



**Milieudienst – Statuut en
Personeel**

**ARCADIS en KUL HIVA
eindrapport**

maart 2010





Opdrachtgever

LNE - CAPLO

Koning Albert II laan 20

1000 Brussel

Contactpersoon

Katleen De Paepe



Opdrachtnemer

ARCADIS Belgium

Roderveldlaan 3

2600 Berchem

Onderaannemer

HIVA

Parkstraat 47

3000 Leuven



Contactpersoon

Sarah Bogaert

Telefoon

+32 16 241 525

Telefax

+32 16 639 501

E-mail

s.bogaert@arcadisbelgium.be

Website

www.arcadisbelgium.be

	Projectleider	Sarah Bogaert
	Projectmedewerker	Dieter Vandenbroucke
	Projectleider	Kris Bachus
	Projectmedewerker	Ingrid Coninx

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
2	Opmaak van een lijst van taken van de milieudienst.....	2
2.1	Doel van de takenlijst	2
2.2	Welke taken van de milieudienst nemen we mee?.....	3
2.3	Geraadpleegde bronnen.....	3
2.3.1	Literatuur	3
2.3.2	Interviews	4
2.4	Structuur van de takenlijst	6
2.4.1	Exhaustieve lijst op basis van thema's	6
2.4.2	Beknopte lijst op basis van takencategorieën.....	7
2.4.3	Lijst tijdschrijven	10
2.4.4	Taakindeling binnen webenquête.....	10
3	Tijdsbesteding van milieudiensten en factoren die een invloed hebben op deze tijdsbesteding	11
3.1	Focusgroepen	11
3.1.1	Bevindingen uit de focusgroepen	11
3.2	Websurvey	13
3.2.1	Opmaak en doelstelling van de enquête	13
3.2.2	Resultaten van de websurvey	14
3.3	Tijdschrijven	32
3.3.1	Tijdschrijven in het kader van dit onderzoek.....	32
3.3.2	Tijdschrijven in het verleden	43
3.3.3	Wat te onthouden van het tijdschrijven?	46
3.4	Screening van bestaande studies.....	48

3.4.1	Reguleringskostendatabank	48
3.4.2	Inspectiemethodiek IPPC en Seveso	50
3.4.3	Andere bronnen	51
4	Ontwikkeling van een methodiek om de optimale personeelsbezetting te bepalen	53
4.1	Statistische analyses	53
4.1.1	Gehanteerde statistische technieken	54
4.1.2	Opmaak van het inputdatabestand	55
4.1.3	Resultaten	59
4.1.4	Conclusies van het statistisch onderzoek	79
4.2	Methodiek om de bezetting van de milieudienst te voorspellen	80
4.2.1	Opbouw van de methodiek	81
4.2.2	Toetsing van de methodiek	85
5	Conclusies en aanbevelingen	93
5.1	Objectieve bepaling van de optimale personeelsbezetting van een milieudienst	93
5.1.1	Niet mogelijk om te vertrekken van het takenpakket	93
5.1.2	Objectivering van de werklast op basis van factoren	93
5.2	Samenwerking met partners	99
5.3	Statuut en ervaring van personeel	99
5.4	Organisatie en focus van de dienst	100
5.5	Enkele eindbeschouwingen	101
6	Lijst van referenties	103
	bijlagen	105

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 3-1: responsgraad (%) enquête, volgens inwonersaantal.....	15
Figuur 4-1: Clustering van gemeenten (voldoende / onvoldoende) met beperkt gecorrigeerde bezetting.....	61
Figuur 4-2: Alternatieve clustering van gemeenten (voldoende / onvoldoende) met sterk gecorrigeerde bezetting.....	62
Figuur 4-3: grafische weergave van de relatie tussen de bezetting van de milieudienst ten opzichte van het aantal onvoldoendes binnen een groep.....	63
Figuur 4-4: Regressieboom ter bepaling van relevante verklarende factoren van het aantal VTE milieutaken	68
Figuur 4-5: Relatief belang van de variabelen	69
Figuur 4-6: Relatie tussen de foutenratio en het aantal eindknopen of eindpunten van de boom	70
Figuur 4-7: Niveau van intekening van de Samenwerkingsovereenkomst in functie van relatieve bezetting.....	76
Figuur 4-8: detailanalyse van de groep gemeenten met onderscheidingsniveau van de Samenwerkingsovereenkomst.....	76
Figuur 4-9: detailanalyse met softwarepakket van de groep gemeenten in deze vertakking.....	77
Figuur 4-10: Beslissingsboom ter voorspelling van de bezetting van de milieudienst op basis van geobjectieerde factoren	83
Figuur 4-11: Scan van de rekenmodule, toegepast op een virtuele gemeente.....	84
Figuur 4-12: Testresultaat voor Beerse	89
Figuur 4-13: Testresultaat voor Lint.....	91

