



Samen sterker

Analyse- en benchmarkrapport
Kruishoutem en Zingem



Oktober 2016

Auteurs:

Bart Van Herck
Valentijn Vanoeteren

IDEA Consult NV
Kunstlaan 1-2, bus 16
B – 1210 Brussel

T: +32 2 282 17 10
F: +32 2 282 17 15
info@ideaconsult.be

www.ideaconsult.be

Inhoudstafel

1/	Situering en opbouw van het rapport	3
2/	Capaciteit	5
2.1	Personele middelen	5
2.2	Netwerk	8
2.3	Financiële middelen	10
2.4	Infrastructuur	12
3/	Taakstelling	13
3.1	Beleidsvisie en -realisatie	13
3.2	Interne organisatie	15
3.3	Dienstverlening	17
4/	Samenvattend overzicht	21

Bijlagen

1/	Bestuurskrachtanalyse Kruishoutem	24
2/	Bestuurskrachtanalyse Zingem	25
3/	SWOT-analyse Kruishoutem	26
4/	SWOT-analyse Zingem	27

1/ Situering en opbouw van het rapport

Dit rapport wil het bestuur en het management van de gemeenten Kruishoutem en Zingem meer inzicht geven in de eigen organisatie en die van de kandidaat fusiepartner. De analyse dient als basis voor het identificeren van de kansen en uitdagingen bij een fusie.

De bevindingen in dit analyse- en benchmarkrapport zijn gebaseerd op drie bronnen:

- ▶ een voorbereidende zelfanalyse door de individuele besturen;
- ▶ een individuele workshop waarbij de resultaten van de zelfevaluatie werden besproken;
- ▶ aanvullende interviews met politici en ambtenaren in beide besturen.

Dit rapport is onderdeel van een **groeirapport**. Het is het vertrekpunt voor het latere fusierapport.

De analyse vormt de insteek voor een gemeenschappelijke workshop met de twee besturen op 17/10/2016, waarin de besturen met elkaar kennis zullen maken en eerste opportuniteiten benoemen van een mogelijke fusie. De geïdentificeerde kansen zullen dan verder uitgediept worden in werksessies met de betrokken diensthoofden. Op basis daarvan wordt dit groeirapport aangevuld met concrete perspectieven.

Bestuurskracht als kader

Het rapport is opgebouwd aan de hand van **zeven aspecten van bestuurskracht**. Deze worden weergegeven in figuur 1. Ze vormen een onderverdeling van de twee basiscomponenten van het begrip 'bestuurskracht', namelijk capaciteit en taakstelling.

Capaciteit verwijst naar:

- ▶ personele middelen (medewerkers in dienstverband en politiek personeel);
- ▶ financiële middelen;
- ▶ gebouwen en infrastructuur;
- ▶ netwerk of de positie van de organisatie in een breder netwerk van organisaties.

De taakstelling van een gemeentelijke organisatie verwijst naar:

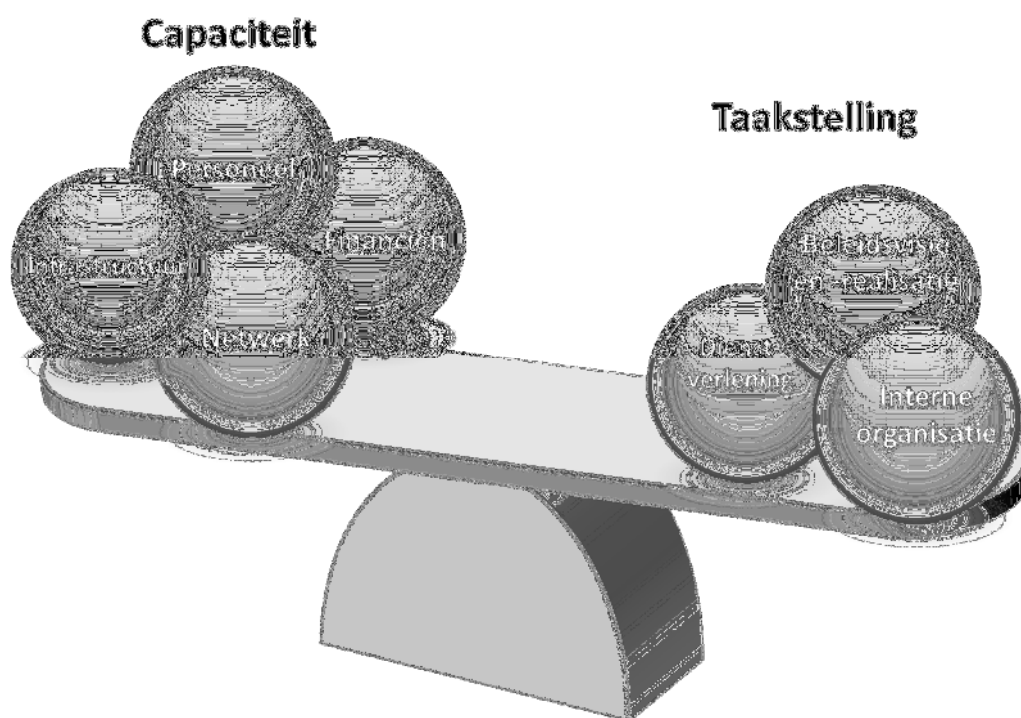
- ▶ beleidsvisie en -realisatie;
- ▶ dienstverlening;
- ▶ interne organisatie.

Lees ook de bijlagen

Een relatief beknopt rapport als dit kan nooit een volledig beeld geven van alle aspecten binnen de twee betrokken besturen. Vandaar dat we een aantal bijlagen toevoegen om het beeld te vervolledigen:

- ▶ de synthese van de zelfevaluatieworkshop, opgebouwd volgens de zeven aspecten van bestuurskracht;
- ▶ de SWOT-analyse van het bestuur, ingedeeld per beleidsdomein.

Figuur 1: de twee dimensies van bestuurskracht



Fusie kan in twee richtingen bijdragen aan meer bestuurskracht: 1) meer capaciteit of een betere inzet van de 'middelen' (personeel, financiën, infrastructuur en netwerk); 2) meer 'output' op vlak van interne of externe taakstellingen (betere dienstverlening aan burgers, betere beleidsrealisatie, sterkere interne organisatie).

2/ Capaciteit

In dit hoofdstuk analyseren we de verschillende aspecten van bestuurskracht die de capaciteit van het lokaal bestuur bepalen:

- ▶ personele middelen (medewerkers in dienstverband en politiek personeel);
- ▶ financiële middelen;
- ▶ gebouwen en infrastructuur;
- ▶ netwerk of de positie van de organisatie in een breder netwerk van organisaties.

2.1 Personele middelen

De mensen binnen een organisatie zijn één van de belangrijkste bouwstenen van bestuurskracht. Onze analyse van de personele middelen is gericht op volgende aspecten:



- ▶ bezetting en competenties;
- ▶ personeelsbeleid;
- ▶ cultuur;
- ▶ politiek personeel.

