Afsprakennota tussen het college van burgemeester en schepenen en de algemeen directeur

Toelichting bij het model van VVSG[[1]](#footnote-1)

**Het decreet over het lokaal bestuur over de afsprakennota**

***Artikel 56 §3, 13°:***

*§ 3. Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd voor: (…)  
13° het afsluiten van een afsprakennota als vermeld in artikel 171, § 2.*

***Artikel 84 §3, 10****°:*

*§ 3. Het vast bureau is bevoegd voor: (…)  
10° het afsluiten van een afsprakennota als vermeld in artikel 171, § 2.*

***Artikel 171, § 2:***

*§ 2. Ten minste na iedere volledige vernieuwing van de gemeenteraad sluit de algemeen directeur mede namens het managementteam een afsprakennota met het college van burgemeester en schepenen, met de burgemeester, met het vast bureau, met de voorzitter van het vast bureau, met het bijzonder comité voor de sociale dienst en met de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst over de wijze waarop de algemeen directeur en de overige leden van het managementteam met het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester, het vast bureau, de voorzitter van het vast bureau, het bijzonder comité voor de sociale dienst en de voorzitter van het bijzonder comité voor de sociale dienst samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren, en over de omgangsvormen tussen bestuur en administratie.*

**Situering**

Op 1 januari 2019 trad het Decreet Lokaal Bestuur in werking, waardoor het bestuur van de gemeente en dat van het OCMW geïntegreerd werden. Om een toekomstgericht, sterk en integraal lokaal beleid te kunnen voeren dat de juiste dienstverlening kwaliteitsvol aanbiedt, is een goed werkend lokaal bestuur nodig. Dat kan enkel gerealiseerd worden door een goede samenwerking van politiek en medewerkers. Zij dragen een gedeelde verantwoordelijkheid. Net daarom is het belangrijk om voor die samenwerking de belangrijkste spelregels vast te leggen. De afsprakennota vormt hiervoor het ideale instrument.

De VVSG koos voor een zeer beknopte tekst die de essentie van de afspraken bevat én een memorie met uitleg en achtergrond. Belangrijk te vermelden is dat de afsprakennota en de memorie van toelichting steeds in onderling overleg verder aangepast en verfijnd kunnen worden.

Het maken van de beleidskeuzes en het bepalen van de richting van het bestuur en zijn organisatie zijn vanzelfsprekend de verantwoordelijkheid van de politieke mandatarissen. Daarnaast is het de taak van de algemeen directeur om als ambtelijk verantwoordelijke de interne werking aan te sturen. Hij/zij staat in voor de werking van de diensten van de gemeente en het OCMW bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. De algemeen directeur zorgt samen met de andere leden van het managementteam voor een moderne en vlot werkende lokale administratie.

Om dit te verwezenlijken, moet een afsprakennota afgesloten worden. Dit model richt zich op het college/vast bureau en hun voorzitter en is niet van toepassing op het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD), waarvoor een apart model (aanvulling) zal volgen. Een BCSD heeft immers niet dezelfde bevoegdheden als een college/vast bureau. De algemeen directeur sluit deze nota af namens het managementteam. Formeel wordt deze nota langs politieke zijde het best goedgekeurd door het college, het vast bureau, de burgemeester en de voorzitter van het vast bureau. Zo is de nota geldig binnen gemeente en OCMW.

De afsprakennota bevat afspraken over de omgangsvormen tussen bestuur en administratie en over de manier waarop ze samen de beleidsdoelstellingen van het bestuur willen realiseren. De afsprakennota is, naast de beleids-en beheerscyclus, het organisatiebeheersingssysteem en de afzonderlijke deontologische codes dan ook een belangrijk document, zowel voor de politieke mandatarissen als voor de personeelsleden van gemeente en OCMW.

Dit model van afsprakennota bevat de volgende elementen:

* de wijze waarop de algemeen directeur en de overige leden van het managementteam met het college, de burgemeester, het vast bureau en de voorzitter van het vast bureau samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren;
* de omgangsvormen tussen bestuur en administratie;
* de wijze waarop de algemeen directeur de bevoegdheden uitoefent die aan hem/haar zijn gedelegeerd door het college en het vast bureau.

Essentieel is dat mandatarissen en personeelsleden blijven samenwerken aan een vertrouwensrelatie, uitgaande van wederzijds respect en aandacht voor elkaars rollen en taken.

Het college is de motor van het proces van de beleidsvoering. Deze functie veronderstelt dat de positie van de gemeenteraad, als bepaler van het beleid, wordt gerespecteerd. Daarnaast maakt het college goede afspraken met de top van de organisatie – de algemeen directeur en het managementteam - over de principes van beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. De algemeen directeur en het managementteam zijn verantwoordelijk voor de operationele sturing van de organisatie. De afspraken zullen steeds kaderen binnen de strategische nota uit het meerjarenplan.

