



# **BBC-gids voor beleidsmatige consolidatie**

Mattias Stepman, Geert Bouckaert, Johan Christiaens &  
Christophe Vanhee



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**





# **BBC-GIDS VOOR** **BELEIDSMATIGE** **CONSOLIDATIE**

**20.10.2020**

Mattias Stepman, Geert Bouckaert, Johan Christiaens &  
Christophe Vanhee



## INHOUD

Managementsamenvatting .....	7
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>11</b>
1.1. Situering .....	11
1.2. Methodologische aanpak .....	12
<b>2. Beleids- en beheerscyclus .....</b>	<b>14</b>
2.1. Definitie .....	14
2.1.1. Regelgeving .....	15
2.1.2. Toepassing in praktijk .....	17
<b>3. Beleidsmatige consolidatie .....</b>	<b>18</b>
<b>4. BBC: beleidsmatige toepassing op lokaal niveau .....</b>	<b>19</b>
4.1. Beleidsvoorbereiding .....	21
4.1.1. Participatie meerjarenplan (MJP) .....	21
4.1.2. Geconsolideerd beleid en beheer .....	32
4.2. Beleidsbepaling .....	39
4.2.1. Opstellen MJP .....	39
4.2.2. Formuleren van beleidsdoelstellingen en indicatoren .....	45
4.3. Beleidsuitvoering .....	58
4.3.1. Verzamelen & opvolgen van (geconsolideerde) beleidsinformatie .....	58
4.3.2. Draagvlak meerjarenplan .....	68
4.4. Beleidsevaluatie .....	72
4.4.1. Evaluatie MJP .....	72
4.4.2. Gebruik beleidsinformatie en –rapporten .....	76
<b>5. Governance .....</b>	<b>83</b>
5.1. Governance, wat? .....	84
5.2. Governance, hoe? .....	84
5.2.1. Macro-niveau .....	85
5.2.2. Meso-niveau .....	86
5.2.3. Micro-niveau .....	88
5.3. Governance, randvoorwaarden .....	89
<b>Referenties .....</b>	<b>90</b>
<b>Bijlagen .....</b>	<b>99</b>

////////////////////////////////////

LIJST MET FIGUREN

Figuur 1: Paden naar prestatiegovernance .....13

Figuur 2: Visualisatie van de beleids-en beheerscyclus .....15

Figuur 3: De samenhang tussen de beleids-, financiële en contractuele cyclus .....20

Figuur 4: Voorbeeld van een BBC-perimeter, o.b.v. entiteiten die BBC-regelgeving volgen .....33

Figuur 5: Voorbeeld van een consolidatiekring, o.b.v. entiteiten betrokken bij beleidsuitvoering.....34

Figuur 6: Strategische cascade opmaak meerjarenplan.....40

Figuur 7: Opdeling naar 'soort' beleid .....45

Figuur 8: Visualisatie van het beleidsinitiatief en invloed van & op de beleidscontext.....53

Figuur 9: Cruciale vragen bij de implementatie van een nieuwe systeem voor prestatiemeting.....64

Figuur 10: Een attractieve en bondige manier om over het beleidsplan en de uitvoering te communiceren .....69

Figuur 11: Onderdelen van prestatie-management.....76

Figuur 12: Overzicht en overgang van publieke sectorhervormingen .....83

LIJST MET TABELLEN

Tabel 1: Bepaling van het participatieniveau .....28

Tabel 2: Bepaling van de scope van prestatiemeting .....60

Tabel 3: De governancecomponenten, onderverdeeld in categorieën en respectievelijk op macro-, meso- en micro-niveau.....85



LIJST MET AFKORTINGEN

- ABB AGENTSCHAP BINNENLANDS BESTUUR
- AD ALGEMEEN DIRECTEUR
- AGB AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF
- BBC BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS
- CBS COLLEGE BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
- FD FINANCIËEL DIRECTEUR
- IT INFORMATIETECHNOLOGIE
- MAT MANAGEMENTTEAM
- MJP MEERJARENPLAN
- NIDOV NIET IN DOELSTELLINGEN OPGENOMEN VERRICHTINGEN
- NPM NEW PUBLIC MANAGEMENT
- OA OMGEVINGSANALYSE



## Managementsamenvatting

Zowel buiten - onder meer de Duurzame OntwikkelingsDoelstellingen van de Verenigde Naties - als binnen de eigen landsgrenzen - o.a. in de 'Beleidsnota 2014-2019 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid' - komt het streven tot uiting naar een ruimere vorm van autonomie en verantwoording (transparantie) binnen de lokale besturen. Bovendien wordt de gemeentelijke beleidsuitvoering binnen het Vlaamse landschap in steeds grotere mate gerealiseerd binnen een diverse samenstelling aan entiteiten en groepen, wat de nood aan een duidelijk beeld over het globale, en dus [geconsolideerd](#), gemeentelijke beleid vergroot. Beide aspecten vormden de aanleiding voor de opzet, vanuit het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing en in samenwerking met ABB, van een gerelateerd onderzoeksproject.

Volgend op de analyse en de weergave naar de mogelijkheden voor financiële consolidatie<sup>1</sup>, hebben we met betrekking tot dit rapport allereerst getracht een beeld te krijgen van de bestaande beleidsmatige (BBC-) praktijken. Voor elke fase van de beleidscyclus werden vervolgens een aantal aspecten uitgelicht, verder geanalyseerd en aangevuld met zowel interessante toepassingen binnen lokale besturen evenals bevindingen uit de relevante, wetenschappelijke, literatuur. Het resultaat is een beschrijving van en suggesties met betrekking tot de beleidsmatige toepassing van BBC op lokaal niveau binnen de verschillende stappen van de beleidscyclus.

Meer bepaald zoomen we per fase in op een aantal elementen als: beleidsparticipatie, formuleren van de doelstellingen-cascade, opvolging en evaluatie van het meerjarenplan (MJP). We kijken specifiek naar de interpretatie van deze elementen, hoe ze worden toegepast op lokaal niveau, wie hierbij betrokken is en wat de bijbehorende regelgeving hierover zegt. Waar mogelijk werd een opsplitsing gemaakt in potentiële succes- en faalfactoren. De voornaamste aanbevelingen en valkuilen zijn afsluitend per aspect gebundeld in een checklist.

Een overzicht van deze verschillende checklists vindt u hieronder.

### CHECKLISTS

#### Beleidsvoorbereiding

Participatie meerjarenplan (MJP) – Intern (zie [4.1.1.1](#))

- Zorg voor een cultuur gericht op participatie.
- Neem inputbevraging mee als onderdeel van de planning.
- Voorzie de nodige toelichtingssessies en opleiding zodat de verschillende niveaus binnen het lokaal bestuur vertrouwd zijn met het BBC-instrumentarium en -achtergrond.
- Stimuleer de wisselwerking tussen beleid en administratie, bijvoorbeeld door het opzetten van (themagerichte) werk-/programmagroepen of clusters.
- Erken en installeer het (open) MAT als ondersteunend en coördinerend orgaan.
- Overstijg zoveel als mogelijk verkokering van de diensten en de dienstverlening.

<sup>1</sup> <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties/christiaens-vanhee-bouckaert-stepman-2019-eindrapp.pdf>





- Zorg voor een correcte interpretatie van de doelstellingencascade en een correcte uitsplitsing op strategisch (doelstellingen), tactisch (actieplannen) en operationeel (acties) niveau.
- Kies een geschikte methode (oa AMORE, SMART, toetsingmiddel Idea Consult, etc.) voor de formulering van doelstellingen-actieplannen-acties, in functie van het niveau en de monitoring/evaluatie.
- Zorg voor eigenaarschap bij zowel het bestuur als de administratie, in teken van onder meer de interpretatie en communicatie over de doelstellingencascade in het algemeen en de doelstellingen in het bijzonder.
- Overweeg de inbreng van interne of externe begeleiding om de doelstellingencascade uit te werken.

#### Formuleren van beleidsdoelstellingen en indicatoren – Indicatoren (zie [4.2.2.2](#))

- Moedig het gebruik van indicatoren aan om de geformuleerde doelstellingencascade te preciseren.
- Focus in het begin op de effectieve ingebruikname van indicatoren.
- Breng de beleidslogica in beeld.
- Bepaal indicatoren en ratio's op de verschillende niveaus van de doelstellingencascade.
- Beperk deze toepassing niet enkel tot het prioritair beleid, maar breng ook de uitvoering van het overig beleid in kaart.
- Houd rekening met de verschillende stappen bij het uitwerken van een nieuwe indicator of indicatorenset
- Wees bewust dat indicatoren niet statisch zijn en gedurende de legislatuurperiode kunnen aangepast, toegevoegd of geschrapt worden.
- Stimuleer implementatie en toetsing t.o.v. een norm- of streefwaarde.
- Stel verantwoordelijken aan die de informatie o.b.v. de indicatoren kenbaar maken en specificeren.
- Hou rekening met de mogelijke weerstand van het bestuur tegen t.o.v. indicatorengebruik.
- Benadruk ook ten aanzien van het politiek niveau de voordelen van deze manier van meten.

### Beleidsuitvoering

#### Verzamelen & opvolgen van (geconsolideerde) beleidsinformatie (zie [4.3.1](#))

- Identificeer de betrokken actoren bij dit proces en breng hun informatiebehoeften in kaart. Op die manier worden de voor deze personen of groepen relevante gegevens verzameld.
- Leg op voorhand een aantal criteria vast waaraan de meting- en monitoringssystemen moeten voldoen.
- Zorg voor een brede afbakening van de monitoring, m.a.w. niet exclusief gefocust op de prioritair doelstellingencascade en voor de burgers meest zichtbare beleidsvoering.
- Pas het subsidiariteitsbeginsel toe door verantwoordelijken aan te duiden voor de dataregistratie en opvolging, afhankelijk van respectievelijk het strategisch, tactisch of operationeel niveau waarop gegevensverzameling van nut is.
- Duid ook een trekker aan die onder meer het toezicht, de training en de afstemming op zich neemt en mede een meetgerichte cultuur binnen de organisatie bevordert.
- Verzamel en volg de prestaties niet enkel ex nunc op, maar ook ex ante en ex post.
- Maak gebruik van verschillende methodes om prestaties te capteren (indicatoren, beschrijvingen, maatstaven, etc.).
- Geef deze prestatiegegevens en –informatie overzichtelijk weer.
- Weet dat IT een belangrijke rol speelt bij een prestatiemeting- en opvolgingssysteem. Kijk naar de mogelijkheden die de BBC-software hiervoor biedt, maar denk ook aan de uitbouw van een eigen systeem (cfr. dashboards, boordtabellen, ORBA-systeem).
- Start met eenvoudige procedures en systemen, ontwikkel deze stelselmatig verder via trial-and-error en institutionaliseer de meest doelmatige en doeltreffende methodes.
- Heb ook aandacht voor geconsolideerde beleidsinformatie en het feit dat het een andere aanpak vereist.

#### Draagvlak meerjarenplan (zie [4.3.2](#))

- Zorg voor steun en betrokkenheid m.b.t. het meerjarenplan, onder meer door draagvlak te creëren.
- Koppel de beleidsdoelstellingen en –intenties aan de dagelijkse werking, bijvoorbeeld door de diensten expliciete eigenaarschap te geven over welbepaalde acties uit de doelstellingencascade.
- Communiceer, zowel binnen als buiten het lokaal bestuur, op een heldere & duidelijke manier over de inhoud en de voortgang/uitvoering van het meerjarenplan, bijvoorbeeld via gemeentewebsite, intranet of gemeentebleden.
- Kies voor communicatie-initiatieven binnen uw organisatie die als tegengewicht dienen voor de ongelijke interne informatiebeschikbaarheid.
- Wees bewust dat de toepassing van IT ook bij draagvlakvorming een belangrijke factor is.

#### Beleidsevaluatie

#### Evaluatie MJP (zie [4.4.1](#))

- Bevorder evaluatiepraktijken binnen uw lokaal bestuur, door de achterliggende oorzaken van de prestatiegegevens te analyseren, én met aandacht voor performant bestuur en de beleidsimpact.
- Bouw zowel vóór, tijdens als na de beleidsuitvoering evaluatieprocessen in.
- Communiceer hierover op een duidelijke en heldere manier.
- Voorzie de nodige toelichting om misinterpretatie van de prestatie-informatie te vermijden.
- Zorg dat de vereiste interne analysecapaciteit aanwezig is, onder meer door een coördinator aan te stellen.
- Wees attent voor mogelijke politieke en andere interne weerstand.

#### Gebruik beleidsinformatie en –rapporten (zie [4.4.2](#))

- Besteed aandacht, naast de productie van prestatie-informatie, aan de kennisgeving en het effectief gebruik van beleidsinformatie en –rapporten, zowel door de interne als externe doelgroepen.
- Wees ervan bewust dat beleidsinformatie door uiteenlopende actoren wordt aangewend, andere objectieven dienen (o.a. leren, bijsturen, verantwoorden) en een aangepaste rapporteringsvorm vereisen (o.a. mate van detaillering).
- Houd rekening met onder meer volgende factoren die het gebruik van beleidsinformatie beïnvloeden: de informatienoden, de overeengekomen visie/doelstellingen en streefwaarden, de beschikbaarheid, de voorziene middelen en de geldende regelgeving.
- Installeer, aansluitend op een meetcultuur, binnen jouw lokaal bestuur een cultuur dat dergelijk gebruik, door zowel het politiek als het administratief niveau, aanmoedigt.
- Leg daarnaast duidelijk het verband tussen de beleidsvoering en de (dagelijkse) werking, ook in teken van onder meer horizontaal en dienstoverschrijdend beleid.
- Verhoog de functionaliteit van beleidsrapporten door minstens volgende onderdelen toe te voegen: een overzicht van relevante (beleids-)resultaten, de voornaamste conclusies en een aantal aanbevelingen.
- Maak gebruik van beleidsinformatie en -rapporten onderdeel van het takenpakket van een aantal interne functies.

We vragen de lezer dit rapport eerder te behandelen als een soort gids of overzicht ter ondersteuning van lokale besturen bij de uitwerking van hun beleidsplannen. Deze leidraad kan in zijn geheel gelezen worden, alsook afzonderlijk per hoofdstuk. Zeker het hoofdstuk dat handelt over de beleidsmatige BBC-toepassingen op lokaal niveau kan fase per fase, of zelfs per element binnen elke fase ter hand worden genomen.

////////////////////////////////////

# 1. Inleiding

## 1.1. Situering

Streven naar *'inclusieve, veilige, veerkrachtige en duurzame steden en gemeenschappen'* (VVSG, z.d.), het is één van de streefdoelen die behoort tot de Duurzame OntwikkelingsDoelstellingen<sup>2</sup> (SDG's) van de Verenigde Naties. Niet onlogisch dat de Verenigde Naties de aandacht ook specifiek richten op steden en gemeenten: heel wat maatschappelijke uitdagingen, zoals klimaatverandering, vergrijzing, diversiteit, zorg, armoede,... situeren zich in de eerste plaats op het lokale niveau. Lokale besturen spelen hierin een sleutelrol en dienen bijgevolg een beleid uit te bouwen dat een antwoord biedt op deze uitdagingen.

Met de introductie van de beleids- en beheerscyclus, sinds 1 januari 2014 algemeen van kracht op lokaal niveau, werd door de Vlaamse Overheid een instrumentarium aangereikt om de lokale besturen te begeleiden bij het construeren, plannen, uitwerken en evalueren van hun beleidsintenties (strategisch) en activiteiten (operationeel), alsook deze financieel te vertalen (ABB, z.d.). In tegenstelling tot het financiële luik van BBC zijn de richtlijnen voor de beleidsmatige BBC-toepassingen minder afgelijnd. De Vlaamse Overheid houdt hiermee rekening door genoeg vrijheidsgraden in te bouwen in het beleidsmatige luik van dit instrumentarium, gezien zowel de beleidscontext tussen de gemeentes (intergemeentelijk), de gemeentelijke context alsook de noden en maatschappelijke problemen tussen de beleidsdomeinen binnen een lokaal bestuur (intragemeentelijk) variëren. Deze vrijheidsgraden hebben als resultaat dat Vlaamse steden en gemeentes op uiteenlopende wijzen hun beleidscyclus, bestaande uit de beleidsvoorbereiding, -planning, -uitvoering en -evaluatie, vormgeven.

Lokale besturen bevinden zich op beleidsmatig vlak overigens niet alleen op een eiland, maar interageren zowel intern – politiek en administratie - als extern – autonome gemeentebedrijven, politie- en hulpverleningszone, burgers - met verschillende actoren die van invloed zijn op het gemeentelijk beleid. Gemeentes maken m.a.w. deel uit van meerdere netwerken, verbonden in functie van een bepaald beleidsthema, met actoren en entiteiten die al dan niet de BBC-regelgeving (moeten) volgen. Het zou de intentie van elk gemeente moeten zijn om de kennis en de ervaring van de entiteiten uit elk beleidsnetwerk in kaart te brengen en te benutten, door hun activiteiten af te stemmen en te stroomlijnen met de door het lokaal bestuur beoogde doelstellingen en maatschappelijke impact. Deze intentie vormt de basis van het concept **'beleidsmatige consolidatie'**.

Deze gids bestaat, naast de methodologie vermeld in de inleiding, allereerst uit een korte omschrijving van de Beleids- en Beheerscyclus, de regelgeving en de belangrijkste wijzigingen vanuit beleidsmatig oogpunt ([hoofdstuk 2: Beleids- en beheerscyclus](#)). In het volgende gedeelte lichten we het 'wat & waarom' toe van beleidsmatige consolidatie ([Hoofdstuk 3: Beleidsmatige consolidatie](#)). Met deze beleidsmatige consolidatie in het achterhoofd bespreken we elk afzonderlijk de 'wat', 'hoe' en 'waarom' (de regelgeving) van een aantal geselecteerde BBC-elementen per fase van de beleidscyclus ([hoofdstuk 4: BBC: beleidsmatige toepassing op lokaal niveau](#)). De manier waarop de beleidsmatige consolidatie in het algemeen en binnen het beleidsproces in het bijzonder in goede banen kan geleid worden is tot slot het focuspunt ([Hoofdstuk 5: Governance](#)).

---

<sup>2</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> & <https://www.vvsg.be/sdgs>



Zoals het beleidsmatig en het financieel aspect van BBC één geheel vormen, vormt deze gids ook deel van een tweeluik samen met het eerder gepubliceerde rapport rond financiële consolidatie<sup>3</sup>. Hoewel de uitwerking uiteenloopt, is het zeker van nut de beleidsmatige en financiële BBC-toepassingen en de consolidatie in samenhang te bekijken.

## 1.2. Methodologische aanpak

Documentanalyses van bestaande nationale en internationale, wetenschappelijke, literatuur en documenten ter zake zorgden voor inzicht in zowel beleidsmatige (BBC-)toepassingen als consolidatie.

Om een beeld hiervan te verkrijgen binnen de Vlaamse lokale context werden de data en cijfers - gebaseerd op de beleidsrapporten van de Vlaamse steden en gemeenten (Databank Digitale Rapportering) - geanalyseerd en een aantal kerncijfers, bijvoorbeeld aantal beleidsdoelstellingen en indicatoren, mate van gedeelde doelstellingencascade met andere entiteiten, dekkingsgraad<sup>4</sup>, etc., gedestilleerd.

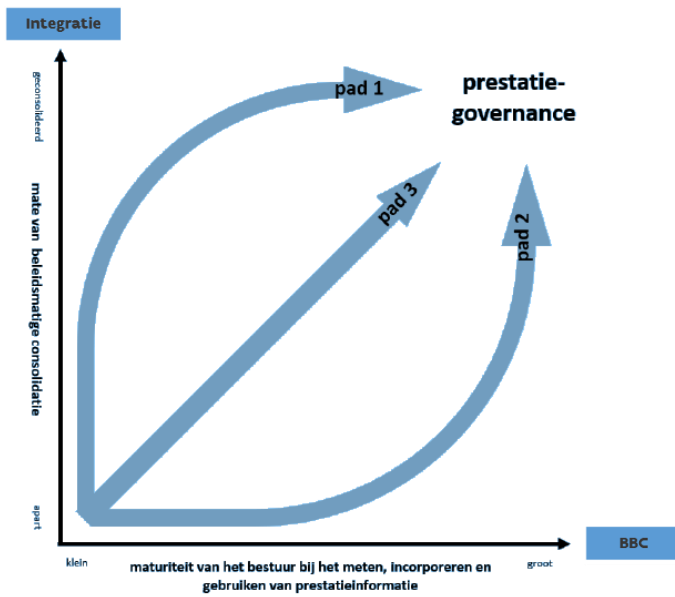
Voor de verdere praktijkmatige toetsing en uitdieping opteerden we, na een voorafgaande analyse, semigestructureerde interviews af te nemen bij een aantal gekozen lokale besturen en beleidsdomeinen, met vertegenwoordigers op niveau van de politiek, het managementteam en de administratie. De verschillende stadia van het meerjarenplanproces en de beleidscyclus werden besproken met eenzelfde vragenlijst als basis, en aangevuld met bijvragen afhankelijk van de geïnterviewde en van het verloop van het interview.

Deze lokale besturen werden geselecteerd gebruik makend van het kader uit het onderzoeksrapport van Van Orshoven en Bouckaert (2015), waarin de samenhang tussen de toepassing van het BBC-instrumentarium en de consolidatie via de 'paden naar prestatiegovernance' aanschouwelijk wordt gemaakt. Het visualiseert de keuzemogelijkheden van besturen die willen toewerken naar prestatiegovernance. Deze besturen kunnen in de eerste plaats focussen op een gedegen implementatie van de BBC-toepassingen, om in tweede instantie de connectie te leggen met externe entiteiten en actoren. Het omgekeerde is eveneens mogelijk, evenals een gelijktijdige focus op beiden (zie figuur).

---

<sup>3</sup> <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties/christiaens-vanhee-bouckaert-stepman-2019-eindrapp.pdf>

<sup>4</sup> Koppeling tussen de doelstellingencascade en de financiële middelen



Figuur 1: Paden naar prestatiegovernance (uit Van Orshoven & Bouckaert, 2015, p.95)

Aangezien informatietechnologie (IT) een belangrijke schakel is in de werking en de beleidsvoering van lokale besturen werden bovendien een aantal softwarehuizen bevraagd om de, beleidsmatige, mogelijkheden van de door hen aangeboden (BBC-)softwaresystemen te achterhalen. Tot slot werden ook vijf thesisprojecten opgezet binnen dit onderzoek, verder bouwend op één of meerdere aspecten binnen dit project en met een doorlichting van eigen gekozen of toegewezen lokale besturen.

Omwille van de confidentialiteit en ter bevordering van het interview zelf werden de antwoorden geanonimiseerd. Zo zijn er in deze handleiding enkel algemene vermeldingen opgenomen, over de bestudeerde lokale besturen en softwarehuizen heen, of wordt er ingeval verwezen naar 'een gemeente'.



## 2. Beleids- en beheerscyclus

### 2.1. Definitie

Op de website van het Agentschap Binnenlands Bestuur<sup>5</sup> wordt de Beleids- en BeheersCyclus (BBC) als volgt omschreven:

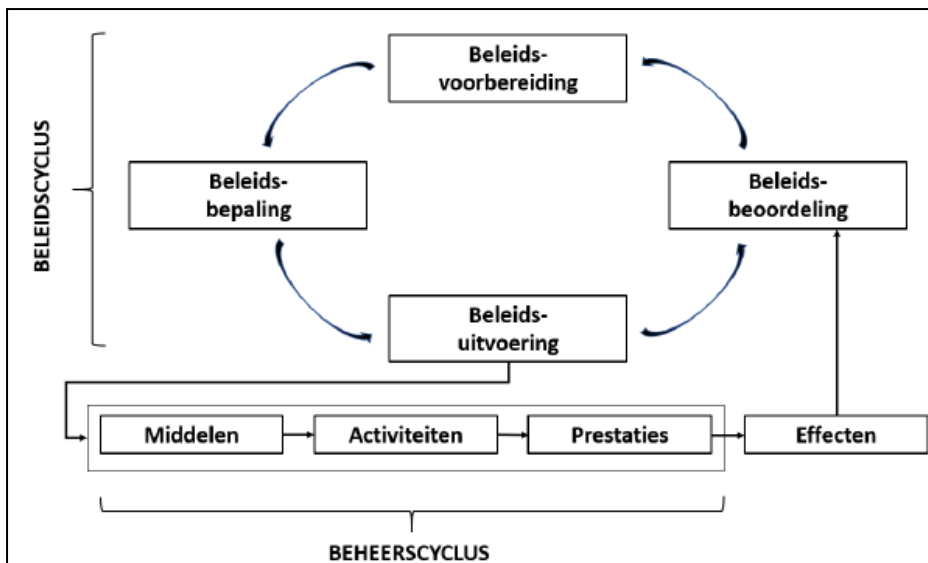
*“BBC omvat de regels over de strategische planning en het financieel beheer van de lokale besturen”*

*Het gaat over de wijze waarop gemeenten, OCMW's, [etc.], hun beleid voorbereiden, budgetteren, uitvoeren, opvolgen en evalueren*

*[Het gaat dus] niet enkel [over] de financiële aspecten van de beleidsvoering... maar ook de inhoudelijke planning (beleidsdoelstellingen, actieplannen, acties...), de uitvoering en de evaluatie [van beleid]*

Deze definitie toont aan dat BBC niet louter een financieel instrumentarium is, maar bestaat uit zowel een beleidsmatig als financieel component. Het is aanwezig in alle fasen van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding, -planning, -uitvoering en -evaluatie) en stuurt mede de manier waarop lokale besturen hun interne en externe beleidsinitiatieven vormgeven, documenteren, koppelen aan financiële middelen en opvolgen (Bouckaert, Bleyen, & Lombaert, 2015; ABB, VVSG, VVP en Audit Vlaanderen, z.d.). Het is primair in het leven geroepen als politiek instrument om de (strategische) werking van de gemeenteraad te ondersteunen (George, 2017). Dit reflecteert zich in de duidelijke regels, m.a.w. minimale voorwaarden, omtrent de onderdelen en structuur van de beleidsrapporten (MJP, aanpassing MJP en jaarrekening) die de vertolking zijn van het beleid. De inhoud van deze beleidsrapporten (kwaliteit, verdeling tussen intern en extern gerichte doelstellingen, etc.) wordt daarentegen volledig binnen de organisatie gestipuleerd (ABB, 2013; Rekenhof, 2019). Het beheersmatig luik, dat behoort tot het takenpakket van het management en onderdeel is van de rapporteringsverplichting aan het bestuursniveau, is minder geformaliseerd in deze regelgeving (ABB, afdeling Lokale Financiën, 2019). Er zijn bijvoorbeeld geen verplichte beheersrapporten, zoals de opmaak van managementrapportering. Voor meer details over deze managementrapportering zie het hieraan gekoppelde onderzoek door C. Vanhee en J. Christiaens van de Universiteit Gent.

<sup>5</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/bbc-strategisch-en-financieel-beleid>



Figuur 2: Visualisatie van de beleids-en beheerscyclus (uit ABB, 2019, p.6)

### 2.1.1. Regelgeving

#### 2.1.1.1 Algemeen

De BBC-regelgeving werd voor het eerst vastgelegd in het Ministerieel besluit van 1 oktober 2010 betreffende beleids- en beheerscyclus gemeenten, provincies en OCMW's<sup>6</sup> en is algemeen van kracht op lokaal bestuurlijk niveau sinds 2014. Geïnspireerd door het New Public Management (NPM)-denken en adviezen van de Raad van Europa (ABB, afdeling Lokale Financiën, 2019) betekende de invoer van BBC een kanteling van middelensturing naar output-, effectgericht en meerjarig denken, budgetteren en handelen op lokaal niveau. Het objectief van dit instrumentarium is het aanreiken van een hulpmiddel of kader voor de lokaal beleidsbepaling, veeleer dan een verplicht te volgen regelgeving (Rekenhof, 2019). De kern van BBC is het strategisch meerjarenplan waarin de gewenste beweegrichting wordt bepaald voor de lokale organisatie en de bredere beleidscontext. Het dient daarnaast als leidraad (zie [Beleidsmatige consolidatie](#)) voor de verschillende beleidsactiviteiten van de rechtstreeks (gemeente, OCMW, etc.) en de onrechtstreeks (vzw, intergemeentelijke samenwerkingsverband, politiezone) betrokken actoren binnen deze context (Idea Consult, 2013).

In lijn met strategisch en meerjarig denken stellen gemeentes en steden een doelstellingencascade op bestaande uit doelstellingen, actieplannen en acties. De BBC bepaalt hieromtrent:

- Artikel 6. (Besluit Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende beleids- en beheerscyclus gemeenten, provincies en OCMW's)

Elke beleidsdoelstelling bestaat uit:

1° een specifieke omschrijving van het vooropgestelde resultaat of eventueel van het vooropgestelde effect dat de raad wil bereiken voor het extern of intern te voeren beleid. In de mate van het mogelijke en het nuttige wordt dat resultaat of dat

<sup>6</sup> Zie [link](#)

effect meetbaar gemaakt;

2° een of meer actieplannen die ondernomen zullen worden voor de realisatie van de beleidsdoelstelling. In elk actieplan wordt de realisatietermijn aangegeven;

3° de raming van de ontvangsten en uitgaven per jaar waarop de beleidsdoelstelling betrekking heeft

• Artikel 4. (Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen<sup>7</sup>)

*Bij elke beleidsdoelstelling worden één of meer actieplannen geformuleerd om de beleidsdoelstelling te realiseren. In elk actieplan wordt in de mate van het mogelijke en het nuttige de periode van uitvoering aangegeven. In elk actieplan worden een of meer acties geformuleerd die ondernomen worden om de beleidsdoelstelling te realiseren. Voor elke actie wordt in de mate van het mogelijke en het nuttige de periode van uitvoering aangegeven.*

Lokale besturen dienen aan het begin van elke nieuwe legislatuur een meerjarenplan op te maken dat geldig is gedurende de daaropvolgende zes jaren. Naast het meerjarenplan vormt, met de introductie van de BBC 2020-regelgeving (zie verder), samen met de aanpassing van het meerjarenplan en de jaarrekening de beleidsrapporten.

#### *Meerjarenplan*

Het meerjarenplan is opgebouwd uit volgende onderdelen:

- Strategische nota: geeft een overzicht van de geformuleerde beleidsdoelstellingen, de verdere invulling en bijgevolg ook de gewenste impact (Rekenhof, 2019).
- Financiële nota: bevat de voorziene koppeling aan de budgetten, evenals de kasstromen (inkomsten en uitgaven). Daarnaast wordt 'de staat van het financieel evenwicht' getoond, opgesplitst in een toestandsevenwicht (beschikbaar budgettair resultaat) en een structureel (gecorrigeerde autofinancieringsmarge) evenwicht (ABB, 2013; Vlaamse Overheid, 2018).
- Toelichting: In de beleidsrapporten worden enkel de noodzakelijke gegevens opgenomen, vereist voor beleids- en financiële opvolging/goedkeuring. De toelichting dient om, naast de reeds opgelegde onderdelen, extra informatie toe te voegen ter verduidelijking van de gegevens uit de beleidsrapporten. (ABB, 2013; Vlaamse Regering, 2019)
- Documentatie (nieuw sinds BBC 2020): dit vormt geen (fysiek) onderdeel meer van de beleidsrapporten, maar dient eveneens ter verheldering en onderbouwing, zoals de omgevingsanalyse (OA), lijst van gelieerde entiteiten, overzicht beleidsdomeinen, etc. Men probeert hiermee de transparantie van de beleidsrapporten te bevorderen (Mertens, 2019; Rekenhof, 2019; Vlaamse Regering, 2019).

#### *Jaarrekening*

De jaarrekening van elk gelopen legislatuurjaar vormt onderdeel van de beheerscyclus en helpt zowel de mandatarissen als de administratie de uitvoering van beleid te monitoren. In de jaarrekening wordt onder meer de realisatie van de beleidsdoelstellingen (in de beleidsnota) als van het budget (in de financiële nota) getoond.

#### 2.1.1.2. Besluit van de Vlaamse Regering van 30 maart 2018 over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen<sup>8</sup> (BBC 2020)

Mede beïnvloed door het decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017<sup>9</sup> werd in 2018 een nieuwe BBC-besluit geïntroduceerd, waarvan de artikelen gelden vanaf begin 2020.

