

imago
RUIMTE MAKEN



DEBATTEER OM BETER
TE BESTUREN

www.imagotoolbox.be

INHOUD

1 LEESWIJZER	3
2 DRIE SESSIES ALS IDEAAL FORMAAT	4
3 SESSIE 1: RUIMTE MAKEN OM OVER RUIMTE TE PRATEN	7
4 SESSIE 2: BESTUURSKRACHT VAN GEMEENTEN	9
5 SESSIE 3: HOE BESTUURSKRACHT VERSTERKEN?	13
6 NA DE SESSIES: VERWERKING & AANPAK?	14
BIJLAGE 1: INVULFICHE MEETINSTRUMENT	15
BIJLAGE 2: INDIVIDUELE VOORBEREIDING SESSIE 3	17

Contact: info@imagotoolbox.be

Dit is een product van het IMAGO-project, een onderzoek uitgevoerd door ILVO en UGent en gefinancierd door de Vlaamse Landmaatschappij in het kader van de onderzoeksagenda platteland.

1 | LEESWIJZER

Deze tool opent het debat over open ruimte met ambtenaren en politici van gemeentebesturen. Het wil hen laten nadenken over open ruimte en over het beleid dat ze nu voeren. De tool gaat in op de bestuurskracht van gemeenten in hun beleidsmatige omgang met open ruimte. Het kijkt zowel naar binnen als naar buiten. Naar binnen: hoe zijn de gemeenten intern georganiseerd voor hun beleid inzake open ruimte; welke ambtelijke capaciteit hebben ze; hoe goed werken de diensten en de politici intern samen, over de grenzen van sectoren heen? Naar buiten: hoe organiseren gemeenten het overleg over hun ruimtelijk beleid, hoe betrekken ze daarbij gebruikers van de open ruimte, groepen en burgers; is het zinvol om samen te werken met andere gemeenten? Open ruimte trekt zich immers weinig van gemeentegrenzen aan en beslissingen van de ene gemeente kunnen invloed hebben op wat in een andere gemeente gebeurt. De tool is zeker ook nuttig voor interne debatten binnen de eigen gemeente.

In dit document vind je alle informatie en richtlijnen om zelf met de DEBATTEER-tool aan de slag te gaan. In de bijlages vind je sjablonen die je hierbij kan gebruiken.

WAAROM DEZE TOOL?

Gemeentebesturen spelen een cruciale rol in de open ruimte. Ze maken plannen voor bepaalde bestemmingen (landbouw, natuur, recreatie, wonen, infrastructuur) en die bestemmingen grijpen in op het gebruik van de open ruimte. Gemeentebesturen vergunnen bepaalde werken of ingrepen of weigeren daarvoor vergunningen te geven. Ze worden geacht toe te zien op het respecteren van de voorwaarden die vervat zitten in vergunningen.

Gemeentebesturen zijn mee verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer van de open ruimte. Door te plannen, te vergunnen, te handhaven en te beheren en door de kwaliteit waarmee ze dit kwartet aan taken vervullen, hebben beslissingen van gemeentebesturen nagenoeg dagelijks invloed op de kwaliteit van de open ruimte.

Gemeentebesturen wenden hun contacten aan om beslissingen van provinciale of Vlaamse overheden te beïnvloeden en ook zo hebben ze invloed op de open ruimte. Gemeentebesturen staan in nauw contact met landbouwers en met hun organisaties,

met natuurverenigingen en natuurlijk vooral met burgers. Het is uit die dagelijkse dialoog dat kleine en grote beslissingen over het gebruik van open ruimte groeien.

Het is geen groot geheim dat de open ruimte voor veel Vlaamse gemeentebestuurders lang geen prioriteit is geweest. Als er moeilijke keuzes moeten worden gemaakt, dan moet de open ruimte vaak wijken voor andere prioriteiten die fiscaal en financieel voor gemeenten interessanter zijn. De opvattingen kantelen zeker over het belang van open ruimte in het licht van duurzame ontwikkeling, maar de praktijken van beleid inzake wonen, infrastructuur en mobiliteit kantelen daarom niet zo snel.

DOELGROEP

De tool is bruikbaar in één gemeente en voor een gesprek tussen meerdere buurgemeenten. De tool wil doen nadenken, wil het mogelijk maken om te vergelijken en om te leren van elkaar. Op die manier hopen we het debat over open ruimte te versterken, willen we gemeenten stimuleren om kritisch te kijken naar hun interne organisatie

en willen we een groep gemeenten eerste stappen laten zetten gericht op meer en betere samenwerking in het plannen, vergunnen, handhaven en beheren van open ruimte.

Deze tool kan door een ruime groep van geïnteresseerden en belanghebbenden worden gebruikt. Gemeentebesturen kunnen de tool voor inter gebruik hanteren: een beperkte groep van betrokken politici en ambtenaren (8-10 mensen is ideaal) kan ermee aan de slag voor een evaluatie van het eigen beleid en de eigen bestuurskracht.

Medewerkers van intercommunales kunnen het gebruiken voor dialoog tussen meerdere van de bij hen aangesloten gemeenten.

Medewerkers van provinciebesturen, VLM, regionale landschappen... kunnen hiermee aan de slag met de gemeenten waarmee zij in projecten actief zijn.

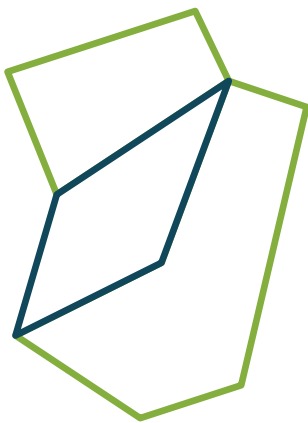
Consultants die gevraagd worden voor begeleiding van programma's kunnen de tool aanwenden in de startfase waarbij discussie tussen betrokken gemeenten wenselijk is.