LIJST VAN TABELLEN

Tabel 3-1: Subjectieve actuele en optimale inschatting bezetting (aantal VTE) gemeentelijke milieudienst.....	18
Tabel 3-2: Visie van de gemeenten op het vinden van nieuwe medewerkers voor de milieudienst .	19
Tabel 3-3: Niet of onvoldoende uitgevoerde taken milieutaken	20
Tabel 3-4: overzicht aantal keer dat een thema met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket als eerste werd aangeduid	22
Tabel 3-5: overzicht aantal keer dat een thema met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket als tweede werd aangeduid.....	23
Tabel 3-6: overzicht aantal keer dat een thema met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket als derde werd aangeduid.....	23
Tabel 3-7: Belang van niet milieutaken.....	26
Tabel 3-8: aantal klachten bij de gemeentelijke milieudienst (per 1000 inwoners).....	27
Tabel 3-9: Organisatie van het milieutoezicht binnen de gemeente	28
Tabel 3-10: Belang van de thema's waarvoor de gemeenten een beroep doen op intercommunale diensten.....	29
Tabel 3-11: evolutie van de werkdruk binnen de milieudienst	30
Tabel 3-12: belang van de verschillende thema's.....	36
Tabel 3-13: belang van de verschillende takengroepen en takencategorieën.....	37
Tabel 3-14: Detailtaken binnen groepen en categorieën - voorbeelden	38
Tabel 4-1: Resultaten van het correlatieonderzoek	65
Tabel 4-2: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten	73
Tabel 4-3: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten	74
Tabel 4-4: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten	77
Tabel 4-5: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten	78
Tabel 4-6: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten	78
Tabel 4-7: Resultaten van de test per cluster	87
Tabel 4-8: Overzicht van de resultaten voor de 5 testgemeenten	92

LIJST VAN AFKORTINGEN

AMI:	Afdeling Milieusinspectie
AMV:	Afdeling Milieuvergunningen
ANB:	Agentschap voor Natuur en Bos
CAPLO:	Centraal Aanspreekpunt Lokale Overheden
CART:	Classification and regression trees
DIFTAR:	geDIFferentieerd TARief
DA	Duurzaamheidsambtenaar
DO:	Duurzame Ontwikkeling
DTREG:	Softwarepakket (predictive modelling) dat voor de analyses binnen deze studie werd gebruikt
DWA:	Droogweerafvoer (afvalwaterafvoer)
GEMPA:	Gemeentelijke Milieuambtenaren Provincie Antwerpen
GIS:	Geografisch Informatiesysteem
GNOP:	Gemeentelijk Natuurontwikkelingsplan
IBA:	Individuele behandelingsinstallatie van afvalwater
IOK:	Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen
IPPC:	Engels: Integrated Pollution Prevention and control. IPPC-bedrijven zijn bedrijven die onder de IPPC-richtlijn (EU-richtlijn 96/61/EEG van 24/9/1996) vergunningsplichtig zijn. Deze bedrijven worden in bijlage 1 van Vlare I aangeduid met een 'X' in kolom 4.
KLE:	Klein landschapselement
KWZI:	Kleine waterzuiveringsinstallatie
LNE:	Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid
MILO:	Milieuoverleg Lokale Overheden (deze afkorting werd vroeger ook gebruikt voor het Milieuvergunningenloket; thans is dit eMil geworden)
Mina-raad:	Milieu- en natuurraad
MER:	Milieueffectrapportage
MICOM:	Milieucommissie (van VVSG)
MKROS:	Milieuklachten Registratie- en opvolginssysteem
MVO:	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
MVP:	Milieuverantwoord productgebruik
OVAM:	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
RUP:	Ruimtelijk Uitvoeringsplan
RWA:	Regenwaterafvoer
SO:	Samenwerkingsovereenkomst
VEA:	Vlaams Energieagentschap
VEN:	Vlaams Ecologisch Netwerk
VLAREA:	Vlaamse reglementering betreffende afvalvoorkoming en -beheer