Bezetting en competenties

We starten onze analyse met een aantal kencijfers over de bezetting:

- ▶ Tabel 1 geeft het aantal medewerkers weer in beide besturen: 78 'koppen' in Kruishoutem (61 gemeente, 17 OCMW) en 72 'koppen' in Zingem (48 gemeente, 24 OCMW);
- ▶ Het gezamenlijke personeelsbestand zou bij fusie groeien naar 123,76 VTE. Hiervan staan 95,16 VTE's op de loonlijst van de gemeente en 28,6 van het OCMW.
 - In absolute aantallen heeft Kruishoutem meer medewerkers. Zingem heeft echter meer mensen (en VTE's) in het OCMW. In verhouding met het aantal inwoners heeft Kruishoutem in de totale organisatie (gemeente en OCMW) een licht hoger aantal VTE's dan Zingem.
 - Het aantal VTE's per 1.000 inwoners ligt voor beide besturen onder het Vlaamse gemiddelde (zie Bestuurskrachtmonitor 2016, cijfers 2014). In Zingem zijn er ook minder VTE's per 1.000 inwoners dan in vergelijkbare gemeenten op basis van de Belfius indeling. Kruishoutem schommelt rond het gemiddelde van de gemeenten in haar Belfius cluster. Merk op dat de twee gemeenten in een verschillende cluster worden opgedeeld.¹
 - Het aandeel contractuelen in het totale personeelsbestand ligt hoger in Zingem dan in Kruishoutem. Beide gemeenten stellen geen mensen tewerk met een gesubsidieerd contract (Gesco).
- ▶ De verdeling van de functieniveaus is sterk vergelijkbaar in de beide gemeenten. Kruishoutem heeft wel 3 A-niveaus meer dan Zingem en beschikt zowel in absolute als relatieve cijfers over meer D-niveaus.

¹ Belfius deelt de Belgische gemeenten op in clusters op basis van een uitgebreide statistische analyse. Zingem wordt beschouwd als een 'woongemeente in landelijke zones', samen met onder andere Gavere, Oosterzele, Nevele en Lovendegem. Kruishoutem hoort dan weer thuis in de groep van 'landelijke en landbouwgemeenten met industriële activiteit'. Deze cluster omvat onder meer Zulte, Dentergem, Anzegem en Kluisbergen.

Tabel 1: vergelijking personele middelen²

	Kruishoutem		Zingem	
	Gemeente	OCMW	Gemeente	OCMW
Aantal personeelsleden gemeente (2016)	61 mensen 54,72 VTE	17 mensen ³ 12,4 VTE	48 mensen 40,44 VTE	24 mensen 16,2 VTE
Aantal medewerkers per 1.000 inwoners (gemeente en OCMW)	8,2 VTE's per 1.000 inwoners (Aantal inwoners 1/1/2016: 8.137)		7,6 VTE's per 1.000 inwoners (Aantal inwoners 1/1/2016: 7.527)	
Statuut van de personeelsleden (uitgedrukt in koppen)	Contractueel: 36 (59%) Vast benoemd: 25 (41%) GESCO: 0 (0%)	Contractueel: 15 (88%) Vast benoemd: 2 (12%) GESCO: 0 (0%)	Contractueel: 27 (56%) Vast benoemd: 21 (44%) GESCO: 0 (0%)	Contractueel: 21 (87,5%) Vast benoemd: 3 (12,5%) GESCO: 0 (0%)
Verdeling functieniveaus (uitgedrukt in koppen)	A: 7 (11%) B: 7 (11%) C: 16 (26%) D: 17 (28%) E: 14 (23%)	A: 1 (6%) B: 3 (18%) C: 1 (6%) D: 1 (6%) E: 11 (65%)	A: 4 (8%) B: 5 (10%) C: 15 (31%) D: 11 (23%) E: 13 (27%)	A: 1 (4%) B: 6 (25%) C: 2 (8%) D: 3 (13%) E: 12 (50%)

Eerste indrukken m.b.t. complementaire competenties en profielen:

- ▶ Grondgebonden zaken: het diensthoofd in Zingem is sterk gericht op riolering en wegen, het diensthoofd in Kruishoutem is technisch sterk in gebouwen.
- ▶ GIS-coördinator: niet aanwezig in Zingem.
- ▶ Geen boekhouder in Zingem, wel halftijds in Kruishoutem.

Personeelsbeleid

We zien een aantal duidelijke parallellen op het vlak van personeelsbeleid in beide besturen:

- ▶ de diensten worden aangestuurd door zelfstandig functionerende diensthoofden met relatief veel vrijheid;
- ▶ de aandacht gaat overwegend naar personeelsadministratie en -beheer en minder naar omkaderend en sturend personeelsbeleid;
- ▶ de organisatie biedt veel mogelijkheden tot bijscholing en ontwikkeling van het personeel. Deze mogelijkheden zijn echter niet ingebed in een gestructureerd vormingsbeleid;

² De cijfers in deze tabel zijn, tenzij anders vermeld, allemaal overgenomen uit of gebaseerd op indicatoren die de gemeenten aanleverden in het kader van de bestuurskrachtmetingen.

³ 3 personeelsleden werken zowel voor de gemeente als voor het OCMW (secretaris, financieel beheerder en beleidsmedewerker). Deze personen werden hier niet meegerekend om dubbeltellingen te voorkomen.

- ▶ in beide besturen is thuiswerk nog niet geïntroduceerd. Glijdende werkuren daarentegen wel, met in Kruishoutem glijuren in het ochtend- en avondblok (in de dag vaste starttijden) en in Zingem flexibiliteit 's namiddags.

Dit betekent echter niet dat de besturen een identiek personeelsbeleid voeren. Zo maakt Kruishoutem voor de plannings- en evaluatiecyclus van het personeel gebruik van software en ondersteuning door een extern bedrijf (A&S Solutions). In Zingem is er meer onderlinge variatie tussen de verschillende diensten op vlak van evaluatie.

Organisatiecultuur

In grote lijnen zijn er duidelijke gelijkenissen in cultuur tussen beide organisaties:

- ▶ Er is in beide besturen een sterk klantgerichte cultuur. Zowel politiek als administratie oriënteren zich op de noden die de burger formuleert.
- ▶ Het personeelsbestand in beide besturen bestaat hoofdzakelijk uit polyvalente profielen met een generalistische aanpak.
- ▶ Het personeel lijkt sterk gemotiveerd, flexibel en dynamisch. In Kruishoutem bleek dit onder andere uit extra inspanningen van het personeel om projecten rond te krijgen. Er werd ook aangegeven dat dit belangrijke criteria zijn bij aanwerving. Zingem gaf vergelijkbare illustraties. Zo bestaat er bij de uitvoerende diensten zelfs de bereidheid om 's nachts opgeroepen te worden bij noodgevallen en wordt er bij de technische diensten geanticipeerd op mogelijke incidenten.