2 | DRIE SESSIES ALS

IDEAAL

FORMAAT

De tool bestaat uit drie sessies van telkens zo'n twee tot drie uren. Dat is het ideale formaat dat voldoende tijd biedt voor discussie en de ruimte biedt om naar een resultaat te bouwen. Natuurlijk zitten hier al mogelijke beperkingen op. Indien het om praktische redenen niet lukt om drie sessies te organiseren, kan het in twee sessies worden samengedrukt. Dat is dan ook het minimum: minstens twee sessies zijn zeker nodig om de discussie te laten groeien, tijd te nemen voor reflectie en verwerking en vooral om interne terugkoppeling in de gemeenten te kunnen organiseren.



- 1 Een verkennende sessie
- 2 Een sessie die vooral gericht is op de onderlinge uitwisseling over het eigen open ruimte beleid per gemeente en over de organisatie die daarmee bezig is
- 3 Een sessie die vooral aftast welke mogelijkheden er zijn om tot versterking van dat beleid te komen, eventueel in samenwerking tussen gemeenten

MODERATOR

Het is wenselijk dat een externe moderator het gesprek leidt. Dat kunnen mensen met heel verschillende achtergronden en professionele inbedding zijn, maar de voorwaarde is wel dat het mensen zijn die als een kritisch klankbord kunnen en mogen functioneren en die waar het past kritische vragen mogen en moeten stellen aan gemeentebestuurders. Het is dus bijvoorbeeld niet wenselijk dat ambtenaren die zelf verantwoordelijk zijn voor stedenbouwkundige vergunningen zo'n gesprek leiden. Een ambtenaar uit een niet – betrokken gemeente kan wel; een medewerker van een intercom-

munale; van een regionaal landschap; van een provinciebestuur of een externe consultant evenzeer, mits die dan wat thuis is in de ruimtelijke ordening en voldoende bedreven is in het leiden van dit soort groeps gesprekken.

WIE NEEMT DEEL: SCHEPENEN EN AMBTENAREN

Wij hebben in onze testen gewerkt met schepenen en ambtenaren van de betrokken gemeenten. Dat is lang niet zo vanzelfsprekend. Vooreerst al niet omwille van het tijdsbeslag op druk bezette mensen. Vervolgens omdat de

verhoudingen tussen schepenen en ambtenaren niet in elke gemeente dusdanig zijn dat ze onderling in discussie mogen of willen gaan en die ervaringen vanuit hun eigen gemeente dan nog eens willen delen met collega's uit andere gemeenten, die eventueel (in het geval van politici) een andere politieke kleur kunnen hebben. In onze praktijkervaringen viel dat echter zeer goed mee en bleek de combinatie net een sterk punt, ook al omdat uit ervaringen blijkt dat er zelfs in de eigen gemeente vaak verbazend weinig tijd is om met elkaar de tijd te nemen voor een grondige evaluatie. We adviseren



op dit punt om niet te veel koud-watervrees te hebben en niet te zeer te anticiperen op alle mogelijke gevoeligheden maar om telkens met duo's van politici en ambtenaren te werken. Onze eigen vrees en voorzichtigheid op dit punt vooraf is in elk geval in onze testen niet terecht gebleken, integendeel: de aanwezigheid van ambtenaren en politici werkt verrijkend voor het debat en is voor beide 'partijen' een pluspunt geweest. Daarom durven we hier voor een offensieve strategie pleiten: we moeten het in Vlaanderen en in onze gemeenten net willen stimuleren dat politici en ambtenaren met elkaar op een goed georganiseerde manier in debat gaan. Dat gebeurt te weinig en deze tool biedt daartoe de ruimte en het platform.

ambtenaren een gedeeld belang, wat het pleidooi kracht bijzet om ze samen te laten participeren. De beperkingen zijn echter evenzeer duidelijk: het is mogelijk dat de opvattingen van deze direct betrokkenen over het ruimtelijke beleid van hun gemeente geen goede weerspiegeling zijn van de machtsverhoudingen in de gemeente en dat andere politici en/of diensten eventueel een groter gewicht in de schaal werpen als het gaat om beslissingen met impact op de open ruimte. Het is zeker een beperking van deze tool maar we moeten realistisch zijn over de mogelijkheid om hier nog breder georganiseerde discussies te kunnen over organiseren. Het is een nuttige, zij het eerste stap om alvast op het niveau van de direct betrokkenen tot leereffecten te komen. Dat was en is al een hele klus in de huidige beleidscontext. Haalbaarheid en realisme winnen het hier even op het ideaal. Uiteindelijk zou dit er mee toe moeten leiden dat in de schoot van elke gemeente en tussen alle belanghebbenden, gedebatteerd wordt over open ruimte en de keuzes die de gemeente nu op dit vlak maakt en in de toekomst wil maken.

De aanwezigheid van ambtenaren en politici werkt verrijkend voor het debat en is voor beide 'partijen' een pluspunt geweest.

Wij hebben gewerkt met schepenen en ambtenaren die bezig zijn met ruimtelijke ordening. Dat heeft zelf weer een bias: dat zijn mensen die vanuit hun verantwoordelijkheden, bevoegdheden en professionele achtergrond belangstelling hebben voor ruimtelijke problematieken en voor het ruimtelijke beleid. Daarin vinden schepenen en



TOELICHTING VOOR DE MODERATOR

De moderator moet in elk geval eerst de achtergrondteksten lezen die bij deze tool horen: enerzijds de wetenschappelijke tekst die duidelijk maakt vanuit welk referentiekader we naar de gemeentebesturen kijken; anderzijds de teksten met de voorbeelden van de gemeenten die in dit project als test hebben gediend. Dat geeft een goed beeld over de manier van werken en over de inhoudelijke zaken die tijdens deze gesprekken boven zijn gekomen.

De moderator modereert niet alleen het gesprek, hij/zij moet ook het gesprek stimuleren door vragen te stellen, te peilen naar interessante praktijken, soms eens te durven provoceren om gemeentebestuurders aan de praat te krijgen over de eigen ervaringen, problemen en praktijken.

