

Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het Gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten¹

Filip De Rynck, Ellen Olislagers en Johan Ackaert

ABSTRACT

Administrative Power indoors: The Impact of the Flemish Municipal Decree on the Administrative Power of Flemish Municipalities

This article examines the impact of the Flemish municipal decree on the administrative power of Flemish municipalities. The general goal of the Flemish municipal decree was the strengthening of administrative power by changing political-political relations, political-administrative relations and the supporting policy and management cycle. This article shows the limited meaning of the political component for this strengthening. Changes in the administrative organization of Flemish municipalities on the other hand are looking more promising, although scale and different types of municipalities continues to stay an important factor.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation, Flemish municipal decree

1. Inleiding

In 2003 werden de regio's in België bevoegd voor de basisorganisatie van 'hun' gemeenten. De bevoegdheid voor belangrijke delen van de gemeentelijke werking werd overgedragen naar de gewesten, die daarmee de organisatie van de gemeenten in hun gewest vorm konden geven. Bepaalde onderdelen van de gemeentelijke organisatie (politie, brandweer, sociale zekerheid van de ambtenaren en van de mandatarissen, burgerlijke stand...) bleven evenwel op het federale niveau. Sedert

2003 hebben het Vlaamse, Waalse en Brusselse gewest met een verschillend ritme de basisdecreten uitgewerkt. Op verschillende essentiële punten, bijvoorbeeld de manier van aanstellen van de burgemeester, lopen de regelingen nu uiteen. Het Vlaamse Gemeentedecreet zet sterk in op het management van de gemeenten, terwijl dit in de Waalse en Brusselse decreten (ordonnanties voor Brussel) veel minder aandacht krijgt. Sedert 2003 is België een interessant laboratorium voor de organisatie en werking van de lokale besturen. De vraag is in welke mate regionale culturen en bestuursopvattingen tot divergentie leiden dan wel of bepaalde eigenschappen zodanig ‘Belgisch’ zijn dat ze blijven doorwerken en weerstaan aan de impact van de regionalisering. Deze vraag behandelen we hier niet maar ze heeft zeer zeker raakpunten met de problematiek van bestuurskracht. Bestuurskracht is immers relatief: het begrip moet steeds geplaatst worden tegenover de opvattingen over het lokaal bestuur en die kunnen tussen de regio’s (steeds meer?) verschillen (Wayenberg en De Rynck, 2009 en De Rynck, Wayenberg, Steyvers en Pilet, 2009).

In de inleiding tot het themanummer werd al aangegeven dat het thema van de bestuurskracht in België in de aanloop naar de grootschalige fusieoperatie (1976) dominant was en na deze operatie nagenoeg volledig werd weggedrukt door de debatten over de bestuurskracht van de regio’s en de staats hervorming. Naarmate de regio’s zich voluit bestuurlijk hebben georganiseerd en op nagenoeg alle beleidsdomeinen de rollen, de financiering en het toezicht van en op de gemeenten hebben herschreven, staat de problematiek van de bestuurskracht weer volop in de belangstelling. Vooral in kleine gemeenten leeft het gevoel dat het water al lang aan de lippen staat. In de afgelopen tien jaar is de netwerkvorming om en rond de gemeenten sterk toegenomen: verzelfstandiging, vormen van publiek-private samenwerking, intergemeentelijke en interbestuurlijke samenwerking. Dat alles leidt tot inhoudelijke vernieuwing van de discussie over de bestuurskracht, omdat niet alleen het aantal taken maar ook de aard van de taken en de vereiste capaciteit van gemeentebesturen grondig zijn veranderd. Maar de basisvragen blijven steeds weer dezelfde: is de schaal van de gemeenten nog adequaat, kan samenwerking de problemen van bestuurskracht oplossen? Bestuurskracht staat terug helemaal op de agenda en is ook in het regeerprogramma van de nieuwe Vlaamse Regering (Peeters II 2009) terug te vinden.

In 2005 keurde het Vlaams parlement het Gemeentedecreet goed. Het Gemeentedecreet houdt een model voor van de ‘goede gemeente’: het steunt op een model van politiek-politieke verhoudingen, politiek-ambtelijke verhoudingen en de ondersteunende beleids- en managementcyclus. Niet alle onderdelen van het Gemeentedecreet zijn al operationeel. Het Gemeentedecreet heeft de algemene ambitie om de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten te versterken. De analyse van de effecten van het Gemeentedecreet staat in deze bijdrage centraal: in welke mate

maken gemeenten gebruik van de mogelijkheden die het decreet hen biedt en wat leert ons dat over de systemische kenmerken van het Vlaamse lokaal bestuur in relatie tot de problematiek van de bestuurskracht? In een eerste deel situeren we de achtergrond van ons onderzoek. In het tweede deel focussen we op vier centrale thema's die te maken hebben met het politiek functioneren van de gemeenten. Volgens ons is dat de kern van de bestuurskrachtproblematiek: meer functionele discussies over de inzet van personeel bijvoorbeeld zijn daarvan afgeleid. We werken de analyse zo uit dat ze kan leiden tot vergelijking met de Nederlandse praktijk.

2. Bestuurskracht binnenshuis

We omschreven eerder gemeentelijke bestuurskracht als het vermogen van de gemeentelijke organisatie om responsief te zijn in functie van de taken die de 'klanten' van de gemeenten verwachten: andere besturen en overheden, burgers en lokale actoren. Responsiviteit dient een dieperliggend motief: voldoende legitimiteit bij andere overheden en bij burgers verwerven en behouden (Deschouwer, De Rynck et al., 2001). Bestuurskracht is dus geen doel op zich, maar een bestuurlijk middel. Problemen van en verwachtingen over bestuurskracht hangen nauw samen met het niveau en de aard van de verwachtingen in gemeenten. Zijn er veel maatschappelijke verwachtingen en veel taken, dan is veel bestuurskracht nodig; is dat niet het geval, dan zijn er ook geen problemen van bestuurskracht. Zowel in Nederland als in Vlaanderen is er een consensus over de toegenomen gemeentelijke taken, zowel naar aard als naar complexiteit, steeds meer verweven met centrale overheden en private actoren en met een steeds meer gediversifieerd rollenpakket van gemeenten. De vraag is evenwel of dit in dezelfde mate geldt voor alle gemeenten. Het is immers mogelijk dat bijvoorbeeld van steden in verhouding veel meer bestuurskracht wordt gevraagd dan van een lommerrijke gemeente die zich rustig in de rand en de schaduw van de stad bevindt. De problematiek van bestuurskracht volgt dan de groeiende differentiatie tussen soorten gemeenten en steden.

Het vermogen van de gemeentelijke organisatie om responsief te zijn wordt bepaald door een brede set van instituties of factoren: interne instituties (waarop de gemeente zelf kan ingrijpen) en externe instituties (waarop de gemeente zelf geen vat heeft). Vaak zijn de externe instituties vormen van regelgeving of stelsels van financiering, aangestuurd door andere (centrale) overheden. Daarnaast spelen zogenaamde maatschappelijke omgevingsfactoren een belangrijke rol. Dit zijn maatschappelijke kenmerken en evoluties waarop de gemeenten zelf geen (onmiddellijke) vat hebben. Er zijn omgevingsfactoren die voor alle gemeenten gelden (technologische evoluties, economische context, demografische factoren, enzovoort) maar er zijn ook

vaak varianten tussen gemeenten en sommige omgevingsfactoren kunnen typisch zijn voor soorten gemeenten. Gemeenten op het platteland hebben bijvoorbeeld te maken met evoluties in de landbouw of recreatieve trends; steden hebben te maken met sociale problematiek, met asielzoekers, met dynamiek op de woonmarkt. Dat bepaalt voor een deel de differentiatie waar we het over hadden.

De combinatie van interne en externe instituties en omgevingsfactoren verklaart dat de vereiste en de aanwezige bestuurskracht per gemeente kan verschillen maar maakt ook duidelijk dat elke gemeente ten dele zelf de eigen bestuurskracht bepaalt. Dat heeft enerzijds te maken met de ambities, anderzijds met de graad van optimalisering van de eigen organisatie.

Een gemeente zonder ambities ondervindt geen problemen van bestuurskracht; een gemeente met veel te veel ambities heeft constant problemen met bestuurskracht. Bestuurskracht is dus niet alleen afgeleid van de vragen van klanten. In de praktijk is bestuurskracht eerder het resultaat van interactie tussen maatschappelijke verwachtingen en eigen ambities van de gemeentelijke sleutelactoren. Binnen een bepaald vergelijkbaar niveau van ambities is vervolgens de vraag of de gemeentelijke organisatie haar potentieel voor bestuurskracht zo optimaal mogelijk aanwendt. Op dat punt verschillen vergelijkbare gemeenten ook grondig. In een recente studie over de interactie tussen organisatieontwikkeling en ICT-ontwikkeling stelden we vast dat gemeenten met ongeveer vergelijkbare externe instituties en omgevingsfactoren toch grote onderlinge verschillen vertonen. Die zijn te verklaren door verschillen in de interne instituties: het interne leiderschap en de cultuur; de positie, omvang en kwaliteit van de ICT-dienst; het functioneren van het managementteam; de interne communicatie, enzovoort (Boudry, De Rynck, Janssens en Rothier, 2009). Deze instituties determineren de mate waarin en de wijze waarop hulpbronnen voor bestuurskracht worden aangewend. Die interne instituties zijn natuurlijk veranderbaar maar ze hebben ook altijd een zekere stabiliteit. Ze zijn kenmerkend voor een bepaalde fase in de gemeentelijke ontwikkeling en er is geen lineaire, laat staan een opgaande lineaire ontwikkeling. We hebben het dan over een derde vorm van differentiatie tussen gemeenten: naast de eerder beschreven differentiatie naar maatschappelijke verwachtingen en de ruimtelijke differentiatie hebben we ook de interne differentiatie tussen gemeenten en in de tijd binnen dezelfde gemeenten.

