Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen

Reflectienota

Bram Van Haelter & prof. dr. Joris Voets

D/2021/10106/013

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be

Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be

Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be

Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

AMBTELIJKE CAPACITEIT BIJ LOKALE BESTUREN

Reflectienota / 2017-2021

Bram Van Haelter & prof. dr. Joris Voets – Universiteit Gent

INHOUD

1 Doel van het onderzoek 5
1.1 Probleemstelling en onderzoeksdoel 5
1.2 Centrale onderzoeksvragen 6
2 Conceptueel kader: ambtelijke capaciteit? 6
3 Aanpak van het onderzoek 8
3.1 Onderzoeksdesign 8
3.2 Methodologie 10
4 Empirische bevindingen 13
4.1 Een grote schaal biedt geen garanties, maar creëert potentieel 13
4.1.1 Intergemeentelijke samenwerking kan aanvullen, maar niet altijd vervangen 17
4.2 Politiek-ambtelijke verhoudingen 18
4.2.1 Vertrouwen en overleg 18
4.2.2 De rol van de ambtenaar in de beleidsvoering 19
4.3 Investeren in personeel werkt! 21
4.4 Naar een slimme gemeente 23
4.5 Organiseer de organisatie: het belang van een sterke structuur 25
4.5.1 Een logische organisatiestructuur 25
4.5.2 De integratie gemeente-OCMW 25
4.5.3 Dienstoverschrijdende samenwerking 26
4.6 Autonomie 27
4.6.1 … ten opzichte van centrale overheden 27
4.6.2 … ten opzichte van externe stakeholders 30
5 Conclusie 31
Bibliografie 35

INLEIDING

Deze onderzoeksnota omvat een aantal overkoepelende reflecties aangaande de ambtelijke capaciteit van de Vlaamse lokale besturen. Deze nota kadert in het SBV-project 'Ambtelijke capaciteit in lokale besturen', meer bepaald het luik uitgevoerd door Universiteit Gent. In het hierop volgende deel wordt het doel van het onderzoek geschetst en worden de centrale onderzoeksvragen geformuleerd. In het tweede hoofdstuk wordt 'ambtelijke capaciteit' als onderzoeksfocus gedefinieerd en verduidelijkt, en wordt het onderzoek gesitueerd binnen de internationale literatuur. In het derde hoofdstuk wordt de aanpak van het onderzoek geschetst. Hierin wordt het onderzoeksdesign vormgegeven en lichten we de methodologie toe. In het vierde hoofdstuk geven we de overkoepelende reflecties rond ambtelijke capaciteit weer. Deze zijn gebaseerd op het empirisch materiaal uit de verschillende deelstudies, en worden steeds gesitueerd binnen eerder verricht onderzoek. Het betreffen reflecties rond een aantal kernthema's die over de verschillende deelstudies heen bepalend bleken voor ambtelijke capaciteit op het lokale niveau: gemeentelijke schaal (4.1), politiek-ambtelijke verhoudingen (4.2), ambtelijk personeel (4.3), IT en digitalisering (4.4), organisatiestructuur (4.5) en gemeentelijke autonomie (4.6). Hierop volgt een concluderend hoofdstuk waarin een aantal slotbeschouwingen worden geformuleerd aangaande de ambtelijke capaciteit van Vlaamse lokale besturen.

1 DOEL VAN HET ONDERZOEK

1.1 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSDOEL

Sinds de jaren '80 wordt het bestuurlijke landschap gekenmerkt door **decentralisatie**: Europese landen schuiven al maar meer bevoegdheden door naar het lokale bestuursniveau (Halásková & Halaskova, 2014; Ladner et al., 2019). De bevoegdheden nemen niet alleen toe in aantal, maar worden ook steeds complexer (Wu, 2017). In combinatie met toenemende 'fiscal stress' en stijgende verwachtingen van burgers, initieerde deze bestuurlijke ontwikkeling een belangrijk internationaal debat over de rol van lokale besturen binnen het bestuurlijk landschap. De laatste decennia won de **ambtelijke capaciteit van lokale besturen** dan ook sterk aan belang bij beleidsmakers en academici (Andrews, Beynon, & McDermott, 2015; Bouckaert & Pollitt, 2011; Rashman, 2008; Walker, Boyne, & Brewer, 2010). Hebben lokale besturen in hun huidige vorm immers nog wel de capaciteit om aan deze toenemende verwachtingen te voldoen?

Deze decentralisatiebeweging voltrekt zich ook in Vlaanderen, waar de overheid streeft naar een bestuurlijk landschap waarin het lokale bestuursniveau meer beslissingsmacht geniet. De beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024) stelt uitdrukkelijk: "*We zetten meer dan ooit in op een bestuursmodel dat uitgaat van twee sterke polen: sterke lokale besturen enerzijds en een kaderstellende Vlaamse overheid anderzijds. (…) In mijn ogen zijn de lokale besturen nooit het "laagste" bestuursniveau geweest. Ze zijn het "eerste" bestuursniveau. Het is in onze steden en gemeenten dat we wonen, leven en werken. Maar het is ook hier dat de uitdagingen waarmee onze samenleving worstelt eerst zichtbaar worden en waar we eerst de contouren ontwaren van de oplossingen. Net daarom moeten we zo veel mogelijk taken zo dicht mogelijk bij de burgers leggen. Zodat lokale besturen pragmatisch en creatief antwoorden kunnen bieden op de uitdagingen van vandaag en morgen. Daarbij streef ik ernaar hen zo veel mogelijk vrijheid te geven om hun eigen beleidsmatige keuzes te maken."* (Somers, 2019).

1.2 CENTRALE ONDERZOEKSVRAGEN

In het algemeen onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) (2016-2020), uitgevoerd door Universiteit Gent en KU Leuven, wordt nagegaan hoe het lokaal bestuur zich organiseert in de zoektocht naar een optimale verhouding tussen ambtelijke capaciteit en opdracht. Door eventuele verschillen in capaciteit(sontwikkeling) tussen verschillende lokale besturen te identificeren en te verklaren, verschaffen we inzicht in het samenspel van factoren dat de ambtelijke capaciteit op het lokale niveau beïnvloedt. Deze inzichten kunnen lokale besturen helpen om te reflecteren over het eigen capaciteitsniveau, en deze uiteindelijk te versterken. Daarnaast bieden we voor de Vlaamse overheid inzicht over de mate waarin de verwachte capaciteitsontwikkeling van lokale besturen zich manifesteert, en samenhangt met het centraal gevoerde beleid.

2 CONCEPTUEEL KADER: AMBTELIJKE CAPACITEIT?

Hoewel de capaciteit van lokale besturen sterk aan belang heeft gewonnen, bestaat er geen eenduidige **definitie** van capaciteit, en al sinds de initiële problematisering van het concept door Gargan (1981) worden verschillende benaderingen door elkaar gebruikt. In dit onderzoek wordt capaciteit gelijkgesteld aan Tan (2018)'s definiëring van **organisatiecapaciteit**. Samengevat gaat het hier om de vraag of een organisatie in staat is om haar opdracht

te realiseren. Organisatiecapaciteit omvat alle middelen (human resources, financiële middelen, technologische middelen…), processen en competenties die binnen de organisatie aanwezig zijn en ingezet worden om het intern en extern functioneren te garanderen. Deze benadering gaat dus breder dan managementcapaciteit, waarbij capaciteit in de eerste plaats afhankelijk is van de managementkwaliteiten van een beperkte groep van '*decision-makers*' (Honadle & Howitt, 1986).

Het Gentse luik van dit onderzoeksproject focust dus op de autonome capaciteit van lokale besturen. Hoewel we oog hebben voor de interacties met de omgeving, zoals het institutionele kader waarbinnen de organisatie opereert, blijft het lokaal bestuur als organisatie de eenheid van onderzoek. Zo worden interacties met externe stakeholders, zoals andere lokale besturen, externe stakeholders en centrale overheden, steeds in beeld gebracht vanuit het oogpunt van het onderzochte lokaal bestuur. Het Leuvense luik van dit onderzoeksproject legt de focus op institutionele of governancecapaciteit, waarin de samenwerking tussen verschillende publieke en/of private organisaties centraal staat: Hoe ziet de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden eruit? Over welke ambtelijke capaciteit moeten lokale besturen beschikken om aan bovenlokale samenwerkingsverbanden te participeren? In welke mate creëren bovenlokale samenwerkingsverbanden bijkomende ambtelijke capaciteit voor lokale besturen?

Voor meer informatie over het Leuvense luik, zie volgend beleidsrapport:

- Vanschoenwinkel, J., Hondeghem, A., Verdru, L. (2020). 'Governance van bovenlokaal sociaal beleid: Implicaties voor ambtelijke capaciteit'
    - https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties

De voorliggende onderzoeksnota richt zich dus op het Gentse luik, waarin de autonome organisatiecapaciteit van lokale besturen centraal staat.

3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

3.1 ONDERZOEKSDESIGN

Zoals gezegd wordt ambtelijke (organisatie)capaciteit in dit onderzoek gedefinieerd als het geheel van middelen, processen en competenties die binnen de organisatie aanwezig zijn en ingezet worden om het intern en extern functioneren te garanderen. Dit kan enkel in kaart worden gebracht **in verhouding tot een bepaalde taak of opdracht**. De keuze om een bepaalde opdracht als onderzoeksfocus te gebruiken heeft vanzelfsprekend enkele implicaties. Uit de literatuur blijkt bijvoorbeeld dat de resultaten van onderzoek naar capaciteit gekleurd worden door de aard van de opdracht, volgens twee dimensies:

1. **De scope van het onderzoek**

   Het is belangrijk om in beeld te brengen of de bestudeerde opdracht betrekking heeft op de gehele organisatie (en dus een geïntegreerde benadering vereist, waardoor de volledige organisatiecapaciteit wordt aangesproken), dan wel tot een deel van de organisatie. Aan beide benaderingen zijn methodologische implicaties verbonden. Zo is integrale organisatiecapaciteit moeilijker onderzoekbaar door de brede scope, en bovendien moet inzicht worden verschaft in de mate van betrokkenheid van verschillende stakeholders. Onderzoek naar een strikter afgebakende dienst of opdracht blijft dan weer vaker beperkt tot een enkel beleidsdomein, waardoor de identificatie van meer algemene patronen moeilijk is (Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, & Bezes, 2016). Zo moet rekening gehouden worden met prioriteiten van het lokale beleid: een sterke ambtelijke dienst binnen een bepaald beleidsdomein geeft niet altijd een representatief beeld van de capaciteit van de volledige organisatie (Gray, 1973).