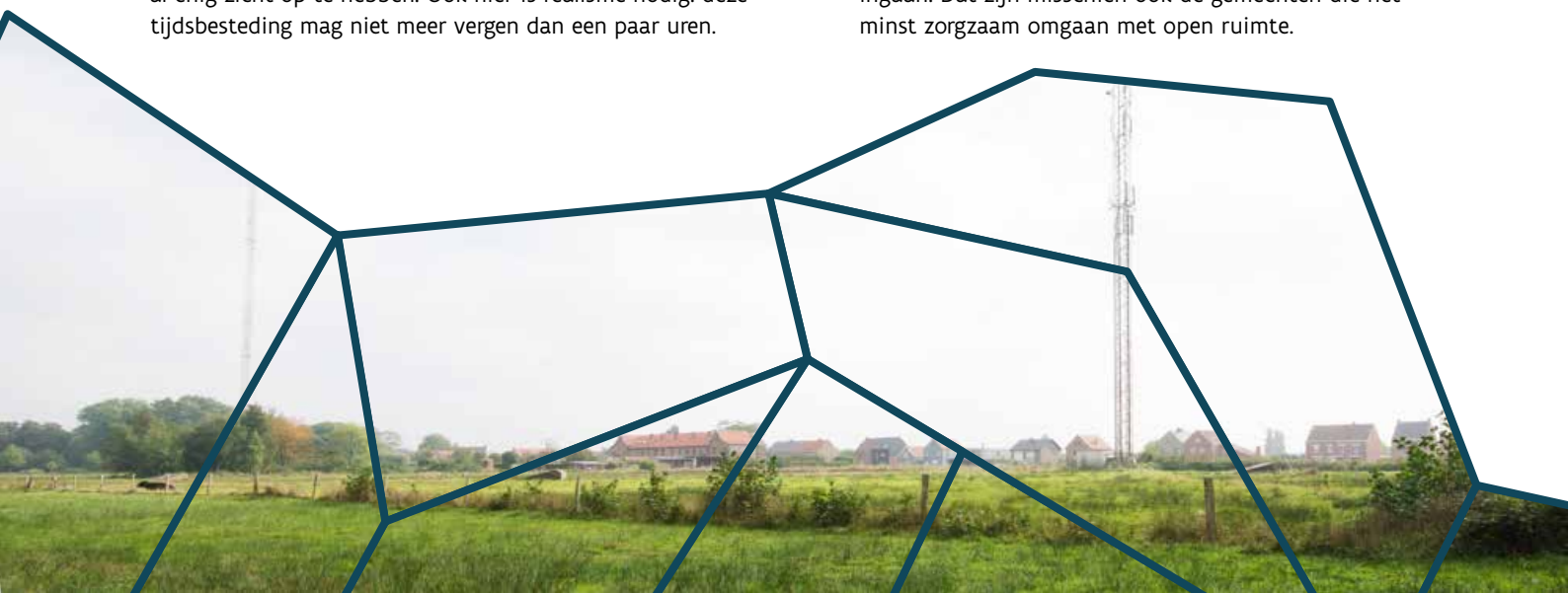
De moderator bereidt zich voor op het gesprek, door een beperkte selectie van materiaal. Enkele basisgegevens verzamelen over de betrokken gemeenten is nodig en dat kan natuurlijk best ook al meteen in samenwerking met de gemeenten gebeuren (www.lokaalstatistieken.be):

- het aantal inwoners;
- demografische evolutie en leeftjidsverdeling;
- bestemming van de grond (hoeveel open ruimte is er in elke gemeente?);
- de coalitie en de verdeling van de bevoegdheden;
- de typologie van de gemeente in de Belfius-rangschikking;
- het niveau van bestuurlijke ontvoogding op de vijf criteria die hiervoor gelden;
- een snelle blik op het meerjarenprogramma en op het beleidsplan van de gemeenten is aanvullend zeker nuttig.

Evenzeer kan het nuttig zijn om te kijken naar het kaartmateriaal (kaartenreeksen van de VERKEN-tool) dat de ruime maatschappelijke context schetst die impact heeft op de open ruimte. We weten immers dat elk gebied in Vlaanderen specifieke kenmerken heeft en het is goed om daar vooraf al enig zicht op te hebben. Ook hier is realisme nodig: deze tijdsbesteding mag niet meer vergen dan een paar uren.

Voor deze bijeenkomsten werden voor de gemeenten de schepenen voor ruimtelijke ordening (eventueel gecombineerd met andere bevoegdheden) uitgenodigd samen met de ambtenaren die met stedenbouw en ruimtelijke ordening bezig zijn. Dat leidt tot volgende bedenkingen die nuttig kunnen zijn voor de moderator.

- die keuze zet een zekere bias op het verdere verloop: we discussiëren met mensen die niet alleen de materie kennen maar die er ook een zeker belang bij hebben om hun beleid te verdedigen en dat soms wellicht mooier voor te stellen dan het is;
- andere beleidsvoerders en/of ambtelijke diensten die sterk kunnen inwerken op de open ruimte, zijn niet vertegenwoordigd, al zijn zij misschien door de keuzes die ze in het gemeentelijke beleid maken even, zo niet belangrijker, dan de rechtstreeks bevoegde schepenen en ambtenaren. Het is goed mogelijk dat een debat in de gemeenten zelf veel meer spanningen en scherpe beleidsconflicten zou blootleggen dan nu is boven gekomen;
- er treedt wellicht ook een zekere bias op door schepenen en ambtenaren samen te zetten. Tussen beide kunnen er ook ernstige meningsverschillen en conflicten bestaan. Dat hield het risico in dat dit op de resultaten van de gesprekken zou wegen. Voor de gemeenten waarmee wij hebben gewerkt, kon tijdens de gesprekken een open dialoog worden gevoerd en we hadden niet de indruk dat de relatie politici – ambtenaren hier een rem voor was. Het gaat natuurlijk om gemeenten die zichzelf hadden aangeboden voor debat, wat al wijst op een zekere vorm van interne openheid. We gaan er ook vanuit dat gemeenten die weten dat ze er intern niet goed voor staan of waarbij intern grote conflicten zijn, niet spontaan op dit soort seminars en aanbod zullen ingaan. Dat zijn misschien ook de gemeenten die het minst zorgzaam omgaan met open ruimte.