---

<sup>7</sup> Zie [link](#)

<sup>8</sup> Zie [link](#)

<sup>9</sup> Zie [link](#)



Voor het beleidsluik zijn de voornaamste verschilpunten met de voorgaande regelgeving dat:

1. de budgetrapporten verdwijnen en voortaan een onderdeel vormen van het meerjarenplan. Het relatieve gewicht van het meerjarenplan als beleidsrapport neemt hiermee toe. Er wordt immers een autoriserende functie aan toegevoegd (Mertens, 2019).
2. het meerjarenplan minimaal éénmaal per jaar verplicht wordt geactualiseerd, o.a. het bestemmen en mogelijk aanpassen van de kredieten.
3. de indeling van de beleidsrapporten niet meer gebaseerd is op de beleidsdomeinen (financiële verdeling), maar wel op basis van de beleidsdoelstellingen
4. de beleidsdoelstellingen met de nieuwe regelgeving als prioritair worden vastgelegd wanneer aan deze prioritair actieplannen of prioritair acties gekoppeld worden. Uit de evaluatie van BBC bij lokale besturen kwam de behoefte van gemeenteraadsleden naar voren om meer vanuit een operationeel perspectief de beleidsrapporten samen te stellen. Het contrasteert ons aanvoelen echter wel met de primair strategisch sturende beleidsfunctie van een gemeenteraad.
5. de nieuwe regelgeving minstens één jaarlijkse opvolgingsrapportering oplegt. Dit rapport over het eerste semester van elk legislatuurjaar moet vóór eind september worden doorgestuurd naar de gemeenteraad. Het moet een stand van zaken bevatten over de beleidsuitvoer, evenals een overzicht van geschatte versus de werkelijke ontvangsten en uitgaven. Op die manier worden gemeenteraadsleden minimaal drie keer per jaar ingelicht over de beleidsuitvoering: via de opvolgingsrapportering, via de aanpassing van het meerjarenplan en via de jaarrekening. Het kadert binnen het objectief om de opvolging van het meerjarenplan door en de rol van de gemeenteraad als beleidsorgaan te versterken. Het verhogen van de autorisatiefunctie van de raad m.b.t. de kredieten is hier verwant aan (ABB, afdeling Lokale Financiën, 2019). Het nieuwe BBC-besluit focust hierbij enkel op informatievoorziening rond de prioritair doelstellingencascade, maar lokale besturen worden daarnaast wel aangespoord prestatie-informatie te genereren en te verschaffen voor het niet-prioritair beleid en de niet in doelstellingen opgenomen verrichtingen (Vlaamse Overheid, 2018; Rekenhof, 2019).
6. met de inwerkingtreding van het Decreet Lokaal Bestuur voortaan gezamenlijke beleidsrapporten worden opgesteld voor gemeente en OCMW (ABB, 2018; Vlaamse Overheid, 2018).

### *2.1.2. Toepassing in praktijk*

De praktijktoepassingen van het beleidsmatige luik van BBC wordt per lokaal bestuur, gegeven de aanwezige vrijheidsgraden in de regelgeving, beïnvloed door de specifieke beleidscontext en bijhorende heersende noden/ behoeften. Bijgevolg zal de invulling en de uitwerking van de beleidsplanning binnen elk lokaal bestuur anders zijn. BBC geeft wat betreft het doorlopen van de beleidscyclus richtlijnen, maar laat voorts de vrije keuze aan de besturen (ABB, 2013). Bovendien verschillen lokale besturen door de onevenredige snelheid waarmee ze afstand doen van het denken in functie van budgetten, alsook in hoeverre ze plannen uitstippelen in teken van de lange termijn (Lombaert, Moyersons, Ronsse, Schoefs, & Waterloos, 2015; Baele, et al., 2016; eigen analyse).



### 3. Beleidsmatige consolidatie

#### Wat?

Het concept 'consolidatie' loopt als een rode draad doorheen dit handboek. Reeds in het rapport van Van Orshoven en Bouckaert (2015) werd de nadruk gelegd op het feit dat beleidseffecten veelal het samengesteld resultaat zijn van het handelen van verschillende betrokken (publieke en private) actoren. Consolidatie beoogt de kennis en de ervaring van deze entiteiten te benutten door hun activiteiten af te stemmen en te stroomlijnen in lijn met de beoogde doelstellingen en de maatschappelijke impact van een lokaal bestuur. Ook het Agentschap Binnenlands Bestuur benadrukt op haar website het belang van deze focus en verwoordt een aantal bijhorende aandachtspunten:

*“Het lokaal bestuur is meer dan alleen het gemeentebestuur. Er bestaan ook autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, [etc.]”*

*“Deze [entiteiten] zijn er gekomen om als organisatie meer 'wendbaar' te zijn of om het hoofd te kunnen bieden aan gespecialiseerde vraagstukken.”*

*“[Het bestaan van deze verschillende entiteiten brengen] ook risico's met zich mee. Zo kan het voeren van een coherent beleid door het 'moederbestuur', de gemeente, moeilijker worden.”*

Allereerst onderstreept het Agentschap dat het speelveld van het lokaal beleidsniveau bestaat uit meerdere spelers die elk voorafgaand aan als tijdens een invloed uitoefenen op de beleidsuitvoering. Verder noodzaakt de stijgende complexiteit (meer en/of meer verscheidenere uitdagingen) van het lokaal niveau de inbreng van specialistische vaardigheden en ervaring, naast die van de eigen medewerkers, van verschillende partners en dit afhankelijk van het onderliggende thema.

Het vereist daarnaast een andere en meer aangepaste rolname door het gemeentebestuur, waarbij de lokale organisatie veeleer deel uitmaakt van een netwerk en zich richt op samenwerking en onderlinge afhankelijkheid. In het hoofdstuk rond 'Governance' gaan we hier meer uitgebreid op in.

Er heerst bovendien een (praktisch) verschil tussen beleidsmatige en financiële consolidatie. Voor de bepaling van de consolidatiekring en de realisatie van financiële consolidatie zijn een aantal algemene, over de gemeentebesturen heen, geldende methoden van kracht. Graag verwijzen we hiervoor door naar het aansluitend rapport 'Financiële consolidatie bij lokale besturen'<sup>10</sup>. Beleidsmatige consolidatie zal variëren per gemeente, en zelfs per beleidsdomein binnen elke gemeente. De technieken voor geconsolideerde beleidsbepaling zijn legio en afhankelijk van de achterliggende focus (intern vs. extern, BBC-perimeter vs. consolidatiekring).

#### Waarom?

De noodzaak en het nut van consolidatie gaat in essentie over het belang om samen met de actoren actief binnen een gemeentelijke context de weg uit te stippelen, draagvlak te creëren en te bewerkstelligen dat de neuzen in dezelfde richting staan in functie van de gezamenlijk gedragen/gedeelde doelstellingen. Immers, bij gefragmenteerd beleid

<sup>10</sup> <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties/christiaens-vanhee-bouckaert-stepman-2019-eindrapp.pdf>

worden de (uiteenlopende) maatschappelijke noden onvoldoende in kaart gebracht en zijn overlappings in (beleids-) activiteiten weinig of niet zichtbaar, wat resulteert in suboptimaal beleid en beheer.

In het volgende hoofdstuk wordt meer in detail verschillende praktische beleidsmatige toepassingen van het BBC-instrumentarium besproken over de beleidscyclus heen, met bijzondere aandacht voor geconsolideerd beleid en beheer.

## 4. BBC: beleidsmatige toepassing op lokaal niveau

### Beleidscyclus, niet losstaand

Om de praktische en beleidsmatige toepassingen van het BBC-instrumentarium in kaart te brengen hebben we ervoor gekozen afzonderlijk de verschillende fasen van de beleidscyclus te belichten en weer te geven op welke manier lokale besturen invulling (kunnen) geven aan een aantal aspecten binnen deze fasen. Bijkomende informatie over de uitwerking van de bijbehorende beheerscyclus en het breder concept ‘organisatiebeheersing’ kan u vinden in de gespecialiseerde literatuur.

Tijdens de **voorbereidende fase** proberen lokale besturen zo goed als mogelijk zicht te krijgen op de aanwezige interne en de maatschappelijke noden en problemen. Idealiter beroepen gemeentebesturen zich hierbij op participatie binnen het eigen bestuur, evenals door externe partners. Een specifieke aandacht voor consolidatie is in deze fase ook van belang.

De opstelling van het meerjarenplan vindt plaats in de **fase van de beleidsbepaling**, in navolging van de vooraf vastgelegde planning. Het meerjarenplan wordt verankerd in een doelstellingencascade bestaande uit een strategische (beleidsdoelstellingen), tactische (actieplannen) en operationele (acties) trap, met gekoppelde indicatoren waar van toepassing.

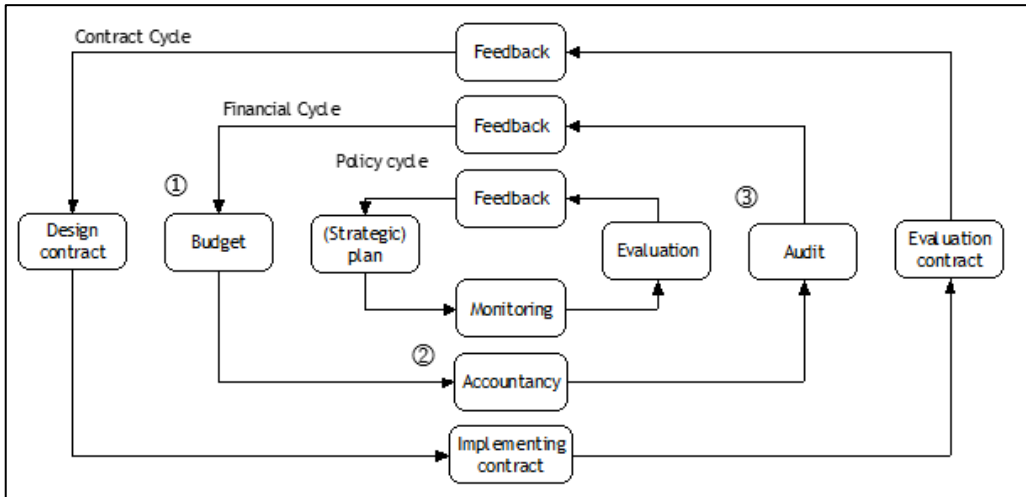
De vertaling van het meerjarenplan in de (dagdagelijkse) praktijk zal in de **fase van de beleidsuitvoering** enkel doeltreffend zijn als het beleidsplan voldoende interne en externe draagvlak kent. Om effectief zicht te hebben op de praktijkvertaling is relevante prestatiemeting, omzetting in (geconsolideerde) prestatie-informatie en opvolging vereist. Het vormt immers de basis om in de **fase van de beleidsevaluatie** de beleidsoutput te vergelijken met de vooropgestelde doelstellingen om, indien nodig, tijdens de legislatuurperiode tijdig te kunnen bijsturen. Ook de motivatie om te leren uit en het verantwoorden van de beleidsprestaties zijn wezenlijke drijfveren binnen deze fase (ABB, afdeling Lokale Financiën, 2019). Deze vormen de schakel en input bij de start van een nieuwe legislatuurperiode en beleidscyclus.

We willen overigens meegeven dat bij de opmaak en de uitvoer van een meerjarenplan niet enkel een beleidscyclus wordt doorlopen, maar simultaan onder meer een financiële en contractuele cyclus (zie figuur).

- ① Het ontwerp van een meerjarenplan bestaat immers ook uit de bepaling van de budgetten/kredieten en het sluiten van overeenkomsten (samenwerkingsverbanden, subsidieovereenkomsten, etc.) met desbetreffende partners, afhankelijk van de gekoppelde beleidsobjectieven. In deze fase geeft de gemeenteraad de volmacht aan het college van burgemeester en schepenen om de begroting te bewerkstelligen.
- ② Gedurende de legislatuurperiode worden de beleidsplannen en overeenkomsten uitgewerkt, en de goedgekeurde middelen besteed. Er is nood aan opvolging, bijvoorbeeld via prestatiemetingen of de boekhouding, om zicht te hebben op de mate van uitvoering. In dit licht zijn o.a. de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan, de opvolgingsrapportering en de jaarrekening van belang. Gezien de steeds veranderende beleidscontext is het in deze fase belangrijk om tijdig bij te sturen.
- ③ Het meerjarenplan wordt uitgevoerd voor de maatschappij in het algemeen en primordiaal voor de gemeenteraad als politiek orgaan in het bijzonder en houdt met andere woorden ook een verantwoordingsaspect in over de wijze van

////////////////////////////////////

uitvoering. In de financiële cyclus spreken we hierbij specifiek over 'audit'. Deze fase is de fundering van een nieuwe cyclus  
(Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 7: Financieel management, 2018)



Figuur 3: De samenhang tussen de beleids-, financiële en contractuele cyclus (uit Van Dooren et al., 2005, p.103)

### Beleidscyclus, succes-en faalfactoren

Zoals vermeld is dit hoofdstuk gewijd aan de wijze waarop lokale besturen de verschillende fasen van de beleidscyclus (kunnen) doorlopen en de voornaamste aspecten van deze respectievelijke fasen vormgeven binnen het kader van het BBC-instrumentarium. Per aspect vermelden we:

- **WAT** het aspect juist inhoudt
- illustreren **HOE**, baserend op de praktijk en relevante literatuur, lokale besturen invulling kunnen geven aan dit aspect
- in het gedeelte **WAAROM** citeren we tot slot hetgeen de regelgever, uitvoerende macht en administratie, d.m.v. decreten, ministeriële besluiten, verslagen, omzendbrieven, etc., minimaal verwacht of aanbeveelt per aspect.

We maken, waar van toepassing, een onderscheid tussen zogenaamde succes- en faalfactoren. De succesfactoren bestaan uit een aantal aanbevelingen, goede praktijken en aandachtspunten die naar voren komen uit onder meer (eigen) onderzoek en (wetenschappelijke) literatuur over de praktijktoepassingen bij lokaal besturen. Via diezelfde werkwijze schetsen we de andere kant van het spectrum, waarbij veelal in minimale zin wordt voldaan aan de regelgeving. Deze worden beschreven onder de faalfactoren.

We starten met de **fase van beleidsvoorbereiding**.

## 4.1. Beleidsvoorbereiding

### 4.1.1. Participatie meerjarenplan (MJP)

#### 4.1.1.1. Intern

## Wat

### Succesfactoren

Participatie is een belangrijke preconditionie om een goed uitgebouwd meerjarenplan tot stand te brengen. Via verschillende invalshoeken worden de heersende noden en maatschappelijke problemen zichtbaar en wordt de basis gevormd waarop het beleidsplan dient te steunen. Onderzoek door George (2017) bij Vlaamse lokale besturen heeft bovendien uitgewezen dat dergelijke participatie een positief effect heeft op het beleids-planningsproces.

De betrokkenheid bij de verschillende fasen van de beleidscyclus zal echter sterk verschillen tussen de belanghebbende actoren, zowel binnen als buiten het lokaal bestuur. Als we ons allereerst toeleggen op de beleidsvoorbereiding binnen de lokale organisatie is een onderscheid in engagement waarneembaar tussen de niveaus: gemeenteraad, college, MAT (managementteam) en administratie. Per groep gelden uiteenlopende aanbevelingen.

#### **GEMEENTERAAD**

De raadsleden, mogelijk bestaande uit een nieuwe beleidsploeg, dienen om te beginnen mee te zijn met het BBC-verhaal en de inhoud ervan, bijvoorbeeld door het voorzien van trainingssessies en opleidingen (De Backer, Vandendriessche, & Christiaens, 2015, Panelgesprek, 2019). Verder wordt best ook nagedacht of en in welke mate de oppositie wordt betrokken bij het MJP-proces. Zij kunnen mee input geven of mede van de inhoud van de beleidsopvolging op de hoogte worden gesteld (De Backer, Vandendriessche, & Christiaens, 2015)

#### **COLLEGE BURGEMEESTER EN SCHEPENEN**

Ook voor het College geldt het advies ernaar te streven de schepenen vertrouwd te maken met het BBC-instrumentarium en achtergrond van dit instrumentarium. Eens de effectieve opmaak van het meerjarenplan wordt aangevat, komt daarboven uit eigen onderzoek de nood naar voren van een wissel- en samenwerking tussen politiek en administratie. Hierdoor wordt rekening gehouden met de expertise en kennis van de administratie, opgebouwd door dicht (dagelijks) contact met o.a. burgers, ter ondersteuning van de almaar meer complexe overheidsopdrachten (De Backer, Vandendriessche, & Christiaens, 2015; Hondeghem, Van Dooren, De Rynck, Verschuere, & Op De Beeck, 2013; Idea Consult, 2013). Dat betekent evenwel niet dat voorbij wordt gegaan aan de primaat van de politiek als sturend orgaan en bepaler van de beleidsprioriteiten. Deze bekommernis werd onder andere geuit door lokale politici in het onderzoek door George (2017).

#### **MAT**

Het managementteam geldt als tussenfiguur in de samenwerking tussen beleid en administratie. In Bleyen, Hennau, et al. (2014) zijn de taken van het MAT als volgt beschreven: "het MAT ondersteunt de coördinatie van de gemeentelijke diensten en bepaalt (...) mee de beleidsinhoud van de jaarlijkse en meerjarige strategische plannen... Als overlegorgaan moet het MAT de samenwerking en verbondenheid van de gemeentelijke organisatie verhogen." Deze definitie kan samengevat worden in volgende objectieven:

1. Samenbrengen van (top-) ambtenaren om gefragmenteerd beleid, silo's, te doorbreken of te voorkomen
2. Verkrijgen van verantwoordelijkheid in het beleidsproces



## Succesfactoren

De succesfactoren aangaande interne participatie werden reeds vermeld. Dit gedeelte gaat dieper in op de manier waarop interne betrokkenheid kan verhoogd worden.

**GEMEENTERAAD**

Bij de start van de legislatuur kunnen infosessies georganiseerd worden rond het onderwerp "Hoe werkt een BBC-verhaal?" om raadsleden, al dan niet zowel meerderheid als oppositie, vertrouwd te maken met BBC. Naast dergelijke infosessies dienen deze mandatarissen zoals vermeld idealiter over de kans te beschikken input te raadplegen over het ontwerp en de realisatie van het MJP; o.a. op basis van informatievergaderingen, financiële commissies, etc. De nieuw ingevoerde opvolgingsrapportering o.b.v. de BBC2020-regelgeving kan in dit licht gezien worden.

**COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN**

Een methode om samenwerking te stimuleren tussen diensten en (bevoegde) schepenen bestaat uit het (structureel) opzetten van werk-/programmagroepen (vb. per onderwerp/thema) of clusters (vb. per beleidsdomein) met vertegenwoordiging op politiek als ambtelijk vlak, waarbij in overleg het MJP verder wordt uitgewerkt. Binnen een eigen geanalyseerde gemeente werden de schepenenbevoegdheden zodanig verdeeld dat elke schepen verantwoordelijk is voor een bepaalde cluster en ernaast ruggensteun biedt voor één andere cluster. Het dient het engagement van schepenen en continuïteit in de wisselwerking te verhogen. Bovendien is er duidelijk politiek aanspreekpunt (eigen analyse).

**MAT**

Gelieerd aan de werkmethode o.b.v. werkgroepen/clusters is het systeem van een 'open MAT' als intermediair tussen politiek en administratie (Verschuere, Goeminne, De Rynck, & Vanderstraeten, 2013).

De term 'open' duidt enerzijds dat er naast de wettelijke leden van het managementteam op de desbetreffende vergaderingen van het MAT - naargelang het beleidsthema en vanuit hun specifieke expertise - telkens andere politieke of ambtelijke vertegenwoordigers uitgenodigd worden om gehoord te worden als expert (eigen analyse). De deelname hieraan zal mogelijks ook wijzigen naargelang het MAT betrokken wordt bij de beginfase van het beleidsproces of bij het dagelijks bestuur (VVSG, z.d.). Het (open) MAT dient kortom zeker betrokken te worden bij belangrijke terugkoppelingsmomenten, vastgelegd volgens de BBC-regelgeving. Het gaat o.a. over de opstelling van het MJP, de monitoring via de opvolgingsrapportering en jaarrekening, etc. (ABB, VVSG, 2012)

In onderzoek door Bleyen, Hennau, et al. (2014) werd een positieve samenhang teruggevonden tussen:

- Het bestaan van een diensthoofdenmodel (AD, FD en diensthoofden overleggen als collectief met het college) en de invloed van het MAT
- De perceptie over de functie van het MAT en de invloed van een afsprakennota (indien aanwezig)
- De participatie van MAT bij de opmaak van het MJP en de mate van geïntegreerd beleid (Steyvers, Reynaert, & Block, 2010)
- De overeenstemming tussen de standaarden, cultuur en praktijkwerking binnen een lokaal bestuur en de beoogde bestaansreden van een MAT.

**ADMINISTRATIE**

Als we de overheidsadministraties vergelijken binnen België valt op dat de contacten tussen beleid en administratie op het lokale niveau meer frequent zijn, meer persoonlijk (en informeel), en politici ook dichter betrokken zijn bij de beleidsuitvoer (Hondeghe, Van Dooren, De Rynck, Verschuere, & Op De Beeck, 2013). Met betrekking tot interne participatie is het

////////////////////////////////////





andere leden die geen mandataris zijn en waarvan de deelname aan het managementteam nuttig wordt geacht voor het functioneren van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

De burgemeester, of de door hem aangewezen schepen, maakt met raadgevende stem deel uit van het managementteam.

#### Artikel 181

Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de diensten van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de diensten van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, alsook de interne communicatie....

DECREET OVER HET LOKAAL BESTUUR VAN 21 DECEMBER 2017, TITEL 6, HOOFDSTUK 2

#### Artikel 304

De gemeenteraad voert een beleid op het vlak van de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen...

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN<sup>11</sup>, HOOFDSTUK 1, PUNT 1.1

Voor het interne planningsproces zelf legt de regelgeving geen regels op, maar in principe verloopt dat proces zowel top-down als bottom-up en in samenwerking tussen de administratie en de politici. De planning wordt op die manier het resultaat van overleg in de hele organisatie, zowel tussen politiek en administratie als tussen alle diensten en geledingen....Het managementteam, dat verantwoordelijk is voor de administratieve voorbereiding van het meerjarenplan, is de integrerende factor die alle input bundelt in één coherent geheel.

#### CHECKLIST

- Zorg voor een cultuur gericht op participatie.
- Neem inputbevraging mee als onderdeel van de planning.
- Voorzie de nodige toelichtingssessies en opleiding zodat de verschillende niveaus binnen het lokaal bestuur vertrouwd zijn met het BBC-instrumentarium en -achtergrond.
- Stimuleer de wisselwerking tussen beleid en administratie, bijvoorbeeld door het opzetten van (themagerichte) werk-/ programmagroepen of clusters.
- Erken en installeer het (open) MAT als ondersteunend en coördinerend orgaan.
- Overstijg zoveel als mogelijk verkokering van de diensten en de dienstverlening.

---

<sup>11</sup> Zie [link](#)

**Wat**

Succesfactoren

Inspraak en participatie buiten de grenzen van de lokale organisatie zijn doorheen de tijd sterk veranderd. Dit is waarneembaar via trends als bottom-up participatie, meer rechtstreekse communicatiekanalen (zoals sociale media) en themagerichte, eerder kortstondige betrokkenheid bij de inhoudelijke totstandkoming van het MJP (De Wakkere Burger vzw, 2017). De Vlaamse Overheid maakt inspraak ook verplicht, maar laat lokale besturen vrij in de manier waarop en de thema's waarvoor participatie wordt geïnitieerd (VMSG, 2018). Als we spreken over **externe participatie** denken we in de eerste plaats aan adviesraden en burgers, maar evengoed ook aan andere (nieuwe) vormen zoals de betrokkenheid van ad-hoc verenigingen die ontstaan rond een specifiek thema zoals afvalophaling in een wijk. De klassieke adviesraden staan overigens meer en meer onder druk, bepaalde adviesraden zijn zelfs niet meer verplicht volgens de nieuwe wetgeving. Nochtans stipt De Wakkere Burger vzw (2017) aan dat een adviesraad het voordeel heeft over toegeweide leden te beschikken met veelal expertise over en connectie binnen een bepaald beleidsdomein.

Kort samengevat beveelt Idea Consult aan om participatie te organiseren bij één of meer van volgende fasen:

- Bij de opmaak en/of de bespreking van de omgevingsanalyse
- De uitwerking van de doelstellingenboom. Dit kan zowel gaan over de beleidsdoelstellingen als de operationele vertaling in actieplannen en acties (Idea Consult, 2013)

Lokale besturen kunnen zich ook beroepen op professionele ondersteuning van buitenaf. Er zijn een aantal consultancybureaus op de markt die hun dienstverlening specifiek toespitsen op de publieke sector. Wanneer overheidsinstanties de hulp inschakelen van een consultant, valt de rol van de externe begeleider in vele gevallen te onderscheiden in twee delen:

**1. De consultant in de rol van *deskundige***

- Als trainer = is verantwoordelijk om nuttige informatie, handvaten en vaardigheden binnen een lokale context over te dragen
- Als analist = verzorgt een interne en externe analyse van de gemeentelijke organisatie

**2. De consultant in de rol van *facilitator***

- Als begeleider van beleidsprocessen = analyse van het beleidsproces vanuit een extern oogpunt, met potentieel nieuwe inzichten als gevolg
- Als begeleider om de samenwerking tussen verschillende groepen en personen binnen de organisatie te vergemakkelijken = sturing van een onafhankelijke partij wordt soms makkelijker aanvaard, bijvoorbeeld mede-coördinatie van de opstelling van het meerjarenplan door samenvattingen te maken van de MJP- besprekingen, een overzicht te geven van de doelstellingen, etc.

Onderzoek door Zoe Radnor & Joe O'Mahoney (2013) toont aan dat consultants voornamelijk bijdragen tot een verhoogd engagement van de medewerkers binnen een publieke organisatie en tot een positieve attitudewijziging ten opzichte van verandering. Anderzijds is de invloed van consultants het minst bij de effectieve uitvoering van de voorgestelde verandering. Laatstgenoemde is voornamelijk afhankelijk van de bestuurlijke leiding die over meer kennis beschikt van de publieke organisatie (in Mannaert, 2018).



## Faalfactoren

Zoals hierboven aangegeven is het aan te raden de blik te verruimen als het gaat over externe participatie, en niet enkel te kijken naar de adviesraden. De adviesraden zijn immers maar een stap in de participatieladder. Volgens De Wakkere Burger vzw (2017) beantwoordt verder de structuur en vaste samenstelling van een adviesraad mogelijks te weinig aan de huidige tendensen op vlak van participatie en inspraak. In één van de eigen interviews werd de intentie door een gemeente vermeld de (samen-)werking met de adviesraden te zullen evalueren en na te denken over andere participatievormen zoals droomavonden in samenwerking burgers of participatie op wijkniveau. Immers, er zijn tegenwoordig andere en diverse vormen van participatie die binnen één of meerdere beleidsdomeinen actief zijn.

## Hoe

## Succesfactoren

Om lokale besturen te begeleiden bij de keuze en concrete invulling van externe beleidsdeelname heeft VVSG heeft een afwegingskader uitgewerkt. Het bestaat enerzijds uit een voorafgaand traject waarin volgende vragen gesteld worden:

1. Is er rond participatie (reeds) interne kennis aanwezig binnen de organisatie en/of hoe deze te vergaren?
2. Welke personen of groepen binnen de organisatie zullen deze participatieverantwoordelijkheid opnemen?

Anderzijds wordt beleidsparticipatie ingezet bij o.a. één of meerdere beleidsonderwerpen en grijpt plaats op één of meerdere momenten.

Indien blijkt dat participatie aangewezen is, en de mogelijkheden hiertoe beschikbaar zijn, dient een lokaal bestuur volgende elementen vast te leggen:

- Doel van de participatie
  - Graad van participatie (zie figuur onderaan) en de manier waarop (klankbordgroep, bevraging o.b.v. enquêtes, praatcafé, etc.).
  - Fase van het beleidsproces waarin participatie georganiseerd wordt
  - Definiëren van de groepen/personen die deelnemen aan de participatie
- (VVSG, Handleiding afwegingskader: Beleidsparticipatie, 2012)

Zie verder ook de specifieke webpagina op de website van VVSG gericht op het thema participatie (link: <https://www.vvsg.be/bestuur/politiek-bestuur/participatie>)

////////////////////////////////////

Tabel 1: Bepaling van het participatieniveau (uit VVSG, 2012, p.7-8)

Beleidsparticipatieniveau	Rol van lokale overheid	Rol van deelnemer
Zelfbestuur (directe democratie)	ondersteuning bieden	initiatief nemen en eigen keuzes maken
Meebeslissen (samenwerking)	overheid en andere partijen hebben een gelijkwaardige rol en vullen plannen samen in	Idem
Coproductie (delegeren)	ruim kader scheppen waarbinnen participanten kunnen beslissen	beslissen binnen aangegeven kader
Adviseren	Ruimte bieden voor meepraten en meebeslissen	Deelnemen aan discussie en geven van open advies
Raadplegen	Gesloten advies vragen binnen zeer strikte randvoorwaarden	Mening geven en commentaar leveren
Informeren	Informatie verstrekken over beslissingen	Consumeren van de informatie

**EXTERNE PARTIJEN (BURGERS, ADVIESRADEN, ETC.)**

**BURGERS**

In artikel 304 van het Decreet Lokaal Bestuur wordt o.a. bepaald dat gemeenteraden een ‘participatiereglement’ dienen op te stellen waarin de mogelijkheden tot beleidsinspraak door burgers wordt vormgegeven. Hierbij wordt rekening gehouden met het stijgend aantal burgernetwerken, ten gevolge van het uitgebreid aantal directe kanalen en verhoogde kennis m.b.t. (politieke) thema's (in Van Orshoven & Bouckaert, 2015). Binnen dit kader heeft De Wakkere Burger vzw een inspiratienota opgesteld, "[Het Gemeentelijk Participatiereglement](#)", met beleidsvoorstellen en –punten op vlak van transparantie, inclusiviteit en participatie, zoals:

**Transparantie**

- informeren m.b.t. de activiteiten en beslissingen van de gemeenteraad
- zoveel mogelijk beleidsdocumenten online beschikbaar maken
- ontwikkelen van een duidelijk communicatieplan, aangepast aan verschillende doelgroepen, met aandacht voor de verschillende communicatiekanalen (eigen analyse) en deze informatie delen op een heldere en toegankelijke manier

**Inclusiviteit**

- zicht hebben op de karakteristieken van deelnemers aan dit soort van inspraak, alsook van diegenen die niet deelnemen!
- mogelijks gebruik maken van tussenfiguren
- ontwikkelen van een aangepaste werkwijze en communicatiestijl

**Participatie**

- specifieke aanbevelingen rond het opzetten van participatietrajecten
- de zoektocht naar nieuwe vormen van participatie (burgerpanels, burgerbudget, etc.).

Bij de opmaak van het MJP 2014-2015 organiseerden gemeente en OCMW Zwalm bewonersbijeenkomsten en rondetafelgesprekken met bewoners en adviesraden waarin specifieke onderwerpen aan bod kwamen. Deze momenten vonden plaats vóór de definitieve vastlegging van het doelstellingenkader.



Gekoppeld aan deze 'goede praktijk' formuleerde Audit Vlaanderen een aantal aandachtspunten:

- Richt overlegmomenten in om een eerste aanzet van de beleidsdoelstellingen voor te leggen aan externe belanghebbenden zoals burgers, adviesraden, etc.
- Bericht bij de beleidsuitvoering ook regelmatig over de tussentijdse resultaten.

(Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente en OCMW Zwalm](#), z.d.)

Deze methodiek werd ook toegepast door gemeente en OCMW Zwalm en als volgt samengevat door Audit Vlaanderen:

*"Zeg wat je belooft te doen en waarom, doe ook wat je belooft en toon dat je doet wat je beloofde te doen"*

Voorts kunnen burgers ook aangesproken worden op projectbasis (zoals wijkbudgetten). Een project heeft het voordeel dat het meer concreet, meer op microniveau en meer kortlopend is dan strategische beleidsplanning (VVSG, 2011).

