Verhulst (adjunct-stadssecretaris Mechelen)

Andere deelnemers :

- Jurgen Seys (OCMW-ontvanger Oostende)
- Stefaan Verhaeghe (OCMW-ontvanger Leuven)
- Luc Vermeiren (OCMW-ontvanger Sint-Niklaas)
- Jan Swinnen (OCMW-ontvanger Turnhout)

Bijlage 6 : Synthesetabellen intakegesprekken

De volgende pagina's bevatten de synthesetabellen van de intakegesprekken in de 13 centrumsteden. Deze staan in alfabetische volgorde gerangschikt.

In de uiterst linkse kolom in de tabellen staan de 7 deeldomeinen van financieel management. Elk deeldomein is onderverdeeld in de 'huidige onderdelen waar samenwerking' en 'wenselijke onderdelen waar samenwerking'. Naast deze twee staan telkens de onderdelen die in het intakegesprek werden vernoemd als onderdelen van dat bepaalde deeldomeinen waar samenwerking (wenselijk) is. Bijvoorbeeld in Aalst staat onder het deeldomein 'financiële planning' de 'thesaurie' als onderdeel waar momenteel (een zekere) samenwerking rond is. Thesaurie staat in Aalst ook nog eens als onderdeel van financiële planning waar ook meer samenwerking wenselijk is.

De kolom 'wijze samenwerking' bevat wat meer uitleg over de wijze en de vorm waarop rond dat onderdeel wordt samengewerkt, of welke vorm van samenwerking hierrond wenselijk wordt geacht.

In de uiterst rechtse kolom staan de obstakels die vernoemd werden die de wenselijke vorm van samenwerking voor dat bepaalde onderdeel van dat deeldomein verhinderen. Zo staat in Antwerpen de privacyregelgeving als juridisch obstakel voor de wenselijke vorm van samenwerking op het vlak van debiteurenbeheer.

Ten slotte moet er nog vermeld worden dat er bij sommige deeldomein staat 'geen (verdere) samenwerking (wenselijk)'. Dit betekent niet dat men daarom op dat vlak tégen samenwerking zou zijn, maar enkel dat er op het moment van de intake geen opportuniteiten waren voor samenwerking voor dat deeldomein, of dat er nog niet over was nagedacht.

Aalst

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Beperkt tot bespreking dotatie: bij begin legislatuur: afspraken in een politiek-ambtelijke context (de beide ontvangers en schepen financiën) over dotatie OCMW. Daarna formeel bekrachtigd in het CBS.	
		Thesaurie	<ul style="list-style-type: none"> - Rekeningen in overschot: vroeger jaarlijks overlegd (wat mag er in het OCMW blijven en wat moet terug naar de stad?). Sinds 2012: formele politieke beslissing: alles terug naar de stad. - Maandelijkse toelage OCMW: informele contacten tussen ontvangers over maandelijks doorstorten van toelage naar OCMW (zuiver operationeel). Bijvoorbeeld stuk toelage pas later doorstorten om financiële redenen bij de stad op dat moment. 	
		Middelen stedenfonds (vroegere middelen die lokale actoren uit stedenfonds kregen, nu zijn dat 'gewone' middelen)	Stad en OCMW verdelen middelen stedenfonds over lokale sociale actoren. Over besteding van die middelen een gezamenlijke controle (zowel financieel als inhoudelijk) door een politiek-ambtelijke werkgroep.	
		Parameters	Operationele, ambtelijke afspraken: 1x per jaar samen om afspraken te maken rond de te hanteren parameters voor o.a. personeelsuitgaven (afpraak om zelfde indexsprongen toe te passen)	
	Wenselijke	MJP en dotatie	<p>In 1^{ste} fase: meer gegevensuitwisseling OCMW naar stad over MJP (bijvoorbeeld hoe is de opmaak van het budget verlopen, watzijn de grote krachtlijnen,...). Probleem nu:</p> <ul style="list-style-type: none"> - te beperkt - vaak niet tijdig <p>=> probleem: stad kan toezichtsrol niet ten volle benutten.</p> <p>Stad wil ook meer gegevens uitwisselen over hun MJP: zo vertrouwen vergroten tussen beide besturen (ontvanger OCMW hiervoor vragende partij).</p> <p>Vorm: in ambtelijke context = MAT beide samen. Vroeger: 3-maandelijks overleg stad-OCMW. Nu OCMW-voorzitter is toegevoegd aan CBS dit afgeschaft.</p>	Fysisch obstakel: aparte locatie. (Stad was vragende partij om samen in één gebouw te zitten bij een vorige verhuis)
		Thesaurie	Leningen aan OCMW of ziekenhuis: kredieten ter beschikking van OCMW of ziekenhuis i.p.v. dat stad het gaat beleggen => zo moet OCMW/ziekenhuis geen leningen aangaan bij externe en vermijden ze debetinteressen.	Financieel obstakel: betalen RV: eerder over nagedacht, stilgevallen bij vraag of hierop RV moest toegepast

				worden.
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	Door gebruik verschillende systemen vroeger (NGB vs. NOB) en ook nu (stad reeds BBC, OCMW nog NOB), nog niet de behoefte gevoeld samen te werken.	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/
3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Rapportering	Meer afstemmen op elkaar en meer delen van rapporteringen.	(Gegevensverzameling bij OCMW niet gedetailleerd?)
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Fiscale debiteuren	Formeel akkoord (Collegebeslissing): stad brengt, in de laatste fase voor ze naar de deurwaarder stapt, de lijsten met personen die hun belasting niet betaalden, over naar het OCMW. Voor belastingplichtigen die bij het OCMW een dossier (eventuele andere schulden) wacht stad af => OCMW bemiddelen (voor zover mogelijk), vooraleer stad over gaat tot dwangmaatregelen.	
	Wenselijke	Alle debiteuren	Gezamenlijke opvolging debiteuren: informatie-uitwisseling rond zowel fiscale als niet-fiscale debiteuren, gezamenlijke aanpak zoals bij fiscale debiteuren (elk volgens eigen specialiteit).	Technisch obstakel: gebruik verschillende software. Vroegere pogingen samenwerking rond IT mislukt.
5. Interne financiële controle	Huidige	Visum	Informeel ambtelijke contacten over hoe dit bij de stad werd gedaan bij de invoering ervan, in het kader van de toekomstige invoering in het OCMW (was in 2007 nog geen verplichting voor het OCMW, wel voor de stad)	
		Controle beslissingen	Stad krijgt van OCMW-raad gedetailleerde lijst van beslissingen. Algemeen Secretariaat van de stad verspreidt die over de diensten (bijvoorbeeld lijst met gunningen → dienst gunningen, beslissingen personeel → personeelsdienst, financiële beslissingen → financiële dienst,...). Daarna aan de betrokken diensten om na te gaan of ze een bepaald dossier moeten opvragen of niet (toezichhoudende rol)	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	Juridisch/technisch obstakel: aparte wetgeving, gebruik van verschillende systemen

6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Overheidsopdrachten: -Aankopen energie, producten keukens, maaltijdcheques,... -Pensioenfond	-Puur operationeel gezamenlijk aankopen sommige producten. Stad = trekker: zij beschikken hiervoor over meer personeel. De stad schrijft aanbesteding uit, waar OCMW mee kan op intekenen. -Formele samenwerking op vlak opvolging pensioenen. Beide besturen hadden apart pensioenfond → sinds 2010: samengevoegd (financieel voordelig voor beide)	
		Project 'goedkope leningen voor energiebesparende maatregelen'	VZW met 3 partners die elk hun taak: stad, OCMW + externe partner. Doel samenwerking: goedkope leningen voorzien voor energiebesparende maatregelen.	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
7. Externe contacten	Huidige	Externe audit bij OCMW	Fin. beheerder stad betrokken in cel ABB en Provincie die controle doet op de rekeningen van OCMW. Op voorhand krijgt fin. beheerder stad de vragen die het toezicht stelt, van fin. beheerder OCMW	
	Wenselijke	EVA's: het ziekenhuis	Ziekenhuis: belangrijke entiteit. Vroeger hierover meer informatie-uitwisseling tussen OCMW en stad. Nu stad nog weinig gegevens over het ziekenhuis bijvoorbeeld wanneer er tekorten zijn, wordt dit door het ziekenhuis doorgegeven aan het OCMW en door het OCMW doorgegeven aan de stad. Wenselijk hierover gestructureerd te overleggen.	Nee

Antwerpen

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP	<p>Verregaande samenwerking: MJP vertrekt van bestuursakkoorden (die van beide besturen apart, maar op elkaar afgestemd). Daarin staan gemeenschappelijk gedefinieerde doelstellingen (100-tal). De uitvoering ervan worden verdeeld onder verschillende partners Groep Antwerpen (=kernentiteiten stad en OCMW met vele ‘dochters en zonen’ die onder één van beide: verzelfstandigde agentschappen e.d.).</p> <p>Aansturing en monitoring door strategische cel o.l.v. strategische coördinator. Voor gemeenschappelijk geformuleerde doelstellingen telkens regisseur aangeduid (van stad of OCMW): werkt organisatieoverschrijdend. Hierdoor verschillende partners in zelfde timing voor cyclus opmaak budgetten. De dienst heeft volledig ambtelijke samenstelling.</p>	
		Dotatie (jaarlijks budget stad en OCMW, gemeentelijke dotatie aan OCMW)	<p>Jaarbudget beide organisaties gebaseerd op gezamenlijke MJP: bepaalde elementen uit MJP ‘uitgeknipt’ = basis budget voor lopend jaar en de gemeentelijke dotatie aan het OCMW (operationele uitvoering via budgetopmaak-tool BPC: zie bij ‘2.Boekhouding en jaarrekening’). Gezamenlijke afspraken uit MJP moeten worden gerespecteerd in budget. Hier jaarlijks zekere beleidsmatige discussie over: elk jaar andere accenten uit de maatschappij die een invloed hebben op het jaarlijks budget + ook steeds gekeken of de noden nog hetzelfde zijn als die bij de opmaak van het MJP. Maar in feite blijft de kern behouden van het bestuursakkoord en het MJP.</p>	
		Stedenfondsmiddelen	<p>Samenwerking over de verdeling stedenfondsmiddelen (wie doet wat, wie gaat waarin investeren,...). Gemeenschappelijk beheer van fondsen vanuit AG VESPA (staan in voor verdeling fondsen, rapportage,...)</p>	
		Thesaurie	<ul style="list-style-type: none"> - Thesaurieplanning: OCMW deelt tijdig (afzonderlijk uitgewerkte) thesaurieplanning mee aan de stad. Zo kan stad hier rekening mee houden in haar planning. Is basis voor de operationele samenwerking rond thesaurie. - Politiek akkoord (formeel vastgelegd in Valentijnsakkoord) dat beide ontvangers opdracht hebben er voor te zorgen dat er geen thesaurieproblemen optreden bij één van beide besturen. Dat niet de banken moeten gecontacteerd worden om over voldoende financiële middelen te beschikken, maar dat ze kunnen rekenen op elkaar. - Operationele samenwerking rond thesaurie (formeel vastgelegd in Valentijnsakkoord in 2002): <ul style="list-style-type: none"> • Afspraak om afhankelijk van de noden van het OCMW een versnelde/vertraagde uitbetaling van de dotatie. • Prefinanciering OCMW-investeringen (convenant in 2001, sindsdien 	

			<ul style="list-style-type: none"> herwerkt in 2005 en 2008) • Gezamenlijke (mega) lening stad-OCMW in 2007 (125 mio euro) • Financieringscontracten met ‘dochteren en zonen’ die niet op de markt kunnen: stad of OCMW doet hun in hun plaats (‘sluis’) 	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Boekhouding (ERP-pakket SAP als financieel platform)	<p>Gemeenschappelijk financieel platform (ontwikkeld door Digipolis) voor stad, OCMW, Lokale politie en nog enkele verzelfstandigde entiteiten (Zorgbedrijf Antwerpen, AG Kinderopvang,...):</p> <ul style="list-style-type: none"> - gemeenschappelijk boekhoudpakket SAP: zorgt voor zelfde methodiek, procedures, spreken zelfde taal. - Volledig ontwikkeld volgens de vereisten van BBC (waar stad en OCMW samen piloot zijn) <p>Waar nodig differentiatie mogelijk (maatwerk), maar dit wordt binnen de perken gehouden omdat dit o.a. voor moeilijkheden zorgt bij volgende releases (maatwerk zorgt voor recurrente kost)</p>	
		Budgetopmaak (BPC)	<p>Gezamenlijke budgetopmaak-tool BPC:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afstemmen beide budgetcycli (timing) - Vertalen bestuursakkoord naar doelstellingen - Budgettering naar alle niveaus van doelstellingen (SD/ND/OD) 	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
3. Rapportering en analyse	Huidige	Registratie	<p>De registratie is gemeenschappelijk en wordt gestuurd vanuit de strategische coördinatie. Door het gemeenschappelijk financieel platform maken stad en OCMW (en sommige andere verzelfstandigde entiteiten) ook gebruik van dezelfde systemen van registratie en rapportering: het gezamenlijk rapporteringsplatform Cognos. Er zijn centrale referentiesystemen (bijvoorbeeld unieke identificatienummer voor personen, bedrijven, producten,...) die ervoor zorgt dat beide kunnen verwijzen naar dezelfde producten in de rapportering (schaalvoordelen en voordeel van transparantie t.o.v. elkaar).</p> <p>Er wordt gewerkt vanuit de doelstellingen en niet vanuit beide besturen. Iedereen die meewerkt aan een doelstelling (of die nu van stad of OCMW is) is verantwoordelijk voor de correcte registratie in het registratiesysteem, waaruit de rapportage volgt.</p>	

		Kwartaalrapportage	Kwartaalrapportering door strategisch coördinator aan CBS (waarin ook de OCMW-voorzitter) over gezamenlijke doelstellingen. Gebeurt o.b.v. mijlpalen: wanneer moet welk onderdeel van een doelstelling gerealiseerd zijn. Tijdens de kwartaalrapportage in het CBS worden indien nodig over sleutelkwesties omtrent de doelstellingen beslissingen genomen.	
		Rapportering stedenfondsmiddelen	Rapportering over de stedenfondsmiddelen naar de subsidiërende overheden gebeurt gemeenschappelijk door AG VESPA.	
		Financiële analyses	Financiële analyse gebeurt grotendeels afzonderlijk bij stad en OCMW en zelfs afzonderlijk in de verschillende autonome 'dochters en zonen'. Door de homogeniteit in de raden van bestuur tussen de autonome entiteiten en de stad of OCMW, is er wel een zekere eenheid naar uitwisseling van informatie. Wanneer een financiële analyse gebeurt in de ene entiteit en er is één in een andere, kan er eventueel benchmarking tussen beide. Maar dit gebeurt niet structureel	
	Wenselijke	Parameters voor analyses en Activity Based Costing	Ontwikkeling gebruik parameters voor analyses momenteel nog aan de gang (bijvoorbeeld welke parameters gebruik je om kost van wagenpark te meten e.d.). Discussie over nog meer aan activitybasedcosting te doen dan nu (standaardkost per dossier e.d.). Daarvoor koppeling van procesanalyses (die beide stad en OCMW reeds gedaan zijn) aan producten (daarvan bestaat een inventaris voor stad en OCMW) nodig. Wanneer die koppeling gebeurt, is het mogelijk de werkelijke kostprijs (budget, personeel, tijd,...) te bereken van de producten.	Nee
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Debiteurenbeheer	Informeel uitwisseling van informatie tussen ambtenaren over debiteuren, waarna afstemming van de debiteuren op basis van de 'specialisatie' van beide besturen. De 'niet-kunners' behandeld door OCMW, 'niet-willers' door stad.	
		Subsidies	AG VESPA screent voor de ganse Groep Antwerpen naar (vooral de grotere Europese) subsidies en beschikt over de expertise voor het opbouwen en indienen van subsidiedossiers (schaalvoordeel). De kleinere subsidies of subsidies die sterk gerelateerd zijn aan bepaalde activiteiten van één bestuur worden meestal afzonderlijk per bestuur en per dienst bekeken.	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer	Shared services center opzetten voor het debiteurenbeheer: <ul style="list-style-type: none"> - 1 beheerder, 1 dossier voor Groep Antwerpen - 1 gemeenschappelijke debiteurenflow - 1 programma voor stad en OCMW 	Juridische obstakels: <ul style="list-style-type: none"> - automatische link debiteuren-database OCMW-stad mag niet -Autonomie fin. beheerder (art. 94)