3 | SESSIE 1:

RUIMTE MAKEN OM OVER RUIMTE TE PRATEN

We gebruiken in het ideale geval een luchtfoto van het gebied (zie ook de VERKEN-tool) als de letterlijke onderlegger voor het gesprek. Dat heeft al het grote voordeel dat op zo'n foto geen administratieve grenzen worden aangegeven. Het toont hoe relatief die grenzen zijn (getrokken) en hoe weinig belangrijk deze zijn als het gesprek over open ruimte gaat.



Een luchtfoto van het gebied dient letterlijk als onderlegger voor het gesprek.

We leggen de foto in het midden van een liefst ronde vergadertafel zodat de deelnemers niet in een klassieke vergaderopstelling hoeven te zitten en iedereen gemakkelijk op de kaart bepaalde locaties kan aanduiden, op ongeveer dezelfde afstand van de luchtfoto. Deze setting is belangrijk voor de sfeerschepping; we hebben geleerd dat zaken aanduiden op een kaart meteen voor veel meer animo zorgt en voor een lossere sfeer dan verbale interventies in een klassieke vergaderopstelling. Deelnemers staan recht, duiden bepaalde spots aan op de kaart en daardoor beweegt de vergadering, letterlijk en figuurlijk.

Na een snelle voorstelling van de aanwezigen, vragen we aan enkele

deelnemers met een goede veldkennis om het gebied op de kaart te situeren: het vergt wat aanpassing om het gebied op de kaart te zien en om enkele merkpunten aan te duiden waardoor alle deelnemers zich goed kunnen oriënteren. Deze aanpak zorgt weer voor wat informaliteit en voor een ongedwongen sfeer. Het is voor genoeg iedereen boeiend om naar een luchtfoto te kijken, de eigen omgeving te zoeken en de eigen gemeente in de context te plaatsen. Het is een luchtig spelmoment dat voor wat nuttige ontspanning zorgt vooraleer de grote discussies aan te vatten.

We vragen elke deelnemer om op de kaart bepaalde spots aan te duiden die voor hen relevant zijn in het kader van hun open ruimte beleid. Dat is een ronde die tijd vraagt, maar waarvoor we ook de tijd nemen. Die spots kunnen probleemzones zijn of zelfs een heel concreet probleem dossier waarmee de gemeente al jaren zit: een vervallen fabriek die in de open ruimte alleen maar vervallen fabriek staat te zijn; een landbouwbedrijf dat heeft uitgebreid en zich, naar later bleek, door slechte handhaving, tot een semi-industrieel bedrijf heeft ontwikkeld; een woonuitbreidingsgebied waarvan de vraag is of het moet worden aangesneden; een al aangesneden woongebied waarvan de gemeente zich nu afvraagt

of dat een goede beslissing was... Voor een overzicht van wat dat in onze testcases heeft opgeleverd, verwijzen we naar de achtergrondtekst. Het leidt tot mooie overzichten van reeksen problematieken waarmee gemeentebesturen dagelijks worden geconfronteerd of die door hun eigen beleid worden in de hand gewerkt.

Het grote voordeel van deze aanpak is dat in een niet bedreigende en uitnodigende setting allerlei problematieken aan bod komen (over zones, over instrumenten en over praktijken). Het geeft de gelegenheid goed te luisteren hoe de deelnemers over open ruimte spreken; het toont op welke concrete problemen gemeenten allemaal stuiten. Het leert de moderator maar ook de deelnemers zelf het gebied beter kennen en levert heel wat discussiemateriaal op om tijdens de volgende sessies op verder te bouwen. Voor de deelnemers is het interessant om met collega's over identieke problemen te praten en te horen hoe het er in andere gemeenten aan toe gaat. Tezelfdertijd brengt dit al goed de verschillen tussen de gemeenten boven, zowel door de verschillende contexten als door de verschillende interne organisatie en de klemtonen die in het beleid worden gelegd. Het toont welke gemeenschappelijke zaken identiek zijn voor de deelnemende gemeenten.



In alle gemeenten valt de grote spanning op tussen enerzijds de ontwikkeling van de gemeente en anderzijds de druk op de open ruimte.

Doorheen het gesprek houden we twee elementen extra in de gaten:

- wordt er eventueel al samengewerkt tussen gemeenten?
- hoe evalueren gemeenten een aantal instrumenten waarover ze vertellen terwijl ze spots op de openluchtkaat tonen?

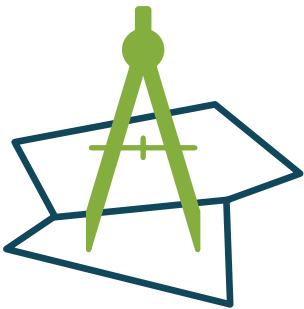
Op deze punten komen we dan in de latere sessies terug, maar hier krijgen we een eerste snelbeeld. In de praktijk weten we dat van samenwerking relatief weinig sprake is, meestal gaat die inventarisatie dus vrij snel. Gemeenten zijn echter vaak al lid van bestaande intercommunales en door te luisteren hoe bestuurders over die intercommunales praten, krijgen we een evaluatie van hun werking en van de doorwerking op de gemeentebesturen. De kijk op instrumenten is van belang; hierop werken we verder door als het over bestuurskracht van individuele gemeenten en over samenwerking tussen gemeenten gaat.

In onze twee testcases vielen uit de beide verkennende sessies volgende zaken op, die ons goed hebben voorbereid op de sessies die daarop zijn gevolgd en die voor moderatoren in andere contexten nuttig kunnen zijn. Wellicht komen, op andere plaatsen in Vlaanderen, gelijkaardige problematieken boven:

- Actieve schepenen en ambtenaren hebben een sterke veldkennis en brengen interessante micro-verhalen van de manier waarop open ruimte op de 'werkvloer' vorm krijgt, inclusief het geheel van instrumenten dat daarop inwerkt of een bepaald effect heeft. Dat is een register van spreken over open ruimte dat in het publieke debat niet zo vaak bovenkomt;
- De beschrijving van het geheel van instrumenten, van planning tot handhaving, leidt tot een gevoel van tekort, malaise, niet goed functioneren, weinig greep hebben. De planninginstrumenten zijn kostelijk en langdurig, statisch en snel achterhaald; de