Dit neemt niet weg dat er ook binnen de eigen organisatie cultuurverschillen zijn. Een bepalende factor die hierbij werd genoemd is de fysieke afstand tussen sommige diensten (binnendiensten versus buitendiensten). Deze verschillen werden evenwel niet als onoverbrugbaar beschouwd.

Politiek personeel

Over het politiek personeel kunnen volgende vaststellingen worden gemaakt:

- ▶ Beide besturen hebben hetzelfde aantal uitvoerende mandatarissen en raadsleden.
- ▶ Er is een stabiele politieke context, getuige de opeenvolgende legislaturen waarbij dezelfde politieke partijen en politici aan zet zijn.
- ▶ Er is een kleine afstand tussen politiek en inwoners, waarbij politici signalen capteren van bevolking, ondernemers en het verenigingsleven en er duurzame relaties mee onderhouden.
- ▶ Ook tussen politici en ambtenaren is de afstand beperkt, hoewel op dat vlak een verschil valt te noteren. We gaan er in hoofdstuk 3.1 op in.

2.2 Netwerk



Besturen vandaag is meer dan ooit het managen van relaties, het organiseren van samenwerking met andere besturen en het opzoeken van synergiën met private organisaties en burgers.

We bespreken hieronder onze waarnemingen m.b.t.:

- ▶ de 'groep' gemeente;
- ▶ de relatie met de(buur)gemeenten;
- ▶ de interactie met de andere bestuursniveaus;
- ▶ de relaties met de verenigingen en instellingen;
- ▶ de relatie en het samenspel met burgers.

De 'groep' gemeente

Gemeenten beschikken in toenemende mate over 'satellietorganisaties' die gemeentelijke taken opnemen. De manier waarop dit georganiseerd wordt, kan sterk verschillen. Zowel Kruishoutem als Zingem kiezen er bewust voor om de touwtjes zelf in handen te houden en de gemeentelijke taken niet te versnipperen. Beide gemeenten beschikken bijvoorbeeld niet over autonome gemeentebedrijven. De twee besturen hebben ook elk een aanbod aan eigen gemeentelijk onderwijs, naast het vrije onderwijs in de gemeenten. In Zingem wordt ook samengewerkt met de vrije basisschool om gezamenlijke sportinfrastructuur te voorzien. Beide gemeenten hebben ook een Plaatselijk werkgelegenheidsagentschap (PWA).

Burgemeenten

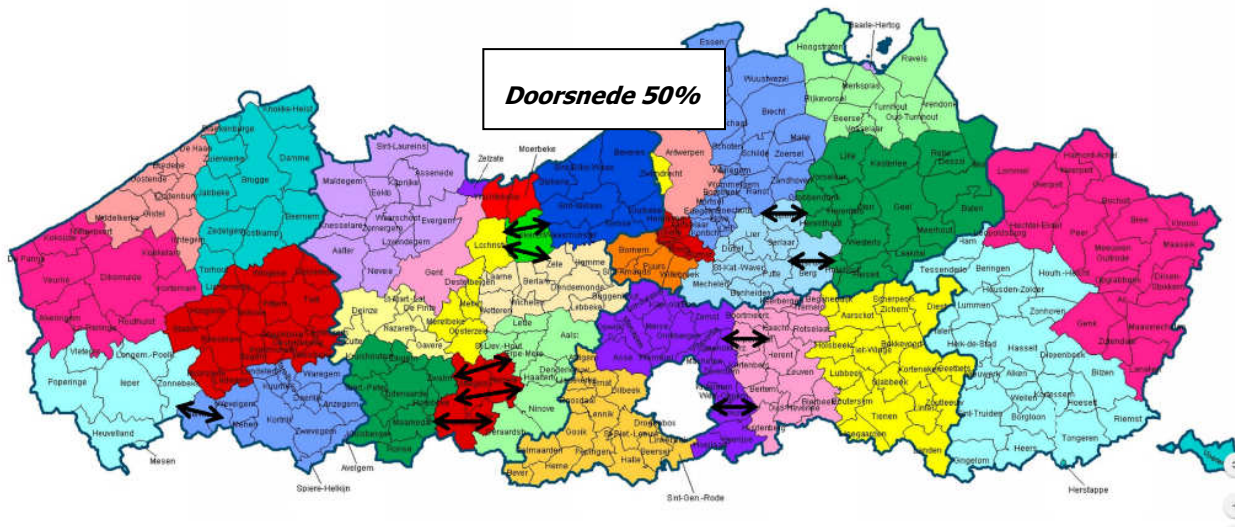
Kruishoutem en Zingem onderhouden nauwe samenwerkingsrelaties met andere gemeenten in de omgeving. Uit een analyse van de samenwerkingsverbanden, blijkt dat ongeveer $\frac{3}{4}$ van de samenwerkingsverbanden gemeenschappelijk zijn. Een groot deel van de samenwerkingsverbanden die niet gemeenschappelijk zijn tussen de twee besturen, zijn te verklaren door verschillen in relevantie voor de besturen. Een voorbeeld hiervan is dat Kruishoutem bij een aantal andere deelbekkens is aangesloten dan Zingem.

Beide besturen zijn lid van de streekintercommunale SOLVA. Daarenboven is Kruishoutem ook lid van VENECO.

Ondanks de vele gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden, zien we toch een beperkt aantal belangrijke verschillen:

- ▶ Kruishoutem beschikt over een eigen Sociaal verhuurkantoor, Zingem is lid van het Sociaal verhuurkantoor Zuid-Oost-Vlaanderen.
- ▶ Kruishoutem is aangesloten bij de afvalintercommunale IMOG, Zingem is lid van IVLA. Voorlopig is er geen mogelijkheid tot tussentijdse uittreding, behalve als intercommunale beslist om zichzelf op te heffen. De deelname van de gemeente Kruishoutem in IMOG vervalt op 9 november 2019. Pas vanaf dat ogenblik kan de procedure tot uittreding worden doorlopen. De samenwerking tussen de gemeente Zingem en IVLA is op 1 april 2016 pas verlengd voor de duur van 18 jaar en loopt bijgevolg tot 2034.

Beide gemeenten zijn over het algemeen positief over de samenwerkingen met de omliggende gemeenten. Er werden wel kansen geïdentificeerd om een aantal zaken beter te structureren (vb. het overleg tussen technische diensten) of om nieuwe samenwerkingen op te zetten (vb. op het vlak van vrije tijd). Over het algemeen liggen er ook nog kansen voor beide besturen in het actiever managen van de samenwerkingsverbanden.



Uit de regioscreening blijkt dat Kruishoutem en Zingem minstens 50% van de samenwerkingsverbanden gemeenschappelijk hebben. Bron: Agenschap Binnenlands Bestuur (2012), Regioscreening - bestuurlijke regionale samenwerking in Vlaanderen - inventarisatie en analyse.