5. Interne financiële controle	Huidige	Procedures	Gemeenschappelijk financieel platform zorgt ervoor dat ook dezelfde procedures voor interne financiële controle worden gebruikt. (bijvoorbeeld zelfde flow van in- en uitgaande facturen, goedkeuringsflow, rolbepaling, functiescheiding...).	
		Inspectie Financiën	Interne audit die werkt voor de ganse Groep Antwerpen: doet controle van de boekhouding en het budget. Voornaamste taak is alle nota's die op CBS komen financieel te controleren (is niet het visum!). Doen de dubbelcheck om te kunnen of cijfers die lokaal worden opgesteld wel de realiteit voorstellen.	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Stad en OCMW zijn gezamenlijk piloot voor BBC. Dit door omstandigheden : softwarepakket van het OCMW (Oracle) was 'uitdovend' (nieuwe update te hoge kostprijs) + de Stad zocht een nieuw pakket (waar men kon werken rond beleid en doelstellingen). Toen GFP geïntroduceerd volgens de vereisten van BBC.	
		Projecten rond nieuwe woonkernen	Samenwerking tussen stad en OCMW rond het afstemmen van stadsprojecten, stedelijk onderwijs,... met woonzorgprojecten, serviceflatsprojecten, sociale woningprojecten,...	
		Overheidsopdrachten: -Hospitalisatieverzekering, en pensioenbeleid -Aankopen	-Stad en OCMW gezamenlijk op markt voor hospitalisatieverzekering en de 2 ^{de} pensioenpijler voor contractuelen -Politieke beslissing: aankopen centraliseren bij stad in centrale aankoopdienst (had men reeds bij OCMW) → beide aankoopdiensten samengesmolten wanneer beide besturen fysiek gingen samen zitten. Gezamenlijke aankoopdienst fungeert als shared services center voor Groep Antwerpen, waarbij de verschillende entiteiten naargelang de nood keuze hebben mee in te tekenen voor een aankoop. Voor ICT, telefonie,... maken stad en OCMW gebruik van aankoopdienst Digipolis (daar de meeste expertise voor dergelijke zaken).	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/

7. Externe contacten	Huidige	Naar burgers toe (bijvoorbeeld voor leefbaar wonen)	Voor leefbaar wonen zijn er gemeenschappelijke teams stad-OCMW die ter plekke gaan waarbij mensen van het OCMW kijken naar de leefomstandigheden van de mensen zelf, terwijl de mensen van de stad eerder kijken naar de infrastructuur (is het bewoonbaar e.d.)	
		Externe contacten m.b.t. gezamenlijke doelstellingen	Door de gezamenlijke doestellingen wordt er door de regisseurs organisatieoverschrijdend opgetreden, ook naar externe contacten toe.	
	Wenselijke	Deurwaarders en advocaten	Interesse stad en OCMW om met hetzelfde advocatenkantoor en met dezelfde deurwaarders te werken, wat momenteel nog niet het geval is.	Praktische obstakels: timing contracten verschilt soms

Brugge

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Opmaak MJP door beide besturen apart. Taken en focus OCMW wel uitgesproken of onuitgesproken goedkeuring van de stad (taakverdeling). Enige ad hoc informele afstemming bij doelstellingen van beide die min of meer samenvallen (bijvoorbeeld OCMW verbouwt 'godshuizen'; stad helpt die buurt ook mee opwaarderen) Dotatie jaarlijks besproken op de budgetbespreking (politiek-ambtelijke top: burgemeester, voorzitter OCMW, schepen financiën, beide secretarissen en beide fin. beheerders)	
		Parameters	Hanteren enkele gelijke parameters: afspraken i.v.m. indexering budget, personeel e.d.m. Wel respect voor eigenheid OCMW: OCMW op sommige vlakken in concurrentie met privémarkt. Om concurrentieel te blijven kan OCMW op sommige vlakken afwijken (bijvoorbeeld bedrag maaltijdcheques in OCMW lager bij stad).	
	Wenselijke	MJP en dotatie	Eventueel discussie ruimer maken dan louter over bedrag gemeentelijke dotatie. Inhoudelijke discussie over doelstelling en meer afstemming MJP	
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	Complexiteit verschillende boekhoudingen: zelfs binnen constellatie OCMW (bijvoorbeeld boekhouding sociaal verhuurkantoor anders dan gehandicaptensector, enz.)
	Wenselijke	Boekhouding (?)	Eventueel uniformiseren boekhouding. Wordt in de toekomst mogelijk via BBC. Bij invoering BBC eventueel afstemmen van systemen, procedures, eventueel software (indien winsten te halen zijn door samenwerking).	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Studie pensioenproblematiek statutairen	Gezamenlijk studie (stad, OCMW, AZ) aangevraagd voor analyse pensioenproblematiek statutairen en impact die deze problematiek heeft op beide besturen. Autonomie besturen om elk iets anders te doen met de conclusies van de studie (naargelang ieders mogelijkheid)	Technisch obstakel: Verschillende systemen, procedures,...
	Wenselijke	Rapportage	Gezamenlijk rapportage over domeinen waar beiden op actief zijn, kan een aanleiding zijn voor meer fundamentele samenwerking (kan leiden tot eventueel meer afstemming van doelstellingen indien daarvoor opportuniteit).	

4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Procedure dwangbevelen	Bij invoering dwangbevelen bij OCMW: informeel navragen hoe de procedure werkt bij de stad (leren van elkaar)	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer	Gezamenlijk debiteurenbeheer eventueel wenselijk, waarbij takenverdeling volgens expertise. Dit kan bekeken worden om het samen te doen, indien het een meerwaarde kan betekenen. Voorwaarde: één database. (Opm: OCMW doet dit nu reeds voor hun verschillende verenigingen. Hier is zo dat debiteuren van OCMW en verschillende verenigingen 1 dossier hebben bij OCMW, maar afhandeling debiteuren is, naargelang waar ze schulden hebben, nog steeds verschillend)	-Juridisch obstakel: privacywetgeving waardoor één database niet mogelijk is -Juridisch/praktisch: nog steeds verschillende procedures naargelang het type schuld: kunnen niet samengevoegd worden
5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Interne financiële controle	Is eerder onderzocht om dit eventueel samen aan te pakken, maar niet geïmplementeerd. Piste eventueel heropenen, intussen beide toegetreden tot Audio.	/
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Grote projecten bijvoorbeeld bouw nieuwe dienstencentra, rusthuizen,...	Permanent informeel contact, overleg, afstemming rond de grote dossiers, projecten. Bijvoorbeeld momenteel bouw nieuwe dienstencentra door het OCMW: wordt vooraf eerst overleg gepleegd met de stad (goedkeuring krijgen).	
		Beheer financiële dienst	Informeel driemaandelijks ambtelijk overleg tussen 3 grote financiële spelers: stad, OCMW en AZ. Ontvangers stad en OCMW en de vertegenwoordiger van het AZ, samen met telkens hun financieel adviseur (dus 3x 2 personen) zitten samen voor kennisuitwisseling van allerhande zaken: <ul style="list-style-type: none"> - Over evoluties op de markt - Optimalisatie financiële dienst (delen van procedures) - Mogelijkheden tot afspraken/afstemming (bijvoorbeeld rond aankopen, thesaurie,...) 	
		Overheidsopdrachten: -Aankopen -Leningen	-Stad: raamcontracten met open formules, staan open voor OCMW, AZ of andere. (o.a. elektriciteit en informatica, in toekomst eventueel voor gas). Sommige aankopen in samenspraak met OCMW (indien betere voorwaarden) Afhankelijk van bedrag en looptijden gezamenlijk naar de markt voor leningen. Samen ook analyse maken of het zinvol is naar de markt te gaan (bijvoorbeeld of voorwaarden/prijzen momenteel gunstig zijn of niet?). Informeel tussen beide ontvangers.	

	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	(Meer samenwerking kan eventueel in de toekomst nog groeien. Dit moet ook niet steeds geformaliseerd zijn, kan informeel groeien.)	/
7. Externe contacten	Huidige	Externe contacten: banken, leveranciers,...	In informeel overlegmoment tussen stad, OCMW en AZ aftoetsen van aangeboden producten van banken, leveranciers,... (wat mening andere daarover?)	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/

Genk

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	<p>Opmaak MJP: door beide besturen apart uitgewerkt. Over MJP OCMW nadien gezamenlijk (ambtelijk) overleg: afstemming beide. Tussentijdse terugkoppeling naar CBS (die eventueel vraagt sommige zaken bij te sturen). Uiteindelijk formele bekrachtiging door het CBS</p> <p>Over het budget/dotatie is (informeel) politiek-ambtelijk overleg (beide fin. beheerders, secretarissen, schepen financiën, voorzitter OCMW). Op basis hiervan: nota opgemaakt die formeel bekrachtigd in CBS.</p> <p>Voor de budgetten van de verschillende diensten van stad en OCMW wordt sinds 3-4 jaar gewerkt met een gezamenlijk enveloppesysteem : op basis van de laatste 2 jaarrekeningen bepalen ze de werkingsuitgaven van de verschillende budgetbeherende diensten (bij het OCMW heet dit 'activiteitencentra'). Dit maakt dat ze zich proberen houden aan de cijfers van de laatste jaarrekeningen en zo de werkingsuitgaven zoveel mogelijk in bedwang houden door ze niet te laten groeien. Dit geldt voor de reguliere werking, daarnaast kan men wel extra middelen krijgen voor nieuwe projecten.</p>	
		Technische zaken: parameters, besparingscrit., stijgingspercentages (bijvoorbeeld personeelskosten),...	Afspraak: moet uniform stad - OCMW. In gezamenlijk overleg vastgelegd tussen beide ontvangers → op die manier bij begrotingswijzigingen rekening gehouden met rekeningen OCMW en eventuele niet-gebruikte gelden OCMW terug overgemaakt. Door gebruik zelfde parameters, criteria,...budgetten sterk op elkaar afgestemd. Uitzonderingen hierin moeten worden gemotiveerd.	
		Budgetwijzigingen	Informeel overleg tussen beide fin. beheerders: OCMW legt voorlopige rekeningresultaten voor om nadien afspraken te maken over bijvoorbeeld terugstorten niet-gebruikte gelden.	
	Wenselijke	Procedures/tools	Uniforme tools en procedures hanteren (wat ook zal gebeuren bij de start BBC in 2014)	Nee
		Thesaurie	Meer afstemmen op elkaar, beleggings- en kredietportefeuille gezamenlijk bekijken voor ev. schaalvoordelen (afhankelijk van de noodzaak ervan; blijven twee aparte besturen, met soms andere noden aan kredieten). (zal meer gebeuren eens integratie)	Nee
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	(gepland in de toekomst: zie o.a. bij '6. Andere onderdelen financieel management')	
	Wenselijke	Boekhouding	Uniform boekhoudplatform stad - OCMW. Bij start BBC zullen beide besturen hierover beschikken. Personeel beide besturen (die dan geïntegreerd zullen zijn) zal organisatie overschrijdend werken, volgens specialiteit.	Juridisch/techn. obstakel van verschillende bh-systemen => verdwijnt bij BBC

3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Rapportering	Momenteel: beide eigen rapporteringstools → In BBC-stuurgroep beslist: in toekomst gelijke rapporteringstool. OCMW momenteel piloot voor rapporteringssoftware Athena Web (soort datamining systeem voor personeelskosten, leningen, kredieten, beleggingen,...). Bedoeling dat stad in toekomst dezelfde software gaat gebruiken. Op termijn met die tools geconsolideerde gegevens stad-OCMW samenbrengen (bijvoorbeeld wat kost sociale dienst stad en sociale dienst OCMW samen?)	Nee
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Debiteurenbeheer	Informatie-uitwisseling rond concrete debiteurendossiers (informele contacten stad met maatschappelijk werkers OCMW). Bijvoorbeeld Afspraak om vanuit stad geen deurwaarder te sturen naar personen die leefloon krijgen van OCMW.	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer	Reeds gepland wanneer beide financiële diensten integreren (eind 2012): één cel voor het debiteurenbeheer die organisatie overschrijdend werkt.	Juridisch obstakel: privacywetgeving. (speelt niet bij integratie?)
5. Interne financiële controle	Huidige	Procedures en processen	Sporadisch informele informatiedeling rond procedures en processen van interne financiële controle: kan leiden tot afstemming ervan. Bijvoorbeeld procedure voor provisies hetzelfde in beide, de grens voor het visum hetzelfde,...	
	Wenselijke	Procedures en processen	OCMW hierin verder: werkt meer procedurematig. Bedoeling om aantal procedures bij de integratie te herschrijven voor stad-OCMW gezamenlijk.	Nee
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Gezamenlijk stuurgroep stad-OCMW voor opstart BBC: volledig gezamenlijk opstart in beide. Gans veranderingsproces rond implementatie meerjarenplanning en budgetten o.b.v. doelstellingen al eerder gestart met het Olympus-project. Aanpassing naar BBC enkel boekhoudkundig pakket dat er anders uitziet. De 'filosofie' blijft ongeveer hetzelfde.	
		Integratieproject financiële diensten	Lopend project: integratie beide financiële diensten (gepland eind 2012; onder begeleiding externe consultant). In het kader hiervan: stuurgroep, projectgroep en werkgroepen opgericht. Opdrachten: <ul style="list-style-type: none"> - Stuurgroep (ambtelijke samenstelling): sturing en initiatie activiteiten, opvolging van projectdoelstellingen, terugkoppeling voorstellen en beslissingen aan MAT's en ter goedkeuring voorleggen van voorstellen aan de bevoegde bestuursorganen. - Projectgroep (beide fin. beheerder): voorbereidende en uitvoerende taak en rapporteren aan stuurgroep - Werkgroepen: binnen projectgroep werkgroepen (medewerkers beide besturen) gevormd aan wie specifieke opdrachten worden toegewezen. 	

			Beheersovereenkomst (2008): integratieoefening alle ondersteunende diensten stad-OCMW. Geïnspireerd door toelichting bij Gemeentedecreet (sprak over meer samenwerking stad-OCMW)	
		Overheidsopdrachten: -Leningen en uitgifte thesauriebewijzen -Pensioenfondsen -Aankopen	-Gezamenlijke opdrachtcentrale: staat in voor o.a. aanbesteding leningen en uitgifte thesauriebewijzen (In 2009 formeel vastgelegd in beheersovereenkomst samenwerking stad-OCMW). (Schaalvoordeel: betere voorwaarden en minder administratieve rompslomp.) -Gezamenlijk pensioenfonds: gezamenlijk 2 ^{de} pensioenpijler gegund, loopt identiek voor stad en OCMW. -Gezamenlijke aankopen (o.a. energie, IT,...), afhankelijk van waar schaalvoordelen te vinden. Bij integratie ondersteunende diensten: één centrale aankoopdienst voor beide.	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
7. Externe contacten	Huidige	Beroepsverenigingen	Informele informatie-uitwisseling tussen fin. beheerders over bepaalde onderwerpen die in de eigen beroepsverenigingen lopen en eventueel interessant zijn voor de andere (niet systematisch) Beide fin. beheerders in Raad van Beheer van VLO en in die van de Limburgse ontvangers.	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/

Gent

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	MJP beide apart uitgewerkt (OCMW wel partner van de stad voor enkele van haar doelstellingen). In politiek-ambtelijk overleg de gemeentelijke dotatie beleidsmatig in detail doorgepraat en vastgelegd.	
		Jaarbudget en budgetwijzigingen	Voorzitter OCMW aanwezig bij budgetbesprekingen en -wijzigingen van de stad: zo kennis van elkaar en grote dossiers OCMW altijd mee in bespreking.	
		Thesaurie	<p>Maandelijks informeel overleg in rentecomité stad (inclusief OCMW-ontvanger en –treasurer) waar o.a. thesaurieplanning bekeken wordt (bijv. kijken om thesaurieplanning meer gezamenlijk op te bouwen). Thesaurieplanning OCMW opgemaakt in loop van het jaar en de gemeentelijke dotatie op flexibele manier opgevraagd (zo verhinderen van een groot overschot/tekort op bepaald moment</p> <p>Stad beschikt over een thesauriebewijzenprogramma waar het OCMW gebruik kan van maken.</p>	
		Technische aspecten budget (o.a. parameters)	In het kader jaarlijkse opmaak budget stad: bilateraal ambtelijk overleg tussen stad en ‘satellieten’ (waaronder OCMW) waarin technische aspecten van het jaarbudget worden afgestemd (o.a. gehanteerde parameters: groeivoeten, rentevoeten,...). Dit overleg dient als input voor budgetbespreking in CBS.	
	Wenselijke	MJP en dotatie	<p>Afstemmen van beide MJP (en budgetten), dit d.m.v. zaken te herdenken (BBC hiervoor opportuniteit) en zoveel mogelijk gelijk te laten lopen van:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gehanteerde methodiek: processen, software, tools,... - Strategische doelstellingen (kerntakendebat) 	Technische obstakels (verschillende systemen en procedures) momenteel belemmering
		Thesaurie	<p>Optimalisering thesaurieplanning en -beheer, betere afstemming, meer kwaliteit door gebundelde expertise,...:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Periodiek overleg en opvolging via rentecomité(overleg- en adviesorgaan van de stad Gent met daarin de ontvanger, de dienstchef Financiële Planning en de treasurer(s)) incl. OCMW-ontvanger en –treasurer. - Thesaurieplanning op dezelfde manier opbouwen - 1 pool van treasurers - Cashpooling - Gezamenlijke overheidsopdracht voor het aangaan van leningen (art. 19 wet op OO) 	Fiscale obstakels om geld te verschuiven tussen beide besturen(?)