De interne instituties gaan in algemene zin over alle factoren die de gemeentelijke actoren (van top tot basis, politiek en ambtelijk) zelf kunnen inzetten om de kwaliteit van de organisatie te verbeteren. Gemakshalve vatten we dat onder de noemer 'management' of het beheer van de gemeentelijke organisatie, breed bekeken. Het gaat om het maximaal gebruiken van alle instrumenten en potentieel dat men zelf

ter beschikking heeft om de organisatie efficiënt, effectief en democratisch te laten functioneren, ook al gebeurt dit steeds binnen kaders en regels die men niet zelf volledig in handen heeft. Er is zelden totale beleidsvrijheid maar er is wel beleidsruimte en in die ruimte wordt de eigen verantwoordelijkheid bevestigd. Tussen Vlaanderen en Nederland bestaan op dit vlak belangrijke verschillen: de beleidsruimte van de Nederlandse gemeenten bijvoorbeeld op het vlak van het organisatie-management, het personeelsmanagement of het financieel management is groter dan in de Vlaamse gemeenten. Maar binnen dat systeemgegeven kunnen sommige gemeenten in Vlaanderen toch beter dan andere de beleidsruimte gebruiken en dat zal in Nederland niet anders zijn.

Gemeenten zijn bijvoorbeeld niet volledig vrij om het eigen personeelsbeleid te voeren omwille van beperkingen opgelegd door de centrale overheid, maar het kan ook dat de gemeente de (verruimde) mogelijkheden die er al waren of die er bij komen niet wil of durft gebruiken. De subtiele wisselwerking tussen deze externe en interne instituties of de interpretatie van deze wisselwerking leidt tot vormen van strategisch gedrag en geeft aan dat bestuurskracht een politiek geladen begrip is en subjectiever is dan het lijkt. Het is vaak bijzonder lastig exact te bepalen waar het probleem echt gesitueerd is. Uiteraard bepalen externe instituties en omgevingsfactoren de financiële ruimte van de gemeente sterk maar zijn we dan wel zeker dat de gemeente de eigen efficiëntie zo goed mogelijk nastreeft of maskeert de gemeente de eigen onwil door goedklinkende interpretaties van externe factoren? Die externe factoren blijken soms tussen gemeenten tot heel verschillende praktijken te leiden: wat in en volgens de ene gemeente niet kan, is in de andere gemeente gebruikelijk.

De actoren in de gemeentelijke organisatie moeten zelf maximaal gebruik willen maken van alle geboden kansen en middelen om zo optimaal mogelijk op maat van de eigen gemeente te werken. Bestuurskracht is het vermogen en de wil om dat te doen en dus om permanent over de kwaliteit van de eigen organisatie na te denken. Dat brengt ons bij een laatste vorm van differentiatie: de verschillen binnen de eigen organisatie. De wijze waarop het potentieel van bestuurskracht wordt gebruikt is ook het resultaat van interne verhoudingen en machtsbalansen: tussen politici, tussen politici en ambtenaren, tussen ambtenaren. De verschillende actoren in de gemeente kunnen anders kijken naar de organisatie en daar verschillende interpretaties uit afleiden over de manier waarop de gemeente meer bestuurskrachtig kan zijn. De graad van consensus of strijd tussen de sleutelactoren zal dus meebepalen of en hoe de gemeente haar eigen potentieel voor bestuurskracht aanwendt.

We focussen in deze bijdrage op de interne instituties en we benaderen bestuurskracht via een meer indirecte analyse: de mate waarin gemeenten gebruikmaken

van de beleidsruimte geboden door het Gemeentedecreet om de eigen bestuurskracht zoveel mogelijk te verbeteren. We zoeken variabelen die verklaren waarom ze dat eventueel niet doen, of niet doen zoals verwacht en waarom percepties daarop verschillen. Bestuurskracht wordt in veel studies immers benaderd vanuit een sterk 'rational choice'-denken: de gemeentelijke organisaties worden bekeken als uniforme gehelen bestaande uit rationeel handelende actoren die bij het afwegen van alternatieven het meest bestuurskrachtige alternatief zullen kiezen, namelijk dat alternatief waarbij de gemeente als organisatie het best scoort. Een beter inzicht in de reële afwegingen en op de interne verhoudingen kan ons leren onze te rationeel geïnspireerde verwachtingen over bestuurskracht bij te sturen. Het kan aantonen dat er bepaalde kenmerken zijn van gemeenten die verklaren waarom ze altijd tot op zekere hoogte suboptimaal zullen functioneren en het kan helpen om meer realistische perspectieven te ontwikkelen op bestuurskracht. Een meer politieke kijk op bestuurskracht kan de discussie over bestuurskracht nauwer laten aansluiten bij wezenskenmerken van het gemeentelijke functioneren die bij een te rationele benadering buiten het blikveld blijven. Het kan beter doen begrijpen waarom gemeenten niet (genoeg) bestuurskrachtig willen of kunnen zijn.

We behandelen deze vragen door te focussen op de effecten van het Gemeentedecreet dat in 2005 door het Vlaams Parlement werd aangenomen. Na vier jaar kan de vraag over effecten worden gesteld. Het Gemeentedecreet is een voorbeeld van een rationele modellering: het steunt op een bepaald ideaalbeeld van het gemeentelijke interne functioneren en van de ideaal geachte interne verhoudingen. Dat ideaalbeeld moet tot de maximale bestuurskracht leiden. Het Gemeentedecreet wil de gemeenten een regelgevend kader bieden waarin ze zelf de kans krijgen hun organisatie en de interne verhoudingen op maat te maken van de eigen gemeente. Het Gemeentedecreet wilde het potentieel van bestuurskracht verhogen. De centrale vraag is: gebruiken de gemeenten de kansen die het Gemeentedecreet biedt om meer tot eigen maatwerk over te gaan? Zijn er bepaalde variabelen die daarbij een rol spelen en die verklaren waarom gemeenten dat niet doen of waarom sommige gemeenten dat eventueel meer doen dan andere gemeenten?

We beperken ons tot vier thema's die te maken hebben met de interne verhoudingen tussen de organen van de gemeenten en tussen politici en ambtenaren. Het zijn thema's in het hart van het politieke functioneren. Er zitten in het Gemeentedecreet natuurlijk nog meer elementen die met bestuurskracht te maken hebben: het personeelsbeleid, het financieel beleid, de participatie van de burger, de zelfstandiging, enzovoort. Deze aspecten komen in deze bijdrage niet aan bod. Het is onze overtuiging dat deze meer functionele of instrumentele aspecten afgeleid zijn van de kernthema's die met het politiek functioneren te maken hebben.

Het Gemeentedecreet kan worden vergeleken met de Wet dualisering gemeentebestuur in Nederland (2002). Ook deze wet steunde op een bepaald wenselijk beeld over hoe de gemeente idealiter zou moeten worden bestuurd, zodat ze in haar interne organisatie zo bestuurskrachtig mogelijk zou kunnen zijn. Ook deze wet bracht keuzes voor de gemeenten mee: in welke mate willen gemeenten het aangereikte wettelijke kader gebruiken voor de versterking van de eigen organisatie? Hoe gebruiken ze dat dan: nemen ze zonder meer de formele regelingen over, geven ze daar eigen accenten aan, benutten ze maximaal de geboden kaders voor het versterken van het eigen potentieel? En welke factoren bepalen dan deze mogelijke gedragskeuzes? In de vele evaluatiestudies die ondertussen al werden doorgevoerd, komt vaak het element van cultuur aan bod. Formele wijzigingen in de verhoudingen en de rollen van de basisorganen hebben maar het beoogde effect als de interne cultuur ook mee wijzigt (Bovens, Noordegraaf et al., 2006, Ministerie van BZK, 2008). Op dat essentiële aspect van de cultuur, zowel politiek als ambtelijk, verschillen Vlaanderen en Nederland zeker maar het probleem is dat deze kernvariabele het minst hard te maken is en misschien ook in beide landen niet uniform is. De vergelijking tussen de Nederlandse dualiseringsregeling en het Vlaamse Gemeentedecreet is op formele gronden gemakkelijk te maken, maar we weten dat deze formele vergelijking ons relatief weinig zegt over de reële bestuurskracht. Door de bepalende variabelen voor Vlaanderen hieronder te beschrijven, is het misschien wat gemakkelijker om de vergelijking met Nederland te maken, vooral op het vlak van de cultuurverschillen.

In het model dat de wetgevers heeft geïnspireerd zitten natuurlijk bepaalde aannames of vooronderstellingen over de relatie tussen bepaalde ingrepen in de gemeentelijke organisatie en het verhogen van de bestuurskracht. Elk van deze aannames kan tot een inhoudelijke discussie leiden: is het responsabiliseren van ambtenaren als managers een variabele voor verhoging van de bestuurskracht, is het beter scheiden van taken van gemeenteraad en college een variabele met effect op bestuurskracht? Is het invoeren van vormen van strategische planning echt belangrijk voor versterking van bestuurskracht? De inhoudelijke discussie voeren we hier niet, we bekijken de vragen eerder op een metaniveau: gebruiken gemeenten het verhoogde potentieel door de wetgever aangeboden om daar in de eigen organisatie iets mee te doen?