2. **Beheerscapaciteit vs. beleidscapaciteit**

   Volgens ons onderzoeksopzet is het opportuun om een onderscheid te maken tussen operationele, beheersmatige opdrachten aan de ene kant, en strategische, beleidsmatige opdrachten aan de andere. Voor deze verschillende soorten opdrachten zijn immers andere competenties noodzakelijk.

De beheersmatige opdrachten zijn taken waarvoor voornamelijk operationele capaciteit nodig is. Ze zijn over het algemeen eerder technisch van aard en duidelijk afgebakend. Zodoende zijn deze opdrachten relatief makkelijk meetbaar. De beleidsmatige opdrachten zijn taken waarvoor voornamelijk strategische capaciteit nodig is. Omdat deze minder duidelijk afgebakend zijn, zijn ze moeilijker te vatten in meetbare indicatoren.

Dit onderzoeksdesign is opgebouwd uit vier deelstudies, waarbij de keuze voor de onderzochte opdracht per deelstudie werd gedifferentieerd op basis van deze dimensies. In een **eerste deelstudie** werd de capaciteit van 11 Vlaamse lokale besturen gemeten aan de hand van twee door Vlaanderen geïnitieerde **administratieve hervormingen**: organisatiebeheersing en de proactieve benadering van de integratie gemeente-OCMW. Deze beide hervormingen hadden betrekking op de volledige gemeentelijke organisatie. Het betrof twee interne hervormingen, die voornamelijk de beheerscapaciteit van de organisaties toetsten[1]. In de daaropvolgende deelstudies werd de scope vernauwd: de focus van het onderzoek lag niet langer op de capaciteit van de organisatie als geheel, maar op de capaciteit binnen twee specifieke gemeentelijke diensten: **kinderopvang voor baby's en peuters (deelstudie 2)** en **ruimtelijke ordening (deelstudie 3)**. Deze engere onderzoeksfocus liet ons toe om de betreffende gemeentelijke opdrachten diepgaand te bestuderen. Zo werden in beide deelstudies zowel beheers- als beleidsmatige opdrachten onderzocht.

In een **vierde deelstudie** werd verkend hoe de onderzoeksresultaten uit eerdere deelstudies via een kwantitatief onderzoeksdesign op basis van bestaande data konden worden getoetst voor een bredere populatie van Vlaamse gemeenten.

Deze deelstudies resulteerden in volgende rapporten:

- Broucker, B., Van Haelter, B., Vos, D., (2017). 'Ambtelijke capaciteit: resultaten van het pilootonderzoek'
- Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Steen, T. & Voets, J., (2018). 'Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen'
- Van Haelter, B., Vos, D., Voets, J., (2019). 'Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen, toegepast op kinderopvang van baby's en peuters'

[1] Rond de integratie gemeente-OCMW werd bijvoorbeeld gefocust op geïntegreerde structuren en processen, en werd niet nagegaan in welke mate het sociale beleid zelf reeds geïntegreerd was.

- Van Haelter, B., Vos, D., Voets, J. (2019). 'Tussentijds rapport: Ambtelijke capaciteit bij de Vlaamse lokale besturen'
- Van Haelter, B., Torfs, I., Voets, J., (2021). 'Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen, toegepast op ruimtelijke ordening'

https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties

3.2 METHODOLOGIE

Dit onderzoek is **kwalitatief** van aard. Aangezien in dit onderzoek geopteerd wordt voor een verklarende onderzoeksvraag (hoe/waarom), de onderzoeker weinig tot geen controle heeft op het verloop van de situatie en het om hedendaags fenomeen gaat binnen een reële context is een multiple case-studydesign de geprefereerde methode (Miles, Huberman, & Saldana, 2014). Deze staat ons toe om een complex sociaal fenomeen binnen een specifieke context betekenisvol en holistisch te benaderen, en deze met voldoende diepgang te vatten (Yin, 2009, 2011).

In het Gentse luik van dit onderzoek werden in totaal **28 cases** geselecteerd aan de hand van vooraf bepaalde criteria. Een aantal van deze cases waren vervat in een longitudinaal onderzoeksdesign van het SBV-onderzoeksproject: zij werden constant gehouden doorheen de verschillende deelonderzoeken van het onderzoek naar ambtelijke capaciteit. Op die manier werd getracht om een meer diepgaand inzicht in deze cases te verwerven, en werden we in de mogelijkheid gesteld om hun capaciteitsontwikkeling doorheen de jaren te volgen. Daarnaast werden per deelstudie een aantal cases geselecteerd die interessant zijn voor het betreffende onderzoeksthema. In onderstaande tabel worden de 28 geanonimiseerde cases weergegeven. De kruisjes geven aan in welke deelstudie(s) de case bestudeerd werd(en).

	Totaal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
DS1	11	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X																	
DS2	16	X	X	X	X								X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					
DS3	10	X	X	X									X	X											X	X	X	X	X

Tabel 1: Caseselectie per deelstudie

De selectiecriteria waren de volgende:

- ➔ Geografische spreiding;
- ➔ Variatie in schaal en grootte die voldoende is zodat verschillen duidelijk zichtbaar kunnen worden. Meer bepaald werd gekozen voor gemeenten met een bevolkingsaantal van ongeveer 10.000 inwoners en gemeente met een bevolkingsaantal van ongeveer 40.000 inwoners;
- ➔ Variatie in de Belfius-clustering opdat er voldoende variatie is in sociaaleconomische achtergrond van de geselecteerde gemeenten;
- ➔ Indien van toepassing: variatie in bestuurspraktijken. In het onderzoek naar kinderopvang werd bijvoorbeeld gekozen voor een aantal gemeenten die zelf kinderopvang van baby's en peuters organiseren (en dus een actorrol vervullen), en een aantal gemeenten die zelf geen publieke kinderopvang inrichten (en dus enkel een regierol vervullen).

Op basis van deze criteria werd per deelstudie een longlist samengesteld, die telkens werd voorgelegd aan verschillende experten op vlak van het betreffende onderzoeksthema. Dit om de aanwezigheid van *outlier*-cases te vermijden die voor een vertekening van de resultaten konden zorgen. Op die manier werd voor elke deelstudie een shortlist samengesteld met de meest relevante cases, die bovendien een adequaat beeld geven van de verschillende bestuurspraktijken in Vlaanderen.

Elke deelstudie bestond uit twee fasen. In de **eerste fase** werd een grondige literatuurstudie gemaakt van Vlaamse en internationale onderzoeken naar het concrete onderwerp van de respectievelijke deelstudies, in het bijzonder gelinkt aan de capaciteit of bestuurskracht van gemeenten. In deze fase werden ook verschillende beleidsdocumenten geanalyseerd om een zicht te krijgen op het hedendaags decretaal kader. Vanuit deze literatuurstudie werd een lijst opgemaakt met aandachtspunten voor een gestructureerde documentanalyse, en met mogelijke interviewvragen. Deze lijst werd vervolgens verscherpt, genuanceerd en aangevuld door een aantal relevante stakeholders, met wie per deelstudie voorbereidende expertinterviews werden georganiseerd. De **tweede fase** betrof de feitelijke empirische fase. Deze bestond steeds uit twee delen: (1) een documentanalyse, waarin voor elk van de geselecteerde cases een aantal documenten (afhankelijk van het onderwerp van de deelstudie) op een gestructureerde manier werden bestudeerd; en (2) een interviewfase. In de eerste deelstudie werden 83 interviews afgenomen, in de tweede deelstudie 57 en in de derde deelstudie 31. De respondenten verschilden per deelstudie, maar er was in elke deelstudie oog voor zowel het politieke als

het ambtelijke niveau. Meer informatie over de concrete selectie van respondenten is terug te vinden in de afzonderlijke onderzoeksrapporten.

Om de vergelijkbaarheid van de verschillende deelonderzoeken te optimaliseren, werd ervoor gekozen om het analyseproces zo constant mogelijk te houden. De geselecteerde cases werden achtereenvolgens *'within-case'* en *'cross-case'* geanalyseerd. Het voornaamste doel van de within-case analyse was om te beschrijven, begrijpen en verklaren wat er binnen één specifieke en strikt afgebakende case is gebeurd. Deze kregen een neerslag in individuele case-fiches, die de basis vormden voor de tweede fase, de cross-case analyse, waarbij de cases met elkaar werden vergeleken (Miles et al., 2014). Voor beide analyses werden de relevante beleidsdocumenten en de transcripties van de diepte-interviews systematisch, deductief gecodeerd en geanalyseerd met behulp van NVIVO 12 Plus-software.

	Onderzoeks-focus	Aantal cases	Documenten-analyse	Aantal diepte-interviews	Respondenten	Benadering capaciteit (beheer/beleid, integraal/opdracht)
DS1	Hervormings-capaciteit	11	Organogram, beleids-documenten, media-coverage	81	Burgemeesters, schepenen, raadsleden, MAT, medewerkers	Beheerscapaciteit Integraal
DS2	Kinderopvang	16	Organogram, beleids-documenten, lokaal advies uitbreidings-rondes	61	Schepenen, ambtenaren, publieke en private kinderopvang-aanbieders	Beheers- & beleidscapaciteit Opdrachtzijde
DS3	Ruimtelijke ordening	10	Beleids-documenten, ruimtelijke plannen, organogram, media-coverage	32	Schepenen, ambtenaren, GECORO-voorzitters	Beheers- & beleidscapaciteit Opdrachtzijde

Tabel 2: Onderzoeksopzet

In een **vierde deelstudie** werd verkend of de bevindingen uit eerdere deelstudies via een kwantitatief onderzoeksdesign met bestaande data konden worden getoetst bij een ruimere populatie van Vlaamse gemeenten. Voor verschillende capaciteitsbeïnvloedende factoren bleek dit echter een complex gegeven: de concrete operationalisering in kwantitatieve data bleek voor een aantal factoren problematisch, en voor verschillende factoren ontbrak (kwaliteitsvolle) data voor de volledige populatie van Vlaamse gemeenten.

4 EMPIRISCHE BEVINDINGEN

Over de verschillende deelstudies heen komen een aantal facetten steeds opnieuw in beeld. Het betreffen hier enkele belangrijke organisatiekarakteristieken die de capaciteit van het lokaal bestuur kunnen beïnvloeden, namelijk de gemeentelijke schaal, politiek-ambtelijke verhoudingen, personeel, ICT en organisatiestructuur. Daarnaast wijden we een hoofdstuk aan de verhoudingen tussen het centrale en het lokale bestuursniveau, en de gemeentelijke autonomie in het bijzonder. Deze reflectienota rapporteert de belangrijkste bevindingen omtrent deze kernthema's. We situeren deze inzichten binnen eerder gevoerd Vlaams en internationaal onderzoek, en reiken voorbeelden aan uit de verschillende deelstudies om onze reflecties te staven.

