



INHOUDSTAFEL

Managementsamenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Onderzoeksvragen	11
1.2 Onderzoeksopbouw	12
1.2.1 Online Survey of digitale bevraging	12
1.2.2 Interviews	13
1.2.3 Observaties	14
1.2.4 Focusgroepen	14
1.2.5 Klankbordgroep	14
1.3 Onderzoeksteam	15
2 Globale vaststellingen	15
2.1 Raadsleden waarderen de BBC als systeem	16
2.2 De bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleids- en beheerscyclus	16
2.2.1 Het kennisniveau omtrent de BBC schommelt	17
2.2.2 De verwachtingen t.a.v. de BBC verschillen	17
2.3 Lokale besturen hanteren het BBC-systeem op hun eigen manier	18
3 Specifieke vaststellingen & aanbevelingen	19
3.1 Introduceer een verplichte managementsamenvatting	19
3.1.1 Basis voor deze aanbeveling	19
3.1.2 Uitwerking voor deze aanbeveling	20
3.2 Evoluties tussen de versies worden beter zichtbaar	21
3.2.1 Basis voor deze aanbeveling	21
3.2.2 Uitwerking van deze aanbeveling	23
3.3 Beperk het aantal complexe financiële schema's	25



3.3.1	Basis voor deze aanbeveling	25
3.3.2	Uitwerking van deze aanbeveling	26
3.4	Geef raadsleden snel en makkelijk toegang tot detailcijfers	26
3.4.1	Basis voor deze aanbeveling	26
3.4.2	Uitwerking van deze aanbeveling	27
3.5	Het gebruikte format	28
3.5.1	Basis voor deze aanbeveling	28
3.5.2	Uitwerking van deze aanbeveling	28
3.6	Een meer allesomvattend MJP	29
3.6.1	Basis voor deze aanbeveling	29
3.6.2	Uitwerking van deze aanbeveling	29
3.7	Opleidingskansen voor raadsleden	30
3.7.1	Basis voor deze aanbeveling	30
3.7.2	Uitwerking van deze aanbeveling	31
	Bijlage 1: survey	32
	Bijlage 2: interviews	68
	Bijlage 3: observaties	76
	Bijlage 4: focusgroepen	79



LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1: duidelijkheid en eenvoud MJP	19
Figuur 2: financiële nota is bruikbaar en leesbaar (raadsleden)	22
Figuur 3: heldere verklaring verschillen (raadsleden)	22
Figuur 4: bruikbaarheid en leesbaarheid financiële nota (raadsleden)	25
Figuur 5: zicht op concrete activiteiten (raadsleden)	27
Figuur 6: lezen raadsleden strategische nota (raadsleden)	31
Figuur 7: aantal genodigden/respondenten	35
Figuur 8: responsgraad	36
Figuur 9: raadsleden meerderheid/oppositie	37
Figuur 10: algemene leesbaarheid en bruikbaarheid MJP (raadsleden)	38
Figuur 11: algemene leesbaarheid en bruikbaarheid MJP	38
Figuur 12: algemene bruikbaarheid MJP (raadsleden)	39
Figuur 13: algemene bruikbaarheid MJP	40
Figuur 14: algemene bruikbaarheid MJP (raadsleden oppositie)	41
Figuur 15: algemene bruikbaarheid MJP (raadsleden meerderheid)	41
Figuur 16: BBC als systeem (raadsleden)	42
Figuur 17: focus op concrete (raadsleden)	43
Figuur 18: focus op strategische (raadsleden)	43
Figuur 19: focus op concrete	44
Figuur 20: focus op strategische	45
Figuur 21: focus op concrete (raadsleden meerderheid)	46
Figuur 22: focus op strategische (raadsleden meerderheid)	46



Figuur 23: focus op concrete (raadsleden oppositie)	47
Figuur 24: focus op strategische (raadsleden oppositie)	47
Figuur 25: doel en inhoud strategische nota (raadsleden)	48
Figuur 26: raadpleging strategische nota (raadsleden)	49
Figuur 27: leesbaarheid en bruikbaarheid strategische nota (raadsleden)	50
Figuur 28: focus prioritair beleid strategische nota (raadsleden)	51
Figuur 29: vaagheid actie(plannen) strategische nota (raadsleden)	51
Figuur 30: interpreteerbaarheid M2-schema	52
Figuur 31: interpreteerbaarheid M2-schema (administratie)	53
Figuur 32: interpreteerbaarheid M2-schema (college)	54
Figuur 33: interpreteerbaarheid M2-schema (raadsleden)	54
Figuur 34: interpreteerbaarheid M2-schema (raadsleden oppositie)	55
Figuur 35: meerwaarde opvolgingsrapportering (raadsleden)	56
Figuur 36: aanwezigheid software opvolgingsrapportering (raadsleden)	57
Figuur 37: meerwaarde software opvolgingsrapportering (raadsleden)	57
Figuur 38: betrekking raadsleden voorbereiding MJP (raadsleden)	58
Figuur 39: bespreking commissievergadering (raadsleden)	59
Figuur 40: beperkte bespreking MJP gemeenteraad (raadsleden)	60
Figuur 41: grondige bespreking MJP gemeenteraad (raadsleden)	61
Figuur 42: beperkte bespreking MJP (raadsleden meerderheid)	62
Figuur 43: beperkte bespreking MJP (raadsleden oppositie)	62
Figuur 44: afscherming informatie college (raadsleden oppositie)	63
Figuur 45: kwaliteit (a)MJP en dialoog (raadsleden)	64



Figuur 46: kwaliteit (a)MJP en dialoog (college en administratie)	65
Figuur 47: eigen inschatting kennis BBC	66
Figuur 48: ervaring met opleiding	67



Managementsamenvatting

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en het Kabinet van Bart Somers, Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen hebben TriFinance aangesteld om een onderzoek te voeren naar de bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleidsrapporten die voor gemeenteraadsleden worden opgemaakt volgens de beleids- en beheerscyclus (BBC). Het betreft hier specifiek het meerjarenplan (MJP), aangepast meerjarenplan (AMJP) en de jaarrekening (JR).

Deze specifieke opdracht resulteert in een aantal concrete beleidsaanbevelingen omtrent het onderwerp. Wat betreft het onderzoeksopzet is het belangrijk om te verwijzen naar de vele kansen die gemeenteraadsleden in Vlaanderen gekregen (en gegrepen) hebben om bij te dragen aan voorliggend onderzoek.

Een kwantitatief gedeelte werd via een digitale survey aan alle gemeenteraadsleden in Vlaanderen voorgelegd. Een representatieve hoeveelheid, met name 923, raadsleden drukte zich via deze tool uit betreffende het onderwerp.

Kwalitatief werd gewerkt via observaties van gemeenteraden en interviews met raadsleden. Daarnaast werden groepen van raadsleden, waarbij het brede politieke partijlandschap betrokken werd, samengebracht om concrete voorstellen te klankborden en te bespreken. Voor het gehele onderzoek kan zeker gesteld worden dat, binnen de gekozen manier van werken, op een open en diepgaande wijze rond de onderzoeksvragen werd gecommuniceerd tussen de doelgroep (gemeenteraadsleden) en het onderzoeksteam.

De vaststellingen uit de diverse types onderzoek liepen parallel met elkaar. Resultaten, verslagen en transcripten zijn voor elk onderdeel beschikbaar.

Algemeen genomen, vindt een meerderheid van de raadsleden de BBC een meerwaarde voor de werking van zijn of haar lokaal bestuur. Het BBC-systeem dat sinds de vorige legislatuur in gebruik is, bewijst daarmee zijn nut. De vraag of de BBC over het algemeen een meerwaarde is voor de werking van hun lokaal bestuur beoordelen 9,28% van de raadsleden als helemaal akkoord en 58,14% van de raadsleden als akkoord.

Uitgaande van de positie die de raadsleden innemen t.a.v. het BBC-systeem en hun rol, is de BBC echter voor velen onvolledig. Raadsleden missen informatie, zowel op strategisch als detailniveau, waarvan zij vinden dat deze nodig is om hun rol naar behoren te kunnen spelen.

Specifiek rond de onderzoeksvraag naar leesbaarheid en bruikbaarheid kan na dit onderzoek duidelijk gesteld worden dat er voor beide aspecten, volgens de raadsleden, marge is voor verbetering. Zo vindt een derde van de respondenten het meerjarenplan (MJP) niet duidelijk en eenvoudig te begrijpen.

Het eindresultaat van voorliggend onderzoek zijn dan ook concrete beleidsaanbevelingen om het bestaande systeem te verbeteren op het vlak van leesbaarheid en bruikbaarheid, rekening houdende met de input van de raadsleden. De aanbevelingen waarover een grote eensgezindheid bestaat zijn:

- Het MJP is een complex document voor vele raadsleden. Een eerste aanbeveling is het verplicht opnemen van een eenvoudige en leesbare managementsamenvatting met de belangrijkste financiële kerncijfers;
- Evoluties in de cijfers bij aanpassingen van het MJP moeten beter zichtbaar gemaakt worden voor de raadsleden. Zorgen voor een canvas dat deze transparantie faciliteert, is om die reden een tweede beleidsaanbeveling;

- Om aan de behoefte rond meer detailinformatie te voldoen, dringt een snelle behandeling van vragen die kaderen in het inzagerecht van raadsleden in financiële detailinformatie zich op. We bevelen de Vlaamse Overheid dan ook aan om, los van de lokale huishoudelijke reglementen die vaak erg veel tijd voorzien om te antwoorden, de nodige regels in die zin uit te werken en op te leggen waarbij korte deadlines vooropgesteld worden;
- De vierde aanbeveling stelt om het aantal schema's binnen het BBC-systeem te beperken of te vereenvoudigen. Hoewel de impact beperkt kan lijken, stellen de raadsleden duidelijk dat de complexiteit van het geheel te hoog ligt. Door het invoeren van de eerder vermelde managementsamenvatting kan de leesbaarheid en bruikbaarheid verhoogd worden. Door het schrappen of naar bijlage verrijzen van bepaalde schema's, bereikt men ook een deel van deze doelstelling;
- Het technische format waarin alles wordt aangeleverd aan de raadsleden is voor hen weinig belangrijk. Wél belangrijk is dat deze documenten voldoende "doorzoekbaar" zijn. Dat is dan ook de vijfde aanbeveling: zorg voor bruikbare digitale documenten;

Voor volgende aanbevelingen was men het eens over de probleemstelling maar niet over de exacte remediërende maatregel:

- Heel wat raadsleden missen de (basis)bagage om met de BBC aan de slag te gaan. Een vorm van opleiding achten velen onder hen nuttig en vormt een zesde aanbeveling. Hoe deze (op maat) kan worden aangeboden, of deze verplicht kan zijn, wie deze moet geven, ... zijn elementen waarover de raadsleden het moeilijker eens werden. Hoe dan ook hebben de raadsleden ook zelf impact op de lees- en bruikbaarheid van de BBC door de acties die ze zelf stellen.

- Tot slot vinden de raadsleden het een probleem dat binnen het BBC-raamwerk bepaalde details niet automatisch beschikbaar worden gesteld voor raadsleden én lang niet alle financiële middelen van een lokaal bestuur (tot op detailniveau) zichtbaar zijn voor de raadsleden. Bij de raadsleden leeft in elk geval het gevoel dat er informatie ontbreekt, hoewel deze soms weldegelijk ergens in het BBC-raamwerk opgenomen is. De volledige werking is binnen de beleidsrapporten niet in beeld. Minimaal wensen de raadsleden kerncijfers m.b.t. personeel, politie, hulpverleningszones en belangrijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op te nemen. Wij bevelen dat dan ook aan. Echter, er is geen eensgezindheid over welke details dat dan precies moeten zijn. Dit is vaak afhankelijk van de persoonlijke interessevelden van de raadsleden en/of de (lokale) politieke actualiteit.

Sta ons toe, naast de medewerkers van ABB en het Kabinet, de vele gemeenteraadsleden te bedanken die tijd hebben gemaakt om deel te nemen aan dit onderzoek. Onze opdrachtgever heeft aangegeven deze laatste ook passend te zullen informeren over het vervolgtraject van voorliggend onderzoek.



1 Inleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de vraag van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) van de Vlaamse overheid en van Vlaams minister Bart Somers naar de bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleidsrapporten van de beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de gemeente- en OCMW-raadsleden. De analyse kadert in de ambities om “de gemeenteraad als hart van de lokale democratie” te versterken. De centrale vraag is of de raadsleden via de beleidsdocumenten voldoende transparantie verwerven over het beleid en de financiële situatie van het lokaal bestuur.

1.1 Onderzoeksvragen

De opdracht vraagt naar een analyse van de leesbaarheid en de bruikbaarheid van de BBC-beleidsrapporten en de opvolgingsrapportering voor de raadsleden en naar de opmaak van verbetervoorstellen. De opdrachtgever concretiseerde de opdracht in een vijftiental detailvragen met een nadruk op de vorm en inhoud van het meerjarenplan (MJP), de aanpassing-MJP, de jaarrekening en de opvolgingsrapportage.

Tijdens het onderzoek werd in samenspraak met de stuurgroep¹ de onderzoeksvraag gebundeld rond de volgende thema’s: strategische informatie, financiële informatie en procesverloop.

We dienen hierbij aan te geven dat de lijst met onderzoeksvragen uit het bestek binnen de scope van deze opdracht, vooral door enerzijds de gebruikte tools en anderzijds enkele vaststellingen gaande het onderzoek (zie verder), verkort werd.

Representativiteit van de resultaten was voor de opdrachtgever van groot belang. Kwantitatief onderzoek is daarom noodzakelijk. Echter, om dit te realiseren dienden we meer dan vijfduizend gemeenteraadsleden te benaderen via een digitale survey. Om

¹ De stuurgroep werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de opdrachtgever, met name ABB en het Kabinet; en vertegenwoordigers van de opdrachtnemer, TriFinance.



ons bereik te verhogen werd samengewerkt met o.a. de VVSG en de voorzitters van de gemeenteraden in Vlaanderen. Bereik alleen is niet voldoende, de raadsleden moeten ook gemotiveerd blijven tijdens de survey. Daarbij is het belangrijk dat het gros van de respondenten de vragen en het onderwerp begrijpen en dat de tijdsduur voor een deelname redelijk blijft. Om die reden werd een “dry-run” van de survey georganiseerd bij meerdere raadsleden. Dit maakte dat de vragen zoals u die kan vinden in de bij dit rapport horende bijlagen, weerhouden werden.

Kort gesteld kwam, in onderling overleg en bouwende op voortschrijdend inzicht, de focus van het onderzoek te liggen op de documenten en besprekingen horende bij het meerjarenplan en de aanpassingen van het meerjarenplan. Minder aandacht werd besteed aan de opvolgrapportage en de aan het lokaal bestuur gelinkte organisaties (denk aan HVZ, intercommunales, ...).

1.2 Onderzoeksopbouw

Het gehele onderzoek bestond uit vijf deelstappen die we in wat volgt, beschrijven. Per deelstap kan u in de bijlage een rapport nalezen. Dit bevat onder meer de deelnemers per stap, de gestelde vragen, het gelopen proces en de bijbehorende bevindingen. Op die laatste komen we ook samenvattend terug in het volgende hoofdstuk, aanbevelingen.

1.2.1 Online Survey of digitale bevraging

Via het platform LimeSurvey en bouwende op de beschikbare contactgegevens in de databank Pinakes, werden volgende doelgroepen uitgenodigd om deel te nemen aan de bevraging, u ziet tevens het effectieve aantal deelnemers per doelgroep en het percentage deelnemers per doelgroep:

Profiel	Aantal uitgenodigd ²	Aantal deelgenomen	% deelnemers
Gemeenteraadslid	5537	923	16.67
Schepenen	1586	263	16.58
Burgemeester	307	68	22.15
Algemeen Directeur	299	100	33.44
Financieel Directeur	297	163	54.88
Overige	13	4	30.77

Tabel 1: aantal deelnemers digitale bevraging

De doelgroepen werden meermaals per mail opgeroepen om deel te willen nemen. Daarbij werden personen die al hadden deelgenomen uit de verzendingslijst geschrapt. Er gebeurde tevens een oproep door de WSG. Aan het begin van 2022 werd, omwille van een nog eerder lage responsgraad, aan de voorzitters van de gemeenteraad gevraagd om hun raadsleden nogmaals op dit onderzoek te wijzen. Door deze inspanningen kon dit luik van het onderzoek eind januari 2022 afgesloten worden met een voldoende hoge responsgraad. Voor details verwijzen wij door naar het rapport in de bijlage al wensen wij hier nog aan te stippen dat 462 deelnemende raadsleden tot de oppositie behoren en 428 tot de meerderheid.

1.2.2 Interviews

Naast het kwantitatieve luik werd er ook een kwalitatief luik voorzien. Dit bestond onder meer uit semigestructureerde interviews. Aan deze fase namen zestien raadsleden uit vooraf geselecteerde besturen deel. Selectie gebeurde o.a. op basis van parameters zoals: meerderheid/oppositie, omvang van het bestuur, vooraf gedetecteerde kwaliteit van de documenten horende bij het MJP...