VLAREBO:	Vlaams reglement betreffende bodemsanering en bodembescherming
VLAREM:	Vlaamse reglement betreffende de milieuvergunning
VLM:	Vlaamse Landmaatschappij
VMM:	Vlaamse Milieumaatschappij
VTE:	Voltijds equivalent
VVSG:	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

1

Inleiding

Deze studie beoogt zicht te krijgen op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe kan een objectieve beoordeling gemaakt worden van de taaklast van een gemeentelijke milieudienst? Daarbij moet duidelijk zijn wat de taken van de gemeentelijke dienst zijn en hoe deze taken kunnen worden geobjectiveerd of zelfs gekwantificeerd.
2. Hoe kunnen deze taken in verhouding gebracht worden tot een specifieke individuele gemeente? Welke kenmerken van gemeenten, omgevingsfactoren e.d. spelen hierbij een rol en moeten in rekening worden gebracht bij de beoordeling van de organisatie van de milieudienst? Op deze manier moet het mogelijk zijn om een instrument op te stellen dat toelaat om de werklast van de milieudienst in de specifieke gemeentelijke context in te schatten.
3. Kwalitatieve aanbevelingen zullen gedaan worden m.b.t. manieren waarop de werklast binnen de milieudienst geoptimaliseerd kan worden.

Het moet duidelijk zijn dat het doel van de studie niet bestaat uit het bepalen van de tijd die nodig is om elke deeltaak uit te voeren of van de frequentie waarmee de deeltaken gebeuren. De tijdsbesteding per deeltaak dient dus niet beschouwd te worden als output van deze studie maar zal dienen als input om het verband te bepalen tussen enerzijds de kenmerken van een gemeente en anderzijds de tijdsbesteding voor milieutaken.

2 Opmaak van een lijst van taken van de milieudienst

2.1 Doel van de takenlijst

De studie heeft in de eerste plaats tot doel om de taaklast van een gemeentelijke milieudienst te objectiveren door de relatie te identificeren tussen de taaklast en bepaalde kenmerken van de gemeente, zoals onder meer bepaalde omgevingsfactoren.

In theorie bestaat een dergelijk onderzoek uit de volgende stappen (nota's Steven Verbanck VVSG, geactualiseerd op 11 juni 2001):

1. Allereerst is een lijst nodig van taken die in de praktijk aan de gemeentelijke milieudienst worden opgedragen.
2. De frequentie waarmee de taken voorkomen, moet vastgesteld worden (bv. in termen van aantal verwachte dossiers per jaar, aantal vergaderingen per jaar).
3. Het kwantificeren van elke taak volgens de tijd die een ambtenaar op stafniveau nodig heeft om de taak af te handelen.
4. Vermenigvuldiging van de frequentie met de tijd per taak geeft de totale tijdsbesteding per taak.
5. Het totaal van de tijdsbestedingen van alle taken kwantificeert de totale werklast van de gemeentelijke milieudienst.

Gesprekken met een aantal actoren bevestigen dat het niet haalbaar is om een dergelijke oefening te doen voor alle taken van een milieudienst. Dit wordt later verder beargumenteerd.

Zoals reeds aangegeven in het plan van aanpak van deze studie, gaan we uit van een andere en meer pragmatische benadering. Met behulp van statistische technieken zal nagegaan worden welke (combinaties van) verklarende variabelen/factoren de huidige of *should be* personeelsbezetting van de milieudienst (uitgedrukt in aantal VTE's) het best verklaren. Verklarende factoren zijn bv. grootte, industrialisatiegraad, bevolkingsdichtheid.

De basisdata voor de analyse zullen voornamelijk bekomen worden uit een webenquête bij de 308 Vlaamse gemeenten, en worden aangevuld met bevindingen uit focusgroepen en andere bronnen. In de enquête zal onder meer gevraagd worden hoe de gemeente scoort op de te verklaren variabele (aantal VTE's) en de mogelijke verklarende variabelen.