**ADVIESRADEN**

Binnen een aantal van de bevroegde gemeentes stelden adviesraden een memorandum op aan het begin van de legislatuurperiode of werd er achteraf naar hen teruggekoppeld over de vastgelegde doelstellingen en prioriteiten van het beleidsplan. In het voorgaande hebben we geduid op de gewijzigde perceptie ten aanzien van adviesraden. Zulke raden kunnen desondanks zelf enkele aanpassingen doorvoeren om een antwoord te bieden op de gewijzigde positie, door:

- een vaste kerngroep te behouden verantwoordelijk voor de duurzame monitoring van de beleidsactiviteiten van het lokaal bestuur, zodat o.a. tijdig inspraak kan voorzien worden
- zelf specifieke werkgroepen te organiseren, per beleidsonderwerp, bestaande uit een breed scala aan deelnemers (experten, organisaties, ad-hoc verenigingen, etc.)
- samen te zitten met andere adviesraden
- voldoende en overzichtelijk te communiceren over de eigen werking

(De Wakkere Burger vzw, 2017)

**EXTERNE BEGELEIDING (CONSULTANT)**

Er werd reeds aangehaald dat een consultant een deskundige rol kan opnemen, uiteenvallend in een rol als analist of als trainer. In eerstgenoemde geval zal de consultant het lokaal bestuur bijstaan door:

- het in kaart brengen van de huidige stand van zaken binnen de organisatie en hierbij een overzicht te maken van de sterke en zwakke punten, alsook een aantal suggesties doen om de zwaktes weg te werken
- het veranderingsproces zelf leiden of hierbij enkel assistentie verlenen

(in Mannaert, 2018)

In hoedanigheid als trainer kan de consultant binnen een lokaal bestuur - voor politici, MAT, diensthoofden, medewerkers - algemene en gerichte opleidingen verzorgen aan het begin van het beleidsproces rond de visie achter de BBC-filosofie (wat is BBC? Wat is de inhoud? Hoe gaan we daarmee om?), maar ook tijdens de opmaak van het MJP omtrent specifieke BBC-facetten zoals de uitbouw van een doelstellingencascade, het opstellen van indicatoren of over het gebruik (zie infra, [4.4.2.](#)) van prestatie-informatie gebundeld in onder meer de beleidsrapporten (eigen analyse; Idea Consult, 2013; Cottem, 2019). Deze opleiding kan tevens intern georganiseerd worden.

**Faalfactoren**

Audit Vlaanderen waarschuwt in haar beschrijving over de 'goede praktijk' van OCMW Boortmeerbeek dat een gebrek aan (externe) participatie ertoe kan leiden dat voorbijgegaan wordt aan een aantal heersende behoeften, aan synergievoordelen, alsook leidt tot een onvolledig beeld van de bestuurlijke context.



Hoogstwaarschijnlijk verlaagt het ook de mate van draagvlak en opvolging van het MJP (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: OCMW Boortmeerbeek](#), z.d.; Audit Vlaanderen, Goede praktijk: [gemeente en OCMW Zwalm](#), z.d.). Belanghebbenden en beleidsuitvoerende entiteiten zijn bovendien niet of minder op de hoogte van de te realiseren streefdoelen binnen de legislatuur, met gevolg dat hun activiteiten onvoldoende in lijn zijn met de visie van het lokaal bestuur (Audit Vlaanderen, Goede praktijk: [gemeente en OCMW Zwalm](#), z.d.).

Ook uit de eigen interviews werden enkele punten geselecteerd die een gebrek of een lagere vorm van (externe) participatie in de hand werken, in het bijzonder m.b.t. burgers en adviesraden. Gemeentes zijn in de eerste plaats niet altijd even bereid samen te werken met burgers op vlak van input of uitvoering van beleid. Burgerparticipatie vergt immers extra tijd en middelen (voor communicatie, bevraging, tafelgesprekken, etc.) en vergt andere aansturingvormen. Anderzijds kan een gemeente wel voorstander zijn om burgers te betrekken, maar wordt er onvoldoende gewaakt over de diversiteit van de deelnemers. Idealiter voorkomt men dat steeds dezelfde personen/actoren aanwezig zijn op participatiemomenten, waardoor de heersende noden slechts gedeeltelijk in beeld komen.

Adviesraden, als andere participatievorm, kunnen door lokale besturen eerder beschouwd worden als tegenpartij i.p.v. partner bij de opstelling van het meerjarenplan. Of slechts achteraf geïnformeerd worden over de inhoud van het meerjarenplan. Net als bij burgerparticipatie moet anderzijds de vraag gesteld worden of elke betrokken adviesraad op voldoende wijze de eigen doelgroep vertegenwoordigd (eigen analyse).

## Waarom

### Minimalistisch

DECREET OVER HET LOKAAL BESTUUR VAN 21 DECEMBER 2017, TITEL 6, HOOFDSTUK 2

Artikel 304

*De gemeenteraad voert een beleid op het vlak van de betrokkenheid en de inspraak van de burgers of van de doelgroepen...*

*De gemeenteraad bepaalt de wijze waarop de inspraak concreet vormgegeven wordt.*

*Het college (...) kan (...) het beheer van budgetten voor de realisatie van bepaalde acties of projecten toevertrouwen aan wijkcomités en burgerinitiatieven.*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 1, PUNT 1.1

*...Bovendien moeten de besturen ervoor zorgen dat lokale belanghebbenden of adviesraden voldoende kunnen participeren in het planningsproces.*

GEBASEERD OP HET ARTIKEL 'VERPLICHTE BELEIDSPARTICIPATIE VOOR LOKALE BESTUREN'<sup>12</sup> (VVSG, geraadpleegd op 14 oktober 2019 en laatst geüpdatet op 21 mei 2019)

*Verplichte adviesraden:*

- Jeugdraad
- Gemeentelijke Commissie Ruimtelijke Ordening (Gecoro), bij de opmaak van: ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen (Gecoro)
- Lokaal Overleg Kinderopvang

*Niet-verplichte adviesraden:*

- adviesraad Ontwikkelingssamenwerking
- adviesraad Veiligheids- en preventiebeleid

<sup>12</sup> Zie ook <https://knw.vvsg.be/Snippets/Organisatieontwikkeling/Burgerparticipatie/Verplichtingen>

- *Milieuraad (enkel indien de gemeente een milieubeleidsplan uitwerkt, wat op zich niet verplicht is)*
- *adviesraad Mobiliteitsbeleid (wel de inspraakmogelijkheden bieden voor burgers m.b.t. het mobiliteitsbeleid)*
- *adviesraad Ouderenbeleid*
- *adviesraad Integratie- en inburgering (wel inspraak van relevante actoren bij het beleid)*

*Niet-meer verplichte adviesraden:*

- *Sportraad (wel input over sportbeleid)*
- *Cultuurraad (wel input over cultuurbeleid)*
- *Lokaal overleg opvoedingsondersteuning (wel participatie van relevante actoren ondersteunt door Huizen van het Kind)*

#### CHECKLIST

- Lijn op voorhand (bijvoorbeeld o.b.v. het VVSG-afwegingskader) een aantal punten af m.b.t. participatie, zoals doel participatie, aan te spreken doelgroepen, personen, etc.
- Organiseer participatie aan het begin evenals tijdens iedere beleidscyclus.
- Hou rekening met diverse vormen van (burger-)participatie binnen de verschillende domeinen.
- Hou ook rekening met de nodige diversiteit.
- Heb aandacht voor de inbreng van adviesraden, maar ga tevens na dat deze raden voldoende de noden van hun leden vertegenwoordigen.
- Voorzie ook een duidelijk communicatieplan.
- Betrek mogelijks een externe partij bij het MJP-proces als deskundige en/of facilitator.

Wat

Succesfactoren

In [hoofdstuk 3 'Beleidsmatige consolidatie'](#) duiden we reeds aan dat aandacht voor geconsolideerd beleid en beheer verband houdt met het in kaart te brengen van de entiteiten die gelinkt kunnen worden aan beleidsuitvoering. Het concept 'consolidatie' wijst op de intentie om de kennis en de ervaring van deze entiteiten uit het beleidsnetwerk in kaart te brengen en te benutten, door hun activiteiten af te stemmen en te stroomlijnen met de door het lokaal bestuur beoogde doelstellingen en maatschappelijke impact (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 2: Management in een politieke omgeving, 2018). Het is daarbij de bedoeling deze entiteiten te betrekken bij:

1. de **beleidsvoorbereiding** = dat wil zeggen een overzicht te verkrijgen van het soort informatie dat per groep beschikbaar is, evenals de toekomstvisie of de beleidsvoornemens van deze entiteiten, en deze informatie te verzamelen, bijvoorbeeld d.m.v. een inputbevraging. Deze informatie kan geïntegreerd worden in de opmaak van een informatiematrix (zie infra, [4.2.1.](#)) (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente Mol](#), z.d.).
2. de **beleidsuitvoering** = dat wil zeggen verbanden leggen of zoeken tussen de vastgelegde beleidsdoelstellingen uit het meerjarenplan en de activiteiten van deze entiteiten. Ingeval bepalen de entiteiten hun activiteiten nog steeds zelf, maar kaderen deze binnen de MJP-doelstellingen (ABB, VVSG, 2012).

Het basisidee is het feit dat een lokaal bestuur niet als enige activiteiten ontplooit binnen een beleidscontext, maar er meerdere spelers actief zijn (welzijnsverenigingen, politiezone, samenwerkingsverbanden, etc.). Een gemeentebestuur dient deze verschillende activiteiten te inventarissen en onderling te coördineren (Platteau & Schreurs, 2018) ter preventie van overlappings in de (beleids-) activiteiten en tekorten op vlak van dienstverlening.

Dergelijk overzicht:

1. kan in **strikte zin**, op basis van de entiteiten die de BBC-regelgeving dienen te volgen. De voorkomende BBC-entiteiten zijn: gemeenten, OCMW, provincies, autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen, projectverenigingen (vrijwillig) en autonome provinciebedrijven. In dat geval spreken we over de BBC-perimeter. Een voorbeeld van zo'n perimeter is de ontwikkeling van stadsregio's. Deze regio's zijn actief binnen een specifiek beleidsdomein (mobiliteit, welzijn, economie) en bevorderen beleidsafstemming over gemeentebesturen heen (Temmerman, De Rynck, & Voets, 2017).

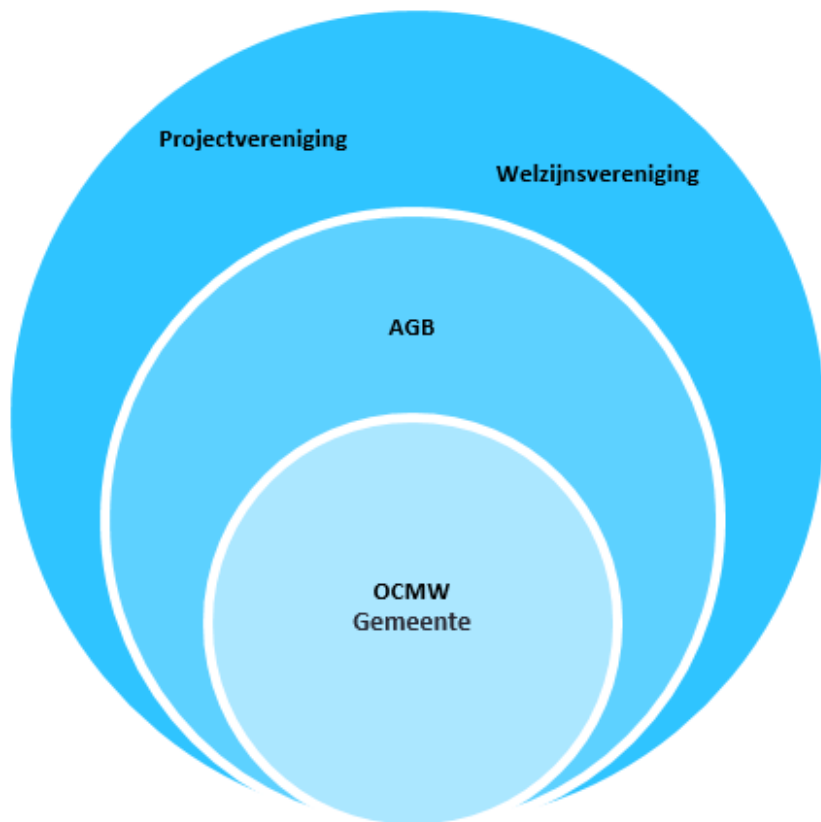
2. of in **brede zin**, met eveneens entiteiten die niet gebonden zijn door deze regelgeving, maar verband houden met 'verlengd lokaal bestuur' (ECG, 2015). Deze zogenoemde consolidatiekring is onder meer afhankelijk per beleidsdomein. Zo kan voor het beleidsdomein 'Welzijn', naast activiteiten georganiseerd door de gemeente, het OCMW en de welzijnsverenigingen, ook de prestaties in kaart worden gebracht van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op vlak van 'Welzijn', evenals van burgergestuurde verenigingen en participaties rond bijvoorbeeld ouderenzorg. Behalve beleidsdomeinen kan deze denkoefening ook toegepast worden op de relaties met andere bestuursniveaus (provinciaal, Vlaams, federaal; o.a. als schepper van het regelgevend kader) alsook deze over de landsgrenzen (stedenbanden, verhouding ten opzichte van de Europese Unie, etc.) heen (Van Orshoven & Bouckaert, 2015; Temmerman, De Rynck, & Voets, 2017). Een manier om deze consolidatiekringen visueel voor te stellen is d.m.v. cirkeldiagrammen (zie figuren onderaan), waarbij in de kern de gemeente (en OCMW) wordt weergegeven en vervolgens per schil de beleidsuitvoerende entiteiten volgens de mate van invloed vanuit de gemeente/OCMW- kern op deze entiteiten. Een andere mogelijkheid is om entiteiten en actoren te groeperen op de schillen volgens de bijdrage die zij (kunnen) leveren m.b.t. een specifiek beleidsvraagstuk (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).





Naast deze cirkeldiagrammen bestaat een andere oefening, specifiek voor de BBC-perimeter, erin alle doelstellingen van BBC-entiteiten op te lijsten en vervolgens te kijken in hoeverre deze doelstellingen met het lokale bestuur en onderling gedeeld worden.

Bovenstaande oefeningen geven alvast een eerste beeld over de mate van consolidatie/fragmentatie binnen een lokale beleidscontext.



*Figuur 4: Voorbeeld van een BBC-perimeter, o.b.v. entiteiten die BBC-regelgeving volgen (eigen figuur)*





Figuur 5: Voorbeeld van een consolidatiekring, o.b.v. entiteiten betrokken bij beleidsuitvoering (eigen figuur)

Dat beleidsmatige consolidatie niet enkel een denkoefening is, bewijzen twee recente ontwikkelingen uit de praktijk. Ten eerste is er de **integratie van OCMW in gemeente**. Naast efficiëntiewinsten is deze integratie er voornamelijk op gericht één lokaal sociaal beleid uit te bouwen, opgenomen in een gezamenlijk meerjarenplan, en één die meer klantgericht is door onder meer volgens het zogenaamde éénloket-principe (VVSG, z.d.; ECG, 2015) te werken dat fungeert als algemeen aanspreekpunt voor lokale dienstverlening (Homans, 2016). Deze integratie vereist de uitbouw van een gemeenschappelijke visie op het lokaal sociaal beleid, over de beleidsdomeinen heen (ECG, 2015), alsook de nodige informatiedeling, samenwerking en overeenstemming om de aanwezige cultuurverschillen tussen beide organisaties te overstijgen (Verschuere, Goeminne, De Rynck, & Vanderstraeten, 2013). Bij deze ontwikkeling gaat het om een integratie en niet over een fusie daar de rechtspersoonlijkheid van beide personen blijft bestaan, noch over een inkanteling gezien er beslissingsvrijheid is in de verdeling van de diensten over de gemeente en het OCMW (VVSG, 2018).

Een tweede trend is de **vrijwillige fusie tussen gemeentes**. Deze operatie is er onder meer op gericht om de bestuurskracht te verstrekken, het gebied te vergroten waarop het beleid van toepassing is en meer schaalvoordelen (o.a. kostenspreiding) en specialisatie te verkrijgen (VVSG, z.d.; De Ceuninck, 2017; Agentschap Binnenlands Bestuur, 2017). Daartegenover staat wel de hogere nood aan management en de grotere afstand tussen burger en bestuur (De

Ceuninck, 2017). Deze samenvoeging betekent eveneens dat er rekening moet worden gehouden met de veranderde mix aan heersende noden binnen de nieuwe gemeente bij de bepaling van het nieuwe meerjarenplan (De Ceuninck, 2018). In lijn met deze operatie legde een fusiegemeente, als deelnemer aan de vrijwillige fusieronde, de nadruk op het uitgebreide werkproces dat hiermee gepaard gaat en de nood transparant te communiceren over het procesverloop.

Guy Bodeux, vanuit de functie van secretaris van Meeuwen-Guitrode, vermeldt in het themanummer rond fusies in BinnenBand (2017) nog andere bijkomende elementen, namelijk:

- het wettelijk aspect, waarbij de nieuwe gemeente dient te voldoen aan de geldende regelgeving uitgaande van de verschillende hogere overheidsniveaus
- uitwerken van het beheersmatig aspect, naast het beleidsmatige.
- draagvlakcreatie bij de verschillende stakeholders. Dit laatste aspect werd ook aangestipt tijdens het gesprek met een fusiegemeente. Voldoende communicatie (via intranet, nieuwsbrieven, etc.) en nodige toelichtingen (o.a. infosessies) dragen hier positief toe bij (in Lismont, 2019).

### Faalfactoren

Beleidsmatige consolidatie wordt als praktijk naar voren geschoven aangezien lokale besturen zich niet op een eiland bevinden als het gaat over beleid; beleidsbepaling als -uitvoer. Aandacht voor consolidatie kan de effectiviteit van beleidsuitvoering vergroten. Synergiën en samenwerkingsverbanden maken immers dat het geheel groter is dan de som van de delen. Eerder werd vermeld zal gefragmenteerde beleidsvoering daarentegen maken dat tekortkomingen in de dienstverlening, gelinkt aan de maatschappelijke noden, minder tot uiting komen of eenvormigheden in de beleidsuitvoering en budgetuitgaven niet weggewerkt worden. Consolidatie is m.a.w. noodzakelijk om op een gedegen manier een overzicht te verkrijgen van de beleidsmatige en financiële activiteiten binnen een beleidscontext (Panelgesprek, 2019).

### Hoe

### Succesfactoren

De implementatie van beleidsmatige consolidatie binnen de **BBC-PERIMETER** vereist in de eerste plaats de opmaak van een gemeenschappelijk doelstellingenboom, vertrekkende vanuit één algemene aanpak en met een duidelijke opsplitsing van de taken over de verschillende betrokken BBC-entiteiten op het einde van het MJP-proces. Uit een panelgesprek in teken van het eigen onderzoek bleek zelfs dat binnen één lokaal bestuur wekelijks een gemeenschappelijk bestuursoverleg plaatsvindt betreffende een groot deel van de BBC-entiteiten (Panelgesprek, 2019). Masterproefonderzoek door Lismont (2019) spreekt eveneens over het MJP als belangrijk instrument voor integratie/consolidatie. Bij de MJP-opstelling kunnen de BBC-entiteiten voorts deel uitmaken van een open MAT of directeuroverleg om van dichtbij de uitwerking van het plan op te volgen. In de gemeente Mol werd in het verleden zelfs een intern strategisch orgaan opgericht verantwoordelijk voor zowel de uitwerking als de uitvoering van het, toen door gemeente en OCMW, gedeeld beleid (Van Orshoven & Bouckaert, 2015). Ook op vlak van samenwerking en geïntegreerde beleidsvoering kunnen organisatie-overschrijdende structuren worden opgezet. In de stad Geel werd het organogram omgegooid en gekozen voor een algemeen organogram opgebouwd uit sectoren, bestaande uit leden van de gemeente (één of meerdere diensten), OCMW en/of de AGB's en beheerd door een zogeheten sectormanager. Deze sectormanagers maken tevens deel uit van het overkoepelend (interorganisationeel) MAT-overleg (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: Stad Geel](#), z.d.).

Binnen de **CONSOLIDATIEKRING** is de opstelling van een gemeenschappelijke doelstellingenboom een praktisch onmogelijke taak en wordt eerder in eenzelfde richting gewerkt vanuit een gedeelde visie. Meerdere casegemeentes stipten aan dat de stakeholdersanalyse, als onderdeel van de omgevingsanalyse, een goede basis vormt voor het uittekenen van zo'n consolidatiekring. Dergelijk overzicht kan per dienst (bottom-up) worden opgemaakt. Elke dienst kan, per domein of afhankelijk van het beleidsthema, een lijst opstellen van gelinkte entiteiten. Deze analyse kan daarnaast geïnspireerd zijn door gelijkaardige praktijken in andere lokale besturen, of met assistentie van een externe begeleidingspartner tot stand komen (Verschuere, Goeminne, De Rynck, & Vanderstraeten, 2013). Een gemeente kan voorts ook verschillende (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden aangaan, bijvoorbeeld door middel van subsidieovereenkomsten. Zulke overeenkomsten worden veelal opgezet om de inhoudelijke kwaliteit van de dienstverlening te verhogen, evenals de kosten te spreiden. Anderzijds kan de gewijzigde dienstverlening een zekere mate van aanpassing vragen van één of meerdere betrokken partijen. Bovendien vereist het consensus tussen alle partijen, wat tijd vraagt. Het maakt dat zo'n verbintenis bij voorkeur pas wordt geïnitieerd na grondige analyse. Het objectief van het samenwerkingsverband moet daarom duidelijk zijn en gecommuniceerd, zodanig dat de nodige draagvlak aanwezig is (VVSG, z.d.). Dit laatste geldt in feite voor consolidatie in het algemeen. Dergelijke communicatie is denkbaar via mail, op basis van een eerder plenaire toelichting of via de persoonlijke contacten uitgaande van de diensten (eigen analyse). Bovenstaande onderdelen - objectief van de samenwerking, de deelnemende partijen, de voorziene middelen, etc. - kunnen volgens George en Desmidt (2013) ook formeel worden vastgelegd in een verbintenisdocument.

In navolging van het boek "Strategisch Management" van Heene & Desmidt (2005) duidt Idea Consult op het meerjarenplan als *coördinatie-instrument* binnen zowel het lokaal (intern) bestuur, de BBC-perimeter als de consolidatiekring (Idea Consult, 2013). In de afgenomen interviews werd specifiek gewezen op de rol van het meerjarenplan en het BBC-instrumentarium als kader in de communicatie over de visie van het lokaal bestuur en de (gemeenschappelijke) doelstellingen. Bovendien vindt ook de opvolging en rapportering van het (geconsolideerd) beleid nog steeds binnen de gemeente plaats (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente Mol](#), z.d.). De **softwarehuizen** die applicaties aanbieden om te voldoen aan de bepalingen uit de BBC-regelgeving komen idealiter hieraan tegemoet door in hun systeem de mogelijkheid in te bouwen de rapportering van concurrerende systemen (de rapporten) in te lezen en deze externe gegevens op te nemen. Een bevestigd softwarehuis is zelf bezig met de ontwikkeling van een applicatie die externe entiteiten (zoals een politiezone, een vzw, etc.), afhankelijk van de hen toegekende rechten, kunnen gebruiken om gegevens over hun (beleids-)activiteiten toe te voegen aan bijvoorbeeld één of meerdere indicatoren binnen het BBC-softwarestelsel.

Ten aanzien van de twee recente (2019) praktijkontwikkelingen van consolidatie noodzaakt ten eerste de specifieke uitwerking van een geïntegreerd lokaal sociaal beleid, dankzij de integratie van het OCMW in de gemeente, vooreerst dat de culturele en politieke tegenstellingen worden overstege, en de vaardigheden en kennis van de medewerkers van beide entiteiten benut wordt. In andere woorden dient er sprake te zijn van zowel politieke als administratieve configuratie (Van Haelter, Broucker, Vos, Voets, & Steen, 2018). Hiervoor kan een stuurgroep opgericht worden, bestaande uit MAT, algemeen directeur, financieel directeur, aangeduide dienstmedewerkers, etc. (Lismont, 2019). VVSG benadrukt mede de coördinatie gericht op (kosten-)efficiëntie en op vlak van IT en, bij voorkeur gestuurd vanuit het MAT (VVSG, 2018).

Voor de fusierende gemeentes werd ten tweede een fusiedraaiboek<sup>13</sup> uitgewerkt door o.a. het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) in samenwerking met VVSG, waarin een aantal belangrijke onderdelen van het fusietraject worden

---

<sup>13</sup> Zie [link](#)

uiteengezet. Bovendien biedt het ABB begeleiding bij de fusie, onder meer via het opzetten van een fusiebegeleidingsteam (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2017).

### Faalfactoren

Aandacht hebben voor beleidsmatige consolidatie is er vooral op gericht voldoende de verschillende heersende noden in kaart te brengen en mee te nemen in het meerjarenplan, versus een anderzijds te zeer intern gerichte focus. In de eerste plaats wordt gekeken naar het engageren van alle gemeentelijke diensten (transversaal werken), maar ook alle entiteiten die verplicht de BBC-methodiek dienen toe te passen. Echter, om zoveel mogelijk input te kunnen vergaren en het beleid te streamlijnen dienen de gelinkte beleidsuitvoerende entiteiten (in brede zin) eveneens aangesproken en betrokken te worden. Uit het eigen contact met een aantal gemeentes worden vaak de politie- en hulpverleningszones aangehaald als relevante spelers. Deze zones dienen de BBC-regelgeving niet te volgen, desalniettemin is het voor deelnemende lokale besturen toch belangrijk mede van de activiteiten van dergelijke beleidsactoren op de hoogte te zijn, op zowel beleidsmatig als financieel vlak. Momenteel heerst omtrent deze zones nog te weinig transparantie (Panelgesprek, 2019). Deze opmerking werd ook gemaakt ten opzichte van de intercommunales.

Als we in detail kijken naar de integratie van OCMW in gemeente als illustratie voor consolidatie, dan dienen besturen onder andere op intern vlak aandachtig te zijn voor de samenhang in dienstverlening tussen beide rechtspersonen, met aandacht voor effectiviteit en efficiëntie (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente Mol](#), z.d.) en de invloed van de politieke tegenstellingen op de maatschappelijke dienstverlening. Het consensusmodel, dat onderdeel uitmaakt van het OCMW-bestuursmodel, moet zoveel als mogelijk ingepast worden in het meerderheid-vs.-oppositiemodel dat van kracht is in gemeenten. Daarnaast houdt men best rekening met het feit dat het beleid van gemeenten meer in de kijker staat, o.a. onder invloed van de media, en dat verkiezingsgevoelige motieven een grotere rol spelen gedurende het volledige beleidsproces (VVSG, 2018).

### Waarom

#### Minimalistisch

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 1, PUNT 1.2, ONDERDEEL 1.2.2

*De autonome gemeente- en provinciebedrijven en de welzijnsverenigingen maken hun meerjarenplannen op volgens hetzelfde concept en dezelfde logica als hun moederbesturen. Dat komt de herkenbaarheid voor de raadsleden, de transparantie en de democratische controle ten goede en maakt het ook makkelijker om te werken met een geïntegreerde planning over de verschillende entiteiten heen die in een bepaalde gemeente...actief zijn.*

*Die geïntegreerde planning kan vorm krijgen door te werken met één gezamenlijke doelstellingenboom. De staat van het financieel evenwicht voor het moederbestuur bevat in elk geval informatie over de geconsolideerde evenwichtsindicatoren*

BESLUIT VLAAMSE REGERING VAN 30 MAART 2018 OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS, TITEL 6

*De minister bepaalt de afwijkingen die gelden voor de autonome gemeentebedrijven, welzijnsverenigingen en projectverenigingen, vermeld in het eerste lid, wat betreft de vorm en inhoud van de diverse onderdelen van de beleidsrapporten.*

////////////////////////////////////

BESLUIT VLAAMSE REGERING VAN 30 MAART 2018 OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS, TITEL 5, HOOFDSTUK 7

Artikel 109

*De boekhoudsoftware voorziet in de mogelijkheid om digitale gegevens van derden te verwerken die gebaseerd zijn op open standaarden.*

*De minister kan de open standaarden, vermeld in dit artikel, bepalen.*

DECREET BETREFFENDE HET LOKAAL SOCIAAL BELEID VAN 9 FEBRUARI 2018<sup>14</sup>, HOOFDSTUK 2

Artikel 4

*Het lokaal bestuur ontwikkelt een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid dat deel uitmaakt van het meerjarenplan.*

Artikel 5

*Het beleid dat het lokaal bestuur voert inzake betrokkenheid en inspraak van burgers houdt in het kader van het lokaal sociaal beleid rekening met de meest kwetsbare burgers met inachtnaam van participatiemethodieken die afgestemd zijn op de doelgroep.*

*Het lokaal bestuur betreft de lokale actoren bij de voorbereiding, monitoring en bijsturing van het lokaal sociaal beleid.*

Artikel 6

*Het lokaal bestuur kan een lokaal sociaal beleid, of delen daarvan, ontwikkelen in samenwerking met andere lokale besturen*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 1, PUNT 1.2, ONDERDEEL 1.2.2

*...Op die manier kan een geïntegreerd lokaal sociaal beleid maximaal worden gerealiseerd: beide rechtspersonen kunnen samen één doelstellingenboom hebben, waarbij de doelstellingen van het OCMW en die van de gemeente vervlochten kunnen zijn. Ook het financiële evenwicht wordt beoordeeld voor de gemeente en het OCMW samen. Dat in het meerjarenplan geen gemeentelijke bijdrage aan het OCMW meer wordt ingeschreven past volledig in dezelfde filosofie*

CHECKLIST

- Zet in op geconsolideerd beleid en beheer door beleidsuitvoerende entiteiten te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en –uitvoering.
- Focus in de eerste plaats op de entiteiten die eveneens onder de BBC-regelgeving vallen (de BBC-perimeter) en op de uitbouw van een gemeenschappelijke doelstellingenboom.
- Verbreed daarnaast, baserend op bv. de stakeholdersanalyse, de aandacht op ‘verlengd lokaal bestuur’ (consolidatiekring), vanuit een gedeelde visie.
- Maak gebruik van het meerjarenplan als coördinatie-instrument, in de communicatie over de visie en doelstellingen alsook voor de opvolging en rapportering van de prestatie-informatie (zie infra, [4.3.1.](#)).
- Stel, indien mogelijk, in teken van de rapportering de BBC-software open voor externe entiteiten.