We focussen op de vier politieke variabelen die in het Gemeentedecreet een centrale plaats innemen en in de beleidstheorie van de decreetgever aan bestuurskracht werden gekoppeld:

- Politieke component;
- Ambtelijke component;
- Politiek-ambtelijke verhoudingen;
- Model van beleidsvoering.

Per component geven we de beleidstheorie van de decreetgever: in welke zin en op welke manier oordeelde de decreetgever dat gemeenten deze component konden hanteren om de eigen bestuurskracht te versterken? We gaan na welke de opvattingen daarover zijn bij de verschillende actoren. We gaan vervolgens na of gemeenten de aangeboden ruimte tot verandering ook effectief gebruiken en we zoeken daarvoor verklarende variabelen, in eerste instantie bij de schaal van de gemeenten, vervolgens ook bij het type van gemeente. Dat alles geeft ons een eerste beeld van de effecten van het Gemeentedecreet op de wil van de gemeenten om het eigen potentieel tot versterking van de bestuurskracht te verhogen. Het kan ons vooral helpen om de politieke invulling van bestuurskracht beter te begrijpen.

De gehanteerde data maken deel uit van een onderzoeksproject van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen over de eerste effecten van het Gemeentedecreet. De data werden zowel op een kwantitatieve als een kwalitatieve manier verzameld. Om een zicht te krijgen op de feitelijke gegevens over de invoering van het Gemeentedecreet, ontvingen alle gemeentesecretarissen een korte vragenlijst in de zomer van 2008 (Olislagers et al., 2008). Naast deze feiten spelen ook de percepties van de verschillende lokale actoren een rol. De eerste indrukken over de effecten van het Gemeentedecreet verzamelden we aan de hand van gespreksrondes georganiseerd in zes gemeenten op verschillende tijdstippen. Deze gesprekken vonden plaats met de burgemeesters, schepenen, secretarissen, ontvangers en leden van het managementteam. Op basis van dit kwalitatieve materiaal stelden we een survey op voor alle burgemeesters, schepenen, raadsleden, secretarissen en ontvangers. Deze werd in december 2008 verstuurd aan de politici en ontvangers en in februari 2009 aan de secretarissen. Het definitieve onderzoeksrapport verschijnt eind 2009.

3. De vier centrale thema's onderzocht

3.1. *De politieke component*

Een centraal doel van het Gemeentedecreet was de versterking van de beleidsbepalende, beleidsevaluerende en volksvertegenwoordigende rollen van de gemeenteraad. Dit loopt sterk parallel met de hoofddoelen van de Wet dualisering gemeentebestuur. Het Gemeentedecreet reikte een aantal instrumenten aan om de gemeenteraad een meer autonome positie te geven en om raadsleden meer controle te laten uitoefenen. Een van de belangrijkste instrumenten is de delegatie: de mogelijkheid van de gemeenteraad om zich minder met operationele beslissingen in te laten en deze over te dragen aan het college zodat de raad meer bezig kan

zijn met beslissingen op strategisch en tactisch niveau en met de controle op het college. De nadruk op de strategische planning en op de meer planmatige aanpak van de jaarlijkse budgetten sluit daar bij aan.

Op formele gronden zijn er verschillen met de Wet dualisering gemeentebestuur: de scheiding van de rollen van de raad en van het college is in Nederland op een veel radicalere duale basis gebeurd; het personele dualisme is strakker doorgevoerd (scheiding van de rollen van raadslid en collegelid) dan in Vlaanderen, waar de schepenen en burgemeesters ook zelf in de raad blijven zetelen en dus zichzelf controleren. Wethouders kunnen conform de filosofie van de Wet dualisering gemeentebestuur ook buiten de raad worden gekozen; dat is in Vlaanderen volkomen ondenkbaar. De Nederlandse gemeenten investeren in de ondersteuning van de gemeenteraad, al stelt dat in kleine gemeenten ook niet veel voor (één voltijdse medewerker in gemeenten tot 15.000 inwoners). In grotere gemeenten en steden is de raadsgriffie meer uitgebouwd, tot 8 voltijdse medewerkers in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (Boogers, 2009, 9). Op dit punt is het verschil met Vlaanderen duidelijk: de gemeentesecretaris moet zowel de raad als het college ondersteunen. Hij kan daarbij vooral terugvallen op administratieve medewerking maar nauwelijks op beleidsmatige ondersteuning en al helemaal niet op beleidsondersteuning voor de gemeenteraad. De politieke fracties krijgen in het Gemeentedecreet meer mogelijkheden voor ondersteuning en individuele raadsleden krijgen meer instrumenten voor controle in handen. De raadsleden in Vlaanderen hebben evenwel geen statuut en krijgen een vergoeding per zitting. In Nederland hebben raadsleden een statuut en een wedde, maar dat is dan weer een oudere regeling dan de Wet dualisering gemeentebestuur.

Effecten van het Gemeentedecreet

In bijna driekwart van de Vlaamse gemeenten delegeert de gemeenteraad bevoegdheden naar het college. In het merendeel van deze gemeenten bleef de delegatie echter beperkt tot de evidente zaken die behoren tot het zeer operationele dagelijks bestuur. In slechts een twintigtal gemeenten vertrouwt de gemeenteraad ook bepaalde personeelsaangelegenheden toe aan het college maar ook dan is dat al bij al nog zeer beperkt, bijvoorbeeld het aanstellen van de leden van het managementteam.

Gemeenteraden stellen zich dus duidelijk zeer terughoudend op bij het delegeren van bevoegdheden aan het college. Sommige burgemeesters zien dit als een uiting van de vrees dat een te uitgebreide delegatie bij de raadsleden zou leiden tot functieverlies. “Raadsleden moeten zich nuttig voelen. Door te veel te delegeren zet je

de raadsleden buiten schot”, was de reactie van een burgemeester. Of: “De raadsleden denken dat ze nu minder te zeggen hebben en vragen zich af wat hun taak nog is”, aldus een andere burgemeester. De decreetgever veronderstelde dat door delegatie tijd zou vrijkomen voor visieontwikkeling, strategische beleidsvoering en meer controle maar die visie werkt niet in de bestuurspraktijk. Weinig burgemeesters hebben de indruk dat de gemeenteraad zich meer concentreert op beslissingen op het strategisch en tactisch niveau. “Het is niet zo dat de raadsleden zich nu gaan concentreren op beleidsdoelstellingen en beleidsvoering. De raadsleden zoeken nu andere details waar ze zich mee kunnen bezighouden”. Deze interviewfragmenten suggereren dat een daadwerkelijke versterking van de gemeenteraad in deze gemeenten nog niet aan de orde is. Om dit beeld te verifiëren legden we enkele stellingen voor aan de burgemeesters, schepenen, raadsleden en secretarissen in de schriftelijke vragenlijst. De eerste stelling betrof de mate waarin de respondenten de indruk hadden dat de rol van de gemeenteraad als controlerende instantie is versterkt. De tweede stelling ging na of de gemeenteraad zich vandaag meer bezighoudt met visieontwikkeling. De volgende tabel geeft het aantal respondenten weer dat het eerder of helemaal eens was met deze stellingen.

TABEL 1. Versterking van de gemeenteraad.

	burgemeesters		schepenen		raadsleden		secretarissen	
	%	N	%	N	%	N	%	N
De rol van de gemeenteraad als controlerende instantie is versterkt in mijn gemeente.*	23,7	156	22,3	392	23,1	776	15,5	187
De gemeenteraad houdt zich vandaag meer bezig met visieontwikkeling.*	18,3	153	15,9	408	23,5	799	6,8	191

* $p < .01^2$

Deze tabel bevestigt in grote lijnen de indrukken opgedaan tijdens het kwalitatief onderzoeksgedeelte. Nog geen kwart van de burgemeesters, schepenen en raadsleden zien een kanteling van de gemeenteraden in de richting van de doelstellingen van het decreet. Voor de controlefunctie van de gemeenteraad valt het op dat er nauwelijks variatie is naar de politieke positie van de politici. Voorts lijkt het scepticisme onder de secretarissen nog veel groter te zijn. Dat is ook het geval voor de tweede stelling. Amper 6,8% van de secretarissen heeft de indruk dat de gemeenteraad zich vandaag meer bezighoudt met visieontwikkeling. Onder de politici registreren we ietwat meer bijval bij de raadsleden dan bij de uitvoerende mandatarissen, maar ook daar wordt het kwart van de respondenten niet bereikt. We gaan er van uit dat de secretarissen hier het meest objectieve beeld van hebben.

De schaal van de gemeente speelt hier geen significante rol. Voor geen enkele groep vonden we een significant verband terug met het inwonertal. Dit geldt evenmin voor de samenstelling van het college (homogene meerderheid of coalitie) en de hiërarchie van de gemeenten (Ackaert en Dekien, 1989, 85-87). Uit de enquêtegegevens blijkt overigens dat de persoonlijke achtergrondkenmerken van de mandatarissen belangrijker zijn dan de contextuele kenmerken van de gemeente. Zo vinden we bijvoorbeeld voor de burgemeesters, schepenen en raadsleden een significant verband terug met het opleidingsniveau. Burgemeesters met een universitaire achtergrond hebben bijvoorbeeld vaker de indruk dat de gemeenteraad zich meer bezighoudt met visieontwikkeling. Bij de schepenen en de raadsleden is dit net omgekeerd.