De interviews volgden na de online survey. We bouwden dan ook verder op de vragen uit deze survey waarbij we de hoofdvragen clusterden rond de thema's: algemene lees-

² Op basis van adresbestand bekomen via Pinakes.



en bruikbaarheid; strategische nota; financiële informatie en het proces. Ook konden we meer in de diepte peilen naar het standpunt van de raadsleden t.o.v. de resultaten van de online survey. Waarom waren ze akkoord? Waarom niet?

Meer dan tijdens de online survey kregen de raadsleden de kans om los van de vragenlijsten hun ideeën en verbetervoorstellen aan te dragen.

1.2.3 Observaties

Voor zes lokale besturen werd de gemeenteraad geobserveerd waar de aanpassing van het MJP op de agenda stond. Op basis van gegevens van de Vlaamse Overheid werd gekozen voor drie besturen die behoren tot zij die zeer volledige en kwaliteitsvolle beleidsdocumenten hadden opgeleverd en drie besturen die in die analyse minder goed gescoord werden.

I.v.m. de corona-maatregelen werden de video-opnames van de betreffende gemeenteraad geconsulteerd.

1.2.4 Focusgroepen

Er werden twee focusgroepen georganiseerd. Eén rond het thema financiële informatie (zes deelnemers) en één met als onderwerpen strategie & proces (vier deelnemers). Anders dan tijdens de interviews, waar we vooral nog een focus hadden op het detecteren van belemmeringen, waren de focusgroepen gericht op het aanreiken van verbetervoorstellen als ook het afoetsen van mogelijke verbetervoorstellen.

1.2.5 Klankbordgroep

Aan het einde van het onderzoek, begin mei 2022, werden de in dit rapport voorgestelde beleidsaanbevelingen voorgelegd aan acht gemeenteraadsleden (één van elke partij uit het Vlaams Parlement en een lokale lijst, twee deelnemers moesten zich verontschuldigen). Tijdens een sterk interactieve sessie die bijna twee uur in beslag nam, konden ze hun licht laten schijnen over de beleidsaanbevelingen. Hun feedback wordt in voorliggend rapport meegenomen.



1.3 Onderzoeksteam

Dit onderzoek werd uitgevoerd door een team met sterke ervaring rond zowel het thema als het verstrekken van beleidsadvies. Projectleider was Dhr. Pieter Sellenslagh. Hij was eerder werkzaam binnen lokale besturen, deed onderzoek naar lokaal e-government en was werkzaam bij Cival Schaubroeck. Stijn Lombaert werd als senior expert BBC ingeschakeld. Stijn is o.a. medeauteur van het boek “eerste hulp bij BBC 2020”, daarnaast is hij werkzaam bij de Provincie West-Vlaanderen als Bestuursdirecteur Strategie & Ontwikkeling. Senior adviseur binnen het team was Bert Celis. Bert was o.a. schepen van financiën en voerde eerdere onderzoeken uit rond de BBC voor de Vlaamse Milieumaatschappij. Steve Waeyaert was senior consultant voor het team. Hij werkte eerder als OCMW Secretaris en als adviseur organisatieontwikkeling en operationeel manager binnen de Vlaamse Overheid. Frederik Nachtergaele werd als junior consultant ingeschakeld na meerdere ervaringen binnen de publieke sector in deze rol.

2 Globale vaststellingen

Algemeen is het belangrijk om eerst stil te staan bij het feit dat de vaststellingen vanuit de diverse onderzoeksstappen gelijklopend zijn. Niet alleen is de online survey representatief, daarnaast overlappen de conclusies uit het kwantitatief onderzoek met deze uit het kwalitatieve gedeelte. Dit maakt dat we kunnen bouwen op solide vaststellingen.

Voor het vervolg van dit rapport houden we rekening met de input van gemeenteraadsleden. Zoals eerder duidelijk werd, hebben ook andere categorieën de kans gekregen om deel te nemen aan de online survey. Globaal genomen stonden zij vaak iets positiever t.o.v. de lees- en bruikbaarheid van de beleidsdocumenten binnen de scope van dit onderzoek. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat ze over meer kennis beschikken (zie verder). Dit heeft dan weer deels te maken met het feit dat ze, meer dan gemeenteraadsleden, frequent met de documenten aan de slag gaan.



Ook binnen de doelgroep van gemeenteraadsleden schommelden de resultaten om een specifieke reden. Met name de raadsleden van de meerderheid waren globaal genomen positiever t.a.v. het BBC-raamwerk dan deze van de oppositie. U zal merken dat hiermee binnen het rapport in de bijlage, met de detailresultaten, afdoende rekening gehouden werd. Tijdens het kwalitatieve luik, de klankbord en focusgroepen werd dit verschil in appreciatie door de raadsleden zelf verklaard om een gelijkaardige reden als voor de andere categorieën deelnemers. Met name het feit dat de raadsleden vanuit de meerderheid, vaak via het college, beschikken over meer informatie en/of toelichting wat hen helpt bij het interpreteren van de beleidsdocumenten.

In dit rapport wensen we kernachtig weer te geven welke globale vaststellingen gedaan werden. Alle details kan u in de respectievelijke rapporten per onderzoeksstap vinden (in bijlage).

2.1 Raadsleden waarderen de BBC als systeem

De vraag of de BBC over het algemeen een meerwaarde is voor de werking van hun lokaal bestuur beoordelen 9,28% van de raadsleden als helemaal akkoord en 58,14% van de raadsleden als akkoord. Hoewel uit dit onderzoek blijkt dat de raadsleden tal van kritische bemerkingen hebben bij de leesbaarheid en de bruikbaarheid van het BBC-raamwerk mag het duidelijk zijn dat globaal genomen de meerwaarde ervan duidelijk is.

2.2 De bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleids- en beheerscyclus

Er zijn, na dit onderzoek, drie belangrijke vaststellingen te maken die een impact hebben op de bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleids- en beheerscyclus. Deze overlopen we in wat volgt.



2.2.1 Het kennisniveau omtrent de BBC schommelt

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat gemeenteraadsleden verre van een homogene groep zijn wanneer we kijken naar het kennisniveau dat ze hebben inzake het onderwerp van voorliggende oefening.

Een toestel gebruiken zonder de handleiding te lezen kan resulteren in een grote ontevredenheid over het toestel in kwestie vanwege de gebruiker terwijl het mogelijks een zeer kwaliteitsvol toestel is dat door de gebruiker fout gebruikt wordt.

Voor de BBC is het niet anders. Uit de diverse onderzoeksstappen blijkt dat raadsleden bijvoorbeeld de strategische nota lang niet altijd lezen. Dat ze niet altijd beschikken over basiskennis rond begrippen als auto-financieringsmarge of exploitatie- en investeringsuitgaven.

Dit heeft natuurlijk een invloed over hun oordeel betreffende de bruikbaarheid en leesbaarheid van de BBC.

2.2.2 De verwachtingen t.a.v. de BBC verschillen

Uit het onderzoek blijkt daarnaast duidelijk dat gemeenteraadsleden verre van een homogene groep zijn wanneer we kijken naar enerzijds hun verwachtingen t.a.v. de BBC en anderzijds de rol die een raadslid moet nemen.

Een goed toestel gebruiken voor de verkeerde doeleinden zal vaak resulteren in een slechte beoordeling van het toestel, terwijl de oorzaak van de ervaring elders ligt.

Voor de BBC is het niet anders. Terwijl sommige raadsleden zich willen focussen op de strategische beleidskeuzes willen anderen operationele details bestuderen en in vraag stellen. Terwijl het ene raadslid tevreden is met een grondige bespreking van de prioritaire doelstellingen wenst een ander alle doelstellingen, actieplannen en acties te monitoren alsook die budgetten die niet specifiek werden toegewezen of uitgelicht



binnen de BBC. De ene is tevreden met een samenvattend overzicht, een andere wil alle mogelijke detailcijfers.

Over het beter en meer kunnen volgen en nagaan van wijzigingen tussen de verschillende versies van het MJP is men het dan weer eens.

2.3 Lokale besturen hanteren het BBC-systeem op hun eigen manier

Tevens blijkt uit het onderzoek dat ook de lokale besturen niet homogeen zijn. Naast de decretaal verplichte eisen omtrent het gebruik van de BBC vullen tal van besturen de documenten aan en/of organiseren ze bijkomende besprekingen.

Een goed toestel wordt hier en daar dus aangevuld met nuttige of minder nuttige opties wat de houding t.o.v. het basis toestel wijzigt.

Voor de BBC is het niet anders. Sommige besturen organiseren al dan niet formeel of informeel bijkomende informatiesessies of commissievergaderingen, ze bespreken op zeer diverse manieren, soms louter technisch soms ook politiek-inhoudelijk de BBC-documenten, ze voorzien in bijkomende bijlagen die meer informatie bevatten, zaken verhelderen of, wanneer niet goed toegepast, de bruikbaarheid en leesbaarheid net ondergraven.

3 Specifieke vaststellingen & aanbevelingen

In wat volgt geven we een overzicht van de beleidsaanbevelingen die het resultaat zijn van voorliggend onderzoek en de bijbehorende bespreking binnen de klankbord- en focusgroepen.

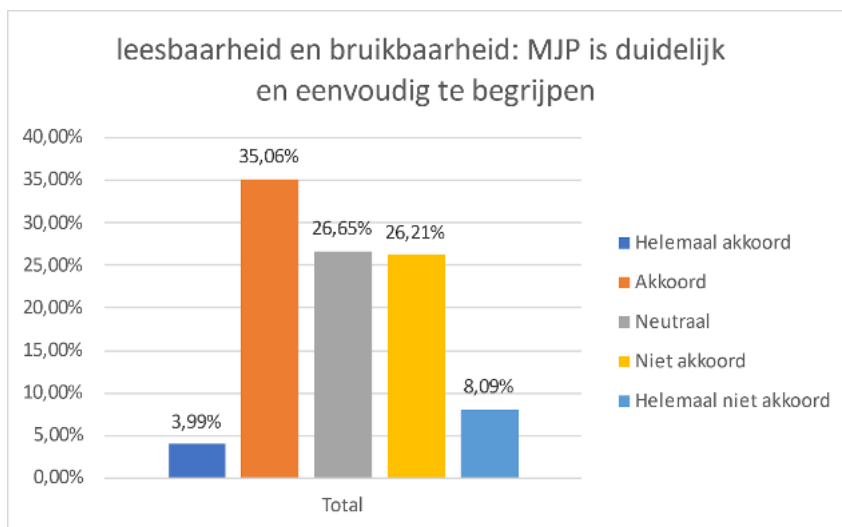
Dit proces resulteert in een aantal zeer concrete en pragmatische aanbevelingen die in de eerste plaats gedragen/gewenst zijn door de betrokken gemeenteraadsleden zelf.

3.1 Introduceer een verplichte managementsamenvatting

Onze eerste beleidsaanbeveling vraagt met aandrang om een managementsamenvatting aan de BBC-documenten toe te voegen.

3.1.1 Basis voor deze aanbeveling

Vooreerst zijn de raadsleden verdeeld over de leesbaarheid van de meerjarenplannen zoals ook blijkt uit onderstaande figuur die de mening van de deelnemende raadsleden weergeeft.



Figuur 1: duidelijkheid en eenvoud MJP

Uit het onderzoek bleek dat o.a. de omvang van het MJP een belemmering voor de leesbaarheid met zich brengt. Raadsleden willen meer overzicht en vinden dat dit ontbreekt binnen het huidige BBC-systeem. Zoals ook eerder beschreven, blijkt daarnaast uit het onderzoek dat de leesbaarheid en bruikbaarheid niet alleen afhankelijk is van het kennisniveau van het betrokken raadslid maar ook van de specifieke aanpak binnen het lokaal bestuur in kwestie op het vlak van bijkomende documenten of toelichtingen.

3.1.2 Uitwerking voor deze aanbeveling

Vanuit de focusgroep en bouwende op het onderzoek kan er geen twijfel bestaan over volgende minimale invulling van het voorstel tot de introductie van een managementsamenvatting.

De managementsamenvatting zou verplicht moeten zijn voor alle lokale besturen. We bevelen dit dus zeer sterk aan. Idealiter stellen de lokale besturen ze op volgens eenzelfde format of rekening houdende met minimale vereisten. Ze omvat minstens een samenvattende toelichting met een beschrijving van de belangrijkste elementen, een opsomming van de grootste wijzigingen en een motivatie voor deze aanpassingen.

Wat betreft de invulling van “de belangrijkste elementen” stellen wij voor om te werken met een aantal cijfermatige drempels die een opname in de managementsamenvatting verplichten. Denk daarbij aan de impact op schuld, AFM en de verhouding t.o.v. het totale budget. Bijkomend kan men de raadsleden zelf mee laten beslissen over een deel van deze “belangrijkste elementen” aan de start van de legislatuur. Zo kan ook het beleidsmatige of politieke belang worden meegenomen, los van de puur cijfermatige beoordeling.

De managementsamenvatting omvat daarnaast een grafische weergave van de evolutie van de kerncijfers (schuld, AFM, ...) en een weergave van de evolutie van specifieke kredieten, minstens voor inkomstenbelastingen, investeringen, subsidies en



personeel. Inhoudelijke inspiratie hiervoor is te vinden in het “Financieel profiel lokaal bestuur³”.

Naast deze minimale versie kunnen benchmark informatie of cijfers per inwoner e.d. worden opgenomen, al bleek tijdens de focusgroep dat niet alle raadsleden daarop zitten te wachten en daarnaast dat “like for like” interpreteren verre van eenvoudig is.

3.2 Evoluties tussen de versies worden beter zichtbaar

Onze tweede beleidsaanbeveling is om wijzigingen beter zichtbaar te maken. Raadsleden moeten de evolutie van kredieten eenvoudig kunnen zien.

3.2.1 Basis voor deze aanbeveling

Raadsleden geven aan dat het moeilijk is om wijzigingen in het (a)MJP terug te vinden en te interpreteren. Daarnaast ontbreekt vaak de motivering van wijzigingen in het (a)MJP. Dit bleek vooral binnen het kwalitatief onderzoek (interviews/focusgroep) waar we op basis van o.a. onderstaande kwantitatieve vaststellingen meer in de diepte konden doorvragen om van de raadsleden te vernemen welke concrete aspecten ze binnen dit kader wensten aan te geven. Dit los van het feit dat de specifieke kwantitatieve resultaten niet perfect één op één aan deze specifieke aanbeveling gelinkt zijn (figuren 2 en 3).

³ Op verschillende gelegenheden werden door gemeenteraadsleden informatienoden geopperd, die via het financieel profiel (<https://finpro.bbcdr.be/>) ingevuld worden.

aan de slag gingen (soms nog met fluostift en geprinte documenten) om een analyse op de wijzigingen uit te voeren.

3.2.2 Uitwerking van deze aanbeveling

Binnen de bestaande tabellen dient minimaal de volledige evolutie van de cijfers te worden weergegeven t.o.v. het originele MJP. We leggen hier ook de link met aanbeveling 3.5 waarbij we zullen wijzen op het gebruik een technisch format dat doorzoekbaarheid mogelijk maakt.

Een slankere versie van deze aanbeveling bestaan erin om dit enkel voor bepaalde cijfers te doen, doch, aangezien dit een eerder software-technische aangelegenheid is, lijkt dit naar werklast toe niet het voornaamste punt.

Onderstaande tabellen zijn louter ter illustratie toegevoegd en geven een beeld van de mogelijkheden.

	MJP 2020	aMJP 1 2020	aMJP 2021	aMJP 2 2021	aMJP 2021	aMJP 2 2021
EXPLOITATIE						
Uitgaven	1.404.070,00	idem	idem	1.451.070,00	1.423.070,00	idem
Ontvangsten	837.230,23			806.180,33	826.203,15	
Saldo	-566.839,77			-644.889,67	-596.866,85	
INVESTERINGEN						
...						
FINANCIERING						
...						



	2020	2021	2022 oud	2022 nieuw	2023	2024	2025
EXPLOITATIE							
Uitgaven	1.404.070,00	1.451.070,00	1.423.070,00		1.405.221,46	1.456.221,46	1.369.221,46
Ontvangsten	837.230,23	806.180,33	826.203,15		846.311,76	866.509,66	886.798,39
Saldo	-566.839,77	-644.889,67	-596.866,85		-558.909,70	-589.711,80	-482.423,07
INVESTERINGEN							
Uitgaven	102.000,00	252.000,00	252.000,00		102.000,00	102.000,00	52.000,00
Ontvangsten	2.270.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00		1.000.000,00	1.000.000,00	1.000.000,00
Saldo	2.168.000,00	748.000,00	748.000,00		898.000,00	898.000,00	948.000,00
FINANCIERING							
Uitgaven	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
Ontvangsten	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00
Saldo	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00

Tabel 2: voorbeeld van tabellen om verschillen te duiden

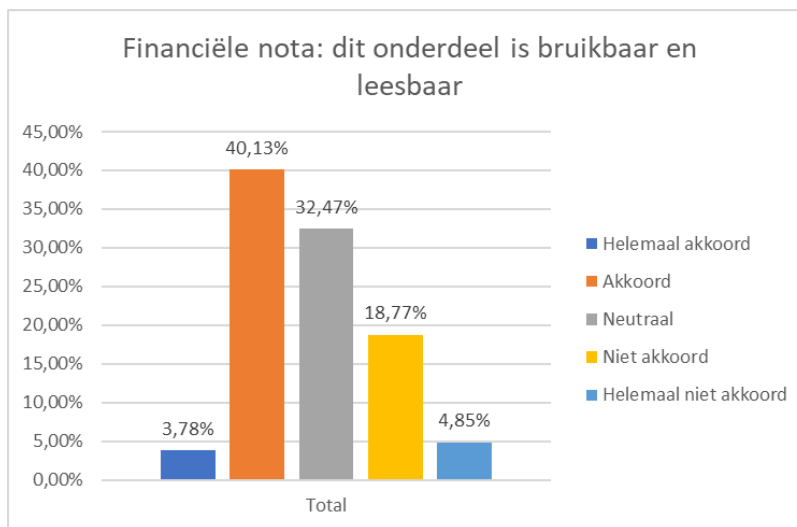
3.3 Beperk het aantal complexe financiële schema's

Schrap een aantal financiële schema's en/of verwijz deze naar de bijlage.