2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Boekhouding en jaarrekening (+fiscale verplichtingen)	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheid op lange termijn: uitbouwen shared services center voor uitvoering boekhoudkundige transacties, voor de Groep Gent. <p>Dit past in de stadsbrede visie om alle ondersteunende departementen (en niet enkel financiën) van de stad om te vormen tot shared services center voor de Groep Gent.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemeenschappelijk financieel platform vanaf 2014 : gemeenschappelijk boekhoudpakket SAP (zelfde methodieken, procedures,...), met hierin wel afzonderlijke boekhoudingen (aparte 'companies'). Ontwikkelen volgens de vereisten van BBC. 	<ul style="list-style-type: none"> - Juridisch: NOB vs. NGB (in 2014 beiden BBC) - Technisch: verschillende software (in BBC beiden SAP) - Praktisch: verschillende behuizing - Institutioneel kader: mogelijk in kader beheersovereenkomst (art. 271 GD)?; allerlei regelgeving (organieke decreten, de RPR,...) die dergelijke samenwerking verhinderen
3. Rapportering en analyse	Huidige	Rapportering	Informeel ambtelijk uitwisselen van rapportering (elkaar informeren)	
		Project B.I.	Gezamenlijk uitbouw project B.I. (Business Intelligence) gestart = kenniscentrum voor Groep Gent (gezamenlijk platform): rapportering op zelfde manier, adequaat en snel cijfers opbouwen voor ondersteuning van beleidsbeslissingen.	
	Wenselijke	Rapportering	Bij meer afstemming MJP en gezamenlijk doelstellingen: ook gezamenlijk rapportage. Gemeenschappelijk systeem en procedures, inhoudelijk afgestemd op de organisatie (gezamenlijk platform B.I.)	Juridisch/technisch: verschillende systemen, waardoor andere invalshoek (obstakels weg door BBC en gezamenlijk platform)
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Subsidies	Informeel uitwisseling informatie over subsidies (niet structureel), door de stad aan het OCMW (stad heeft aparte entiteit: sterk in geïnvesteerd en goed georganiseerd voor subsidies)	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer	<p>Mogelijkheden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vorm van uitbesteding: gezamenlijke overheidsopdracht voor een gerechtsdeurwaarder. Daardoor debiteuren van beide besturen door 1 GDW opgevolgd, maar kan invordering voorafgaand aan uitoefenen van dwang toch in elk bestuur gegarandeerd worden (want belangrijke verschillen bijvoorbeeld belastingen enkel bij stad). - Gelijklopende procedures opstellen (en van elkaar leren over gedifferentieerde aanpak tussen beide), maar klantenportefeuilles apart beheren 	<p>Eigen verantwoordelijkheid ontvanger (taak in volle onafhankelijkheid uit te oefenen) – obstakel?</p> <p>Juridisch obstakel: privacywetgeving?</p>

		Subsidies	Meer structurele samenwerking tussen stad en OCMW: entiteit stad die voor beide besturen screent naar subsidies (i.p.v. dat OCMW zelf een volledig nieuwe dienst opzet).	-Verskil in types subsidies
5. Interne financiële controle	Huidige	Besluitvormingsproces (incl. visum)	Eenzelfde software ondersteunt het besluitvormingsproces incl. het visum.	
	Wenselijke	Beheerscontrole	Informeel uitwisselen van ervaringen en voorbeelden	Nee
		Budgethouderschap	Voorwaarde voor diepgaande samenwerking: eenzelfde model van accountability van het management (budgethouders). Streven naar: <ul style="list-style-type: none"> - Gedeelde visie, concepten, procedures - Bespreking van het organisatiemodel, delegatiebesluiten en tools via werkgroep methodologie 	Nee
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Gezamenlijke voorbereiding van opstart BBC: concepten samen bekeken, kiezen voor zelfde software (SAP),...	
		Overheidsopdrachten: -Beheer pensioenreserves -Aankopen	-Administratieve en financiële beheer pensioenen gezamenlijk (stad, OCMW, politie) uitbesteed: formeel geregeld in overeenkomst met Ethias en Dexiam (gezamenlijke pensioencommissie, rapportering voor beide besturen,...) -Gezamenlijke aankoop (formeel) verschillende zaken, o.a. telefonie	
	Wenselijke	Projecten	Bij opstart projecten: systematisch informeel aftoetsen of er gelijkaardige behoeften bestaan bij het andere bestuur en of een gezamenlijk project nuttig kan zijn (dubbel werk vermijden).	Nee
7. Externe contacten	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/

Hasselt

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Opmaak MJP door beide besturen apart (OCMW werkt zeer autonoom). Wel overleg tussen ambtenaren (beide fin. beheerders, secretarissen) en politici (voorzitter OCMW, schepen financiën) over gemeentelijke dotatie OCMW.	
		Budgetwijziging OCMW (aanpassing gemeentelijke dotatie)	Door financiële krapte OCMW in huidige legislatuur: informele contacten tussen beide ontvangers (en tussen de voorzitter en de schepen van financiën) om extra dotatie voor het OCMW te verkrijgen de volgende jaren.	
Thesaurie		Informele, operationele samenwerking tussen ontvangers: <ul style="list-style-type: none"> - Afspraken over maandelijks doorstorten toelage (bijvoorbeeld soms wat vroeger of wat later, naargelang noodzaak bij beide) - Stad stelt liquiditeiten (die ze over heeft) als gratis krediet ter beschikking van het OCMW(zo OCMW geen dure korte termijn-kredieten opnemen) - Programma stad om thesauriebewijzen op te nemen. OCMW mag dit ook gebruiken. 		
	Wenselijke	MJP en dotatie	Meer afstemmen MJP en budgetten op elkaar. Eenzelfde structuur van financiële planning volgen. Eventueel zo in de toekomst makkelijker tot integratie (zowel softwarematig als qua structuur)	Culturele obstakels: verschil in cultuur tussen beide besturen
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	Culturele obstakels: verschil in voeren boekhouding in verleden
	Wenselijke	Boekhouding	Met invoering BBC wenselijk om gelijke structuren, procedures,... van boekhouding op te bouwen, zo dat samenwerking op het vlak van boekhouding in de toekomst een mogelijkheid is indien dit wenselijk geacht.	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking	/	/
	Wenselijke	Rapportering	Rapportering financiële dienst OCMW naar eigen Raad toe, ook naar CBS doen → zo nemen ook zij kennis hiervan (meer transparantie, meer inzicht werking OCMW)	
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Geen samenwerking	/	/
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	Samenwerking debiteurenbeheer niet wenselijk: beide besturen werken met andersoortige debiteuren (90% OCMW-debiteuren zijn cliënten voor de sociale dienst): vergen een volledig andere benadering	

5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project bouw nieuwe rusthuizen	OCMW werkt aan technisch-financieel plan voor twee nieuwe rusthuizen. Hier aandacht van de stad voor, omdat dit ook kruist met activiteiten van de stad => informele informatie-uitwisseling en afstemming.	
		Overheidsopdrachten: aankopen (ook bovenlokaal)	Bij aankopen: gekeken of er eventueel andere besturen interesse hebben het gezamenlijk te doen (voor schaalvoordelen). Kan tussen stad en OCMW (voor papier dit het geval), maar bijvoorbeeld ook tussen steden of OCMW's onderling op bovenlokale schaal (op dit vlak enige samenwerking tussen steden Hasselt en Genk en OCMW's Hasselt en Genk). Operationele samenwerking, niet gestructureerd. Samenwerken met anderen indien hiervoor een opportuniteit.	
	Wenselijke	Project BBC	Vorbereiding in beide besturen apart. Wenselijk dit gezamenlijk te doen en minstens een gelijkaardige structuur van boekhouding op te bouwen. Zo in de toekomst de mogelijkheid om op het vlak van boekhouding samen te werken (indien wenselijk geacht).	Culturele obstakels: verschil in voeren boekhouding in verleden → daarom nu: niet vanzelfsprekend
		Overheidsopdrachten	Eventueel nog meer gezamenlijke overheidsopdrachten dan de huidige initiatieven, wanneer daar opportuniteiten voor zijn.	Structureel obstakel: aankoop- en financiële dienst OCMW 2 aparte diensten, in de stad 1 dienst.
		Beheer dienst	Voorstel OCMW: gezamenlijk werkgroep stad-OCMW. Doel is informatie uitwisselen over beheer financiële dienst (en bij uitbreiding andere ondersteunende diensten). Op die manier meer inzicht in elkaars werking, best-practices overnemen en eventueel meer gaan samenwerken of afstemmen (indien opportuniteit).	/
7. Externe contacten	Huidige	Contact met bank i.v.m. thesauriebewijzen	Ontvanger stad heeft ontvanger OCMW geholpen met contacten leggen met Dexia, om ook mee het programma van de thesauriebewijzen te gebruiken.	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/

Kortrijk

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	MJP in beide besturen apart uitgewerkt. Daarna zekere informele ambtelijke afstemming (niet inhoudelijk): afstemmen technische zaken (parameters) en bepaling gemeentelijke dotatie. MJP en gemeentelijke dotatie OCMW nadien formeel bekrachtigd in het overlegcomité (politiek orgaan, politici beide besturen).	
		Thesaurie	Informele ambtelijke contacten rond thesaure: <ul style="list-style-type: none"> - Uitkeren dotatie volgens behoefte: (bijvoorbeeld niet uitkeren wanneer het OCMW reservers heeft). Stad doet dit ook voor andere entiteiten: de stad als ‘centrale bankier’ van het OCMW, de politiezone, de Vzw’s.... - Informatie-uitwisseling over leningen (puur operationeel) 	
	Wenselijke	MJP	<ul style="list-style-type: none"> - Gezamenlijke opbouw MJP stad en OCMW, ook inhoudelijk. In het kader van BBC (waar meer op beleidsdoelstellingen gewerkt) zullen de doelstellingen inhoudelijk meer op elkaar moeten worden afgestemd (eventueel gezamenlijke doelstellingen) - Gezamenlijke streefdoelen en budget op MLT opmaken en eventueel aanpassen, afstemmen op elkaar (diverse factoren, bijvoorbeeld financiële crisis, zorgen dat er soms tussentijds nood is om het meerjarenplan aan te passen) 	Nee
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking op een onderdeel van dit deeldomein (wel bovenlokaal)	(Bovenlokale uitwisseling van informatie rond benchmarking, door beide besturen apart in hun eigen federatie)	
	Wenselijke	Rapportering	Rapportering meer op elkaar afstemmen, o.a. door gebruik te maken van dezelfde rapporteringstools	Nee
		Benchmarking	Delen van de expertise en best-practices rond benchmarking (op die manier schaalvoordelen)	Nee
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Debiteurenbeheer	Informele uitwisseling van informatie tussen ambtenaren bij concrete dossiers. Geen gestructureerd overleg, zeer operationeel	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer	Eventueel voorbeeld Antwerpen volgen: verdeling taken volgens expertise: stad volgt debiteuren die niet ‘willen’ betalen, OCMW zij die niet ‘kunnen’ betalen Anderzijds niet wenselijk: type debiteuren verschilt (vooral sociaal zwakkeren bij OCMW)	Juridisch obstakel: juridisch gezien kan de één niet invorderen voor andere (art.

			waardoor aanpak anders (+ook aantal verschilt: OCMW heel veel, de stad heeft er nauwelijks).	94 gem.decreet)
		Subsidies	Eventueel operationeel samenwerken: dienst/persoon die voor beide besturen subsidies zoekt (ook kijken voor welke gesubsidieerde projecten beide besturen samen kunnen werken)	Obstakel: specificiteit materie: subsidies best gezocht door diensten afzonderlijk
5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	Elke organisatie: eigenheid (o.a. qua taakinhoud) en cultuur (bijvoorbeeld qua aanpak). Procedure interne financiële controle zijn moeilijk te delen: maatwerk per organisatie (Bovenlokaal eventueel wel procedures delen tussen OCMW's onderling of steden onderling, voor activiteiten die gelijk zijn)	Obstakel: maatwerk per organisatie
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Beide besturen: werkgroep die start BBC voorbereidt voor hun bestuur. In een gezamenlijk stuurgroep (politiek-ambtelijke samenstelling waarbij dynamiek vooral bij ambtenaren) zit beperkte kern van beide werkgroepen samen voor afstemming	
		Projecten: Centrum Overleie en de kinderopvang	Gezamenlijk beheer (formeel ambtelijke samenwerking) op maat van het project: <ul style="list-style-type: none"> - Centrum Overleie: beheer door stad, kosten verdeeld onder partners - Kinderopvang: beheer door OCMW, kosten verdeeld onder partners. 	
		Overheidsopdrachten: aankopen IT, telefonie (licenties GSM), brandstoffen wagenpark, drank, schoonmaakproducten.	Gezamenlijke aankopen: puur operationeel en ad hoc. Procedure voor aankoop uitgeschreven door ene bestuur, polsen bij andere (o.a. OCMW) of er interesse is mee in te tekenen Beheer van de aankoop bij het bestuur die de meeste expertise heeft voor die aankoop (bijvoorbeeld wagenpark door de stad, schoonmaakproducten door OCMW).	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/
7. Externe contacten	Huidige	Vergaderingen bijwonen	Ad hoc, informele afspraken tussen fin. beheerders: elkaar brieven over vergaderingen waar beide zijn uitgenodigd, maar waar één van hen niet kan aan deelnemen.	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/