<sup>14</sup> Zie [link](#)

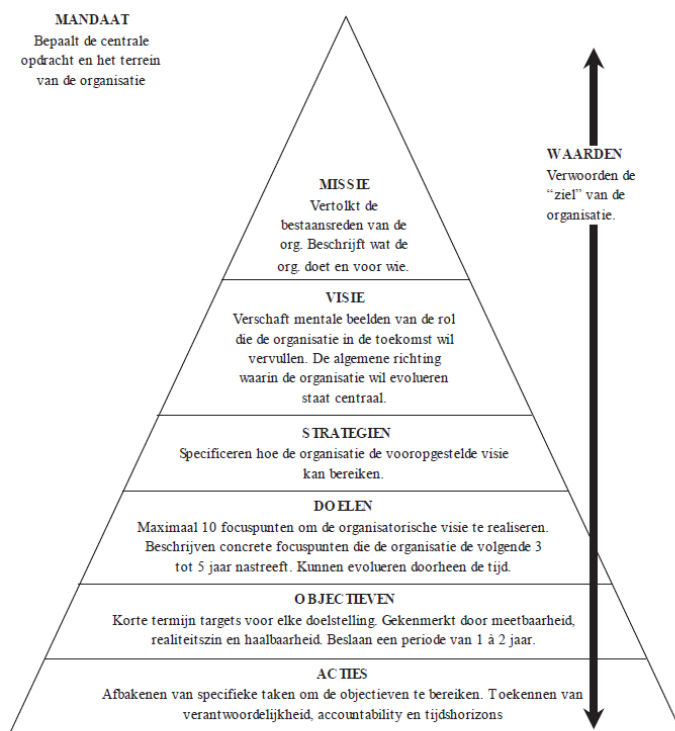
**4.2. Beleidsbepaling**

*4.2.1. Opstellen MJP*

<b>Wat</b>	<b>Succesfactoren</b>
<p>De <b>opmaak van een meerjarenplan</b> kent zijn nut op meerdere vlakken voor lokale besturen. Zo helpt het o.a. volgens Desmidt en Heene (2005) om richting en voorrang te geven aan bepaalde beleidsactiviteiten. Het kan de werking van diensten afbakenen en de verbinding tussen diensten vergroten, bijvoorbeeld door te werken met horizontale doelstellingen. Het gaat met andere woorden over het vastleggen van de kerntaken, waarbij het bestuur keuzes maakt gebaseerd op hetgeen ze wettelijk MOETEN doen, wat ze WILLEN doen - de politieke streefdoelen, missie &amp; visie, etc. - en dat allemaal binnen de (financiële) grenzen van wat zij KUNNEN doen rekening houdend met de aanwezige capaciteit (in Platteau &amp; Schreurs, 2018). De beleidsvoornemens van de politiek verantwoordelijken, alsook waar de aandacht niet (meer) op gelegd wordt, komen zo meer expliciet in beeld en het meerjarenplan kan als basis dienen in de communicatie (zie supra, 4.3.2.) met interne en externe betrokkenen (in George &amp; Desmidt, 2013). Het is bovendien aan te bevelen een zo goed mogelijk idee te hebben van de achterliggende beleidstheorie van een meerjarenplan. Deze beleidstheorie slaat meerbepaald op de aspecten van een beleidsinitiatief, zoals omschrijving problematiek, veronderstellingen, processtappen, in te zetten middelen, etc., en de gewenste resultaten (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, &amp; Bouckaert, 2007; Van Goethem, 2015). Menig auteurs (Bryson 2011; George, Desmidt, &amp; De Moyer 2016) benadrukken tevens het belang om voorafgaand aan de start van de MJP-planningsproces duidelijk de objectieven en de functionaliteit achter en van dergelijk meerjarenplan te onderstrepen, eventueel d.m.v. toelichtingen aan alle betrokkenen (in George, Desmidt, Cools, &amp; Prinzie, 2018). Eén van de eigen bevraagde gemeentes bewoorden dit als een denken en manier van werken waarin bewust afstand wordt gedaan van handelen o.b.v. intuïtie.</p>	
<b>Faalfactoren</b>	
<p>Het opstellen van een meerjarenplan gaat m.a.w. over de uitbouw van een perspectief op de lange(re) termijn gekoppeld aan de operationele realiteit, om zo ook de dagelijkse werking van diensten te sturen in één en dezelfde richting: van het goedgekeurde beleidsprogramma. Bij de opmaak van elk nieuw meerjarenplan dient men ervoor te zorgen dat alle nodige kennis aangaande het BBC-verhaal en de inhoudelijke betekenis wordt overgebracht. Dit geldt in het bijzonder wanneer er sprake is van een nieuwe beleidsploeg, maar evenzeer om gelijkschakeling op dit vlak te verzekeren tussen de verschillende administratieve diensten. Sommige diensten zijn immers door voormalige sectorbepalingen meer vertrouwd met het concept van strategische planning (Rekenhof, 2019). Bovendien wordt het BBC-instrumentarium door heel wat lokale besturen als gecompliceerd ervaren (Van Haelter, Broucker, Vos, Voets, &amp; Steen, 2018).</p>	
<b>Hoe</b>	<b>Succesfactoren</b>



Over de 'Hoe' van de opmaak van een meerjarenplan baseren we ons allereerst op de beschrijving van de praktijk bij OCMW Wichelen door Audit Vlaanderen (z.d.) en op onderstaande figuur. Audit Vlaanderen geeft aan dat lokale besturen hun verhaal steeds dienen op te bouwen vanuit de eigen missie, en bijhorende vertaling in een visie voor de komende legislatuur. De 'missie' gaat over de doelgroep waarvoor men zich inzet, over de prestaties als lokale organisatie en over de gewenste impact. Het bevat kernachtig de hoofdoelen van een lokaal bestuur en is gericht op de lange termijn, over de legislaturen heen. De missie wordt elke legislatuur geconcretiseerd in een visie en dient als stimulans door de vooruitzichten te schetsen voor de legislatuurperiode, of voor een tijdsspanne van 3 à 5 jaar (Platteau & Schreurs, 2018). Deze visie wordt zowel intern bepaald voor de organisatie als extern in teken van de gewenste impact op de omgeving. Zowel de missie als de visie moeten eenduidig zijn voor alle betrokkenen binnen het beleidsproces (Desmidt & George, 2013).



De bouwstenen van strategieformulering: de strategische piramide (Desmidt en Heene, 2005)

Figuur 6: Strategische cascade opmaak meerjarenplan (uit Desmidt & George, 2013, p.10)

Deze interne als externe blik dient ook gehanteerd te worden bij het uitwerken van de omgevingsanalyse, gecombineerd met de nodige input op basis van participatie (zie [Participatie meerjarenplan \(MJP\)](#)).

Gekoppeld aan deze 'goede praktijk' formuleerde Audit Vlaanderen een aantal aandachtspunten:

- Zorg voor een duidelijke link tussen missie/visie en de doelstellingencascade
- Koppel deze planningsfase ook aan de fasen van de beleidsopvolging en –evaluatie door indicatoren vast te leggen, alsook de monitoring zelf te specificeren en de bijhorende verantwoordelijken en de voorwaarden van de communicatie van de resultaten te bepalen. Stel hiervoor bij voorkeur een informatiematrix samen waarin de gerichte communicatie en het soort informatie per belanghebbende wordt vermeld (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente & OCMW Mol, z.d.](#)). Een voorbeeld van zo'n informatiematrix is terug te vinden bij de beschrijving door Audit Vlaanderen van



[goede praktijk van de gemeente en OCMW Mol](#). Deze beleidsinformatie kan vervolgens bekend worden gemaakt binnen de organisatie (op het intranet, d.m.v. interne toelichtingen, etc.) en ook breder (via de gemeentewebsite, vermelding in het gemeentelijke tijdschrift, etc.).

- Maak een overzicht van de beleidsinitiatieven door gebruik te maken van de A3-methodiek. Het idee bij de A3-methodiek is het samenvatten en weergeven van de kern van het meerjarenplan, of een afgeleid document per beleidsdomein of dienst, op twee A4'tjes of één A3 (VVSG, z.d.).

Op basis van bovenstaande kan de opmaak van een MJP in kort worden samengevat als een systematisch proces in volgende stappen:

**Stap 1.** Bepaling van de **agenda** (belangrijke data, deadlines, etc.) en uit te voeren stappen, mits akkoord over de organisatie heen (Idea Consult, 2013).

**Stap 2. Afbakenen** van het beleid o.b.v. interne input, zoals omgevingsanalyse (OA), partijprogramma's, bestuursakkoord, inspiratienota's (per domein) of memorandum vanuit de administratie (ABB, VVSG, 2012), en input van buitenaf, d.m.v. bijvoorbeeld burgerbevragingen, hanteren van de VN-Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen als kapstok, etc.

De aangestipte omgevingsanalyse is zeer belangrijk voor de afbakening van de beleidsinitiatieven. Bij deze oefening, bestaande uit een interne en externe analyse, proberen lokale besturen via onder andere de SWOT-analyse meer duiding te verkrijgen over de werking van de organisatie (SW) en beïnvloedende factoren van buitenaf (OT). Een externe analyse zal helpen een beeld te vormen van de externe betrokkenen (via stakeholdersanalyse) en de maatschappelijke ontwikkelingen (bv. via de DESTEP-methode). Beide analyses brengen de bestaande verwachtingen naar voren, evenals de maatschappelijke kwesties die een zekere impact kunnen hebben op de beleidscontext (Desmidt & George, 2013).

Deze analyse zal vervolgens ook doorwerken in de memoranda van onder meer de administratie binnen een lokaal bestuur (Platteau & Schreurs, 2018). Voortvloeiend uit de omgevingsanalyse kan men een zogenaamde confrontatiematrix opstellen voor de bepaling van de strategische initiatieven, door de sterkten en zwakten van de organisatie ten opzichte van de opportuniteiten en bedreigingen te leggen. Door middel van de confrontatiematrix blijft een omgevingsanalyse niet louter beperkt tot een schets van de huidige stand van zaken (Idea Consult, 2013).

**Stap 3.** Vastleggen van de **beleidsfocuspunten** voor de legislatuurperiode. Er zijn besturen die bewust in zogenaamd 'conclaf' gaan om deze punten vast te leggen. Zo'n conclaf kan bestaan uit het beleidsniveau, het MAT en/of medewerkers uit de administratie.

**Stap 4.** De **vertaling in beleidsdoelstellingen**. Zoals aangehaald dient bij dit aspect sprake te zijn van reële wisselwerking tussen en aftoetsing van het beleid met de administratie (zie supra, [4.1.1.1](#)) om de doelstellingen af te lijnen, wat door de lokale besturen ook meer en meer wordt aangemoedigd (ABB, VVSG, 2012; Desmidt & George, 2013; Panelgesprek, 2019). Deze wisselwerking kan plaatsvinden in onder andere clusters; samengesteld per beleidsdomein, clusters van overeenkomstige diensten, etc. Clustering is met andere woorden niet puur een financieel gegeven, zoals bij budgethouderschap, maar kan ook binnen de beleidscyclus als hulpmiddel dienen (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 4: Organiseren en organisatieontwerp, 2018). Uit de eigen interviews bleek evenwel dat de softwarehuizen clustervorming vooralsnog te eenzijdig benaderen vanuit financieel oogpunt.

**Stap 5.** De **lijst van doelstellingen verkleinen** door bewuste keuzes te maken en de prioritaire doelstellingen te bepalen. Dit is primair de verantwoordelijkheid van het beleid. Hierbij dient men de kwaliteit van de doelstellingen voorop te stellen boven de kwantiteit: 'less is more'.

**Stap 6.** Verdere **vertaling** van de doelstellingen (strategisch niveau) **naar actieplannen & acties** (tactisch en operationeel niveau). De verdere uitbouw van de doelstellingencascade is eerder een taak van de diensten (ABB, VVSG, 2012) of van de teams. Echter, met de invoering van de BBC2020-regelgeving is de focus verschoven naar prioritaire actieplannen en prioritaire acties, waardoor de mandatarissen samen met de administratie het beleid opbouwen vanuit het tactische en operationele niveau van beleid. In plaats van diensten kunnen ook teams deze taak (mee) uitvoeren. Laatstgenoemde

werd bij één van de geanalyseerde gemeentes geïnitieerd om dienstoverschrijdend te kunnen werken, namelijk door teams samen te stellen op basis van specifieke onderwerpen of beleidskwesties.

Bovenstaande bepaling van doelstellingen – actieplannen – acties hangt ook sterk af van het beschikbaar (totaal-) budget.

Theoretisch wordt de kwaliteit van een beleidsplanningsproces beïnvloed door de mate waarin deze bepaling systematisch verloopt, alsook in hoeverre er effectief sprake is van deelname van de verschillende belangengroepen bij deze fase (George, Desmidt, & De Moyer, 2017).

Dit MJP-proces vereist eveneens dat de rechtstreeks betrokken actoren over de nodige vaardigheden beschikken om de geconstateerde noden/problemen te vertalen in een visie voor de komende legislatuur en de mogelijke beleidsopties kunnen genereren (George, Desmidt, Cools, & Prinzie, 2018). Verder is er ook behoefte aan interne vormingssessies over de inhoud en de opmaak van het MJP en de rol van elke betrokkene hierbij. De manier waarop de missie, visie, bestuursakkoorden, etc. worden omgezet in beleidsplannen creëert bewustwording en moet dus zeker een onderdeel zijn van deze interne opleidingen (ABB, VVSG, 2012). Zo organiseerde de stad Aalst in het verleden telkens twee halve BBC-opleidingsdagen voor de afgevaardigden van alle stadsdiensten rond enerzijds het beleidsmatige luik en anderzijds de financiële vertaling. Dergelijke toelichtingssessies werden ook georganiseerd voor het college van burgemeester en schepenen (Idea Consult, 2013).

Daarnaast is er nood aan **een coördinator of procesbeheerder**, zijnde een persoon (vb. beleidscoördinator, algemeen en/of financieel directeur) of groep (vb. MAT, MJP-stuurgroep) die het volledige proces begeleid en oog heeft voor de opgestelde planning en deadlines. Een projectfiche kan hierbij als hulpmiddel dienen (zie verder). Een coördinator dient voldoende attent te zijn voor:

- hetgeen gaande is binnen als buiten de organisatie
- voor interne en externe participatie en overleg
- voor open communicatie

Deze persoon beschikt bovendien over voldoende nodige vaardigheden op vlak van begeleiding van het beleidsproces en heeft geloof in de goede afloop ervan. De coördinator moet hierbij de steun genieten van zowel de politieke als de ambtelijke zijde (ABB, VVSG, 2012; George en Desmidt, 2013; Hondeghem, Van Dooren, De Rynck, Verschuere, & Op De Beeck, 2013). De vermelde nood aan vaardigheden vergt eveneens dat coördinatoren en verantwoordelijken van het MJP-proces de vereiste opleidingen hebben genoten (George, Desmidt, & De Moyer, 2017). Deze begeleiding moet overigens niet enkel onder de verantwoordelijkheid vallen van één persoon of groep. Het proces kan opgedeeld worden in deelproces, met een coördinator per deelproces (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente & OCMW Ledegem](#), z.d.).

Een praktijkvoorbeeld ter illustratie om de opmaak van het MJP, en de omgevingsanalyse, systematisch aan te pakken wordt aangereikt door de gemeente en het OCMW van Ledegem. Dit lokaal bestuur maakt voorafgaand aan dit proces een document, bestempeld als ‘projectfiche’<sup>15</sup>, op waarin de belangrijkste aspecten (interne & externe participatie, planning, doelstellingen en mijlpalen en gelieerde kosten en baten) overzichtelijk worden weergegeven, afgestemd en voorgelegd ter instemming door het managementteam en het college. Deze projectfiche is vrij beschikbaar doorheen de organisatie en wordt verder uitgebreid en aangepast tijdens het verloop van het meerjarenplanproces. Na afloop worden zowel het proces als de fiche besproken en deze bespreking vormt de basis voor van nieuw of soortgelijk proces (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente & OCMW Ledegem](#), z.d.).

<sup>15</sup> Een voorbeeld van een projectfiche voor de opmaak van een meerjarenplan is terug te vinden via <https://overheid.vlaanderen.be/goede-praktijken/projectfiche-voor-de-opmaak-van-de-omgevingsanalyse-en-het-doelstellingskader>

## Faalfactoren

Wanneer de sequentie van missie/visie > interne/externe analyse & participatie (intern & extern) > vertaling in een doelstellingencascade niet of slechts in beperkte mate plaatsvindt tijdens de meerjarenplanning bestaat het risico dat beleidsactiviteiten weinig samenhang kennen, richting missen en/of niet gekaderd zijn binnen de beleidscontext en – verwachtingen (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: OCMW Wichelen](#), z.d.). Het is van belang genoeg input te verwerven, evenals communicatie en informatie te voorzien aangaande het meerjarenplan, zowel tijdens als na de opstelling. De focus moet liggen op de rol en engagement van elke belanghebbende binnen als buiten de organisatie. Zo'n betrokkenheid kan vergroot worden door o.a. een doorvertaling van het MJP op dienstniveau, eventueel aangevuld met individuele doelstellingen, en regelmatige evaluatie, voor de dienstmedewerkers (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: stad Oudenaarde](#), z.d.). Deze link tussen de (dagelijkse) dienstwerking en het MJP helpt om de dagelijkse beleidswerking overeen te stemmen met het meerjarenplan en de heersende verschillen op vlak van strategische planning weg te werken (eigen analyse). Hetzelfde geldt bij het vastleggen van het prioritair beleid, dat expliciet en in detail wordt voorgelegd aan de gemeenteraad (ABB, VVSG, 2012). Om de betrokkenheid van de gemeenteraad, voor wie het MJP in eerste instantie bedoeld is, bij dit MJP-proces te verhogen kunnen tussentijdse toelichtingssessies georganiseerd worden aan het begin, bij de vormgeving van de doelstellingenboom, als tijdens de legislatuur over de stand van zaken (Idea Consult, 2013). Ook de gelieerde beleids- en opvolgingsrapporten dienen voldoende achtergrondinformatie te bevatten, alsook omgezet te worden in bondige en leesbare varianten. Belanghebbenden moeten immers over de mogelijkheid beschikken om op een gedegen manier de beleidsuitvoer (zie infra, [4.3.1.](#)) te monitoren en hieromtrent inzicht op te bouwen (ABB, VVSG, 2012).

Wees echter aandachtig voor een overdaad aan informatie en berichtgevingen, met als gevaar dat de bomen door het bos niet meer zichtbaar zijn.

## Waarom

### Minimalistisch

DECREET OVER HET LOKAAL BESTUUR VAN 21 DECEMBER 2017, TITEL 4, HOOFDSTUK 1, AFDELING 2

Artikel 255

*In de strategische nota van het meerjarenplan worden de beleidsdoelstellingen en de beleidsopties voor het extern en intern te voeren beleid geïntegreerd weergegeven.*

*In de financiële nota van het meerjarenplan wordt de financiële vertaling van de beleidsopties van de strategische nota weergegeven en wordt verduidelijkt hoe het financiële evenwicht wordt gehandhaafd.*

*De toelichting van het meerjarenplan bevat alle informatie over de verrichtingen in het ontwerp van meerjarenplan die relevant is voor de raadsleden om met kennis van zaken een beslissing te kunnen nemen.*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 1, PUNT 1.2, ONDERDEEL 1.2.1

*In principe vertrekt een bestuur voor de opmaak van zijn meerjarenplan vanuit de omgevingsanalyse. Die geeft een beeld van de behoeften van de interne en externe belanghebbenden, van de sterktes en zwaktes van het bestuur en van de bedreigingen en de opportuniteiten waarop het kan inspelen. De acties en actieplannen die de besturen plannen en de beleidsdoelstellingen die ze vooropstellen, beogen in te spelen op de lokale uitdagingen.*

*Ook het bestuursakkoord, als het bestuur dat heeft, reikt informatie aan om het meerjarenplan uit te werken*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 2, PUNT 2.2

*De administratie werkt samen met het uitvoerend orgaan het ontwerp van het meerjarenplan uit. De algemeen directeur en de financieel directeur stellen het op in overleg met het managementteam*

DECREET OVER HET LOKAAL BESTUUR VAN 21 DECEMBER 2017, TITEL 2, HOOFDSTUK 3

Artikel 181

*Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de diensten van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de diensten van de gemeente en van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, alsook de interne communicatie....*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 2, PUNT 2.1

*Bij het ontwerp van het meerjarenplan hoort ook documentatie. Die omvat alle achtergrondinformatie die nuttig is om het meerjarenplan te beoordelen, zonder dat ze essentieel is voor de beoordeling die de raadsleden moeten maken, aangezien de essentiële informatie in het beleidsrapport zelf opgenomen moet zijn. De documentatie geeft bijkomende duiding bij de geplande verrichtingen die zijn ingeschreven in het ontwerp van het meerjarenplan dat aan de raadsleden wordt voorgelegd. Ze moet ertoe bijdragen dat beter tegemoetgekomen wordt aan de informatiebehoeften (van de raadsleden).*

#### CHECKLIST

- Bepaal de focuspunten voor de komende legislatuurperiode, gebaseerd op hetgeen jullie als lokaal bestuur MOETEN, WILLEN en KUNNEN doen.
- Licht, voorafgaand aan het MJP-proces, het objectief en het nut van een meerjarenplan toe aan alle betrokkenen.
- Leg de link met de eigen (dagelijkse) werking.
- Houd bij de opmaak van het MJP-rekening met de opeenvolging missie/visie > interne/externe analyse & participatie (intern & extern) > vertaling in een doelstellingencascade.
- Stel een coördinator aan die het MJP in goede banen leidt en ondersteun deze persoon in die rol (o.a. door de kans te bieden relevante opleidingen te volgen).
- Communiqueer voldoende over het meerjarenplan (zowel vóór als tijdens de uitvoer), vb. via de A3-methode en gebruik makend van de informatiematrix. Let echter op voor een overdaad aan informatie!

4.2.2. Formuleren van beleidsdoelstellingen en indicatoren

4.2.2.1. Beleidsdoelstellingen

<p><b>Wat</b></p>	
<p>Succesfactoren</p>	
<p>Als we het hebben over de formulering van de beleidsdoelstellingen gaat het meer specifiek over de uitwerking van de beleidsdoelstellingen en de verdere detaillering van de doelstellingencascade (doelstellingen – actieplannen – acties). Gezien een groot deel van de (dagelijkse) werking te maken heeft met terugkerend beleid (Idea Consult, 2013) is dit procedé niet louter beperkt tot de overeengekomen beleidspunten van de nieuwe legislatuur, maar kijkt het eveneens naar de toepassingsmogelijkheden voor de recurrente activiteiten als voor de interne organisatie. Eens vastgelegd wordt idealiter over dit doelstellingenkader gecommuniceerd, is het gekend en gedragen doorheen het lokaal bestuur, en wordt het regelmatig opgevolgd en bijgestuurd indien nodig (Audit Vlaanderen, <a href="#">Goede praktijk: gemeente Zaventem</a>, z.d.)</p>	
<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="margin-right: 20px;"> <p><b>Uitgesplitst in cascade</b></p> </div> <div style="border: 2px solid #4F81BD; border-radius: 15px; padding: 10px; display: flex; flex-direction: column; align-items: center;"> <div style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 5px 20px; margin-bottom: 5px;">Prioritaire doelstellingen</div> <div style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 5px 20px; margin-bottom: 5px;">Niet-prioritaire doelstellingen</div> <div style="background-color: #4F81BD; color: white; padding: 5px 20px;">Niet in doelstellingen opgenomen</div> </div> <div style="margin-left: 20px;"> <p><b>Overig beleid</b></p> </div> </div>	
<p><i>Figuur 7: Opdeling naar 'soort' beleid (eigen figuur)</i></p>	
<p>De Vlaamse regelgever heeft de formulering van de beleidspunten ingedeeld in '<b>prioritair beleid</b>', '<b>niet-prioritair beleid</b>' en '<b>niet in doelstellingen opgenomen verrichtingen</b>' of NIDOV (zie figuur). Deze zogenaamde NIDOV vallen samen met het niet-prioritair beleid onder de noemer 'overig beleid' (ABB, z.d.). Deze termen scheppen verwarring (Rekenhof, 2019), want prioritair beleid heeft minder met focus te maken maar duidt eerder op de monitorings- en rapporteringswijze. De prioritair doelstellingen, actieplannen en acties worden gedetailleerd opgenomen in het meerjarenplan, de jaarrekeningen en de opvolgingsrapportering. Het bepaalt m.a.w. ook de omvang van dergelijke rapporten. Deze karakterisering vereist dus een bewuste keuze door het lokaal bestuur, in het bijzonder rekening houdend met het beheersmatig aspect (in Van Haelst, 2019). De toekenning van het label 'prioritair' wordt in principe door de gemeenteraad bepaald, als primaire doelgroep van de beleidsrapporten, maar uit eigen onderzoek blijkt voornamelijk het college hierin een stem te hebben. Er werd bijvoorbeeld aangehaald dat bij deze bepaling een combinatie wordt gezocht tussen nood aan gedetailleerde informatie en het bewaken van de politieke kwetsbaarheid. De niet-prioritaire doelstellingencascade wordt daarentegen meer algemeen vermeld in de beleidsrapporten.</p>	
<p><b>Faalfactoren</b></p>	

//

Ondanks bovenstaand beschreven onderscheid blijft het advies om voor elk beleidstype voldoende prestatie-informatie te verzamelen, ter ondersteuning van intern of extern gerichte (beleids-)beslissingen (Idea Consult, 2013; Van Orshoven & Bouckaert, 2016). Hou anderzijds ook voldoende rekening met het behoud van het totaaloverzicht van de gegevens en de vereiste coördinatie bij de uitwerking van de doelstellingencascade, zeker in het geval van horizontale doelstellingen. We zijn daarnaast van mening dat het onderscheid tussen de verschillende beleidstypes ook voor de gecontacteerde softwarehuizen niet helemaal duidelijk is. In sommige systemen moet NIDOV alsnog in een doelstellingencascade worden omgezet, terwijl het specifiek gaat over verrichtingen die NIET in doelstellingen worden opgenomen. De Vlaamse regelgever dient er m.a.w. over te waken dat de softwarehuizen voldoende de achtergrond kennen van het onderscheid in de beleidstypes en hun weergave in de rapportering.

## Hoe

### Succesfactoren

#### PROCES:

Verschillende gemeentebesturen werden door ABB & VVSG (2012) bevraagd naar hun praktijken rond de opmaak van doelstellingen. Zowel het college als het MAT kwamen bij deze fase naar voren als sleutelactoren (ABB, VVSG, 2012; Idea Consult, 2013). Het college kan, op basis van de informatie aan het begin van het MJP en de opgetekende missie/visie, de opgestelde doelstellingen al dan niet aftoetsen met de administratie (cluster verantwoordelijken, diensthoofden, diensten, etc.) en andere betrokkenen (vb. burgers), begeleid door het MAT. In één van de geanalyseerde gemeentes was er zelfs sprake van een dynamisch proces tussen beleid en administratie. Daarna volgt de operationele vertaling en koppeling aan het budget. De operationele vertaling behoort volledig toe aan de administratie (zie verder). We willen bovendien graag benadrukken dat niet elke doelstelling, actieplan of actie ook financieel (budgettaire koppeling) tot uiting moet komen (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente Zaventem](#), z.d.)

Doorheen deze gids wordt meermaals het **belang van eigenaarschap** m.b.t. de verschillende fasen en aspecten van het MJP, zoals doelstellingencascade en indicatoren, onderstreept. Ook in deze fase is dit relevant. Het creëren van eigenaarschap betekent in de eerste plaats dat voor elke (prioritaire) doelstelling een verantwoordelijke wordt aangeduid (persoon of groep). Deze monitort de uitvoering, communiceert op een verstaanbare en zichtbare manier over de (tussentijdse) resultaten, stuurt bij wanneer nodig en is ook de contactpersoon van de specifieke doelstelling (naar Poister, 2005). Dergelijke functie vormt een belangrijke link tussen beleidsplanning en beleidsuitvoering, over de organisatie heen (in George & Desmidt, 2013), en maakt de uitvoerders eveneens aansprakelijk in functie van de beleidsobjectieven (in Speklé & Verbeeten, 2014). Ingeval van horizontale doelstellingen die betrekking hebben op meerdere diensten, kan het eigenaarschap ook gedeeld worden over de organisatie heen.

Ook voor actieplannen en acties kan nagedacht worden in termen van eigenaarschap. Deze bepaling zal zich in veel gevallen voltrekken binnen de administratie, met goedkeuring achteraf door het politieke niveau, en behoren tot het takenpakket van de diensthoofden (ABB, VVSG, 2012; Idea Consult, 2013). Zo motiveerde gemeente Zaventem elke dienst om bij de opstelling van het nieuwe budgetrapport minstens drie (extra) actieplannen of acties te formuleren, met bijbehorende indicatoren. Deze werden vervolgens samen met de diensthoofden verder besproken. Gekoppeld aan deze 'goede praktijk' formuleerde Audit Vlaanderen een aantal aandachtspunten:

- Zorg ervoor dat de actieplannen en acties worden gekaderd binnen de ontworpen doelstellingenboom en voeg samen

waar mogelijk (over de diensten heen). In het eigen onderzoek lag bij een gemeente de verantwoordelijkheid hiervoor bij de financiële dienst.

- Organiseer de nodige interne vorming(en) over het opstellen en uitwerken van actieplannen, acties en indicatoren
- Voorzie deze actieplannen, acties en indicatoren ook tijdens de beleidsuitvoering van voldoende achtergrondinformatie.

(Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: Gemeente Zaventem](#), z.d.)

**FORMULERING:**

Om een duidelijke richting te kiezen en de beleidsactiviteiten te kunnen opvolgen is het nodig dat beleidsdoelstellingen op een heldere manier geformuleerd worden. De keuze is overigens vrij aan de lokale besturen om doelstellingen verder op te delen in strategische en operationele doelstellingen. Strategische doelstellingen geven algemeen de ambities van het bestuur weer, met opvolging door o.a. een effectindicator (meten van toestands- of attitudewijziging). Een operationele doelstelling preciseert deze verder, met opvolging door o.a. een outputindicator (Bouckaert, Van Reeth, Auwers, & Verhoest, 1998).

Een veelgebruikte methode, ook bij de geanalyseerde gemeentes, om (operationele) doelstellingen concreet te maken is dus de toepassing van het zogenaamde **SMART-principe**. Er wordt dan gestreefd te voldoen aan volgende voorwaarden: **Specifiek** = een doelstelling moet afgelijnd zijn, begrijpelijk, en een antwoord bieden op vragen als

- Wat is het streefdoel, en de achterliggende beweegreden?
- Wie is betrokken? Is het lokaal bestuur de drijvende kracht of eerder de regisseur?
- Binnen welk beleidsdomein of -gebied, intern of extern?
- Binnen welke tijdsspanne?

**Meetbaar** = de meetbaarheid, in teken van na te streven kwalitatieve/kwantitatieve resultaten, is een belangrijk aspect binnen zowel de uitvoering, de opvolging als de beoordeling achteraf van het beleid

**Afgesproken** = draagvlak, onder andere o.b.v. overleg vooraf, bij de verschillende belanghebbenden en verantwoordelijken van de beleidsrealisatie

**Realistisch** = de doelstellingen moeten naast motiverend (streven naar impact) ook realistisch zijn om te bereiken, bijvoorbeeld a.d.h.v. een haalbaarheidsanalyse gekoppeld aan eerdere resultaten. Indien niet het geval, kan het demotivatie in de hand werken

**Tijdsgebonden** = de vastgelegde tijdsspanne voor het bereiken van de vooropgestelde objectieven. Het bepaalt mede de mijlpalen en wanneer de metingen moeten plaatsvinden.

(Van Goethem, 2015).

Eén gemeente haalde aan dat zij het formuleren van doelstellingen beschouwen als een evenwichtsoefening tussen het concreet (tastbaar) genoeg verwoorden van doelstellingen, maar anderzijds ook voldoende ruim om in te kunnen spelen op opportuniteiten.

Aangezien strategische doelstellingen in de eerste plaats inspirerend en engagerend van aard zijn, kan een concrete maar minder bezielende methode zoals de SMART-formulering hier mogelijk te weinig aan beantwoorden. Een alternatieve optie kan zijn om de doelstellingen **AMORE** (o.a. Ambitueus, Motiverend, Onderscheidend) te beschrijven, de actieplannen **MAGIE** (o.a. Meetbaar, Gecommuniceerd, Engagerend) en de acties vervolgens SMART (Idea Consult, 2013; Platteau & Schreurs, 2018).



In dezelfde lijn reikt Idea Consult (2013) een handig **toetsingsmiddel** aan ter ondersteuning van de **opmaak** van de **doelstellingencascade**, in het bijzonder bij actieplannen en acties.

*Opmaak doelstellingencascade*

*= werkwoord m. b. t. de wijziging + subject (focus) van de doelstelling/actieplan /actie  
+ doelgroep + graad (grootte, percentage, ...) van de wijziging + tijdsplan*

Een voorbeeld om bovenstaande te verduidelijken is de actie: *het aantal gemeentelijke sportactiviteiten (subject) voor mensen met een beperking (doelgroep) verhogen (werkwoord m.b.t. de wijziging) met 50 (graad van de wijziging) tegen 2025 (tijdsplan).*

Daarnaast wordt aangeraden om ook na te denken over bijpassende indicatoren. Het helpt immers om de verwoording van de doelstellingencascade scherper te stellen en te verduidelijken. Als voorbeeld nemen we een actie rond het verhogen van de gemiddelde score van tevredenheid na de speelpleinwerking. Een bijhorende indicator kan in dat geval volgende specificeren: de gewenste score, mate van de scoreverbetering, tevredenheid over: de locatie, de animatoren, de inhoud van de speelpleinwerking zelf, etc.

Steunend op eigen onderzoek is het aan te raden dat lokale besturen door interne (vb. MAT of algemeen/financieel direct) of externe partijen begeleid worden om de doelstellingencascade uit werken in teken van onder andere toetsing t.o.v. missie/visie, duidelijk scheiding tussen de niveaus van de doelstellingencascade, toepassing van bijvoorbeeld SMART-methode, etc.

Probeer bovendien een overdaad aan doelstellingen te vermijden (Platteau & Schreurs, 2018).