4.1 EEN GROTE SCHAAL BIEDT GEEN GARANTIES, MAAR CREËERT POTENTIEEL

Het onderzoek naar de ideale gemeentelijke schaalgrootte kent een lange traditie, en tot de dag van vandaag bestaat er geen wetenschappelijke consensus over: enerzijds stelt een groep onderzoekers dat een grote organisatie haar administratieve kosten beter kan spreiden, en door deze efficiëntiewinst kan investeren in het verbeteren van het functioneren van de organisatie, anderzijds wordt geargumenteerd dat een grote schaal een negatieve invloed heeft op de capaciteit van de organisatie omdat het een toename in complexiteit met zich meebrengt. Verschillende empirische studies spreken elkaar dan ook tegen (Andrews et al., 2015; F. De Rynck, 2020).

Zoals beschreven in het conceptuele luik van deze reflectienota is het volgens ons opportuun om het onderscheid te maken tussen operationele, beheersmatige opdrachten aan de ene kant, en strategische,

beleidsmatige opdrachten aan de andere. Uit ons empirisch onderzoek blijkt immers dat voor deze verschillende soorten opdrachten andere competenties noodzakelijk zijn.

De **beheersmatige opdrachten** zijn taken waarvoor voornamelijk operationele capaciteit nodig is. Ze zijn over het algemeen eerder technisch van aard en duidelijk afgebakend (in dit geval door centrale overheden). Zodoende zijn deze opdrachten relatief makkelijk meetbaar. Uit ons onderzoek blijkt dat **alle onderzochte gemeenten er over het algemeen in slagen om deze beheersmatige opdrachten op een goede manier in te vullen**. Zo bijvoorbeeld slagen alle gemeenten erin om het Lokaal Overleg Kinderopvang tijdig te organiseren, en om bouwvergunningen binnen de daartoe voorziene termijn af te leveren.

Doordat deze beheersmatige opdrachten makkelijk te vatten zijn in meetbare indicatoren, worden ze vaak als output bestudeerd in grootschalige, kwantitatieve onderzoeken naar de invloed van schaal op capaciteit. Zo wordt de capaciteit van de lokale besturen in het onderzoek van Da Cruz and Marques (2014) gemeten aan de hand van de hoeveelheid aangelegde wegen, het volume opgehaalde afval en de voorziening van drinkwater. Ons empirisch materiaal sluit deels aan bij hun bevindingen: **op het vlak van beheersmatige opdrachten lijkt de gemeentelijke schaal niet doorslaggevend voor de dienstverlening van lokale besturen**.

Zoals vermeld is deze benadering van capaciteit echter eenzijdig, en de kwantitatieve studies met een sterke economische focus worden dan ook in toenemende mate bekritiseerd (Ebinger, Kuhlmann, & Bogumil, 2019). Van de Vlaamse lokale besturen wordt immers niet alleen verwacht dat ze deze beheersmatige taken realiseren; in toenemende mate hebben ze ook een verantwoordelijkheid aangaande de zogenaamde **beleidsmatige opdrachten**.[2] Dit zijn taken waarvoor voornamelijk strategische capaciteit nodig is. Omdat deze minder duidelijk afgebakend zijn, zijn ze moeilijker te vatten in meetbare indicatoren waardoor ze zelden worden onderzocht in kwantitatieve studies naar de invloed van schaal op capaciteit.

In ons onderzoek werden verschillende beleidsmatige opdrachten onderzocht, over verschillende beleidsdomeinen heen. In het onderzoek naar kinderopvang gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin het lokaal bestuur erin slaagt om een advies te formuleren rond de uitbreiding van kinderopvangplaatsen, waarbij rekening

[2] Het mag duidelijk zijn dat beleids- en beheersmatige opdrachten hier afzonderlijk worden behandeld, maar in de praktijk is er vaak een duidelijke link tussen beiden.

gehouden wordt met de lokale noodzaak en context. In het onderzoek naar ruimtelijke ordening gaat het bijvoorbeeld om het uittekenen van een langetermijnvisie op het ruimtelijk beleid binnen de gemeentegrenzen, en het bepalen van lokale handhavingsprioriteiten. **Op het vlak van deze beleidsmatige opdrachten zien we een meer divers beeld** dan bij de beheersmatige opdrachten, waarbij niet elk lokaal bestuur in staat lijkt om hieraan een goede invulling te geven.

Over de verschillende deelstudies heen stellen we vast dat de onderzochte kleine[3] gemeenten niet of nauwelijks in staat zijn om deze beleidsmatige opdrachten te realiseren: geen enkele kleine gemeente binnen onze case-selectie slaagt erin om de adviezen ten aanzien van uitbreidingsrondes voor kinderopvangplaatsen te enten op de lokale realiteit (DS2), en geen enkele kleine gemeenten binnen de selectie heeft een performant handhavingsbeleid dat rekening houdt met de lokale ruimtelijke uitdagingen (DS3).

Uit de empirische data bleek dat er een aantal factoren noodzakelijk zijn om beleidsmatige taken te realiseren. Ten eerste vereisen deze specifieke competenties, die vaak gepaard gaan met een zekere specialisatie binnen een bepaald beleidsdomein. Zo behoeft de uitbouw van een langetermijnvisie op ruimtelijke ordening zowel een grondige kennis van ruimtelijke plannen en vergunningen, maar ook een bewustzijn van de lokale ruimtelijke noden en behoeften. In veel kleine gemeenten is deze nood aan specialisatie slechts in beperkte mate te verzoenen met de meer generalistische prioriteiten. In deze kleine gemeenten wordt immers vaker van ambtenaren verwacht dat ze een brede kennis hebben – vaak zelfs over beleidsdomeinen heen, zodat ze een back-up kunnen vormen om de continuïteit van andere (éénpersoons)diensten te garanderen. Deze noodzakelijke jobverbreding legt een druk op de specialisatie, die in toenemende mate belangrijk is om antwoorden te bieden op complexer wordende beleidsmatige vraagstukken.

In enkele gevallen stellen we vast dat deze competenties weldegelijk aanwezig zijn binnen kleine gemeenten, maar laat de schaal van de organisatie niet toe om deze gericht in te zetten. Zo slagen een aantal kleine gemeenten erin om gemeentelijke omgevingsambtenaren aan te werven met de nodige kwalificaties, en wordt nog vastgehouden aan de (niet langer decretaal bepaalde) strenge diplomavereisten. We stellen echter vast dat deze hogere profielen dusdanig betrokken zijn bij operationele opdrachten, dat ze vaak niet de tijd en ruimte

[3] Met 'kleine' of 'kleinere' gemeenten verwijzen we naar gemeenten met een inwonersaantal van ongeveer 10.000 inwoners. Met 'grote' of 'grotere' gemeenten verwijzen we naar gemeenten met een inwonersaantal van ongeveer 40.000 inwoners.

hebben om hun specifieke competenties in te zetten voor de genoemde beleidsmatige opdrachten. Dit is niet enkel het geval op het niveau van de diensten, maar ook op organisatieniveau: zelfs de decretale graden in kleinere gemeenten getuigen dat ze dermate worden belast met operationele taken, dat er maar weinig ruimte overblijft voor meer strategische en beleidsmatige opdrachten.

Bij de onderzochte grote gemeenten krijgen we een meer gevarieerd beeld, waarbij een deel erin slaagt om deze beleidsmatige opdrachten te realiseren. Het betreffen hier de gemeenten die de afgelopen jaren (decennia) geïnvesteerd hebben in het ambtelijk apparaat, en op die manier over gekwalificeerd personeel beschikken die binnen de organisatie de tijd en ruimte krijgen om de strategische en beleidsmatige taken uit te voeren. Deze specialisatie zien we terug binnen de verschillende sectoren en beleidsdomeinen, maar ook in de ondersteunende diensten. Zo hebben een aantal grote gemeenten een sterk uitgebouwd human resource management, terwijl bij alle onderzochte kleine gemeenten eerder sprake is van personeelsadministratie of -beleid.

Een ander deel van de grote besturen slaagt daar echter niet in. Deze gemeenten hebben de afgelopen jaren minder geïnvesteerd in de uitbouw van het ambtelijk apparaat. Verschillende respondenten getuigen in dit opzicht dat de professionalisering van de administratie niet evenredig is aan de decentralisatie die zich de voorbije decennia heeft voltrokken, wat een druk legt op het realiseren van de beleidsmatige opdrachten. De reden om minder te investeren in het ambtelijk apparaat zijn uiteenlopend, en hangen af van de lokale context: de gemeente beschikt over onvoldoende financiële middelen, de gemeente slaagt er niet in om gekwalificeerd personeel aan te trekken, een politiek streven naar een slanke overheid,…

We kunnen dus concluderen dat een **grotere schaal geen garantie** is voor voldoende capaciteit. Wanneer deze grotere schaal echter gepaard gaat met adequate investeringen in voldoende en gekwalificeerd ambtelijk personeel, creëert dit wel het **potentieel** om de genoemde beleidsmatige opdrachten te realiseren. Het spreekt voor zich dat ook een aantal andere factoren, zoals constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen, hier een rol in spelen (zie verder).

4.1.1 Intergemeentelijke samenwerking kan aanvullen, maar niet altijd vervangen

De meerderheid van de lokale ambtenaren en politici binnen kleine gemeenten zijn zich bewust van de bovenstaande problematiek. In verschillende gemeenten wordt dan ook gezocht naar manieren om een aantal gemeentelijke opdrachten alsnog in te vullen, ondanks het gebrek aan interne capaciteit. Intergemeentelijke samenwerking is hierbij in veel gevallen de meest voor de hand liggende optie.

Volgens de respondenten kan intergemeentelijke samenwerking een werkbare oplossing bieden voor een aantal gemeentelijke opdrachten. Zo doen alle onderzochte lokale besturen beroep op externe capaciteit inzake de opmaak van ruimtelijke plannen. Alle respondenten uit zowel de kleine als grotere gemeenten die hieromtrent intergemeentelijk samenwerken, zijn hierover tevreden. Het betreft immers een bijzonder specifieke expertise waarop slechts sporadisch beroep wordt gedaan. Daarnaast kan intergemeentelijke samenwerking een aantal opdrachten overnemen van interne diensten, waardoor interne capaciteit wordt vrijgemaakt. Eerder onderzoek stelt bijvoorbeeld dat samenwerking op vlak van het beheer van sport- en vrije tijdsinfrastructuur kansen kan bieden: *'Zeker in landelijke gebieden en wanneer het gaat om één-mansdiensten kan samenwerking de bestuurskracht verhogen en kan men als dienst meer tijd krijgen voor echt belangrijke dingen in plaats van het technische beheer'* (F. De Rynck, 2011).