3.3.1 Basis voor deze aanbeveling

Niet alle raadsleden vinden de financiële nota bruikbaar en leesbaar, onderstaande cijfers geven de mening weer van alle deelnemende raadsleden aan de survey (figuur 4). Tijdens het kwantitatieve onderzoek bleek o.a. dat de financiële schema's voor de raadsleden vaak ingewikkeld zijn en/of weinig meerwaarde genereren. Bijna 25% van de raadsleden is deze mening toegedaan. Een grote groep van 32.47% is daarnaast neutraal en dus zeker niet enthousiast. Bijna 44% spreekt zich positief uit.

Daarnaast bouwen we voor deze aanbeveling op diverse kwalitatieve vaststellingen uit o.a. de klankbord- en focusgroep. Daar werd o.a. zeer specifiek gewezen op het feit dat het M1 schema voor de raadsleden geen meerwaarde heeft.



Figuur 4: bruikbaarheid en leesbaarheid financiële nota (raadsleden)



3.3.2 Uitwerking van deze aanbeveling

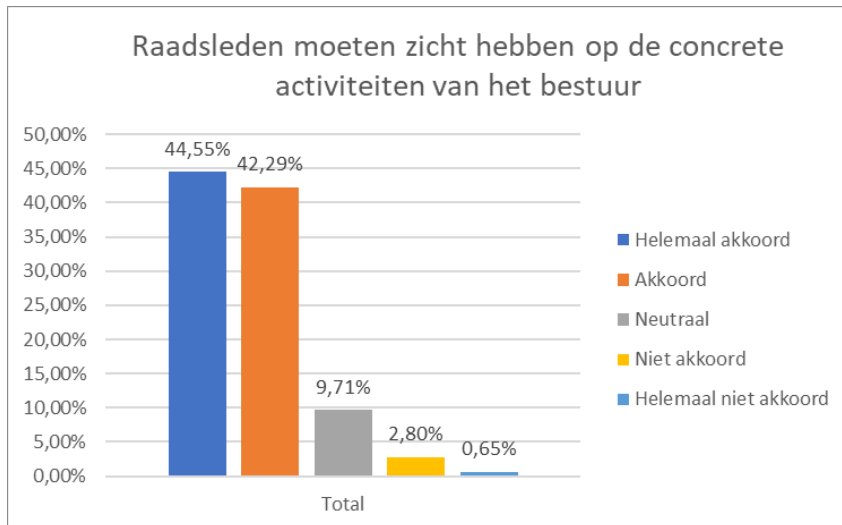
We bevelen aan om minstens het M1 schema te schrappen. Een andere optie is om informatie meer gelaagd aan te bieden waardoor in de financiële nota enkel behouden blijft wat echt belangrijk en noodzakelijk is. De andere elementen kunnen verplaatst worden naar de documentatie/bijlage.

3.4 Geef raadsleden snel en makkelijk toegang tot detailcijfers

Raadsleden moeten snel toegang krijgen tot financiële detailcijfers.

3.4.1 Basis voor deze aanbeveling

Raadsleden leggen vaak de nadruk op hun controleopdracht. Ze zijn van mening dat ze zich moeten toeleggen op de concrete activiteiten van het bestuur (figuur 5). De raadsleden zijn niet homogeen in hun vragen naar meer detail. Niet iedereen heeft hier behoefte aan en zij die er wel meer aandacht voor vragen hebben elk hun eigen wensen. De raadsleden zijn het er wel over eens dat ze vaak te veel drempels ervaren bij het opvragen van bijkomende (detail)informatie. De procedure is vaak te lang, tijdrovend en/of men is afhankelijk van goodwill.



Figuur 5: zicht op concrete activiteiten (raadsleden)

Bovenstaande figuur geeft de betrokken cijfers uit de survey mee voor alle raadsleden. De raadsleden gaven ook aan dat hun vraag los staat van het (a)MJP. Ze zijn zich bewust van het feit dat al deze informatie niet kan worden opgenomen in een standaard beleidsdocument.

3.4.2 Uitwerking van deze aanbeveling

Hoewel verregaande oplossingen met de raadsleden besproken werden tijdens de focusgroep, zoals:

- Toegang voor alle raadsleden tot een software omgeving met *self-services*,
- Toegang voor alle raadsleden tot een BBC-analysetool met toegang tot sub-rekeningen en analytische codes,
- Voorgaande maar voor een beperkt aantal raadsleden (bijv. fractieleiders i.v.m. de kosten),
- Voorgaande maar met ondersteuning van de financieel directeur of een medewerker,
- ...



werd besluitend en door iedereen gedragen afgeklopt op het feit dat het proces om bijkomende vragen te stellen en deze beantwoord te zien sneller moet in sommige gevallen.

De cijfers die men hier vraagt zijn beschikbaar en snel toegankelijk. Het hoeft geen dertig dagen te duren om deze aan de vraagsteller te bezorgen. Zeker in aanloop naar een commissievergadering of gemeenteraad waar het (a)MJP besproken zal worden, willen raadsleden hun vragen kunnen stellen waarbij ze de details nog voor deze vergaderingen ontvangen. Het proces moet dit minimaal waarborgen, sneller mag, trager niet.

3.5 Het gebruikte format

Verplicht het gebruik van documenten die eenvoudig doorzoekbaar zijn.

3.5.1 Basis voor deze aanbeveling

In het kader van de bruikbaarheid kwam deze, op het eerste gezicht zeer banale, suggestie meermaals aan bod binnen het kwalitatieve luik.

3.5.2 Uitwerking van deze aanbeveling

Minimaal dienen de bestaande documenten voorzien te worden van hyperlinks. Dit vanuit de inhoudstafel en ook naar plekken waar dezelfde data meermaals voorkomt (vb. Investeringen of verwijzingen naar schema's. Een verplichting voor het aanleveren in Excel (op vraag) is tevens een optie al gaven de raadsleden aan dat ze niet allemaal een voorkeur hebben voor dit format, vooral i.v.m. de nodige kennis over de software.



3.6 Een meer allesomvattend MJP

Breng meer elementen binnen het (a)MJP in beeld.

De verbonden besturen en organisaties nemen best binnen hun budget, werkingsplan, NGB-omgeving ook een managementsamenvatting op (zie aanbeveling 3.1).

3.6.1 Basis voor deze aanbeveling

We baseren ons hier op twee voornaamste elementen. De volledige reguliere werking van een lokaal bestuur is nu niet in beeld binnen het BBC-systeem. Hieronder valt enerzijds de opsplitsing tussen prioritair en niet-prioritair beleid en anderzijds de “courante werking” die niet (altijd) in doelstellingen is geformuleerd. Personeelskosten zijn bijvoorbeeld niet overzichtelijk in één oogopslag weergegeven. Vaak worden grote bedragen algemeen ingeschreven waardoor interpreteren moeilijk tot onmogelijk is.

Daarnaast is er bij diverse stakeholders, ook bij de raadsleden en de opdrachtgever, de wens om via het (a)MJP een meer integraal beeld te krijgen van de werking van een lokaal bestuur inclusief de aan het lokaal bestuur verbonden organisaties (denk aan HVZ, politiezone, afval-intercommunale, streekontwikkelingsintercommunale,...).

3.6.2 Uitwerking van deze aanbeveling

Voor de ontbrekende informatie m.b.t. het lokaal bestuur zelf of de bedragen die weinig transparant ingeschreven worden, zijn verschillende pistes mogelijk. Een vaak aangehaalde voorzet, is de courante (proces)werking⁴ wel expliciet in beeld brengen. Andere al bestaande rapporteringsverplichtingen (zoals de rapportering rond het organisatiebeheersingssysteem of de rapportering van de project- of welzijnsvereniging en andere) zijn opportuniteiten om deze informatie ter beschikking te stellen. Immers, niet alle gewenste informatie is puur financieel, zoals bijvoorbeeld

⁴ Hieronder verstaan we de aspecten van de dagelijkse werking die bijvoorbeeld niet via projecten of investeringen specifiek zichtbaar zijn in de BBC-beleidsrapporten.



de vraag naar de evolutie van de personeelsbezetting binnen alle of specifieke diensten binnen het bestuur.

De verbonden besturen en organisaties nemen best binnen hun budget, werkingsplan, NGB-omgeving ook een managementsamenvatting op (zie aanbeveling 3.1). Deze kan dan aan het MJP van het lokaal bestuur worden toegevoegd (in de documentatie). Deze kan worden aangevuld met een duidelijk overzicht van de bijdrage (inkomsten en uitgaven) van het lokale bestuur in kwestie. Een minimale benadering van de informatievraag is dat naast de vermelding van de hoogte van het dotatiebedrag ook wordt aangegeven hoe dit bedrag tot stand is gekomen (de gehanteerde verdeelsleutel, alsook de evolutie van zowel de verdeelsleutel als het resultaat van de verbonden besturen). Op deze manier is er een duidelijke vertrekbasis om de dialoog te stimuleren.

3.7 Opleidingskansen voor raadsleden

Verhoog de opleidingskansen voor raadsleden en sleutel aan hun statuut.

3.7.1 Basis voor deze aanbeveling

Uit de kwalitatieve delen van het onderzoek blijkt duidelijk dat basiskennis bij veel raadsleden ontbreekt. Anderen hebben deze wel maar willen zich verder en meer diepgaand bekwamen in het BBC-systeem. Omwille van de moeilijke leesbaarheid en de complexiteit vinden sommige raadsleden hun weg niet in de documenten. Minstens 9% van de raadsleden oordeelt dat het niet noodzakelijk is om de strategische nota te lezen. Nog eens bijna een kwart van de raadsleden geeft aan het onderdeel niet frequent te raadplegen in het licht van specifieke gemeenteraadszittingen. Dit blijkt uit onderstaande figuur voor de gehele populatie van deelnemende raadsleden (figuur 6).



FURTHERING PEOPLE FOR BETTER PERFORMANCE IN DO-HOW

Onderzoek naar de leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsdocumenten in de BBC voor de raadsleden

Bevindingen online survey (bijlage 1)

Mei 2022

TriFinance Public

Pieter Sellenslagh, Steve Waeyaert, Bert Celis en Frederik Nachtergaele



1 Probleemstelling

De aanleiding voor dit onderzoek is de vraag van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) van de Vlaamse overheid en van Vlaams minister Bart Somers naar de bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleidsrapporten van de beleids- en beheerscyclus (BBC) voor de gemeente- en OCMW-raadsleden. Met het onderzoek willen de minister en ABB zoeken naar voorstellen om de lokale democratie en de positie van de gemeente/OCMW-raad te versterken.

2 Onderzoeksvragen

Een eerste vraag die we beantwoord willen zien is de mate waarin de beleidsrapporten van de beleids- en beheerscyclus leesbaar en bruikbaar zijn. Indien blijkt dat de leesbaarheid en bruikbaarheid beter kan, willen we graag weten waaraan dit ligt en hoe we dit kunnen verbeteren. Een belangrijk subonderdeel van deze onderzoeksvraag is de impact die de beleidsdocumenten hebben op de kwaliteit van de dialoog in de gemeenteraad. Kunnen we, met andere woorden, de kwaliteit van de dialoog verhogen door de kwaliteit van de beleidsdocumenten te verhogen?

3 Survey

3.1 Algemeen

3.1.1 Vorm

De bevraging bestaat uit grosso modo vijf hoofdstukken. Vooreerst peilen we naar de algemene leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsdocumenten horend bij de beleids- en beheerscyclus en hoe deze zich verhouden tot de taken van leden van gemeenteraad. Vervolgens, in het tweede hoofdstuk, focussen we meer op de opbouw van de BBC-beleidsdocumenten. Hier komen de strategische nota, de financiële nota



en de toelichting aan bod. We bevragen hoe de opbouw van de BBC en de bijhorende schema's worden aangewend voor het tot stand komen en aanpassen van het meerjarenplan. Ten derde bevragen we de opvolgingsrapportering en hoe deze een rol kan spelen binnen het takenpakket van de gemeenteraad. In het vierde hoofdstuk komen vragen aan bod die betrekking hebben op het procesverloop binnen de eigen gemeente. Hoe ervaren de respondenten de wisselwerking tussen administratie, college en raadsleden? Welke impact hebben deze verhoudingen op de informatie die voor alle partijen beschikbaar is? Tevens wordt er in dit hoofdstuk gepeild naar de verhouding tussen beleidsdocumenten en dialoog in de gemeenteraad. In het laatste hoofdstuk polsen we naar de kennis van de respondenten. Waar kunnen zij terecht met vragen en waar doen zij hun kennis op?

3.1.2 Respondenten

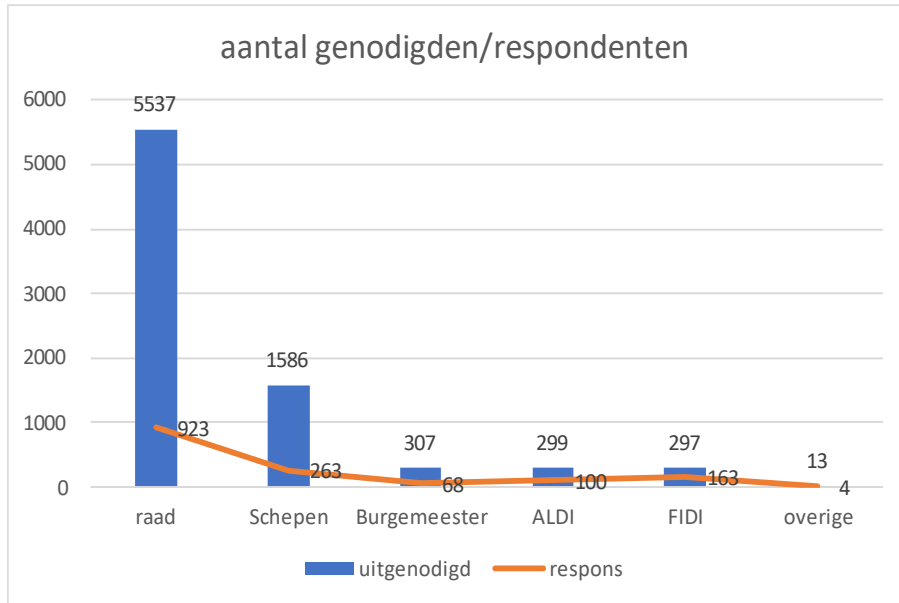
De bevraging is in hoofdzaak gericht op de gemeenteraadsleden van alle 300 Vlaamse steden en gemeenten. De leden van het college, alsook de algemeen en financieel directeurs werden mee aangeschreven. In totaal werd de bevraging via een persoonlijke e-mail verzonden naar 8039 personen. Om de responsgraad op te drijven, werd tot tweemaal toe een herinnering verzonden naar iedereen die de bevraging op dat moment nog niet had ingevuld. Daarnaast werden de gemeenteraadsvoorzitters via een persoonlijke e-mail aangeschreven met de vraag hun raadsleden op te roepen deel te nemen aan het onderzoek.