Andere bestuursniveaus

Kruishoutem en Zingem onderhouden beiden een positieve relatie met de andere bestuursniveaus. Illustratief zijn de rioleringsubsidies die Zingem binnen haalt en de uitgebouwde infrastructuur in Kruishoutem. Hierop zijn echter uitzonderingen op dossierniveau. Zo verloopt de realisatie van een nieuwe bedrijventerrein in Zingem niet volgens plan door beleidswijzigingen op Vlaams niveau. In een aantal diensten is de afnemende rol van de provincie ook voelbaar.

Verenigingen en instellingen

Het actief ondersteunen van verenigingen is een beleidsprioriteit voor beide besturen. Zo bieden zowel Kruishoutem als Zingem infrastructuur voor en logistieke steun aan het verenigingsleven. Zowel op het vlak van onderwijs als zorg werken beide besturen actief samen met vrijwilligers.

Burgerparticipatie

Op vlak van burgerparticipatie zien we sterke gelijkenissen tussen beide gemeenten:

- ▶ Er is een grote nabijheid tussen de burger enerzijds en het bestuur en de administratie anderzijds;
- ▶ Er komt sleet op het stelsel van de adviesraden. Ondanks een aantal actievere adviesraden is de inbreng en pro-activiteit over het algemeen beperkt;
- ▶ Er is wisselend succes met nieuwere vormen van participatie. Hieruit leerde men de volgende zaken:
 - Vooral nuttig bij projecten met directe impact;
 - Betrokkenheid van verenigingen verhoogt de slaagkansen;
- ▶ Communicatie via digitale weg is een uitdaging voor beide besturen.

2.3 Financiële middelen



De financiële slagkracht van een gemeente is afhankelijk van tal van factoren en heeft een grote impact op de manier waarop en de mate waarin een lokaal bestuur haar doelstellingen kan realiseren.

We nemen volgende aspecten van de lokale financiën onder de loep:

- ▶ financiële gezondheid;
- ▶ fiscaliteit;
- ▶ uitgaven en investeringen;
- ▶ financieel management;
- ▶ langetermijnvisie;
- ▶ subsidies en alternatieve financiering.

Financiële gezondheid

Beide gemeentebesturen zijn vandaag financieel gezond en hebben een financieel beleid dat schuldverlichting en goed huisvaderschap vooropstelt. Voor beide gemeenten is er in 2015 een overschot op de autofinancieringsmarge:

- ▶ Een overschot van €270 per inwoner in Kruishoutem (of €2.195.640);
- ▶ Een overschot van €318 per inwoner in Zingem (of €2.396.130).

Beide besturen beschikken ook over aanzienlijke reserves. Het gecumuleerd budgettair resultaat geeft dit weer:

- ▶ Voor Kruishoutem €562 per inwoner (of €4.570.184 in totaal)
- ▶ Voor Zingem €866 per inwoner (of 6.525.310 in totaal)

Fiscaliteit

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de fiscaliteit in beide besturen.

	Kruishoutem	Zingem
Aanvullende personenbelasting (2014)		
Aanslagvoet	8%	7,5%
Waarde van 1% per inwoner	€ 38	€ 42
Ontvangsten APB / inwoner	€ 299	€ 278
Opcentiemen op de onroerende voorheffing (2014)		
Aanslagvoet (opc)	1100	1425
Waarde van 100 opcentiemen per inwoner	€ 28	€ 15
Ontvangsten OV / inwoner	€ 311	€ 230
Andere belastingen per inwoner	€ 72	€ 70
Fiscale druk (t.o.v. van de gemiddelde druk in Vlaanderen)	85%	92%

Bron: financieel profiel Belfius 2015

Inzake fiscaliteit merken we een verschil van 0,5% (8% in Kruishoutem en 7,5% in Zingem) m.b.t. de aanvullende personenbelasting. De opbrengsten per inwoner uit de aanvullende personenbelasting liggen bijgevolg ook iets hoger in Kruishoutem. De opcentiemen op de onroerende voorheffing liggen in Zingem (1425) beduidend hoger dan in Kruishoutem (1.100). Ondanks dit hoger tarief haalt Zingem per inwoner minder inkomsten uit de opcentiemen op de onroerende voorheffing dan Kruishoutem. De belastbare basis ligt in Kruishoutem dus aanzienlijk hoger op het vlak van onroerende voorheffing.

De fiscale druk is in beide gemeente lager dan 100%. Dit percentage wordt berekend door de reële ontvangsten uit de aanvullende personenbelasting en de opcentiemen op de onroerende voorheffing af te zetten ten opzichte van de theoretische ontvangsten indien de gemeente het gemiddelde tarief in Vlaanderen zou hanteren. Zowel Kruishoutem en Zingem hebben dus een lagere fiscale druk van het Vlaams gemiddelde.

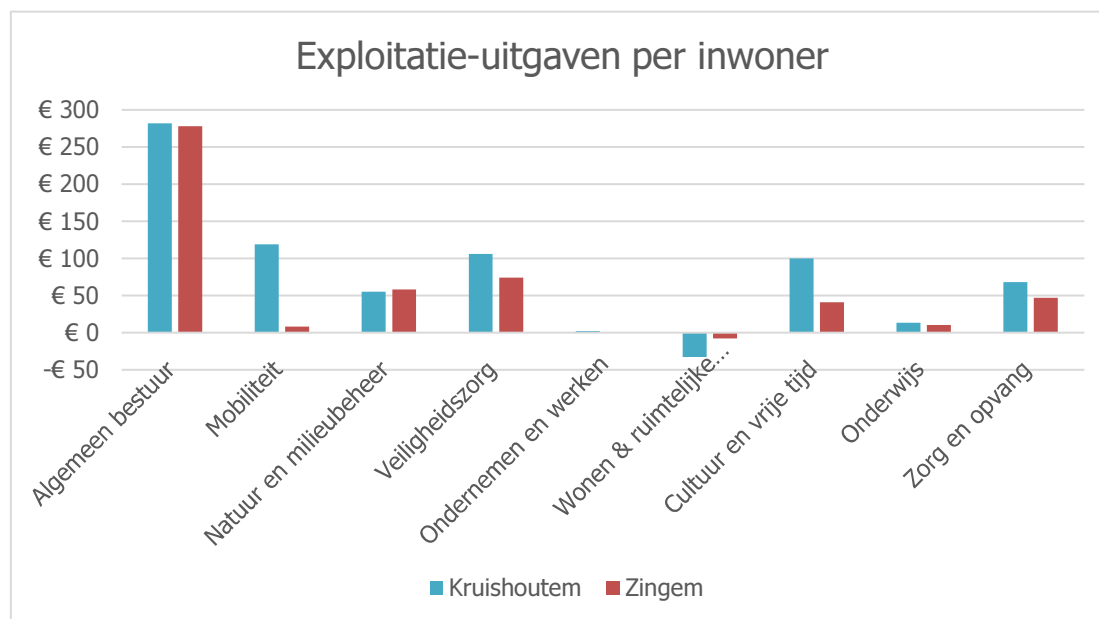
Investeringsniveau en exploitatie-uitgaven

Zowel Kruishoutem en Zingem hebben als financieel gezonde gemeenten ruimte voor investeringen. In het MJP 2014-2019 zijn ruimere budgetten ingeschreven dan in een gemiddelde gemeente:

- ▶ Kruishoutem: €304 per inwoner in 2014-2019 versus €268 (cluster) en €287 (Vl. gemiddelde).
- ▶ Zingem: €345 per inwoner in 2014-2019 versus €198 (cluster) en €287 (Vl. gemiddelde). Hierbij moet worden opgemerkt dat deze cijfers een onderschatting zijn van het effectieve investeringsvolume gezien de substantiële investeringen in rioleringen verlopen via de intercommunale en hier dus niet in worden weergegeven.