Ondanks een aantal goede voorbeelden van de meerwaarde van intergemeentelijke samenwerking, stelden we in de verschillende deelonderzoeken vast dat deze strategie ook een aantal beperkingen inhoudt, waarmee het lokaal bestuur rekening dient te houden:

- **Historische dimensie en padafhankelijkheid**: We stellen vast dat sommige gemeenten binnen een aantal beleidsdomeinen, of rond bepaalde specifieke opdrachten, geen traditie hebben van samenwerking. Waar deze traditie ontbreekt, lijken pogingen tot intergemeentelijke samenwerking zelden succesvol. F. De Rynck (2020) stelt in dit opzicht dat voor veel vormen van dienstverlening, waarvoor samenwerking nuttig zou kunnen zijn, die samenwerking niet spontaan tot stand komt. Dat heeft te maken met weerstand in individuele gemeenten, met concurrentie tussen gemeenten of met politieke of ambtelijke onwil om tot samenwerking over te gaan. In ons onderzoek getuigen verschillende respondenten bijvoorbeeld dat intergemeentelijke samenwerking op het vlak van de regie rond kinderopvang een manier kan zijn om tegenwicht te bieden aan groeiende en sterk

geprofessionaliseerde private opvangaanbieders. Inzake kinderopvang is er in Vlaanderen echter geen samenwerkingstraditie onder lokale besturen, en de meeste respondenten stellen dat dit een bepalende factor is.

Niet elke opdracht van het lokaal bestuur is even goed geschikt voor intergemeentelijke samenwerking. Inzake ruimtelijke ordening worden bijvoorbeeld een aantal taken opgenomen door intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, maar er blijven altijd een **aantal taken** over **die autonoom moeten worden ingevuld** en waarvoor een zekere mate van interne capaciteit dus noodzakelijk is (bijvoorbeeld het bepalen van lokale handhavingsprioriteiten aan de hand van een omgevingsanalyse). **Externe capaciteit kan dus een goede aanvulling zijn op interne capaciteit, maar ze kan deze niet voor elke opdracht vervangen.** Daarbij vereist intergemeentelijke samenwerking een bepaalde mate van interne **coördinatiecapaciteit** die in lokale besturen niet altijd aanwezig is. Dit wordt tevens bevestigd in een recent onderzoek, dat stelt dat veel Vlaamse lokale besturen de keuze voor een bepaalde beheersvorm, zoals intergemeentelijke samenwerking, onvoldoende doordacht aangaan, opvolgen en evalueren (Audit Vlaanderen, 2020).

4.2 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

4.2.1 Vertrouwen en overleg

Het onderzoek naar de relaties tussen lokale politici en ambtenaren kent eveneens een lange traditie. Hoewel zowel het formele onderscheid (politici maken de beleidskeuzes; ambtenaren voeren deze uit) als het juridische onderscheid (politici zijn verkozen; ambtenaren worden aangesteld) helder is, blijft de vraag naar de concrete rollen en interacties van politici en ambtenaren binnen de beleidspraktijk bijzonder actueel (Van Dooren, De Rynck, Vancoppenolle, & Hondeghem, 2017).

Uit ons onderzoek blijkt dat constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen een positieve invloed hebben op de capaciteit van het lokaal bestuur. Het betreft hier een relatie waarin beide niveaus zich gesteund en gewaardeerd voelen door elkaar, maar waarin beide niveaus ook de ruimte krijgen om hun rol te vervullen. **Wederzijds vertrouwen en een cultuur van constructief overleg** zijn volgens de respondenten belangrijke succesfactoren. Dit speelt zowel op organisatieniveau (de relatie tussen college van burgemeester en schepenen), als op dienstenniveau (de relatie tussen diensthoofd en medewerkers enerzijds, en de bevoegde schepen anderzijds).

Volgens recent onderzoek naar de politiek-ambtelijke verhoudingen in Vlaamse gemeenten is het wederzijds vertrouwen tussen de leden van het college en de ambtelijke diensten de afgelopen jaren gegroeid (Hennau, 2020a). Ook in ons onderzoek geeft de meerderheid van de respondenten (zowel politici als ambtenaren) aan dat ze zich inderdaad gesteund en gewaardeerd voelen door het andere niveau. Men stelt in dit opzicht dat de interpersoonlijke relatie goed is, en dat de samenwerking op een constructieve manier verloopt. Over de verschillende deelstudies heen wordt in slechts twee onderzochte gemeenten door zowel politici als ambtenaren gesteld dat de interpersoonlijke verhoudingen er niet constructief zijn. Volgens de bevraagde ambtenaren en politici in deze gemeenten heeft deze relatie een negatieve invloed op de resultaten van het lokaal bestuur.

Hoewel de interpersoonlijke relaties dus over het algemeen goed zijn, stellen verschillende ambtenaren wel dat politici nog te vaak interveniëren op het operationele niveau. Hoewel het Decreet Lokaal Bestuur verder inzet op de uitbouw van een **diensthoofdenmodel**[4] in de Vlaamse gemeenten (Hennau, 2020a), blijkt dit in veel lokale besturen nog onvoldoende geïmplementeerd. Volgens een recent onderzoek van Hennau (2020a) zijn er nog steeds frequente contacten tussen de leden van het college en de administratie, en blijven Vlaamse burgemeesters en schepenen het moeilijk hebben om aansturing uit handen te geven. Dit blijkt ook uit ons onderzoek: verschillende respondenten geven aan dat de politici nog vaak vasthouden aan het traditionele schepenmodel. We stellen vast dat de mate waarin de schepen operationeel aanstuurt voornamelijk afhangt van de persoonlijkheid van de schepen zelf: het schepenmodel komt niet vaker voor in gemeenten met een bepaalde schaal, en is niet gelinkt aan een enkele politieke partij of ideologische strekking. De aanwezigheid van het schepenmodel wordt overigens niet altijd als problematisch ervaren: verschillende ambtenaren, voornamelijk binnen kleinere gemeenten, stellen dat de rechtstreekse aansturing door de bevoegde schepen zorgt voor een heldere en transparante communicatie tussen beide niveaus.

4.2.2 De rol van de ambtenaar in de beleidsvoering

Verschillende academici stellen dat de **betrokkenheid van de gemeentelijke administratie bij het beleid**, en voornamelijk de evaluatie ervan, traditioneel laag is in Vlaanderen (Hennau, 2020b; van Gool, 2005). Hoewel de

[4] In het ideaaltypische diensthoofdenmodel vormen de decretale graden samen met de diensthoofden de interne strategische top. Zij treden in onderlinge dialoog en als collectief spelen ze een sterke rol inzake de beleidsvoorbereiding. Het college van burgemeester en schepenen tekent vervolgens - op basis van het voorbereidende werk van de ambtelijke administratie - de krachtlijnen van het beleid uit. De uitvoering en evaluatie van het beleid worden vervolgens ambtelijk opgevolgd.

beleidsinput van de administratie groeit ten aanzien van vorige metingen, blijft deze betrekkelijk laag (Hennau, 2020a).

Ons onderzoek bevestigt deze resultaten grotendeels: verschillende respondenten geven aan dat de input van ambtenaren bij de voorbereiding, ontwikkeling en evaluatie in een aantal gemeenten inderdaad beperkt is. In onze empirische resultaten zien we echter duidelijke verschillen naargelang het type gemeente. We stelden eerder immers dat de schaal van de gemeente een invloed heeft op het al dan niet realiseren van beleidsmatige opdrachten, waarbij een grote schaal geen garantie geeft op een succesvol beleidsmatig werk, maar wel het potentieel ertoe creëert. We zien dan ook dat in de groep van grote gemeenten waarin de laatste jaren/decennia sterk geïnvesteerd is in ambtelijke capaciteit, ambtenaren nauwer betrokken worden bij de voorbereiding, ontwikkeling en evaluatie van het beleid. Het spreekt voor zich dat dit gegeven een invloed heeft op de politiek-ambtelijke verhoudingen, waarbij we zien dat een aantal ambtenaren meer verantwoordelijkheden opnemen. Hoewel het schepenmodel zoals gezegd eerder afhangt van de persoonlijkheid van de bevoegde schepen, en dus in deze groep van gemeenten ook nog bestaat, zijn vooral de hoger ingeschaalde ambtenaren binnen deze groep van grote gemeenten gevoeliger aan rechtstreekse, inhoudelijke inmenging van schepenen.

In een deel van deze grote, slagkrachtige gemeenten stellen we wel vast dat de professionalisering van de administratie gepaard gaat met een **versterkte rol van de ambtenaar** in de beleidsvoering, met name hoofdzakelijk in de beleidsvoorbereiding. Voornamelijk in complexe beleidsdomeinen met een hoge mate van techniciteit zien we dat het beleid in toenemende mate mee bepaald wordt door de ambtenaren. Zo stellen de meeste respondenten, vooral in deze grotere gemeenten, dat de invloed van de gemeentelijke omgevingsambtenaar op het ruimtelijk beleid de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Doordat verschillende taken inzake ruimtelijke ordening de laatste jaren zijn gedecentraliseerd is de complexiteit van het beleidsdomein op het lokale niveau immers sterk toegenomen. In veel gevallen is de ambtenaar door de ruimere technische bagage beter op de hoogte van lokale noden en behoeften, maar ook van de (on)mogelijkheid om daar met bepaalde beleidsinstrumenten aan tegemoet te komen. Hiermee bevestigen we recent onderzoek naar politiek-ambtelijke verhoudingen in Vlaamse gemeenten, dat een verband vaststelt tussen een grote gemeentelijke schaal met sterke ambtelijke capaciteit en de gepercipieerde beleidsvrijheid van ambtenaren (Hennau, 2020b).

4.3 INVESTEREN IN PERSONEEL WERKT!

De capaciteit van het lokaal bestuur is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van het ambtelijk personeel. Zo wijst een studie van Hennau (2016) op *"de meerwaarde van een bekwaam en hooggeschoold ambtenarenkorps".* We stellen vast dat de personeelsbezetting in Vlaamse lokale besturen sterk varieert. Zoals eerder impliciet werd aangegeven onderscheiden we grofweg drie types besturen op het vlak van ambtelijk personeel. Hoewel de meeste onderzochte besturen relatief eenduidig binnen één van deze types zijn onder te brengen, mag het duidelijk zijn dat dit eerder een continuüm dan een typologie betreft.