#### Faalfactoren

#### PROCES:

Traditioneel startten lokale besturen een legislatuur met de opmaak van de budgetten. Met de komst van BBC bestaat de basis van de legislatuurperiode uit een meerjarenplan en de vertaling van de beleidsperspectieven in doelstellingen. Het heeft geleid tot een kanteling van een financiële naar een beleidsmatige en langetermijnvisie. Het is een oefening die zowel de gemeenteraad als het college aanbelangd. Hoewel de praktijk bij lokale besturen uitwijst dat de rol van de gemeenteraad hierbij in veel gevallen minimaal is, zou alsnog kunnen gestreefd worden naar betrokkenheid door de gemeenteraad en de raadsleden tussentijds toe te lichten over de opmaak van de doelstellingencascade. Indien de doelstellingen-cascade vervolgens wordt uitgewerkt door samenwerking tussen het college en de administratie moet in de eerste plaats zo veel als mogelijk vermeden worden dat schepenen zich bezighouden met de omschrijving van de operationele beleidsactiviteiten in plaats van het vastleggen van het bredere, strategische kader (ABB, VVSG, 2012). Daarnaast bestaat bij zo'n wisselwerking de kans dat de diensten rekening moeten houden met meerdere schepenen, wanneer er per beleidsdomein meer dan één verantwoordelijke schepenen wordt aangeduid of wanneer deze niet gebaseerd is op het organogram. In dat geval moet de bevoegdheidsverdeling zeker a priori van de wisselwerking geduïd worden. Verder moet de nadruk gelegd worden op de samenhang tussen de beleidsmatige streefdoelen en de dagelijkse werking tijdens de legislatuurperiode. Tot slot dient men zich, gezien de vele domeinsbrede thema's, te hoeden te zeer verkokerd te werken.

#### FORMULERING:

Om de beleidsactiviteiten op te volgen en een duidelijke richting te geven is het aan te bevelen dat de



beleidsdoelstellingen binnen de gehele organisatie op een **heldere manier** geformuleerd worden. Nochtans geeft Van Goethem (2015) aan dat het tegenovergestelde veelal waar is, door een gebrekkig beeld van de beleidscontext en/of ingeval verscheidene belanghebbenden met uiteenlopende belangen mede betrokken zijn bij de bewoording van de doelstellingen. Deze doelstellingen worden immers pas na overeenstemming vastgelegd en uiteindelijk goedgekeurd (Bouckaert, Van Reeth, Auwers, & Verhoest, 1998). Verder kan uit schrik voor reputatieschade, ingeval beleidsobjectieven niet of amper gehaald worden, een lokaal bestuur de voorkeur geven aan een oppervlakkige omschrijving van de doelstellingencascade (in Speklé & Verbeeten, 2014). Echter, door gebrek aan duidelijk afgeijnde meetpunten is het bijna onmogelijk om de mate van uitvoering van de beleidsintenties op een gedegen manier te monitoren en gericht/efficiënt (bij) te sturen (Van Goethem, 2015).

Wees eveneens aandachtig dat de doelstellingen op het juiste niveau geformuleerd worden, namelijk op de strategische trap van de doelstellingencascade. Zoals vermeld kunnen doelstellingen uitgesplitst worden in strategische en operationele doelstellingen, maar beide zijn gericht op de gewenste impact op de beleidsomgeving (Bouckaert, Van Reeth, Auwers, & Verhoest, 1998). De realisatie van de doelstellingen (beoogde effecten) wordt dan verder gepreciseerd op actieplan- (tactisch) en actieniveau (operationeel) (Idea Consult, 2013). De interpretatie omtrent de verschillende niveaus van de doelstellingencascade dient m.a.w. overheen de organisatie gekend te zijn, wat uit één van de interviews uit het eigen onderzoek naar voren kwam als een werkpunt.

## Waarom

### Minimalistisch

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 3, PUNT 3.1

*De beleidsdoelstellingen waar die acties of actieplannen aan gekoppeld zijn, worden in de strategische nota (van het meerjarenplan) opgenomen als prioritaire beleidsdoelstellingen. De aanduiding van prioritaire acties, actieplannen en beleidsdoelstellingen moet de raadsleden toelaten om het beleid te sturen op hoofdlijnen en om te focussen op de aspecten van het beleid die essentieel zijn. Zo kan de strategische nota in principe een beknopt en bevattelijk document blijven.*

*De kwalificatie als prioritaire beleidsdoelstelling houdt in dat de volledige beschrijving van de beleidsdoelstelling in de strategische nota van het meerjarenplan opgenomen wordt.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 3, PUNT 3.2

*Om beter tegemoet te komen aan de informatiebehoeften van de raadsleden, wordt het perspectief van de beleidsdoelstellingen in de beleidsrapporten in dit besluit aangevuld met de prioritaire actieplannen of acties. De besturen kiezen zelf tussen beide opties. De prioritaire actieplannen/acties zijn de belangrijke actieplannen/acties waarover het bestuur communiceert aan de raad. Prioritaire beleidsdoelstellingen worden daardoor voortaan de beleidsdoelstellingen waaraan één of meerdere prioritaire actieplannen/acties gekoppeld zijn. Die aanpassing moet de betrokkenheid van de raadsleden bij het beleid verhogen en het draagvlak voor BBC doen toenemen.*

PERSOONLIJKE COMMUNICATIE MET ABB VAN 22 FEBRUARI 2019

*Een beleidsdoelstelling krijgt de aard 'prioritair' van zodra er minstens 1 prioritaire actie of 1 prioritair actieplan onder hangt.*

*Een dergelijke koppeling geldt ook tussen actieplannen en acties onderling, namelijk zodra er een prioritaire actie onder een actieplan hangt, krijgt dat volledige actieplan de aard 'prioritair'.*

**FORMULERING:**

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING<sup>16</sup>, HOOFSTUK 4, PUNT 4.1

*De beleidsdoelstellingen moeten kwalitatief en bij voorkeur ook kwantitatief beschreven worden.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING BETREFFENDE DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE GEMEENTEN, DE PROVINCIES EN DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VAN 25 JUNI 2010, TITEL 2, HOOFDSTUK 2

Artikel 6

*Elke beleidsdoelstelling bestaat uit:*

- 1° een specifieke omschrijving van het vooropgestelde resultaat of eventueel van het vooropgestelde effect dat de raad wil bereiken voor het extern of intern te voeren beleid. In de mate van het mogelijke en het nuttige wordt dat resultaat of dat effect meetbaar gemaakt;*
- 2° een of meer actieplannen die ondernomen zullen worden voor de realisatie van de beleidsdoelstelling. In elk actieplan wordt de realisatietermijn aangegeven;*
- 3° de raming van de ontvangsten en uitgaven per jaar waarop de beleidsdoelstelling betrekking heeft.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING BETREFFENDE DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE GEMEENTEN, DE PROVINCIES EN DE OPENBARE CENTRA VOOR MAATSCHAPPELIJK WELZIJN VAN 25 JUNI 2010, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING<sup>17</sup>, HOOFSTUK 1

*Artikel 6 bepaalt dat er per beleidsdoelstelling steeds drie vragen moeten beantwoord worden:*

- 1. Wat willen we bereiken?*
- 2. Wat gaan we daarvoor doen?*
- 3. Wat zijn de financiële gevolgen?*

*Hierbij is vooral de meetbaarheid van de beleidsdoelstellingen belangrijk. In de mate van het mogelijke en het nuttige wordt het resultaat of het effect meetbaar gemaakt:*

- *om de beleidsdoelstellingen concreet te kunnen formuleren (planningsfase);*
- *om de uitvoerders duidelijkheid te geven over de te behalen resultaten (uitvoeringsfase);*
- *om te kunnen nagaan of de beleidsdoelstellingen effectief werden gerealiseerd (evaluatiefase).*

<sup>16</sup> Zie [link](#)

<sup>17</sup> Zie [link](#)





4.2.2.2. Indicatoren

Wat

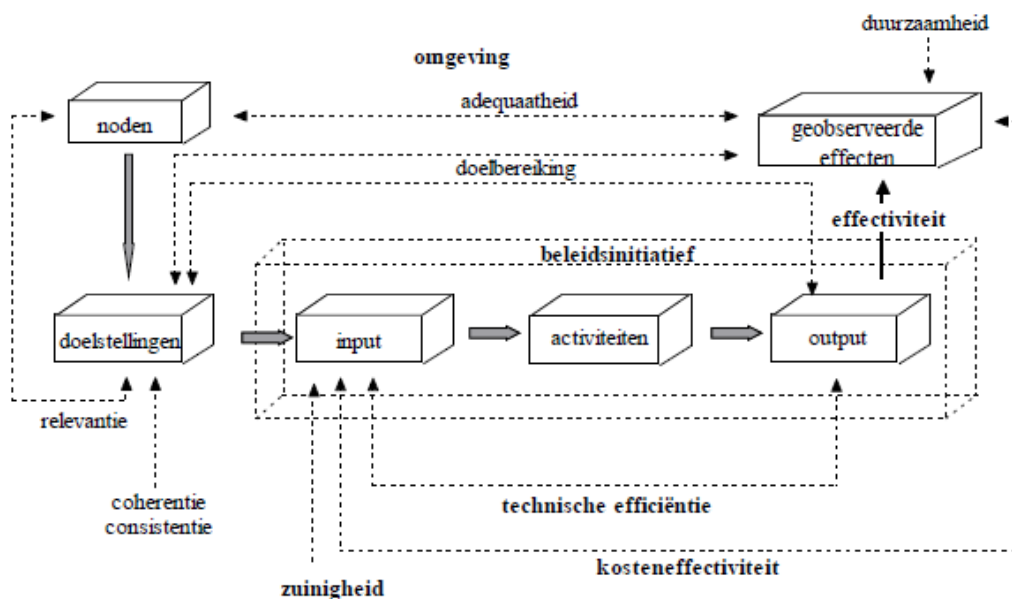
Succesfactoren

De Vlaamse Overheid omschrijft een indicator als: “(...) een meetbaar fenomeen dat een signalerende functie heeft (...)”. Een indicator duidt dus op basis van cijfers een bepaald aspect aan van het onderliggend meetobject (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007; Vlaamse Overheid, z.d.). Dergelijk meetobject/fenomeen kan bovendien beschreven worden door gebruik te maken van meerdere indicatoren, in dat geval is er sprake van een ‘index’ (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 2: monitoring van beleid, 2007). Hoewel de implementatie van indicatoren niet verplicht is volgens de huidige regelgeving (in Cottem, 2019) beschrijft Idea Consult (2015) **drie argumenten pro** het gebruik door lokale besturen:

- indicatoren preciseren de geformuleerde doelstellingencascade en dienen de beleidsuitvoering in functie van de vastgelegde objectieven aan te moedigen
- via indicatoren worden de beleidsactiviteiten gemeten. Hierdoor kan het meerjarenplan worden opgevolgd, alsook de prestaties worden afgetoetst doorheen de tijd of met andere besturen. In het eigen onderzoek werd aangegeven dat men hiermee de lokale organisatie scherp kan houden en (bij-)sturen, indien nodig, van de werking in de gekozen richting.
- dit gebruik ondersteunt tegelijkertijd ook de interne en externe verantwoordelijkheid via achterliggende en ondersteunende datagegevens.

Indicatoren kunnen gelinkt worden aan de onderdelen evenals de effecten van een beleidsinitiatief. Dergelijk initiatief wordt vastgelegd op basis van de heersende noden binnen een beleidscontext, rekening houdend met de aanwezige omgevingsfactoren, waarop een lokaal bestuur de bedoeling heeft een impact uit te oefenen. Dit wordt schematisch voorgesteld in onderstaande figuur





Figuur 8: Visualisatie van het beleidsinitiatief en invloed van & op de beleidscontext (uit De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007, p. 20)

Het visualiseren van een beleidsinitiatief is veelal samenhangend met het achterhalen van de beleidslogica. Via de beleidslogica wordt de aaneenschakeling achterhaald tussen prestaties (actieplannen en acties), beleidsoutput (beleidsdoelstellingen), de tussenliggende resultaten/factoren en de uiteindelijke effecten.

Het vormt het uitgangspunt om meetpunten te implementeren, onder meer op basis van indicatoren (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007). Deze meetpunten worden m.a.w. op verschillende niveaus vastgelegd (ABB, VVSG, 2012). Om het moment van dit onderzoek worden bij de grote meerderheid van de lokale besturen, soms exclusief, inputindicatoren ontwikkeld. Deze zijn makkelijk te linken aan de acties en te detailleren, maar zijn veeleer operationeel van aard. Effect-/impactindicatoren daarentegen focussen op de resultaten van het gevoerd beleid en de vastgelegde visie, maar het nadeel is dat de directe samenhang onduidelijker is door de invloed van andere betrokken stakeholders en factoren van buitenaf (de Jong & Ho, 2019). Tijdens één van de eigen interviews werd nochtans de aandacht onderstreept voor laatstgenoemde soort indicatoren als de kern van het beleidsplan, met outputindicatoren als tweede optie.

Een toepassingsmogelijkheid van **indicatoren** binnen de organisatie is deze **per niveau** te implementeren. Bijvoorbeeld worden indicatoren geformuleerd op operationeel (actie-)niveau van de doelstellingencascade, specifiek voor opvolging en sturing, maar verder niet aangewend binnen de hogere trappen van de doelstellingencascade. In zo'n geval zijn doorheen de organisatie veel indicatoren in gebruik, maar blijft het aantal indicatoren per niveau, bijvoorbeeld van de doelstellingencascade, en voor de direct belanghebbenden en betrokkenen (gemeenteraad, CBS, diensten, etc.) hanteerbaar (ABB, VVSG, 2012; Idea Consult, 2013).

Steunend op ratio's kunnen eveneens de onderlinge verbanden tussen de segmenten van het beleidsinitiatief weergegeven worden. We denken hierbij aan concepten als efficiëntie (input/output), effectiviteit (effect/output), productiviteit (output/input) en zuinigheid (input/input). Indicatoren die focussen op deze ratio's vragen wel meer ontwikkelingstijd en zijn ook moeilijker te formuleren, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld een input- of

procesindicator.

Naast indicatoren kunnen ook andere rapporteringsvormen gebruikt worden om minder meetbare concepten, zoals klantvriendelijkheid, op een veelal **kwalitatieve** (in woorden) **wijze** op te volgen (ABB, VVSG, 2012; ECG, 2016). Onder andere stad Gent plaatst bij hun beleidsevaluatie, naast een overzicht van de stand van zaken op basis van o.a. indicatoren en de boekhouding, telkens een korte toelichting per doelstelling/actieplan over de mate van realisatie (ECG, 2016).

Besturen of diensten die over geringe ervaring beschikken op vlak van indicatoren en de toepassing ervan maken bij voorkeur gebruik van de kennis aanwezig bij de diensten of dienstverlenende organisaties (zoals VVSG) die reeds vertrouwd zijn met de toepassing van indicatoren, bijvoorbeeld dankzij de gewezen subsidievoorwaarden geldend in de sectoren sport, cultuur, etc. Voorts leggen deze besturen best in het begin de focus op de effectieve ingebruikname, bijvoorbeeld door implementatie van een beperkt aantal indicatoren, en verruimen de indicatorenset naarmate de vertrouwdheid met en de nood aan meer detaillering stijgt (Idea Consult, 2013). Qua beleidsopvolging kennen de 13 Vlaamse centrumsteden een voorsprong aangezien deze steden zich reeds enkele jaren kunnen beroepen op de externe gegevens over hun stad in de Stadsmonitor. Sinds 2017 heeft men ook een monitor ontwikkeld op gemeentelijk niveau.

#### Faalfactoren

De vrijwillige aard van (het gebruik van) indicatoren zorgt voor grote variatie tussen de verschillende besturen op vlak van toepassing als bedoeld gebruik (leren, bijsturen, verantwoorden). Sommige besturen implementeren hierdoor amper indicatoren, tenzij noodzakelijk in teken van bijvoorbeeld subsidie- voorwaarden. Zo'n verschil is zelfs waarneembaar tussen de diensten van eenzelfde lokaal bestuur, onder meer het aantal als de verschillende niveaus van de doelstellingencascade waarop indicatoren zijn vastgelegd. In sommige beleidsdomeinen is de aandacht te zeer gericht op het operationele luik. Nochtans mogen de resultaten op strategisch vlak niet aan het zicht onttrokken worden. Indicatorenbepaling is bovendien niet alleen een hulpmiddel om prioritair beleid op te volgen, maar eveneens voor niet-prioritair beleid en de verrichtingen die niet in doelstellingen zijn opgenomen.

#### Hoe

#### Succesfactoren

Volgend op de beslissing tot implementatie van indicatoren en de aandacht voor de beleidslogica wordt er overgegaan tot de formulering van de indicatoren. Hierbij zijn er een aantal stappen en aspecten die de formulering en kwaliteit van een indicator positief kunnen beïnvloeden.

In de eerste plaats kan men nagaan welke indicatoren reeds voorhanden of ontwikkeld werden, via bestaande databronnen, bij andere organisaties, overheden, etc. Mits aanpassing naar de eigen context kan deze oefening veel tijd en middelen besparen

Indien een **nieuwe indicator** moet opgesteld worden, komen **volgende stappen** aan bod:

**Stap 1.** *Inputverzameling van stakeholders* die vertrouwd zijn met de beleidscontext: afgestemd op de informatienoden is het immers de bedoeling de beleidsopvolging af te bakenen, via de ontwikkeling van relevante indicatoren

**Stap 2.** Onderzoek naar de *validiteit* van de indicator: de begrenzing van het meetobject, de bepaling van de indicatoren en de koppeling tussen beiden. Het gaat m.a.w. over de vraag in welke mate de indicatoren een meetobject correct weergegeven, relevant zijn.

**Stap 3.** Analyse van de *betrouwbaarheid* de *gegevens* die verkregen worden en de mate waarin deze *beïnvloed* worden door de *gebruikte meetprocedure*: de achterliggende toegepaste methode mag namelijk geen impact hebben op de data.

**Stap 4.** Aandacht voor de *SMART-formulering*:

**Specifiek** = de indicator heeft betrekking op één specifiek onderdeel van het meetobject

**Meetbaar** = de aandacht voor gebruik van kwantificeerbare eenheden (aantal, percentage, verhouding, etc.)

**Aanvaard** = de implementatie van de indicator kent draagvlak bij de verschillende stakeholders (o.a. politici als administratie)

**Relevantie** = het implementatie-objectief is om een duidelijke voorstelling te verkrijgen van het meetobject, eventueel door gebruik te maken van meerdere indicatoren die elk een deel van het meetobject belichten (zie ook 'validiteit')

**Tijdsgebonden** = wijzigingen in de beleidscontext hebben ook hun weerslag op de indicator, mogelijks met aanpassing of keuze voor een andere indicator tot gevolg. Gebaseerd op analyse en evaluatie worden deze indicatoren mogelijks bijgesteld. Hou er rekening mee dat toetsingsmetingen o.b.v. tijd in dat geval niet meer mogelijk zijn.

**Stap 5.** Nagaan of zowel de *toegevoegde waarde* als het *gebruik van indicatoren* duidelijk is voor de stakeholders, voor zowel personen met hoge als lage betrokkenheid binnen beleidsopvolging. Voorzie de nodige communicatie en toelichtingen.

**Stap 6.** Tot slot is aandacht voor de *baten/kosten van elke toegepaste methode* als de *werkbelasting* een must.

(De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007; Idea Consult, 2015)

Bovenstaande stappen zijn niet chronologisch, maar dienen wel elk tijdens het ontwikkelingsproces aan bod te komen.

Deze aspecten kunnen bovendien per indicator samengevat worden in een zogenaamde 'metafiche' waarin o.a. de verdere detaillering, het type en de gebruikte norm worden opgenomen.

*"Hoe beter objectief op voorhand bepaald is, des te makkelijker de meting kan uitgevoerd worden."*

(Diensthoofd gemeente)

De gegevens afkomstig van een prestatie-meting zeggen op zich weinig en zijn eerder beschrijvend van aard. Deze data worden daarom best getoetst t.o.v. een vastgelegde (tussentijdse) **normwaarde**, die tevens moet ingegeven zijn in de BBC-/opvolgingssoftware. Dergelijke normwaarde, uitgedrukt in procentuele, absolute of beschrijvende termen, kan op verschillende manieren worden bepaald, zoals:

- start-of nulmeting aan het begin van de legislatuur
- streefwaarde; bijvoorbeeld: wat wil men bereiken op het einde van de legislatuur?
- vergelijking met bestaande goede praktijken of omliggende buurgemeenten (benchmarking)
- wetenschappelijke maatstaven

(De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 2: monitoring van beleid, 2007).

Onderzoek door Gerrish (2016), in teken van prestatie management, benadrukt voornamelijk benchmarking en de zoektocht naar goede praktijken als maatstaven om de eigen prestaties af te wegen en succesvolle praktijken te introduceren.

Algemeen wordt gesteld dat normwaarden motiverend dienen te zijn, met een doel voor ogen, maar tegelijkertijd ook uitvoerbaar op beleidsmatig als financieel vlak (Bouckaert, Bleyen, & Lombaert, 2015; Van Goethem, 2015). Deze streefwaarden kunnen net als indicatoren gedurende de legislatuur worden aangepast, toegevoegd of geschrapt.

### Faalfactoren

Walker (2001) waarschuwt voor de mogelijke tegenstand van politiek verantwoordelijken voor de implementatie van welomschreven indicatoren en maatstaven (normwaarden), en de angst om hierop afgerekend te worden bij

tegenvallende resultaten (in Pollitt, 2006). Dergelijke precisering is evenwel een belangrijke vereiste om te monitoren en op een gedegen manier bij te sturen en leren binnen een publieke organisatie mogelijk te maken. Verder kan indicatorengebruik gericht op verantwoording binnen een lokale organisatie een vrees inhouden dat ongunstige resultaten op die manier in de schijnwerpers komen te staan en als gevolg leiden tot vermijden van risico's, weinig waardevolle of zelfs foutieve data (in Hoffmann, 2016). Een mogelijkheid om deze tegendruk te verminderen is de focus te verdelen over enerzijds 'verantwoorden', en 'leren/bijsturen & verhoogde efficiëntie van de organisatie-activiteiten' anderzijds (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Hoffmann, 2016; Kerckhof, 2019). Deze focuspunten kunnen ook gecombineerd worden tot 'verantwoording in teken van leren en verbetering'. Dit vereist kennis en kennisdeling over de werking, het gebruik en het doel van indicatoren binnen een lokaal bestuur (in Hoffmann, 2016).

## Waarom

### Minimalistisch

VERSLAG VAN HET REKENHOF: NAAR EEN PRESTATIEBEGROTING BIJ DE LOKALE BESTUREN EN DE VLAAMSE OVERHEID. INVOERING VAN DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS IN DE PROVINCIES: KNELPUNTEN EN LEEREFFECTEN VAN 5 MAART 2019<sup>18</sup>, REACTIE VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR

*Zij bevestigde dat het een bewuste beleidskeuze is geweest de lokale besturen een grote mate van vrijheid van invulling van de BBC te geven. Daarom zijn in de regelgeving geen gedetailleerde verplichtingen ingeschreven over...de indicatoren om de realisaties op te volgen.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFSTUK 1

*Artikel 4 bepaalt dat het vooropgestelde resultaat of effect van elke beleidsdoelstelling meetbaar moet zijn.*

*Meetbaarheid veronderstelt meeteenheden en daarom zal er behoefte zijn aan indicatoren. Naast effect- en prestatie-indicatoren bestaan er ook activiteiten- en middelenindicatoren.*

*• Als men er niet in slaagt prestaties aan te geven, kan er teruggevallen worden op het aangeven van de activiteiten. Daarvoor heeft men dan behoefte aan activiteitenindicatoren.*

*• In heel wat beleidsplannen vindt men zelfs geen activiteitenindicatoren terug en beperkt men zich tot het plannen van de middelen. Buiten de financiële vertaling van de input zal men dus ook nog behoefte hebben aan middelenindicatoren.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFSTUK 1

*.... Niet enkel op het niveau van de beleidsdoelstellingen, maar ook op het niveau van de actieplannen en acties, kunnen indicatoren worden opgemaakt om te verifiëren of de actieplannen en acties resulteren in de gewenste resultaten of effecten.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFSTUK 4, PUNT 4.1

*De beleidsdoelstellingen moeten kwalitatief en bij voorkeur ook kwantitatief beschreven worden. In de mate van het mogelijke en het nuttige omvatten ze dus ook niet-financiële indicatoren.*

<sup>18</sup> Zie [link](#)



CHECKLIST
-----------

- Moedig het gebruik van indicatoren aan om de geformuleerde doelstellingencascade te preciseren.
- Focus in het begin op de effectieve ingebruikname van indicatoren.
- Breng de beleidslogica in beeld.
- Bepaal indicatoren en ratio's op de verschillende niveaus van de doelstellingencascade.
- Beperk deze toepassing niet enkel tot het prioritair beleid, maar breng ook de uitvoering van het overig beleid in kaart.
- Houd rekening met de verschillende stappen bij het uitwerken van een nieuwe indicator of indicatorenset
- Wees bewust dat indicatoren niet statisch zijn en gedurende de legislatuurperiode kunnen aangepast, toegevoegd of geschrapt worden.
- Stimuleer implementatie en toetsing t.o.v. een norm- of streefwaarde.
- Stel verantwoordelijken aan die de informatie o.b.v. de indicatoren kenbaar maken en specificeren.
- Hou rekening met de mogelijke weerstand van het bestuur tegen t.o.v. indicatorengebruik.
- Benadruk ook ten aanzien van het politiek niveau de voordelen van deze manier van meten.

### 4.3. Beleidsuitvoering

#### 4.3.1. Verzamelen & opvolgen van (geconsolideerde) beleidsinformatie

##### Wat

##### Succesfactoren

In het boek 'Beleidsvaluatie door lokale besturen in BBC' omschrijft Van Goethem het begrip 'beleid' als: "het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en in een bepaalde tijds- volgorde"

Bij dit proces komen volgende elementen aan bod:

- verzamelen van informatie aangaande maatschappelijke kwesties en deze mee opnemen in de legislatuur
- bepalen van de politieke en maatschappelijke focuspunten gedurende de fasen van de beleidsvoorbereiding- en planning
- uitvoer en opvolging van het beleid in lijn met de vastgelegde doelstellingencascade
- analyse van het beleid in teken van de geleverde output en impact op de maatschappelijke omgeving

Bovenstaande elementen tonen aan dat gegevensverzameling binnen een beleidscyclus en door een lokaal bestuur niet enkel beperkt is tot datacollectie *ex durante* (tijdens, met mogelijke bijsturing), maar ook *ex ante* plaatsvindt (voorafgaand; vb. gebruik makend van de omgevingsanalyse) en *ex post* (achteraf; in functie van leren, verantwoording, zoeken van verklaringen, etc.). Deze gegevensverzameling heeft betrekking op zowel elk afzonderlijk beleidsdomein, als op het bestuur in zijn geheel en zelfs op de beleidsomgeving. Wanneer aan deze gegevens vervolgens een inhoudelijk karakter wordt toegekend, spreken we over 'informatie', wat vervolgens leidt tot kennisvergaring (De Peuter, 2018). Bij het doorlopen van een beleidsproces gaat het zelfs meer specifiek over het verzamelen van beleids- of prestatie-informatie. **Prestatie-informatie** wordt gedefinieerd als: "stelselmatig ingezamelde informatie, betreffende de output en resultaten van beleidsprogramma's en maatschappelijke organisaties, verkregen via daarvoor ontwikkelde methodes en systemen" (Pollitt, 2006). Weets (2012) verwijst in haar doctoraat naar de toepassing van prestatie-informatie in de beleidscyclus, in wisselwerking tussen politiek en administratie en in samenwerking met beleidsuitvoerende organisaties (in Van De Pol, 2015). In het laatste geval spreken we over geconsolideerde beleidsinformatie. Algemeen gesteld geeft prestatie-meting en -informatie inzicht in de eigen werking en aspecten zoals de inzet van financiële middelen, de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening/beleidsvoering en in de verbeteringsnaden (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement, 2018). Het bewijst kortom zijn nut op zowel beleidsmatig als beheersmatig vlak (Speklé & Verbeeten, 2014).

Daarnaast belicht Van Goethem belicht in zijn boek het concept '**opvolgen**', hetgeen hij beschrijft als: "het systematisch en continu verzamelen, analyseren en rapporteren van beleidsmatig relevante data die nuttig zijn voor het periodiek vergelijken van resultaten met verwachte resultaten of met vooropgestelde normen" 'Opvolgen' heeft betrekking op vragen als Wat?, Waar?, Wanneer?, Hoeveel? en is voornamelijk van belang voor het management van een organisatie en voor intern gebruik.

Bij de voorafgaande implementatie van een prestatie-meetsysteem is het van belang om, gelet op de heersende (en uiteenlopende) informatienoden, minstens vast te leggen:

- welke data geregistreerd wordt (afbakening) en op welke manier
- wat de gewenste beleidsoutput en –effecten zijn
- de manier deze prestatie-informatie wordt geïmplementeerd (eigen analyse) en vertaald in de rapportering
- wat de objectieven zijn van het prestatie-meetsysteem zelf (leren, (bij-)sturen, verantwoorden)

(Van Goethem, 2015; Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement, 2018).  
 Daarbij moet ook rekening worden gehouden met de gebruikswaarde, de beschikbaarheid en de kost van de generatie en inzameling van gegevens (de Jong & Ho, 2019). Het is deze voorafgaande analyse die de keuze van de methodes bepaalt, en niet andersom (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007).  
 Volgens Hyndman en Eden (2000) zijn bovenvermelde elementen voor een publieke organisatie niet altijd eenduidig vast te leggen, wat de opzet van een geschikt prestatie-meetsysteem bemoeilijkt (Speklé & Verbeeten, 2014). Bovendien geldt dat er een vraag- (o.a. de informatienoden) en aanbodzijde (de registratie zelf) bestaat met betrekking tot elk prestatie-meetsysteem en er dus rekening moet gehouden met de eisen, vaardigheden en tekortkomingen langs beide kanten (in Saliterer & Korac, 2013).

### Faalfactoren

Eén van de belangrijkste pijlers van prestatie-meting is de zwaartepuntverschuiving weg van de focus op budgetten naar de verwezenlijking van de doelstellingencascade, met objectieven op de lange(re) termijn. Ook de MJP-opvolging vertrekt vanuit de doelstellingencascade en de gewenste/ te bereiken resultaten, en niet vanuit het beschikbaar budget. De doelstellingencascade vormt met andere woorden steeds de basis. Er wordt wel nog steeds gelet op de samenhang tussen het inhoudelijke als het financiële aspect van de beleidsintenties (Van Goethem, 2015).

Bij de gegevensverzameling zelf dienen de niet-door de organisatie te controleren elementen, zijnde de veranderingen in en de invloed door beleidsomgeving, die een impact kunnen hebben op de beleidsuitvoering ook in kaart te worden gebracht. Deze factoren kunnen de oorzaak zijn, en bevordert de bewustwording, dat de output van de beleidsuitvoering niet steeds zal overeenkomen met de beoogde doelen. Bij de afbakening van een monitoringssysteem als volgende stap, is het van belang zich niet uitsluitend te richten op die doelstellingen die voor het publiek duidelijk waarneembaar zijn, maar eveneens op de doelstellingen die bijvoorbeeld zijn opgesteld in functie van het verhogen van de efficiëntie of de effectiviteit van de eigen werking, zowel binnen als buiten de organisatie. Ook is aandacht voor de beleidsdoelstellingen die raakpunten hebben met meerdere beleidsdomeinen, en dus eerder horizontaal van aard zijn, van belang. Bijgevolg, hoe ruimer het blikveld van de opvolging, des te uitgebreider de kennis over beleidsvoering en de inwerking ervan op de beleidscontext.

Verlies jezelf als lokale organisatie echter niet in een overvloed aan informatie, maar bewaak de werkbaarheid, de coördinatiemogelijkheden en verzamel enkel relevante gegevens. De manier waarop deze relevante informatie wordt verkregen, staat beschreven in onderstaande stappenplan

### Hoe

### Succesfactoren

Algemeen wordt de praktijk van prestatie-meting samengevat in enkele van volgende stappen (in Van Goethem, 2015; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement, 2018):

**Stap 1.** Maak een opsomming van de reeds beschikbare informatie (intern of extern), zijnde de secundaire bronnen, en de zelf te verzamelen gegevens door gebruik van primaire bronnen (De Peuter, 2018)

**Stap 2.** Verkrijg hierbij de input van betrokken actoren

Praktisch is het noodzakelijk dat de verzameling van prestatie-informatie duidelijk begrensd wordt. Deze afbakening wordt bepaald door de aanwezige actoren en entiteiten in dit proces, samen met hun specifieke informatiebehoefte. We denken dan bijvoorbeeld aan:

////////////////////////////////////

• De verantwoordelijken voor de beleidsbepaling (politiek niveau) als voor de dagelijkse werking (MAT, diensthoofden). Het gaat over zowel groepen, diensten als individuele actoren, met elk een eigen visie op het meten van prestaties en op verschillende toe te passen meetmethodes en -systemen (eigen analyse).