Als we de exploitatie-uitgaven van beide besturen naast elkaar zetten, vallen een aantal verschillen op. Zo besteedt Kruishoutem aanzienlijk meer aan mobiliteit, cultuur en vrije tijd. De verschillen zijn beperkter op vlak van veiligheidszorg en zorg en opvang. De uitgaven binnen de andere domeinen zijn vergelijkbaar.

Figuur 2: exploitatie-uitgaven per beleidsdomein



Financieel management

Het financieel management wordt in beide besturen hoofdzakelijk gestuurd vanuit de financiële dienst. Ondanks de financieel gezonde toestand van de gemeente, werd in Zingem wel gewezen op de nood aan een blijvend bewust omspringen met middelen.

Langetermijnvisie

Kruishoutem en Zingem kozen bewust voor een continu, eenvoudig en eenduidig financieel beleid. Bij Kruishoutem gaat dit onder andere gepaard met de keuze om weinig te lenen.

Subsidies en alternatieve financiering

In Zingem wordt heel actief ingezet op het aanspreken van subsidies. Bij alle diensten leeft hierrond een groot bewustzijn. Nieuwe projecten worden in de mate van het mogelijke gekoppeld aan beschikbare subsidies. Beide besturen beschouwen het binnenhalen van Europese subsidies wel als een uitdaging, hoewel Zingem al LEADER-middelen wist binnen te halen (kleinere plattelandsprojecten).

2.4 Infrastructuur



Infrastructuur wordt hier in de ruimste betekenis van het woord bekeken. We maken een analyse van zowel de omgeving waarin de lokale besturen zich bevinden als de gebouwen, wegen, rioleringen, waterlopen, technische voorzieningen en ICT-infrastructuur

Omgeving

Kruishoutem en Zingem hebben een overwegend landelijk karakter. Kruishoutem beschikt wel over meer industriële activiteit dan Zingem. Beide gemeenten hebben een lage bevolkingsdichtheid, zelfs in vergelijking met andere landelijke gemeenten op basis van de Belfiusindeling. Kruishoutem is met 4.676 hectare bijna dubbel zo groot als Zingem (2.393 ha). Er zijn echter maar een 500tal inwoners meer in Kruishoutem. De bevolkingsdichtheid van Kruishoutem is met 174 inwoners/km² dan ook een heel stuk lager in vergelijking met de 315 inwoners/km² in Zingem (zie gemeentelijke profielschets 2016).

De evolutie van de bevolking verschilt ook tussen de gemeenten. Zingem kent met een bevolkingsgroei van 12% in de afgelopen 10 jaar, een hogere groei dan het Vlaams gemiddelde of in vergelijkbare gemeenten. Deze groei situeert zich vooral in de leeftijdsgroep tot 19 jaar, maar ook de actieve bevolking en het aantal 65-plussers nam toe. De projecties van de studiedienst van de Vlaamse regering geven aan dat deze groei zich waarschijnlijk zal doorzetten. De woonuitbreidingsmogelijkheden voor Zingem zijn echter heel beperkt door de ligging in het buitengebied. Kruishoutem daarentegen kende een veel beperktere bevolkingsgroei van 1% de afgelopen 10 jaar. Er was zelfs een lichte daling in de leeftijdsgroep tot 19 jaar.

Gebouwen en materiaal

Kruishoutem beschikt over een goed uitgerust gemeentelijk patrimonium, met onder andere relatief recente gebouwen zoals de sporthal, de gemeentelijke basisschool en de Mastbloem (cultureel centrum, bib en jeugdhuis). Er zijn ook 4 eigen gemeenschapszalen en 3 lokalen voor jeugdwerking.

In Zingem zijn zowel OCMW en gemeente gehuisvest in een nieuw administratief centrum. Zingem renoveerde ook in 2012 de gemeentelijke basisschool. In samenwerking met de vrije basisschool van Huise wordt gewerkt aan de realisatie van nieuwe sportinfrastructuur. Er staat ook een nieuw gemeentecomplex gepland in Huise.

Beide gemeenten hebben met vergelijkbare uitdagingen te kampen op vlak van infrastructuur. Zowel in Kruishoutem als Zingem is er een aanzienlijk kerkelijk patrimonium waar een nieuwe invulling voor gezocht moet worden. De twee besturen hebben ondanks hun uitgebreid gemeentelijk patrimonium geen voldoende uitgewerkt kader voor het gebouwenbeheer- en onderhoud.

Wegen, riolering en waterlopen

Kruishoutem en Zingem beschikken beiden over een uitgebreid landelijk wegennet. Voor Kruishoutem is de ligging langs de E17 van belang, Zingem wordt dan weer doorkruist door twee belangrijke gewestwegen. Deze ligging brengt voordelen met zich mee, maar zorgt ook voor uitdagingen op vlak van mobiliteit en veiligheid die de gemeentelijke schaal deels te boven gaan.

Zingem heeft actief ingezet op riolering. Dit blijkt ook uit de cijfers. De zuiveringsgraad bedroeg in 2013 52,7% voor Zingem. In Kruishoutem was dit 28,5%. Zingem beschikt ook over een inventaris van alle rioleringen en werkt momenteel aan een model om het effect op de riolering van infrastructuurwerken na te gaan bij infrastructuurprojecten.

ICT-voorzieningen

De ondersteuning op vlak van ICT is verschillend bij de twee besturen. Kruishoutem beroept zich 1 dag in de week op de provincie voor praktische ICT-ondersteuning. In Zingem gebeurt dit 2 dagen per maand via de IT diensten van Schaubroeck.

In beide besturen werden heel wat opportuniteiten benoemd die nu nog niet benut worden op vlak van digitalisering en ICT-voorzieningen. Hoewel er reeds stappen gezet worden (vb. invoering van e-facturatie in Zingem), zijn er nog duidelijke kansen op het vlak van digitale dienstverlening, ICT ondersteuning voor gebouwenbeheer en interne en externe communicatie.