- Een eerste groep van gemeenten is de voorbije jaren sterk **geprofessionaliseerd**. Ze zijn er in geslaagd om gekwalificeerde medewerkers aan te trekken, die binnen de organisatie de tijd en ruimte krijgen om verdiepend te werken. Veel van deze gemeenten beschikken ook over een gekwalificeerd kader, dat dienstoverschrijdende samenwerking faciliteert zodat deze toegenomen specialisering geen druk legt op een meer generalistische aanpak (geïntegreerde beleidsvoering,…). In deze groep zien we voornamelijk grotere gemeenten. Dat blijkt ook uit andere cijfers: (centrum)steden en grotere gemeenten hebben over het algemeen niet enkel een groter absoluut aantal werknemers, ook het aandeel VTE's per 1000 inwoners is in deze gemeenten vaak hoger (Statistiek Vlaanderen, 2020).
- Een tweede groep van gemeenten heeft de voorbije jaren **pogingen** ondernomen om meer gekwalificeerd personeel aan te werven, maar is hier niet volledig in geslaagd. Hoewel het besef dat er nood is aan een professionele administratie én de politieke wil aanwezig zijn, botsen deze gemeenten op een aantal drempels. Een belangrijke factor is de '*War for talent*': verschillende respondenten stellen dat hoger opgeleide burgers vaak niet kiezen voor een job bij het lokaal bestuur, bijvoorbeeld omdat de verloningsvoorwaarden niet altijd concurrentieel zijn. Dit probleem stelt zich voornamelijk (doch niet uitsluitend) binnen een aantal specifieke functies (zoals de gemeentelijke omgevingsambtenaar) en sectoren (zoals IT). Een tweede belangrijke factor betreft de schaal van de gemeente in kwestie. We stellen vast dat schaalvoordelen kunnen bijdragen aan de professionalisering van het ambtelijk apparaat; dit zowel binnen de verschillende sectorale diensten als binnen de ondersteunende diensten. Zo zien we dat er vaker ambtenaren met een meer gespecialiseerd profiel werkzaam zijn – en dus ook aangeworven worden - in grotere gemeenten. Een derde belangrijke factor betreft padafhankelijkheid. Een belangrijk deel van de Vlaamse gemeenten beschikt over een historisch gegroeid

personeelsbestand, dat niet altijd is afgestemd op de taken en verantwoordelijkheden dat het bestuur vandaag wil of moet opnemen. Dit is een ruimere problematiek, maar ze stelt zich niet in elke gemeente even sterk.

- Een derde groep van gemeenten stelt dat er op dit moment **geen nood** is aan een verdere professionalisering van het ambtelijk apparaat, waardoor investeringen in personeel uitblijven. Dit is niet gelieerd aan bepaalde gemeentelijke karakteristieken: in deze groep zien we zowel kleine als grote gemeenten met een sterk uiteenlopende financiële situatie en verschillende geografische ligging. Het betreft in de eerste plaats een politieke overweging: de meeste bevraagde politici in deze groep van gemeenten acht verdere investeringen in het ambtelijk personeel niet noodzakelijk om de opdrachten die ze vandaag hebben te realiseren. In sommige gemeenten ontstaat ook een beeld dat bepaalde politieke bestuurders een hoger opgeleid en 'mondiger' ambtelijk apparaat enigszins vermijden omdat het hun vrije ruimte beperkt. Bij de ambtelijke respondenten in deze gemeenten zien we een meer gevarieerd beeld, waarbij een deel van de ambtenaren stelt dat de toenemende en complexere taken van lokale overheden een meer professionele aanpak vereisen, en investeringen in personeel dus noodzakelijk worden. In een beperkt aantal onderzochte gemeenten legt dit verschil in visie een druk op de politiek-ambtelijke verhoudingen.

Door deze drie types van gemeenten te onderscheiden nuanceren we het onderzoek van Janssens, De Peuter, Van Dooren, and Voets (2017) naar de bestuurskracht van Vlaamse plattelandsgemeenten. Hierin werd gesteld dat ook in kleine, landelijke gemeenten een professionele administratie aanwezig is. 'Professionaliteit' werd door de auteurs gedefinieerd als '*zowel de competenties als de attitude van mensen als de managementprocessen en -systemen'* (Janssens et al., 2017, p. 28). In het genoemde onderzoek lag de focus echter louter op (veelal kleine) plattelandsgemeenten. De vergelijkingsgrond van de cases verschilt dus van de vergelijkingsgrond in voorliggend onderzoek, waarin kleinere gemeenten met elkaar én met grotere gemeenten werden vergeleken. De uiteenlopende resultaten van beide studies wijzen waarschijnlijk op een verschillend normatief kader: in deze studie stellen we vast dat een groep van grote gemeenten, mits ze aan een aantal voorwaarden voldoen, over een sterker geprofessionaliseerde administratie beschikt dan alle onderzochte kleine gemeenten.

4.4 NAAR EEN SLIMME GEMEENTE

IT en digitalisering vormen belangrijke uitdagingen voor veel lokale besturen. In 2016 werd de IT-maturiteit van de Vlaamse gemeenten in kaart gebracht door de zogenaamde i-monitor. Het concluderend rapport stelde dat IT-gerelateerde taken vallen of staan met de beschikbaarheid van voldoende personeel met de nodige competenties. Het onderzoek wees echter uit dat de IT-functie in 31% van de Vlaamse lokale besturen geen voltijdse taak van de werknemer betreft. 13 lokale besturen, voornamelijk kleinere (plattelands)gemeenten met een laag inwonersaantal, geven in dat onderzoek aan geen personeel in te zetten voor GIS- en IT-gerelateerde functies (VVSG, 2016).

IT is een containerbegrip, en de uitdagingen die ermee gepaard gaan zijn veelzijdig. Toch wijzen verschillende onderzoeken naar specifieke aspecten van IT op een ruimere capaciteitsproblematiek. Zo wees een thema-audit rond informatiebeveiliging dat de geauditeerde lokale besturen hierom verschillende initiatieven nemen, maar dat een aantal belangrijke risico's onvoldoende worden beheerst: burgers, bedrijven en andere overheden hebben bijgevolg onvoldoende garanties dat hun gegevens veilig zijn bij het betreffende lokale bestuur (Audit Vlaanderen, 2021). In het audit-rapport wordt gesteld dat *"lokale besturen hun IT veelal in functie van de praktische noden en op basis van een historisch gegroeide individuele invulling organiseren. De diversiteit van de vereiste expertises, de daarmee samenhangende noden en de daartoe benodigde inzet van middelen worden vaak onderschat"* (Audit Vlaanderen, 2021).

Hoewel moderne technologie lokale besturen in staat moet stellen om hun beleid voor te bereiden en te ondersteunen, hun dienstverlening beter te organiseren en de samenwerking met verschillende partners op te volgen, stellen verschillende onderzoeken vast dat quasi alle gemeenten te kleinschalig zijn om zelf de toenemende verwachtingen qua digitalisering het hoofd te bieden (VVSG, 2019). VVSG stelt dan ook dat lokale besturen de hand moeten reiken naar centrale overheden om dit samen aan te pakken. De uitrol van interbestuurlijke IT- en datasystemen staat hierin centraal.

Hoewel IT en digitalisering niet de focus vormden van ons onderzoek naar ambtelijke capaciteit, kunnen we hier niet aan voorbij gaan: in vrijwel elk diepte-interview werd naar deze problematiek verwezen als één van de meest pertinente uitdagingen voor lokale besturen, over de verschillende diensten heen (zowel sectorale als

ondersteunende diensten). Terwijl een aantal lokale besturen de afgelopen jaren sterk hebben geïnvesteerd in IT-capaciteit (zowel in software, hardware als in gekwalificeerde medewerkers), gaat het hier in veel gevallen in hoofdzaak over investeringen in 'zichtbare' IT-toepassingen zoals een gemeentelijke website of een digitaal loket. Investeringen in 'ambtelijke' toepassingen en een helder uitgewerkt databeleid, die voor de burger in eerste instantie minder tastbaar zijn, blijven in veel gemeenten beperkt. De automatisering en digitalisering van processen heeft zich de voorbije jaren en decennia bovendien dienst- op beleidsdomeingebonden voltrokken. De (al dan niet gerealiseerde) omslag naar een performant e-government is dus een iteratief proces gebleken, wat volgens de meeste respondenten belangrijke gevolgen heeft: de digitale omschakeling is bijzonder duur, verloopt erg traag het gebrek aan een organisatiebrede, geïntegreerde benadering zorgt voor een toegenomen verkokering. Zo blijkt de interne gegevensdeling tussen verschillende diensten, dat bijvoorbeeld sterk tot uiting kwam bij de integratie gemeente-OCMW, volgens ons onderzoek nog steeds een actueel probleem.

Veel gemeenten kampen met een (historisch opgebouwde) achterstand, en een inhaalbeweging blijft voorlopig uit. De reden hiervoor is drieledig. Ten eerste gaat het hier om een **politieke beslissing** die volgens verschillende respondenten in de eerste plaats electoraal gemotiveerd is: IT-investeringen zijn immers vaak dure investeringen met een beperkte electorale return. Ten tweede wijzen verschillende respondenten over de verschillende deelstudies heen op het **personeelsbestand**. Dit wordt bevestigd door de data van VVSG: lokale besturen tellen – in de breedte van de organisatie - betrekkelijk veel kortgeschoolde medewerkers, die niet altijd over voldoende digitale vaardigheden beschikken (VVSG, 2021). Daarnaast is er nood aan gespecialiseerde kennis rond IT- en datamanagement, rond informatieveiligheid,... Hier wordt echter gewezen op de concurrentiepositie van het lokaal bestuur als werkgever ten aanzien van de private markt: gekwalificeerde informatici zijn gegeerd op de arbeidsmarkt, en kunnen vaak tegen betere verloningsvoorwaarden aan de slag in private ondernemingen. Zelfs als de lokale politici willen investeren in gekwalificeerd IT-personeel, ligt dit dus niet altijd voor de hand. Ten derde speelt ook inzake IT **gemeentelijke schaal** een belangrijke rol. F. De Rynck (2020) stelt in dit opzicht het volgende: '*Veel lokale besturen zijn gewoon te klein om efficiënt te digitaliseren. Ze zijn te klein om de nodige capaciteit te kunnen uitbouwen. Ze werken mondjesmaat samen, maar niet zodanig dat deze schaalnadelen daardoor weggewerkt worden.'* (F. De Rynck, 2020, p. 138).

Daarnaast wordt intergemeentelijke samenwerking volgens enkele respondenten uit de verschillende deelstudies – en dus over verschillende beleidsdomeinen heen - bemoeilijkt doordat verschillende (naburige)

gemeenten uiteenlopende IT-systemen hanteren. Een aanzienlijk deel van de lokale besturen ziet in de voorziening van uniforme en performante IT-systemen een belangrijke taak van de Vlaamse overheid, die volgens verschillende respondenten vandaag nog onvoldoende wordt opgenomen.