3.2 Resultaten

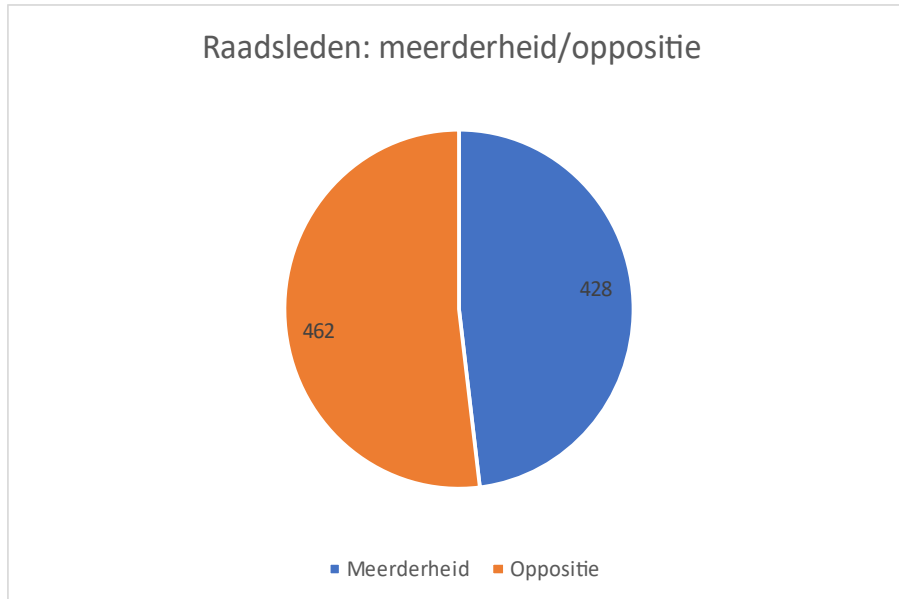
3.2.1 Algemene respons

Van de 8039 aangeschreven raadsleden hebben 1521 personen de bevraging (zo goed als) volledig ingevuld, oftewel iets meer dan 19 procent (figuren 7 en 8). Dit geeft ons onderzoek een foutenmarge van 2,25 procent voor een betrouwbaarheidsinterval van

95 procent. Personen die de bevraging tot de (voor)laatste pagina invulden maar niet correct afsloten, werden ook meegenomen in de resultaten. De laatste pagina was een afsluitende "dank u voor uw deelname"-pagina. De voorlaatste pagina bevroeg de persoonlijke gegevens van de respondent.



Figuur 7: aantal genodigden/respondenten

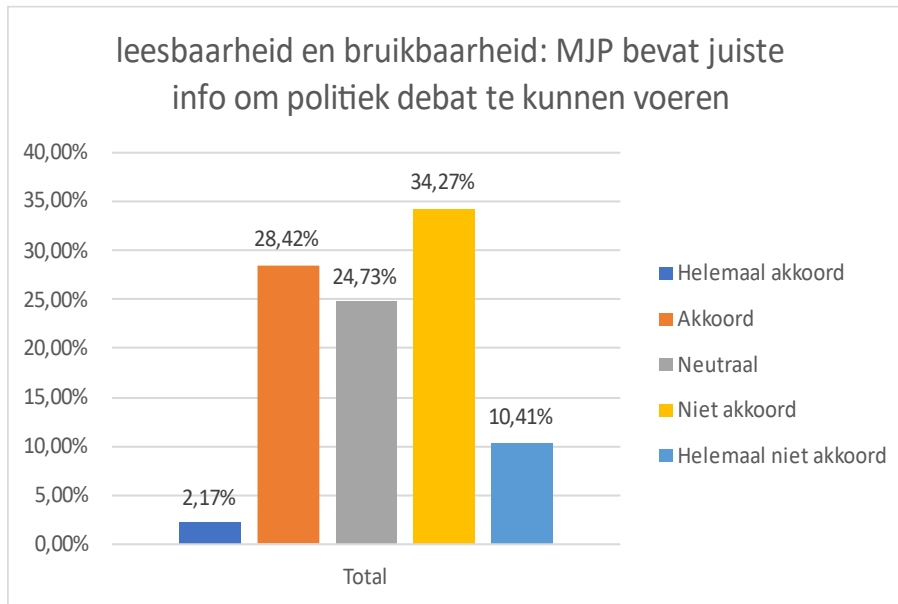


Figuur 9: raadsleden meerderheid/oppositie

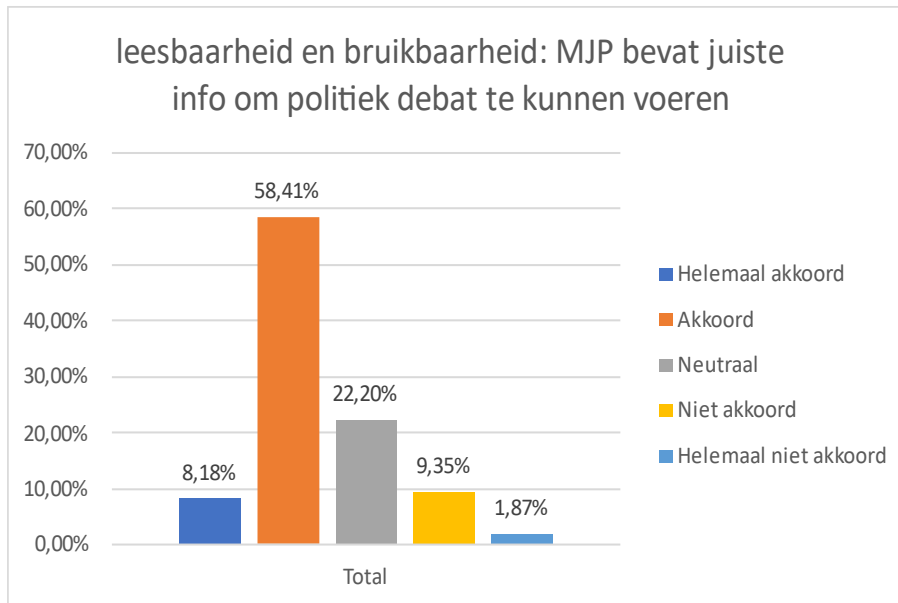
3.2.2 Algemene vragen

3.2.2.1 Algemene leesbaarheid

Wat de algemene leesbaarheid betreft, is 39 procent van de raadsleden uitgesproken tevreden tot zeer tevreden (figuur 10). De overige 61 procent is neutraal tot zeer ontevreden, hetgeen kan wijzen op een eerder negatieve algemene indruk. Voor de gehele steekproef (alle respondenten) zijn de cijfers iets positiever, zij het wel niet meer dan 6 procentpunten (figuur 11).



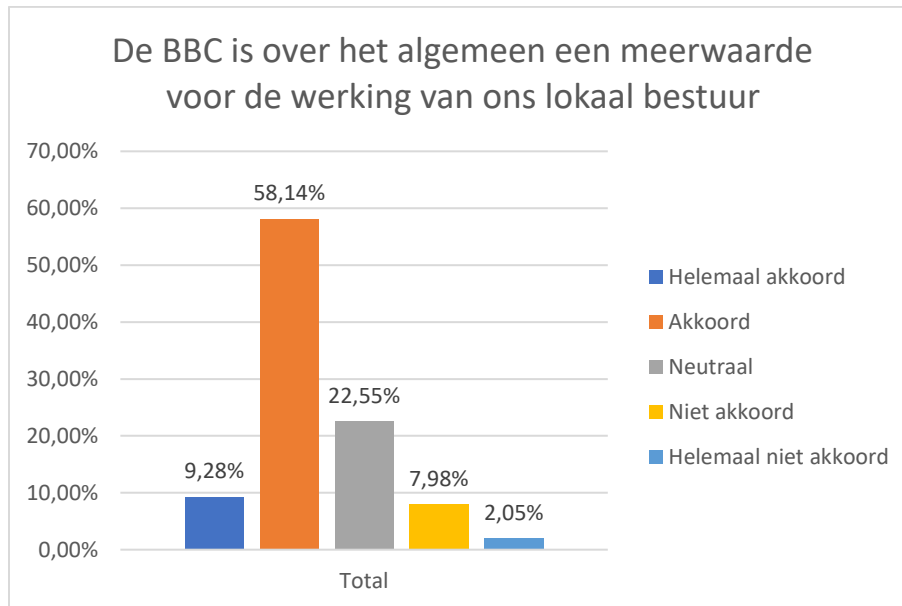
Figuur 14: algemene bruikbaarheid MJP (raadsleden oppositie)



Figuur 15: algemene bruikbaarheid MJP (raadsleden meerderheid)

3.2.2.3 BBC als systeem

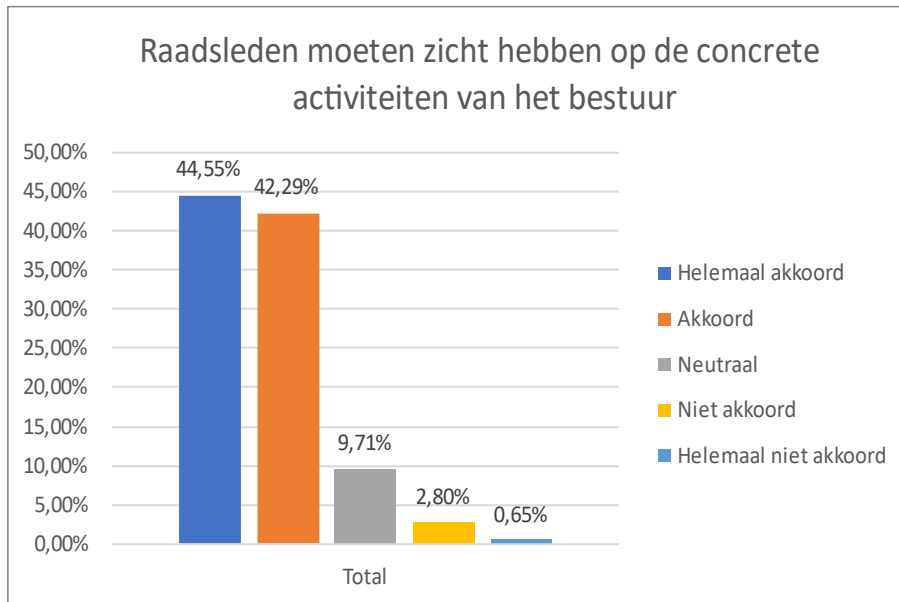
Opvallend is wel de grote algemene tevredenheid over BBC als systeem. Maar liefst 70 procent van de respondenten zegt hierover tevreden te zijn (figuur 16).



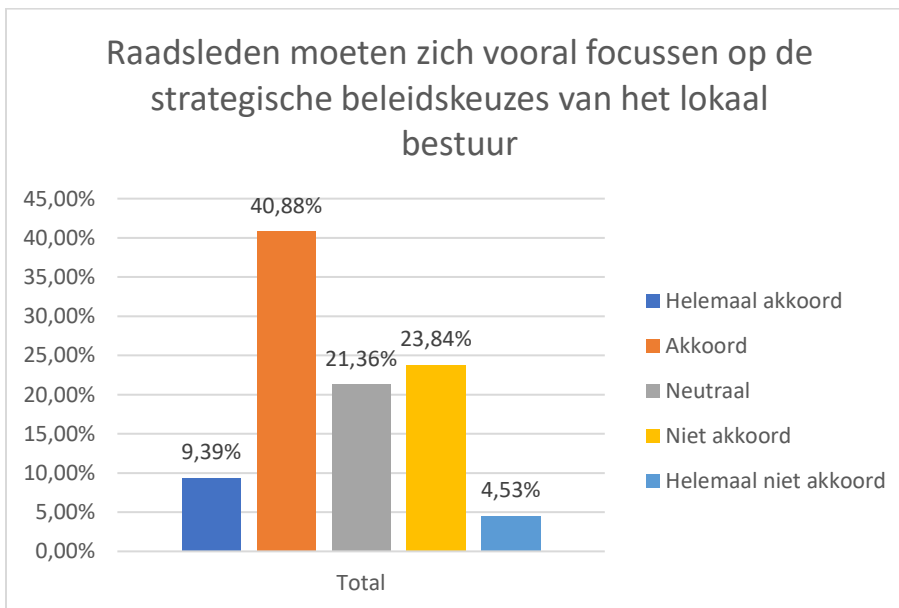
Figuur 16: BBC als systeem (raadsleden)

3.2.2.4 Operationeel versus strategisch

De raadsleden zelf vinden dat zij vooral moeten focussen op de concrete activiteiten van het bestuur (figuur 17) en zijn minder overtuigd van het feit dat ze zich moeten bezighouden met strategische beleidskeuzes (figuur 18).

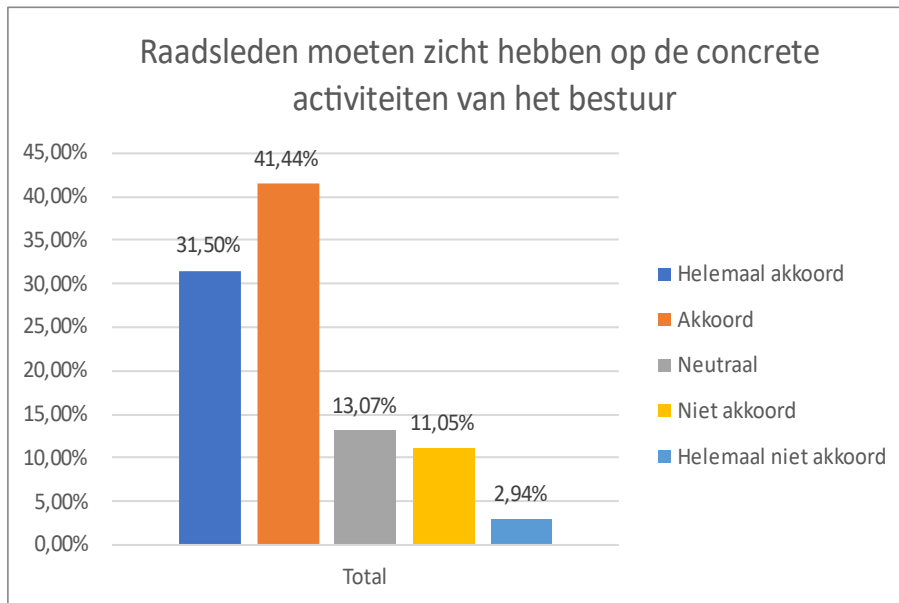


Figuur 17: focus op concrete (raadsleden)

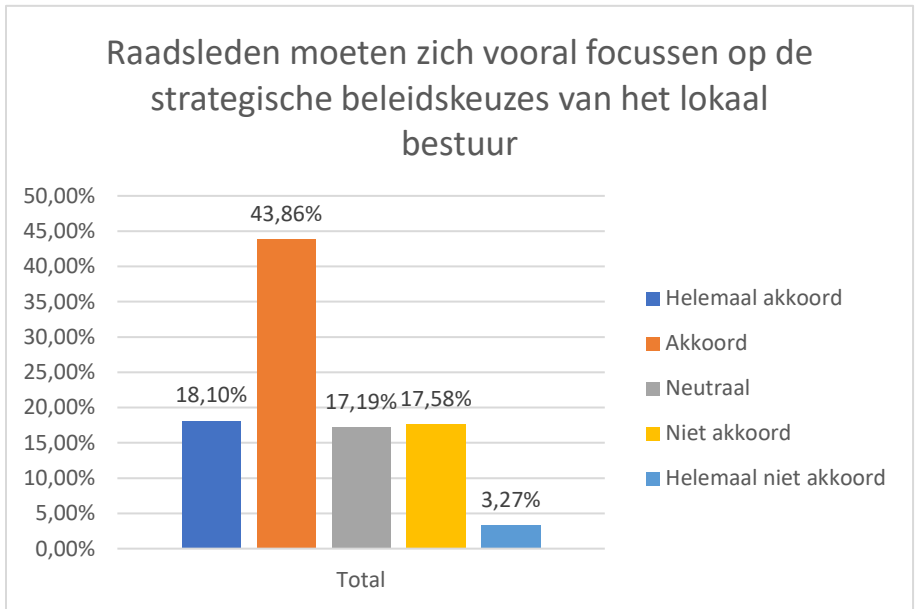


Figuur 18: focus op strategische (raadsleden)

Opvallend is dat wanneer we de antwoorden van administratie en college toevoegen, er een ander beeld ontstaat (figuren 19 en 20). Ook zij vinden dat raadsleden zich moeten bezighouden met concrete zaken, zij het wel minder overtuigd dan de raadsleden zelf. Daarenboven zijn ze van mening dat strategische beleidskeuzes een belangrijk onderdeel vormen in het takenpakket van de gemeenteraadsleden.