3/ Taakstelling

In dit hoofdstuk maken we een analyse van de verschillende aspecten van bestuurskracht aan de kant van de taakstelling:

- ▶ beleidsvisie en -realisatie;
- ▶ dienstverlening.
- ▶ interne organisatie.

3.1 Beleidsvisie en -realisatie

We nemen hier zowel de beleidsvoorbereiding, de planning, de beleidsbepaling als de evaluatie van het beleid onder de loep om na te gaan in welke mate de onderzochte gemeenten bestuurskrachtig zijn.



Beleidsvoorbereiding

De beleidsvoorbereiding gebeurt in Kruishoutem vooral volgens een consecutief model. Dit betekent dat er over het algemeen een duidelijke rolverdeling is tussen administratie en politiek. De voorbereiding van een dossier start bij de bevoegde diensten. Zij werken een beleidsdossier zo volledig en duidelijk mogelijk uit. Vervolgens gaan de (meeste) dossiers naar de secretaris. Daarna verwerkt de bevoegde schepen het dossier en wordt het voorgelegd op het college. Daar wordt de beslissing genomen, waarna teruggekoppeld wordt naar de diensten.

In Zingem wordt een dossier op een meer interactieve manier opgebouwd met politiek en administratie. Zowel de voorbereiding als de beslissing gebeuren vanuit een dialoog, weliswaar met respect voor het primaat van de politiek.

Planning (visie)

Kruishoutem wordt gekenmerkt door een stabiel en continu beleid. Dit biedt duidelijkheid naar zowel de medewerkers als de inwoners. Er werd wel opgemerkt dat niet voor alle diensten de langetermijnvisie van het bestuur even duidelijk is. Dit zorgt ervoor dat ook kleinere dossiers moeten worden afgetoetst bij het bestuur of dat bepaalde beslissingen onverwacht kunnen overkomen.

Zingem vertoont op heel wat vlakken een duidelijke langetermijnvisie. De invulling van het ruimtelijke structuurplan toont dit aan. Het plan is opgesteld met een duidelijke visie die ook effectief zo wordt uitgevoerd. Ook in het OCMW zijn de richtlijnen duidelijk en consequent. Voor een aantal mensen binnen de gemeentelijke organisatie mocht de langetermijnvisie wel ambitieuzer.

Beleidsbepaling

Het ondersteunen van het verenigingsleven is zowel in Kruishoutem als Zingem een duidelijke politieke prioriteit. Lokale economie en betaalbaar wonen staan in Kruishoutem hoog op de politieke agenda. Zingem focust dan weer op infrastructuur, digitalisering en dorpskernvernieuwing.

Tabel 2: politieke prioriteiten van de besturen⁴

Kruishoutem	Zingem
<ul style="list-style-type: none">▶ Verenigingsleven: logistiek ondersteunen (bv. kampvervoer), nieuwe lokalen▶ Lokale economie en werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none">▶ Verenigingsleven blijvend ondersteunen;▶ Landelijk wegennet onderhouden;

⁴ Deze prioriteiten zijn afgeleid uit gesprekken en zijn geen weergave van het volledige politieke programma van de besturen.

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Betaalbaar wonen in de eigen gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sporthal realiseren in samenwerking met de vrije basisschool; ▶ Digitalisering van het lokaal bestuur en de dienstverlening; ▶ Vernieuwing van dorpskernen.
---	---

Ondanks een aantal verschillen in de genoemde politieke prioriteiten, zien we heel wat parallellen in de meerjarenplannen van de beide besturen. Zo benadrukken beide besturen het belang van een efficiënte en toegankelijke dienstverlening naar de burger toe.

Evaluatie (beleidsoutput en –effecten)

Zoals reeds aangegeven, zetten beide besturen actief in op het verenigingsleven. In beide besturen is deze prioriteit ook zichtbaar in realisaties (evenementen in samenwerking met verenigingen, aanbod infrastructuur).

3.2 Interne organisatie

De interne organisatie van het bestuur is belangrijk en bepaalt me de kwaliteit van dienstverlening en beleid. We onderzoeken volgende aspecten van de interne organisatie:



- ▶ organisatiebeheersing;
- ▶ interne communicatie;
- ▶ samenwerking tussen diensten;
- ▶ politiek ambtelijke samenwerking;
- ▶ samenwerking/integratie gemeente – OCMW.

Organisatiebeheersing

Kruishoutem en Zingem hebben reeds belangrijke stappen gezet in het ontwikkelen van een sterke organisatiebeheersing. In samenwerking met een aantal nabije gemeenten werd een organisatiehandboek ontwikkeld, gebaseerd op de leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen.

Kruishoutem nam een substantiële rol op in de ontwikkeling van dit organisatiehandboek. De bedoeling is om het kader dat werd ontwikkeld in het organisatiehandboek systematisch verder in te vullen. Er wordt ook gewerkt aan het uitschrijven van prioritaire processen en er is een productendienstencatalogoog in opmaak. In Zingem groeit de aandacht ook voor deze thema's.

Interne communicatie

Het organiseren van de interne communicatie laat in beide besturen nog ruimte voor verbetering. In Kruishoutem is er een communicatiewerkgroep opgestart. Deze werkgroep heeft als doel om de overlegstructuren te organiseren en uniformiseren. In Zingem werd opgemerkt dat de rol van het MAT nog niet volledig ontwikkeld is en dat het diensthoofdenoverleg vaak een sterk operationele invulling krijgt.

Samenwerking tussen diensten

Zowel in Kruishoutem als Zingem is er over het algemeen een goede onderlinge samenwerking tussen de verschillende diensten. In beide besturen hebben een significant deel van de personeelsleden een heel breed profiel met uiteenlopende competenties en interesses. Door de nood aan back-up voeren een aantal mensen ook uiteenlopende functies of taken uit. Deze generalisten hebben een breed overzicht op de organisatie, wat de samenwerking ten goede komt.

Ondanks de goede samenwerking in Zingem, zijn er een aantal knelpunten in het huidige organogram. De horizontale structuur kan samenwerking bevorderen, maar kan ook tot communicatie- en coördinatieproblemen leiden. De vraag om sterker uitgebouwde ondersteunende diensten kwam ook een aantal keer aan bod. Zo ontbreekt het mogelijk aan ondersteuning op vlak van overheidsopdrachten en aankopen.

Politiek ambtelijke samenwerking

Globaal beschouwd merken we constructieve verhoudingen op tussen politici en ambtenaren. Het contact verloopt in beide besturen informeel.

We zien echter wel variaties in de manier van samenwerken. In Kruishoutem is er een consecutief verloop (administratie en politiek elk in hun rol) van de beleidsvorming, met een duidelijke hiërarchie. In Zingem is er een meer interactievere aanpak tussen politiek en administratie, met in elkaar vloeiende rollen van de administratie en de politiek in de verschillende fasen van de beleidscyclus.