De gemeenteraden willen dus geen operationele beslissingen afstaan aan het college en het decreet heeft op dit punt nauwelijks effect. Het model van scheiding van rollen heeft dus maar een erg bescheiden draagvlak. Een element van verklaring vinden we allicht in de eerste resultaten van een andere survey bij raadsleden als deel van een internationaal vergelijkend onderzoek (Verhelst, 2009). Vlaamse raadsleden hechten veel meer belang aan hun representatieve rol dan aan hun controlerende of beleidsbepalende rol, meer dus aan hun externe functie dan aan de meer op interne functies gerichte rollen. Raadsleden willen zichtbaar zijn voor hun eigen achterban en dat bereiken ze eerder door profilering op kleine, zeer operationele maar daardoor ook zeer herkenbare dossiers, veel meer dan door strategische discussies. Uit de citaten van de burgemeesters hierboven bleek dat al. Raadsleden vrezen dat ze door delegatie de schaarse mogelijkheden die ze hebben om zich politiek te profileren nu ook nog eens zouden verliezen. Terwijl vanuit een rationele kijk overvolle raadsagenda's met operationele en administratieve beslissingen niet bijdragen tot bestuurskracht, blijken raadsleden vanuit hun politieke bekommernissen daarvoor niet gevoelig te zijn.

Het Gemeentedecreet streeft drie doelen na en drie rollen van raadsleden maar in de rolopvattingen van de raadsleden is vooral het volksvertegenwoordigende aspect dominant. Ze vinden zichzelf op de interne functies marginaal gesitueerd. Raadsleden schatten hun invloed op de beleidsbepaling zeer laag in: 39% vindt dat ze enige invloed hebben op de beleidsbepaling (Verhelst, 2009, 18). Maar dat die interne functies op een meer bestuurskrachtige manier te organiseren zijn, is niet de eerste zorg van de raadsleden, omdat zij zich veel minder met die interne functies identificeren. Het kan boeiend zijn om op dit vlak de vergelijking met Nederland meer uit te werken: wij hebben ooit eens badinerend geschreven dat het er in Vlaanderen op aan kwam om de raadsleden van het café het gemeentehuis in te krijgen en in Nederland van het gemeentehuis naar het café (Kalk en De Rynck, 2003). Alvast voor Vlaanderen lijken ons onderzoek en het onderzoek van Verhelst te bevestigen dat het Gemeentedecreet op dit punt dus niet de gewenste effecten heeft.

In zijn analyse formuleert Verhelst twee dominante variabelen om het verschil te verklaren tussen formele rollen en feitelijke rolopvattingen van raadsleden en dat verklaart ook waarom raadsleden een marginale rol in de beleidsbepaling wellicht niet zo problematisch vinden. Raadsleden zijn lid van politieke partijen; dat determineert in eerste instantie hun gedrag. Vervolgens is belangrijk of ze al dan niet tot de meerderheid horen. Verhelst vat dit samen onder de noemer 'party government'. Het is dus niet zozeer de gemeenteraad die controleert als wel de politieke partijen en de raadsleden zullen dus als eerste referentie voor hun gedrag niet de belangen van de gemeenteraad als collectief orgaan nemen, maar wel de belangen van hun partij. Verhelst noemt het de dominantie van de 'politique politicienne', waarbij de positie van de eigen partij en het aanvaarden van de dominantie van het college binnen die partijpolitieke logica's zorgt voor een stevige discrepantie tussen formele en feitelijke rollen van gemeenteraden en raadsleden. Omdat het er niet naar uitziet dat die cultuur in Vlaanderen snel zal wijzigen, zal een rationele benadering van dit aspect van bestuurskracht nog lang tot frustratie blijven leiden.

3.2. *Ambtelijke component*

Het Gemeentedecreet legt een sterke nadruk op de werking van het managementteam, onder de leiding van de secretaris. Het managementteam vormt het ambtelijke collectief dat in interactie staat met het politieke collectief, het college. De secretaris neemt de leiding van het team en het managementteam krijgt een aantal taken in de beleids- en managementcyclus toegewezen die expliciet door het ambtelijke college moeten worden vervuld. Naast de secretaris maakt de ontvanger zeker deel uit van het team (de financiële manager van de gemeente). Daarmee wilde het Gemeentedecreet de historische scheiding die er lang is geweest tussen beide ambtelijke topfuncties doorbreken en de interactie tussen beide tot de kern maken van de opvolging van de managementcyclus. We merken dus dat het Gemeentedecreet niet alleen heeft willen ingrijpen in de politiek-ambtelijke verhoudingen maar ook in de intra-ambtelijke verhoudingen.

Effecten van het Gemeentedecreet

In nagenoeg elke gemeente was in de zomer van 2008 een managementteam aanwezig maar meer dan een formele indicatie is dat natuurlijk niet. De verplichte invoering van een managementteam betekende vooral voor de kleine gemeenten een formele innovatie. In gemeenten met minder dan 10.000 inwoners bestond voor de invoering van het Gemeentedecreet in 42% van de gemeenten een vorm van managementteam. In gemeenten met meer dan 30.000 inwoners liep dit op tot

87% van de gemeenten. Een echte vernieuwing was het Gemeentedecreet in de grotere gemeenten dus niet.

De grootte van het managementteam hangt samen met het inwonertal. Hoe meer inwoners, hoe meer leden het managementteam telt. Dit loopt op van gemiddeld vier leden per managementteam in gemeenten met minder dan 10.000 inwoners tot gemiddeld meer dan zeven leden per managementteam in gemeenten met meer dan 30.000 inwoners. In 15% van de gemeenten bestaat het managementteam uit de minimale samenstelling die het Gemeentedecreet voorziet: de secretaris en de ontvanger. Dat wijst op een minimalistische en zeer formalistische interpretatie van het decreet. Andere leden van het managementteam zijn vaak de diensthoofden, afdelingsverantwoordelijken of directeurs. Andere deskundigen die geen diensthoofd zijn zoals een ICT-deskundige, een jurist of een sportfunctionaris zetelen ook soms in het managementteam. In enkele gemeenten is de OCMW-secretaris, de brandweercommandant of de korpschef opgenomen in het managementteam. De helft van de managementteams komt minstens één keer om de twee weken samen. Het vergaderritme ligt in de grotere gemeenten hoger dan in de kleinere gemeenten.

Ook tijdens de gesprekken met de bevoorrechte getuigen kwam het managementteam aan bod. Anderhalf jaar na de invoering van het Gemeentedecreet zochten de managementteams die pas waren opgericht nog hun weg in de gemeentelijke organisatie. De taken van het managementteam concentreren zich volgens enkele burgemeesters vooral op de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Volgens een burgemeester mag “het managementteam niet alleen in de beleidsvoorbereiding, maar ook in de beleidsvoering een rol spelen. Ze zijn toch de top van de organisatie hier, maar dat moet in samenwerking gebeuren”. Voor een andere burgemeester moet de rol van het managementteam zich vooral concentreren “op het organisatorische, de vlotte werking van de diensten, de dienstverlening. Ik zie daar voor een stuk ook beleidsvoorbereiding of -advisering in zitten”. Volgens enkele secretarissen blijft de rol van het managementteam voorlopig nog beperkt. “Het managementteam is vrij operationeel bezig. Wij hebben veel te weinig tijd om ons met beleidsnota’s bezig te houden. Dat wordt ook niet gevraagd”. In een andere gemeente laat het managementteam zich vooral met dossiers in die voor de politici minder interessant lijken. “De dossiers waar het college zich niet echt mee bezighoudt, maar die wel moeten gebeuren zoals het interne controlesysteem, maar ook voorbereidend werk zoals de Europese dienstenrichtlijn en het evaluatiesysteem”, zijn volgens een secretaris de taken waar het managementteam het meest mee bezig is. De rol van het managementteam lijkt zich volgens de secretarissen uit deze gemeenten voorlopig te beperken tot in de eerste plaats beleidsuitvoering en in mindere mate beleidsvoorbereiding. Opmerkelijk: noch de politici, noch de secretarissen spraken spontaan over de rol van het managementteam in de beleidsevaluatie.

Zowel bij de burgemeesters, de schepenen als bij de secretarissen probeerden we te achterhalen hoe belangrijk de rol is van het managementteam in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. De onderstaande tabel toont enkel de respondenten die het eerder of helemaal eens waren met de volgende stellingen.