Leuven

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	MJP door beide apart uitgewerkt. MJP OCMW en hoogte gemeentelijke dotatie informeel politiek-ambtelijk besproken: aftoetsen wat mogelijk, waar bijsturing nodig (tussen de belangrijkste actoren: zijnde de secretarissen, de ontvangers, de voorzitter en de schepenen van financiën). Daarna aan overlegcomité en CBS voorgelegd voor formele bekrachtiging.	
		Thesaurie	<ul style="list-style-type: none"> - Thesauriebewijzen: informele afspraak dat indien OCMW een tekort, ze geen lening aangaat, maar thesaurievoorschot krijgt van de stad (dit nog niet nodig geweest, intentie is er wel). Afspraak 'formeel gemaakt' doordat stad een bedrag hiervoor heeft gereserveerd in haar begroting. - Ad hoc informeel overleg tussen ambtenaren wanneer er een probleem zou zijn. Nog maar weinig het geval geweest (bijvoorbeeld eens OCMW die bepaalde som geld mocht houden voor oude onwaardes). 	
	Wenselijke	MJP en dotatie	Door BBC: samenwerking voor financiële planning op lange termijn onvermijdelijk. Wenselijk te starten van gezamenlijke doelstellingen voor beiden.	
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	Juridisch/technisch obstakel: verschillende boekhouding, met BBC dit obstakel weg.
	Wenselijke	Boekhouding	Verwachting dat door BBC in toekomst enige operationele samenwerking (kennisdeling) tot stand voor zaken die in beide besturen gedaan worden (bijvoorbeeld afschrijvingen van gebouwen). Momenteel niet door verschillend boekhoudpakket (obstakel verdwijnt met BBC)	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Rapportering	OCMW informeert stad over hun financiële resultaten, zowel formeel als informeel: <ul style="list-style-type: none"> - Formeel: jaarlijks 3 budgetrondes in OCMW, waarvan rapportage in detail voorgelegd aan gemeenteraadsleden - Informeel: stad geïnteresseerd in hoeveel OCMW in kas. OCMW informeert op informele wijze de secretaris en de ontvanger van de stad daarover. 	
	Wenselijke	Rapportering	Met BBC: dezelfde tools, waardoor samenwerking meer mogelijk op het vlak van rapportering. Kan eventueel ook wenselijk voor de uitwerking van processen en procedures van rapportering	Nee
		Analyse pensioendossier	Pensioenproblematiek (raakt beide): daarom eventueel gezamenlijke analyse. Nu beide andere koers (bijvoorbeeld OCMW trekt meer contractuelen aan dan statutairen, om in te kunnen spelen op wijzigende behoeften en om financiële	Obstakel: andere koers die beide besturen varen op dit vlak

			redenen).	
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer	Enige operationele en tactische samenwerking uitbouwen: <ul style="list-style-type: none"> - Operationele: delen informatie gezamenlijk debiteuren - Tactische: interessant voor stad om te leren van OCMW over aanpak, benadering, procedures van hun debiteuren, die vaak in een moeilijke sociale situatie: zo kan stad leren meer gedifferentieerde aanpak te hanteren naargelang type debiteuren 	Juridisch obstakel: privacywetgeving die verhindert dat besturen gegevens aan elkaar doorgeven hierover
5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	Volledig andere werkwijzen en structuren. Procedures op maat bestuur: niet efficiënt hier samen te werken. Eerder bovenlokaal tussen centrumsteden onderling of centrum-OCMW's onderling.	/
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Beide besturen aparte werkgroepen die BBC voorbereiden (in het OCMW werkgroepen per dienst). Tussen beide besturen daarna een zekere afstemming (bijvoorbeeld beleidsdomein sociaal beleid in beide besturen gelijklopend).	
		Overheidsopdrachten: aankopen	Ad hoc samenwerking rond overheidsopdrachten: gezamenlijke aankopen elektriciteit, ICT (hardware), dienstwagens,... Ene bestuur sluit bij het anderen aan indien opportuniteit (schaalvoordelen: betere voorwaarden).	
		Projecten: vroegere VFIK-projecten, 'dementievriendelijke gemeente'	Samenwerking rond bepaalde projecten waar beiden raakvlakken. Zaken worden afgestemd, opdeling van de taken. Afhankelijk van de expertise voor een bepaald project, getrokken door het OCMW of de stad.	
	Wenselijke	Overheidsopdrachten: aanbestedingen bij financiële of verzekeringsinstellingen	Bereidheid tot samenwerking (reeds over gesproken). Voorlopig echter geen nood aan. Indien nood er zou zijn, kan op dit vlak samengewerkt worden.	Nee
7. Externe contacten	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/

Mechelen

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Uitwerking MJP door beide besturen apart. In het begrotingsconclaf (politiek-ambtelijke samenstelling) wordt de hoogte van de dotatie voor het OCMW besproken en bepaald, die nadien bekrachtigd wordt in het College. (Rond doelstellingen: gezamenlijk memorandum stad-OCMW als aanzet voor toekomstig bestuursakkoord/MJP: coherente en integrale visie op het lokale beleid)	
		Thesaurie	<ul style="list-style-type: none"> - Thesauriebewijzen: gezamenlijk programma voor stad en OCMW (1 bestek voor lijn 100 mio, waarvan OCMW 25 mio). Opportuniteit voor het OCMW om zich zo goedkoper te financieren. (Formele samenwerking, ambtelijk voorgedragen). - Maandelijkse uitkering dotatie: informele afspraak tussen ontvangers: tijdstip uitkering dotatie volgens noodzaak (wanneer heeft het OCMW het nodig, wanneer kan de stad het missen). - Afstemming budgetwijzigingen: rondkrijgen op ongeveer hetzelfde moment omwille van gemeentelijke bijpas. 	
		Parameters	Informeel ambtelijke afstemming over de gebruikte parameters (indexen)	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	Momenteel niet direct behoefte, maar moet worden bekeken: kijken of er een opportuniteit is, wat de meerwaarde is.	Juridische/technische obstakels: verschillende systemen opmaak budget
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	Juridisch/technisch obstakel: verschillende wettelijke boekhoudsystemen en verschillende software
	Wenselijke	Boekhouding	Delen van best practices, knowhow,... wenselijk wanneer het kader hetzelfde is (BBC): dan eventueel optimalisaties mogelijk	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking (wel bovenlokaal)	(Bovenlokale benchmarking, door beide besturen apart in hun federaties. Bijvoorbeeld jaarlijks steeds vergelijking begroting en jaarrekening en overleg daarover. Bovenlokaal interessanter want er valt meer te leren.)	

	Wenselijke	Monitoren operationele informatie	Misschien wenselijk om wijze van monitoren van de informatie naar de eigen operationele werking, beheer van de organisatie toe (bijvoorbeeld wat zijn de uitgaven proportioneel m.b.t. bijvoorbeeld verwarming) te delen. Indruk bij de stad dat dit beter gedaan wordt bij het OCMW. Wenselijk om de denkoefening te maken over elkaars manier van werken. Hierdoor eventueel ook benchmarking mogelijk tussen beide organisaties (bijvoorbeeld manier berekening energiekosten op elkaar afstemmen: zo zien of de ene meer uitgeeft dan de andere)	Juridische/technische obstakels: verschillende boekhoudsystemen waardoor ook verschillende systemen voor budgetteren, rapportering en analyse. Inhoudelijke obstakels: verschillende taakinhoud
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Debiteurenbeheer	Ad hoc informeren op niveau dossierbehandelaar bijvoorbeeld op moment dat stad maatregelen moet nemen, informeren bij OCMW of die persoon iemand is die steun geniet van OCMW.	
		Subsidies	Ad hoc informeren of de ander geïnteresseerd is mee te dingen naar bepaalde subsidie. In maar weinig gevallen dit mogelijk, meeste subsidies zijn apart.	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	Beide besturen andere types debiteuren die een andere aanpak vergen.	
5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	Technische obstakels: gebruik verschillende software, systemen, procedures
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	Nu: twee aparte diensten, werken in verschillende systemen en met verschillende procedures. Pas wanneer zelfde systemen worden gehanteerd (BBC) kan er gekeken worden of het eventueel wenselijk is de verschillende procedures, methodieken op elkaar af te stemmen.	
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Gezamenlijke voorbereiding opstart BBC, gecoördineerd in gezamenlijk overleg beide MAT's: <ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren gezamenlijke omgevingsanalyse en opstellen gezamenlijk memorandum - Gezamenlijke uitwerking van verschillende beleidsdomeinen, beleidsvelden,... Ook bovenlokale samenwerking tussen OCMW's: met centrum-OCMW's getracht om zoveel mogelijk naar uniformiteit te streven (in functie van latere benchmarking)	
		Overheidsopdrachten: -Gezamenlijke hospitalisatieverzekering -Gezamenlijke aankopen	-Gezamenlijke aanbesteding stad-OCMW voor de hospitalisatieverzekering -Gezamenlijke aankopen van o.a. energie, telefonie,...(waar schaalvoordelen)	

	Wenselijke	Overheidsopdrachten	Gezamenlijke aankoopdienst: hier poging toe opgezet, maar door omstandigheden niet gelukt. Een groeiproces dat nog moet doorlopen worden.	/
7. Externe contacten	Huidige	Contacten met beroepsfederaties	Beide ontvangers samen in VLO – provincie Antwerpen. Daarin gemeenschappelijke zaken besproken (uitwisseling beroepsproblemen, best practices,...)	
		Contact met banken	Beide fin. beheerders hebben dezelfde accountmanagers bij de (klassieke) banken	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	/

Oostende

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
	Huidige			
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Opmaak MJP door beide besturen apart. Op basis van hun MJP maakt OCMW simulatie van gemeentelijke dotatie. OCMW doet voorstel aan stad over de dotatie, waarna er over de grootte van die dotatie een politieke afspraak wordt gemaakt (geen voorafgaand ambtelijk overleg).	
	Wenselijke	MJP	Meerjarenplannen afstemmen: meer zicht op elkaars planning, meer gezamenlijk nadenken en kijken waar efficiënter kan worden gewerkt bijvoorbeeld doelstellingen meer op elkaar afstemmen (voorwaarde: politieke bevoegdheden niet te veel versnipperen) geen dubbel werk, financiële middelen uitsparen,... Voor afstemming doelstellingen: voordeel dat voorzitter OCMW in toekomst in CBS zetelt.	Cultureel obstakel: in verleden nooit samenwerking. Momenteel nadenken erover (zowel ambtelijk als politiek): groeiproces
		Planning investeringen	Samenwerking om meer voeling te krijgen over projecten van beide besturen. Eventueel gemeenschappelijke beslissingen nemen over toekomstige investeringen (bijvoorbeeld OCMW momenteel investeringsplan voor woonzorgcentra tegen 2019 → Kost die met bestaande gemeentelijke toelage alleen niet kan gedragen: beleidskeuze maken)	Nee
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Boekhouding	Momenteel niet door verschil in systemen. Toekomst: zelfde systeem (BBC): mogelijk meer inzicht in en meer begrip over elkaars boekhouding. BBC als opportuniteit zaken meer af te stemmen.	Juridisch/technisch obstakel verschillende systemen
3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Rapportering financiële toestand aan MAT's	Financiële toestand ene bestuur ook uitleggen aan MAT andere: zo meer inzicht en begrip van elkaar. Interessant in aanloop nieuwe legislatuur (soms misverstanden doordat OCMW afgezonderd zit en grote autonomie heeft, met eigen MJP en gemeentelijke dotatie. Bijvoorbeeld misverstand als "in het OCMW kan alles, daar swingen de kosten de pan uit")	Nee
Fiscale en niet-fiscale debite	Huidige	Subsidie grootstedelijk beleid	Overkoepelende subsidie stad-OCMW. Planning wat beide daarvan zullen uitvoeren en wie welke middelen daarvoor krijgt. Dossier beheerd door de stadsadministratie, het OCMW doet de verantwoording van hun deel.	

	Wenselijke	Debiteurenbeheer	<p>Tactische samenwerking: wenselijk na te gaan of hier enige informele ambtelijke samenwerking kan opgezet worden over gebruik systemen of processen (best-practices, leren van elkaar).</p> <p>Operationele samenwerking: eventueel zekere matching maken van elkaars debiteuren (juridische obstakels, zie hiernaast). Alternatief: één gerechtsdeurwaarder aanstellen die alle dwangbevelen van stad en OCMW doet. Zo deurwaarder die matching maakt van gevallen die bij beide besturen een dossier hebben.</p>	Juridisch obstakel: privacy reglementering: delen persoonsgegevens tussen niet mogelijk (dit ontwijken wanneer met één gerechtsdeurwaarder)
5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Processen en procedures interne financiële controle	In het kader van BBC-project: informele ambtelijke contacten (om te starten): processen en procedures voor interne financiële controle in beide besturen naast elkaar leggen: meer inzicht krijgen in elkaars werking, leren van elkaar, eventueel processen overnemen, afstemmen procedures,...	Nee
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Overheidsopdrachten	Gezamenlijke contracten: ad hoc, operationeel, informeel gegroeid: energie (loopt via de stad), opdracht Mensura (preventie op het werk; loopt via het OCMW),...	
		Project BBC	Beide besturen aparte werk- en stuurgroepen die BBC voorbereiden. In beide werkgroepen een vertegenwoordiger van andere bestuur die besprekingen mee volgt.	
	Wenselijke	Leningen	Samenwerken voor leningen bekijken: in welke mate zorgt schaalvergroting voor betere voorwaarden voor beide? (groot verschil in marges op de leningen die de besturen uit de centrumsteden dit jaar hebben gekregen, daarom dit zeker wenselijk van te bekijken).	Nee
7. Externe contacten	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Externe contacten	Informele ambtelijke samenwerking rond externe contacten. Dit nu al het geval tussen de secretarissen van beide besturen (bijvoorbeeld gaan samen de samenwerking op het vlak van personeel in Mechelen bekijken). Kan ook tussen de ontvangers.	Nee

Roeselare

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	<p>Informele werkgroep (politiek-ambtelijke samenstelling): komt bij opmaak MJP OCMW geregeld samen → MJP OCMW wordt in detail besproken. Op basis hiervan dotatie voor OCMW bepaald (samenstelling werkgroep: delegatie CBS, delegatie Vast Bureau, beide secretarissen en beide ontvangers).</p> <p>Daarnaast: voorzitter OCMW in CBS: goed op de hoogte van de financiële planning en het budget van de stad, informatie-uitwisseling, zekere afstemming.</p>	
		Parameters	Werkgroep maakt afspraken rond bepaalde parameters bijvoorbeeld toegepaste stijgingspercentage voor personeel	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	Huidig juridisch/ technisch obstakel: wettelijk verplicht gebruik van verschillende systemen
	Wenselijke	Boekhouding (?)	<p>Verschillende boekhouding: daardoor samenwerking niet wenselijk en niet mogelijk. Bij BBC: wel mogelijk en wellicht schaalvoordelen in de marge (bijvoorbeeld lagere kostprijs gezamenlijk boekhoudpakket). Maar: door grote verschillen in kernprocessen, cliënten, bedrijfscultuur,... samenwerking op dit vlak niet wenselijk is. Meer schaalvoordelen te vinden op vlak financiën (en ICT, personeel,...) bovenlokaal</p>	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Geen samenwerking (wel bovenlokaal)	Door huidige aparte boekhouding: ook verschillende rapporteringssystemen → samenwerking voorlopig niet wenselijk (wel bovenlokale uitwisseling van informatie, benchmarking, stad en OCMW apart in eigen federaties)	/
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	Aparte boekhouding → ook verschillende rapporteringssystemen: daarom voorlopig ook niet wenselijk.	
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Geen samenwerking	/	/
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	Verdere samenwerking niet wenselijk: andere types cliënten → andere processen. Voor subsidies verschilt de specificiteit van de materie waardoor niet wenselijk.	