- vergunningen zijn vaak ondoorzichtig (in beroep bijvoorbeeld), komen te laat of worden misbruikt; het niveau van handhaving is beperkt tot afwezig;
- Gemeenten zijn in veel dossiers maar een onderdeel van een heel netwerk van betrokken organisaties, zeker ook vaak Vlaamse administraties;
- De impact van de intercommunales op het keuzegedrag van gemeenten lijkt heel beperkt en over het algemeen komt daar een niet zo positief beeld over boven. Inzake open ruimte of ruimtelijke ordening in het algemeen is er geen samenwerking tussen deze gemeenten en lijken intercommunales daarop weinig impact te hebben;
- In alle gemeenten valt de grote spanning op tussen enerzijds de ontwikkeling van de gemeente (ook vanuit fiscaal en financieel oogpunt) en anderzijds de druk op de open ruimte. Het is evenwel niet zo dat de gemeenten daarbij geen keuzes maken: al dan niet onder invloed van druk of andere besturen ontwikkelt men bijvoorbeeld wel enkele maar niet alle woonuitbreidingsgebieden;
- Gemeenten zitten geprangd tussen de eisen en verlangens van diverse open ruimte gebruikers. In deze gemeenten wegen de belangen van de landbouw duidelijk mee door, al hebben gemeentebesturen daar relatief weinig rechtstreekse vat op en zijn ze gefrustreerd door het oneigenlijk gebruik van landbouwgronden (bv: voor verpaarding). Gemeenten zijn ook zeer gevoelig voor de 'opbrengst' van open ruimte: als er bv met een toeristisch – recreatief product een return te verwachten is, of subsidies te verwerven zijn, dan wijzigt de kosten-baten/balans en heeft dat invloed op hun beslissingen;
- Gemeentebestuurders worden geconfronteerd met verschillende belangen en verlangens van verschillende belangengroepen. Vaak aarzelen ze om keuzes te maken, vanuit het gevoelen dat 'het altijd wat is': geen enkele beslissing inzake open ruimte kan op algemene consensus rekenen. Het lijkt heel vaak een politiek ondankbare kwestie.

4 | SESSIE 2: BESTUURSKRACHT VAN GEMEENTEN



In de tweede sessie (met in principe dezelfde schepenen en ambtenaren) staat de bestuurskracht van de individuele gemeenten centraal. We ontwikkelen een snel meetinstrument om in heel korte tijd toch een beeld te krijgen van de bestuurskracht. Dat instrument staat centraal in deze sessie.

Ter voorbereiding van deze sessie zullen de begeleiders best de nodige documenten afdrukken en in voldoende exemplaren voor alle deelnemers voorzien: de invulfiche voor de vragen van het meetinstrument dat hieronder wordt toegelicht en de documenten die op het einde van de tweede sessie worden meegegeven aan de deelnemers, waarmee ze de derde en laatste sessie in de eigen gemeenten kunnen voorbereiden. Zie de invulfiches in bijlage.

MEETINSTRUMENT

We hebben de literatuur over gemeentelijke bestuurskracht samengevat en toegepast op het domein van de ruimtelijke ordening. We vatten het samen in zeven kernvragen:

- VRAAG 1 |** De eigen visie op en inschatting van de spanning tussen opdrachten en capaciteiten.
- VRAAG 2 |** De kwaliteit van de interne organisatie, waardoor de beschikbare middelen efficiënt en goed onderling gecoördineerd worden ingezet.
- VRAAG 3 |** De manier waarop de beschikbare capaciteit intern wordt aangewend en de keuzes die daarbij worden gemaakt.
- VRAAG 4 |** De performantie van de instrumenten waarover de gemeente zelf kan beschikken.
- VRAAG 5 |** De effecten van het gevoerde beleid.
- VRAAG 6 |** De externe gedragenheid van het beleid.
- VRAAG 7 |** De impact van externe factoren op het eigen beleid: welke beleidsruimte heeft de gemeente?



Bijlage 1: invulfiche

We geven de gemeentebestuurders hier geen theoretische toelichting bij. Het concept van bestuurskracht dat onder deze vragen ligt, vat wel een hele reeks aspecten, zowel met beheer (management) als met beleid verbonden, zowel interne als externe elementen, zowel aspecten van doelmatigheid als democratische kwaliteit. In die zin is het instrument breed en dekt het alle aspecten van problematiek.

WE GEBRUIKEN HET INSTRUMENT IN DRIE STAPPEN:

1

Bij het begin van deze sessie scoort elke schepen en ambtenaar de eigen gemeente individueel op een schaal van 1 tot 5 op elk van de zeven criteria. Per onderdeel schrijven ze in telegramstijl een beperkte motivatie (enkele kernwoorden die aangeven waarom die score wordt toegekend).

2

Per gemeente worden de scores bekeken en onderling bediscussieerd: zijn er afwijkingen; waarom geeft men een bepaalde score?

Ambtenaren en politici vergelijken dus in een tweegesprek hun scores.

3

De scores van de gemeenten worden aan de andere gemeenten getoond en toegelicht; andere gemeenten stellen vragen en vergelijken met hun eigen praktijk. Dit is dan het groepsgesprek over de onderlinge resultaten.

VOORBEELD VAN INGEVULDE SCOREBLADZIJDEN (SAMENVATTING)

Vraag	Score	Toelichting
1	3,5	Capaciteit recentelijk verhoogd, adjunct SA erbij + 'upgrade' ambtenaar => wordt in geïnvesteerd GSA, adjunct, 3 vergunningen, 1 wonen, 1 milieu, 1 duurzaamheid, dienst 'ruimte' (incl. 1 mob), 1 lokale economie, nog 0,5 extra mob Gaan inzetten op GIS (vergt capaciteit) Allemaal competent – wetgeving vrij goed gekend, goede informele comm,
2	3	zitten ook samen in 1 dienst nu in nieuwe gem-huis Maar nog nood aan beleidsdomeinoverschrijdend werken (zet nieuwe secr meer op in)
3	2,5	We moeten teveel doen ifv hogere overheden Diensten onderling kan beter Plannen: eigenlijk onvoldoende ruimte, maar er toch werk van maken (zie bv. GRS-herziening recent); anders modderen we aan Vergunningen: zou voorrang moeten krijgen, 90 % ook zo, maar we duwen eigen beleidsplanning 'ertussendoor' (extra uren, anders lukt dat niet); diensthoofd 130 % Handhaving: zeer weinig, ad hoc, door 'de Karl', ad hoc wel of niet ingrijpen, soms pas vaststellen bij verkoop/na de feiten
4	3	Tevreden over rup, beeldkwaliteitsplan ook, maar matig want niet altijd pol. moed voor handhaving of missen van kansen (met name subsidies – weinig overzicht)
5	3,5	Dat loopt
6	4	Heel participatief traject bij herziening GRS, zowel bij burgers als stakeholders, heeft