TABEL 2. Rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.

	burgemeesters		schepenen		secretarissen	
	%	N	%	N	%	N
Het MT speelt een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding.	63,9	144	54,8	374	65,6	189
Het MT speelt een belangrijke rol in de beleidsuitvoering.*	64,3	143	57,5	372	61,9	189
Het MT speelt een belangrijke rol in de beleidsevaluatie.	51,0	143	53,0	370	45,5	189

* $p < .05$

Op het eerste gezicht kennen de respondenten het managementteam een groter gewicht toe in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering dan in de beleidsevaluatie. De verschillen tussen de burgemeesters, schepenen en secretarissen zijn enkel significant voor de tweede stelling (het managementteam speelt een belangrijke rol in de beleidsuitvoering). De burgemeesters en de secretarissen hebben ongeveer dezelfde mening over de rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De verschillen tussen beide groepen zijn minder groot dan de verschillen tussen de burgemeesters en de schepenen. De visie van de lokale politici op het managementteam ligt in de lijn van de verwachtingen. Het managementteam speelt volgens hen de belangrijkste rol in de beleidsuitvoering; dan in de beleidsvoorbereiding en dan in de beleidsevaluatie. Toch krijgt het managementteam van deze respondenten ogenschijnlijk een belangrijke rol toegewezen, terwijl dit in de interviews niet werd aangehaald. We kunnen de vraag stellen in welke mate de sociale wenselijkheid een rol speelt. In de kwalitatieve studie konden we veel dieper ingaan op de problematiek en dan bleek dat in veel gevallen het managementteam nog sterk naar zijn positie zoekt. Termen als 'beleidsvoorbereiding' en alle termen met beleid als kernwoord worden snel in de mond genomen maar zeggen weinig over diepgang, impact of breedte van deze rolinvulling.

Zowel bij de burgemeesters, de schepenen als de secretarissen vinden we een significant sterk positieve correlatie terug tussen deze drie stellingen. Wie dus van

mening is dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding zal ook geneigd zijn het een belangrijke rol toe te kennen in de beleidsuitvoering en -evaluatie. Hier speelt de schaal van de gemeente wel een significante rol. Voor de burgemeesters en de schepenen vinden we een significant verband terug tussen de rol van het managementteam in de beleidsuitvoering en het inwonertal. Dit is niet het geval voor de gemeentesecretarissen. De volgende tabel geeft het aandeel burgemeesters en schepenen weer die het eens zijn met deze stelling volgens inwonercategorie. We gebruiken drie categorieën, waarover de respondenten ongeveer gelijkmatig zijn verdeeld. De eerste categorie is de kleine gemeenten met een inwonertal tot 11.500 inwoners; de tweede bestaat uit de middelgrote gemeenten met een inwonertal dat schommelt tussen 11.501 en 21.000 inwoners. De grote gemeenten tellen meer dan 21.001 inwoners.

TABEL 3. Rol van het managementteam in de beleidsuitvoering naar het inwonertal.

	Burgemeesters*		Schepenen*	
	%	N	%	N
Klein	63,9	144	54,8	374
Middelgroot	64,3	143	57,5	372
Groot	51,0	143	53,0	370

* $p < .05$

Zowel de burgemeesters als de schepenen van de middelgrote gemeenten lijken het meest een belangrijke rol toe te kennen aan het managementteam in de beleidsuitvoering. Daarop volgen de middelgrote gemeenten en de grote gemeenten (waar het over iets meer dan de helft van de respondenten gaat). De lage cijfers inzake beleidsuitvoering zijn opvallend: slechts de helft van de burgemeesters vindt dat het management een rol speelt in de beleidsuitvoering, terwijl toch net om die reden in het Gemeentedecreet voor een veel sterkere responsabilisering van de ambtenaren werd gekozen. Zeker als we daarenboven rekening houden met de sociale wenselijkheid en met een brede interpretatie die het begrip 'beleid' mogelijk maakt, dan valt toch op dat zelfs dan meer dan de helft van de politici dit model eigenlijk niet steunt.

Omtrent de rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding vonden we enkel een significante relatie met het inwonertal bij de schepenen en dus niet bij de burgemeesters.

TABEL 4. Rol van het managementteam in de beleidsvoorbereiding naar inwonertal.

	Schepenen*	
	%	N
Klein	43,6	94
Middengroot	64,6	127
Groot	59,6	146

* $p < .05$

Opnieuw zijn de schepenen uit de middelgrote gemeenten het vaakst overtuigd van het belang van het managementteam in de beleidsvoorbereiding. Dan volgt een kleine meerderheid van de schepenen uit de grote gemeenten. In de kleine gemeenten is een minderheid van de schepenen overtuigd van het belang van het managementteam in de beleidsvoorbereiding. De meerderheid van de politici in kleine gemeenten vinden dat de beleidsvoorbereiding hun werk is.

In het geheel van de antwoorden valt nog sterk op dat de ontvangers in het algemeen veel sceptischer en negatiever antwoorden dan de secretarissen. De positie van de leidinggevende ambtenaren bepaalt voor een deel hun antwoorden: voor de secretarissen is het belangrijk dat zij een aantal effecten positief inschatten, omdat deze taken tot hun rol behoren. De positie van de ontvangers is door het Gemeentedecreet het meest gewijzigd en veel ontvangers hebben het daar moeilijk mee. Dat werkt blijkbaar door op hun houding ten opzichte van de vernieuwingen die het Gemeentedecreet beoogde. De beide topambtenaren kijken dus verschillend naar de effecten van het Gemeentedecreet: de positiegebondenheid speelt een belangrijke rol.

3.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen

Het Gemeentedecreet steunt op een visie van scheiding van rollen tussen politici en ambtenaren, gebaseerd op goede wederzijdse afspraken. De kerntaken van politici en ambtenaren worden ondersteund door dialoog en interactie tussen het politieke college en het ambtelijke college (het managementteam). Het Gemeentedecreet wil breken met het zogenaamde schepenmodel, waarbij schepenen zelf de leiding van de dienst op zich nemen en zich in de hele beleidscyclus actief opstellen, tot en met in de operationele keuzes en de dagelijkse beslissingen. We zouden het de politisering van de beleidsuitvoering kunnen noemen. Dit was/is het dominante model in Vlaamse gemeenten dat ook grondige invloed heeft op de politiek-ambtelijke verhoudingen en op de ambtelijke cultuur. Die steunt veel meer op aanvaarding van hiërarchie en op een ondergeschikte rol van de ambtenaar dan in andere landen (Van Gool, 2005). Ook

op dit punt denken we dat de ambtelijke cultuur in Nederland verschilt: ze steunt meer op autonomie en op een meer rationele benadering van de afspraken tussen politici en ambtenaren. Welk model het meest bestuurskrachtig is, is dan weer een andere discussie. Wellicht heeft de politisering van het beleid in Vlaanderen voordelen op het vlak van maatschappelijk draagvlak en het mobiliseren van hulpbronnen in de uitvoering. De meer rationele verhoudingen in Nederland zullen vanuit managementperspectief wellicht effectiever en efficiënter zijn (De Rynck en Tops, 2005).

De operationalisering van het wettelijk model, het schepenmodel en het diensthoofdenmodel gebeurde in 1998 voor het eerst door Plees en De Leemans (Plees en De Leemans, 1998). In 35% van de gemeenten vonden zij het schepenmodel terug. Het wettelijk model, waarbij de secretaris de spil is tussen college en diensten, kwam in 22% van de gemeenten voor. De mogelijkheid tot het implementeren van het diensthoofdenmodel (het managementteam als brug tussen college en diensten) bestond volgens de onderzoekers al in 50% van de gemeenten. Tien jaar na deze studie en nu het Gemeentedecreet duidelijk afstand wil nemen van het schepenmodel en het diensthoofdenmodel centraal plaatst, kunnen we nagaan of de gemeentelijke organisaties echt aan het kantelen zijn.

Tijdens de gesprekken vonden wij hoofdzakelijk voorbeelden terug van het schepenmodel en het wettelijk model en veel minder of niet van het diensthoofdenmodel. Dat wijst erop, zoals hierboven aangegeven, dat de managementteams nog sterk hun plaats aan het zoeken zijn en er zeker nog niet in slagen om het organisatie-model van de gemeenten te doen kantelen. In een gemeente die thuishoort in het schepenmodel verklaarde een lid van het managementteam: “Van in het begin zijn de schepenen betrokken bij het dossier. Er is wel de afspraak dat ze niet het diensthoofd mogen spelen, maar van in het begin gaan ze wel de dossiers bespreken”. Een secretaris gaf toe dat de schepenen in zijn gemeente zich opstellen als een diensthoofd. Niet in elke gemeente zijn de schepenen zo nauw betrokken bij de operationele beleidsuitvoering. Zo zijn in een gemeente duidelijke afspraken gemaakt volgens de secretaris: “Elke schepen heeft met zijn dienst een soort afsprakennota. Er zijn afspraken dat elke schepen met zijn diensthoofd kan gaan praten als er zich problemen voordoen. Er is afgesproken dat er niet rechtstreeks met de werkmensen wordt gesproken”. Tijdens deze gesprekken vonden we dus vooral varianten of combinaties terug van het wettelijk model en het schepenmodel. Telkens gaat het om variaties in de verhoudingen tussen schepenen en diensthoofden, al dan niet in vormen van afspraken geregeld. Hoe sterk die afspraken zijn en of ze worden nageleefd, weten we daarmee nog niet.

Uit de cijfers van de tabel over de rol van het managementteam blijkt dat het managementteam vaak een belangrijke rol wordt toegekend in de beleidsvoorbe-

reiding, -uitvoering en -evaluatie. Dit zou een aanwijzing kunnen zijn dat een verschuiving naar het diensthoofdenmodel in gang is gezet. Deze verschuiving toetsen we aan de hand van enkele stellingen. De eerste stelling meet de mate waarin de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden zonder daarin de secretaris te kennen. Dat is al een heel extreme vorm van het schepenmodel: we nemen aan dat scores op deze stelling iets minder forse vormen van het schepenmodel verbergen maar dat de spreiding van het schepenmodel groter is dan uit deze extreme categorie kan worden afgeleid. De tweede stelling gaat na in welke mate de leden van het college een groot vertrouwen stellen in de secretaris, die de volle vrijheid krijgt om de diensten te organiseren en te coördineren. De onderstaande tabel geeft enkel de respondenten weer die in hoge of zeer hoge mate akkoord gingen met deze stellingen.