5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	(Niet wenselijk: los van basismethodologie, die zowel in stad/OCMW/privé gelijk is: moeten eigen accenten worden gegeven per organisatie, omwille van verschil in kernprocessen en taakhoud. Samenwerking enkel mogelijk op hoog abstract niveau voor ondersteunende processen, daar geen winst in te boeken)	/
6. Andere onderdelen van financieel management	Huidige	Project BBC	Gezamenlijke formele stuurgroep (ambtelijke samenstelling: secretarissen en MAT's) die invoering BBC (2014) voorbereidt. Daaronder: operationele werkgroepen (ICT, financiën,...) met daarin per materie deskundigen die concrete zaken uitwerken en terugkoppelen naar stuurgroep (Politiek niet rechtstreeks betrokken)	
		Best practices voor puuroperatieve taken	Goede informele contacten tussen beide diensten die leiden tot uitwisselen van best practices over allerlei puur operationele taken. Ad hoc, geen structurele samenwerking. Niet over de kernopdrachten van beide besturen (die te veel verschillen). Grote (financiële) effecten/besparingen hier niet te vinden.	
		Overheidsopdrachten: -Aankopen (o.a. materiaal) -Pensioenfondsen	-Gezamenlijke aankopen van o.a. (bureau-) materiaal (omwille van schaalvoordelen: betere prijs bij gezamenlijke aankoop). Voor grootste aankoop- en dienstencontracten (bijvoorbeeld wasserijcontract, maaltijden,...) → natuurlijke partner andere OCMW's, omwille van verschillende behoeften (bijvoorbeeld stad aan deze veel minder behoefte) en eisen (verschillende eisen t.o.v. maaltijden voor rusthuis van het OCMW dan bijvoorbeeld voor stedelijk onderwijs). -Gezamenlijke opmaak bestek en procedure toewijzing pensioenfondsen (informele, ambtelijke basis). Bij het dossier leningen elk apart de procedure gevoerd omwille van schaalnadelen.	
Wenselijke	Puur operationele taken	Informele samenwerking maximaal benutten (waar opportuniteiten) Niet te veel formaliseren: kan rem op samenwerking (o.a. door eventuele overheadkosten). Maar bijvoorbeeld uitwisselen personeel (personeelslid van het ene bestuur dat inspringt bij het andere) kan op een pragmatische manier geregeld.	Juridisch obstakel: uitwisselen van personeel is formeel niet mogelijk (pragmatisch oplossen)	
7. Externe contacten	Huidige	Contacten in beroepsfederaties	Informele contacten en informatie-uitwisseling tussen de ontvangers over (wat besproken in) vergaderingen van de beroepsfederaties	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	Behoeften beide besturen naar externe contacten toe (bijvoorbeeld advocaten, softwareleveranciers,...) liggen anders: samenwerking niet wenselijk.	/

Sint-Niklaas

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Opmaak MJP beide besturen autonoom. Bepaling gemeentelijke dotatie wordt voorbereid in informeel ambtelijk overleg, waarna beslissing genomen in informeel politiek-ambtelijk overleg. Bekrachtiging in formeel politiek-ambtelijk overlegcomité.	
		Thesaurie (en liquiditeitsplanning)	<ul style="list-style-type: none"> - Thesaurieplanning: informele afspraak: planning opgemaakt door OCMW wanneer zij geld nodig, dit doorgegeven aan stad. Betaling gemeentelijke dotatie o.b.v. die planning. - Liquiditeitsplanning: Informeel overleg: samenwerken rond leningen. Niet doorgegaan, was financieel-economisch niet interessant (geen schaalvoordelen door het samen te doen: kritisch pakket overschreden). Wel bereidheid om samen te werken als opportuniteit er zou zijn. 	
		Parameters	Informeel afspraken over te hanteren parameters, o.a. indexsprongen budget, hanteren percentage leningen, niveau werkingskosten,... (historisch gegroeid)	
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	(Indien opportuniteit voordoet op bepaalde vlakken, zal samenwerking onderzocht worden)	Juridisch/technisch obstakel: verschillende systemen
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Boekhouding	Bepaalde informele ambtelijke afstemming over kleine fracties boekhouding bijvoorbeeld keuze gemeentelijke bijdrage: dit jaar boeken of volgend jaar?	Technisch obstakel: boekhoudpakket zet zich door tot in aantal kernelementen van het OCMW (boekhoudpakket ook pakket sociale dienst OCMW): eenvormig boekhoudpakket niet wenselijk: moet maatwerk zijn
	Wenselijke	Boekhouding	<p>Zelfde pakket, procedures, tools: kan interessant zijn op het vlak van beleidsdoelstellingen.</p> <p>Binnenkort start procedure nieuw boekhoudpakket stad: OCMW opgenomen in stuurgroep → geeft hen de mogelijkheid mee te beslissen en eventueel later mee in te stappen.</p>	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Analyse cruciale dossiers	Informeel politiek-ambtelijke discussies, afstemming, gezamenlijk consulteren externen over cruciale projecten/dossiers die beide besturen raken (zaken die een grote impact hebben op het budget bijvoorbeeld personeelskost: aanvullend pensioen). Gestructureerd: in overleg stad-OCMW.	

	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	(Indien in de toekomst toenemende vraag voor beleidsinformatie: eventueel interessant meer samen te werken hiervoor. Momenteel beide niet de capaciteit om hier veel aan te werken: samenwerking kan capaciteit vergroten)	Nee
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Debiteurenbeheer	Informele informatieuitwisseling: voor de stad beroep doet op een deurwaarder → doorgeven debiteuren aan OCMW: zij die een dossier bij het OCMW worden daar verder behandeld.	
	Wenselijke	Debiteurenbeheer(?)	Meer samenwerking op het vlak van informatieverzameling en -deling debiteuren: OCMW vragende partij om meer informatie te verkrijgen dan wat KSZ momenteel aanbiedt (bijvoorbeeld fiscale informatie daar niet in) Door aard debiteuren is meer operationele samenwerking (gezamenlijke aanpak) moeilijk: ander doelpubliek vergt andere aanpak	-Wettelijk obstakel: wetgeving laat delen van die informatie momenteel niet toe -Ander doelpubliek
		Subsidies	Eventueel: gezamenlijk ambtenaar die voor beide besturen screent naar subsidies en expertise opbouwt (o.a. over technische zaken: hoe dossier indienen, verdedigen,...)	Meeste subsidies totaal verschillen voor beide (eerder bovenlokale samenwerking)
5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Interne fin. controle	Operationeel, ambtelijke samenwerking: afstemmen procedures, delen van best practices. Uniforme systemen ontwikkelen, waardoor gezamenlijke uitvoering mogelijk moet zijn (BBC opportuniteit).	-Verschillende types diensten, die verschillende controles vereisen
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Project BBC	Gezamenlijke ambtelijke stuurgroep die opstart BBC moet voorbereiden (start binnenkort)	
		Beheer financiële dienst	Wekelijkse informele contacten: <ul style="list-style-type: none"> - Kennisuitwisseling - Informatie-uitwisseling - Bespreken mogelijke samenwerking 	
		Overheidsopdrachten	Wil politici beide besturen: structureel voor aanbestedingsprocedures aftoetsen of het opportuun is samen te werken (zijn er schaalvoordelen?). Echter: objectieve verschillen tussen verschillende overheidsopdrachten, waardoor samenwerking niet altijd wenselijk. Daarom ook niet één procedure, maar per aanbesteding aftoetsen. Geregeld via samenwerkingsovereenkomst. In die overeenkomst principe ingeschreven (afsprakennota vastgelegd in de Raad van 20 mei 2010) dat voor bepaalde opdrachten, binnen de door zowel door OCMW als stad goedgekeurde raamovereenkomsten (en meer-minwerken tot 10%), beslissingen worden gedelegeerd aan het CBS. Dit na eensluidende adviezen	

			<p>van beide ontvangers, de aankoopdiensten en de OCMW-voorzitter.</p> <p>Daarnaast is er het budgethouderschap vanwege het OCMW dat de coördinator informatica toelaat opdrachten voor de stad te combineren met opdrachten voor het OCMW. In toepassing van art. 19 van de wet betreffende overheidsopdrachten kan hij als budgethouder binnen de grenzen van dit budgethouderschap (€ 67.000 exploitatie) delegeren aan het CBS om zo tot één globale offerte te komen.</p> <p>Enkele voorbeelden van gezamenlijk overheidsopdrachten zijn: verzekeringsopdracht, voor informatica, maaltijdcheques, hospitalisatieverzekering, zilverfonds...</p>	
	Wenselijke	Beheer financiële dienst	<p>Politieke intentie (besluit gemeenteraad 25 juni 2010): samenwerking onderzoeken tussen ondersteunende diensten stad en OCMW met gelijkaardige opdrachten.</p>	<p>-Cultureel obstakel: scepsis bij basis beide omwille van weinig kennis over elkaar -Veel verschilpunten tussen stad en OCMW</p>
7. Externe contacten	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/

Turnhout

DOMEIN	ONDERDELEN waar SAMENWERKING		WIJZE SAMENWERKING	OBSTAKELS
1. Financiële planning	Huidige	MJP en dotatie	Beperkt informeel ambtelijk overleg over de financiering van het OCMW. Wanneer consensus: politiek formeel bekrachtigd in het overlegcomité stad - OCMW.	Nog geen zicht op
		Financiële planning grote projecten OCMW	Pragmatisch overleg (niet structureel, politiek-ambtelijke setting) over de wijze van financieren (via lening, herinvesteren overschotten,...) van sommige grote projecten (afhankelijk van project tot project) van het OCMW.	
	Wenselijke	MJP (strategische doelen)	Strategische doelen stad en OCMW (en AGB's, politiezone,...) samen kaderen: totaalplan voor 'Groep Turnhout'. Nog geen zicht op vorm waarin dit kan (momenteel oefening lopende waarin stad en OCMW wenselijkheid tot samenwerking bekijkt)	
2. Boekhouding en jaarrekening	Huidige	Geen samenwerking	/	Technisch obstakel: verschillende boekhoudsystemen. Met BBC dit weg
	Wenselijke	Boekhouding	Puur operationeel afstemmen beide boekhoudingen (zelfde rubrieken e.d.): door eenzelfde taal te spreken meer inzicht krijgen in elkaars boekhouding (bijvoorbeeld makkelijker voor de stad om de OCMW boekhouding op die manier te begrijpen). Eventueel via informele ambtelijke afspraken.	
3. Rapportering en analyse	Huidige	Analyse pensioendossier (dit kan eventueel ook voor andere dossiers die een impact hebben op beiden)	Gezamenlijke analyse pensioendossier beide besturen (pol-ambt context): bekeken wat consequenties voor beiden en beslissingen betreffende dit dossier worden afgestemd. Niet structureel: werd gedaan voor het pensioendossier, kan eventueel voor andere dossiers die een impact hebben op beiden (maar geen structurele afspraak)	/
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	/	
4. Fiscale en niet-fiscale debiteuren	Huidige	Debiteurenbeheer	Ad hoc informele ambtelijke informatie-uitwisseling voor dossier waarin beide betrokken zijn (zeer operationeel)	Technisch obstakel: verschil in procedures
	Wenselijke	Geen verdere samenwerking wenselijk	Inhoud debiteurenbeheer verschilt bij beide + andere procedures. Voor er samenwerking kan zijn, moeten op zijn minst de procedures op elkaar afgestemd worden.	

5. Interne financiële controle	Huidige	Geen samenwerking (wel OCMW's bovenlokaal)	(Bovenlokaal delen de centrum-OCMW's in hun federatie hun expertise en best practices)	
	Wenselijke	Processen en procedures (maar niet meest aangewezen oplossing)	Delen processen en procedures kan eventueel interessant zijn: schaalvoordelen in het zoeken naar best practices door ze te delen. Maar: gemakkelijker en meer aangewezen af te stemmen tussen soortgelijke organisaties met soortgelijke opdracht (m.a.w. bovenlokaal: OCMW's onderling en steden onderling).	Nee
6. Andere onderdelen financieel management	Huidige	Projecten: bouw nieuw rustoord	Gezamenlijk beleid en financiering project: voor het project gecreëerde werkgroep (politiek-ambtelijk samenstelling: voorzitter OCMW met bevoegde schepen en ambtelijke experts van beide besturen).	
		Overheidsopdrachten: -Aanbestedingen hospitalisatieverzekering en pensioen personeel -Aankoop energie	Structurele samenwerking (politieke beslissing na ambtelijke input): deze overheidsopdrachten samen onder naam van de stad. De operationele uitvoering door de stad, wordt verrekend naar het OCMW. Reden schaalvoordeel: betere voorwaarden bij de aankoop.	
	Wenselijke	Eventueel andere projecten en overheidsopdrachten	Momenteel samenwerking ad hoc voor het project rustoord en voor enkele overheidsopdrachten. Er kan eventueel gekeken worden of voor andere projecten en/of aankopen er ook schaalvoordelen zijn door samenwerking, wat nu nog niet gebeurt.	Nee
7. Externe contacten	Huidige	Geen samenwerking	/	
	Wenselijke	Geen samenwerking wenselijk	/	/

Bijlage 7: Beheersovereenkomst samenwerking Stad-OCMW Genk

Algemeen Bestuur: JT/GEM/00056603

Provincie LIMBURG
Arrondissement HASSELT
Stadsbestuur
GENK

Uittreksel uit het register der beraadslagingen van de gemeenteraad

Vergadering van 17 december 2009

Aanwezig: de heren Gabriels, burgemeester-voorzitter, Dries, Dhoore, mevr. Withofs, Dullers, Swartenbroekx, mevr. Steyvers, mevr. Laporte, Çağlar, schepenen; Anthonissen, Vangeneugden, Grouwels, mevr. Vernijns-Reekmans, mevr. Nagels, Arts, mevr. Beckers, Janssens, Gerits, mevr. Kutuk-Yildiz, mevr. Parthoens, Politis, Dewitte, mevr. Baptist, mevr. Duman, Bruno, Talmssou, mevr. Werrebrouck, Rigali, Gieraerts, Uminski, Driessen, mevr. Paesen, Wijnen, Reyskens, Vancraybex, Wenmeekers, mevr. Brondel, mevr. Dillen, mevr. Nijs, raadsleden en Haeck, secretaris.

Beheersovereenkomst stad-O.C.M.W. Genk betreffende onderlinge samenwerking.

DE RAAD:

Gelet op artikel 271 van het Gemeentedecreet en artikel 271 van het O.C.M.W.-decreet, stipulerend dat "Tussen de gemeente en het O.C.M.W. kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten.

In de beheersovereenkomst kan tevens opgenomen worden dat de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden".

Gezien in de rechtsleer in eerste instantie wordt gedacht aan "een gemeenschappelijke organisatie van de ondersteunende diensten, zoals het personeelsmanagement, de logistieke diensten, het financieel beheer, de informatisering en het gemeenschappelijk gebruik van de infrastructuur" (Praktisch Handboek voor Gemeenterecht, hoofdstuk V, Da).

Overwegende dat in het verleden taakafspraken stad-O.C.M.W. werden vastgelegd in een jaarlijks afsprakenprotocol;

Overwegende dat thans door intensere samenwerking en (fasegewijze) integratie van ondersteunende diensten een krachten- en kennisbundeling, efficiëntie en beheersing van recurrente kosten beoogd;

Overwegende dat de geëigende O.C.M.W.-diensten, zoals sociale dienst, de verzorgingsinstellingen, dienstencentrum en thuiszorg buiten dit bestek vallen;

Overwegende dat volgende uitgangspunten gelden bij deze samenwerking:

- een kennis-, krachten- en waar mogelijk locatiebundeling van stads- en O.C.M.W.-diensten in de beleidsdomeinen IC, personeelszaken, financiële zaken, communicatie en drukwerken, aankoopbeleid, vervoer en mobiliteit, facilitaire en technisch ondersteunende aangelegenheden (deze opsomming is niet limitatief);
- het gezamenlijk gebruik van elkaars vervoersdiensten en wagenpark;
- samenaankopen en gemeenschappelijke keuzes;

- deelname van het O.C.M.W. aan het stedelijk reorganisatieproject van de administratieve dienstverlening;

Overwegend dat inmiddels reeds enkele stappen naar intense samenwerking werden gezet:

- samenaankopen (zie gemeenteraadsbesluit van 30.04.2009);
- samenwerking voor vervoersopdrachten en externe bodronde (zie collegebesluit van 13.05.2009);

Overwegende dat deze beheersovereenkomst uitvoerig werd overlegd met het O.C.M.W. en met de toezichthoudende overheid;

BESLUIT:

De beheersovereenkomst stad-O.C.M.W. Genk wordt goedgekeurd:

ONTWERP BEHEERSOVEREENKOMST STAD & OCMW BETREFFENDE ONDERLINGE SAMENWERKING

Hoofdstuk I – Algemene bepaling

Ondertekenende partijen

Tussen de stad Genk, vertegenwoordigd door

en

OCMW Genk, vertegenwoordigd door

wordt volgende beheersovereenkomst afgesloten:

Voorwerp van de overeenkomst

Artikel 1 Deze beheersovereenkomst beoogt het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten, het gebruik van elkaars personeel, een fasegewijze integratie van ondersteunende diensten en in de toekomst mogelijk verdere samenwerking op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Aldus worden krachtenbundeling, efficiëntie, synergieën en kostenbesparingen nagestreefd.

Volgende uitgangspunten gelden bij deze samenwerking:

- ☞ een kennis-, krachten- en waar mogelijk locatiebundeling van stads- en OCMW-diensten in de beleidsdomeinen ICT, personeelszaken, financiële zaken, communicatie en drukwerken, aankoopbeleid, vervoer en mobiliteit, facilitaire en technisch ondersteunende aangelegenheden (deze opsomming is niet limitatief);
- ☞ het gezamenlijk gebruik van elkaars vervoersdiensten en wagenpark;
- ☞ samenaankopen en gemeenschappelijke keuzes;
- ☞ deelname van het OCMW aan het stedelijk reorganisatieproject van de administratieve dienstverlening.