Wat in dit model niet aan bod komt, maar niet onbelangrijk is, is de specifieke rol die de adjunct-algemeen directeur(s) speelt of spelen. Het kan wenselijk zijn om daarover ook met het college afspraken te maken en vast te leggen. Is dat het geval, dan kunnen ze opgenomen worden in de afsprakennota.

**Toelichting bij de afspraken**

1. **Het college, de burgemeester en het managementteam werken samen aan een hoogwaardig kwalitatief beleid en een open en behoorlijk bestuur ten bate van de bevolking.**

De leden van het college en de leden van het managementteam besteden bij alles wat ze ondernemen aandacht aan volgende beginselen:

* realistische planning;
* efficiënte en resultaatgerichte uitvoering;
* hoge kwaliteitsstandaarden voor de dienstverlening;
* klantgerichte aanpak;
* openbaarheid van bestuur;
* burgerparticipatie / inspraak van de burger;
* respect voor de wetgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur;
* modern personeel & organisatieontwikkeling;
* correct financieel beleid;
* cyclus van continue verbetering van beleid en dienstverlening;
* het organisatiebeheersingssysteem;
* de missie, visie en waarden van de organisatie;
* de deontologische codes.

1. **De leden van het college en het managementteam werken als volwaardige partners samen, ieder binnen zijn specifieke rol en met zijn specifieke taak. Ieder brengt daarbij respect op voor de prerogatieven van de gemeenteraad, de beslissingsbevoegdheid van de politieke organen en de beleidsvoorbereidende en uitvoerende opdrachten van de personeelsleden.**

Om een lokaal bestuur te laten draaien, is het cruciaal dat politiek en personeel goed samenwerken. Dat kan enkel als de rollen duidelijk zijn, en die rollen door iedereen gerespecteerd worden. Rollen scheppen ook verwachtingen.

Zo wordt van de leden van het college verwacht dat ze ‘visionair’ en ‘sturend’ zijn ten aanzien van de ontwikkelingen in de samenleving. Dit betekent dat zij niet alleen beslissen over de dagelijkse dossiers, maar dat zij toekomstgericht en vanuit een inhoudelijke en globale visie be-‘sturen’.

Van de medewerkers wordt dan weer verwacht dat zij ‘mondig meedenken’, ‘op de juiste manier beleidsvoorbereidend werk leveren’ met aandacht voor de ontwikkelingen in de lokale samenleving en ‘loyaal uitvoeren’.

Het college heeft respect voor de rol van het personeel, terwijl het personeel respect heeft voor het primaat van de politiek en de rol van de mandataris als vertegenwoordiger van het publiek.

1. **De leden van het college en de leden van het managementteam communiceren open en eerlijk met elkaar.**

Essentieel voor het welslagen van een goed samenwerkingskader is de organisatie van een doelgerichte interne communicatie.

Wederzijds vertrouwen vereist wederzijdse loyauteit, respect voor elkaars rol en een grote openheid tegenover elkaar. Via regelmatige rapportering en interne en open communicatie kan de vertrouwensrelatie tussen mandatarissen en personeelsleden worden onderhouden en verder opgebouwd.

1. **De leden van het college zorgen ervoor dat hun vragen aan het personeel duidelijk en redelijk zijn en dat ze de normale werking van de diensten niet in het gedrang brengen. Deze communicatie gebeurt steeds in overleg met en onder de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur of andere leden van het managementteam die daartoe door de algemeen directeur werden aangewezen. Personeelsleden zorgen voor een tijdig en correct antwoord.**

Mandatarissen kunnen de personeelsleden bevragen over zaken, voortvloeiend uit hun functie maar doen dit steeds als vertegenwoordiger / onder het prerogatief van het college van burgemeester en schepenen, dat als collegiaal orgaan optreedt. Om de personeelsleden in de mogelijkheid te plaatsen om hun tijdig de correctie informatie te verschaffen, formuleren zij hun vragen duidelijk en op tijd.

De personeelsleden zorgen ervoor dat de leden van de bestuursorganen tijdig en correct de informatie krijgen waarnaar ze gevraagd hebben. Dit gebeurt in overleg met en onder de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur of andere leden van het managementteam die daartoe door de algemeen directeur werden aangewezen.