Gemeente - OCMW

Kruishoutem en Zingem zijn elk aan de slag met de integratie tussen OCMW en gemeente. Beide besturen hebben bijvoorbeeld al een geïntegreerde financiële dienst. Daarnaast zijn er ook verschillen op te merken tussen de gemeenten:

- ▶ In Kruishoutem is er één secretaris voor OCMW en gemeente. Zingem heeft een aparte gemeente- en OCMW secretaris.
- ▶ OCMW en gemeente zitten in twee (heel nabije) gebouwen in Kruishoutem. In Zingem is er één gemeenschappelijk administratief centrum.
- ▶ De functie OCMW secretaris en schepen van sociale zaken is verdeeld over 2 personen in Kruishoutem. In Zingem zijn deze functies gecombineerd in één persoon.

3.3 Dienstverlening



Dienstverlening is een heel zichtbaar en prominent aspect van de lokale taakstelling. We maken hieronder zowel een algemene analyse als een overzicht van de dienstverlening in de verschillende beleidsdomeinen.

Het verstrekken van een kwaliteitsvolle dienstverlening is in de beide besturen een politieke prioriteit. Beide besturen hebben ook een heel dichtbijge en menselijke dienstverlening. Deze functioneert over het algemeen goed, maar het ontbreekt aan een uitgewerkt dienstverleningsmodel.

In Zingem wordt gewerkt aan de verdere uitbouw van de dienstverlening, onder andere door de bouw van een nieuw gemeentecomplex in Huise. Er wordt echter ervaren dat de kleinschaligheid soms een rem is. In die zin ziet Kruishoutem een kans in de samenwerking tussen gemeente en OCMW om de dienstverlening te versterken.

Onderstaande tabel geeft de elementen weer die in de SWOT-analyse werden vermeld over de dienstverlening per beleidsdomein. Hoewel dit geen compleet overzicht is, geeft het wel een beeld van het dienstverleningsaanbod.

	Kruishoutem	Zingem
Algemene financiering	▶ Klantgericht naar eigen diensten	▶ Ondersteunende rol naar eigen diensten
Algemeen bestuur	▶ E-loket voor adres en uittreksels, maar heel weinig gebruikt	▶ Projecten in de startblokken om dienstverlening uit te breiden en te optimaliseren ▶ Gemeenteraad en College staan dicht bij de burger ▶ Vanuit burgerzaken is er een mobiele ploeg die naar de burger toe gaat
Zich verplaatsen en mobiliteit		▶ Gebrek aan toezichter voor externe werken ▶ Gemis van GIS-coördinator
Natuur- en milieubeheer	▶ Groenonderhoud verloopt moeilijk ▶ Beperkt succes van workshops, infoavonden	▶ Goede terreinkennis ▶ Geen back-up voor milieuambtenaar ▶ Klantvriendelijkheid en planning van containerpark
Veiligheidszorg	▶ Eigen lokale politie-antenne ▶ Eigen voorpost brandweer en dienst 100 ▶ Goed werkende buurtinformatienetwerken	▶ Gedreven Buurt Informatie Netwerk, maar moeilijke samenwerking met politiezone
Ondernemen en werken		▶ Lokale economie heeft lage prioriteit (geen aparte dienst) ▶ Geen ondernemersloket, wel gids op de website
Wonen en RO	▶ Opvolging van klachten, maar geen actieve controle en handhaving (soms ook tijdsgebrek voor opvolging klachten) ▶ Geen digitaal loket	▶ Veel terreinkennis (wordt ook intern gedeeld) ▶ Gebrek aan back-ups

	Kruishoutem	Zingem
Cultuur en Vrije tijd	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Uitgebreide en nieuwe infrastructuur ▶ Uitgebreid dienstenpakket vrije tijd en ondersteuning verenigingsleven ▶ Te weinig gebruik van ICT (zaalbeheer, website, sociale media) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Knowhow op vlak van organisatie ▶ Vernieuwing collectie bibliotheek ▶ Klantvriendelijkheid in de bib hoog in het vaandel ▶ Locatie dienst + openingsuren zijn niet afgestemd op de doelgroep ▶ Bepaalde dienstverlening (vb. uitleendienst) is niet optimaal door te weinig personeel ▶ Verouderd bibliotheekgebouw en sportinfrastructuur
Leren en onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gemeentelijk lager en kleuteronderwijs ▶ Aanwezigheid voor- en naschoolse opvang ▶ Afdeling deeltijds kunstonderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Sterk imago en hoge kwaliteit onderwijs ▶ Modern schoolgebouw ▶ Digitalisering van het onderwijs (<> dreigend tekort aan lokalen bij verdere groei van llnaantal) ▶ Religieneutraal onderwijs ▶ Hecht belang aan communicatie ▶ Extrascolaire activiteiten
Zorg en Opvang (zie ook volgende pagina: OCMW-dienstverlening)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Persoonlijk contact met cliënten ▶ Goed uitgebouwde jeugdvoorzieningen ▶ Vakantieopvang en speelpleinwerking ▶ uitgebreid zorgaanbod door OCMW ▶ eigen sociale huisvestingsmaatschappij 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Algemene dienstverlening (met drie luiken: tewerkstelling, senioren, vreemdelingen) ▶ Kinderopvang met pedagogische visie, kwaliteitshandboeken,.... ▶ Thuisdiensten (eenvormige centrale coördinatie van de betrokken thuisdiensten)

OCMW-dienstverlening

De OCMW's in beide gemeenten hebben een uitgebreide dienstverlening.

Naast de meer algemene sociale dienstverlening en financiële hulpverlening staan de twee OCMW's in voor o.a.:

- ▶ dienst huishoudelijke hulp;
- ▶ personalarmsysteem;
- ▶ sociaal verhuurkantoor (zelfstandig in Kruishoutem, deel van Zuid-Oost-Vlaanderen in Zingem);
- ▶ huurwaarborgen;
- ▶ crisisopvang;
- ▶ lokaal opvanginitiatief;
- ▶ vrijwilligerswerking;
- ▶ sociale huurwoningen via de Sociale Huisvestingsmaatschappij Vlaamse Ardennen.

We merken ook een aantal verschillen op in de dienstverlening, of toch op zijn minst een andere aanpak. Zo beschikt het OCMW van Kruishoutem over

- ▶ socio-culturele participatie via een 'doe-mee-cheque';
- ▶ een karweidienst in samenwerking met vzw Goed Wonen;
- ▶ een bel-auto;
- ▶ warme maaltijden aan huis.

Het OCMW van Zingem biedt dan weer volgende zaken:

- ▶ Minder Mobielen Centrale;
- ▶ praatcafé Mantelzorg;
- ▶ telefoonster;
- ▶ dienst voor onthaalouders (Zingem en Nazareth);
- ▶ initiatief buitenschoolse opvang;
- ▶ zorgnetwerk Zizo;
- ▶ naai- en strijkwinkel.

4/ Samenvattend overzicht

In onderstaande tabel brengen we een samenvattend overzicht van onze bevindingen per bestuurskrachtcomponent.