Verdere toelichting omtrent de samenwerkingsdomeinen is vervat in hoofdstuk III

Deze beheersovereenkomst is een kaderovereenkomst met algemene afspraken omtrent samenwerking. Verdere uitvoeringsmodaliteiten en concrete afspraken volgens SLA-principes worden opgenomen in bijlage van deze overeenkomst, die integraal deel ervan uitmaakt en waarvoor, conform hiernavolgend artikel 34, het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau van het OCMW en beide managementteams bevoegd zijn.

De samenwerking op het vlak van het lokaal sociaal beleid is vastgelegd in het Lokaal Sociaal Beleidsplan 2008 – 2013, goedgekeurd bij gemeenteraadsbesluit van 20.12.2007.

Inwerkingtreding en duur van de overeenkomst

Artikel 2 Onderhavige beheersovereenkomst treedt in werking op 01.01.2010.

Onder voorbehoud van de mogelijkheid tot verlenging, wijziging, schorsing en ontbinding van deze beheersovereenkomst, wordt zij afgesloten voor een periode die eindigt op het ogenblik dat ze in de nieuwe stedelijke legislatuur wordt aangepast.

Als in de volgende stedelijke legislatuur geen nieuwe beheersovereenkomst in werking is getreden, wordt de bestaande overeenkomst van rechtswege verlengd, tot op het ogenblik dat een nieuwe beheersovereenkomst in werking treedt.

Hoofdstuk II – Algemeen kader

Juridisch kader

Artikel 3 Het juridisch kader voor deze beheersovereenkomst is onder meer vastgelegd in:

- ☞ Artikel 271 Gemeentedecreet en artikel 271 OCMW-decreet:
“Tussen de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kunnen beheersovereenkomsten worden gesloten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten.
In de beheersovereenkomst kan tevens opgenomen worden dat de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden.”
- ☞ In de rechtsleer wordt in eerste instantie gedacht aan “een gemeenschappelijke organisatie van de ondersteunende diensten, zoals het personeelsmanagement, de logistieke diensten, het financieel beheer, de informatisering en het gemeenschappelijk gebruik van de infrastructuur” (Praktisch Handboek voor Gemeenterecht, hoofdstuk V, Da).
- ☞ Artikel 2,4° wet op de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15.06.2006 voorziet de mogelijkheid dat een aanbestedende overheid als opdrachtcentrale leveringen of diensten verwerft die bestemd zijn voor andere aanbestedende overheden of opdrachten gunt inzake werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor andere aanbestedende overheden.
- ☞ Artikel 15 wet op de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15.06.2006 bepaalt dat de aanbestedende overheid die een beroep doet op een aankoop- of opdrachtcentrale als bedoeld in artikel 2,4° vrijgesteld is van de verplichting om zelf een gunningsprocedure te organiseren.

Financieel kader

Artikel 4 Stads- en OCMW-bestuur zullen in de toekomst prestaties voor elkaar leveren op diverse vlakken. Gezien het aangewezen is om administratieve vereenvoudiging na te streven en uitgebreide wederzijdse facturaties te vermijden, zullen de loonkosten voor deze wederzijdse prestaties niet worden aangerekend. Facturatie is wel mogelijk indien de personeelskost via betoelagingsmodaliteiten kan worden gerecupereerd van externe instanties.

De wederzijdse prestaties worden wel geïnventariseerd met facturatie van materiaalkosten en kosten van externe dienstverleners.

Indien bij wederzijdse facturatie van aankopen, materiaalkosten, consultancy of investeringen deze kosten niet specifiek toewijsbaar zijn aan stad of OCMW wordt een pro ratio-regeling van 70% stad en 30 % OCMW toegepast.

Gerealiseerde kostenbesparingen door synergieën worden over beide rechtspersonen verspreid en desgevallend verrekend via de dotatie.

Organisatorisch kader

Artikel 5 In het kader van deze samenwerking worden een stuurgroep, projectgroep en desgevallend werkgroepen opgericht.

De stuurgroep bestaat uit de secretaris, adjunct-secretaris en personeelsdirecteur van de stad enerzijds en de secretaris, stafmedewerker van de secretaris en het diensthoofd strategische planning en informatie van het OCMW anderzijds.

Deze stuurgroep heeft volgende opdracht:

- sturing en initiatie van de activiteiten;
- opvolging van de projectdoelstellingen;
- terugkoppeling van voorstellen en beslissingen aan de managementteams van beide besturen;
- ter goedkeuring voorleggen van de voorstellen aan de bevoegde bestuursorganen.

Artikel 6 De projectgroepen van stad en OCMW hebben een voorbereidende en uitvoerende taak. Zij rapporteren aan de stuurgroep. Per projectgroep wordt een hoofdprocesbewaker van stad en OCMW aangeduid.

Binnen elke projectgroep kunnen werkgroepen georganiseerd worden aan wie een specifieke opdracht wordt toegewezen.

Hoofdstuk III – Domeinen van samenwerking

ICT

Artikel 7 Stad en OCMW streven naar een gezamenlijk ICT-beleid, waarbij de eigenheid van de dienst(verlening) behouden blijft.

Artikel 8 Stad en OCMW voeren een gezamenlijk beleid inzake verwerving en exploitatie van toepassings-, bureautica- en systeemsoftware, hardware (pc's, printers, servers, e.a. ...), netwerkapparatuur, datalijnen en alle hieraan gerelateerde onderhouds- en beheerscontracten.

Artikel 9 Een integratie van beide informaticadiensten wordt fasegewijze beoogd en is zo mogelijk in de eindfase gepland in 2012, rekeninghoudend met de specifieke organisatorische noden van de verzorgingsinstellingen van het OCMW.

Personeelszaken

Artikel 10 Een integratie van beide personeelsdiensten wordt fasegewijze beoogd en is zo mogelijk in de eindfase gepland tegen einde 2012, rekeninghoudend met de specifieke organisatorische noden van de verzorgingsinstellingen van het OCMW.

Artikel 11 Er is thans reeds structureel overleg tussen de personeelsdiensten van beide besturen en er wordt gezamenlijk beleidsvoorbereidend werk verricht inzake personeelsbeleid (o.a. rond rechtspositieregeling, evaluatie, implementatie CAO's, vorming, ...).

Artikel 12 Beide besturen richten – waar mogelijk - voor gemeenschappelijke functies gezamenlijke proeven met jury in voor aanwervingen en bevorderingen. Het OCMW specialiseert zich hierbij op het terrein van hulpverlenend personeel.
Er wordt ook gestreefd naar gezamenlijke opleidingen en vormingsacties.
Verdere concrete afspraken worden opgenomen in bijlage aan deze beheersovereenkomst.

Communicatie

Artikel 13 Stad en OCMW delen dezelfde webserver. Deze wordt gehost door de stad.
Beide besturen wisselen onderling informatie uit i.f.v. de verdere inhoudelijke ontwikkeling van beide websites en externe communicatie.
Stad en OCMW beheren gemeenschappelijke divers audio-visueel materiaal. Indien nodig kan gebruik gemaakt worden van het materiaal van het andere bestuur.

Artikel 14 Een verdere samenwerking tussen beide communicatiediensten wordt onderzocht en zo mogelijk in de eindfase gepland tegen einde 2012, rekening houdend met de specifieke organisatorische noden van de verzorgingsinstellingen.

Drukwerken

Artikel 15 Drukwerken van het OCMW worden uitgevoerd door de Dienst Vormgeving en Druk van de stad. De stad sluit een overeenkomst af met een drukker voor die drukwerken van het OCMW die niet in eigen beheer kunnen worden uitgevoerd. De modaliteiten inzake huisstijl, kwaliteit, levering, termijnen, prijs en technische specificaties worden vastgelegd in bijlage aan onderhavige overeenkomst.

Artikel 16 Een verdieping van de samenwerking op het vlak van vormgeving wordt nagestreefd.

Aankoopbeleid

Artikel 17 De stad en het OCMW voeren – waar mogelijk – een gezamenlijk aankoopbeleid.

De stad kan in onderling overleg als opdrachtcentrale in de zin van artikel 2,4° wet overheidsopdrachten van 15.06.2006 optreden voor het OCMW met betrekking tot alle overheidsopdrachten en vice versa.

Artikel 18 Een integratie van beide aankoopdiensten wordt fasegewijze beoogd en is zo mogelijk in de eindfase gepland tegen einde 2012, rekeninghoudend met de specifieke organisatorische noden van de verzorgingsinstellingen van het OCMW.

Vervoer en mobiliteit

Artikel 19 De stad en het OCMW beschikken elk over een eigen wagenpark voor de uitvoering van hun vervoersopdrachten. Indien nodig kan gebruik gemaakt worden van dienstwagens van het andere bestuur.

Financiële zaken

Artikel 20 Een integratie van beide financiële diensten wordt fasegewijze beoogd, zo mogelijk in eindfase einde 2012 maar rekening houdend met boekhoudingssystemen die nog op elkaar moeten worden afgestemd en met de specifieke organisatorische noden van de verzorgingsinstellingen van het OCMW.

Artikel 21 De financieel beheerder/ontvanger van beide besturen houden regelmatig gezamenlijk overleg, in het bijzonder over de opmaak van het budget en de financiële

meerjarenplanning van het OCMW. De besparingscriteria worden in gezamenlijk overleg vastgelegd.

Artikel 22 Leningen en uitgifte van thesauriebewijzen worden gezamenlijk aanbesteed.

Technisch ondersteunende diensten

Artikel 23 Het OCMW en de stad beschikken over een eigen technische dienst. Het personeel van de technische dienst van de stad kan worden ingeschakeld voor het OCMW en vice versa voor het uitvoeren van onderhouds-, herstellings- en infrastructuurwerken, zoals de aanleg van riolering, wegen, parkings,

Artikel 24 De stad en het OCMW beschikken elk over materieel voor de uitvoering van onderhouds- en herstellingswerken. Indien nodig kan gebruik gemaakt worden van materieel van het andere bestuur.

Ook externe onderhoudscontracten van stad en OCMW Genk worden op elkaar afgestemd.

Artikel 25 Een integratie van beide technische ondersteunende diensten wordt fasegewijze en op termijn beoogd, rekening houdend met de specifieke organisatorische noden van de verzorgingsinstellingen van het OCMW.

Hoofdstuk IV - Huisvesting

Artikel 26 Stad en OCMW stellen onderling gebouwen ter beschikking aan elkaar. De wederzijdse afspraken hieromtrent worden vastgelegd in een contract of akte.

Hoofdstuk V - Rechtspositie van het betrokken personeel.

Artikel 27 De rechtspositieregeling van beide besturen voor personeel met gemeenschappelijke functies is op elkaar afgestemd. De interpretatie en toepassing ervan wordt eveneens op elkaar afgestemd.

Artikel 28 Het werkgeversgezag berust bij het eigen tewerkstellend bestuur. Er is geen terbeschikkingstelling van het eigen personeel aan het andere bestuur.

Ieder personeelslid blijft bijgevolg uitsluitend werken onder het gezag van het eigen bestuur dat optreedt in de hoedanigheid van werkgever, ongeacht of de opdracht wordt uitgevoerd voor het eigen bestuur of het andere bestuur.

Artikel 29 Voor contractuele werknemers kunnen geen wijzigingen van de overeengekomen arbeidsvoorwaarden eenzijdig worden opgelegd en moeten de arbeidsovereenkomsten altijd één enkele rechtspersoon als verantwoordelijke werkgever aanduiden, zoniet gaat het eigenlijk om afzonderlijke (deeltijdse) arbeidsovereenkomsten met twee (of meer) verschillende werkgevers.

Artikel 30 Mochten rond het uitvoeren van de opdrachten problemen ontstaan, worden deze opgenomen door de secretarissen van de beide besturen.

De secretaris van de stad of OCMW treedt op naar aanleiding van problemen met het eigen personeel. Finaal beslist de secretaris van de betrokken werkgever m.b.t. personeelsleden die onder zijn/haar bestuur behoren.

Artikel 31 De gezagsverhouding zal niettemin voor betrokken personeelsleden eenduidig zijn.

Indien ingeval van integratie van een stads- en OCMW-dienst er nog twee leidinggevende ambtenaren van deze dienst zijn, enerzijds van het stads- en anderzijds van het OCMW-bestuur, zal:

- het personeelslid dat enkel taken uitvoert hetzij voor de stad, hetzij voor het OCMW aangestuurd en geëvalueerd worden conform het organogram van stad of OCMW;
- het personeelslid dat gemeenschappelijke taken zowel voor stad als voor het OCMW uitvoert, aangestuurd worden door de leidinggevende van zijn/haar bestuur; de betrokken leidinggevende van het niet-tewerkstellende bestuur zal als functionele leidinggevende worden betrokken bij de evaluatie van het personeelslid van het andere tewerkstellende bestuur.

Indien ingeval van integratie van een stads- en OCMW-dienst er slechts één overkoepelend leidinggevend ambtenaar van deze dienst is:

- stuurt deze de betrokken personeelsleden van zijn/haar dienst aan, maar steeds onder de eindverantwoordelijkheid van zowel stads- als OCMW-secretaris.
- ingeval het betrokken personeelslid lid is van een ander bestuur dan de overkoepelend leidinggevende ambtenaar wordt deze, voor zover de organisatiestructuur het mogelijk maakt, geëvalueerd door de leidinggevende(n) van deze dienst die tot het zelfde bestuur behoort als de geëvalueerde. De betrokken leidinggevende van het niet-tewerkstellende bestuur zal als functionele leidinggevende worden betrokken bij de evaluatie van het personeelslid van het ander tewerkstellend bestuur. In elk geval geschieden ook deze evaluaties onder eindverantwoordelijkheid van zowel de stads- als de OCMW-secretaris.

Hoofdstuk VI – Evaluatie en aanpassing

Jaarlijkse evaluatie

Artikel 32 Tijdens een jaarlijks overlegmoment bespreekt de stuurgroep gezamenlijk de voortgang van de beheersovereenkomst, op basis van een evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst.

Wanneer de in deze overeenkomst voorziene verplichtingen door een partij niet worden nageleefd, plegen de partijen overleg over de te nemen bijsturingsmaatregelen.

Bij de jaarlijkse evaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst zullen de partijen nagaan of er al dan niet aanpassingen aan de beheersovereenkomst moeten worden aangebracht.

Eindevaluatie

Artikel 33 De beheersovereenkomst zal ten gronde worden geëvalueerd aan het einde van de lopende legislatuur 2007 – 2012.

Uitvoering

Artikel 34 Het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau van het OCMW, evenals het managementteam van stad en OCMW, worden belast met de uitvoering van deze beheersovereenkomst.

Stads- en OCMW-bestuur Genk engageren zich om enig geschil dat zou ontstaan omtrent de uitvoering van onderhavige beheersovereenkomst in onderling overleg op te lossen.

Opgemaakt te Genk op 18 december 2009..... in twee exemplaren

Stad Genk

OCMW

Bijlage 8: Möbius: voorbeeldslides procesanalyse van het integratietraject van de financiële diensten stad-OCMW Genk



Integratietraject financiële diensten

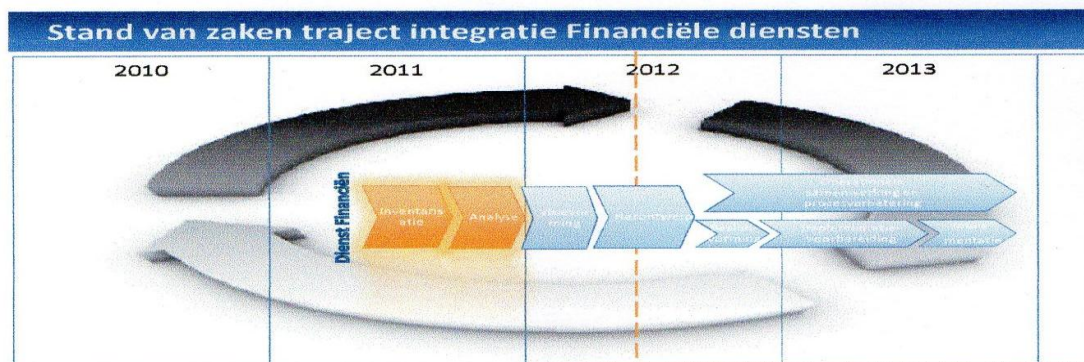
Voorbeeldslides procesanalyse

*Ter illustratie voor het onderzoek van Hogeschool
Gent m.b.t. de samenwerking tussen
centrumsteden en OCMW's*

www.mobius.eu

Opmerking:

Volgende slides geven een aantal voorbeelden van procesanalyses i.h.k.v. het integratietraject tussen de financiële diensten van Stad en OCMW Genk, zoals begeleid door MÖBIUS. Deze slides mogen door de onderzoeksgroep van Hogeschool Gent gebruikt worden ter illustratie van een mogelijke aanpak in het eindrapport, echter steeds met duidelijke bronvermelding. Overig gebruik van deze slides kan enkel na uitdrukkelijke toestemming van MÖBIUS.