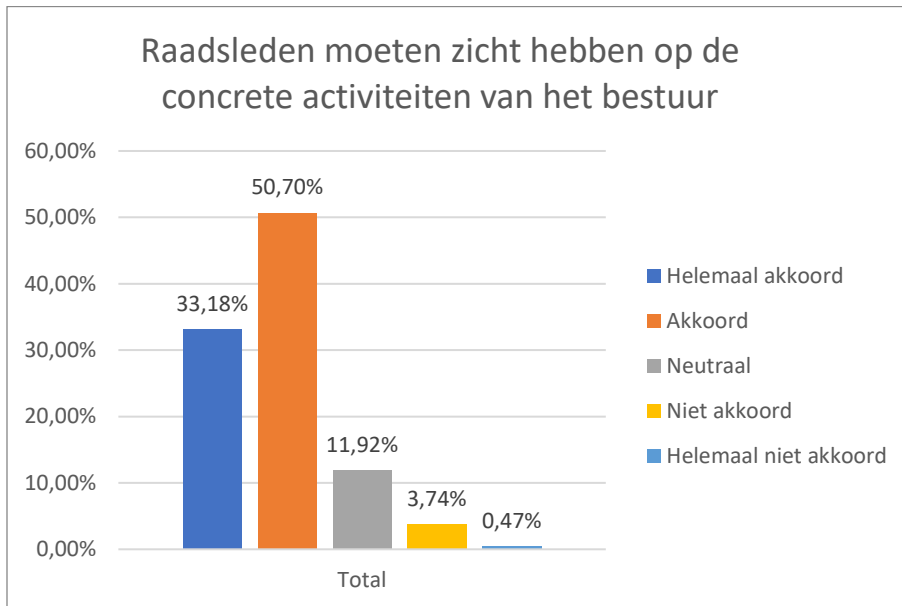


Figuur 19: focus op concrete

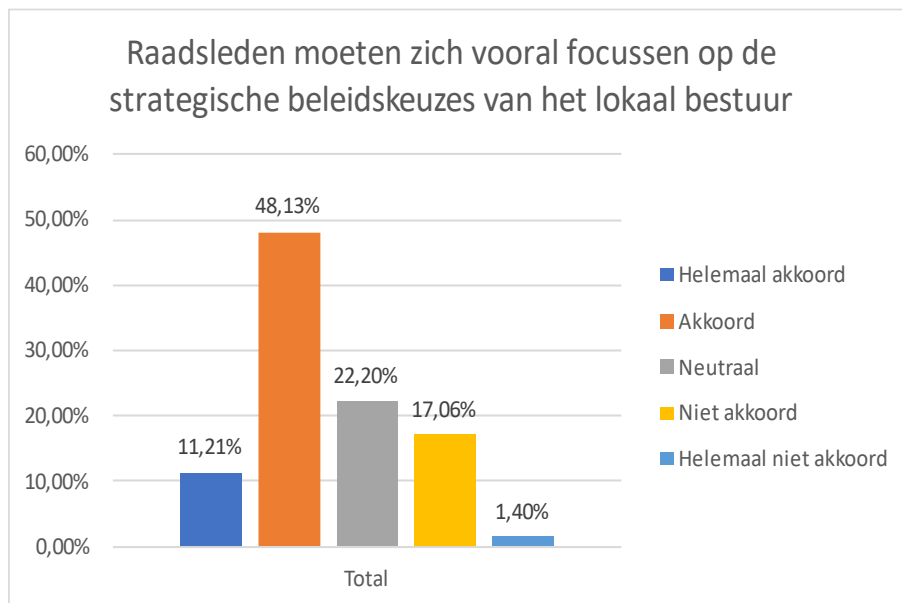


Figuur 20: focus op strategische

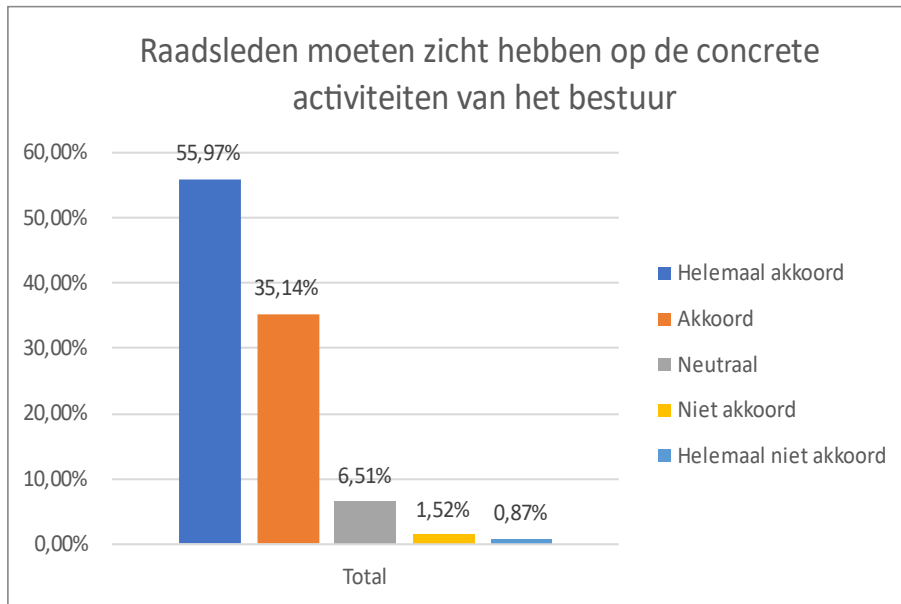
Tot slot vermelden we nog het verschil tussen oppositie en meerderheid, waarbij vooral opvalt dat de respondenten uit de oppositie het sterkst vragende partij zijn naar zicht op de concrete activiteiten (figuren 21, 22, 23 en 24).



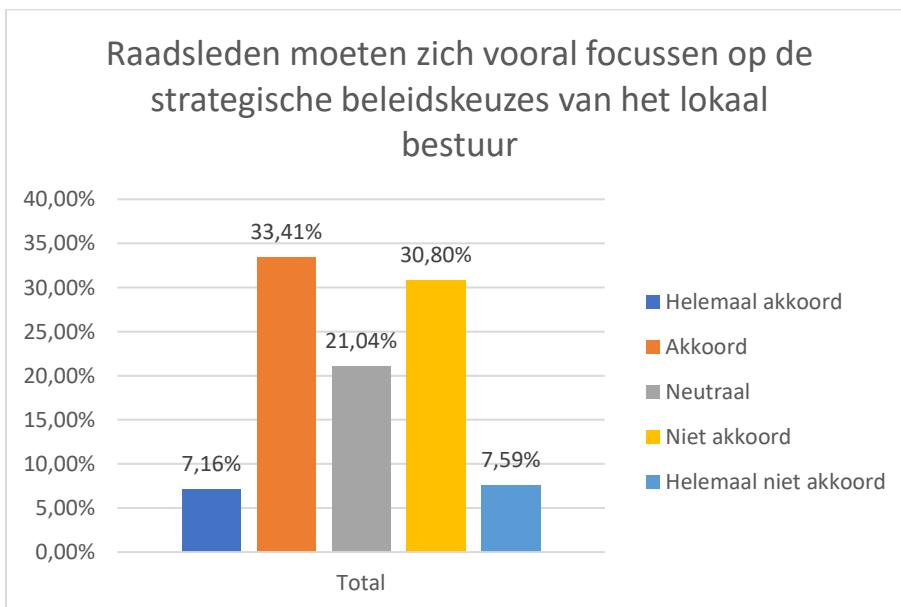
Figuur 21: focus op concrete (raadsleden meerderheid)



Figuur 22: focus op strategische (raadsleden meerderheid)



Figuur 23: focus op concrete (raadsleden oppositie)

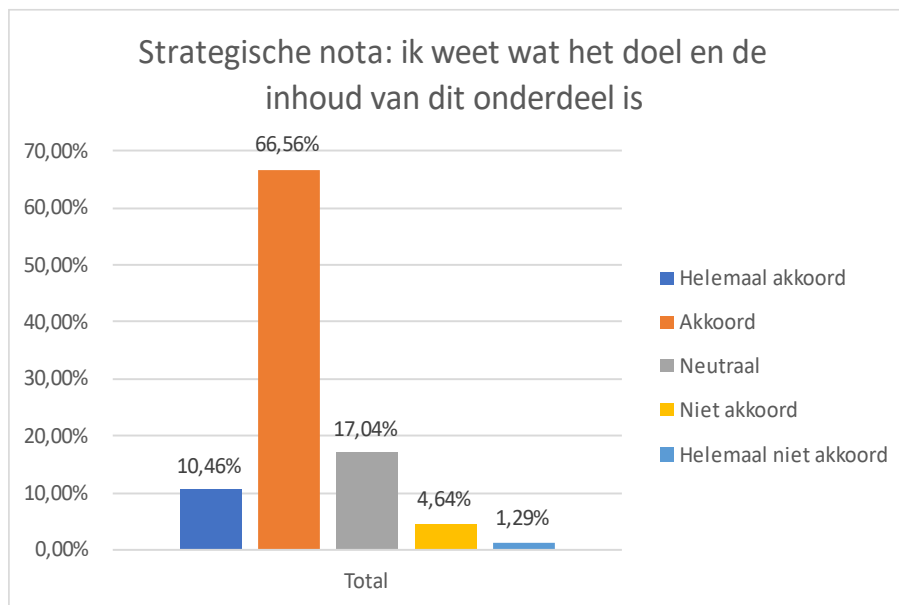


Figuur 24: focus op strategische (raadsleden oppositie)

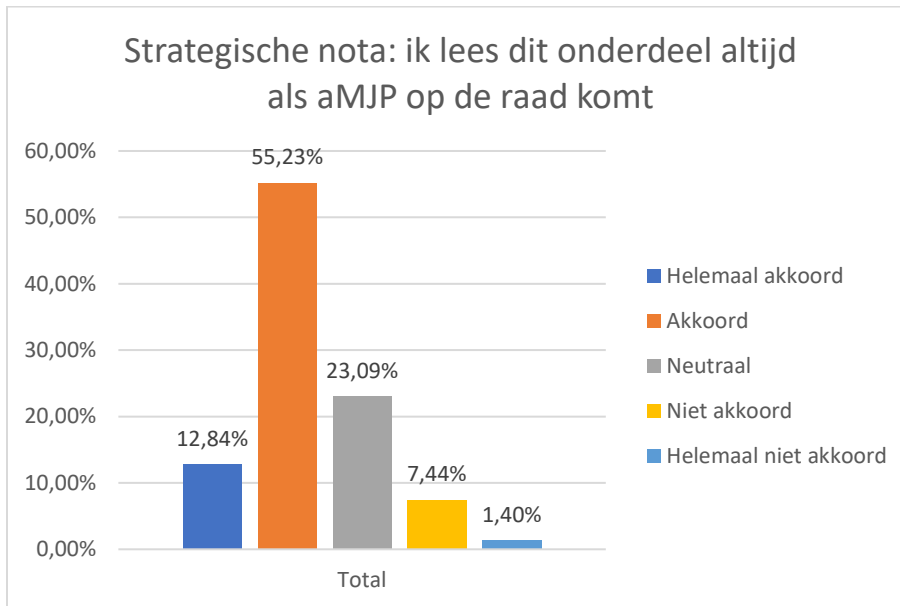
3.2.3 (Aanpassing) meerjarenplan

3.2.3.1 Strategische nota

Het doel en de inhoud van de strategische nota worden goed begrepen en algemeen geraadpleegd door de raadsleden (figuren 25 en 26).

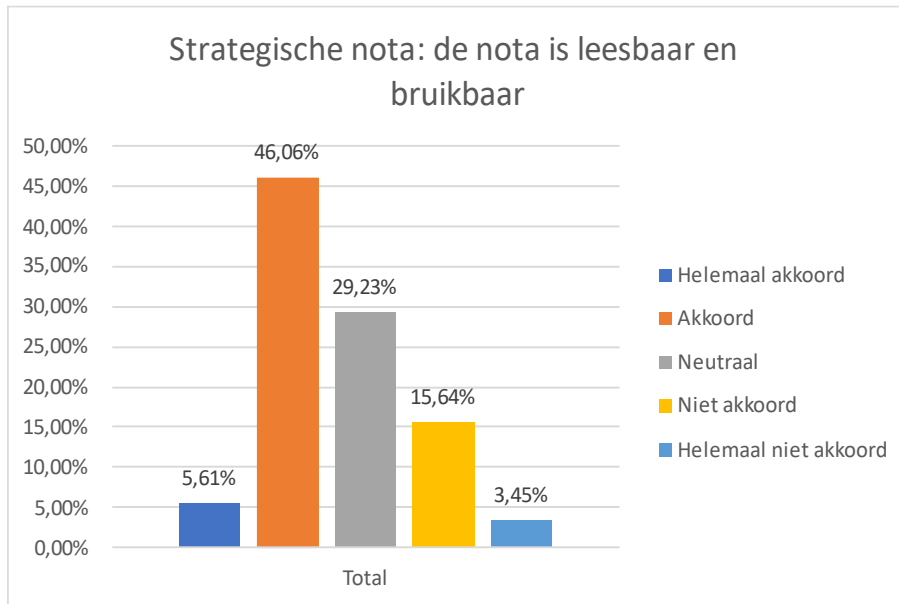


Figuur 25: doel en inhoud strategische nota (raadsleden)



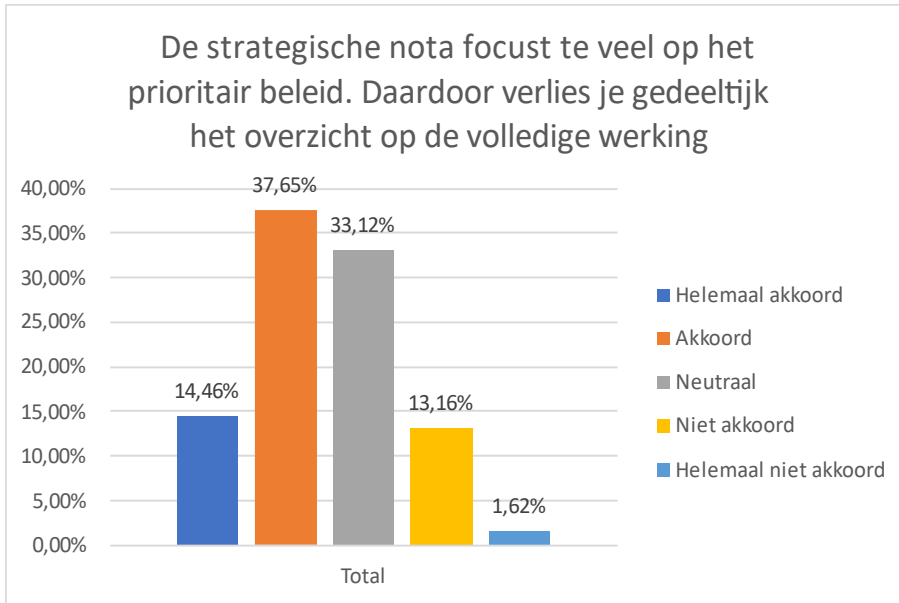
Figuur 26: raadpleging strategische nota (raadsleden)

Echter, wanneer het gaat over de leesbaarheid en bruikbaarheid van de strategische nota, is er meer verdeeldheid onder de raadsleden. Toch kunnen we ook hier stellen dat het merendeel hierover tevreden is (figuur 27).

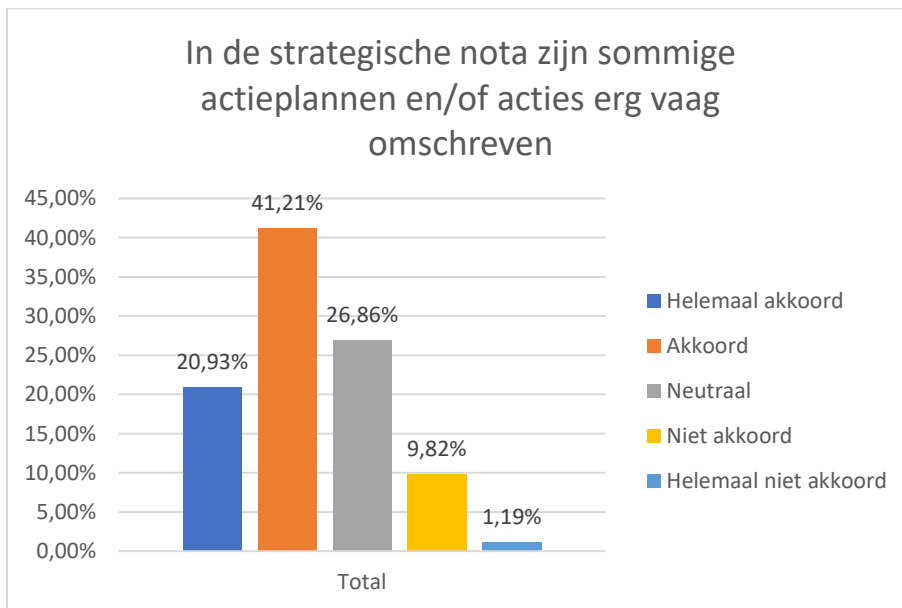


Figuur 27: leesbaarheid en bruikbaarheid strategische nota (raadsleden)

Een tweede vaststelling is dat, volgens de raadsleden, de strategische nota te sterk focust op prioritaire doelstellingen en de actieplannen/acties te vaag omschreven zijn (figuren 28 en 29).