Vraag	Score	Toelichting
1	2/5	Grote onderbemanning – daardoor zwak naar buiten/te hoge werkdruk voor aanvragen – al jarenlang issue – fin. redenen
2	2/5	Kennis bij GSA = 1 persoon; persoon 2 deelt mob. & vergunningen (dus gewicht meer bij mob./vergunningswerk toch controle door GSA); persoon 3: administratief
3	3/5	Planning & vergunning: loopt wel, wel op tijdslijmet/deadline Handhaving: nooit, geen mensen en geen wens van administratie; wel recent voor IGEMO gekozen hiervoor, tegen betaling 9500/jaar (stedenbouw & milieu) Projectwerking: zeer beperkt, niet veel aanwezig in gemeente
4	2,5/5	Werken nog artisaan, met oude middelen, huidige equipe niet ICT-minded, alles op papier en dan elektronisch ingeven Al enkele jaren proberen te vernieuwen – altijd excuses
5	3/5	Houden ons aan richtlijnen (bv. bebouwing kernen e.d. volgen we de regels), maar interne afspraken worden niet altijd veralgemeend, nog stuk dossiergebonden;
6	3/5	(ICT – in afwachting van wat komt van hogerhand) Geen enkel probleem, beleid houdt rekening met inrichting, beperkt aantal dossiers die open ruimte sterk aantast
7	3,5/5	Wetgeving blijft te lang uit, nieuw organogram biedt wat meer ruimte (0,5 vrijmaken op RO door bijkomende mob)

4 | SESSIE 2: BESTUURSKRACHT VAN GEMEENTEN

De moderator vat de scores van de gemeenten samen en verwerkt ze meteen in enkele kwalitatieve trefwoorden in wat dan uiteindelijk een samenvattende tabel wordt. Dit wordt dus ingevuld terwijl de gemeenten hun scores aan het toelichten zijn, zodat geleidelijk een samenvatting op het scherm verschijnt.

Hieronder een voorbeeld van één van de sessies waarin we tijdens het gesprek de resultaten per item en per gemeente hebben samengevat.

Tabel 1: voorbeeld van een samenvattende tabel

VRAAG	GEMEENTE 1	GEMEENTE 2	GEMEENTE 3
1 Eigen capaciteiten en competenties	Onderbemand, te beperkte middelen, toch investeren (mob)	OK, maar (te) weinig voor visie-ontwikkeling	Verbetering en nog investeren (mob)
2 Interne organisatie?*	3-tal VTE – (te) krap (incl. mob)	12-tal VTE – lukt (net) (incl. mob)	10,5-tal VTE – lukt (net) (incl. mil, won, econ, mob)
3 Tevreden over takenbalans?	Vergunning: OK tegen deadline Planning: idem Handhaving: niet, nu intercommunale Projectwerking: zeer beperkt	Vergunning: OK tegen deadline Planning: moet beter Handhaving: lukt Projectwerking: kan beter	Vergunning: OK Planning: op goodwill Handhaving: beperkt, ad hoc Projectwerking: kan beter
4 Eigen instrumentengebruik?	Stap naar digitalisering & ICT zetten	OK, nog beter omgaan met BPA's en RUP's	OK
5 Performant/effectief beleid?	Correct, maar dossiergebonden variatie	Ja, ook op vlak van handhaving	Ja – OK
6 Draagvlak beleid?	Prima	Ja, maar nog meer communicatie nodig	Ja, meer participatie bij GRS-herziening
7 Externe bestuurskracht-factoren?	Wetgeving	Wetgeving, SIGMA, gewestwegen	Beroepsprocedures, provincies, wetgeving

*Het in kaart brengen van de interne capaciteit (item 2) vergt enige afstemming: wat rekenen we mee of niet? Dat is mee afhankelijk van de heel uiteenlopende manier waarop de diensten van gemeenten intern zijn verdeeld en hoe ze in diensten, clusters of departementen zijn georganiseerd. De raakvlakken tussen bijvoorbeeld mobiliteit, recreatie of infrastructuur en open ruimte zijn duidelijk maar deze diensten horen zelden bij elkaar. Gemeenten zijn volledig vrij in hun keuzes voor de interne administratieve organisatie en verdeling van bevoegdheden over schepenen. Belangrijk is dat de moderator de gemeenten uitnodigt heel helder te zijn over welke capaciteit ze meerekenen zodat we goed weten wat we onder deze cijfers moeten begrijpen.

NAAR EEN SYNTHESE

Als vorm van synthese en als opstap naar sessie 3 vat de moderator na afloop van sessie 2 de voornaamste bevindingen bij de scores en commentaren vanuit de gemeenten samen. In de tabel hieronder geven we aan hoe wij dat tijdens een van onze sessies hebben gedaan:

Tabel 2: Voorbeeld van synthese sessie 2

ELKE GEMEENTE ERVAART:
1 Zware druk op de ambtelijke RO-capaciteit ("130%")
2 Projectwerking – dienst RO als interne (project)regisseur: moeizaam te realiseren
3 Feitelijke prioriteiten: vergunnen (tegen deadline) > plannen (op reserve) > handhaven (met moeite) > projectwerking (eigenlijk niet)
4 GIS en digitalisering: steeds belangrijker, maar eveneens moeizaam (uitgezonderd gemeente 2)
5 Wat met inhoudelijke projecten voor de open ruimte?