• De entiteiten betrokken bij de beleidsuitvoering, binnen als buiten de BBC-perimeter, o.a. in teken van geconsolideerde prestatiemeting (Bouckaert, Van Reeth, Auwers , & Verhoest , 1998; Arnaboldi & Azzone, 2010; Van Goethem, 2015)

Overigens bepalen deze informatiebehoefte, eventueel reeds in verleden in kaart gebracht, de soort, de scope, de mate van detaillering en de kwantiteit van de aan te leveren informatie.

**Stap 3. Bepaling van de inhoud, het ontwerp en de dekingsgraad van de prestatiemeting (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015)**

Bij de implementatie van één of meerdere meting- en monitoringssystemen moet volgens De Peuter et al. (2007) overeenstemming zijn over de zaken die men wel en niet zal opnemen in het systeem (inhoudelijke afbakening), met aandacht voor twee aspecten:

- 1. De activiteiten van de lokale organisatie
- 2. De vastgelegde (beleids-)doelstellingen

De bijbehorende vragen werden door De Peuter et al. samengevat in onderstaande tabel

*Tabel 2: Bepaling van de scope van prestatiemeting (uit De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007, p. 48)*

Welk gedeelte van de organisatie zal gemeten worden?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke fractie van het organogram; alle diensten of partiële opdeling?</li> <li>• Welke input; bv. budget, personeel, infrastructuur, ...?</li> <li>• Welke processen en beleidsinstrumenten?</li> <li>• Welke output; welke ‘producten’ of dienstverlening?</li> </ul>
Welk gedeelte van de beleidsdoelstellingen en de beleidscontext zal gemeten worden?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welk deel van het beleidsdomein; welke beleidsvelden?</li> <li>• Welke strategische en operationele doelstellingen? En de samenhang?</li> <li>• Welke neveneffecten?</li> <li>• Welke aspecten van de beleidssetting (doelgroep, doelregio)?</li> <li>• Welke externe factoren?</li> </ul>

Informatieverzameling is dus ook sterk gelieerd, naast het voorziene budget en de frequentie, aan de manier waarop de doelstellingencascade is geformuleerd. Wanneer de doelstellingen-actieplannen-acties eerder algemeen zijn omschreven, zal dit resulteren in een minder gerichte meting en collectie van gegevens. Onder andere de SMART-formulering van doelstellingen (zie supra, [4.2.2.1](#)) kan dit verhelpen.

**Stap 4. Verzamel en volg de data op, in teken van de beleidsuitvoering en –output/-doelstellingen, met aandacht voor:**

- het volume (vb. aantal georganiseerde sportactiviteiten)
  - de reikwijdte (vb. aantal deelnemers t.o.v. totaal aantal inwoners)
  - het resultaat (vb. toename aantal deelnemers aan sportactiviteiten t.o.v. start- of streefwaarde)
- (Bouckaert, Van Reeth, Auwers , & Verhoest , Module V: Instrumentenanalyse, 1998).



Indicatoren kunnen de meetpunten vormen om zowel op het strategisch, tactisch als operationeel niveau van de doelstellingencascade data te verzamelen (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement, 2018). Een lokaal bestuur mag zich niet blindstaren op indicatoren alleen; indicatoren zijn slechts één manier om gegevens te verzamelen. Beschrijvingen van de beleidsuitvoer & -voortgang, toelichtingen op bijvoorbeeld projectniveau, ijkpunten als andere methodes om de beleidsactiviteiten te monitoren dragen ook bij tot prestatiemeting en -opvolging.

Het moge duidelijk zijn dat IT en investering in digitalisering een prominente rol spelen bij prestatiemeting en -opvolging, op voorwaarde dat computerprogramma's en applicaties voldoende zijn uitgebouwd in teken van de informatiebehoefte van lokale besturen. Informatie moet onder meer zowel op een overzichtelijke globale als een detaillistische manier kunnen weergegeven worden en de software moet de kans bieden om beleid gericht op te volgen (ABB, VVSG, 2012, Panelgesprek, 2019, eigen analyse).

Enkele gemeentes spreken hierbij over het gebruik van zogenoemde dashboards om in één oogopslag een aantal relevante gegevens, zoals voortgang van belangrijke indicatoren, te raadplegen. Dergelijke investeringen zijn budgettair zeker niet vanzelfsprekend voor kleinere besturen (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Van Haelter, Broucker, Vos, Voets, & Steen, 2018). De BBC-software binnen elk lokaal bestuur kan echter die rol opnemen, op voorwaarde dat het aangewend wordt als een veelzijdig programma. Dit vereist echter een verandering in de benaderingswijze en de gepercipieerde link tussen het MJP en de BBC-software, zowel door de lokale besturen als door de softwarehuizen (eigen analyse). De BBC-software is immers meer dan louter een boekhoudprogramma en de toevoeging van elk nieuw meerjarenplan in de BBC-software start in principe met de implementatie van de doelstellingenboom. Deze software mag m.a.w. niet als een (bijna) exclusief systeem van de financiële dienst worden gezien en gebruikt (Panelgesprek, 2019). Het vereist dat vanuit beleidsmatig oogpunt zowel de toegang tot, het gebruiksgemak van en kennis over het systeem, en zijn technische aspecten, binnen een organisatie en de beleidsdomeinen worden voorzien en uitgebreid. Ook de communicatie in de andere richting, van de softwarehuizen uit, door middel van opleidingssessies, handleidingen, specifieke begeleiding, etc., levert een bijdrage (Besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen, 2018). Idealiter bieden softwarehuizen hierbij specifieke gebruikersinformatie aan, met eveneens een vermelding van de vereiste vaardigheden, afhankelijk van het type gebruiker van het BBC-systeem. Deze dienstverlening en begeleiding kunnen beschouwd worden als concurrentievoordeel voor de softwarehuizen (Milis & Verbruggen, 2007). Voorwaarde is wel dat langs de aanbodzijde van elke BBC-software de nodige beleidsmatige toepassingsmogelijkheden aanwezig zijn. De feedback van consumenten, al dan niet georganiseerd in werkgroepen, van (piloot-)besturen en de wisselwerking met de politieke opdrachtgever, en ABB op operationeel niveau, zijn hierbij fundamenteel. Een aantal gemeentes lieten weten (voorlopig) geen of amper gebruik te maken van de BBC-software voor beleidsmonitoring, onder andere door een gebrek aan uitgebouwde of gebruiksvriendelijke beleidsmatige toepassingen (eigen analyse). Onder andere Milis & Verbruggen (2007) als de VVSG kijken naar de Vlaamse Overheid als initiator om de softwarehuizen aan te zetten sterk(er) te investeren in het functionele beleidsluik van de door hen aangeboden BBC-pakketten (Milis & Verbruggen, 2007; VVSG, 2016) zodat softwarehuizen zich niet praktisch uitsluitend concentreren op de BBC-software als boekhoudpakket (eigen analyse), of monitoringsapplicaties voor beleid enkel implementeren in een apart en extra aan te schaffen pakket.

Onderstaande voorbeelden tonen **illustratief enkele manieren** waarop **beleidsopvolging** eveneens kan toegepast worden binnen lokale besturen.

De beleidsopvolging kan in eerste instantie op eenvoudige wijze geïmplementeerd worden. We refereren naar de bespreking van Audit Vlaanderen over de praktijk van OCMW Boortmeerbeek. Deze OCMW baseerde zich namelijk op maandelijks door de diensten te vernieuwen boordtabellen, bijvoorbeeld in Excel, om kwantitatief als kwalitatief belangrijke aspecten van de eigen werking te monitoren. Deze werden vervolgens om de drie maanden inhoudelijk besproken op het diensthoofdenoverleg, met focus op de doelstellingencascade, en in een tekstuele samenvatting

(door het MAT) overgemaakt naar het vast bureau. Gekoppeld aan deze ‘goede praktijk’ formuleerde Audit Vlaanderen een aantal aandachtspunten:

- Start, indien nodig, met een eenvoudig opvolgingsstelsel voor (een deel van) de beleidsuitvoering. Werk en bouw stelselmatig vervolgens verder uit.
- Koppel deze aan een gedragen en bevattelijk meerjarenplan
- Voorzie frequente meting en opvolging, evenals bespreking van de resultaten
- Bewaak steeds de gebruiksvriendelijkheid van de aanwezige monitoringssystemen (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: OCMW Boortmeerbeek](#), z.d.).

Een gelijkaardig systeem vinden we terug in de gemeente Sint-Gillis-Waas. Hun systeem is gebaseerd op indicatoren die gelinkt zijn met specifieke (beleids-)doelstellingen en/of met de dagelijkse werking. Elk diensthoofd is verantwoordelijk voor de opvolging, evalueert de mate van doelbereiking en voert veranderingen uit waar nodig. De gegevens uit het systeem worden bovendien samengevat en omschreven in een verslag en worden verder intern besproken met relevante groepen (de politieke organen, MAT, etc.) of actoren (o.a. de dienstmedewerkers). Deze manier van werken bewerkstelligt een gefundeerde beleidsvoering en organisatiebeheersing (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente Sint-Gillis-Waas](#), z.d.).

De stad Antwerpen ontwikkelde een meer uitgebreide opvolgingsmethodiek genaamd ‘Opvolging Realisatie BestuursAkkoord’ of kortweg ORBA om zicht te krijgen op de uitwerking van het doelstellingenplan.

Dit systeem geeft bijvoorbeeld weer:

- wie de verantwoordelijken zijn per niveau van de doelstellingencascade, alsook van de gekoppelde projecten
- de toegepaste indicatoren per niveau van de doelstellingencascade
- de vastgelegde deadlines en voorlopige resultaten
- een overzicht van informatie per specifieke gebruiker (o.a. ‘nog uit te voeren acties’, met de handelingen nodig per project, indicator, etc. ), gefocust op het gebruiksgemak

Gelet op de toegekende rechten is het de bedoeling dat alle ORBA-gegevens consulteerbaar zijn, in teken van transparantie. Het systeem is bovendien zoveel als mogelijk geautomatiseerd om up-to-date prestatie-informatie te kunnen projecteren (Kenniscentrum Vlaamse Steden, 2017).

Deze systemen kunnen ook geïmplementeerd worden op operationeel niveau om de dienstverlening te verbeteren. In de gemeente Zaventem worden op het niveau van de diensten onjuistheden en tekortkomingen in de werking bijgehouden, regelmatige besproken en in de mate van het mogelijke weggewerkt. De focus ligt op bijsturen en optimaliseren van de dienstverlening, niet op het systeem als controlemiddel ten aanzien van de medewerkers (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: Gemeente Zaventem](#), z.d.)

**Stap 5.** In lijn met bovenstaande voorbeelden moet per meetprocedure een antwoord kunnen gegeven worden op vragen zoals:

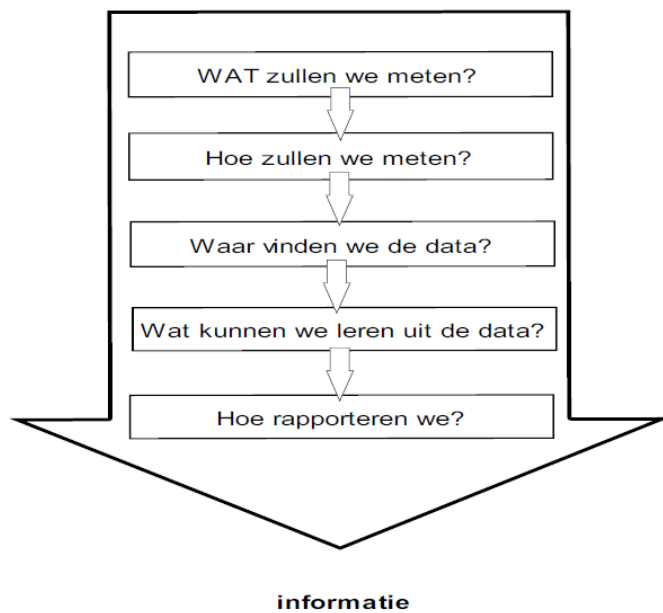
- Wie de meting uitvoert en wanneer?
- Op welke manier?
- Wie de gegevens omzet tot informatie?
- Wie deze informatie verkrijgt?

(De Peuter, 2018)

Zo zullen de uitvoerende diensten expliciet verantwoordelijk zijn voor de doelstellingenrealisatie en beleidsuitvoering, terwijl faciliterende diensten (personeel, IT, etc.) deze cascade alleen onrechtstreeks beïnvloeden. Tussen beide groepen zal de meetpraktijk dus verschillen.

Het is van belang deze praktijken als structureel onderdeel van de organisatiewerking op te nemen (Van Goethem, 2015) en eigenaarschap te creëren bij diegenen die het beleid dienen op te volgen. Eigenaarschap kan gestimuleerd worden door deze groepen/personen reeds in het begin van het beleidsproces, in de fase van beleidsvoorbereiding en –





Figuur 9: Cruciale vragen bij de implementatie van een nieuw systeem voor prestatiemeting (uit De Peuter, 2018, slide 61)

Dit stappenplan van prestatiemeting en –opvolging bestaat veelal uit testen en uitproberen, zogenaamde trial-and-error, om te achterhalen welke systemen relevante data opleveren en efficiënt werken, rekening houdend met de vooraf bepaalde (zie stap 3) criteria (ECG, 2016). Eens een goede werkwijze is ontwikkeld, bestaat de volgende stap uit het institutionaliseren van dit proces. Bij voorkeur gebeurt dit op een interactieve en opbouwende manier, waarbij over het systeem, de voor- en nadelen ervan en over de achterliggende objectieven van het meetsysteem worden gecommuniceerd doorheen de organisatie (Arnaboldi & Azzone, 2010, Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015). Onderstaande citaat uit het eigen onderzoek spreekt overigens boekdelen als het gaat over het belang van (dagelijkse) opvolging en de communicatie hieromtrent binnen een lokaal bestuur:

“Ik weet niet of er een systeem aanwezig is voor dagelijkse opvolging, misschien typerend dat ik het niet weet.”  
(diensthoofd Vrije Tijd)

Tot slot vermelden we een aantal **aandachtspunten** voor een succesvolle totstandkoming van **geconsolideerde beleidsinformatie**, bijvoorbeeld in geval van samenwerkingsverbanden (consolidatie) tussen verschillende (beleids-) organisaties:

- Leg binnen elk netwerk de nadruk op de voordelen van prestatiemeting en -beoordelingen
  - Bespreek de te gebruiken meetmethoden, bijvoorbeeld de te gebruiken indicatoren, en zorg voor afstemming over en tussen de verschillende meetsystemen.
  - Koppel specifiek, indien mogelijk, terug naar elke deelnemende organisatie over de beleidsuitvoering (om engagement en eigenaarschap te stimuleren)
  - Documenteer en deel eveneens gegevens over de (continu veranderende) beleidsomgeving en over goede praktijken binnen de beleidscyclus. Dit is zeker een interessante optie ingeval de betrokken entiteiten onderling (sterk) verschillen. (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 4: Praktijkvoorbeelden, 2007)
- Voor deze aspecten is ook de medewerking van de softwarehuizen nodig. Zij dienen immers hun aangeboden (BBC-)



softwaresysteem open te stellen, zodat externe gegevens van andere entiteiten - en mogelijks van concurrerende softwareleveranciers - kunnen toegevoegd worden aan de interne data van een lokaal bestuur (Milis & Verbruggen, 2007; Besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen, 2018). Er zijn immers een uitgebreid aantal softwareprogramma's voorhanden die organisaties kunnen gebruiken voor gegevensverzameling, wat maakt dat open gegevensdeling tussen deze IT-systemen een must is om een betrouwbaar geconsolideerd beeld te verkrijgen van de beleidsuitvoering.

### Faalfactoren

In het artikel 'Prestatiemeting als drijfveer voor resultaatgericht management', in het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, worden een aantal **onvolkomenheden** vermeld kenmerkend voor beperkt ontwikkelde prestatiesmeting:

1. Geen of beperkte inputbevraging van de personen die uiteindelijk de metingen moeten uitvoeren
2. Een overdaad aan informatie(-verzameling), waardoor het overzicht verloren gaat
3. Het gebruik van makkelijk haalbare en weinig motiverende indicatoren
4. Het uitvoeren van metingen zonder verder gevolg
5. Weinig belangstelling voor de implementatie van een meetgerichte cultuur

(in Van Goethem, 2015).

Daarnaast kan de aandacht voornamelijk gevestigd zijn op eenvoudig in cijfers uit te drukken data (zonder koppeling aan de informatiebehoeften), operationele kortetermijndoelstellingen of weinig transversale doelstellingen.

Bij de uitbouw van een meetsystemen zelf houdt men best rekening geen te omvangrijke structuren te ontwerpen waardoor een efficiënte beheersing in het gedrang komt, met een verhoging van de bijhorende kosten tot gevolg. Het is dus zoeken naar een evenwicht tussen een te hoge mate van detaillering en anderzijds voor een sterke vereenvoudiging van de realiteit door een te nauwe afbakening of door een gebrek aan geconsolideerde beleidsinformatie (Bouckaert & Peters, 2002; De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007; Van Goethem, 2015). Ter Bogt en Van Helden (2000) vermelden in hun onderzoek bovendien twee barrières bij de introductie van nieuwe meetsystemen waar lokale besturen best rekening mee houden: de 'ontwikkelingskloof' en de 'gebruikerskloof'. De ontwikkelingskloof verwijst naar de technische en functionele ingewikkeldheid van elk meetsysteem/-methode, waardoor het mogelijkwijs verschilt met het gewenste of gevraagde systeem/methode. De gebruikerskloof duidt op de manier waarop deze methoden en systemen worden toegepast en de mate waarin deze al dan niet overeenstemmen met efficiënt gebruik of op de voorhand vastgelegde objectieven (leren, (bij-)sturen, verantwoorden) van het systeem (in Van De Pol, 2015).

Het is eveneens mogelijk dat lokale besturen de introductie van één of meerdere meetsystemen uitstellen, vanuit een verkeerde ingesteldheid te wachten tot het voorhanden zijn van een van fouten gevrijwaarde procedure (Van Goethem, 2015) of de verkeerde overtuiging dat een beleidsetting te complex is om metingen uit te voeren of dat metingen op zich niet noodzakelijk zijn (in De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007).

## Waarom

### Minimalistisch

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 2, PUNT 2.5

*Dit zijn die eigenschappen die informatie bruikbaar maken:*

- *Baten en kosten: de baten van de informatie moeten opwegen tegen de kosten die gemaakt moeten worden om ze te verzamelen.*

- *Relevantie: alle informatie die kan helpen in de beslissingsprocessen van de gebruikers moet worden voorgesteld.*

*Relevantie omvat dus ook volledigheid.*

*Relevantie speelt op meerdere punten:*

- *de gerapporteerde informatie moet tegemoetkomen aan de informatiebehoefte van de gebruiker wat betreft het bereiken van zijn doelstellingen;*

- *de bedoelde betekenis van de gerapporteerde informatie moet voor de gebruiker duidelijk zijn;*

- *de gerapporteerde informatie moet de gebruiker helpen bij het nemen van zijn beslissingen.*

*Tot slot kan informatie maar relevant zijn als ze tijdig is. Dat wil zeggen dat de informatie beschikbaar moet zijn voor een beslissingnemer voordat ze de mogelijkheid verliest om de beslissingen te beïnvloeden.*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 1, PUNT 1.1

*(...) belangrijk dat besturen hun beleid en hun werking zo veel mogelijk vertalen in beleidsdoelstellingen. Dat bevordert de informatie over de prestaties die een bestuur moet leveren om de geformuleerde doelstellingen te halen (...)*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 3, PUNT 3.11

*Voor de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de gegevens die in de meerjarenplannen zijn opgenomen, is het van belang dat alle registraties nauwgezet en kwaliteitsvol uitgevoerd worden.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 1

*Elke geïnteresseerde lezer moet naast de informatie die hij in de beleidsrapporten terugvindt over de prioritaire acties of actieplannen en de beleidsdoelstellingen waar ze in kaderen, ook toegang krijgen tot de informatie over de andere beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties. Dat komt de transparantie van een bestuur ten goede. Die informatie is in de eerste plaats belangrijk voor de raadsleden (...). Enkel als ze voldoende zicht hebben op de totaliteit van de beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties zijn ze voldoende geïnformeerd om gefundeerde beleidsbeslissingen te kunnen nemen. Ook personeelsleden en andere burgers moeten kennis kunnen nemen van de niet-prioritaire beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties.*

*(...) Ook in de evaluatiefase moeten de raadsleden informatie krijgen over de beleidsdoelstellingen waarin geen prioritaire acties of actieplannen kaderen en over de activiteiten en processen waarvoor geen beleidsdoelstellingen geformuleerd werden. Die informatie wordt echter niet in de beleidsevaluatie [van de jaarrekening] zelf opgenomen.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 2, PUNT 2.5

*(...) op basis van de beleidsrapporten beslissingen nemen met een grote impact op het gemeentelijk en/of het algemeen belang (...) De concrete inhoud van de beleidsrapporten en de boekhoudregels (de boekhoudprincipes, de waarderingsregels, etc.) werden dus bepaald op basis van de informatiebehoefte van die hoofdgebruikers.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 3, PUNT 3.3

*(...) de decreetgever bepaald dat alle besturen moeten rapporteren aan de raad, ook los van de rapporteringsmomenten die gekoppeld zijn aan de goedkeuring van de beleidsrapporten. De raad beslist over de wijze en frequentie van het rapporteren. Er wordt echter de verplichting opgelegd om minstens éénmaal per jaar, in de loop van het derde kwartaal, te rapporteren over de stand van zaken, zowel op financieel als op inhoudelijk vlak (...)*

*Dat betekent in concreto dat alle raadsleden minimaal driemaal per jaar een rapportering krijgen over de*

////////////////////////////////////

*beleidsdoelstellingen en de uitvoering ervan: bij de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan (in het late najaar), bij de vaststelling van de jaarrekening (in het voorjaar) en minstens één tussentijdse rapportering (in het vroege najaar).*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 2, PUNT 2.1

*Tegelijk moet erover gewaakt worden dat de raadsleden voldoende informatie blijven krijgen over de uitvoering van het meerjarenplan. Daarom heeft de decreetgever een opvolgingsrapportering ingevoerd, opgenomen in artikel 263 van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.*

*(...) Inhoudelijk is die tussentijdse rapportering vooral gericht op de uitvoering van de beleidsdoelstellingen, de actieplannen en de acties.*

#### CHECKLIST

- Identificeer de betrokken actoren bij dit proces en breng hun informatiebehoeften in kaart. Op die manier worden de voor deze personen of groepen relevante gegevens verzameld.
- Leg op voorhand een aantal criteria vast waaraan de meting- en monitoringssystemen moeten voldoen.
- Zorg voor een brede afbakening van de monitoring, m.a.w. niet exclusief gefocust op de prioritaire doelstellingencascade en voor de burgers meest zichtbare beleidsvoering.
- Pas het subsidiariteitsbeginsel toe door verantwoordelijken aan te duiden voor de dataregistratie en opvolging, afhankelijk van respectievelijk het strategisch, tactisch of operationeel niveau waarop gegevensverzameling van nut is.
- Duid ook een trekker aan die onder meer het toezicht, de training en de afstemming op zich neemt en mede een meetgerichte cultuur binnen de organisatie bevordert.
- Verzamel en volg de prestaties niet enkel ex durante op, maar ook ex ante en ex post.
- Maak gebruik van verschillende methodes om prestaties te capteren (indicatoren, beschrijvingen, maatstaven, etc.).
- Geef deze prestatiegegevens en –informatie overzichtelijk weer.
- Weet dat IT een belangrijke rol speelt bij een prestatiemeting- en opvolgingssysteem. Kijk naar de mogelijkheden die de BBC-software hiervoor biedt, maar denk ook aan de uitbouw van een eigen systeem (cfr. dashboards, boordtabellen, ORBA-systeem).
- Start met eenvoudige procedures en systemen, ontwikkel deze stelselmatig verder via trial-and-error en institutionaliseer de meest doelmatige en doeltreffende methodes.
- Heb ook aandacht voor geconsolideerde beleidsinformatie en het feit dat het een andere aanpak vereist



communicatieverantwoordelijken, al dan niet in gezamenlijk overleg.

(Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente en OCMW Olen](#), z.d.)

Uit de eigen bevragingen blijkt dat voor het publiceren van en rapporteren over (een verkorte versie van) het beleidsplan verschillende kanalen kunnen ingezet worden: het intranet, de gemeentewebsite, een gemeentebblad/stadsmagazine en/of toelichtings- en overlegbijeenkomsten.

Een gelijkaardige illustratie vinden we bij de gemeente Schilde (zie afbeelding). Deze gemeente ontwikkelde een webpagina waarop de beleidspunten van het MJP 2014-2019 op een beknopte, attractieve en interactieve manier werden getoond. Via een overzichtslijst, met vermelding van de status, uitgaven, voorzien budget, etc., konden bovendien de realisaties van de beleidsacties worden opgevolgd door elke websitebezoeker.



Figuur 10: Een attractieve en bondige manier om over het beleidsplan en de uitvoering te communiceren (gemeente Schilde, via [www.schildeschittert.be](#))

Een ander voorbeeld dat eerder verband houdt met het stimuleren van het interne engagement wordt aangeleverd door stad Aalter. Deze stad heeft binnen haar administratie een organogram uitgewerkt met cellen en zelfsturende teams. Met betrekking tot het meerjarenplan worden de grote lijnen en doelstellingen eerst vastgelegd door het beleid, vervolgens vertaald naar acties door het MAT en tot slot beslissen de cellen zelf wanneer zij deze acties tot uitvoer brengen. Hierdoor wordt de link gelegd tussen de strategische objectieven en de (dagelijkse) praktijkwerking. Bovendien creëert het verantwoordelijkheid ten opzichte van de acties, gezien deze expliciet verbonden worden aan één of meerdere personen die tevens instaan voor de communicatie hieromtrent (George & Desmidt, 2013). De cellen zijn kortom op de hoogte van de voor hen relevante doelstellingencascade, streefdoelen, indicatoren, etc. Daarnaast wordt maandelijks aan het MAT verslag uitgebracht over de voortgang van de acties en het eraan gekoppelde budget (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: stad Aalter](#), z.d; ISB vzw, 2016).

### Faalfactoren

Als het tegenovergestelde eerder waar is, wordt er veeleer:

- in strikte zin voldaan aan de verplichting tot opmaak van een meerjarenplan



CHECKLIST

- Zorg voor steun en betrokkenheid m.b.t. het meerjarenplan, onder meer door draagvlak te creëren.
- Koppel de beleidsdoelstellingen en –intenties aan de dagelijkse werking, bijvoorbeeld door de diensten expliciete eigenaarschap te geven over welbepaalde acties uit de doelstellingencascade.
- Communiceer, zowel binnen als buiten het lokaal bestuur, op een heldere & duidelijke manier over de inhoud en de voortgang/uitvoering van het meerjarenplan, bijvoorbeeld via gemeentewebsite, intranet of gemeentebladen.
- Kies voor communicatie-initiatieven binnen uw organisatie die als tegengewicht dienen voor de ongelijke interne informatiebeschikbaarheid.
- Wees bewust dat de toepassing van IT ook bij draagvlakvorming een belangrijke factor is.

4.4. Beleidsevaluatie

4.4.1. Evaluatie MJP

<b>Wat</b>	<b>Succesfactoren</b>
<p>De beleidscontext waarin lokale organisaties functioneren is continu in beweging en vereist een adaptieve houding van deze organisaties (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement, 2018). Binnen dit kader schuiven we het concept ‘evaluatie van beleid’ naar voren. <b>Beleidsevaluatie</b> gaat hierbij over: “het in de diepte beoordelen van de resultaten van de opvolging met oog op het bevestigen, bijsturen of stoppen met de wijze van uitvoering”. Beleidsevaluatie probeert dus de achterliggende oorzaak van prestatiegegevens te detecteren (Hoe? en Waarom?) en dient beleidsverantwoordelijken te ondersteunen om de uitgevoerde beleidsactiviteiten te verantwoorden, hieruit te leren en/of bij te sturen. Dit laatste gaat met name over het beklemtonen, aanpassen of opheffen van beleidsdoelstellingen of de doelstellingencascade (in Van Goethem, 2015). Ingeval evaluatie bovendien tijdig plaatsvindt, voorkomt het ineffectieve tijds-investeringen en inzet van middelen (Desmidt &amp; George, 2013).</p> <p>In hoeverre sprake is van beleidsevaluatie binnen een lokaal bestuur zal sterk afhangen van de interne capaciteit, de mogelijkheid om evaluatie-activiteiten te verrichten, evenals de mate waarin de conclusies uit deze evaluaties als basis dienen om de beleidsvoering te adapteren (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, &amp; Bouckaert, 2007). Ook het profiel van alle betrokkenen bij en de houding ten opzichte van evaluatie en het evaluatieproces zijn belangrijke factoren (George, 2017).</p>	
<b>Faalfactoren</b>	
<p>Opvolging en evaluatie vormen fundamentele onderdelen van het beleidsproces, in combinatie met de nodige communicatie en betrokkenheid over de organisatie heen (van politici, MAT, diensthoofden, etc.). Indien een lokale organisatie deze prestatie-informatie niet of slechts beperkt onder de loep neemt, zal het daarentegen over te weinig handvaten beschikken om gericht bij te sturen of beleidsverbeteringen te implementeren. Of gewoonweg amper een idee hebben van de impact van de beleidsinitiatieven op de bestuurlijke context (Audit Vlaanderen, z.d., Van Goethem, 2015; eigen analyse). Daarnaast betekent evaluatie ook dat er een herhaaldelijke reflectie plaatsvindt over de relevantie van de huidige verzamelde prestatie-informatie binnen een organisatie, en de vraag of deze verzameling nog steeds een actueel beeld schept van en functioneel is met betrekking tot de beleidscontext (Audit Vlaanderen, <a href="#">Goede praktijk: OCMW Grimbergen</a>, z.d.)</p> <p>Dergelijke praktijken houden een zekere kwetsbaarheid in. De beleidsintenties en de uitvoering ervan worden namelijk tegen het licht gehouden, wat politiek gevoelig kan liggen (o.a. een mogelijke – politieke- tegenkanting bij niet halen van vastgelegde doelstellingen). Ook de interne gevolgen van deze evaluaties, bijvoorbeeld vermindering van dienstmiddelen als gevolg van een efficiëntietoetsing, kunnen een beïnvloedende factor zijn voor niet- of een gebrekkige totstandkoming evenals gebruik van één of meerdere evaluatiepraktijken binnen de administratie (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, &amp; Bouckaert, 2007; Van Goethem, 2015). We willen hierbij toch het belang van de generatie en analyse van prestatie-informatie onderstrepen. Het maakt onderdeel uit van performant bestuur en management gericht op de ontwikkeling, aanwending en toepassing van beleidsinformatie om de beleidsvoering en de eigen werking in het algemeen te ondersteunen en te versterken. Het bestaat uit zowel een beleids- als een beheersmatig component (Van Dooren, Bouckaert, &amp; Halligan, 2015; Van Goethem, 2015; Gerrish, 2016; eigen analyse). Het behoort in principe tot de</p>	



verantwoordingsfunctie van alle medewerkers werkzaam binnen het lokaal bestuur en is essentieel voor een vooruitstrevend publieke organisatie. Het is daarom belangrijk helder te communiceren over de intenties achter de implementatie van monitorings- en evaluatiesystemen, met name primair in teken van leren en (bij-)sturen en minder als afrekeningstool (Panelgesprek, 2019).

## Hoe

### Succesfactoren

Monitoring en evaluatie zorgen er dus voor dat de beleidsvoering tijdig wordt bijgestuurd en up-to-date gehouden, om blijvend een antwoord te bieden op de noden en behoeften binnen een beleidscontext. Deze praktijk spoort de betrokken actoren, binnen als buiten de organisatie, aan om blijvend aandacht te hebben voor het meerjarenplan tijdens de legislatuurperiode, en niet enkel bij de opstelling ervan (Idea Consult, 2013).