TABEL 5. Politiek-ambtelijke verhoudingen.

	Burgemeesters		Schepenen		Secretarissen	
	%	N	%	N	%	N
De leden van het college wenden zich rechtstreeks tot de verschillende diensten zonder daarin de secretaris te kennen.*	33,7	153	51,2	416	26,7	195
De leden van het college stellen een groot vertrouwen in de secretaris, die de volle vrijheid krijgt de diensten te organiseren en te coördineren.*	60,4	154	54,8	416	54,6	196

* $p < .01$

De verschillen tussen de groepen zijn voor beide stellingen significant. Vooral de schepenen wenden zich rechtstreeks tot de diensten zonder daarin de secretaris te kennen, terwijl de secretaris die werkelijkheid blijkbaar in veel gevallen niet ziet of niet wil zien. We herhalen dat de stelling al extreem was geformuleerd, een verzachte stelling als indicatie van het schepenmodel zou bij nog meer schepenen tot positieve antwoorden hebben geleid.

Ondanks de belangrijke rol die de schepenen volgens de voorgaande vragen aan de beleidsrollen van het managementteam leken toe te wijzen, geeft een meerderheid van de schepenen op deze vragen tezelfdertijd aan zich in hoge mate rechtstreeks tot de diensthoofden te wenden zonder daarin de secretaris te kennen. Het geeft aan dat het concept 'beleid' toegepast op het managementteam wellicht ook te algemeen is om daar scherpe conclusies over de reële verhoudingen uit te halen.

De burgemeesters wenden zich minder vaak rechtstreeks tot de verschillende diensten. De secretarissen hebben het minst de indruk dat de leden van het college hen

BESTUURSKRACHT BINNENSHUIS

overslaan en rechtstreeks contact zoeken met de diensten. Hierbij rijst uiteraard de vraag naar de sociaal wenselijke invloed bij het weergeven van de antwoorden op de schriftelijke vragenlijst. Aangeven dat schepenen frequent interacteren met personeelsleden zonder overleg met de secretaris strookt niet met de formeel verwachte taakinfilling van de secretaris en secretarissen zullen dit allicht niet gemakkelijk toegeven. Ondanks de creatie van het managementteam, blijft voor de meeste schepenen het schepenenmodel dus nog bestaan. Tussen beide stellingen stellen we een significant verband vast. Wie zich in beperkte mate of helemaal niet rechtstreeks tot de diensten wendt zonder daarin de secretaris te kennen, heeft een groter vertrouwen in de secretaris dan de leden van het college die zich vaker rechtstreeks tot de diensten wenden.

Een en ander neemt evenwel niet weg dat de politici wel een zeker vertrouwen in de secretaris stellen. Voor deze tweede stelling speelt bij de burgemeesters en de schepenen de schaal een significante rol. De volgende tabel evalueert de mate waarin de burgemeesters en de schepenen in hoge mate akkoord gaan met deze stelling volgens het inwonertal.

TABEL 6. Vertrouwen in de secretaris naar inwonertal.

	Burgemeesters*		Schepenen*	
	%	N	%	N
Klein	51,6	64	48,3	116
Middengroot	72,3	47	61,9	139
Groot	60,5	43	54,5	156

* $p < .05$

In de middelgrote gemeenten stellen de burgemeesters en de schepenen het meeste vertrouwen in de secretaris. Bijna driekwart van de burgemeesters gaat in hoge of zeer hoge mate akkoord met deze stelling. Ofschoon dit vertrouwen bij de schepenen minder uitgesproken is, komt deze ook het meest tot uiting in de middelgrote gemeenten. Na de middelgrote gemeenten volgen voor beide categorieën politici uit de grote gemeenten en tot slot de kleinste. Dat de graad van vertrouwen in de kleinste gemeenten het laagst is, is opmerkelijk, omdat we net concludeerden dat daar de interacties het grootst zijn.

Bij de schepenen speelt het inwonertal ook een significante rol voor de eerste stelling. Hoe hoger het inwonertal, hoe vaker de schepenen er in hoge mate mee akkoord gaan met dat ze zich rechtstreeks tot de diensten wenden zonder daarin de

secretaris te kennen. In de kleine gemeenten gaat slechts 36% van de schepenen in hoge mate akkoord. In de grote gemeenten loopt dit op tot 64% van de schepenen die zich in hoge mate rechtstreeks tot de diensten wenden. Een mogelijke verklaring is dat het ambtelijk apparaat in de grote gemeenten uitgebreider en meer functioneel gedifferentieerd is dan in de kleine gemeenten, waar de secretaris veel dichterbij de leiding van de diensten zit. In een kleine organisatie is de communicatie ook directer, waardoor acties van schepenen sneller bij de secretaris bekend zijn.

Naast het inwonertal speelt zowel bij de burgemeesters als de schepenen de hiërarchie van de gemeenten een significante rol. De onderstaande tabel toont dit verband.

TABEL 7. Mate waarin de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden naar hiërarchie van de gemeenten.

	Burgemeesters*		Schepenen*	
	%	N	%	N
Afhankelijke gemeenten, autonome gemeenten, hoofddorp	33,7	86	40,5	185
Banlieue- en agglomeratiegemeenten	16,1	31	55,2	96
Kleine steden, goed uitgeruste grote steden, zeer goed uitgeruste kleine steden	35,7	28	63,9	97
Regionale steden, grote steden	88,9	9	66,7	33

* $p < .01$

Bij de schepenen valt duidelijk een stijgende lijn op. In de minder goed uitgeruste gemeenten wenden de schepenen zich minder vaak rechtstreeks tot de diensten zonder daarin de secretaris te kennen. In de regionale en grote steden wendt twee derde van de schepenen zich rechtstreeks tot de diensten. Bij de burgemeesters zien we dezelfde trend. Alleen de banlieue- en agglomeratiegemeenten vormen hier een uitzondering (16 procent van de burgemeesters). In de regionale en grote steden wendt bijna elke burgemeester zich rechtstreeks tot de diensten. In deze laatste categorie hebben evenwel maar negen burgemeesters geantwoord. Opnieuw kan hier het uitgebreid ambtelijk apparaat in de beter uitgeruste gemeenten verklaren waarom de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden.

Ondanks de schijnbare maar toch ook per gemeente verschillende graad van vertrouwen dat de politici stellen in de secretaris en de rol die ze schijnbaar toekennen aan het managementteam, blijft voor de schepenen het schepenenmodel overheersen. Het tegengestelde karakter van deze vaststelling noopt ons tot een analyse van

de samenhang in de antwoorden. Voor de burgemeesters vinden we geen enkel significant verband terug tussen de rol die ze aan het managementteam toekennen en de mate waarin ze zich rechtstreeks tot de diensten wenden. Bij de schepenen en de secretarissen merken we dat significant verband wel.

Tabel 8 geeft per gradatie van rechtstreekse interacties tussen collegeleden en diensten de mate weer waarin de beleidsvoorbereidende en beleidsevaluerende rol aan het managementteam wordt toegedicht. Voor de beleidsuitvoerende rol zijn geen significante verschillen vastgesteld.

TABEL 8. Gepercipieerde rol van het managementteam naar rechtstreekse interactie tussen schepenen en diensten.

	Schepenen*		Secretarissen*	
	Vorbereiding	Evaluatie	Vorbereiding	Evaluatie
Mate waarin de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden				
In (zeer) hoge mate	48,2	45,6	53,1	34,7
In zekere mate	59,8	60,0	62,7	38,7
In beperkte mate/ helemaal niet	65,2	62,3	79,7	62,5
N	373	369	188	188

* $p < .05$

Hoe minder de leden van het college zich rechtstreeks tot de diensten wenden, hoe vaker de schepenen en secretarissen van mening zijn dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding en -evaluatie. Tussen het vertrouwen dat de leden van het college in de secretaris stellen en de rol die ze toekennen aan het managementteam vinden we vaker een significant verband terug. Dit blijkt uit de volgende tabel die de relatie weergeeft tussen het vertrouwen dat de leden van het college in de secretaris stellen en de mate waarin ze eens zijn dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.

Bij de schepenen en de secretarissen zien we duidelijk dezelfde trend terugkomen. Hoe hoger het vertrouwen in de secretaris of hoe sterker de secretarissen dit vertrouwen percipiëren, hoe vaker ze menen dat het managementteam een belangrijke rol speelt in de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. Bij de burgemeesters verloopt de relatie minder lineair, zij het dat de burgemeesters met (zeer) groot vertrouwen in de secretaris ook het managementteam het meest naar waarde schatten.

TABEL 9. Gepercipieerde rol van het managementteam naar vertrouwen gesteld in de gemeentesecretaris.