OPSTAP NAAR SESSIE 3

We geven op het einde van sessie 2 de volgende drie vragen mee (**sjabloon in bijlage 2**):

- 1 | Wat kunnen de gemeenten zelf doen om bestuurskracht te versterken (intern en extern)? Hoe evalueren de gemeenten de huidige werking van de intercommunales? Kan dit beter?
- 2 | Is het wenselijk om in dit gebied tussen de drie gemeenten meer inhoudelijk samen te werken? Waarvoor en hoe eventueel?
- 3 | Wat zijn de twee /drie voornaamste elementen die op Vlaams niveau zouden moeten veranderen om bestuurskracht te versterken?

We geven de gemeenten twee tabellen mee om daar intern over te reflecteren: een tabel A met de mogelijke wegen om de bestuurskracht intern te versterken, binnen de eigen organisatie van de gemeente; en een tabel B met mogelijke wegen om de bestuurskracht extern te versterken, door samenwerking tussen gemeenten. In de derde sessie werden deze ingevulde tabellen dan gebruikt als basis voor de discussie (**sjabloon in bijlage 2**).

In de achtergrondtekst geven we toelichting bij de ratio achter deze 16 of meer pistes voor het versterken van de bestuurskracht, hetzij binnen de gemeenten (A), hetzij in samenwerking tussen gemeenten (B). Deze 16 of meer mogelijke pistes, die elkaar ook niet uitsluiten, zijn een samenvatting van een heel scala bestuurskundige scenario's die stuk voor stuk vanzelfsprekend nieuwe voor- en nadelen hebben; soms juridische gevolgen hebben; in elk geval telkens weer voor een andere kosten / batenbalans bij de gemeenten zorgen.



Bijlage 2: individuele voorbereiding sessie 3

5 | SESSIE 3:

HOE BESTUURSKRACHT VERSTERKEN?



Bij aanvang van de derde sessie tonen we de samenvattende tabellen en de algemene bevindingen die we hierboven reeds hebben weergegeven. Dat dient enerzijds als geheugensteun voor wat reeds is gezegd, waarbij we er ook realistisch rekening mee houden dat eventueel nieuwe mensen aansluiten die de vorige discussie niet hebben meegemaakt. Op die manier zijn ze snel mee.

We vragen vervolgens elke gemeente om de eigen tabellen A en B te overlopen en aan te geven op welke vormen van acties zij eventueel zouden willen inzetten. In de achtergrondtekst kunt u nalezen wat dit allemaal heeft opgeleverd in onze test-cases: dat kan u als moderator of als deelnemer inspireren om uw eigen praktijk te evalueren of gerichte vragen te stellen aan de deelnemende gemeenten.

We vragen elke gemeente om de eigen tabellen A en B te overlopen en aan te geven op welke vormen van acties zij willen inzetten.



6 | NA DE SESSIES: VERWERKING & AANPAK?



Het is moeilijk te voorspellen welke effecten dit instrument heeft op gemeentebesturen afzonderlijk en op hun onderlinge relaties. Een instrument alleen verandert niet alles. Veel hangt af van de context waarin het instrument wordt gebruikt, van de interne cultuur en manier van functioneren in elk gemeentebestuur en van de stand van de samenwerking tussen gemeenten, met ingebrip van de kwaliteit van hun onderlinge relaties. Als die samenwerking al goed loopt en als de kwaliteit van de onderlinge relaties goed is, dan kunnen natuurlijk sneller stappen worden gezet om de samenwerking te versterken. Het instrument kan op meerdere vlakken worden ingezet om discussie te stimuleren en acties te bevorderen.

IN DE EIGEN GEMEENTE

Actieve schepenen en ambtenaren kunnen de resultaten van het instrument gebruiken om in de interne organisatie meer aandacht te vragen voor de problematiek van de open ruimte en voor de capaciteit en de competenties die gemeente nu heeft en eventueel meer nodig heeft. Het kan dus ertoe leiden dat de open ruimte hoger op de agenda komt te staan.

De vergelijking met andere gemeenten kan worden gebruikt om de werking van de eigen administratie kritisch te bekijken: het is bijvoorbeeld duidelijk dat in nogal wat gemeenten nog stappen te zetten zijn op het vlak van ICT. Goede ICT – infrastructuur en toepassingen in de dienst ruimtelijke ordening en stedenbouw kunnen werkprocessen vereenvoudigen en kunnen daardoor meer tijd vrijmaken voor andere aspecten van het werk die nu onder druk staan of die minder kwalitatief worden aangepakt.

De resultaten van het instrument zouden er zeker kunnen toe leiden dat de interne samenwerking ivm open ruimte binnen de gemeente kritisch wordt bekeken en dat er stappen worden gezet om die te verbeteren. De manier waarop andere gemeenten werken kan ook hiervoor inspirerend zijn. Dat

kan tot kritische analyse en verbeterstappen leiden, zowel op het niveau van de behandeling van vergunningen, de praktijk van de handhaving, de samenwerking rond concrete projecten, het gestructureerde overleg over ruimtelijke ordening over de diensten en bevoegdheden heen.

MET ANDERE GEMEENTEN

We hebben ervaren dat gemeenten al samenwerken in de schoot van intercommunales, maar dat over de werking van deze intercommunales toch nogal wat kritische geluiden te horen waren en dat dit vrij zelden geëvalueerd wordt. Met de resultaten van dit instrument kan de werking van de bestaande intercommunale samenwerking aankaarten en in vraag stellen, in de schoot van de raad van bestuur, waarin alle gemeenten vertegenwoordigd zijn. Vanzelfsprekend wordt dit best eerst informeel besproken met de directie en de staf van de intercommunales, die zich misschien helemaal niet bewust zijn van de kritiek op hun werking en die meestal zeker open staan voor bedenkingen die de werking van de intercommunale kunnen verbeteren.

De spontane relaties die tijdens de sessies ontstaan, zijn meestal erg

belangrijk: mensen leren elkaar beter kennen, zien dat collega's met gelijkwaardige problemen worstelen en leren van anderen hoe zij tewerk gaan. In veel gevallen zal dit bijna zeker leiden tot het voortzetten van deze meer informele contacten en dat is op zich erg belangrijk. Mensen weten waar ze terecht kunnen en kunnen zo veel zaken van elkaar leren en interessante manieren van werken overnemen.