Voorbeeld vaststellingen m.b.t. personeelsinzet

Stad Genk

- De dienst Financiën van Stad Genk bestaat uit 25 personen (in totaal 20,3 VTE) waarvan 19,8 VTE ingezet wordt voor de dienst Financiën. 22% van dit personeelsbestand bestaat uit niveau B werknemers, 56% is niveau C.

$$\text{Bezettingsratio} = 1026 / 19,8 = 51,8$$

Stad					
	Totaal VTE	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D
VTE	19,80	2,00	4,30	11,12	2,38
%	100%	10%	22%	56%	12%
OCMW					
	Totaal VTE	Niveau A	Niveau B	Niveau C	Niveau D
VTE	7,22	0,47	3,25	3,50	0,00
%	100%	6%	45%	48%	0%

$$\text{Bezettingsratio} = 362 / 7,22 = 50,13$$

OCMW Genk

- De dienst Financiën van OCMW Genk bestaat uit 9 personen (in totaal 7,69 VTE) waarvan 7,22 VTE ingezet wordt voor de dienst Financiën. 45% van dit personeelsbestand bestaat uit niveau B werknemers, 48% is niveau C.



Voorbeeld vaststellingen m.b.t. personeelsinzet

- Onderstaande tabel geeft een overzicht van de personeelsinzet per macroproces en per niveau bij Stad Genk:

VTE uitgedrukt in %:

	Stad	OCMW
	Totaal VTE	Totaal VTE
Beheer en coördinatie financiële beleidscyclus	7,2%	17,6%
Financieel beheer	15,7%	34,1%
Verwerking uitgaven en ontvangsten en patrimonium in de boekhouding	29,6%	35,0%
Opvolging, controle en bijsturing	13,4%	7,1%
Facturatie	0,1%	0,1%
Belastingen	4,0%	0,0%
Aankoop	11,8%	0,0%
Verzekeringen	4,0%	0,0%
Algemene taken	14,0%	6,1%
TOTAAL per niveau	100%	100%

- OLYMPUS maakt het beheer en coördinatie van de financiële beleidscyclus minder tijdsintensief.
- Focus op integratie van activiteiten binnen macroprocessen "beheer en coördinatie financiële beleidscyclus", "financieel beheer", "verwerking uitgaven, ontvangsten en patrimonium in de boekhouding" en "opvolging, controle en bijsturing".
- De dienst facturatie, aankoop en verzekeringen bevindt zich buiten de dienst Financiën van het OCMW Genk (0%), de algemene taken zijn minder toepasbaar voor het OCMW Genk (6%).
- Het macroproces "algemene taken" (14%) bevat een aantal specifieke stadstaken (bijvoorbeeld Econoomaat, Boekhouding AGB en gemeentelijk grondbedrijf, ...)

Voorbeeld vaststellingen m.b.t. personeelsinzet

- Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste subprocessen binnen de benadrukte macroprocessen voor Stad Genk en OCMW Genk:

		Doorvoeren van budgetwijzigingen + OLYMPUS			
		Stad	OCMW	Stad	OCMW
		Totaal VTE (%)	Totaal VTE (%)	Totaal VTE (abs)	Totaal VTE (abs)
Beheer en coördinatie financiële beleidscyclus	Budgetopvolging en financiële boordtabellen	0%	4%	0,09	0,28
	Coördinatie en bijsturing budgethouders	1%	1%	0,15	0,04
	Coördinatie financiële beleidscyclus	3%	0%	0,57	0,02
	Opmaak budget, FMJ-plan en doorvoeren budgetwijzigingen	3%	13%	0,64	0,93
	Beheer dossiers bezwaarschriften	1%	0%	0,12	0,00
Financieel beheer	Beheer van bewonersgelden	0%	10%	0,00	0,70
	Beheer van geldmiddelen, beleggingen en thesaurie	3%	15%	0,57	1,11
	Beheer van kredieten en thesauriebewijzen	1%	0%	0,10	0,03
	Bewarende en bewijzende maatregelen	0%	1%	0,08	0,09
	Claimbeheer	8%	7%	1,55	0,52
	Crediteurenbeheer	3%	0%	0,55	0,02
	Opvolging van toelagedossiers	1%	0%	0,15	0,00



Grotere werklust

Specifieke OCMW-taak

Automatische verwerking kastransacties

Voorbeeld vaststellingen m.b.t. personeelsinzet

- Onderstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste subprocessen binnen de benadrukte macroprocessen voor OCMW Genk:

		Stad	OCMW	Stad	OCMW
		Totaal VTE (%)		Totaal VTE (abs)	
Verwerking uitgaven en ontvangsten en patrimonium in de boekhouding	Controle en viseren	2%	0%	0,39	0,01
	Eindejaarsverrichtingen en opmaak jaarrekening en jaarverslag	8%	7%	1,62	0,50
	Registratie en opvolging flow vanaf de vastlegging, van inkomende en uitgaande facturatie	7%	14%	1,44	0,99
	Verwerken, afboeken en klasseren van facturen en financiële staten	12%	14%	2,41	1,03
Opvolging, controle en bijsturing	Aanmaak en controle van procedures en werkvoorschriften	2%	0%	0,30	0,03
	Controle van kassen en inventarissen	4%	3%	0,72	0,19
	Controle van VZW's, RMPB's, projecthouders, concessiehouders, kerkbesturen en andere gesubsidieerde verenigingen en projecten	4%	0%	0,78	0,00
	Controle van financiële luik van contracten, projecten en verbintenissen	0%	1%	0,09	0,09
	Interne en externe audit en toezicht van hogere overheden	4%	3%	0,77	0,20



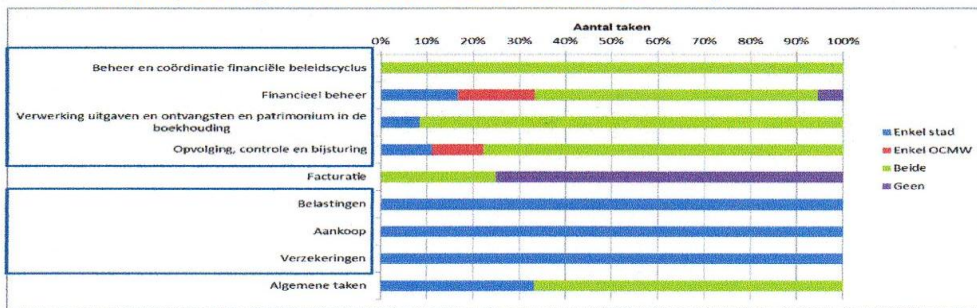
Grotere werklust

Specifieke stadstaak



Voorbeeld vaststellingen m.b.t. processen

- Onderstaande figuur geeft een eerste inzicht in de mate waarin bepaalde taken per macroproces specifiek voor de stad of voor het OCMW zijn:



- Er kan worden vastgesteld dat in de macroprocessen met de grootste belangrijkheid een groot deel van de taken door zowel Stad Genk als OCMW Genk worden uitgevoerd.
- Belastingen, Aankoop en Verzekeringen zijn zeer specifiek voor Stad Genk.

Voorbeeld vaststellingen m.b.t. processen

- Verwerken uitgaven, ontvangsten en patrimonium in de boekhouding**

- Registratie en opvolging flow vanaf de vastlegging, van inkomende en uitgaande facturatie & boekhoudkundige verwerking van facturen:
- Chronologie en inhoud procesblokken zijn gelijkaardig bij zowel Stad Genk als OCMW Genk:

Vastlegging	- Gebeurt bij beide organisaties op basis van een bewijsstuk (gewone dienst: bestelbon / buitengewone dienst: nota CBS of raad OCMW) aangemaakt door de aankoopdienst.
Ontvangst van factuur en registratie	- Vastlegging gebeurt in het boekhoudpakket obv gelijkaardige informatie (begrotingscode)
Aanrekening/Mandateren	- Bij de Stad Genk dienen bestelbonnen steeds goedgekeurd te worden door het schepencollege. Bij OCMW Genk is dit reeds gebeurd door betrokken dienst.
Uitvoeren betaling	- Bestelbonnen worden bij Stad Genk fysisch en bij OCMW Genk elektronisch doorgegeven.
Boeken bankrekeninguittreksel	

Voorbeeld vaststellingen m.b.t. ICT

	Subproces	Functionaliteit	Stad	OCMW
Coördinatie en beheer financiële beleidscyclus	Opmaak budget, FMJP en doorvoeren budgetwijzigingen	Vorbereiden budgetopmaak – verzamelen van gegevens	OLYMPUS	MS Excel, HERCULES
		Transfer budget naar boekhouding	DAPHNE	HERCULES
	Budgetopvolging en financiële boardtabellen	Opvolgen van budget Rapportage aan controleorganen en budgethouders	OLYMPUS, DAPHNE, Outlook	HERCULES, MS Excel
	Coördinatie en bijsturing budgethouders	Informeren van budgethouders omtrent stand budget	Outlook/Telefonie/DAPHNE	Outlook/Telefonie/HERCULES
Financieel beheer	Beheren en opvolgen van kredieten en thesauriebewijzen	Nagaan nood tot krediet	OLYMPUS/DAPHNE	HERCULES
	Beheer van geldmiddelen, beleggingen en thesaurie	Registratie kastransacties – boeking kastransacties	CASSANDRA – DAPHNE	MS Excel - HERCULES
		Uitvoeren van betalingen	DAPHNE/Dexiaweb	HERCULES/Dexiaweb
	Claimbeheer	Debiteurenopvolging	DAPHNE/MS Excel	HERCULES/MS Excel
Beheren en opvolgen van oninbare vorderingen		MS Excel/DAPHNE	MS Excel/HERCULES	



Voorbeeld vaststellingen m.b.t. proces

Beheer en coördinatie van de financiële beleidscyclus (verschilpunten)

Opmaak Investeringsbudget/Exploitatiebudget Stad Genk:



Opmaak Investeringsbudget OCMW Genk

Opmaak Exploitatiebudget OCMW Genk



PULL!



Bijlage 9: Protocol Stad - OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking

Protocol tussen de Stad Gent en het OCMW Gent met het oog op een efficiënte financiële samenwerking

Tussen

de Stad Gent, Botermarkt 1 te 9000 Gent, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen van de Stad Gent, voor wie hier ondertekenen de heer Christophe Peeters, schepenen en de heer Paul Teerlinck, stadssecretaris, hierna de stad genoemd;

En

het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) Gent, vertegenwoordigd door de heer Geert Versnick, voorzitter en de heer Luc Kupers, secretaris, hierna het OCMW genoemd;

VOORAFGAANDE UITEENZETTING:

De stad en het OCMW werken op vele domeinen reeds geruime tijd samen zoals bijvoorbeeld op het vlak van HR, facility, welzijn in de brede zin, ...

De finaliteit van deze samenwerking is op langere termijn het sluiten van een beheersovereenkomst tussen de stad en het OCMW Gent, zoals bedoeld in artikel 271 van respectievelijk het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet. Op grond van dit artikel kunnen tussen een gemeente en een OCMW beheersovereenkomsten worden gesloten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten.

Elke samenwerking heeft een eigen traject afhankelijk van de vele en specifieke randvoorwaarden die moeten vervuld zijn.

Op financieel gebied werd een visietekst geschreven.

Deze visietekst beoogt de samenwerking op financieel gebied verder uit te breiden en te optimaliseren. Het daarbij gehanteerde uitgangspunt stelt dat een goede samenwerking tussen de Stad Gent en het OCMW Gent kan leiden tot een grote meerwaarde voor beide besturen en ook voordelen kan opleveren voor de betrokken diensten.

Voormelde visietekst vormt de basis voor onderhavig protocol.

Dit protocol wijzigt niets aan het feit dat Stad Gent en OCMW twee aparte besturen blijven, met elk hun eigen rechtspersoonlijkheid, budget, personeelsformatie, leidend ambtenaar en beheersstructuur.

* *
*

PARTIJEN KOMEN ALS VOLGT OVEREEN:

I. DOELSTELLING

Artikel 1 Doelstelling

Dit protocol heeft tot doel om de samenwerking op financieel gebied tussen de Stad Gent en het OCMW Gent uit te bouwen en te optimaliseren, zowel wat betreft effectiviteit, als efficiëntie. Partijen wensen reeds bestaande vormen van samenwerking te bestendigen en nieuwe samenwerkingsvormen op te starten. Elke vorm van samenwerking moet getoetst worden aan de doelstelling van betere effectiviteit en efficiëntie. Telkens zetten de partijen de te verwachten schaalvoordelen af tegen de extra inspanningen die het opzetten en opvolgen van samenwerking teweeg brengen.

II. AANVANG EN DUUR

Artikel 2 Aanvang en duur

Dit protocol treedt in werking op datum van ondertekening door beide partijen en dit voor onbepaalde duur.

III. ENGAGEMENTEN TOT SAMENWERKING OP KORTE TERMIJN

Artikel 3 Lange termijnplanning van pensioenen en het beheren van de pensioenreserves en beheer van pensioenen.

Ingevolge de overeenkomst tussen de Stad Gent, het OCMW en Ethias (initieel goedgekeurd door de gemeenteraad op 20 juni 1994 en de OCMW-Raad op 13 november 2007 en herhaaldelijk aangepast) betreffende het beheer en de uitbetaling van de pensioenen van de Stad Gent en het OCMW Gent, werken partijen op dit vlak reeds geruime tijd samen.

Partijen wensen deze samenwerking te continueren.

De rapportering wordt geregeld door de overeenkomst vernoemd in dit artikel.

Artikel 4 Samenwerking op het vlak van treasury management

Met het oog op een verbetering van het gezamenlijk financieel resultaat (financiële opbrengsten – financiële kosten) worden door middel van periodiek overleg zowel thesaurieplanning als thesauriebeheer op elkaar afgestemd.

Artikel 5 Gezamenlijke overheidsopdrachten

Ingevolge artikel 19 van de Wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten kan de gezamenlijke uitvoering van overheidsopdrachten voor rekening van stad en OCMW, in het algemeen belang, worden samengevoegd in één enkele opdracht, die bij de aanbesteding, door offerteaanvraag of bij onderhandelingsprocedure wordt gegund, onder de voorwaarden bepaald in de wet.

De stad en het OCMW contacteren elkaar bij iedere overheidsopdracht binnen het financieel domein om na te gaan of een gemeenschappelijke opdracht een meerwaarde kan bieden in het desbetreffende dossier. Bij wijze van voorbeeld worden volgende domeinen aangehaald:

- het aanstellen van gerechtsdeurwaarders voor de invordering van diverse vorderingen;
- het plaatsten van opdrachten voor (klassieke) leningen (via banken);
- het plaatsen van een opdracht voor geldtransport;
- het plaatsen van opdrachten voor betaalterminals, betaalautomaten, ...

Tijdens voornoemd onderzoek gaan de stad en het OCMW ook na welke overheid, of orgaan, dat in hun gezamenlijke naam, bij de gunning en de uitvoering van de opdracht zal optreden.

Gezamenlijke overheidsopdrachten worden besproken op het comité der ontvangers.

Artikel 6 Financiering via een thesauriebewijzenprogramma

De stad heeft thesauriebewijzenprogramma's. Het is voorzien dat een van de programma's ook door het OCMW kan gebruikt worden, indien dit wenselijk is.