Deze fase weegt op het beleidsproces als aan enkele voorwaarden is voldaan:

**Voorwaarde 1.** Er is draagvlak voor evaluatie binnen alle betrokken niveaus van de organisatie

**Voorwaarde 2.** Er heerst een organisatiecultuur dat positief staat t.o.v. meting, beleidsevaluaties en flexibiliteit

**Voorwaarde 3.** De capaciteit en kennis voor analyse is aanwezig om op een gedegen manier de prestaties te beoordelen

**Voorwaarde 4.** De verkregen beleidsinformatie wordt door (beleids-)verantwoordelijken beschouwd als bevattelijk, eventueel d.m.v. toelichtingen, en bruikbaar

**Voorwaarde 5.** De beleidsverantwoordelijken kunnen en willen deze resultaten aanwenden om wijzigingen aan het beleid door te voeren

**Voorwaarde 6.** De potentiële gevolgen van de meetresultaten op het beleidsproces en de goedgekeurde doelstellingencascade (adapteren, hervormen, stopzetten, etc.) is op voorhand besproken en gedetermineerd (Van Goethem, 2015)

De evaluatieprocessen zullen **zowel vóór, tijdens als na** de beleidsuitvoering plaatsvinden. Zo kan aan het begin van de beleidscyclus gekeken worden naar de maatschappelijke, organisationele noden/problemen en de verschillende beleidsopties. De keuze voor één of meerdere beleidsopties is afhankelijk van zowel financiële aspecten (zoals kosten-baten in monetaire eenheden uitgedrukt of beperken van de bijhorende kosten) als niet-financiële aspecten (overzicht van de output & resultaten of rangschikken van de effecten op basis van één of meerdere (beleids-)initiatieven). Tijdens de beleidsuitvoering zelf en achteraf kunnen criteria als effectiviteit, efficiëntie, zuinigheid (het financiële aspect) en eventuele verbeterpunten van het gevoerde beleid onder de loep worden genomen (De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007; Van Goethem, 2015; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015). We denken hierbij aan volgende beoordelings-mechanismen: doelmatigheidsanalyse, toepassing van het EFQM-model (analyse van de eigen organisatie-aspecten en de impact van elk aspect zowel binnen als buiten de organisatie), gebruik van de Balanced Scorecard (specifieke aandacht voor de beleidsdoelstellingen en –prestaties), etc. Een ander voorbeeld is het 'Monitoring van Doelstellingen' of 'MODO project', opgezet in 2008 binnen de Vlaamse Overheid, voor de maandelijkse opvolging van doelstellingen d.m.v. een dashboard en gebruik makend van een aantal belangrijke signalisatie-indicatoren (Van Goethem, 2015).

Bovenvermelde analysetools kunnen zowel gebaseerd zijn op objectieve (verzamelen van cijfergegevens) als subjectieve (vb. tevredenheidsbevraging, perceptiemeting, etc.) meetmethoden (ABB, VVSG, 2012).

Deze fase van de beleidscyclus heeft evenzeer nood aan een **coördinator**, zoals MAT, diensthoofden, clusterverantwoordelijken, etc., die binnen de organisatie:

////////////////////////////////////

- de praktische uitwerking van de beleidsevaluatie toelicht
- de planning en de kwaliteit ervan bewaakt
- de ambitie van de evaluatie meegeeft
- mede de interpretatie (geven van toelichtingen om verkeerde gevolgtrekkingen te vermijden) van de prestatiegegevens en frequente communicatie ondersteunt in functie van de beleidsdoelstellingen en de bijhorende activiteiten (Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: OCMW Grimbergen](#), z.d.; Audit Vlaanderen, [Goede praktijk: gemeente en OCMW Zwalm](#), z.d.). Frequente communicatie over de uitbouw en de output van het beleidsprogramma wakkert het engagement aan van de verantwoordelijken voor de beleidsuitvoering en –opvolging. Een voorbeeld hiervan is het in de verf zetten van gunstige resultaten. Ook kan ten aanzien van de externe beleidsuitvoerende entiteiten en belanghebbenden kan het kenbaar maken van de beleidsinitiatieven en tussentijdse resultaten de (algemene) betrokkenheid vergroten (George & Desmidt, 2013). Tot slot is een goede rapportering van de prestatiegegevens en – informatie met voldoende duiding essentieel, om zodoende de kans op misinterpretatie of verkeerde conclusietrekkingen op basis van de gegevens zoveel als mogelijk te beperken (Bouckaert & Peters, 2002).

### Faalfactoren

Een gedegen beleidsevaluatie houdt ook een goede rapportering in. Liefst worden deze evaluatierapporten zo bondig en leesbaar mogelijk opgemaakt: met een aantrekkelijke lay-out, een inhoudsopgave en inleidend stuk, bijhorende toelichtingen en eventueel een link naar de achterliggende bronnen (Bleyen & Bouckaert, 2015). Anders bestaat het risico dat dit soort van rapporten niet of amper geraadpleegd of als te technisch (Panelgesprek, 2019) gepercipieerd worden. In het eigen onderzoek haalde één van de bevraagde gemeentes het nut aan mochten mandatarissen, en medewerkers, zelf overzichtelijke standaardrapporten kunnen downloaden uit het (BBC-)softwaresysteem, ingeval zij in een oogopslag een overzicht van bepaalde gegevens wensen, bijvoorbeeld voor evaluatiedoeleinden. Het masterproefonderzoek van Kerckhof (2019), waarbij budgetrapporten en jaarrekeningen van 16 gelijkaardige besturen werden vergeleken, toonde echter aan dat in de huidige situatie veelal weinig transparant werd gerapporteerd.

De rapportering en het gebruik van (beleids-)rapporten vormt de kern van een laatste aspect binnen de beleidscyclus dat we zullen bespreken.

## Waarom

### Minimalistisch

BELEIDSNOTA BINNENLANDS BESTUUR 2009-2014<sup>19</sup>:

*(...) de overheden moeten transparante verantwoording afleggen over wat zij doen met het belastinggeld. Dat vereist heldere budgettaire verantwoordingsdocumenten en grondig gedocumenteerde beleidsrelevante indicatoren als basis voor de politieke besluitvorming*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018; HOOFDSTUK 3, AFDELING 1 artikel 17

*De beleidsevaluatie bevat ten minste al de volgende elementen:*

*1° per beleidsdoelstelling uit de strategische nota waar de prioritaire acties of actieplannen in kaderen, en per prioritaire actie of prioritair actieplan, een omschrijving van de mate van realisatie*

<sup>19</sup> Zie [link](#)

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018,  
VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, TITEL 2

*Bij de opmaak en de opvolging van de beleidsrapporten zal ook rekening moeten worden gehouden met de steeds veranderende omgeving en behoeften. Beleidsrapporten moeten dan ook beschouwd worden als dynamische instrumenten en niet als een statisch gegeven. Zo kan een bestuur snel inspelen op trends in het bestuur zelf of in de ruimere omgeving.*

OMZENDBRIEF KB/ABB 2019/4 - STRATEGISCHE MEERJARENPLANNEN 2020-2025 LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN, HOOFDSTUK 3, PUNT 3.11

*(...) de gegevens van de digitale rapportering over het meerjarenplan in het kader van de open data publiek ter beschikking gesteld worden van alle potentiële gebruikers van informatie over de lokale en provinciale besturen. Op basis van die gegevens en op basis van specifieke analysetools kunnen allerhande analyses en vergelijkingen worden gemaakt. De kwaliteit van al die analyses is uiteraard recht evenredig met de kwaliteit van de basisgegevens waarop ze steunen*

CHECKLIST

- Bevorder evaluatiepraktijken binnen uw lokaal bestuur, door de achterliggende oorzaken van de prestatiegegevens te analyseren, én met aandacht voor performant bestuur en de beleidsimpact.
- Bouw zowel vóór, tijdens als na de beleidsuitvoering evaluatieprocessen in.
- Communiqueer hierover op een duidelijke en heldere manier.
- Voorzie de nodige toelichting om misinterpretatie van de prestatie-informatie te vermijden.
- Zorg dat de vereiste interne analysecapaciteit aanwezig is, onder meer door een coördinator aan te stellen.
- Wees attent voor mogelijke politieke en andere interne weerstand.



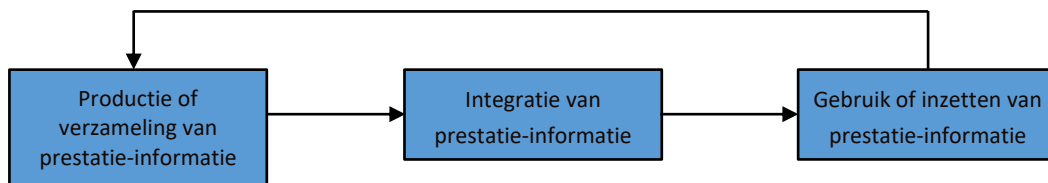
#### 4.4.2. Gebruik beleidsinformatie en –rapporten

### Wat

#### Succesfactoren

Afsluitend kan het gebruik van beleidsinformatie en bijhorende rapporten gezien worden als een onderdeel van prestatie-management, dat bestaat uit de productie of verzameling, de integratie (weergave via software, dashboards, (beleids-)rapporten) en het gebruik van deze prestatie-informatie.

Onderstaande stroomschema geeft de samenhang weer tussen het aanbod (linkerzijde van de figuur) en de vraag (rechterzijde van de figuur) naar dit soort van informatie, met wederzijdse beïnvloeding (in Cottem, 2019).



Figuur 11: Onderdelen van prestatie-management (op basis van Cottem, 2019, p. 9)

Idealiter gaat het **bedoeld gebruik van beleidsrapporten** over de opvolging en de beoordeling van prestaties en activiteiten, zowel binnen de verschillende fasen van de beleidscyclus als op het niveau van de diensten, de organisatie, de consolidatiekring, etc. (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatie-management, 2018).

Dit gebruik is afhankelijk van de doelgroep en bepaalt het soort, formaat (uitgebreid of beknopt) en welke inhoud (o.a. mate van detaillering) van de rapporten meest geschikt is per doelgroep.

Deze doelgroep kan dus zowel intern (gemeenteraad, CBS, medewerkers, etc.) als extern (burgers, belangengroepen, etc.) zijn. Zo is het mogelijk dat een bestuur prestatie-informatie extern verspreidt vanuit het oogpunt de doeltreffendheid en/of (kosten-) efficiëntie van de eigen werking te accentueren.

(Beleids-)informatie & rapporten worden m.a.w. door verschillende actoren/groepen geraadpleegd, dienen andere doeleinden en zijn uitgebreider dan een pure financiële verslaggeving. In theorie zijn beiden in de eerste plaats bedoeld voor gebruik binnen een lokaal bestuur en dan denken we primair aan de **gemeenteraadsleden**, gezien zij het beleid bepalen. Nochtans is de afstand tot de achterliggende informatiebronnen voor deze gebruikers veelal groot (ABB, afdeling Lokale Financiën, 2019). Daarenboven kunnen doelstellingen zodanig algemeen geformuleerd zijn dat de discussies binnen de gemeenteraad eerder gericht zullen zijn op de concrete uitwerking van het beleid. De regelgever is hierin tegemoetgekomen door in de nieuwe BBC-regelgeving een opvolgingsrapportering te verplichten na verloop van maximaal 3/4<sup>e</sup> van elk legislatuurjaar en het perspectief binnen de beleidsrapporten te verschuiven van prioritaire doelstellingen als vertrekpunt naar prioritaire actieplannen of acties (ECG, 2016).

Op niveau van het **college** beschikken de politici, door nauwere samenwerking met de administratie, over meer mogelijkheden om te evalueren of de uitgevoerde activiteiten in lijn zijn met het opgestelde beleid. Collegeleden zijn beter in staat het beleidsprogramma onder de loep te nemen en mogelijks bij te passen in het licht van de ontwikkelingen in de beleidscontext, bijvoorbeeld naar aanleiding van het overleg met de (beleidsdomeins-)cluster(s). Voor het **MAT** en **diensthooften** is het eveneens belangrijk de interne werking, van de diensten, te meten en op te volgen, en vervolgens terug te koppelen naar de eigen dienst en/of het politiek bestuur. Het gaat m.a.w. over het geven van verantwoordelijkheid aan het MAT en de diensthooften met betrekking tot de beleidsopvolging en deze taak als deel van hun functie-inhoud te verankeren. Deze taak-verantwoordelijkheid door het MAT, en in mindere mate door de

diensthoofden, kent aanhang bij meerdere van de bevroegde gemeentes. Het MAT en de diensthoofden hebben bovendien het voordeel over directe toegang te beschikken tot de beleidsinformatie, makkelijker aan de noden aangepaste rapporten te verzoeken en/of aanvullende monitoring op te zetten (ECG, 2016).

Bij de **administratie** bestaat een verschil in gebruik tussen de (beleids-)sectoren. Niet alleen de inhoudelijke taken en de informatienoden zijn uiteenlopend, maar ook de mate waarin de uitgevoerde prestaties en effecten meetbaar zijn, evenals de belangstelling, ook door de bevoegde schepen(en), voor het gebruik van beleidsinformatie & -rapporten (eigen analyse). Rekening houdend met deze verschillen is het aan te raden dat binnen elke sector en dienst voldoende het verband wordt gelegd tussen het beleidskader en de dienstwerking, en een zo breed mogelijk gedeeld meetsysteem of eenduidige meetmethode in te bouwen over de organisatie heen (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement, 2018). Dat is in het bijzonder belangrijk in teken van horizontaal beleid, dat betrekking heeft op meerdere beleidsdomeinen (ECG, 2015). Een aantal gemeentes uit het eigen onderzoek kwamen hier reeds aan tegemoet door te werken met de dienstoverschrijdende teams of door gezamenlijke projectwerking, met samenstelling van de groepen afhankelijk van het project, te ondersteunen binnen hun administratie.

Informatiedeling is ook van belang naar de **burgers** toe. Het zorgt voor beleidstransparantie en verhoogt de externe betrokkenheid en ondersteuning ten aanzien van het politiek bestuur. Dergelijke informatiedeling kan via verscheidene kanalen verlopen, op voorwaarde dat de (beleids-)resultaten van de nodige toelichting (zie supra, [4.4.1.](#)) worden voorzien (in Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015).

De **Vlaamse Overheid** tot slot is, als initiator en via de Digitale rapportering, ook betrokken actor van de beleidsrapportering door lokale besturen.

Bedoeld gebruik is, net als bij de voorafgaande metingen en evaluatieprocessen, toe te wijzen aan één of meerdere van volgende objectieven:

- **om te leren:** ontwikkeling van kennis o.b.v. (eerdere) beleidsresultaten, achterhalen van de verbeterpunten op vlak van beleid & beheer en hoe dit aangepakt kan worden, ondersteunen van beslissingen, implementatie van verbeteringen, etc.
- **om te monitoren (opvolgen) en te sturen:** zicht verkrijgen op de beleidsprestaties en beleidsactiviteiten, de vraag of aanpassingen vereist zijn, aanpassen van de planning, etc.
- **om te verantwoorden:** communiceren en rechtvaardigen van de (beleids-) prestaties en -keuzes, communiceren over de behaalde doelstellingen, uitgave van middelen, etc.

(In De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007; Speklé & Verbeeten, 2014; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Van Goethem, 2015).

Uit de eigen interviewbevestigingen kwamen de objectieven 'opvolging' en/of 'bijsturen' het sterkst als doelstelling naar voren voor bedoeld gebruik.

#### Faalfactoren

Een oorzaak en faalfactor voor het niet-gebruik van beleidsinformatie is dat de BBC en de voortvloeiende beleidsrapporten weinig of niet door lokale besturen erkend worden als hulpmiddelen voor de beleidsvoering. Carnall (1995) waarschuwt voor de situatie waarin dit soort van beleidsinformatie wordt gegenereerd om te voldoen aan de regelgeving, maar verder niet aangewend voor effectieve opvolging of evaluatie binnen de organisatie (in Julnes & Holzer, 2001).

Gebrek aan captatie en onderbenutting van beleidsinformatie kan er overigens volgens Van Dooren et al. (2015) toe leiden de kennis en expertise aanwezig binnen de organisatie niet wordt gedocumenteerd, gedeeld of gebruikt voor analyse en verhogen van de efficiëntie/effectiviteit. Wilson (1989) bestempelt dit fenomeen als 'moral hazard' oftewel een onevenwicht in de verspreiding van (nuttige) informatie. Dit onevenwicht wordt in de hand gewerkt wanneer

actoren niet of beperkt hun activiteiten dienen te verantwoorden, met als gevolg dat zij deze aansprakelijkheid uit te weg gaan of hun plichten niet nakomen (in Lismont, 2019).

## Hoe

### Succesfactoren

Julnes en Holzer (2001) vatten het gebruik van beleidsinformatie en –rapporten samen als het gebruik voor de “strategische planning, allocatie van middelen, programmamanagement, monitoring, evaluatie en rapportering aan het management, politici of burgers”.

Dit gebruik is volgens de auteurs afhankelijk van volgende factoren:

- beschikbaarheid: de voor handen zijnde relevante informatie m.b.t. de beleidsprestaties
- doelstellingen en streefwaarden: prestatie-informatie in functie van de beleidsintenties vereisen dat er consensus is over de vastgelegde doelstellingen en de uitgewerkte doelstellingencascade. Verder moet de vraag beantwoord worden of er streefwaarden worden gelinkt, bijvoorbeeld intern bepaalde of door een hoger overheidsniveau bepaalde streefwaarden, of uitgewerkt door een organisatie (vb. VVSG) betrokken bij lokale besturen (George, Baekgaard, Decramer, Audenaert, & Goeminne, 2018)
- middelen: het totaal aantal middelen dat voor prestatie management en -meting ter beschikking wordt gesteld
- regelgeving: de specifieke verplichtingen, o.a. de jaarlijkse opmaak van de jaarrekening

Dit gebruik kan vergroot worden door:

- de verschillende betrokken/geïnteresseerde actoren, intern en extern, in beeld te brengen en zoveel als mogelijk hun input te verkrijgen. Er wordt gepeild naar de gedragenheid voor meting en de mate van aanwending van beleidsinformatie en –rapporten. De informatienoden en de wenselijke mate van detaillering zullen, zoals aangegeven, namelijk verschillen tussen gebruikersgroepen. Een voorbeeld is de wens van het politieke niveau om in de meeste gevallen bondige, samenvattende documenten te kunnen raadplegen i.p.v. uitgebreide rapporten (Pollitt, 2006).
- het belang en implementatie te onderstrepen van een cultuur gericht op en systematisch gebruik van beleidsprestaties, in plaats van beleidsvoering en werking op basis van intuïtie (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 5: Organisatiecultuur, 2018; Cottlem, 2019; eigen analyse)
- aandacht voor de manier, zoals lay-out, schrijfstijl, etc., waarop deze informatie wordt overgebracht (in Pollitt, 2006)
- het gebruik, zoals aangehaald in het masterproefonderzoek van Cottlem (2019), van prestatie-informatie een wezenlijk onderdeel te maken van het verantwoordelijkhedenpakket van een aantal functies binnen de verschillende niveaus van het lokaal bestuur. Denk maar aan het MAT en de diensthoofden.

Leviton en Hughes (1981) hebben zich daarnaast specifiek toegespitst op de aanwending van beleidsinfo door beleidsmakers en formuleerden volgende bijkomende aandachtspunten:

- er moet sprake zijn van interactie en overeenstemming tussen de beleidsmakers en de personen verantwoordelijk voor de generatie van dit soort van informatie. Het bevordert het vertrouwen in de authenticiteit en de kwaliteit van de beleidsinformatie
- het tijdstip waarop beleidsinformatie en –rapporten beschikbaar zijn en de tijdigheid, actualisatie van de gegevens, moeten in lijn zijn met de noden van de beleidsmakers. De gewenste beschikbaarheid is overigens uiteenlopend voor de verschillende actoren op lokaal niveau (Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; Cottlem, 2019).
- de informatie dient als relevant, in lijn met de vastgelegde objectieven, te worden beschouwd door de beleidsmakers. Men dient waakzaam te zijn voor een overvloed aan verzamelde informatie, ‘information overload’, zeker naar de gemeenteraad toe (Cottlem, 2019) of het klakkeloos overnemen van ‘goede praktijken’ zonder de nodige aanpassing aan

de eigen beleidscontext.

Deze aandachtspunten zijn erop gericht in het bijzonder de mate van engagement en ondersteuning door de beleidsmakers te verhogen, specifiek voor het gebruik van prestatie-informatie, maar ook voor prestatie-management in het algemeen (in Pollitt, 2006; Cottlem, 2019). Dat hieraan nood is, bewijzen voorgaande onderzoeken van onder meer Ter Bogt (2004) en Kroll (2013) waarin werd aangetoond dat politici veeleer verkiezen om informatie te verkrijgen via mondelinge toelichting of overleg met topambtenaren, en niet door consultatie van rapporten zoals jaarrekening, projectrapporten, etc. (in Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2015; in Kerckhof, 2019).

Aansluitend op de aandachtspunten en factoren van gebruik van prestatie-informatie geeft Van Goethem (2015) in zijn boek *'Beleidsevaluatie door lokale besturen in BBC'* de onderdelen aan die idealiter in elk beleidsrapport zijn vervat.

1. Resultaten: een overzicht van de prestaties/resultaten van de beleidsvoering, bij voorkeur ook de geconsolideerde prestaties (zie o.a. de rol van softwarehuizen en de nood aan een open softwaresystemen).
2. Conclusie: koppeling van de resultaten aan de geldende doelstellingen/visie binnen de organisatie, aan de noden, etc. Of de vergelijking tussen de eigen resultaten en de prestaties van gelijkaardige organisaties/ entiteiten, gebaseerd op bijvoorbeeld de Gemeente- of Stadsmonitor of de Digitale Rapportering beschikbaar gesteld door de Vlaamse Overheid (eigen analyse).
3. Aanbevelingen: voorstellen tot verbetering, bijsturing en/of verantwoording op beleidsmatig en/of financieel vlak. De beleidsrapporten worden overigens best gelinkt aan de interne beheersrapporten, zoals de managementrapportering, indien aanwezig, om in lijn met de BBC-ideologie de koppeling te maken tussen het beleids- en beheersmatig luik binnen een lokaal bestuur.

**Faalfactoren**

Er kunnen dus verschillende oorzaken aan de basis liggen dat beleidsrapporten en –informatie niet of amper gebruikt worden:

1. Gebrek aan formeel opgestelde en/of kwaliteitsvolle informatie
2. Beleidsinformatie is niet in lijn met of aangepast aan de heersende noden
3. Er is weinig of geen kennis m.b.t. het analyseren en toepassen van beleidsresultaten
4. Meten en gebruik van beleidsinformatie is niet opgenomen in de organisatiecultuur en –standaarden. Dit wordt treffend samengevat in volgende quote uit het eigen onderzoek:

*“Over bedoeld gebruik wordt vreemd genoeg weinig gesproken/gediscussieerd binnen de gemeente”*  
(schepen financiën)

Ook werd er door de bevroegde gemeentes op gewezen dat de aandacht tijdens de legislatuur kan verschuiven naar operationele activiteiten (acties) en dagelijkse praktijken, zeker in de aanloop naar de verkiezingen. Bijgevolg verdwijnt het vastgelegde doelstellingskader van het toneel (Panelgesprek, 2019).

Het is onmiskenbaar dat een gebrek aan nodige systemen, methoden, cultuur en duidelijk gestructureerde en leesbare informatiedeling over de beleidsinformatie de aanwending hiervan hindert binnen een lokaal bestuur (Cottlem, 2019; eigen analyse). Gebruik van en ervaring met de toepassing van prestatie- en beleidsinformatie kan eveneens sterk verschillen tussen de beleidssectoren. Het vereist derhalve een verandering in de organisatiecultuur en –werking over de sectoren heen om gelijkschakeling te bekomen (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 9: Veranderingsmanagement, 2018).







- *de gerapporteerde informatie moet de gebruiker helpen bij het nemen van zijn beslissingen.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, TITEL 2, HOOFDSTUK 1

Artikel 6

*De minister bepaalt de vorm en de inhoud van de diverse onderdelen van de beleidsrapporten en de bijbehorende documentatie.*

*De minister bepaalt welke gegevens de besturen bezorgen over de vastgestelde beleidsrapporten (...)*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, VERSLAG AAN DE VLAAMSE REGERING, HOOFDSTUK 2, PUNT 2.5, PUNT 2.5.1

*Bij elk registratiesysteem hoort een rapportering. De kwaliteit van de rapportering wordt bepaald door de informatiewaarde ervan. Dat is de uiteindelijke doelstelling van het registratiesysteem: de informatie- waarde van de rapportering. De keuze voor een bepaald registratiesysteem zou moeten bepaald worden door de informatiebehoefte van de gebruiker, de manier waarop hij/zij die informatie kan bekomen maar ook door de prijs die hij/zij daarvoor wenst te betalen.*

BESLUIT VAN DE VLAAMSE REGERING OVER DE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VAN DE LOKALE BESTUREN VAN 30 MAART 2018, TITEL 5, HOOFDSTUK 7

Artikel 108

*De boekhoudsoftware levert alle beleidsrapporten aan, de opvolgingsrapporteringen en de digitale rapporteringen.*

Artikel 109

*De boekhoudsoftware voorziet in de mogelijkheid om digitale gegevens van derden te verwerken die gebaseerd zijn op open standaarden.*

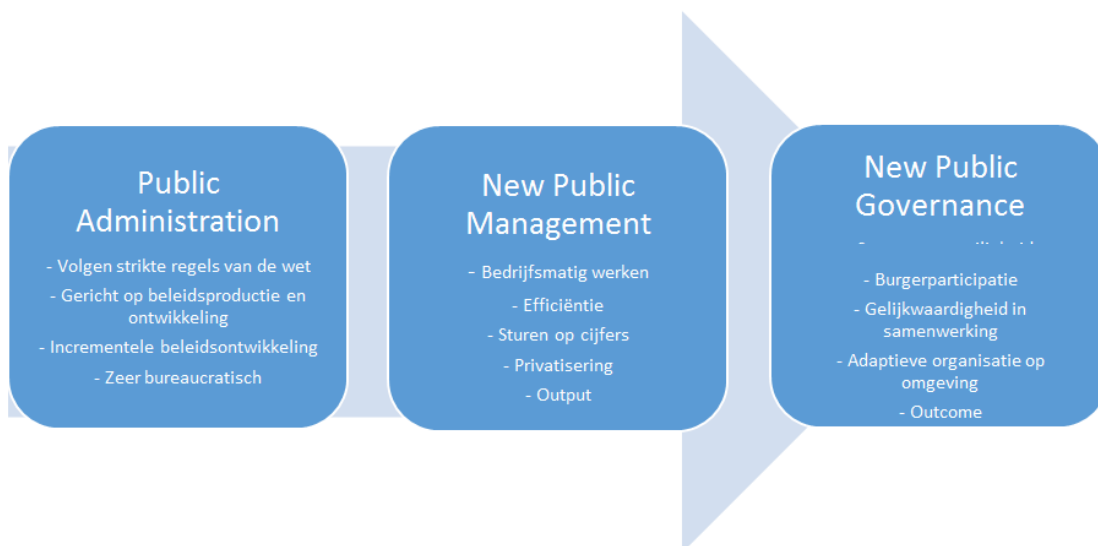
*De minister kan de open standaarden bepalen.*

////////////////////////////////////



## 5. Governance

Binnen de publieke sector hebben over de jaren heen een aantal hervormingen plaatsgevonden. In het Handboek Overheidsmanagement<sup>20</sup> (2018) en de bestuurskundige literatuur wordt allereerst verwezen naar de shift van het (starre) bureaucratische model, met een strikte scheiding tussen beleid en administratie en een aan opvolging van regels en procedures (Public Administration) gebonden werking, naar het New Public Management-model (NPM). Volgend op de introductie van NPM (1980-1990) en zijn bijhorende implementatie van managementtechnieken, meetcultuur en outputfocus treedt binnen de publieke sector vanaf de jaren 2000 het concept New Public Governance op de voorgrond (zie figuur). Vanuit een systeemdenken richt deze beschouwing de aandacht op overheidsbesturen als onderdeel van een gelaagd en interorganisationeel netwerk, rond beleidsthema's als rond dienstverlening, in een samenwerkend verband (met de private sector, burgerorganisatie, middenveld, experts, etc.), de rolverdeling hierbij en de burger als 'actor' binnen het beleidsproces i.p.v. de NPM-gerichte 'klant'-opvatting (Steen & Wayenberg, 2003; Laitinen, Kinder, & Stenvall, 2018). Gekoppeld aan het New Public Governance-concept spreekt men zowel over **multi-level governance** (maatschappelijke problemen vragen de betrokkenheid van meerdere beleidsdomeinen en overheidsniveaus, tijdens de verschillende fasen van de beleidscyclus) als over **multi-actor governance** (maatschappelijke problemen vereisen ook de betrokkenheid van de verschillende belanghebbenden binnen de beleidscyclus). De kern van New Public Governance is het vatten van een beleidscyclus in een zo breed mogelijke beleidscontext (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 1: Overheid, management en omgeving, 2018). Meer specifiek stemt het lokale bestuur zijn beleidsactiviteiten intern en met maatschappijgerichte (verbonden) entiteiten en groepen af, zoekt geschikte partijen voor de verwezenlijking van haar beleidsdoelstellingen, en is responsief ten opzichte van een voortdurend in beweging zijnde organisatie en beleidsomgeving. Het lokale bestuursniveau heeft bovendien het meest directe contact met burgers, hetgeen een uitgebreide vorm van behoeftebepaling, governance, evenals partnerschap mogelijk maakt (Steen & Wayenberg, 2003; Hondeghem, Van Dooren, De Rynck, Verschuere, & Op De Beeck, 2013).



Figuur 12: Overzicht en overgang van publieke sectorhervormingen (overgenomen van Justice in Practice Stichting, via <https://www.justiceinpractice.nl/samenwerking-tussen-burgers-en-bureaucratie>)

<sup>20</sup> Handboek Overheidsmanagement (Bouckaert et al., 2018), Hoofdstuk 1: Overheid, management en omgeving





- de nodige **gegevensdeling** en frequente (transparante) **informatieoverdracht**, om draagvlak te creëren en , politieke of andere, weerstand tegen te gaan

In Verhoest, Bouckaert & Peters (2007) worden deze hulpmiddelen onderverdeeld in zogenoemde structuursystemen (vb. overkoepelende governance-organen) en managementsystemen (vb. coördinatiemechanismen) (in Lismont, 2019).

In de tabel en onderstaande alinea's wordt zowel de afstemming tussen de governancecomponenten per niveau besproken (rij in de tabel), evenals de coördinatie over de niveaus heen (kolom in de tabel). De boodschap luidt dat ingeval deze hulpmiddelen suboptimaal opgezet en toegepast worden en/of de verticale & horizontale coördinatie de wensen overlaat, de governance tekortschiet.

Tabel 3: De governancecomponenten, onderverdeeld in categorieën en respectievelijk op macro-, meso- en micro-niveau (eigen analyse)

		 Horizontale afstemming		
		Governance-orgaan & trekker	Participatie	Communicatie & informatiedeling
 Verticale afstemming	Macro-niveau (over de domeinen heen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uitgebreid holding-orgaan</li> <li>• kerngroep</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• beleidsrelevante actoren binnen het netwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• multi-organisationale effectiviteitsmeting en kennisoverdracht</li> <li>• communicatie- en evaluatieteam binnen kerngroep</li> </ul>
	Meso-niveau (domein)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• overleg- en samenwerkingsorganen</li> <li>• (open) MAT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• consolidatiekring per beleidsdomein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geconsolideerde opvolging en rapportering per domein</li> <li>• door trekker binnen elk domein</li> </ul>
	Micro-niveau (op organisatie- en individueel niveau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• geconsolideerde beleidsvoering</li> <li>• MAT, algemeen &amp; financieel directeur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afsprakennota</li> <li>• wisselwerking tussen beleid en administratie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• transparantie over de interne en externe beleidswerking</li> <li>• door trekker binnen elk lid van het netwerk</li> </ul>

### 5.2.1. Macro-niveau

#### Governance-orgaan & trekker

Op dit niveau is de aandacht gevestigd op het in kaart brengen van de algemeen (los van beleidssectoren en –domeinen) heersende problematieken/ontwikkelingen en behoeften; via onderlinge afstemming tussen de lokale besturen, vertegenwoordigers van de BBC-entiteiten (BBC-perimeter), verbonden entiteiten (consolidatiekring) als andere geëngageerden (zoals bottom-up initiatieven en belangengroepen). Het is specifiek gericht op het primaat van de politiek (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 2: Management in een politieke omgeving, 2018). Zowel Uusikylä and



Valovirta (2007) als Spanhove & Verhoest (2007) spreken in dit geval over een uitgebreid (o.a. politiek-ambtelijke vertegenwoordiging) en multi-organisatoneel **holdingorgaan**. Binnen het holdingorgaan worden de, al dan niet tegenstrijdige, noden besproken, overeengestemd en geconverteerd in gedeelde overkoepelende beleidsintenties of –visie (in Van Orshoven & Bouckaert, 2015). Daarnaast kan een kerngroep, bijvoorbeeld een open MAT (zie supra, [4.1.1.1](#)), verantwoordelijk zijn voor de concrete planning en sturing op dit macro-niveau.