Deze bepaling kan verder uitgewerkt en geconcretiseerd worden door bijvoorbeeld een te volgen procedure op te nemen.

|  |
| --- |
| **Een voorbeeld van een procedure voor vragen van schepenen aan medewerkers**  De vragen om inlichtingen door de schepenen moeten gericht worden aan de algemeen directeur, waarna hij of zij de schepen voor deze bijkomende technische inlichtingen doorverwijst naar een concreet personeelslid en het betrokken personeelslid meteen op de hoogte brengt van de concrete vraag. Het personeelslid contacteert de schepen meteen om een afspraak te maken waarop een mondelinge toelichting volgt. Die afspraak volgt behoudens overmacht ten laatste binnen de tien dagen nadat de vraag gesteld werd aan de algemeen directeur.  Een alternatief kan zijn dat vragen rechtstreeks naar de diensthoofden gaan, maar deze regeling dient dan wel afgesproken te worden met de algemeen directeur. Bijvoorbeeld: de algemeen directeur geeft aan dat hij/zij in cc wil gezet worden van bepaalde communicatie. |

Dit is uiteraard maar een voorbeeld. Belangrijk is vooral om lokaal een goede werkwijze te vinden waarbij de leden van het college zich makkelijk kunnen informeren zonder de diensten te overbelasten.

1. **De leden van het managementteam brengen het college tijdig op de hoogte van belangrijke nota’s in voorbereiding, en omgekeerd vraagt het college steeds advies aan de administratie bij de voorbereiding van een beslissing. Dergelijke uitwisseling tussen de diensten en het college verloopt steeds in overleg met en onder de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur.**

Het beleid van de gemeente wordt voorbereid door de diensten en dit in samenspraak met het college. Bij de voorbereiding van het beleid zijn de personeelsleden mede verantwoordelijk voor het aanbrengen van ideeën, het aanreiken van diverse mogelijkheden en alternatieven en het toetsen van de haalbaarheid ervan op financieel, juridisch en organisatorisch vlak. Dit gebeurt bij voorkeur in de vorm van een duidelijk onderbouwde nota. Wanneer er belangrijke nota’s zijn, worden ze bezorgd aan het college. Vaak zal het college zelf advies vragen. Enkele aan te raden principes, die eventueel ook ingeschreven kunnen worden in de nota zelf, zijn:

* Bij elk beleidsvoorstel met organisatorische implicaties (bv. kwaliteit van de organisatie, werking van de diensten of interne communicatie) is een advies nodig van het managementteam;
* Bij elk beleidsvoorstel met financiële implicaties is een advies nodig van de financieel directeur;
* Er wordt steeds een redelijke termijn gehanteerd. Men kan ervoor kiezen om die termijn concreet te maken en op te nemen in de afsprakennota, maar het zal niet altijd mogelijk zijn deze termijn te respecteren. Wil men toch iets concreter zijn, dan lijkt het ons beter het principe op te nemen dat er in onderling overleg telkens opnieuw een concrete termijn zal worden bepaald.

Het kan nodig zijn om een regeling uit te werken voor zaken die omwille van bijzondere omstandigheden moeten beslist worden op het college. Voorbeelden daarvan kunnen zijn:

* Door afwezigheid wegens ziekte van het verantwoordelijke personeelslid duikt op het allerlaatste moment een subsidiedossier op waarbij een termijn bijna afloopt;
* Een ontslag om dringende reden dat zich plots opdringt (voor zover het college aanstellende overheid is).

1. **Het college formuleert tijdens de vergaderingen duidelijke en gemotiveerde besluiten & standpunten. De algemeen directeur en de leden van het managementteam zorgen voor een goede doorstroming van de nodige opdrachten aan het personeel.**

Het college en de burgemeester bepalen, elk overeenkomstig hun bevoegdheden, het beleid van de gemeente. De beslissingen worden dus door hen genomen. Het managementteam en de diensten zijn verantwoordelijk voor een loyale, tijdige en correcte communicatie en uitvoering van dat vastgestelde beleid.

Het college moet bij elke beslissing duidelijk maken wat er concreet van de organisatie verlangd wordt om die beslissing (het doel) te realiseren. Ook het afspreken van een timing is daarbij belangrijk.

Dit alles gebeurt uiteraard in overleg met de algemeen directeur (eventueel samen met het managementteam) die ook weergeeft wat realistische verwachtingen kunnen zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een bepaalde dienst al te veel werk heeft en een actie daarom even op zich zal laten wachten. De algemeen directeur (eventueel samen met het managementteam) zoekt mee naar oplossingen om tot realistische actieplannen te komen. Daarna communiceert de algemeen directeur (en/of de leden van het managementteam) de acties die verwacht worden van het personeel aan de betrokken personeelsleden.

1. **Indien een dienst een beleidsbeslissing niet of slechts gedeeltelijk kan uitvoeren, signaleert het diensthoofd de reden of omstandigheden aan de algemeen directeur, waarna overleg volgt met het college of met de schepen die aangeduid werd om voor het college dit thema op te volgen.**

Wanneer bepaalde acties niet lopen zoals gepland, wordt dat meteen gesignaleerd aan de algemeen directeur. Die bekijkt (eventueel samen met de leden van het managementteam) eventuele bijsturingen om de plannen alsnog zoals afgesproken te realiseren.