Artikel 7 Projecten

Beide partijen toetsen voortaan bij het opzetten van ICT- of andere projecten binnen het domein van financiën af, of er gelijkaardige behoeften bij elkaar bestaan. Indien dit het geval is, onderzoeken beide partijen of het opzetten van een gezamenlijk project nuttig kan zijn op het vlak van expertisedeling en efficiëntieverhoging.

Voorstellen tot gezamenlijke projecten worden geadviseerd door de respectievelijke managementteams aan de beider bestuurlijke organen, die bevoegd zijn tot goedkeuring.

Artikel 8 Uitwisseling van informatie en expertisedeling

Beide partijen erkennen dat, ook op die domeinen waar niet onmiddellijk een (formele) samenwerking wordt opgezet, het uitwisselen van informatie, het volgen van best practices, expertise-deling, enz... kan leiden tot een betere werking. De visie, concepten en procedures worden zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd.

In concreto betreft dit o.m. volgende domeinen: debiteurenbeheer, interne controle (visum bijvoorbeeld), rapportering en beheerscontrole, budgethouderschap, ...

IV. ENGAGEMENTEN TOT SAMENWERKING OP LANGE TERMIJN

Artikel 9 Het opzetten van een Shared Service Centre (SSC)

Het Groen- en Witboek Interne Staatshervorming van de Vlaamse Regering trekken de kaart van samenwerking tussen gemeente en OCMW ⁵⁷.

De samenwerking is een middel om tot een optimalisatie van de beschikbare resources te komen. De samenwerking tussen OCMW en Stad kan de vorm aannemen van een Shared Service Center (hierna SSC). Dergelijke vorm van samenwerking is ingrijpend. Het kan succesvol zijn mits voldaan wordt aan een aantal randvoorwaarden met name:

- aanpassing van het institutionele kader dat zo'n organisatievorm tussen stad en OCMW mogelijk maakt;
- invoering van gelijkaardige regelgeving: dit wordt gerealiseerd door de implementatie van de Beleids- en beheerscyclus vanaf 1 januari 2014 met als einde van de implementatiefase de afsluiting van het eerste boekjaar in 2015;
- omvorming van Departement Financiën van de stad tot een SSC, samen met de implementatie van het Nieuw Financieel Instrumentarium;

⁵⁷Op 23 juli 2010 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het Groenboek Interne Staatshervorming. Het document heeft het statuut van een overleg- en discussietekst over de interne staatshervorming. Op 8 april 2011 hechtte de Vlaamse Regering haar goedkeuring aan het Witboek Interne Staatshervorming, dat focust op concrete doorbraken inzake interne staatshervorming in de diverse beleidsdomeinen, o.m. "Verregaande vrijwillige samenwerkings- en integratiemogelijkheden voor gemeente en OCMW" (Deel II Uitvoeringslijnen, 4.3, p.55-57.).

- afstemming van ICT: Er wordt gestreefd naar maximaal gelijklopende procedures en/of richtlijnen op enkele ICT-gerelateerde domeinen, zoals autorisaties. Bij het opzetten van de nieuwe regelgeving en de software zelf wordt zoveel mogelijk gestreefd naar gemeenschappelijke concepten. De eerste concretisering hiervan is de vervanging door het OCMW van het huidige software pakket door het pakket SAP. De realisatie is voorzien tegen 1 januari 2014;
- het voorzien van een gezamenlijke behuizing: dit is een project op lange termijn en zal de eerste jaren niet gerealiseerd kunnen worden.

Aangezien de eerste randvoorwaarden maar vervuld kunnen zijn tegen 2015, engageren partijen zich om het onderzoek naar de samenwerking tussen de financiële diensten van de stad en het OCMW in een SSC te starten vanaf 2015/2016. Dit onderzoek behelst onder meer ook de samenwerking inzake boekhouding, nakomen van fiscale verplichtingen (opbouw van center of excellence) en opmaken van jaarrekening.

Een tussentijdse stand van zaken zal voorgelegd worden vanaf 2015 in de rapportering en evaluatie zoals bedoeld onder artikel 11.

V. UITVOERING, RAPPORTERING, EVALUATIE

Artikel 10 Uitvoering

Het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau van het OCMW, evenals het managementteam van de stad en het OCMW worden belast met de uitvoering van dit protocol. De praktische opvolging gebeurt bij de ontvangers van de stad en het OCMW. Zij komen bijeen in het comité der ontvangers op een ad hoc basis.

Artikel 11 Evaluatie

Jaarlijkse evaluatie:

Het protocol wordt jaarlijks geëvalueerd op de voortgang van de uitvoering van het protocol. Bij de evaluatie wordt ook nagegaan of er bijstellingen van het protocol nodig zijn of uitdieping via een ander instrument (bijvoorbeeld via een beheersovereenkomst).

De evaluatie wordt voorbereid door het comité der ontvangers en de beider managementteams en gevalideerd door het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau.

Evaluatie ten gronde:

Het protocol zal ten gronde worden geëvalueerd naar aanleiding van voltooiing van het onderzoek naar oprichting van een SSC zoals bedoeld in artikel 9, 2^{de} alinea.

Deze evaluatie ten gronde wordt voorbereid door de beide managementteams, het college van burgemeester en schepenen en vast bureau, en wordt voorgelegd aan de Gemeenteraad en OCMW-Raad.

Opgemaakt te Gent op x / y / 2012,

in twee exemplaren,

waarvan elke partij verklaart betrokken protocol te hebben gelezen en goedgekeurd en ervan een exemplaar te hebben ontvangen.

Voor Stad Gent, Voor het college van burgemeester en schepenen	Voor het OCMW
De heer Christophe Peeters, schepenen van Financiën, Facility Management, Sport en de haven	De heer Geert Versnick, voorzitter
De heer Paul Teerlinck, stadssecretaris	De heer Luc Kupers, secretaris

Bijlage 10: Beslissingen GR Sint-Niklaas synergiën stad-OCMW

Gemeenteraad Uittreksel notulenboek Openbare zitting van 25 juni 2010



dienst managementteam

Aanwezig:

de heer Freddy Willodox, burgemeester;
de heer Urbain Vercauteren, mevrouw Lieve Van Daele, de heren Gaspard Van Peteghem, Ben Van Eynde en Wouter Van Bellingen, mevrouw Christel Geerts, de heren Lieven Dehandschutter en Marc Heynderickx, schepenen;
de heer Jo De Cuyper, raadslid-voorzitter;
de heren Patric Gorrebeek, Jos De Meyer, Frans Wymeersch, Guido Vergult en Jef Foubert, de dames Annemie Wauman en Karin Milik, de heer Kris Van der Coelden, mevrouw Sofie Heyrman, de heren Ali Alci, Roland Pannecoucke en Piet De Cock, mevrouw Ann Spitaels, de heer Ronny Suy, de heren Hans Troch, Tom Steels, Julien Ghesquière, Mike Nachtegael, Khalil Raiss en Guy Vercauteren, de dames Ilse Bats, Nathalie Behiels en Sigrid De Wilde, de dames Ine Somers, Lieve Van den Bossche, Gertrude Van Bellingen en Kris Boel, raadsleden;
met mevrouw Marie-Louise Chalmet, stadssecretaris;
met de heer Ronan Rotthier, adjunct-stadssecretaris.

4. Synergie stad-OCMW: a. Engagement tot samenwerking

De raad,

Gelet op het gemeentedecreet, in het bijzonder artikel 44 en titel IX (samenwerking met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn);

Gelet op het decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW), in het bijzonder titel X (samenwerking met de gemeente);

Gelet op het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid;

Overwegende dat de stad Sint-Niklaas en het OCMW van Sint-Niklaas samen het lokaal sociaal beleid moeten coördineren;

Overwegende dat de stad en het OCMW beheersovereenkomsten kunnen afsluiten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten, waarin ook kan worden opgenomen dat ze voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden;

Overwegende dat de samenwerking zich dus zowel kan situeren op de coördinatie van het lokaal sociaal beleid als op het vlak van de ondersteunende diensten;

Overwegende dat het wenselijk is dat de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn zich in een breed gedragen engagement uitspreken over de toekomstige samenwerking;



briefwisseling College van burgemeester en schepenen, Grote Markt 1,
9100 Sint-Niklaas **website** www.sint-niklaas.be **e-mail** info@sint-niklaas.be

1

BESLUIT: met algemene stemmen (37)

Enig artikel

Akkoord te gaan met volgende engagementsverklaring:

De stad en het OCMW engageren zich vanaf nu om, met inachtneming van de decretale bevoegdheden van de organen van beide besturen, de samenwerking te onderzoeken tussen:

- de ondersteunende diensten van stad en OCMW met gelijkaardige opdrachten;
- de diensten die werken rond seniorenbeleid;
- de diensten in de welzijnssector.

Vanaf nu worden alle beslissingen met een organisatorische impact getoetst aan deze principes.

Sint-Niklaas, 25 juni 2010

Namens de gemeenteraad:

In opdracht:
(get.) Marie-Louise Chalmet
stadssecretaris

(get.) Jo De Cuyper
raadslid-voorzitter

Voor eensluidend verklaard afschrift:

Sint-Niklaas, 6 juli 2010

In opdracht:


Marie-Louise Chalmet
stadssecretaris


Christel Geerts
burgemeester

dienst managementteam

Aanwezig:

de heer Freddy Willockx, burgemeester;
de heer Urbain Vercauteren, mevrouw Lieve Van Daele, de heren Gaspard Van Peteghem, Ben Van Eynde en Wouter Van Bellingen, mevrouw Christel Geerts, de heren Lieven Dehandschutter en Marc Heynderickx, schepenen;
de heer Jo De Cuyper, raadslid-voorzitter;
de heren Patric Gorrebeeck, Jos De Meyer, Frans Wymeersch, Guido Vergult en Jef Foubert, de dames Annemie Wauman en Karin Milik, de heer Kris Van der Coelden, mevrouw Sofie Heyrman, de heren Ali Alci, Roland Pannecoucke en Piet De Cock, mevrouw Ann Spitaels, de heer Ronny Suy, de heren Hans Troch, Tom Steels, Julien Ghesquière, Mike Nachtegael, Khalil Raiss en Guy Vercauteren, de dames Ilse Bats, Nathalie Behiels en Sigrid De Wilde, de dames Ine Somers, Lieve Van den Bossche, Gertrude Van Bellingen en Kris Boel, raadsleden;
met mevrouw Marie-Louise Chalmet, stadssecretaris;
met de heer Ronan Rotthier, adjunct-stadssecretaris.

4. Synergie stad-OCMW:
c. Samenwerking tussen ondersteunende diensten

De raad,

Gelet op het gemeentedecreet, in het bijzonder artikel 44 en titel IX (samenwerking met het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn);

Gelet op het decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW), in het bijzonder titel X (samenwerking met de gemeente);

Overwegende dat de stad en het OCMW beheersovereenkomsten kunnen afsluiten over het gemeenschappelijk gebruik van elkaars diensten, waarin ook kan worden opgenomen dat ze voor bepaalde functies een beroep kunnen doen op elkaars personeelsleden;

Gelet op het engagement tot samenwerking dat in zitting van heden werd onderschreven;

BESLUIT: met algemene stemmen (37)

Artikel 1

Principieel akkoord te gaan met de samenwerking tussen volgende ondersteunende diensten van stad en OCMW, zoals bedoeld in de engagementsverklaring:

- ten laatste vanaf 1 juli 2011: reprografie OCMW – reprografie stad;
- vanaf de realisatie van nieuwe stadswerkplaatsen:
 - o aankoopdienst OCMW – administratie logistiek stad;
 - o magazijn non-food OCMW – magazijn logistiek stad;
 - o preventieadviseur OCMW – interne dienst PBW stad;
 - o technische dienst (team polyvalente vaklui, team gebouwbeheersystemen) OCMW – technische dienst/ontwerpendienst en milieucoördinator, dienst gebouwen (met inbegrip van stadsgarage, onderhoudspersoneel en conciërges) van de stad; voor zover de betrokken personeelsleden niet aan een specifiek gebouw zijn toegewezen;
 - o tuiniers OCMW – groendienst stad;
- vanaf de realisatie van een nieuw stadsarchief: secretariaat (onderdeel archief) OCMW – stadsarchief;
- in de volgende bestuursperiode: andere ondersteunende diensten.



Artikel 2

Aan het college opdracht te geven de samenwerkingsverbanden verder voor te bereiden.

Sint-Niklaas, 25 juni 2010

Namens de gemeenteraad:

In opdracht:
(get.) Marie-Louise Chalmet
stadssecretaris

(get.) Jo De Cuyper
raadslid-voorzitter

Voor eensluidend verklaard afschrift:

Sint-Niklaas, 6 juli 2010

In opdracht:


Marie-Louise Chalmet
stadssecretaris


Christel Geerts
burgemeester

Bijlage 11 : Onderzoeksequipe

Geoffrey Vanderstraeten is master in de bestuurskunde en het publiek management (Hogeschool Gent, 2011). Hij is aangesteld als onderzoeksmedewerker bij de vakgroep Bestuur en Beleid binnen de geassocieerde faculteit Handelswetenschappen en Bestuurskunde van de Hogeschool Gent.

Bram Verschuere is doctor in de sociale wetenschappen (KU Leuven, 2006) en is verbonden aan Hogeschool Gent. Hij doceert welzijnsbeleid, social profit sector en overheidsmanagement. Zijn onderzoeksinteresses liggen op het vlak van de organisatie van de overheid, de samenwerking tussen overheid en private (nonprofit) sector, en het lokaal sociaal beleid. Met betrekking tot dit laatste interesseveld was hij de laatste jaren nauw betrokken bij onderzoek inzake samenwerking tussen stad en OCMW in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden, en in opdracht van stad Kortrijk.

Stijn Goeminne is doctor in de Toegepaste Economische Wetenschappen en promoveerde op een proefschrift getiteld “Essays on strategic fiscal policy in Flemish municipalities” (VUB, 2009). Hij is als docent aangesteld aan de Hogeschool Gent, waar hij financieel management doceert in de Master Bestuurskunde & Publiek Management. Hij assisteert tevens in het vak openbare financiën in derde bachelor van dezelfde opleiding. Stijn Goeminne werkte mee aan diverse projecten van het (eerste) Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen die betrekking hadden op de lokale fiscaliteit. Hij is tevens lid van het dagelijks bestuur van het huidige Steunpunt Fiscaliteit en Begroting en was co-promotor van een onderzoeksopdracht rond de financiering van de lokale politiezones in samenwerking met prof. dr. C. Smolders (Hogent), prof. dr. J.Christiaens (UGent) en prof. dr. M. Verdonck (Facultés St-Louis, Brussel). Hij is de auteur van diverse publicaties in het domein van de lokale financiën en fiscaliteit.

Filip De Rynck is doctor in de sociale wetenschappen (KU Leuven, 1995) en als hoogleraar bestuurskunde aan de Hogeschool Gent verbonden. Hij was gedurende twaalf jaar deeltijds docent aan de Universiteit Antwerpen. Hij is gespecialiseerd in de werking van lokale besturen, in de organisatie van binnenlands bestuur, beleidsnetwerken en burgerparticipatie. Voor de Vlaamse overheid vervulde hij verschillende langdurige officiële opdrachten, waaronder: voorzitter van de Commissie Bestuurlijke Organisatie (1997), voorzitter van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, hoofdredacteur van het witboek Stedenbeleid, voorzitter van de Visitatiecommissie Stedenbeleid (2005) en voorzitter van de werkgroep participatie van Minister Keulen (2009). Tevens voerde hij diverse onderzoeksopdrachten uit voor onder andere de OESO (local partnerships), voor de EU (evaluatie van structuurfondsen en grensoverschrijdende samenwerking) en diverse Vlaamse overheden, zoals binnen het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie dat langdurige bestuurskundige onderzoeksprojecten bundelt. In het eerste steunpunt (2001-2006) was Filip De Rynck verantwoordelijk voor onderzoeksprojecten over beleidsnetwerken in grote projecten, invoering van e-gov in Vlaamse gemeenten, voorbereiding van het Gemeentedecreet en evaluatie van de interbestuurlijke samenwerking. In het nieuwe steunpunt (2007-2011) werkt hij onderzoeks- en doctoraatstrajecten uit over burgerparticipatie in Vlaamse steden en over de impact van ‘governance’-arrangementen op gemeentebesturen.