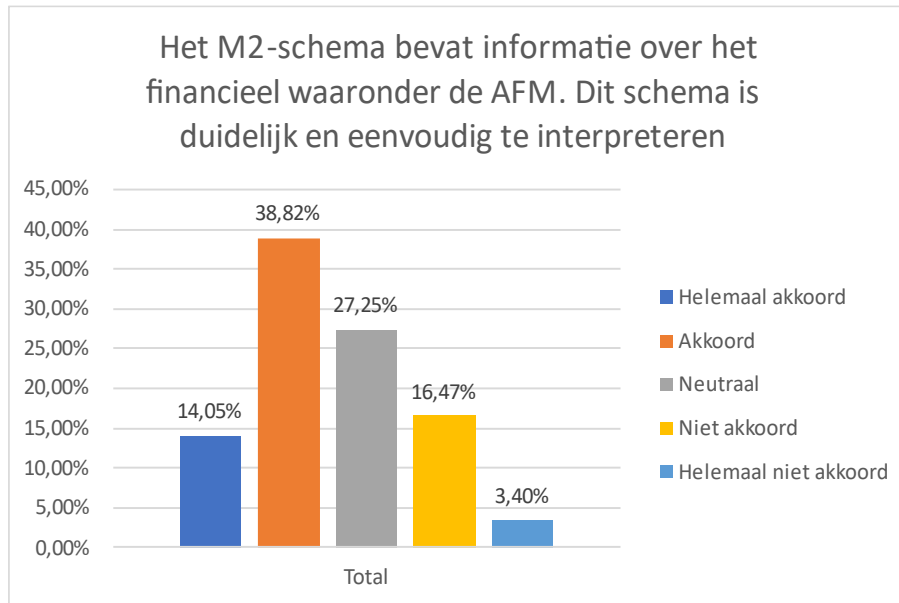
Figuur 28: focus prioritair beleid strategische nota (raadsleden)



Figuur 29: vaagheid actie(plannen) strategische nota (raadsleden)

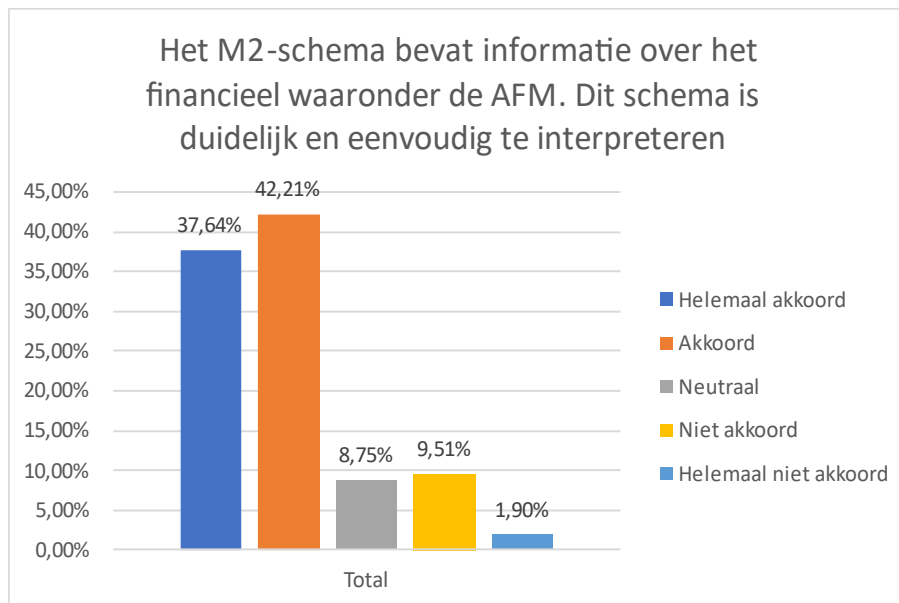
3.2.3.2 Financiële nota

Er bestaan grote verschillen tussen administratie, college en raad in de mate van duidelijkheid en interpreteerbaarheid van het M2-schema. Om die reden is het best de algemene respons (figuur 30) op te delen naar functie.



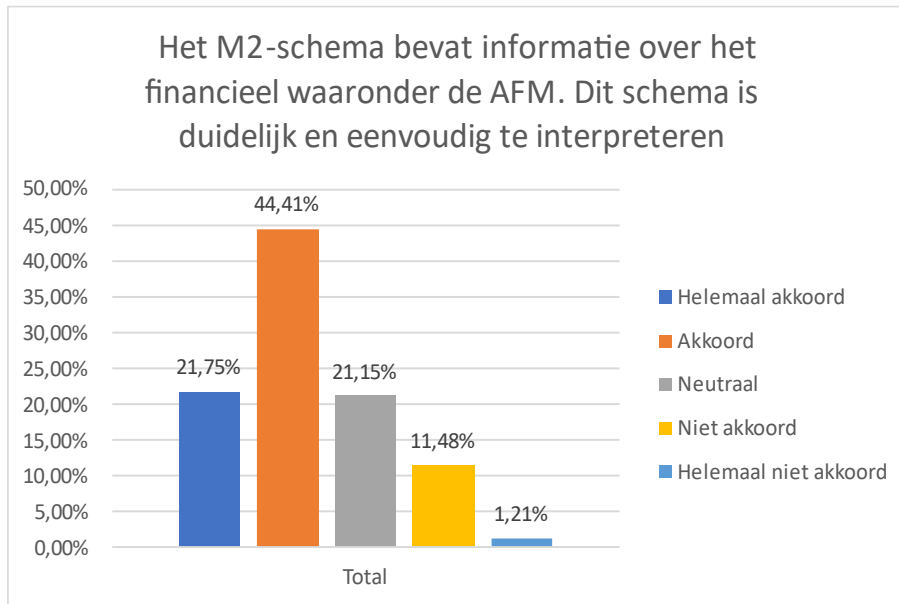
Figuur 30: interpreteerbaarheid M2-schema

Voor de administratie is het M2-schema het duidelijkst (figuur 31). Ook het college beschouwt dit schema als duidelijk, zij het wel minder uitgesproken dan de administratie (figuur 32).

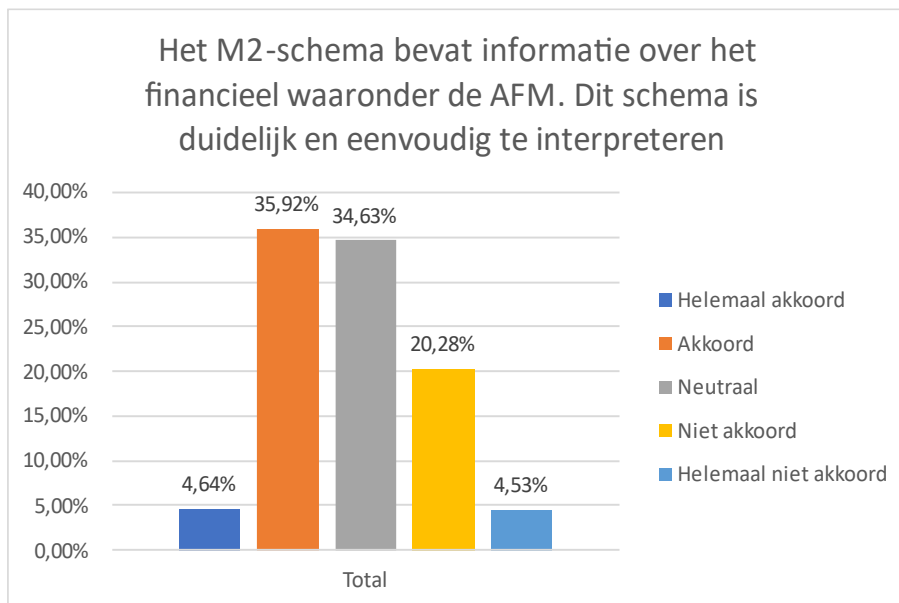


Figuur 31: interpreteerbaarheid M2-schema (administratie)

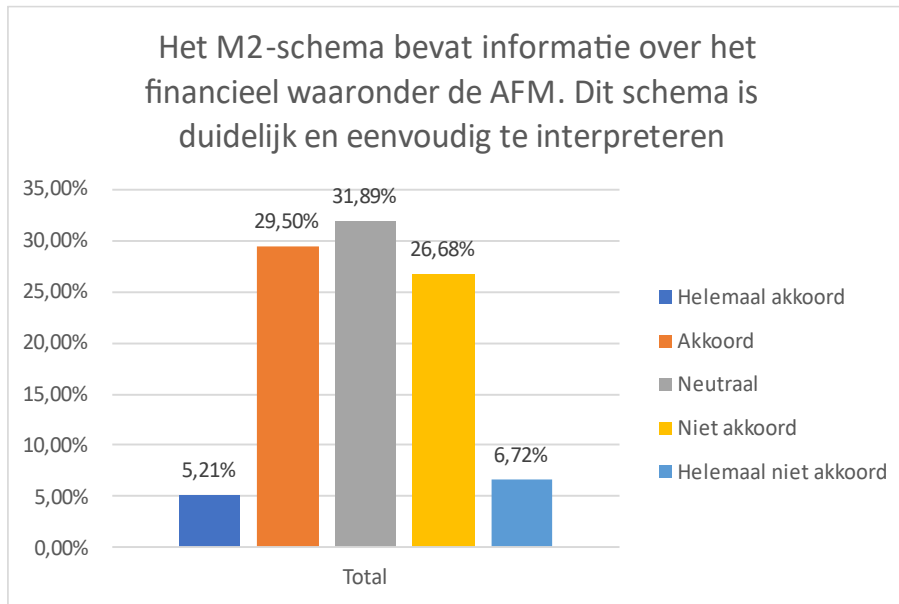
Voor 40 procent van de raadsleden is het schema duidelijk, 35 procent twijfelt aan de duidelijkheid en voor 25 procent is het M2-schema onduidelijk (figuur 33). Opvallend is dat binnen de groep van raadsleden het M2-schema als minder duidelijk wordt beschouwd door de oppositie (figuur 34).



Figuur 32: interpreteerbaarheid M2-schema (college)



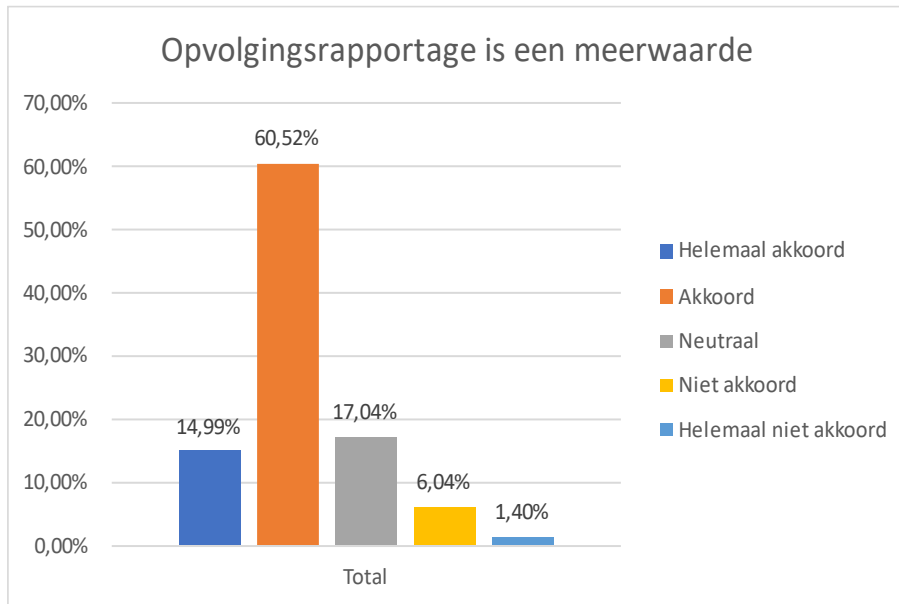
Figuur 33: interpreteerbaarheid M2-schema (raadsleden)



Figuur 34: interpreteerbaarheid M2-schema (raadsleden oppositie)

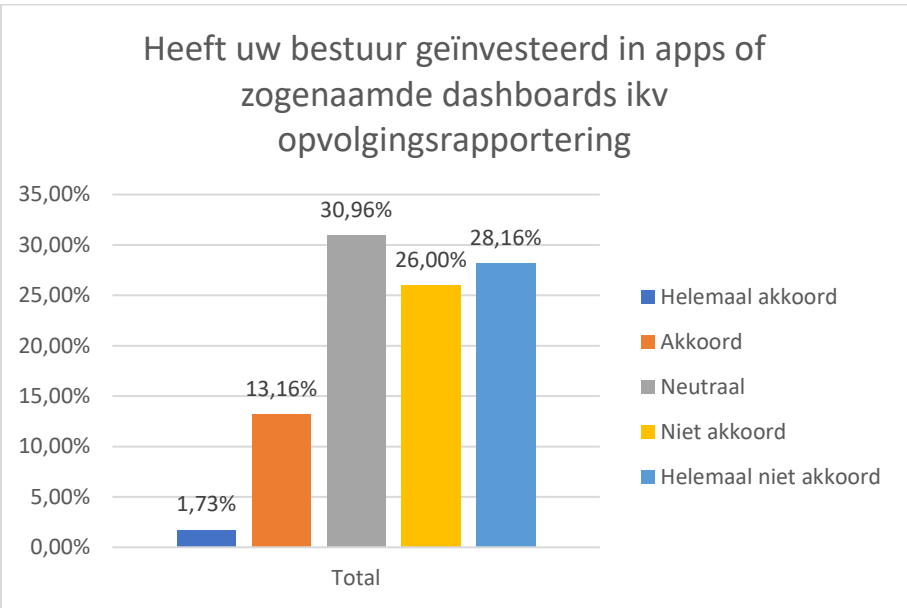
3.2.4 Opvolgingsrapportering

De opvolgingsrapportering wordt door de raadsleden algemeen gezien als een meerwaarde in het geheel van de beleids- en beheerscyclus (figuur 35).

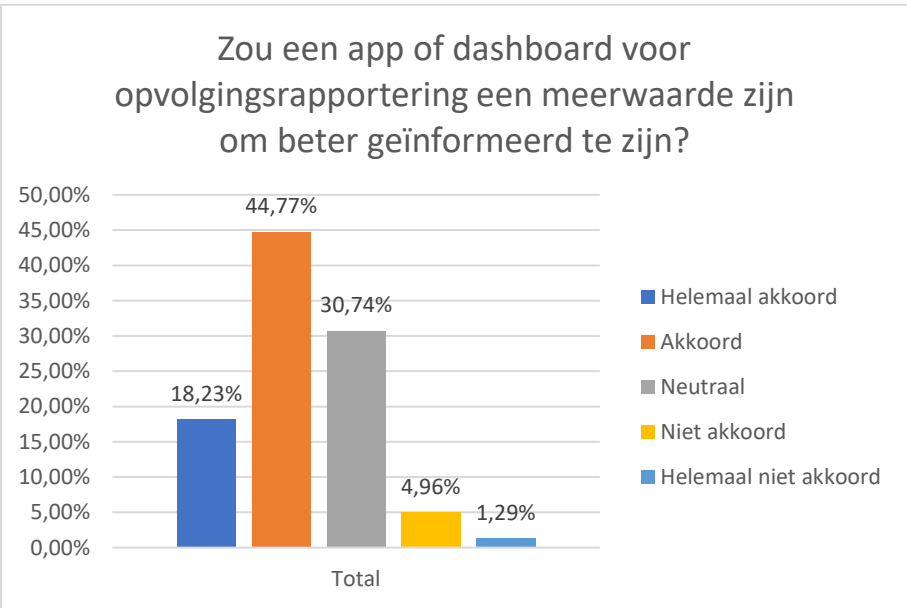


Figuur 35: meerwaarde opvolgingsrapportering (raadsleden)

Een opvallende vaststelling binnen dit gegeven is dat het merendeel van de besturen geen gebruik maakt van een dashboard of app voor de (financiële) opvolging van het beleid (figuur 36), maar dat hier vanuit de raadsleden wel vraag naar is (figuur 37).



Figuur 36: aanwezigheid software opvolgingsrapportering (raadsleden)

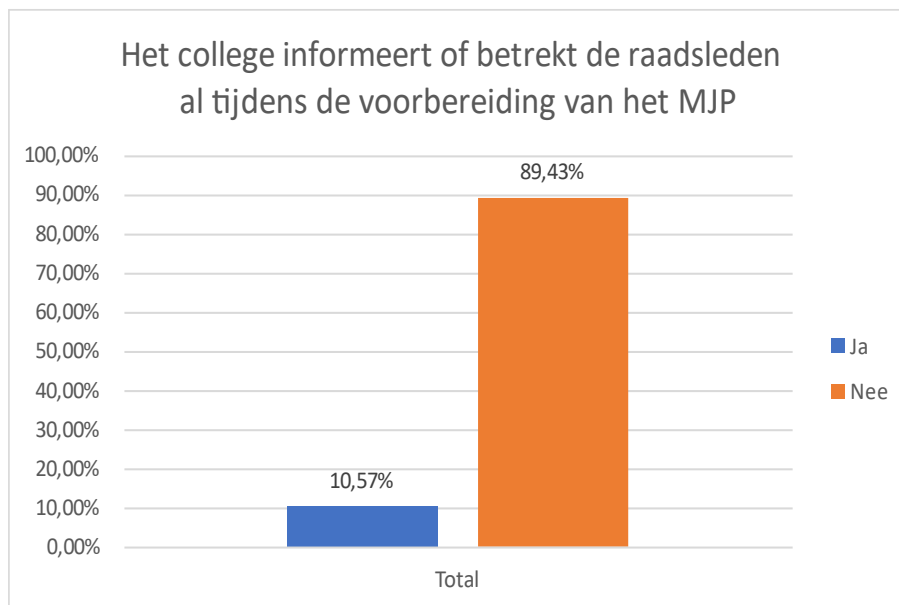


Figuur 37: meerwaarde software opvolgingsrapportering (raadsleden)

3.2.5 Proces

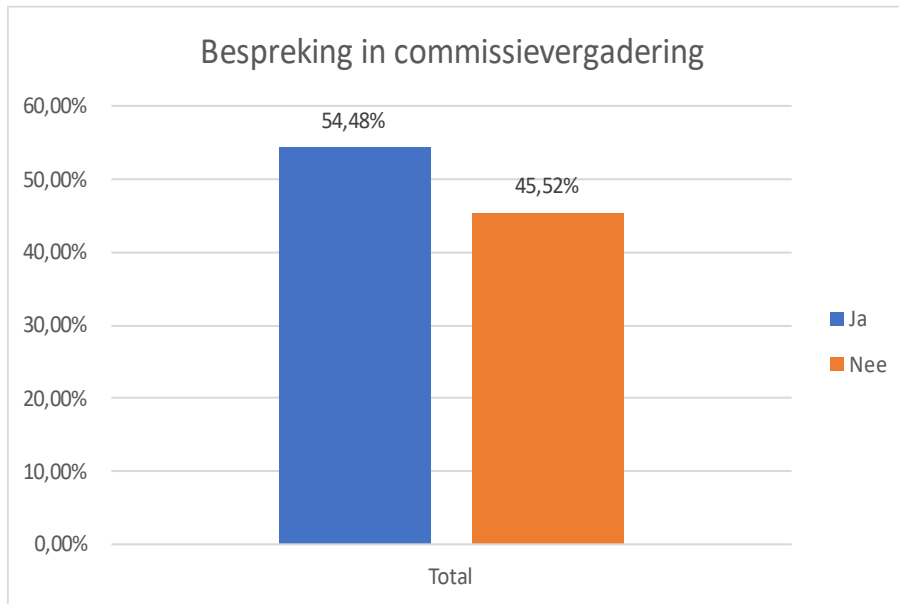
3.2.5.1 Voorbereiding (a)MJP

Raadsleden geven aan dat ze weinig betrokken worden tijdens de voorbereiding van de opmaak van het meerjarenplan (figuur 38).