In het beste geval, maar dat is zeker geen automatisme en vergt nog meer voorbereiding, ontstaan tijdens de sessies voorstellen om de samenwerking verder te zetten. Dat kan in een lichte vorm, door geregelde informele ontmoetingen op het niveau van collega's. Het kan leiden tot uitwisseling van praktijken en instrumenten, of eventueel tot een haalbaar project waar alle gemeenten (of enkele van de participerende gemeenten) aan deelnemen. Het kan er zeker toe leiden dat de groep van gemeenten sterker staat in contacten met de provincie en met de Vlaamse overheid. Dat gemeenschappelijke belang ten opzichte van anderen kan een interessante piste zijn om op verder te bouwen: vanuit dat gemeenschappelijke belang kan ook de discussie over onderlinge samenwerking en over de eigen werking worden gestimuleerd.

INVULFICHE MEETINSTRUMENT

NAAM

FUNCTIE

ORGANISATIE

Scor de situatie van uw bestuur op elke vraag van 0 tot 5 (tot 1 cijfer na de komma) en licht uw score kort toe. De scores zijn bedoeld om de verdere reflectie tijdens deze sessie te voeden en worden niet extern gecommuniceerd.

1 | HOE STERK SCHATTEN WE ONZE CAPACITEIT EN ONZE COMPETENTIES ALS LOKAAL BESTUUR IN?

.../5 (waarbij 0 = uiterst, zwak 5 = uiterst sterk)

Toelichting score:

.....

.....

.....

2 | HOE GOED VINDEN WE ONSZELF INTERN GEORGANISEERD?

.../5 (waarbij 0 = uiterst slecht georganiseerd, 5 = uiterst sterk georganiseerd)

Toelichting score:

.....

.....

.....

3 | HOE TEVREDEN ZIJN WE OVER DE BALANS TUSSEN DE TAKEN (PLANNEN, VERGUNNEN, HANDHAVEN, PROJECTREALISATIES)?

.../5 (waarbij 0 = uiterst ontevreden, 5 = uiterst tevreden)

Toelichting score:

.....

.....

.....

4 | HOE TEVREDEN ZIJN WE OVER ONS EIGEN GEBRUIK VAN INSTRUMENTEN?

.../5 (waarbij 0 = uiterst ontevreden, 5 = uiterst tevreden)

Toelichting score:

.....

.....

.....

.....

5 | HOE PERFORMANT / EFFECTIEF VINDEN WE ONS BELEID?

.../5 (waarbij 0 = helemaal niet performant, 5 = uiterst performant)

Toelichting score:

.....

.....

.....

.....

6 | HOE STERK IS ONS BELEID GEDRAGEN IN DE GEMEENTE?

.../5 (waarbij 0 = helemaal niet gedragen, 5 = zeer breed gedragen)

Toelichting score:

.....

.....

.....

.....

7 | IN WELKE MATE WORDT ONZE BESTUURSKRACHT BEPAALD DOOR FACTOREN BUITEN ONZE ORGANISATIE?

.../5 (waarbij 0 = helemaal niet, 5 = vrijwel volledig)

Toelichting score:

.....

.....

.....

.....

INDIVIDUELE VOORBEREIDING SESSIE 3

Op het einde van de tweede sessie geven we het formulier met de deelnemers mee. Het formulier is bedoeld om vooraf per gemeente in te vullen. Dat moet debat bevorderen binnen de gemeente en doen nadenken over mogelijkheden om de bestuurskracht van gemeenten te versterken. De eerste set vragen gaat over mogelijkheden om dat als individueel bestuur te doen, binnen de eigen organisaties. De tweede reeks gaat over mogelijkheden om dat, eventueel, samen met andere gemeentebesturen te doen, in vormen van intergemeentelijke samenwerking.

THEMA'S VOOR DEBAT

- 1 |** Wat kunnen de gemeenten zelf doen om bestuurskracht te versterken (intern en extern)?
Hoe evalueren de gemeenten de huidige werking van de intercommunale(s)? Kan dit beter?

- 2 |** Is het wenselijk om in dit gebied tussen de drie gemeenten meer inhoudelijk samen te werken?
Waarvoor en hoe eventueel?

- 3 |** Wat zijn de twee/drie voornaamste elementen die op Vlaams niveau zouden moeten veranderen om bestuurskracht te versterken?

BIJLAGE 2 | 2/2: INDIVIDUELE VOORBEREIDING SESSIE 3

MOGELIJKE ACTIES TER VERSTERKING VAN BESTUURSKRACHT

Tabel A

AUTONOME ACTIES – WAT ALS GEMEENTEN OVERWEGEN OM TE DOEN:	
Actie	Inzetbaar binnen de gemeente?
1 Eigen RO-kerntakendebat en middelen vrijmaken om anders op RO in te zetten	
2 Versterking op RO-vlak door bijkomende aanwerving RO-staf, opleiding CBS-leden, ...	
3 Beter organiseren van interne “back-up” voor de RO-diensten	
4 Intern meer projectmatig samenwerken met andere gemeentelijke diensten	
5 Binnen de gemeente het samenspel met GECORO versterken	
6 Meer beroep doen op provinciale of Vlaamse ondersteuning	
7 Meer inschakelen van consultants	
Andere, namelijk:	

Tabel B

VERSTERKING VIA INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING	
Actie	Bespreekbaar binnen de gemeente?
8 Versterking overleg GSA's en / of schepenen	
9 Eigen personeel ter beschikking stellen van buurgemeente als “back-up” en vice versa	
10 Bepaalde plannen, registers, verordeningen, ... intergemeentelijk opmaken	
11 Feitelijk delen van personeelsleden, maar juridisch elk eigen personeel	
12 Eigen RO-personeel(smiddelen) geheel of gedeeltelijk feitelijk poolen	
13 Een gemeente als werkgever en elke gemeente betaalt aantal afgenomen uren dienstverlening	
14 Meer beroep doen op bestaande intercommunale dienstverlening	
15 Eigen middelen (deels) poolen in IC met aparte rechtspersoon ('shared service centre')	
16 Inhoudelijk en projectmatig samenwerken ikv (open ruimte-)programma te realiseren	
Andere, namelijk:	