Component	Globale bevindingen
Personele middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kruishoutem heeft in absolute termen meer personeelsleden, maar het verschil in VTE's per 1.000 inwoners is klein ▶ De focus ligt op personeelsbeheer en minder op personeelsbeleid ▶ Klantgerichte cultuur met flexibele en gemotiveerde werknemers ▶ Stabiele politieke context met een zelfde aantal mandatarissen en raadsleden
Financiële middelen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Financieel gezonde besturen met overschot op de autofinancieringsmarge en aanzienlijke reserves ▶ Vergelijkbare fiscale druk, maar sterk verschil in gewicht van opcentiemen op de onroerende voorheffing ▶ Bovengemiddeld investeringsvolume in het MJP 2014-2019 ▶ Beperkte verschillen naar inzet van de exploitatiemiddelen per beleidsdomeinen ▶ Continu en eenvoudig financieel beleid ▶ Bewuste oriëntering vanuit Zingem op subsidiemogelijkheden, maar te kleine schaal in beide besturen om grote Europese projecten binnen te halen
Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Landelijke gemeenten met verschil in bevolkingsdichtheid en bevolkingsgroei ▶ Recent patrimonium in beide gemeenten met vergelijkbare uitdagingen op vlak van kerken en facility management ▶ Uitgebreid landelijk wegennet in beide gemeenten, sterk ingezet op riolering in Zingem ▶ Nog onbenutte opportuniteiten op vlak van ICT-voorzieningen in beide besturen
Netwerk	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Bewuste keuze voor grote eigen rol van de gemeente in uitvoering van de gemeentelijke opdracht in zowel Kruishoutem als Zingem ▶ Groot aantal gemeenschappelijke samenwerkingsverbanden, met als voornaamste verschillen afvalintercommunale en sociaal verhuurkantoor ▶ Positieve samenwerking met andere overheden met vergelijkbare ervaringen ▶ Verenigingen worden bewust en actief ondersteund in beide gemeenten ▶ Nabijheid tussen bestuur en burgers
Beleidsvisie en -realisatie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Consecutieve beleidsvoorbereiding in Kruishoutem, eerder interactief model in Zingem ▶ Stabiel en continu beleid in beide besturen ▶ Inzetten op het verenigingsleven en dienstverlening zijn gemeenschappelijke prioriteiten <ul style="list-style-type: none"> - sterker accent in Kruishoutem op betaalbaar wonen en lokale economie - meer focus in Zingem op infrastructuur en digitalisering ▶ Het effect van het beleid is duidelijk zichtbaar in het verenigingsleven
Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kwaliteitsvolle dienstverlening als politieke prioriteit in beide besturen ▶ Goede praktijken in beide besturen ▶ Organisatiebreed dienstverleningsmodel nog te ontwikkelen

Interne
organisatie

- ▶ Op vlak van organisatiebeheersing worden stappen vooruit gezet in beide organisaties
 - ▶ Interne communicatie is voor beide besturen een groeiproces
 - ▶ Vlotte samenwerking tussen diensten, met specifieke uitdagingen per bestuur
 - ▶ Constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen met duidelijke stijlverschillen tussen de besturen
 - ▶ De integratie tussen OCMW en gemeente is aan de gang, maar de stand van zaken verschilt per gemeente
-

1/ Bestuurskrachtanalyse Kruishoutem

De PowerPointpresentatie kan worden geopend door op onderstaande afbeelding te klikken.



2/ Bestuurskrachtanalyse Zingem

De PowerPointpresentatie kan worden geopend door op onderstaande afbeelding te klikken.



De SWOT-analyse kan worden geopend door op onderstaande titelpagina te klikken.




SWOTANALYSE

NAAR AANLEIDING VAN

BESTUURSKRACHTMETING

4/ SWOT-analyse Zingem

De SWOT-analyse kan worden geopend door op onderstaande titelpagina te klikken.



SWOT analyse per beleidsdomein

1. Algemene financiering (An Bassez)

		Sterkten	Zwakten
Intern	<i>Interne analyse</i>		
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Voldoende financiële middelen maar kostenbewust en ecologisch verantwoord werken kan sterk worden verbeterd ▶ Het pad dat wordt bewandeld naar integratie tussen gemeente en OCMW biedt kansen tot optimalisatie van de werking en het realiseren van back-ups ▶ Blijvende uitdaging om menselijk kapitaal en middelen zo efficiënt mogelijk in te zetten en steeds creatief kostenbesparend te werken ▶ Dynamisme en gedrevenheid van de medewerkers moet worden aangegrepen om de werking te optimaliseren ▶ De functie als ondersteunende dienst moet worden vergroot... ▶ Subsidiemogelijkheden worden heel goed benut (structureel en projectmatig) maar moet worden bestendig ▶ Samenaankopen met OCMW en school is ver doorgedreven (informatica, EGW, kantoomateriaal,...) ▶ Korte communicatielijnen met personeelsdienst, OCMW... is een sterk pluspunt 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Beperkte bestaffing van de dienst zorgt ervoor dat enkel de echte kerntaken ten gronde kunnen worden gedaan. ▶ Kennis, ervaring worden nog te weinig gedeeld. Back-upsysteem dient verder uitgebouwd en opgevolgd om dienstverlening te kunnen bestendigen. ▶ Geen of onvoldoende uitgeschreven draaiboek omtrent werking en taakverdeling, te volgen procedures.. ▶ Gebrekkige ICT-ondersteuning impliceert vaak lange zoektocht naar oplossingen wat geen efficiënte werking met zich meebrengt ▶ Cel overheidsopdrachten & logistiek zou een ontlasting betekenen voor een aantal medewerkers. Momenteel worden de procedures m.b.t. overheidsopdrachten nog te weinig (correct) opgevolgd en gekend. 3P kan intenser worden gebruikt ▶ Doorstroming van informatie allerhande kan beter, reflex van hetgeen ook naar de financiële dienst moet is er niet steeds ▶ Doorgedreven digitalisering en informatisering zouden een antwoord kunnen bieden op efficiëntere werking ▶ Door te grote veelzijdigheid in takenpakket is er te weinig ruimte voor verdieping in wetgeving, expertise, inhoudelijke zaken. 	
	<i>Stakeholdersanalyse</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Netwerking met andere besturen, collega's' en vakorganisatie Vlofin leiden tot informatie en kennisuitwisseling. Principe van best practices is ideaal! 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Overaanbod van opleidingen, seminars ed. leiden vaak tot hoge kosten zonder enig return on investment. Opleidingen dienen meer bewust te worden gekozen in het kader van de functie en takenpakket. 		
		Kansen	Bedreigingen
		<i>Gebiedsanalyse</i>	
		<ul style="list-style-type: none"> ▶ Financieel evenwicht bewaren binnen de BBC blijft de uitdaging ▶ Resultaat van de audit kan aangegrepen worden om de sterke punten te bestendigen en de zwakke punten aan te pakken 	<ul style="list-style-type: none"> ▶

1