Figuur 38: betrekking raadsleden voorbereiding MJP (raadsleden)

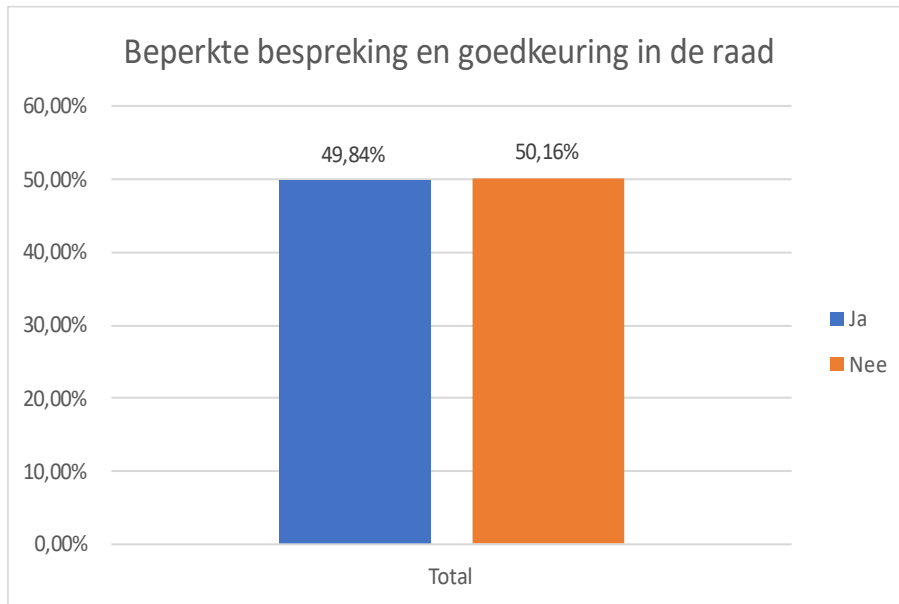
Wel geeft een bescheiden meerderheid van de raadsleden aan dat er voorafgaand aan de bespreking van het meerjarenplan in de gemeenteraad een commissievergadering plaatsvindt (figuur 39).



Figuur 39: bespreking commissievergadering (raadsleden)

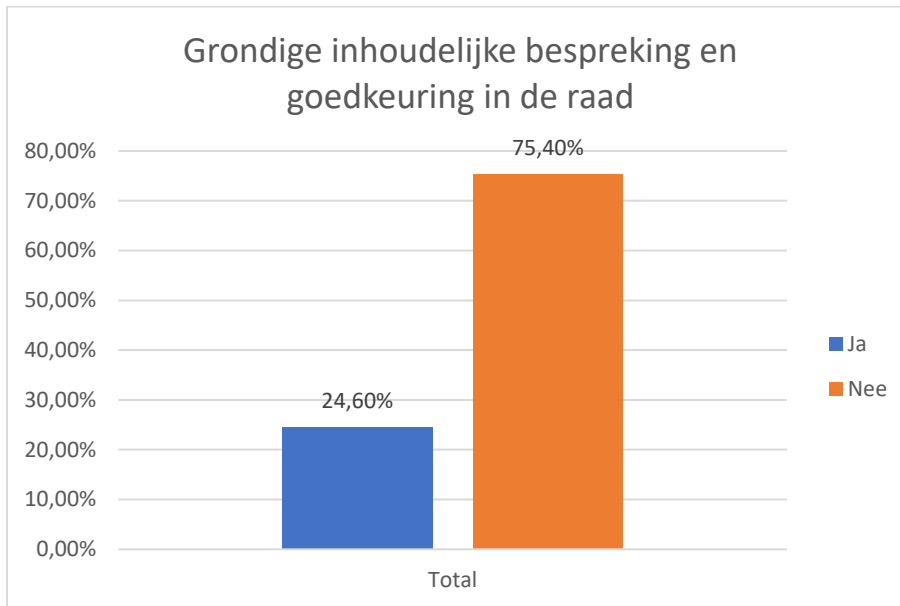
3.2.5.2 Bespreking (a)MJP

De resultaten betreffende de bespreking van het meerjarenplan in de gemeenteraad tonen een ietwat ambigu beeld (figuur 40). Enerzijds geeft de helft van de raadsleden aan dat de bespreking van het meerjarenplan tijdens de gemeenteraad niet noodzakelijk beperkt is.



Figuur 40: beperkte bespreking MJP gemeenteraad (raadsleden)

Anderzijds geeft twee derde aan dat er geen grondige inhoudelijke bespreking gebeurt op de gemeenteraad (figuur 41).

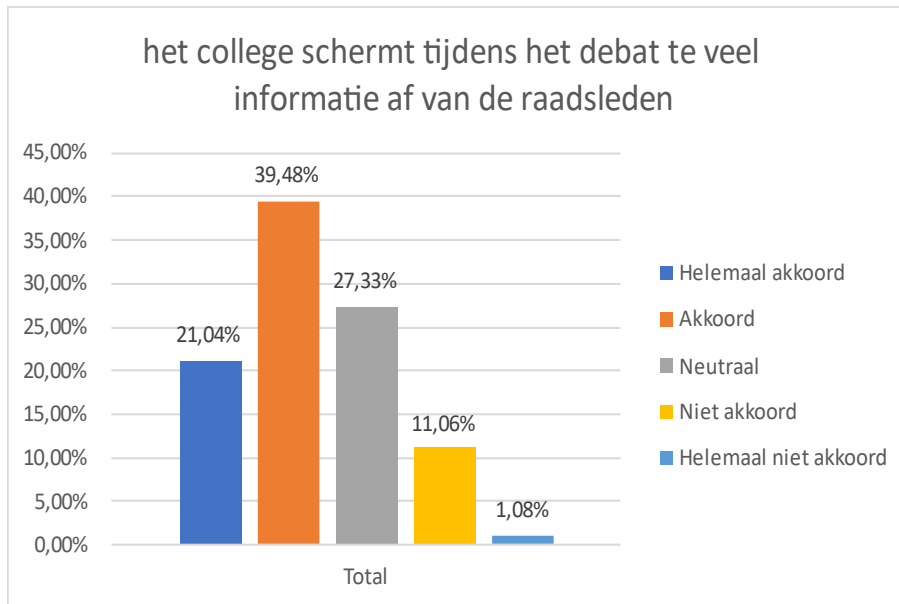


Figuur 41: grondige bespreking MJP gemeenteraad (raadsleden)

Opvallend is het verschil in antwoord tussen meerderheid en oppositie voor wat betreft figuur 41. Waar de meerderheid aangeeft dat de bespreking van het meerjarenplan op de raad zeker niet beperkt is, daar zegt de oppositie met een even groot aandeel dat dit wel het geval is (figuren 42 en 43).

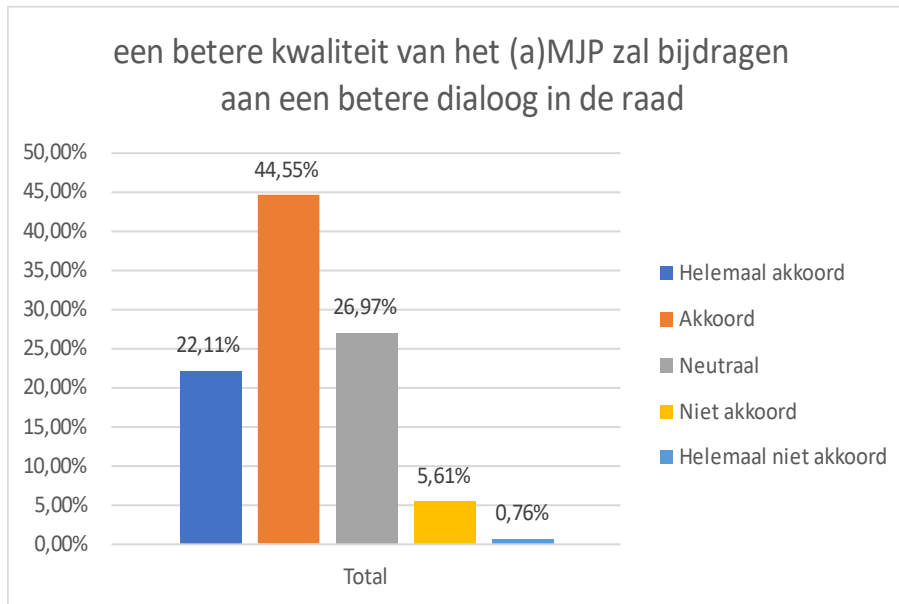
3.2.5.3 Dialoog

Niet geheel onverwacht heeft de oppositie de ervaring dat er vanuit de meerderheid te veel informatie wordt afgeschermd voor hen (figuur 44).



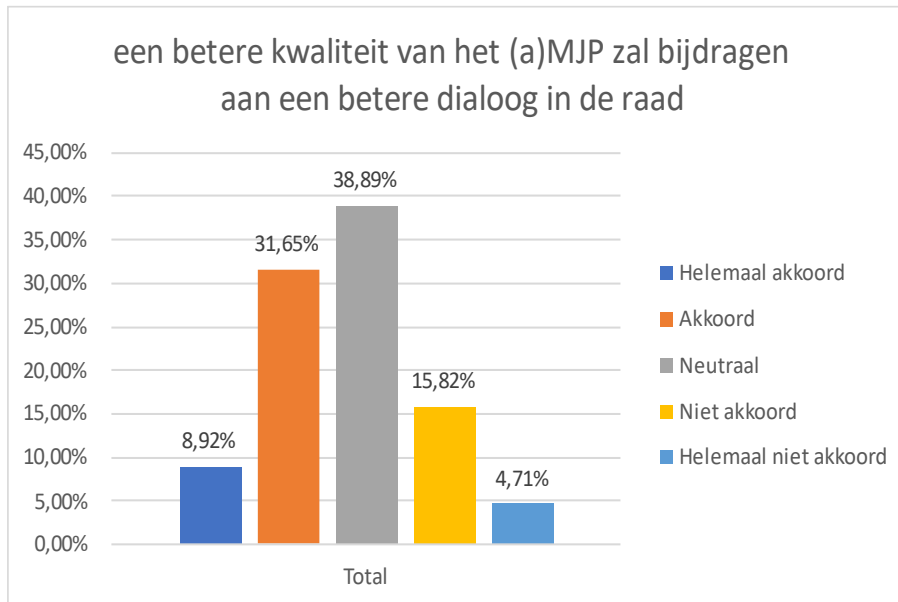
Figuur 44: afscherming informatie college (raadsleden oppositie)

De raadsleden geven aan dat een betere kwaliteit van het meerjarenplan ertoe zal leiden dat ook de kwaliteit van de dialoog in de gemeenteraad verhoogt (figuur 45). Hierbij maken we graag de kanttekening dat de invulling van het begrip 'kwaliteit' wel belangrijk is. Aan welke eigenschappen moet een meerjarenplan immers voldoen om als kwaliteitsvol ervaren te worden? Het is onder andere op deze vraag dat de focusgroepen zich zullen toespitsen.



Figuur 45: kwaliteit (a)MJP en dialoog (raadsleden)

Het college en de administratie zijn hier heel wat minder van overtuigd (figuur 46). Voor hen is de link tussen de kwaliteit van het (a)MJP en de kwaliteit van de dialoog in de gemeenteraad veelal vaag, hetgeen we kunnen afleiden uit de grote groep die de vraag neutraal beantwoordt.

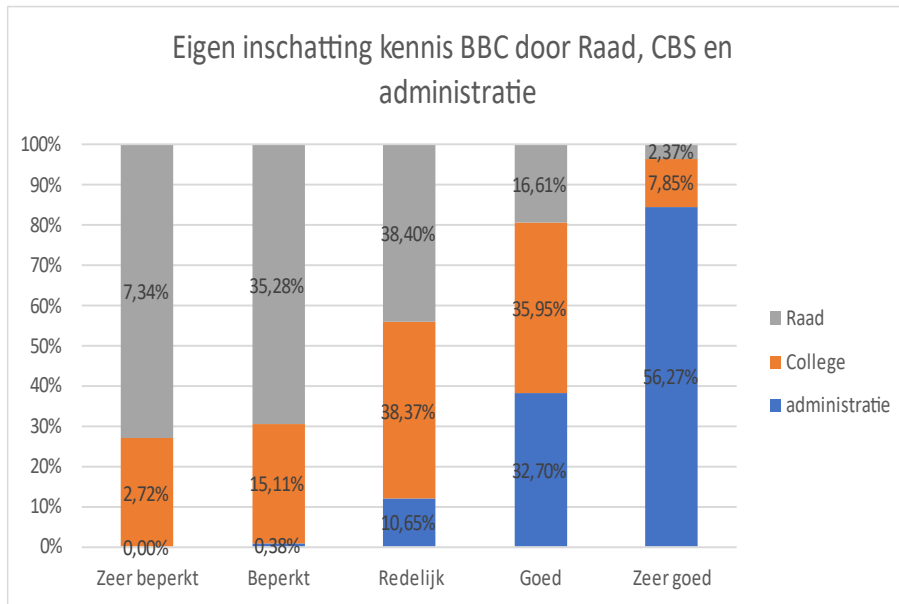


Figuur 46: kwaliteit (a)MJP en dialoog (college en administratie)

3.2.6 Kennis

3.2.6.1 Inschatting kennis BBC

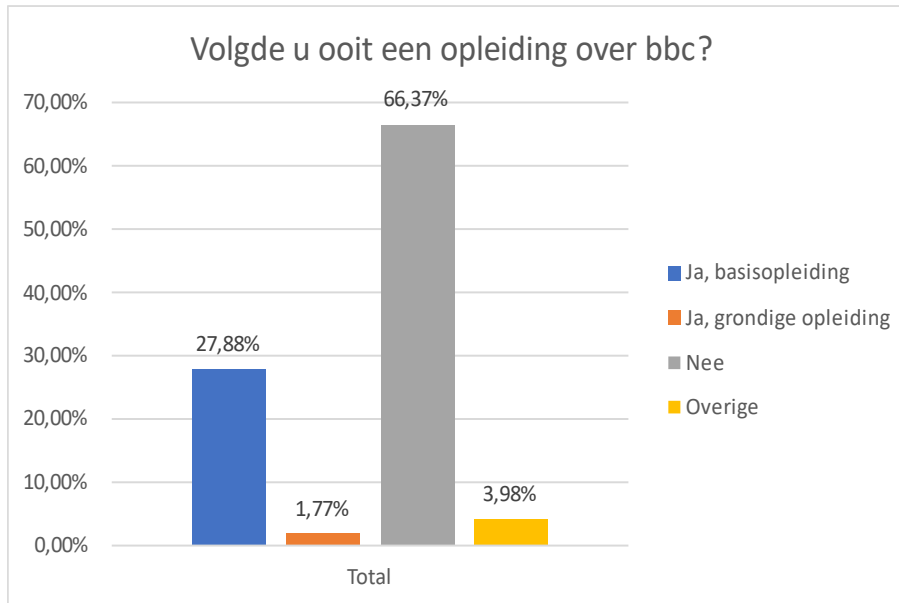
Eén van de inleidende vragen peilde ook naar de eigen inschatting van de kennis van de BBC-documenten. In onderstaande figuur (figuur 47) wordt deze inschatting grafisch weergegeven voor de drie functiecategorieën: gemeenteraadsleden, collegeleden en administratie. Wat opvalt, is dat de raadsleden hun kennis van BBC eerder aan de lage kant inschatten. De leden van het college schatten hun kennis hoger in en geven zichzelf overwegend een redelijke tot goede score. De administratie, tot slot, geeft zichzelf een goede tot zeer goede score.