4.5 ORGANISEER DE ORGANISATIE: HET BELANG VAN EEN STERKE STRUCTUUR

4.5.1 Een logische organisatiestructuur

Capaciteit wordt mee bepaald door de structuur van de organisatie. Onder meer een doordacht organigram met korte lijnen van aansturing, een efficiënte clustering van diensten en efficiënte fora voor overleg zijn hierin cruciaal (Janssens et al., 2017). Over de verschillende deelstudies heen valt het op dat de organisatiestructuur van de onderzochte lokale besturen een grote verscheidenheid vertoont. Verschillende respondenten wijzen op het belang van een goede structuur, waarbij twee zaken centraal staan: de organisatie moet logisch gestructureerd zijn, en de structuur moet dienstoverschrijdende samenwerking faciliteren (of stimuleren). In het hierop volgend deel zoomen we in op deze factoren. Over het algemeen zijn de meeste respondenten – zowel politici als ambtenaren – relatief **tevreden over de eigen organisatiestructuur**, en de logica erachter.

4.5.2 De integratie gemeente-OCMW

Het merendeel van de respondenten stelt dat de integratie gemeente-OCMW een **positieve invloed heeft gehad op de structurering van de organisatie**, of er wordt verwacht dat de integratie op termijn zal renderen. In de meerderheid van de door ons onderzochte gemeenten heeft de integratie intussen geleid tot sterkere ondersteunende diensten: hoewel de perceptie tijdens de eerste fase na de integratie voornamelijk getekend was door (relatief hoge) transactiekosten, stellen de meeste respondenten dat ze vandaag de vruchten plukken van de schaalvergroting. Zoals gesteld heeft de integratie gemeente-OCMW er in verschillende gemeenten bijvoorbeeld voor gezorgd dat in personeelsadministraties ruimte vrij kwam om een aantal meer strategische taken op te nemen (gerichte personeelsplanning,…). Daarnaast heeft de integratie ook op een positieve manier bijgedragen tot een meer geïntegreerd (sociaal) beleid. Zo maken verschillende respondenten gewag van een versterkte sociale reflex binnen de gemeentelijke diensten. We lichten twee voorbeelden uit:

- Twee verschillende gemeenten halen een versterkte samenwerking aan tussen de sociale diensten en de gemeentelijke sportdienst: sinds de integratie gemeente-ocmw worden kinderen uit kwetsbare thuissituaties bijvoorbeeld makkelijker toegeleid naar gemeentelijke sportkampen en worden

bewegingsactiviteiten georganiseerd door de sportdienst voor ouderen uit het gemeentelijk woonzorgcentra.

In verschillende gemeenten zijn sinds de integratie gemeente-OCMW programma's geïmplementeerd om kinderopvang (veelal een gemeentelijke dienst) meer toegankelijk te maken voor kwetsbare gezinnen (via gerichte sensibiliseringscampagnes, aanbieden van specifieke diëten,…).

4.5.3 Dienstoverschrijdende samenwerking

De aangehaalde voorbeelden leunen aan bij een tweede factor die volgens veel respondenten aan belang wint: dienstoverschrijdende samenwerking. De samenwerking tussen de verschillende diensten is volgens de bevraagde politici en ambtenaren immers essentieel voor een goede interne werking en een performante dienstverlening. Dit manifesteert zich dus op twee niveaus: intern en extern. Intern wordt bijvoorbeeld gewezen op een eengemaakt organisatiebeheersingssysteem voor de volledige organisatie. Om dit te realiseren is een belangrijke rol weggelegd voor het managementteam, dat binnen de organisatie een verbindende functie heeft: het coördineren van de diensten en het bewaken van de eenheid in de werking maken zijn volgens recent onderzoek essentiële rollen van het managementteam (Hennau, 2020a). Ook op het externe niveau, en dus inzake het gemeentelijk beleid, wordt dienstoverschrijdende samenwerking almaar belangrijker. Lokale besturen worden immers in toenemende mate geconfronteerd met complexe maatschappelijke vraagstukken en uitdagingen, die een integrale beleidsvoering en geïntegreerde dienstverlening vereisen. Zo bijvoorbeeld stellen verschillende respondenten dat ruimtelijke planning sneller en met minder weerstand verloopt wanneer onder meer de dienst mobiliteit in een vroeg stadium wordt betrokken. Het lokaal bestuur kan dienstoverschrijdende samenwerking faciliteren (of zelfs stimuleren) door verwante gemeentelijke diensten fysiek (op eenzelfde locatie) en/of structureel (onder eenzelfde departement) met elkaar te verbinden. Dit is vooral binnen grotere organisaties een aandachtspunt. Ten tweede dient er aandacht te worden besteed aan ambtelijk leiderschap en een organisatiecultuur die samenwerking op een duurzame manier faciliteren, en hiervoor ook de nodige (coördinatie-)capaciteit vrijmaken. Zoals recent onderzoek heeft aangegeven is het hierbij belangrijk dat een project niet uitsluitend geïdentificeerd wordt met één bepaald beleidsdomein: alle betrokken actoren moeten een zekere verantwoordelijkheid dragen voor het geheel van het project (Vanderstraeten & Van Damme, 2020). Binnen onze set van onderzochte cases stellen we vast dat de dienstoverschrijdende samenwerking in kleinere gemeenten vaker ad hoc en informeel verloopt, terwijl een aantal (doch zeker niet alle) grotere besturen investeren in structurele samenwerking (projectgericht werken).

Ten derde geven verschillende respondenten, zowel politici als ambtenaren, aan dat er een sterkere ambtelijke samenwerking is tussen de verschillende diensten die onder de bevoegdheid van een enkele schepen (of in een bepaald geval: schepenen van eenzelfde politieke partij) vallen. Een logische bevoegdheidsverdeling binnen het college van burgemeester en schepenen, waarbij verwante beleidsdomeinen bij eenzelfde schepen worden ondergebracht, kan deze samenwerking dus bevorderen.

4.6 AUTONOMIE

4.6.1 … ten opzichte van centrale overheden

De Vlaamse lokale besturen zijn enerzijds autonoom; anderzijds zijn ze een deel van 'de staat' (medebewind), wat betekent dat gemeenten opdrachten van de centrale overheden moeten vervullen. Dit dubbel profiel is het resultaat van een lange ontwikkeling (F. De Rynck & Wayenberg, 2017). Hierbij moet tevens worden opgemerkt dat zelfs de bevoegdheden die wettelijk gezien 'autonoom' door lokale besturen worden ingevuld in zekere zin en in mindere of meerdere mate onderhevig zijn aan administratief toezicht[5] van de regionale (en in sommige gevallen de federale) overheid (De Becker, 2013).

Deze centraal-lokale relaties vormen een belangrijk onderzoeksveld binnen de bestuurskundige literatuur, dat verschillende benaderingen kent. Zo wordt autonomie volgens verschillende auteurs gemeten aan de hand van centrale regulering (Joumard & Kongsrud, 2003), volgens anderen aan de hand van financiële ratio's (Bae, 2016; Sharpe, 1988). De meeste van deze studies zien de autonomie van lokale besturen als gelijk aan (of evenredig met) de decentralisatiegraad: hoe meer bevoegdheden gedecentraliseerd worden, hoe sterker de lokale autonomie. Hoewel indicatoren gebaseerd op legale en financiële autonomie vandaag nog steeds gebruikt worden om de autonomie van lokale besturen in kaart te brengen, worden ze in toenemende mate bekritiseerd (Fleurke & Willemse, 2006). Verschillende recente onderzoeken stellen dat niet langer de **formele autonomie**, uitgedrukt aan de hand van macro-indicatoren, maar wel de ***de facto* (gepercipieerde en gebruikte) autonomie** de focus van onderzoek dient te zijn. Op die manier komt de lokale ambtelijke praktijk – in relatie tot andere bestuursniveaus - centraal te staan.

[5] Dit toezicht is in de regel *a posteriori*, wat betekent dat de originele resolutie van het lokaal bestuur wettelijk is tot het wordt opgeschort of vernietigd door de toezichthoudende overheid. (De Becker, 2010)

Zowel de formele als de *de facto* autonomie van de Vlaamse lokale besturen verschillen sterk naargelang het beleidsdomein. Zo bijvoorbeeld is de formele autonomie rond kinderopvang nog relatief laag: hoewel er de laatste jaren een voorzichtige verschuiving heeft plaatsgevonden, blijft het zwaartepunt bij de Vlaamse overheid liggen. De lokale besturen zijn immers voor een belangrijk deel (de subsidiëring van kinderopvangplaatsen, het vastleggen van vergunnings- en kwaliteitsnormen) afhankelijk van Vlaams beleid. Daarentegen is de formele autonomie van lokale besturen inzake ruimtelijke ordening veel hoger. Het lokaal bestuur kan zelf initiatief nemen om plannen op te maken, vergunningen te verlenen en beleidsprioriteiten rond handhaving te bepalen; het geniet een hoge mate van beleidsvrijheid en opereert in belangrijke mate onafhankelijk van de centrale overheden.

Het is echter opvallend dat de ***de facto* autonomie – de gepercipieerde en gebruikte autonomie – in beide beleidsdomeinen lager ligt dan de formele autonomie**. De voornaamste reden hiervoor is een gebrek aan ambtelijke capaciteit. De meeste respondenten stellen immers dat ze over onvoldoende capaciteit beschikken om op een gepaste manier invulling te geven aan de toegenomen beleidsvrijheid. We lichten twee voorbeelden uit:

- Wanneer er een uitbreidingsronde is inzake kinderopvangplaatsen, en dus subsidieaanvragen ingediend kunnen worden, moet een opvangaanbieder het lokaal bestuur op de hoogte brengen van zijn aanvraag. Het lokaal bestuur kan over een aanvraagdossier een advies formuleren. Hiervoor geldt een relatief complexe procedure, waarbij het lokaal bestuur vooraf duidelijke, gemotiveerde criteria moet vastleggen in overeenstemming met de betrokken actoren. De meerderheid van de onderzochte gemeenten slaagt hier vooralsnog niet in, waardoor ze geen of uitsluitend positieve adviezen formuleren.
- Gemeenten zijn bevoegd om autonoom lokale handhavingsprioriteiten te bepalen. Op die manier kunnen personele en financiële middelen zo effectief en zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Bovendien geeft programmatorische handhaving aan dat er wordt geïnvesteerd in een betere ruimtelijke ordening (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2020). Dit vergt echter een zekere mate van competentie en expertise: de lokale noden en behoeften moeten worden onderzocht en geëxpliciteerd (handhaving dient immers vooral daar te worden ingezet waar het nalevingsgedrag laag is en waar de schade bij een overtreding relatief groot zou kunnen zijn) en op een transparante manier gecommuniceerd (Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu, 2020). Het merendeel van

de onderzochte gemeenten heeft geen performant handhavingsbeleid. Hoewel hier ook andere (politieke) factoren een rol spelen, stelt een groot deel van de respondenten dat dit komt door een gebrek aan ambtelijke capaciteit. In een deel van de lokale besturen is niet de capaciteit aanwezig om deze prioriteiten te bepalen vanuit een gefundeerde omgevingsanalyse; in een ander deel is de capaciteit wel aanwezig maar heeft de bevoegde ambtenaar niet de tijd en ruimte om hier ook effectief mee aan de slag te gaan.