Acht de algemeen directeur dat niet mogelijk, dan volgt overleg met de politieke verantwoordelijke(n). Desgevallend worden de doelstellingen bijgesteld en worden de plannen (en eventueel de kredieten) aangepast. Indien nodig wordt de oorspronkelijke beslissing herzien.

1. **Het college overlegt periodiek (vul hier naargelang uw bestuur de frequentie van het overleg aan) met de algemeen directeur en het managementteam over de belangrijke actuele dossiers, de genomen beleidsinitiatieven, de evolutie en de concrete resultaten. De diensten rapporteren in overleg en onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur aan het college omtrent de werking, de bereikte doelen en de genomen initiatieven.**

Het kan nuttig zijn dat het college en het managementteam periodiek samenkomen om te overleggen over de dossiers die op dat moment belangrijk zijn, maar ook om afspraken te maken over de werking van de organisatie, de inhoudelijke uitdagingen van het bestuur verder te bespreken en de interne samenwerking en de beleids- en beheerscyclus op te volgen.

Hier stellen we wel voor om de frequentie op te nemen in de afsprakennota (bijvoorbeeld één- of tweemaal per jaar, of voor elke eerste collegevergadering van de maand, of voor elke collegevergadering als de algemeen directeur erom verzoekt). Uiteraard moet lokaal bekeken worden wat het meest wenselijk is.

Het is van belang dat deze vergaderingen goed voorbereid worden en door de administratie voorzien worden van de juiste nota’s, rapporten en voorstellen. De voorbereiding gebeurt met respect voor de principes van de eerste afspraak. In het bijzonder wordt elk voorstel en elke evaluatie bekeken vanuit financieel oogpunt, de naleving van de wetgeving en alle beginselen van behoorlijk bestuur.

Dit overleg kan ook vorm krijgen via de dagelijkse samenwerking tussen de leden van het college en de leden van het managementteam. Men zou bijvoorbeeld een kader kunnen maken waarbinnen het college en dus de daartoe aangewezen schepen met elke dienst afzonderlijk concrete afspraken maakt.

1. **De externe communicatie van beleidsbeslissingen is een prerogatief van het college: personeelsleden zelf kunnen geen externe communicatie organiseren zonder het fiat van het bestuur.**

Burgers, bedrijven, organisaties en andere overheden eisen een grote openheid en flexibiliteit van het lokaal bestuur. Hoewel de communicatie gericht aan deze groepen een taak van het college is, zal elk bestuur ook moeten kunnen rekenen op de inzet, de capaciteiten en de flexibiliteit van zijn personeel om dit goed te organiseren. Beslissingen worden naar de bevolking steeds gecommuniceerd met de nodige omkadering en motivering. Een afspraak kan ook zijn dat enkel de burgemeester daarvoor instaat.

Ook al is externe communicatie van beleidsbeslissingen een taak van het college en/of de burgemeester, toch is het belangrijk dat er steeds overleg gepleegd wordt met de communicatiedienst (of -medewerker). Het kan daarbij gaan over het hoe, wanneer en aan wie de boodschap gebracht zal worden. Ook over de inzet van sociale media worden het best afspraken gemaakt.[[2]](#footnote-2)

1. **In elk delegatiebesluit wordt opgenomen hoe de gedelegeerde bevoegdheden worden uitgeoefend en op welke wijze gerapporteerd moet worden over de uitoefening ervan.**

Een optie kan zijn om alle bestaande delegaties in deze nota op te nemen en de afspraken over rapportage hier op te nemen. Wij raden dat echter niet aan, aangezien de afsprakennota dan elke keer opnieuw aangepast moet worden wanneer een delegatie wijzigt.

Een andere optie is het enkel te hebben over de wijze waarop bevoegdheden uitgeoefend moeten worden en de rapportering daarover, en de principes daarvan in de afsprakennota vast te leggen.

Hier zouden ook afspraken kunnen worden opgenomen over de eventuele subdelegatie van bevoegdheden en de principes die daarbij gevolgd kunnen worden.

1. **Deze afspraken gelden van overeenkomstige toepassing voor de samenwerking tussen het vast bureau van het OCMW en de algemeen directeur.**

Door de verregaande integratie van gemeente en OCMW wordt soms vergeten dat het juridisch nog steeds gaat over twee onderscheiden rechtspersonen. Daarom raden we aan om dit expliciet op te nemen.

1. Met dank aan exello.net voor de inhoudelijke bijdrage. [↑](#footnote-ref-1)
2. We verwijzen bv. naar het model van richtlijnen dat Socialemediaburo.be maakte op vraag van de VVSG. [↑](#footnote-ref-2)