		Vertrouwen in de gemeentesecretaris			
		In (zeer) hoge mate	In zekere mate	In beperkte mate/ helemaal niet	N
Burgemeesters*	Beleidsvoorbereiding	76,7	40	52,4	142
	Beleidsuitvoering	75,3	54,3	42,9	141
	Beleidsvaluatie	66,3	22,9	35	141
Schepenen*	Beleidsvoorbereiding	65,5	52,2	28,6	373
	Beleidsuitvoering	64,2	60	36,4	371
	Beleidsvaluatie	61,5	48,9	34,2	369
Secretarissen*	Beleidsvoorbereiding	77,4	61,8	43,9	189
	Beleidsuitvoering	73,1	52,7	48,8	189
	Beleidsvaluatie	59,1	38,2	24,4	189

* $p < .01$

3.4. *Beleidsvoering: strategische meerjarenplanning*

Het Gemeentedecreet wil de beleids- en de managementcyclus professionaliseren en op elkaar afstemmen. Daarvoor moet met name nog het financieel instrumentarium worden aangepast, een operatie die nog lang niet rond is en waarvan de effecten nog helemaal niet in te schatten zijn. Een deel van de beleidscyclus is de strategische meerjarenplanning en daarbinnen past de beleidsnota bij het jaarlijkse budget.

De artikelen voor het strategische meerjarenplan in het Gemeentedecreet zijn ook nog niet in uitvoering. Anderhalf jaar na de invoering van het decreet gaf toch 62% van de secretarissen aan dat zijn gemeente al volgens de methode van een strategisch meerjarenplan werkte. Het kwalitatief luik van dit onderzoek wees echter op heel wat nuances in de praktische betekenis van de strategische meerjarenplanning, zowel naar de specifieke positie van de respondenten in het gemeentebestuur als naar de context waarin de gemeente functioneert. Het concept van de strategische meerjarenplanning lijkt het meest bijval te krijgen van de secretarissen. Een secretaris verwoordde het als volgt: “De politici gaan zich nu afvragen wat de gevolgen zijn als ze een bepaalde beslissing en doelstelling in een bepaald jaar leren plannen. Ze krijgen een beter zicht op de effecten”. Volgens een andere secretaris kan men nu “*ad hoc*-beslissingen en bochten veel beter vermijden”. Bij de burgemeesters zijn de meningen meer verdeeld. Een burgemeester beschouwt het strategisch meerjarenplan als een verbetering: “Nu is er een echte beleidsnota

waar je de prioriteiten vastlegt voor heel de legislatuur. Dit is in een matrix gezet, in een tabel, die regelmatig wordt geëvalueerd”. Voor een andere burgemeester is het strategisch meerjarenplan “vooral een middel voor de oppositie om je constant mee rond de oren te slaan”.

In de vragenlijst legden we enkele stellingen voor aan de burgemeesters, schepenen, raadsleden en secretarissen over het strategisch meerjarenplan. We vroegen aan de respondenten in welke mate ze dat meerjarenplan een ingewikkeld plan vonden en in welke mate het strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert. De onderstaande tabel geeft het aantal respondenten weer dat het eerder of helemaal eens was met deze stellingen.

TABEL 10. Het strategisch meerjarenplan.

	Burgemeesters		Schepenen		Raadsleden		Secretarissen	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Het werken met een SMJP is te ingewikkeld voor mijn gemeente.*	16,3	153	11,5	410	14,7	787	30,5	190
Het SMJP verhindert een flexibele beleidsvoering.*	17,4	155	15,2	408	13,3	791	12,2	188

* $p < .05$

Voor beide stellingen zijn de verschillen tussen de groepen significant. De meningen van de lokale politici lopen nochtans niet erg uit elkaar. Slechts een beperkte groep politici beschouwt het strategisch meerjarenplan ogenschijnlijk als te ingewikkeld voor zijn gemeente. Dit loopt op tot bijna een derde van de secretarissen. De meningen van de secretarissen sluiten voor de tweede stelling beter aan bij de meningen van de politici. Een kleine groep respondenten meent dat het strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert.

De schaal lijkt een rol te spelen in de mening van de respondenten over de ingewikkeldheid van het strategisch meerjarenplan. Voor elke groep vonden we een significant verband terug met het inwonertal. Tabel 11 toont deze resultaten.

In elke groep daalt het aantal respondenten dat van mening is dat het strategisch meerjarenplan te ingewikkeld is naarmate het inwonertal groter is. Het belang van de schaal vinden we ook terug voor de stelling over de flexibiliteit van het strategisch meerjarenplan. Schepenen en secretarissen uit kleine gemeenten menen significant vaker dat het strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert dan hun collega's uit de middelgrote gemeenten. De schepenen en secretarissen uit de middelgrote gemeenten zijn dan weer vaker van mening dat het

strategisch meerjarenplan een flexibele beleidsvoering verhindert dan de schepenen en secretarissen uit de grote gemeenten.

TABEL 11. Het werken met een strategisch meerjarenplan is te ingewikkeld en het strategisch meerjarenplan verhindert een flexibele beleidsvoering naar inwonertal.

	Burgemeesters*		Schepenen*		Raadsleden*		Secretarissen*	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Het werken met een SMJP is te ingewikkeld voor mijn gemeente								
Klein	23,4	64	13,2	114	21,1	209	39,4	66
Middengroot	12,8	47	12,4	137	14,4	291	26,5	68
Groot	9,5	42	8,4	154	8,9	271	25,0	56
	Burgemeesters		Schepenen*		Raadsleden		Secretarissen*	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Het SMJP verhindert een flexibele beleidsvoering								
Klein	23,1	65	22,8	114	13,3	211	18,8	64
Middengroot	14,9	47	13,3	135	13,3	294	10,3	68
Groot	11,6	43	10,4	154	11,9	270	7,1	56

* $p < .05$

Ook de hiërarchie van de gemeenten speelt een significante rol in de meningsvorming van de respondenten over het strategisch meerjarenplan. Dat zien we in tabel 12.

TABEL 12. Het strategisch meerjarenplan is te ingewikkeld naar hiërarchie van de gemeenten.

	Burgemeesters*		Schepenen		Raadsleden*		Secretarissen	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Afhankelijke gemeenten, autonome gemeenten, hoofddorp	21,8	87	13,1	183	18,1	354	37,6	101
Banlieue- en agglomeratiegemeenten	9,7	31	10,5	95	13,1	176	17,8	45
Kleine steden, goed uitgeruste grote steden, zeer goed uitgeruste kleine steden	7,7	26	10,5	95	9,8	174	26,5	34
Regionale steden, grote steden	11,1	9	3,1	32	9,0	67	30,0	10

* $p < .05$

Enkel bij de raadsleden vinden we een significant dalende lijn terug als het gaat over de ingewikkeldheid van het strategisch meerjarenplan. Bijna een vijfde van de raadsleden uit de afhankelijke en autonome gemeenten en de hoofddorpen be-

schouwt het strategisch meerjarenplan als te ingewikkeld voor zijn gemeente. In de regionale en grote steden gaat nog 9% van de raadsleden akkoord met deze stelling. Ook de verschillen bij de burgemeesters zijn voor deze stelling significant. 11% van de burgemeesters uit de regionale en grote steden heeft de indruk dat het werken met een strategisch meerjarenplan te ingewikkeld is voor zijn gemeente. Bij de burgemeesters uit de banlieue- en agglomeratiegemeenten en de kleine steden, de goed uitgeruste grote steden en de zeer goed uitgeruste kleine steden ligt dit percentage slechts op respectievelijk 10% en 8% van de burgemeesters. We moeten wel opmerken dat de regionale en grote steden slechts 9 burgemeesters bevatten. De secretarissen zijn over het algemeen nog negatiever en zeker in de kleine gemeenten ligt het aantal sceptische secretarissen hoog. Dit soort instrumentarium sluit duidelijk veel minder aan bij de wijze waarop secretarissen van kleine gemeenten naar hun organisatie kijken.

4. Besluit

Het Gemeentedecreet steunt inzake de politieke verhoudingen en de politiek-ambtelijke organisatie op vier pijlers die de gemeentelijke bestuurskracht zouden kunnen versterken maar die ook vergen dat de gemeenten daar actief iets mee doen om ze op maat van de eigen gemeente te maken. De eerste houdt verband met de versterking van de politieke component in het lokaal bestuur. Via delegatie van de gemeenteraad naar het college en de uitbreiding van het arsenaal controlemiddelen waarover de gemeenteraadsleden beschikken zouden de gemeenteraden in staat moeten zijn om zich meer toe te leggen op strategische keuzen en visieontwikkeling. De tweede pijler was de modernisering en responsabilisering van de ambtelijke component. Centraal hierin staat de creatie van het managementteam, dat een belangrijke bijdrage zou moeten leveren in de coördinatie van de diensten en de versterking van het ambtelijk collectief. De interacties tussen de politieke en ambtelijke component vormden de derde pijler met als onderliggende doelstelling het afbouwen van het (in veel gevallen) bestaande schepenmodel en de veralgemening van het diensthoofdenmodel. Tot slot focust de vierde pijler van het decreet op de modernisering van de beleidsvoering met de creatie van de strategische meerjarenplanning als belangrijkste instrument.

De centrale vraag in deze bijdrage is in welke mate de Vlaamse gemeenten gebruikmaken van de geboden instrumenten. Het antwoord op die vraag varieert zowel omwille van de aard van het instrument, omwille van de positie van de verschillende spelers in het lokaal bestuur als omwille van de aard van het bestuur (op het vlak van schaal en type van gemeente). Dat toont in het algemeen aan

dat uniforme discussies over bestuurskracht slechts een beperkt nut hebben en dat zelfs binnen dezelfde groep van gemeenten interne verhoudingen een sterke invloed hebben.