In beide voorbeelden, maar ook inzake een aantal andere taken waarin zich een gelijkaardige tendens voltrekt, gaat het om eerder beleidsmatige taken met een zekere complexiteit. Zoals eerder gezegd slaagt een deel van de grote besturen er beter in om deze opdrachten te realiseren. Binnen onze case-selectie is er geen enkele kleine gemeente die gefundeerde adviezen formuleert inzake kinderopvangplaatsen, of die een performant handhavingsbeleid met lokale prioriteiten realiseert. In deze kleine gemeenten ligt de *de facto* autonomie dus lager dan de formele autonomie. Dit is ook het geval voor een deel van de grotere gemeenten, dat de afgelopen jaren of decennia weinig heeft geïnvesteerd in gekwalificeerd ambtelijk personeel.

Hier dienen we op te merken dat dit relatieve gebrek aan de facto autonomie in veel lokale besturen, en door zowel politici als ambtenaren, niet als problematisch wordt ervaren. Vaak zijn deze beleidsmatige taken dan ook minder tastbaar voor de brede bevolking, en in veel gevallen staan ze relatief laag op de politieke agenda. Zo bijvoorbeeld stellen we vast dat het informatief gedeelte van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, waarin een analyse wordt gemaakt van de bestaande ruimtelijke structuur en de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten in beeld worden gebracht, in een aantal onderzochte gemeenten niet sterk is uitgewerkt. Vaak wordt meer aandacht besteed aan het bindend gedeelte, dat een dwingend kader bepaalt voor de uitvoering van het structuurplan. Dit gedeelte bevat dan ook een concreet, verifieerbaar en toetsbaar actieprogramma, dat door de gemeenteraad eenvoudiger te controleren is en volgens verschillende respondenten dan ook politiek interessanter wordt ervaren.

Hoewel dit door de meeste respondenten niet als problematisch wordt ervaren, is dit gebrek aan *de facto* autonomie op het lokale bestuursniveau inzake een bepaald type taken belangrijk voor de huidige en toekomstige centraal-lokale verhoudingen. De Vlaamse overheid dient hier dan ook rekening mee te houden bij een eventuele verdere decentralisatie van beleidsmatige opdrachten.

4.6.2 … ten opzichte van externe stakeholders

We stellen dus vast dat de *de facto* autonomie binnen de Vlaamse lokale besturen lager ligt dan de formele autonomie. Hoewel dit onderzoek in de eerste plaats gericht is op de autonome capaciteit van lokale besturen, stelden we tijdens de interviews enige bezorgdheid vast over de partnerschappen tussen lokale besturen en een aantal **externe stakeholders**. Zo geven verschillende respondenten aan dat de lokale besturen vandaag niet enkel afhankelijk zijn van de centrale overheden, maar ook van een aantal externe spelers; een gegeven dat op dit moment onderbelicht is in de academische literatuur.

Een deel van de onderzochte gemeenten stelt dat ze in sterke mate afhankelijk is van een aantal **nutsbedrijven**. De timing en het verloop van werken worden bijvoorbeeld vaak door nutsbedrijven eenzijdig bepaald, wat voor het lokaal bestuur grote inspanningen vraagt inzake personele opvolging en financiële middelen. Dit geldt voornamelijk voor gemeenten met een beperkte ambtelijke ondersteuning: in een onderzochte gemeente werd gesteld dat slechts één personeelslid beschikt over voldoende technische bagage en analytisch vermogen om deze werken op te volgen.

Ten tweede stellen we vast dat **private organisaties** in verschillende beleidsdomeinen de afgelopen jaren (decennia) sterker geprofessionaliseerd lijken dan de lokale ambtelijke organisaties. Hierdoor is de onderhandelingspositie van private organisaties tegenover het lokaal bestuur versterkt, en bepalen deze private stakeholders in toenemende mate mee het lokale beleid. We lichten twee voorbeelden uit:

- In één onderzochte gemeente wordt het volledige lokale kinderopvanglandschap gedomineerd door één private koepelorganisatie, die daardoor een uitzonderlijk sterke onderhandelingspositie heeft verworven. Hoewel verschillende lokale besturen ervoor kiezen om bijkomende steun te voorzien voor private opvanginitiatieven, is deze steun in geen enkele andere onderzochte gemeente zo uitgebreid. Zo wordt er een opstartpremie voorzien, wordt de infrastructuur van het kinderdagverblijf gratis en zonder voorwaarden ter beschikking gesteld aan de koepelorganisatie, maakt het kinderdagverblijf gratis gebruik van de gemeentelijke poetsdienst en wordt er een tussenkomst voorzien in huisvuilophaling voor aangesloten onthaalouders.
- Verschillende gemeenten stellen dat de onderhandelingspositie van private ruimtelijke ontwikkelaars door een onevenredige professionalisering in die mate is toegenomen, dat het ruimtelijk beleid in toenemende mate wordt afgestemd op de behoeften van deze private actoren. Dit heeft bijvoorbeeld

invloed op een versoepelde vergunningverlening vanuit het lokaal bestuur. De toenemende vrijheidsgraden van private ontwikkelaars mogen op kortere termijn dan wel een aantal voordelen met zich meebrengen (cf. aanpak woonproblematiek, stadsvernieuwing, economisch rendement…), volgens verschillende respondenten neemt hierdoor de druk op de ruimtelijke ordening vooral op de langere termijn toe. In bepaalde gemeenten klinkt het zelfs dat het ruimtelijk beleid in toenemende mate gedicteerd wordt door private ontwikkelaars.

De interactie met een aantal sterke externe stakeholders legt dus mee druk op de *de facto* autonomie van lokale besturen. Hoewel verschillende respondenten stellen dat dit een belangrijke problematiek betreft, is dit thema voorlopig onderbelicht in de internationale literatuur, en ook in Vlaamse context is onderzoek relatief schaars. Vervolgonderzoek is nodig om het verband tussen de positie van externe stakeholders en interne capaciteit te bepalen.

5 CONCLUSIE

De resultaten van dit onderzoek stellen dat het samenspel van een aantal factoren bepalend is om potentieel voldoende capaciteit te ontwikkelen: een voldoende grote gemeentelijke schaal (4.1), constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen (4.2), voldoende gekwalificeerd personeel (4.3), voldoende investeringen in IT en digitalisering (4.4) en een gepaste organisatiestructuur (4.5). Hoewel de onderzochte lokale besturen er over het algemeen in slagen om voldoende beheerscapaciteit te ontwikkelen, en dus in staat zijn om hun beheersmatige opdrachten te realiseren, zien we een meer divers beeld inzake beleidscapaciteit. Een belangrijk deel van de gemeenten slaagt er immers niet in om beleidsmatige taken (strategische opdrachten, visie-ontwikkeling,…) autonoom in te vullen. De meeste onderzochte gemeenten erkennen dit, en doen beroep op externe capaciteit om hieraan tegemoet te komen. Intergemeentelijke samenwerking biedt voor hen een deel van de oplossing (denk bijvoorbeeld aan de opmaak van ruimtelijke plannen), maar hieraan zijn ook een aantal potentiële valkuilen verbonden. Ten eerste bestaat er inzake bepaalde taken en beleidsdomeinen geen samenwerkingstraditie waardoor IGS-constructies maar moeizaam ingang vinden, bijvoorbeeld wanneer een gemeente geen andere gemeenten vindt of als de opstartkost te hoog is. Ten tweede vereist samenwerking ook een zekere mate van interne capaciteit: zowel beleidsdomeinspecifiek (het belang van lokale verankering) als organisatiebrede coördinatiecapaciteit om de samenwerkingsverbanden op een goede manier te managen.

Intergemeentelijke samenwerking biedt dus slechts gedeeltelijk een oplossing voor een ruimere capaciteitsproblematiek.

Met deze resultaten situeren we ons in een bredere onderzoekstraditie naar capaciteit van lokale besturen (en meer algemeen: overheidsorganisaties) waarbij we bepaalde aannames uit eerder onderzoek bevestigen, maar ook een aantal aannames nuanceren of tegenspreken. De vergelijking tussen de resultaten van dit onderzoek en eerder verricht (internationaal) onderzoek naar capaciteit leert dat de feitelijke bevindingen voor een groot deel afhankelijk zijn van drie zaken.

Een eerste belangrijke factor betreft het gehanteerde **theoretisch kader** en de **conceptuele afbakening** van capaciteit. Aangezien de meeste studies geen onderscheid maken tussen (operationele) beheerscapaciteit en (strategische) beleidscapaciteit, wordt de operationalisering van capaciteit vaak vernauwd tot beheersmatige, eerder technische en vooral meetbare opdrachten (afvalophaling, watervoorziening,…). Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt echter dat dit onderscheid weldegelijk relevant is: beheers- en beleidscapaciteit worden elk op een verschillende manier beïnvloed door de onderzochte capaciteitsbepalende factoren. Daarnaast is de scope van het concept capaciteit van belang. Hoewel dit in de meeste studies niet geëxpliciteerd wordt, zijn er duidelijke verschillen tussen managementcapaciteit, organisatiecapaciteit en institutionele capaciteit. Dit onderzoek focust op organisatiecapaciteit, ofwel de autonome capaciteit van het lokaal bestuur. Hoewel de institutionele capaciteit dus niet de kern van dit onderzoek uitmaakt, hebben we steeds oog gehad voor de rol van de institutionele context waarbinnen het bestuur opereerde: de centraal-lokale verhoudingen, de noodzaak van een bepaalde opdracht in verhouding tot private aanbieders, intergemeentelijke samenwerking,…

Een tweede belangrijke factor betreft de **methodologische keuzes**. In dit onderzoek werd zo veel als mogelijk rekening gehouden met methodologische tekortkomingen die in eerdere studies werden aangehaald. Ons kwalitatief onderzoeksdesign liet bijvoorbeeld toe om een aantal gelaagde factoren te vatten die in kwantitatieve studies moeilijker tot uiting kwamen (zoals politiek-ambtelijke verhoudingen) en om bepaalde nuances binnen de lokale realiteit te capteren. Omdat verschillende literatuurstudies (De Vries, Bekkers, & Tummers, 2016; Walker, 2014) erop hadden gewezen dat niet de geïsoleerde impact van een individuele factor, maar wel het samenspel van factoren de capaciteit kan beïnvloeden, werd in verschillende deelstudies naar configuraties gezocht aan de hand van Qualitative Comparative Analysis-methoden.