Het is niet haalbaar om in het kader van een enquête een gedetailleerde takenlijst¹ voor te leggen aan alle gemeenten en te vragen wat het aandeel is van hun tijdsbesteding voor elke taak. Daarom werken we verder op 2 sporen. Enerzijds wordt in een webenquête en de focusgroepen een lijst gehanteerd die een indeling in thema's combineert met een indeling in een beperkt aantal categorieën. Daarnaast zoeken we een aantal gemeenten die bereid zijn om aan tijdschrijven te doen in het kader van dit onderzoek, waarvoor een gedetailleerdere lijst van taken gehanteerd zal worden. Tot slot werd ook nog gezocht naar relevante informatie binnen eerdere studies.

¹

Onze huidige lijst bevat al ruim 250 taken.

2.2

Welke taken van de milieudienst nemen we mee?

In principe worden de taken van de milieudienst omschreven als alle taken die de medewerkers van een milieudienst uitvoeren.

Voor de afbakening van het takenpakket van de milieudienst vertrekken we van (maar beperken we ons niet tot) de 10 thema's die behandeld worden in de Samenwerkingsovereenkomst.

Een dergelijk uitgangspunt impliceert dat er mogelijk milieutaken zijn die niet door de milieudienst uitgevoerd worden, maar door andere diensten zoals bv. de technische dienst, dienst ruimtelijke ordening, aankoopdienst, enz. Deze taken zullen eveneens meegenomen worden binnen dit onderzoek.

Taken die louter uitvoerend zijn worden niet opgenomen in de takenlijst omdat deze taken door uitvoerend personeel worden uitgevoerd. Voorbeelden zijn de ophaling en verwerking van huishoudelijke afvalstoffen, uitvoeren van groentaken, taken i.v.m. de riolering,...

Door enerzijds de taken van de milieudienst te beschouwen en anderzijds de taken die te maken hebben met de 10 thema's van de Samenwerkingsovereenkomst, menen we allesomvattend te zijn in ons uitgangspunt van mogelijke taken.

2.3

Geraadpleegde bronnen

2.3.1

Literatuur

Vooreerst werd de Samenwerkingsovereenkomst zelf geraadpleegd alsook de evaluaties ervan uit het verleden.

Vervolgens hebben we de milieujaarprogramma's 2008 van 20 gemeenten gescreend, evenwichtig verdeeld over de provincies (Liedekerke, Schilde, Koksijde, De Pinte, Lo-Reninge (intergemeentelijke milieuambtenaar), Kortrijk, Gent, Hamme, Overpelt, Hasselt, Tongeren, Damme, Lille, Kortenaeken, Hoegaarden, Kluisbergen, Meerhout, Bonheiden, Diepenbeek, Grimbergen).

Daarnaast werden ons bijkomende bronnen aangereikt door VVSG en GEMPA.

Zo heeft Alex Verhoeven voor VVSG in opdracht van het Vlaams Gewest een inventaris gemaakt van gemeentelijke milieutaken en -bevoegdheden (maart 2002, aangevuld september 2003). Voor het opstellen van de takenlijst is uitgegaan van de wetgeving. Indien uitgegaan wordt van een juridisch kader om taken te identificeren, worden deze vaak algemeen geformuleerd bv. 'natuurschoneit toepassen bij het beheer van eigen goederen' of 'organiseren van de goede inzameling en verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen op haar grondgebied, inclusief (in voorkomend geval) het toezicht op de uitvoering van deze taken door een door de gemeente aangewezen erkend bedrijf'. Deze invalshoek maakt dat een louter juridische benadering weinig geschikt is voor de oefening in voorliggend onderzoek.

In 2000 heeft GEMPA de resultaten gepubliceerd van een enquête naar de invulling van het milieu- en natuurbeleid op gemeentelijk niveau in de provincie Antwerpen. Een van de onderdelen van de GEMPA-enquête peilt naar het takenpakket van de gemeente. Er werd gevraagd naar de tijd besteed aan taken binnen de volgende beleidsdomeinen:

- vergunningen en reglementen: Vlaremv vergunningen, natuurvergunningen, kapvergunningen, subsidiereglementen, politieverordeningen.
- milieukwaliteitsbewaking: toezicht en controles, klachtenbehandeling, loketfunctie, monitoring water, monitoring lucht, monitoring bodem, monitoring geluid.
- afvalbeleid: containerpark, organisatie inzameling, verwerking cijfergegevens voor OVAM, preventie.