Als er al sprake zou zijn van een rechtstreekse relatie met verhoogde bestuurskracht, dan komt dit het minst tot uiting in de werking van de politieke component. De cijfers geven aan dat in nog geen kwart van de gemeenten de belangrijkste actoren aangeven dat de positie van de gemeenteraden zowel inzake controle als inzake visieontwikkeling versterkt is. Daarbij valt het op dat schaaffecten afwezig zijn. Gemeenteraden in grotere steden en gemeenten profileren zich op beide functies niet beter dan deze in kleinere gemeenten. Hier spelen dus duidelijk structurele factoren die helemaal eigen lijken te zijn aan de Vlaamse lokale politieke structuur en cultuur. We wezen in onze analyse op de impact van de partijpolitisering, op de impact van het behoren tot de meerderheid en het aanvaarden van de feitelijke dominantie van het college, op de hoofdzakelijke gerichtheid van gemeenteraadsleden op hun representatiefuncties en veel minder op de beleidsbepalende en de beleidscontrolerende rollen.

Op het eerste gezicht ogen de gegevens over de modernisering van de ambtelijke component positiever. Meer dan de helft van de burgemeesters en schepenen zouden het managementteam naar waarde schatten. Dit gebeurt vooral op het gebied van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. De rol van dit orgaan inzake beleidsevaluatie lijkt veel gevoeliger te liggen. Hier spelen onmiskenbaar schaaffecten, zij het dat deze niet altijd in dezelfde lijn werken. Inzake beleidsuitvoering is de rol van het managementteam (in de ogen van de politici) minder uitgesproken in grotere steden en gemeenten dan in kleinere. De beleidsvoorbereidende rol wordt daarentegen (althans in de ogen van de schepenen) het minst beklemtoond in de kleinere gemeenten. Het is opvallend dat vooral de rol van het managementteam in de beleidsuitvoerende fase, toch bij uitstek de fase van het management, relatief weinig als essentieel wordt erkend, ook niet in grote gemeenten. We leren uit de verdere analyse en ook uit het kwalitatieve onderzoek dat de betekenis van het woord 'beleid' in onze survey allicht te ruim is en zich zo veelvoudig laat interpreteren dat het moeilijk is om op basis van de antwoorden een goed zicht te krijgen op de reële impact en betekenis van het management op de beleidskeuzes in en van de organisatie. De voorzichtigste conclusie is dat de managementteams nog naar hun profiel en taakinvulling aan het zoeken zijn.

Op basis van onze onderzoeksresultaten over de interactie tussen politici en ambtenaren zijn ook scherpere conclusies mogelijk. We konden immers verwachten dat onder meer via de oprichting van de managementteams de interactiepatronen tussen politieke en ambtelijke component zouden wijzigen. In die zin kon, af-

gaande op de bijval die de managementteams lijken te genieten bij de politici, het einde van het schepensmodel in het vooruitzicht worden gesteld. De cijfers geven aan dat dit interactiepatroon op korte termijn zeker niet verdwijnt. De helft van de schepenen geven, zelfs als antwoord op onze scherpe en extreme stellingen, aan zich nog altijd rechtstreeks tot de diensten te wenden zonder daarin de gemeentesecretaris te kennen. Dat dit vooral gebeurt in de grotere steden en gemeenten doet vragen rijzen over de haalbaarheid van uniform opgelegde interactiepatronen tussen politieke en ambtelijke component.

Tot slot de vierde pijler, de invoering van het strategisch meerjarenplan. Twee vaststellingen hierover. De politici formuleren hierover weinig klachten maar het scepticisme bij de ambtenaren is groter. Daarnaast weegt de schaal van de gemeente sterk door op de appreciatie van dit beleidsinstrument. Zowel politici als secretarissen geven in kleinere gemeenten meer aan dat het werken met dit instrument te complex is en flexibele beleidsvoering afremt. Dit soort instrumenten lijkt vooral eerder te passen bij de grotere gemeenten omwille van de schaalomvang. De differentiatie tussen gemeenten werkt duidelijk door op de houding van respondenten ten aanzien van instrumenten waarvan de makers van het Gemeentedecreet vonden dat die potentieel de bestuurskracht konden verhogen.

Onze studie toont dat variabelen als schaal en type van gemeente sterk doorwerken op de effecten van het Gemeentedecreet. De studie toont evenzeer aan dat percepties van betrokkenen binnen gemeentelijke organisaties (sterk) verschillen, zowel op de effecten van het decreet als op de wenselijkheid van bepaalde instrumenten. Tot slot toont de studie dat er structurele kenmerken zijn van Vlaamse lokale besturen, over schalen en types heen. Deze determineren in sterke mate de effecten van het Gemeentedecreet en dwingen om al te ratio-nale verwachtingen over bestuurskrachtverhogende maatregelen te temperen. De doorwerking van het schepensmodel in de lokale cultuur is zeer sterk en op dit moment is het effect van het installeren van managementteams nog te zwak om een historische breuk te maken. Het is helemaal niet zeker dat er zo een breuk zit aan te komen.

In de mate waarin een hertekening van de verhouding tussen de rollen van de gemeenteraad en het college als kernstuk wordt gezien van versterking van bestuurskracht toont onze studie dat de verwachtingen op dit vlak grondig moeten worden bijgesteld. De effecten van de partijpolitisering en van de dominerende rolpercepties van raadsleden horen tot de ingesloten lokale politieke cultuur. Het Gemeentedecreet is tot op dit moment geenszins in staat deze cultuur te veranderen. Wie met deze norm van het Gemeentedecreet naar het kernstuk kijkt van de gemeentelijke bestuurskracht in Vlaanderen, maakt van frustratie een basisken-

merk. Wie deze politieke praktijk als een gegeven neemt, stelt de verwachtingen over bestuurskracht bij en staat iets vrolijker in het leven.

Noten

1. Het onderzoek waarvan de resultaten hier worden voorgesteld maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, waarvan nog deel uitmaken: het Instituut voor de Overheid (KULeuven, Geert Bouckaert en Annie Hondeghem), de Universiteit Antwerpen (Ria Janvier en Peter Burssens) en het Centrum voor Lokale Politiek (Herwig Reynaert, Universiteit Gent)
2. We beschouwen de resultaten met een p-waarde kleiner dan .05 als significant. Dit betekent dat de kans kleiner is dan 5% dat het gevonden resultaat aan toeval te wijten is.

Bibliografie

- Ackaert, J., & Dekien, C. (1989). *Samenvoeging van gemeenten: veranderingen in de gemeentelijke organisatie en beleidsvoering*. Leuven: Afdeling Bestuurswetenschap, Departement Politieke Wetenschappen K.U.Leuven.
- Boogers, M. (2009). *Nieuwe vergadervormen van gemeenteraden: meer doelmatigheid, meer democratie en meer debat, Democratisch Boeket reeks*. Gemeenten Almere, Apeldoorn, Leeuwarden en Voorst: Stichting Agora Europa.
- Boudry, E., Janssen, S., De Rynck, F., & Rotthier, S. (2009). *Egov in Vlaamse gemeenten: nieuwe kans of nieuw probleem? Reeks Management in Lokale Besturen*. Brugge: die Keure.
- Bovens, M.AP., Noordegraaf, M., Vermeulen, J., Pikker, G., & van Lierop, K. (2006). *Culturen rond besturen. Bestuurskracht en bestuurscultuur in gedualiseerde gemeenten*. Den Haag: Sdu uitgeverij.
- De Rynck, F., & Tops, P.W. (2007). *Leren van en over steden, verslag van de visitatie-commissie stedenfonds 2005*. Brussel: Ministerie van Binnenlandse Aangelegenheden.
- De Rynck, F., Wayenberg, E., Steyvers, K., & Pilet, J.B. (2009). Subnational Democracy in Belgium: A Tale of Regional Divergence. In J. Loughlin, F. Hendriks, & A. Lidström (Eds.), *Oxford Handbook of Local Democracy*. Oxford: Oxford University Press (te verschijnen).

- Deschouwer, K., De Rynck, F., Smolders, C. et al. (2001). *De bestuurskracht en de democratische besluitvorming van de Vlaamse gemeenten*. Brussel: Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Aangelegenheden.
- Kalk, E., & De Rynck, F. (2003). Burgerbetrokkenheid en bewonersparticipatie in de Vlaamse Steden. In *Voorstudies voor het witboek stedenbeleid* (pp. 453-479). Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, project stedenbeleid.
- Ministerie van BZK (2008). *Staat van de dualisering*. Den Haag: SDU.
- Olislagers, E., Ackaert, J., De Rynck, F., & Reynaert, H. (2008). *Het gemeentedecreet: een eerste stand van zaken. Verslag van de feitenmening en van de casestudies*. Hasselt – Gent: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Plees, Y., & De Leemans, K. (1998). Gemeentelijke organisatiemodellen en modelsecretarissen? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2, nr. 2, 10-11.
- Van Gool, B. (2005). Geen Beambtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in Westeuropees vergelijkend perspectief. In *Jaarboek Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend onderzoek* (pp. 129-160). Brugge: die Keure.
- Verhelst, T. (2009). *Between Representation and Administration. The Role of Local Councillors in Belgian Local Governance*. Paper voor Euroloc Summer School in Local Government Studies. Universiteit Gent, Centrum voor Lokale Politiek.
- Wayenberg, E., & De Rynck, F. (2009). Local Government in Flanders, Brussels and Wallonia: Towards More Convergence or Divergence in Belgium's Local Government System?. In E. Page, & M. Goldsmith (Eds.), *Central – Local Relations in Europe* (forthcoming).