Het gebruik van kwalitatieve case studies en QCA liet ons dus toe om een antwoord te bieden op een aantal methodologische beperkingen van eerder onderzoek naar capaciteit. Vanzelfsprekend zijn ook aan de hier gehanteerde methodes een aantal implicaties verbonden. Zo werd slechts een beperkt aantal gemeenten onderzocht, en werd de onderzoekspopulatie vernauwd tot gemeenten van een bepaald type (bijvoorbeeld ongeveer 10.000 en ongeveer 40.000 inwoners).

Een derde belangrijke factor betreft het gehanteerde **normatief kader**. Om uitspraken te doen over capaciteit moeten de resultaten (of de output) van lokale besturen immers worden afgetoetst aan een bepaald normenkader. Eerder in deze conclusie bespraken we immers dat een deel van de lokale besturen er niet in slaagt om 'voldoende' capaciteit te ontwikkelen. Deze stelling is natuurlijk afhankelijk van wat wordt verwacht van lokale besturen: wanneer beschikt een lokaal bestuur over *voldoende* capaciteit?

Uit onze resultaten blijkt dat de onderzochte Vlaamse lokale besturen over het algemeen over voldoende beheerscapaciteit beschikken. Als men verwacht dat gemeenten zich toeleggen op operationele taken en zich beperken tot het uitvoeren van centraal beleid, dan lijkt er vandaag op het lokale niveau geen groot capaciteitsprobleem te bestaan. De voorbije jaren/decennia werd de rol van lokale besturen binnen het bestuurlijk landschap echter versterkt, waardoor het zwaartepunt van verschillende beleidsdomeinen – zoals ruimtelijke ordening - vandaag duidelijk op het lokale niveau ligt. Het feit dat een deel van de lokale besturen onvoldoende in staat blijkt om beleidsmatige opdrachten te realiseren, legt op verschillende manieren een druk op het (toekomstige) gemeentelijk beleid, ook al is dat vandaag (nog) niet altijd tastbaar: een gebrek aan toekomstvisie zorgt voor ad hoc-beslissingen (bijvoorbeeld inzake vergunningsverlening), externe spelers krijgen almaar meer invloed op het beleid (private aanbieders 'winnen' dossiers door sterkere juridische basis, monopolie van private kinderopvangaanbieder),… Deze problematiek stelt zich bovendien los van lokale noodzaak en ambitie: in de kleinere gemeenten waar men stelt dat er nood is aan de realisatie van beleidsmatige opdrachten en/of waar de ambitie er is om beleidsmatige opdrachten te realiseren, zien we dat men daar evenmin in slaagt.

Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat gemeenten met een beperkte capaciteit duidelijke beleidskeuzes moeten maken om in te zetten op een bepaald domein, waardoor de beschikbare financiële en personele middelen binnen bepaalde diensten geconcentreerd zijn. Uit onze 'longitudinale cases' – de gemeenten die in

de verschillende deelstudies als case bestudeerd werden - blijkt echter dat prioritisering van een bepaald beleidsdomein slechts in beperkte mate een rol in speelt: het globale plaatje is dat een groep van lokale besturen (met bepaalde gedeelde kenmerken) er niet in slaagt om beleidsmatige opdrachten te realiseren, over de verschillende beleidsdomeinen heen. Bepaalde besturen lijken zelfs te klein om echte prioriteiten te stellen: '*wanneer je al een minimum aan dienstverlening voorziet is het moeilijk om in een bepaald beleidsdomein te snoeien, om in een ander te bloeien*'.

Deze normatieve discussie omtrent de verwachtingen ten aanzien van lokale besturen gaat dus ook over het Vlaamse beleid: ziet de Vlaamse overheid de steden en gemeenten in de eerste plaats als een uitvoerder van centraal beleid, of, zoals blijkt uit de beleidsbrief van minister Somers, als *"eerste bestuursniveau"* met *"zoveel mogelijk vrijheid om hun eigen beleidsmatige keuzes te maken"* (Somers, 2019)? Indien de Vlaamse overheid eenduidig opteert voor een sterk lokaal bestuursniveau met veel autonomie, moet men beseffen dat de basis in een deel van de gemeenten vandaag onvoldoende sterk blijkt te zijn, en men er voor kiest, of door capaciteitsgebrek toe gedwongen wordt, om geen invulling te geven aan een aantal beleidsmatige opdrachten. Een verdere decentralisatie van deze beleidsmatige taken lijkt op basis van onze resultaten dus enkel opportuun indien dit gepaard gaat met het versterken van de capaciteit van het lokaal bestuur. Hoe dat moet gebeuren, is voer voor een ander onderzoek.

BIBLIOGRAFIE

Andrews, R., Beynon, M. J., & McDermott, A. M. (2015). Organizational capability in the public sector: a configurational approach. *Journal of Public Administration Research and Theory, 26*(2), 239-258. doi:10.1093/jopart/muv005

Audit Vlaanderen. (2020). *Thema-audit: Sportinfrastructuur bij lokale besturen*. Retrieved from

Audit Vlaanderen. (2021). *Thema-audit informatiebeveiliging 2020: globaal rapport*. Retrieved from https://www.auditvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/Globaal_rapport_TA_Informatiebeveiliging.pdf

Bae, Y. (2016). Ideas, interests and practical authority in reform politics: decentralization reform in South Korea in the 2000s. *Asian Journal of Political Science, 24*(1), 63-86.

Bouckaert, G., & Pollitt, C. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis–New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*: Oxford: Oxford University Press.

Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega, 44*, 91-103.

De Becker, A. (2010). Het algemeen bestuurlijk toezicht tot de regel verheven en wat met de uitzonderingen? In A. De Becker (Ed.), *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*. Brugge: Die Keure.

De Becker, A. (2013). Belgium–Local government in Belgium: A 'Catch 22'between autonomy and hierarchy. In *Local Government in Europe* (pp. 48-73): Routledge.

De Rynck, F. (2011). Congres in woord: Filip De Rynck over samenwerken en netwerken in lokale besturen. 10 trends en tendensen op bestuurlijk vlak. *Vlaams Tijdschrift voor Sportbeheer, 223*, 25-27.

De Rynck, F. (2020). *De kunst van het twijfelen: op verkenning tussen wetenschap en praktijk*. Brugge: Vanden Broele.

De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2017). De Lokale Besturen. In *Handboek Bestuurskunde: Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge.

De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: a systematic review and future research agenda. *Public Administration, 94*(1), 146-166. doi:10.1111/padm.12209

Ebinger, F., Kuhlmann, S., & Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local government studies, 45*(1), 1-23.

Fleurke, F., & Willemse, R. (2006). Measuring local autonomy: A decision-making approach. *Local government studies, 32*(1), 71-87.

Gargan, J. J. (1981). Consideration of Local Government Capacity. *Public Administration Review, 41*(6), 649-658.

Gray, V. (1973). Innovation in the states: a diffusion study. *American political science review, 67*(4), 1174-1185. doi:10.2307/1956539

Halásková, M., & Halaskova, R. (2014). Impacts of Decentralization on the local government Expenditures and public Services in the EU Countries. *Lex Localis, 12*(3), 623.

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

Hennau, S. (2020a). *Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen: regelgevend kader*. Retrieved from

Hennau, S. (2020b). The Relationship between Politics and Administration at the Flemish Local Level: Intermunicipal Differences Explained. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 13*(2), 141-160.

Honadle, B. W., & Howitt, A. M. (1986). *Perspectives on management capacity building*: SUNY Press.

Janssens, L., De Peuter, B., Van Dooren, W., & Voets, J. (2017). *Bestuurskracht: Inzichten vanuit het platteland* Brussel: Politeia.

Joumard, I., & Kongsrud, P. M. (2003). Fiscal relations across government levels. *OECD Economic Studies, 2003*(1), 155-229.

Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*: Springer.

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative data analysis*: Sage.

Rashman, L. J. (2008). *Organizational knowledge and capacity for service improvement in UK public organizations.* University of Warwick,

Sharpe, L. J. (1988). The growth and decentralisation of the modern democratic state. *European Journal of Political Research, 16*(4), 365-380.

Somers, B. (2019). *Beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2019-2024)*.

Statistiek Vlaanderen. (2020). Personeel lokale besturen. Retrieved from https://www.statistiekvlaanderen.be/nl/personeel-lokale-besturen

Tan, E. (2018). *Decentralization and Governance Capacity: The Case of Turkey*: Springer.

Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R., & Bezes, P. (2016). Introduction: public administration reforms in Europed. In G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (Eds.), *Public Administration Reforms in Europe*: Edward Elgar Publishing.

Van Dooren, W., De Rynck, F., Vancoppenolle, D., & Hondeghem, A. (2017). Politiek: ambtelijke verhoudingen. In *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur* (pp. 331-366): Vandenbroele.

van Gool, B. (2005). Geen Beamtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief. In *Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren/Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.-Brugge, 2005* (pp. 129-160).

Vanderstraeten, G., & Van Damme, M. (2020). Nomadisering van procesvoering bij complexe omgevingsprojecten. *Ruimte, 46*, 60-63.

Vlaamse Hoge Handhavingsraad voor Ruimte en Milieu. (2020). *Memorandum omgevingshandhaving*. Retrieved from https://www.vhrm.be/adviezen/memorandum-omgevingshandhaving

VVSG. (2016). *i-monitor 2016: digitale maturiteit van de gemeenten en OCMW's in Vlaanderen*. Retrieved from

VVSG. (2019). *Verkiezingsmemorandum 2019-2024: De omslag naar volwaardig partnerschap*. Retrieved from

VVSG. (2021). *Naar een volwaardige digitale transformatie van het lokaal bestuur: visie van de Vlaamse steden en gemeenten*. Retrieved from

Walker, R. M. (2014). Internal and external antecedents of process innovation: a review and extension. *Public Management Review, 16*(1), 21-44. doi:10.1080/14719037.2013.771698

Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (2010). *Public management and performance: Research directions*: Cambridge University Press.

Wu, X., Ramesh, M. & Howlett, M. (2017). Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice.

Yin, R. K. (2009). Case study research: Design and methods (applied social research methods). *London and Singapore: Sage*.

Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*: Sage.