*Participatie*

Een voorafgaande doorlichting van de beleidscontext, bijvoorbeeld a.d.h.v. een stakeholdersanalyse (zie supra, [4.1.2](#)), is vereist om een overzicht te verwerven van de voornaamste gelinkte beleidsrelevante actoren (verbonden entiteiten, samenwerkingsverbanden, verenigingen, vzw’s, etc.) die evengoed deelgenoot kunnen zijn van het meerjarenplanproces. Hierbij is de positie-omschrijving van elke partner in het netwerkverband (regisseur, initiator, partner, kernlid, etc.) van belang, kennis over diens activiteiten alsook de bepaling, via afspraken, van het aandeel van iedere interne of externe actor aangaande de beoogde beleidsoutput en –impact (Wayenberg, 2002; De Peuter, De Smedt, Van Dooren, & Bouckaert, 2007).

Buttiens en Verhoest (2011) geven in hun SBOV-rapport een overzicht, gebaseerd op de literatuur, van een aantal aspecten die de interorganisationele coördinatie kunnen bevorderen, dan wel hinderen. Deze aspecten zijn ingedeeld volgens o.a. de houding van de betrokkenen ten opzichte van coördinatie, de opgezette procedures, de voor- en nadelen van coördinatie, de mate van communicatie, etc. Een overzicht hiervan is terug te vinden in de bijlagen, de ondersteunende elementen worden aangeduid met een (+) en de belemmerende elementen met een (-). Kort samengevat vereist interorganisationele coördinatie een verandering in de houding als een herpositionering van alle betrokkenen, hetgeen tijd vraagt (Laitinen, Kinder, & Stenvall, 2018). In het Handboek Overheidsmanagement (2018) geeft men daarbij aan dat gedurende het governanceproces kan geschit worden tussen de verschillende wijzen van coördinatie, bijv. van top-down tot netwerkgericht, of deze kunnen samengevoegd worden.

*Communicatie & informatiedeling*

Om het vertrouwen, het engagement en de beleidsbijdrage ten opzichte van het netwerk te verhogen is communicatie en informatiedeling m.b.t. de intenties, de werking, de (tussentijdse) resultaten en de streefdoelen essentieel. Uusikylä and Valovirta (2007) benadrukken het belang van kwantitatieve (cijfermatige) en kwalitatieve data afkomstig van de verbonden leden, om zo de beleidsoutput af te wegen ten opzichte van het overkoepelende beleidsplan. Zeker op dit macro-level is enkel een multi-organisationele effectiviteitsmeting van het netwerk mogelijk, niet een impactbepaling per actor. Het gaat dan eerder over de collectieve bijdrage en het collectief leren rond multi-organisationeel samenwerken en de bijbehorende werking, en de analyse wat voor herhaling vatbaar is en wat een andere aanpak vereist in de toekomst (Van Orshoven & Bouckaert, 2015). Binnen de eerder vermelde kerngroep kan een specifiek team verantwoordelijk zijn voor bovenstaande analyse, evaluatie en communicatie; via informatievoorziening & kennisoverdracht op basis van onder meer daartoe voorziene (institutionele) systemen of gezamenlijk overleg.

5.2.2. Meso-niveau

*Governance-orgaan & trekker*

De overkoepelende beleidsdoelstellingen of –visie worden vervolgens opgesplitst en meegenomen, besproken en vormgegeven **binnen elk specifiek beleidsdomein** (cultuur, welzijn, ruimtelijke ordening, etc.). Zoals aangetoond in het SBV-rapport door Maes & Bursens (2016) zal de praktische regeling van de governance beïnvloed worden door o.a. de geldende bevoegdheden en de gelieerde overheidsniveaus per functioneel gebied, en een aangepaste vorm vragen. Ieder netwerk is namelijk verschillend, evenals de rol van het lokaal bestuur hierin en de mogelijkheid om richting te geven aan de governance-organisatie (vb. partner vs. regisseur). Bovendien verschillen ook telkens de beschikbare beleidsmiddelen

en het draagvlak van de betrokkenen voor governance. De consolidatie krijgt per domeinspecifiek netwerk vorm via (politieke) **overleg- en samenwerkingsorganen** - bijvoorbeeld via sectorgebonden en organisatie-overschrijdende vergaderingen - tussen het lokaal bestuur en de verbonden beleidsuitvoerende entiteiten of de sectoreigen BBC-entiteiten, waarin de strategische doelstellingen of visie bediscussieerd, vertaald en geconcretiseerd worden (in ABB, 2019). Waar mogelijk zal het lokaal bestuur de trekkersrol binnen elk netwerk opnemen en de verbinding maken met de beleidsbepalingen van het meerjarenplan. Dit kan tot het takenpakket behoren van bijvoorbeeld een open MAT (zie supra, [4.1.1.1](#)). Idealiter streven zij als trekker eveneens de continuïteit of de bestendinging van het ontstane netwerk na (Idea Consult, 2018).

### *Participatie*

In hoofdstuk 4 en specifiek het onderdeel [4.1.2 Geconsolideerd beleid en beheer](#) hebben we onder meer besproken hoe lokale besturen, op basis van consolidatiekringen, de mogelijke participaties binnen elk domein in beeld kunnen brengen. Eens deze analyse is afgerond en het overleg gepleegd, gaan de betrokken actoren idealiter een verbintenis aan. Zo'n verbintenis tussen bestuur en entiteit, met agendasetting en taakverdeling, detailleert de gezamenlijke uitwerking van (BBC-perimeter) of bijdrage aan (consolidatiekring) de beleidsdoelstellingen, alsook de afspraken rond het delen van prestatie-informatie en het vermijden van overlappings in de beleidsactiviteiten (gelijkaardige activiteiten zijn wel mogelijk). Het kan gaan om bestendige of tijdelijk convenanten, samenwerkings- of subsidie-overeenkomsten, contracten met private partners, etc. (Spanhove & Verhoest, 2007; Christiaens, Vanhee, Bouckaert, & Stepman, 2019) Deze overeenkomsten formaliseren onder meer:

- de desbetreffende actoren
- de taakverdeling en de gewenste output
- de akkoorden rond de mogelijke financiële inbreng
- de tijdstippen en aanpak van overleg gedurende het uitvoeringsproces
- de manier waarop en wanneer de opvolging en evaluatie zal plaatsvinden

(Wayenberg, 2002)

Afhankelijk van het soort verbintenis worden hieruit eveneens de voortvloeiende planning bepaald (Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 12: Interorganisationele coördinatie en netwerkmanagement, 2018).

In het deelrapport *Financiële consolidatie bij lokale besturen* werden een aantal overeenkomsten tussen lokale besturen met de entiteiten uit hun BBC-perimeter doorgelicht. Er werd geconcludeerd dat deze veelal bestonden uit weinig gedetailleerde en eerder oppervlakkige bepalingen m.b.t. geconsolideerd beleid. De opgesomde inhoudelijke onderdelen in bovenstaande alinea kunnen derhalve als leidraad dienen om gelijksoortige verbintenissen verder te specificeren en bijgevolg de toegevoegde waarde ervan te verhogen.

### *Communicatie & informatiedeling*

De verbindingen aangegaan per beleidsdomein en binnen elk netwerk dienen, zoals op het macro-niveau, eveneens aandacht te besteden aan de gegevensinwinning, de informatieverbreiding en toelichtingen over alle beleidsactiviteiten en tussentijdse resultaten. Informatiedeling in het bijzonder is een belangrijke voorwaarde ten aanzien van de opvolging van en de verslaggeving over de geconsolideerde activiteiten, wat ook de nodige investeringen vraagt in IT (vermijden van digitale uitsluiting), (gedeelde) software en vernieuwingen (vb. blockchain) op dit vlak (Allen, Berg, Markey-Towler, Novak, & Potts, 2020). Voor een lokaal bestuur is deze praktijk daarnaast onontbeerlijk voor de opmaak van het meerjarenplan en de navolgende geconsolideerde beleidsrapporten, o.a. de jaarrekeningen, gebaseerd op kwantitatieve als kwalitatieve data afkomstig van zowel binnen als buiten<sup>21</sup> de lokale organisatie (zie supra, [4.3.1](#)).

---

<sup>21</sup> De Vlaamse Overheid stelt een aantal gegevens m.b.t. lokale besturen beschikbaar via de website [www.lokalestatistieken.be](http://www.lokalestatistieken.be)

Een gebrekkig of onbestaand zicht op het beleidsfunctioneren van de netwerkentiteiten is een hindernis als het gaat over geconsolideerd beleid. Zowel in het financieel deelrapport (Christiaens, Vanhee, Bouckaert, & Stepman, 2019) als tijdens één van de panelgesprekken in teken van het eigen onderzoek werd hierbij onder meer het beperkte beeld en controle op de werking van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden als voorbeeld aangehaald.

### 5.2.3. Micro-niveau

#### Governance-orgaan & trekker

Tot slot zal elke gelinkte entiteit of actor tijdens de uitvoeringsfase de engagementen ten opzichte van de op macro- en meso-niveau vastlegde beleidsdoelstellingen of –visie omzetten in eigen (beleids-)activiteiten en de koppeling maken met financiële middelen (Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Binnen een lokaal bestuur ligt de eindverantwoordelijk voor geconsolideerde beleidsvoering bij de politieke actoren, maar in navolging van de reeds aangehaalde en in het deelrapport voorgestelde trekkersrol lijkt het MAT en de algemeen directeur (en financieel directeur), als **brugfiguur tussen het beleid en de administratie**, hiertoe de meest aangewezen schakel. Ze bieden als een soort projectleider ondersteuning en scheppen het kader voor participatie t.o.v. zowel het beleidsmatige als het operationele luik van het meerjarenplan (Wayenberg, 2002; Idea Consult, 2018). Het is aan te raden deze rol ook formeel vast te leggen in de door het decreet over het lokaal bestuur ingevoerde afsprakennota tussen het beleid - om politieke tegenstand te voorkomen (cfr. primaat van de politiek) - en het MAT. Een voorbeeld<sup>22</sup> hiervan is terug te vinden op de website van VVSG.

Gemeenteraadsleden kunnen mede pleiten voor geconsolideerd beleid en zo actief deel uitmaken van de governance. Het decreet over het lokaal bestuur en de wijziging van de BBC-regelgeving stimuleert de betrokkenheid van de gemeenteraad als beleidsverantwoordelijke, de introductie van de opvolgingsrapportering is hier een voorbeeld van.

#### Participatie

Participatie m.b.t. governance betekent ook op micro-niveau dat er consolidatiedraagvlak moet gecreëerd worden en output opgeleverd. De realisatie van de overkoepelende beleidsintenties en gewenste effecten staat of valt immers met de bijdrage door elke afzonderlijke betrokken partij.

In de vorige hoofdstukken werd aangehaald dat de wisselwerking tussen beleid en administratie per lokale organisatie kan verschillen, wat een weerslag heeft op het gehanteerde governance-model. Hoewel de toegepaste governance-methoden hierdoor kunnen variëren, nopen de maatschappelijke problematieken en behoeften evenwel tot onderliggende afstemming over de diensten, en domeinen, heen. Het impliceert dat er sprake moet zijn van vertrouwen tussen het bestuur en de administratie, van een gedeeld beleidsplan en -cyclus, en verkokerd werken (cfr. schepensmodel) wordt tegengaan. In het vorige hoofdstuk werd onder andere het bewerkstelligen van eigenaarschap op administratief niveau met betrekking tot de doelstellingencascade en de bijhorende indicatoren als een manier aangehaald om de interne participatie te bevorderen.

#### Communicatie & informatiedeling

Een beschrijving van de interne als externe governance kan binnen en door elk lokaal bestuur - en vanuit het oogpunt van communicatie, draagvlak en transparantie - verder gespecificeerd worden in een zogenoemde consolidatiehandboek (Wayenberg, 2002; Christiaens, Vanhee, Bouckaert, & Stepman, 2019).

In het lokaal bestuur kunnen gegevens over het geconsolideerd beleid, naast het meerjarenplan en vertaling in de jaarrekening, ook gemonitord worden via de opvolgingsrapportering, met evaluatie van de beleidsoutput, en de

---

<sup>22</sup> Zie [link](#)



managementrapportering (indien voorhanden). Idealiter zijn er voor de algehele beleidsopvolging en governance verschillende bronnen en rapporten beschikbaar voor raadpleging.

### 5.3. Governance, randvoorwaarden

#### *Leiderschap*

De implementatie van het concept New Public Governance heeft de positie van een lokaal bestuur binnen een beleidscontext veranderd, waarbij het veelal als initiatiefnemer (bepaler van de grootte, organisatie en functie van het netwerk), regisseur (coördinator), bemiddelaar of partner deel wordt van een netwerk. Deze herdefiniëring vereist een mentaliteitswijziging bij de politiek verantwoordelijken alsook ondersteuning door de inzet van een breed scala van aangepaste competenties, bijvoorbeeld m.b.t. communicatie, onderhandelen, oplossingsgericht handelen, etc., uitgaande van de trekker (De Rynck & Pauly, 2017). Consolidatie en de behoefte aan governance betekent ook dat lokale besturen moeten investeren in leiderschap en –vaardigheden, zoals opleiding, vormingen en/of externe begeleiding. De trekkers moeten immers:

- in staat zijn om draagvlak (verbinding) te creëren rond consolidatie en een bijhorende strategie helpen ontwikkelen
- over de capaciteit beschikken om intern en extern geconsolideerd beleid, ook bottom-up, te helpen verwezenlijken, door onder meer het samenbrengen van vaardigheden en middelen
- geconsolideerd beleid kunnen opvolgen en bijsturen, m.a.w. flexibiliteit tonen, waar nodig (Spanhove & Verhoest, 2007; Sicilia, Guarini, Sancino, Andreani, & Ruffini, 2016; Laitinen, Kinder, & Stenvall, 2018; Van Haelter, Broucker, Vos, Voets, & Steen, 2018).

#### *Cultuur*

De installatie van een organisatiecultuur gericht op flexibiliteit (rekening houden met de steeds wijzigende omstandigheden), coöperatie (uitwisseling van vakkennis), participatie (direct of indirect) en informatie- en kennisdeling (leren en verantwoording) is een belangrijke schakel in het streven naar een effectief governancestelsel (in Lismont, 2019). Het ligt mee aan de basis dat de betrokken organisaties en actoren binnen elk netwerk zich ook werkelijk deel voelen van dat netwerk en de eigen missie/visie en objectieven overstijgen in functie van de overkoepelende beleidsagenda. Daarnaast draagt het bij tot de bevordering van de op samenwerking gerichte attitude bij de medewerkers van de deelnemende entiteiten (De Rynck & Pauly, 2017).



## Referenties

- ABB. (2013). *De Beleids- en beheerscyclus - Regelgeving voor gemeenten, OCMW's en provincies*. Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur. Opgehaald van [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/Regelgeving/BBC\\_regelgeving\\_editie\\_gemeenten\\_DEF\\_20130809.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/Regelgeving/BBC_regelgeving_editie_gemeenten_DEF_20130809.pdf)
- ABB. (2018). Toelichting BBC 2020 [PowerPoint].
- ABB. (z.d.). *BBC: Strategisch en financieel beleid*. Opgehaald van <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/>
- ABB, afdeling Lokale Financiën. (2019). BBC - Beleids- en beheerscyclus: Toelichting in kort bestek. Opgehaald van [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/BBC\\_toelichting\\_algemeen\\_kort\\_20191023.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/BBC_toelichting_algemeen_kort_20191023.pdf)
- ABB, VVSG. (2012). III. Beleidsplanning. In *Beleids- en beheerscyclus in de praktijk*. Brussel: Politeia.
- ABB, VVSG. (2012). IV. Beleidsevaluatie. In *Beleids- en beheerscyclus in de praktijk*. Brussel: Politeia.
- ABB, VVSG, VVP en Audit Vlaanderen. (z.d.). Bouwstenen om meerdere jaren te plannen. Opgehaald van [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc\\_2020/Beleidscyclus/20190412\\_Bouwstenen\\_planning.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Beleidscyclus/20190412_Bouwstenen_planning.pdf)
- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2017, juli). Themanummer Vrijwillige Fusies. *BinnenBand*.
- Allen, D. W., Berg, C., Markey-Towler, B., Novak, M., & Potts, J. (2020). Blockchain and the evolution of institutional technologies: Implications for innovation policy. *Research Policy*, 49(1). 103865.
- Arnaboldi, M., & Azzone, G. (2010). Constructing performance measurement in the public sector. *Critical perspectives on accounting*, 21(4), pp. 266-282.
- Audit Vlaanderen. (z.d.). Goede praktijk: gemeente & OCMW Ledegem - Projectfiche voor de opmaak van de omgevingsanalyse en het doelstellingenkader. Opgehaald van <https://overheid.vlaanderen.be/goede-praktijken/projectfiche-voor-de-opmaak-van-de-omgevingsanalyse-en-het-doelstellingenkader>
- Audit Vlaanderen. (z.d.). Goede praktijk: gemeente & OCMW Mol - Informatiematrix als vertrekpunt voor een monitorings- en rapporteringssysteem. Opgehaald van <https://overheid.vlaanderen.be/goede-praktijken/informatiematrix-als-vertrekpunt-voor-een-monitorings-en-rapporteringssysteem>
- Audit Vlaanderen. (z.d.). Goede praktijk: stad Aalter - Doorvertaling doelstellingen tot op celniveau. Opgehaald van <https://overheid.vlaanderen.be/goede-praktijken/doorvertaling-doelstellingen-tot-op-celniveau>
- Audit Vlaanderen. (z.d.). Goede praktijk: gemeente en OCMW Olen - Gemeenschappelijk communicatieplan voor gemeente- en ocmw-bestuur. Opgehaald van <https://overheid.vlaanderen.be/goede-praktijken/gemeenschappelijk-communicatieplan-voor-gemeente-en-ocmw-bestuur>



- Bleyen, P., & Bouckaert, G. (2015). *De incorporatie van beleids- en prestatie-informatie in de strategische meerjarenplannen van gemeenten en OCMW's: Databank- en documentenanalyse*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Slagkrachtige overheid.
- Bleyen, P., Hennau, S., Ackaert, J., & Bouckaert, G. (2014). De rol van managementteams in de lokale beleidscyclus voor en na BBC. *Politicologenetmaal*, 12/06/2014-13/06/2014, Maastricht.
- Bondarenko, T. (2014). BBC rapportering in Vlaamse lokale besturen (masterproef). Opgehaald van <https://lib.ugent.be/nl/catalog/rug01:002165145>
- Bouckaert, G. (2018). Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 1: Overheid, management en omgeving. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens, *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 23-62). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Bouckaert, G., & De Peuter, B. (2018). Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 8: Prestatiemanagement. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens, *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 261-293). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Bouckaert, G., & Put, V. (2018). Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 7: Financieel management. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens, *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 239-260). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Bouckaert, G., & Peters, B. (2002). Performance measurement and management: The Achilles' heel in administrative modernization. *Public performance & management review*, 25(4), pp. 359-362.
- Bouckaert, G., Bleyen, P., & Lombaert, S. (2015). De beleids- en beheerscyclus: zes stellingen over strategische en prestatie-informatie in de meerjarenplannen van gemeenten, OCMW's en provincies. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*(3).
- Bouckaert, G., Van Reeth, W., Auwers, T., & Verhoest, K. (1998). Module V: Instrumentenanalyse. In *Handboek doelmatigheidsanalyse & prestaties begroten*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Bouckaert, G., Van Reeth, W., Auwers, T., & Verhoest, K. (1998). Module IV: Doelstellingenanalyse. In *Handboek doelmatigheidsanalyse & prestaties begroten*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Broucker, B. (2018). Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 9: Veranderingsmanagement. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens, *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 295-322). Brugge : Uitgeverij Vanden Broele.
- Buttiens, D., & Verhoest, K. (2011). *Beleidsdomeinspecifieke coördinatie als onderdeel van Deugdelijk Bestuur in de Vlaamse Overheid. Een kwalitatieve analyse van coördinatie-instrumenten na BBB*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Callens, C., Verhoest, K., & Voets, J. (2018). Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 12: Interorganisationele coördinatie en netwerkmanagement. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens, *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 389-421). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.

- Christiaens, J., Vanhee, C., Bouckaert, G., & Stepman, M. (2019). *Financiële consolidatie bij lokale besturen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Cottem, T. (2019). Verklaringen voor het al dan niet gebruiken van prestatie-informatie in de beleids- en beheerscyclus van de Vlaamse lokale besturen - een gevalstudie van een middelgrote centrumstad (masterproef).
- De Backer, M., Vandendriessche, F., & Christiaens, J. (2015, 3). Politiek draagvlak voor het strategisch meerjarenplan uit BBC bij Vlaamse lokale besturen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 20(3), pp. 41–62.
- De Ceuninck, K. (2017). De kop is eraf : op naar een nieuwe fusieronde in Vlaanderen? In H. Reynaert (Red.), *Veranderende lokale besturen voor en door de mensen?* (pp. 59–72). Brugge: Vanden Broele.
- De Ceuninck, K. (2018). Fusies van gemeenten. Een kans of bedreiging voor een betrokken lokaal beleid. *Terzake Magazine*.
- de Jong, M., & Ho, A. T.-K. (2019). Tools of Performance Budgeting: Applying the Lessons Learned. In A. T.-K. Ho, M. de Jong, & Z. Zhao, *Performance Budgeting Reform: Theories and International Practices*. New York: Routledge .
- De Peuter, B. (2018). Opleiding: Opstellen en gebruik van indicatoren voor beheer en beleid? [Powerpoint]. Leuven .
- De Peuter, B., De Smedt, J., Van Dooren, W., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en -management*.
- De Peuter, B., De Smedt, J., Van Dooren, W., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 2: monitoring van beleid*.
- De Peuter, B., De Smedt, J., Van Dooren, W., & Bouckaert, G. (2007). *Handleiding Beleidsevaluatie. Deel 4: Praktijkvoorbeelden*.
- De Rynck, F., & Pauly, R. (2017). Samenwerken in Netwerken - Innovatie van stedelijke organisaties [PowerPoint]. Opgehaald van [http://www.kenniscentrumvlaamsestededen.be/2017-2021/Documents/Kenniscentrum2017\\_RP\\_final.pdf](http://www.kenniscentrumvlaamsestededen.be/2017-2021/Documents/Kenniscentrum2017_RP_final.pdf)
- De Wakkere Burger vzw. (2017). Een toekomstvisie op gemeentelijke adviesorganen: focus op openheid, inhoudelijke diepgang en draagvlak. *Terzake Magazine*.
- De Wakkere Burger vzw. (2018). Klaar voor de meerjarenplanning in 2019: Burgers betrokken bij de krijtlijnen van zes jaar lokaal beleid. *Terzake Magazine*.
- De Wakkere Burger vzw. (2019). Het Gemeentelijke Participatiereglement: inspiratienota. Opgehaald van <https://www.dewakkereburger.be/nl/artikel/348/inspiratienota-voor-een-meer-participatief-lokaal-beleid>
- Desmidt, S., & George, B. (2013). De essentie van strategisch management. *OCMW Visies*, pp. 6-11.

- ECG. (2015, januari 22). Integratie OCMW in de gemeente: ECG-standpunt Raad van Bestuur. Opgehaald van <http://www.gemeentesecretaris.be/nieuwsdetail.aspx?id=291>
- ECG. (2016). Dossier rapportering - inspiratiebron voor gemeentemanagers . *Impuls*(2), pp. 13-27.
- George , B., Desmidt, S., Cools, E., & Prinzie, A. (2018). Cognitive styles, user acceptance and commitment to strategic plans in public organizations: an empirical analysis. *Public Management Review*, 20(3), pp. 340-359.
- George, B. (2017). Does strategic planning 'work' in public organizations? Insights from Flemish municipalities. *Public Money & Management*, 37(7), pp. 527-530.
- George, B. (2019). Strategische Planning en Fusies in Vlaamse Gemeenten: Een Essay over Vlaamse Ervaringen met New Public Management Hervormingen. *Bestuurskunde*(1). pp. 16-24.
- George, B., & Desmidt, S. (2013). Het strategisch meerjarenplan: van plan naar effectief instrument. *OCMW Visies*, 2013(2), pp. 23-26.
- George, B., Baekgaard, M., Decramer, A., Audenaert, M., & Goeminne, S. (2018). Institutional isomorphism, negativity bias and performance information use by politicians: A survey experiment. *Public Administration*, 98(1), pp. 14-28.
- George, B., Desmidt, S., & De Moyer, J. (2017). Strategic-Decision Quality in Flemish Municipalities: The Importance of Formal and Participatory Strategic Planning. *Public Money & Management*, 37(7), pp. 527-530.
- Gerrish, E. (2016). The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. *Public Administration Review*, 76(1), pp. 48-66.
- Hoffmann, C. (2016). Prestatiemanagement op een kruispunt: welke weg moeten we inslaan naar een betekenisvoller prestatie management? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 7(1), pp. 67-83.
- Homans, L. (2016, mei 13). Conceptnota aan de Vlaamse Regering. *Conceptnota aan de Vlaamse Regering. Betreft: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de gemeentebesturen - organieke uitwerking*. Opgehaald van [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/strategische\\_projecten/IntegratieOCMW/20160513\\_Conceptnota\\_OCMW%20gemeente.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/strategische_projecten/IntegratieOCMW/20160513_Conceptnota_OCMW%20gemeente.pdf)
- Hondeghem, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B., & Op De Beeck, S. (2013). *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.
- Idea Consult. (2013). *Praktijkgids Beleids- en beheerscyclus*. Tiel: Lannoo Uitgeverij.
- Idea Consult. (2015). Indicatoren: lust of last voor lokale besturen? *Stuur, onafhankelijk tijdschrift voor leidinggevend*(1), pp. 10-13.
- Idea Consult. (2018, december). Vernieuwde visie Vlaams stedenbeleid: Verslag stadskamers Deinze en Mechelen - atelier bestuurlijke capaciteit. Opgehaald van







Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Voets, J., & Steen, T. (2018). *Ambtelijke capaciteit bij Lokale Besturen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Van Melkebeke, S. (2013). *Beleids en BeheersCyclus (BBC) in Vlaamse gemeenten*. Opgehaald van <https://lib.ugent.be/nl/catalog/rug01:002062101>

Van Orshoven, P.-J., & Bouckaert, G. (2015). *Op zoek naar de meent in de gemeente. Werken aan een geconsolideerd beleid binnen de gemeentegrenzen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.

Verschuere, B., Goeminne, S., De Rynck, F., & Vanderstraeten, G. (2013). *Gezamenlijke beleidsplanning door OCMW en gemeente: BBC als katalysator*. *OCMW Visies(2)*, pp. 40-42.

Vlaamse Overheid. (2017, december 22). *Decreet over het lokaal bestuur*. Opgehaald van [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&table\\_name=wet&cn=2017122255](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2017122255)

Vlaamse Overheid. (2018, maart 30). *Besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen*. Opgehaald van [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc\\_2020/Regelgeving/VR\\_2018\\_3003\\_DOC\\_0290-2\\_Lokale\\_besturen\\_BBC\\_BVR.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Regelgeving/VR_2018_3003_DOC_0290-2_Lokale_besturen_BBC_BVR.pdf)

Vlaamse Overheid. (2018, maart 30). *Verslag aan de Vlaamse Regering - Besluit van de Vlaamse Regering over de beleids- en beheerscyclus van de lokale besturen*. Brussel. Opgehaald van [https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc\\_2020/Regelgeving/VR\\_2018\\_3003\\_DOC\\_0290-3\\_Lokale\\_besturen\\_BBC\\_bijlage.pdf](https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/sites/default/files/public/thema/bbc/bbc_2020/Regelgeving/VR_2018_3003_DOC_0290-3_Lokale_besturen_BBC_bijlage.pdf)

Vlaamse Overheid. (z.d.). *Definitie Indicator*. Opgehaald van <https://overheid.vlaanderen.be/definitie-indicator>

Vlaamse Regering. (2019, mei 3). *Omzendbrief over de strategische meerjarenplannen 2020-2025 van de lokale en provinciale besturen volgens de beleids- en beheerscyclus*. Opgehaald van <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1031725&param=inhoud&ref=search&AVIDS=>

Voets, J., & Verhoest, K. (2018). *Handboek Overheidsmanagement - Hoofdstuk 4: Organiseren en organisatieontwerp*. In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, K. Verhoest, & M. Ruebens, *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 123-167). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.

VVSG. (2011). *Begrippenkader participatie en actief burgerschap*. Opgehaald van <https://www.vvsg.be/thema/participatie/Documents/Begrippenkader%20Participatie.pdf?ID=2>

VVSG. (2012). *Handleiding afwegingskader: Beleidsparticipatie*. Opgehaald van [https://www.vvsg.be/Organisatieontwikkeling/Participatie/Handl\\_Afwegingskader%20voor%20lokale%20besturen%20def.pdf](https://www.vvsg.be/Organisatieontwikkeling/Participatie/Handl_Afwegingskader%20voor%20lokale%20besturen%20def.pdf)

VVSG. (2016, augustus 31). *Conceptnota: evaluatie en voorstellen tot bijsturing BBC*. Brussel. Opgehaald van <https://www.vvsg.be/Werking%20organisatie/Financi%C3%ABn/Standpunt%20VVSG%20Conceptnota%20evaluatie%20en%20bijsturing%20BBC%20-%2020130831.pdf>

//

VVSG. (2018). Aan de slag met het Decreet Lokaal Bestuur [PowerPoint]. Opgehaald van <https://www.vvsg.be/Werking%20organisatie/Politiek%20bestuur/VVSG-Presentatie%20decreet%20lokaal%20bestuur%20-%20voorjaar%202018.pdf>

VVSG. (2018). Burgerparticipatie in het decreet Lokaal Bestuur. Opgehaald van <https://www.vvsg.be/thema/participatie/Documents/Burgerparticipatie%20in%20het%20decreet%20Lokaal%20Bestuur.pdf>

VVSG. (2018). De integratie van gemeente en OCMW: een beter sociaal beleid? *Terzake Magazine*.

VVSG. (z.d. ). *Wat zijn de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen?* Opgehaald van <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/wat-zijn-de-duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen>

VVSG. (z.d.). De A3 methodiek. Opgehaald van <https://www.vvsg.be/kennisitem/politeia/de-a3-methodiek>

VVSG. (z.d.). Samenwerking tussen OCMW- en gemeentebestuur op het vlak van de ondersteunende diensten. Opgehaald van <https://studylibnl.com/doc/1189183/samenwerken-tussen-ocmw--en-gemeentebestuur-op-het-vlak-van>

Wayenberg, E. (2002). Het covenant als 'good governance'-instrument? Opgehaald van <https://biblio.ugent.be/publication/1152558/file/1178362.pdf>



## Bijlagen

BIJLAGE 1: De geïmplementeerde financiële systemen van beleidsuitvoerende publieke entiteiten, vergelijking tussen 2010 en 2020

	2010	2020
<b>Kernbesturen</b>		
Gemeenten	NGB (nieuwe gemeenteboekhouding)	BBC
OCMW	NOB (nieuw OCMW-beleidsinstrumentarium)	BBC
Provincies	NPB (nieuwe provincieboekhouding)	BBC
<b>Publiekrechtelijke verzelfstandigde entiteiten</b>		
Autonome gemeentebedrijven	Vennootschapsboekhouding	BBC
Welzijnsverenigingen	Vennootschapsboekhouding	BBC
Autonome provinciebedrijven	Vennootschapsboekhouding	BBC
<b>Andere</b>		
Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	Vennootschapsboekhouding	Vennootschapsboekhouding ( <i>BBC mogelijk voor projectverenigingen</i> )
Politiezones	NGB	NGB
Hulpverleningszones	NGB	NGB
Besturen van de eredienst	Kasboekhouding	Kasboekhouding
Privaatrechtelijk verzelfstandigde entiteiten	Vennootschapsboekhouding (vzw)	Vennootschapsboekhouding (vzw)
Allerhande (semi-)publieke functioneel opgerichte besturen	Divers (bepaald door sectorale regelgeving)	Divers (bepaald door sectorale regelgeving)

Bron: (in ABB, 2019, p.2-3)