Figuur 47: eigen inschatting kennis BBC

3.2.6.2 Opleiding

Twee derde van de raadsleden volgde nog nooit een opleiding over de beleids- en beheerscyclus (figuur 48).



Figuur 48: ervaring met opleiding



FURTHERING PEOPLE FOR BETTER PERFORMANCE IN DO-HOW

Onderzoek naar de leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsdocumenten in de BBC voor de raadsleden

Bevindingen interviews (bijlage 2)

Mei 2022

TriFinance Public

Pieter Sellenslagh, Steve Waeyaert, Bert Celis en Frederik Nachtergaele



1 Aanpak

Voor het afnemen van de interviews werd er een selectie gemaakt van twaalf steden en gemeenten. De selectie is gebaseerd op twee criteria en poogt zo de verscheidenheid aan de steden en gemeenten die Vlaanderen rijk is te vertegenwoordigen. Vooreerst werd er geselecteerd op inwonersaantal. Steden en gemeenten werden opgedeeld in vier categorieën:

- <12.500 inwoners
- 12.500 – 25.000 inwoners
- 25.000 – 37.500 inwoners
- >37.500 inwoners

Daarnaast werd er naar de kwaliteit van de beleidsdocumenten gekeken. Hiervoor werd gebruikgemaakt van een rapport dat het Agentschap Binnenlandsbestuur in 2020 publiceerde.⁵ De kwaliteit werd opgedeeld in drie categorieën:

- Lage score kwaliteit
- Gemiddelde score kwaliteit
- Hoge score kwaliteit

⁵ *De kwaliteit van de meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse gemeenten* (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2020). Zie indicator 2.3: 'Kwaliteit van de beleidsformulering (prioritaire acties/doelstellingen)'.

Inwoners Kwaliteit	Bestuur
<12.500 inwoners	
Lage score kwaliteit	Heers
Gemiddelde score kwaliteit	Dentergem
Hoge score kwaliteit	Lierde
12.500 - 25.000 inwoners	
Lage score kwaliteit	Boom
Gemiddelde score kwaliteit	Poperinge
Hoge score kwaliteit	Leopoldsburg
25.000 - 37.500 inwoners	
Lage score kwaliteit	Westerlo
Gemiddelde score kwaliteit	Geraardsbergen
Hoge score kwaliteit	Mol
>37.500 inwoners	
Lage score kwaliteit	Roeselare
Gemiddelde score kwaliteit	Genk
Hoge score kwaliteit	Maasmechelen

Voor de willekeurig geselecteerde steden en gemeenten werden, ook willekeurig, één gemeenteraadslid van de oppositie en één gemeenteraadslid van de meerderheid via een persoonlijke mail vrijblijvend uitgenodigd voor een interview. Hierop kwam reactie van slechts één raadslid.

Om de responsgraad te verhogen werd voor elk van de steden en gemeenten de gemeenteraadsvoorzitter aangeschreven met de vraag om, in de mate van het mogelijke, twee kandidaten naar voor te schuiven. Deze mailingronde werd gevolgd door een belronde waarbij de gemeenteraadsvoorzitters werden opgebeld en de vraag herhaald werd.



In totaal werden er 16 van de beoogde 24 raadsleden bereid gevonden hun ervaringen met BBC en de beleidsdocumenten te delen aan de hand van een interview. Ieder interview werd digitaal afgenomen en duurde gemiddeld 60 minuten.

2 Inhoud

De interviews vormen het verlengstuk van de online bevraging. In de eerste plaats wilden we van de gemeenteraadsleden horen welke moeilijkheden zij ondervinden met betrekking tot de bruikbaarheid en leesbaarheid van de beleidsdocumenten, daarvoor gebruikmakend van de bekomen resultaten uit de online bevraging. Daarnaast wilden we weten waarom zij dit zo ervaren en hoe het eventueel beter kan.

3 Structuur

De algemene structuur van de interviews bestaat, grosso modo, uit vier delen die, indien mogelijk, chronologisch overlopen werden:

1. **Algemeen:** Hoe ervaart u de algemene leesbaarheid en bruikbaarheid van de BBC-beleidsdocumenten?
2. **Strategisch:** Is de strategische nota voor u leesbaar en bruikbaar? Bevat de strategische nota volgens u de juiste inhoud? Stimuleert de strategische nota een kwalitatieve dialoog in de gemeenteraad?
3. **Financieel:** Is de financiële informatie leesbaar en bruikbaar? Bevat de financiële nota de juiste informatie? Stimuleert de financiële nota een kwalitatieve dialoog in de raad?
4. **Procesmatig:** Moet de raad vroeger betrokken of geïnformeerd worden in het hele proces? Is er nood aan meer opleiding en/of informatiemomenten? Moet



de regelgeving bepaalde stappen verplichten/aanbevelen?

4 Bevindingen

4.1 Algemeen

- Alle raadsleden geven aan dat MJP een zeer omvangrijk document is dat niemand helemaal doorneemt.
- Oppositieraadsleden geven te kennen dat de meerderheid gemakkelijk informatie voor hen kan afschermen waardoor het als oppositie moeilijk is de controletaak naar behoren uit te oefenen.

4.2 Kennis

- Financiële kennis is in alle besturen gecentreerd bij één tot drie raadsleden per fractie; vaak gaat het om de fractieleider.
- Er is in alle besturen specialisatie per (beleids)domein waarbij de meeste raadsleden zich veeleer inhoudelijk en niet financieel toespitsen op een bepaald thema.
- Behoefte naar meer financiële kennis wordt door zowat alle geïnterviewden aangegeven, maar wordt tegelijk niet strikt noodzakelijk geacht om de functie als raadslid te kunnen uitoefenen.

4.3 (Aanpassing) meerjarenplan

- Zowat alle raadsleden geven aan dat aanpassingen aan het meerjarenplan

niet transparant zijn en veel opzoekwerk vragen. Er is nood aan een helder overzicht waaruit blijkt welke budgetten gewijzigd werden en waarom dit precies gebeurde. De oppositie ervaart dit sterker dan de meerderheid.

- Voornamelijk bij de oppositie leeft het gevoel dat het groot aantal vrijheidsgraden in de budgetwijzigingen die niet door gemeenteraad worden goedgekeurd, een vorm van willekeur mogelijk maken.
- Raadsleden geven te kennen dat ze te weinig tijd krijgen om (a)MJP door te nemen. Vandaag is dat nauwelijks te combineren met een voltijdse job.

4.4 Opvolgingsrapportering

- Het concept van de opvolgingsrapportering is voor niet voor alle raadsleden helder en de term is niet algemeen gekend. De helft van de geïnterviewden kent de term niet.
- De gemeenteraadsleden die de term kennen, geven aan dat de opvolgingsrapportering een louter verplicht nummer is en niet ten volle wordt benut als instrument om de voortgang van het beleid te meten. Slechts één raadslid geeft aan dat dit ernstig genomen wordt in zijn/haar gemeente.
- Er is evenwel vraag naar de mogelijkheid om (voortgang van beleid) op te volgen, voornamelijk met betrekking tot concrete projecten. Niet louter informatief, maar vooral als verantwoording: de waaromvraag komt vaak terug. Raadsleden vragen zich af waarom bepaalde wijzigingen zich voordoen en kunnen dit onvoldoende afleiden uit de beleidsdocumenten.



4.5 Opleiding

- Vraag naar opleiding is bij alle raadsleden aanwezig:
 - Huidige frequentie van opleidingen is te laag
 - Inhoudelijk uitdiepen van opleidingen: bijv. hoe politiek aan de slag gaan met de cijfers uit het meerjarenplan?
- Vraag naar het uitbreiden van de vorm van de opleiding:
 - Filmpjes met opleidingsmateriaal
 - Annex met toelichting van de belangrijkste begrippen toevoegen aan het meerjarenplan
 - Aanbieden toegankelijk cursusmateriaal dat op zelfstandige basis geconsulteerd kan worden

4.6 Proces

- Alle raadsleden geven aan dat de rol van (financiële) commissies essentieel is om (de aanpassing van) het meerjarenplan te begrijpen.

4.7 Financieel

- Het financiële luik wordt beperkt doorgenomen en wordt beschouwd als iets waar niet veel aan te doen is. Zo moet de autofinancieringsmarge, bijvoorbeeld, per definitie positief zijn wil men het meerjarenplan neerleggen.



4.8 Detail

- Er is een algemene vraag naar meer detail, maar die detail hoeft niet per se zichtbaar te zijn voor iedereen en in elk domein. Het toevoegen van een bijlage die meer detail bevat, wordt door meerdere raadsleden gesuggereerd.
- Via de administratie geraakt men uiteindelijk steeds aan de nodige detail en bijkomende informatie. Het probleem daar is dat de raadsleden hier vaak enige tijd op moeten wachten. Zij wensen dus vooral een snellere toegang tot detail.



FURTHERING PEOPLE FOR BETTER PERFORMANCE IN DO-HOW

Onderzoek naar de leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsdocumenten in de BBC voor de raadsleden

Bevindingen observaties (bijlage 3)

Mei 2022

TriFinance Public

Pieter Sellenslagh, Steve Waeyaert, Bert Celis en Frederik Nachtergaele



1 Aanpak

Voor het uitvoeren van de observaties werd er een selectie gemaakt van zes steden en gemeenten. De selectie is gebaseerd op de kwaliteit en volledigheid van de beleidsdocumenten. Hiervoor werd gebruikgemaakt van een rapport dat het Agentschap Binnenlandsbestuur in 2020 publiceerde.⁶ Op basis van deze indicatoren werden drie besturen bekomen die goed gescoord werden en drie besturen die minder goed gescoord werden.

Goede score	Minder goede score
Lanaken	Asse
Lochristi	Boom
Maldegem	Houthalen-Helchteren

De observaties gebeurden voor elk van de zes gemeenten aan de hand van een video-opname van de gemeenteraad. Er werd telkens gekozen voor de gemeenteraad waar de aanpassing van het meerjarenplan op de agenda stond.

Het uitgangspunt van de observaties is een samenhang tussen de kwaliteit van het democratische debat en de kwaliteit van de beleidsdocumenten. Onze aanname is dat in besturen waar goed uitgewerkte beleidsdocumenten worden aangeboden, eventueel aangevuld met bijkomende informatie over de uitvoering van de beleidsplannen en de financiële toestand, in de gemeenteraad de kwaliteit van het debat beter wordt. Dat wil zeggen dat er meer debat is over de inhoud van de

⁶ *De kwaliteit van de meerjarenplannen 2020-2025 van de Vlaamse gemeenten* (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2020). Zie indicator 2.3: 'Kwaliteit van de beleidsformulering (prioritaire acties/doelstellingen)'. De volledigheid slaat op de mate waarin bijkomende rapporten en bijlagen werden toegevoegd aan de beleidsdocumenten.



beleidsplannen, de financiële risico's en -planning en minder debat over details, zoals bijvoorbeeld de kostprijs van de kerstverlichting.

2 Bevindingen

- In vijf van de zes besturen is er voorafgaand aan het debat over de aanpassing van het meerjarenplan in de gemeenteraad een commissie financiën geweest waarin er op dit punt dieper werd ingegaan. Slechts twee van de zes besturen maakten gebruik van een PowerPointpresentatie voor het bespreken van dit punt in de gemeenteraad.
- Wanneer er een commissie financiën is geweest, is het debat in de gemeenteraad beknopter dan wanneer er geen commissie financiën is geweest.
- Gemiddeld één persoon per fractie is aan het woord; meestal is dit de fractieleider
- Dialoog veelal in de vorm van vraag van raadslid en antwoord door (bevoegde) schep en of burgemeester.
- In besturen met hogere kwaliteit van de beleidsdocumenten komen er meer 'technische' vragen aan bod. Dit wil zeggen dat de vragen vaker gaan over de autofinancieringsmarge, de schuldgraad en de financiering van investeringen. Daarnaast wordt er in deze besturen ook vaker de link gelegd tussen de voortgang van concrete projecten en het vooropgestelde strategische beleid van dat bestuur.



FURTHERING PEOPLE FOR BETTER PERFORMANCE IN DO-HOW

Onderzoek naar de leesbaarheid en bruikbaarheid van de beleidsdocumenten in de BBC voor de raadsleden

Focusgroepen (bijlage 4)

Mei 2022

TriFinance Public

Pieter Sellenslagh, Steve Waeyaert, Bert Celis en Frederik Nachtergaele



1 Opzet

Het doel van de eerste focusgroepen was om, samen met de gemeenteraadsleden, dieper in te gaan op een specifiek onderdeel van de beleidsdocumenten binnen de BBC. Anders dan de diepte-interviews, dewelke individueel verliepen en in de eerste plaats dienden om zicht te krijgen op de belemmeringen in zake leesbaarheid en bruikbaarheid, richtten de focusgroepen zich op het collectief aftoetsen en formuleren van verbetervoorstellen.

Concreet werden er twee focusgroepen voorzien in deze fase:

- Focus op financiële (begeleid door Stijn Lombaert)
- Focus op strategie en proces (begeleid door Pieter Sellenslagh)

In elk van de focusgroepen werden de relevante resultaten van de online bevraging kort toegelicht door de moderator waarna een collectieve discussie op gang werd gebracht over mogelijke verbeteringen.

In een tweede fase werd een finale focusgroep georganiseerd om de effectieve verbetervoorstellen aan de gemeenteraadsleden voor te leggen. De in het eindrapport voorgestelde aanbevelingen werden dus met de gemeenteraadsleden besproken en hun input is in het eindrapport verwerkt.

2 Aanpak

Per focusgroep in de eerste fase, werden er tien gemeenteraadsleden met een persoonlijke e-mail aangeschreven met de vraag deel te nemen aan de focusgroep. Deze selectie gebeurde op basis van de vrije opmerkingen in de online bevraging, dewelke per thema (cf. supra) gegroepeerd werden. Ieder van de aangeschreven



raadsleden gaf in de bevraging aan bereid te zijn verder te willen meewerken aan het onderzoek.

Van de in totaal 30 aangeschreven gemeenteraadsleden namen er vier deel aan de focusgroep met het thema financiën en vier aan de focusgroep rond strategie en proces. Via het netwerk van Bert Celis werden er nog twee extra raadsleden gevonden voor de focusgroep financiën, wat het totaal voor die groep op zes bracht.

Voor de focusgroep in de tweede fase kozen we voor een andere aanpak op basis van de lessen die we trokken uit de voorgaande focusgroepen. Hierbij werden 8 gemeenteraadsleden vooraf geselecteerd op basis van ook elders gebruikte parameters (partij, meerderheid/oppositie, inwonersaantal bestuur, kennisniveau, ...). Deze 8 raadsleden werden opgebeld en kregen een uitvoerige, persoonlijke, briefing. Na bevestiging van hun deelname kregen ze een informatiebundel met de verbetervoorstellen zodat ze zich, indien ze dat wilden, konden voorbereiden.

3 Bevindingen

Het is hierbij vooral relevant om stil te staan bij de finale bevindingen, deze van de derde focusgroep. Immers de input van de eerdere groepen werd tegen die stap binnen het onderzoek reeds correct verwerkt.

Vooreerst werd vastgesteld dat de interactie met de raadsleden, door de grondige voorbereiding van elk van hen individueel, goed tot zeer goed verliep. Alle raadsleden droegen actief bij aan het gesprek.

De focusgroep gaf ons de mogelijkheid om af te stemmen of de aanbevelingen, volgende op de vaststellingen uit het onderzoek, door de raadsleden als adequaat gezien werden en of de raadsleden het eens waren over de praktische uitwerking van



de aanbevelingen. In de managementsamenvatting bij voorliggend rapport kan u snel terugvinden waarover de raadsleden het unaniem eens waren, of, waar ze onderling van mening verschilden. Hiermee werd, zoals ook eerder aangegeven, dus rekening gehouden bij het finaal uitwerken van de verbetervoorstellen.



Belgium

Antwerp

Uitbreidingstraat 80
2600 Antwerpen
+32 3 201 25 60

Brussels

Keiberg - Excelsiorlaan 4b
1930 Zaventem
+32 2 712 08 90

Ghent

Office 3
Moutstraat 66 B602
9000 Gent
+32 9 210 82 70

Hasselt

Corda Campus-1
Kempische Steenweg 293
3500 Hasselt
+32 11 49 03 27

Louvain-la-Neuve

Rue de Rodeuhaie 4
1348 Louvain-la-Neuve
+32 10 394 500

Germany

Düsseldorf

Klaus-Bungert-Straße 5a
40468 Düsseldorf
+49 211 171425-0

Hamburg

Rödingsmarkt 9
20459 Hamburg
+49 40 228673-421

München

Westenriederstraße 49
80331 München
+49 89 58804110-0

The Netherlands

Amsterdam

De Passage 120
1101 AX Amsterdam
+31 (0)20 580 0330

Rotterdam

Stationsplein1
3331 LL Zwijndrecht
Tel: +31 (0)88 - 022 7000

Luxembourg

Luxembourg

Grand Rue 36 - 38
1660 Luxembourg
+352 28 22 53 77