- groenvoorziening en natuurbehoud: aankoop groen, beheer groen, natuurontwikkeling.
- sensibilisatie, informatie en inspraak: sensibilisatie, informatieverstrekking, milieuraad, natuur en milieueducatie.
- ondersteuning beleid en opmaak beleidsdocumenten: voorbereiding College van Burgemeester en Schepenen/Gemeenteraad, opmaak Milieujaarprogramma/Milieubeleidsplan, VLAREM-inventaris, inventaris grondwater, inventaris riolering.
- administratieve activiteiten: briefwisseling - administratie, personeelsbeheer.
- bodemsaneringsdecreet: bodemattesten, Vlarebo-inventaris.

De indeling bestaat uit een combinatie van milieuthema's (afvalbeleid, groenvoorziening en natuurbehoud) en categorieën van taken. Door de gewijzigde regelgeving en andere invulling van de Samenwerkingsovereenkomst sinds de uitvoering van de enquête 10 jaar geleden zijn een aantal accenten gewijzigd.

Deze ervaringen tonen aan dat een takenlijst steeds dynamisch zal zijn. De lijst wordt langer naarmate nieuwe taken in nieuwe regelgeving worden doorgegeven aan de gemeenten. Ook de intensiteit van de taken kan sterk verschillen doorheen de jaren, zelfs zonder wijziging van de regelgeving.

2.3.2

Interviews

2.3.2.1

VVSG

Op 16 maart 2009 werd een vergadering belegd met Steven Verbanck van VVSG. Tijdens dit interview is dieper ingegaan op mogelijke verklarende factoren die de personeelsbezetting in een gemeente verklaren (dit komt later aan bod in fase 3).

VVSG verwijst daarnaast naar een enquête over het gemeentelijk milieutoezicht die ze georganiseerd heeft bij haar leden naar aanleiding van de opmaak van het uitvoeringsbesluit bij het milieuhandhavingsdecreet.² Vanaf 1 mei 2009 ging dit decreet van start, dat vereist dat elke gemeente een ambtenaar moet hebben die de toezichtfunctie uitoefent.

In de enquête werd gevraagd naar een inschatting van het aantal te controleren bedrijven. Hieruit blijkt dat gemeenten slechts bij benadering een zicht hebben op het aantal vergunningsplichtige bedrijven in hun gemeente, wat nog meer het geval is voor meldingsplichtige klasse 3-bedrijven.

Om een prognose te maken voor de begroting van de subsidie voor alle gemeenten samen, heeft VVSG de bruikbare gegevens uit de enquête en uit de vorige enquête van AMV geëxtrapoleerd naar heel Vlaanderen, gebruik makend van basisgegevens van de gemeenten (inwonertal, oppervlakte, het aantal ondernemingen of de oppervlakte bedrijventerreinen) die het best gecorreleerd zijn met het aantal klasse 2-bedrijven in de enquêteresultaten. Hieruit blijkt dat het aantal klasse 2-bedrijven het sterkst gerelateerd is aan het aantal ondernemingen en het aantal inwoners. Naast deze elementen kunnen andere resultaten van de enquête eventueel gebruikt worden, bijvoorbeeld de vraag naar de tijdsbesteding van toezichtsambtenaren aan de Vlaretoezichtstaak.

² 12 DECEMBER 2008. - Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, Publicatie op 10 februari 2009

2.3.2.2

Provincies

Op 2 april 2009 werd een vergadering belegd met een aantal verantwoordelijken bij de provincies:

- Britt Biermans, Antwerpen
- Kim Rienckens, Oost-Vlaanderen
- Theo Herbots, Limburg
- Geert Saye, Vlaams-Brabant (uitgenodigd, maar verhinderd)

De Provincie Antwerpen is sinds 4 jaar bezig met een rondvraag bij gemeenten, waarbij gevraagd wordt naar:

- Aantal kenmerken van de gemeente, bijvoorbeeld oppervlakte.
- Organigram van de milieudienst, bijvoorbeeld aantal VTE's.
- Top 5 van beleidsprioriteiten. Hoe werkt het Milieubeleidsplan door in de praktijk, wordt het actief gebruikt? Hoe loopt de samenwerking met de politie? Hoe loopt de samenwerking met het bestuur?
- Top 5 van taken waar de milieudienst mee bezig is. Voorlopig komt hieruit volgende top 3:
 - 1) Milieuvergunningen
 - 2) Loketfunctie – 1ste lijnsadvies. (Kempen: 'afval' op de 2de plaats omwille van DIFTAR-systeem)
 - 3) Administratie

Dit maakt dat er al heel wat informatie i.v.m. een aantal kenmerken/factoren en personeelsbezetting in gemeenten beschikbaar is bij de provincies. Om te vermijden dat gemeenten dit opnieuw moeten ingeven in de websurvey, is er afgesproken dat de vragen voorgelegd worden aan de provincies en dat zij zullen aangeven welke informatie rechtstreeks van hen kan bekomen worden (onder voorwaarde van vertrouwelijkheid van gegevens).

Ook Oost-Vlaanderen doet sinds 2005 een jaarlijkse bevraging rond de bestaffing van de milieudienst van haar gemeenten, met elementen als:

- aantal VTE's,
- functie bv. duurzaamheidsambtenaar, diensthoofd, industrieel ingenieur, tuin- en landschapsarchitect
- functieniveau A, B, C of D
- gemiddeld aantal klasse 1, 2, 3 milieuvergunningen

De bevraging gebeurt in het kader van de opmaak van een aantal indicatoren binnen de provinciale milieubarometer bv. bestaffing milieudienst.

De vraagstelling en data per gemeente werden ter beschikking gesteld, onder de voorwaarde dat deze vertrouwelijk behandeld worden.

Ook de provincie Limburg organiseert interviews rond de punten van de Samenwerkingsovereenkomst en maakt een dossier per gemeente.

2.3.2.3

Focusgroep met MICOM

Op 21 april 2009 is een focusgroep doorgegaan met MICOM. Vertegenwoordigers waren aanwezig van de gemeenten Aalst, Edegem, Genk en Harelbeke. Daarnaast waren ook Interleuven, VVSG en LNE vertegenwoordigd.

Doel van de focusgroep was om de studie toe te lichten en de beknopte takenlijst te bespreken. Daarnaast werd gevraagd om taken te noemen die niet ondergebracht konden worden in de

voorgestelde structuur van de takenlijst. Op die manier konden vergeten thema's (bv. volksgezondheid) worden aangevuld.

Er werd ook aan MICOM gevraagd hoe andere diensten die bezig zijn met milieutaken bevraagd moeten worden. Het blijkt niet aangewezen om aan andere diensten te vragen om hun tijdsbesteding voor milieutaken op te geven, noch om aan de milieudienst te vragen om de tijdsbesteding van andere diensten in te schatten. Dit kan immers leiden tot een aanzienlijke foutenmarge. MICOM beveelt aan om geen tijdsbesteding van andere diensten in te schatten in het kader van dit onderzoek. Het is daarentegen wel relevant om door de milieudienst te laten aankruisen welke taken door andere diensten gedaan worden (en eventueel door welke dienst).

Er wordt gevraagd te waken over de betrouwbaarheid van de gegevens die bekomen zullen worden via de websurvey. De differentiatie tussen gemeenten op het vlak van organisatie van milieudiensten en takenuitvoering is de laatste jaren immers steeds meer gedifferentieerd.

2.4 Structuur van de takenlijst

Uit de interviews en focusgroep hebben we begrepen dat de milieudiensten van de 308 gemeenten in Vlaanderen een zéér heterogene groep zijn en dat de variabiliteit de laatste jaren nog gegroeid is. Niettemin hebben we getracht om een indeling voor de takenlijst te vinden waar iedere gemeente zichzelf (en haar taken) in zou moeten kunnen terugvinden.

Als vertrekpunt zijn de thema's genomen zoals ze beschreven staan in de Samenwerkingsovereenkomst. Deze taken hebben we aangevuld met informatie uit de andere bronnen zoals hierboven beschreven. Het resultaat is een gedetailleerde lijst van meer dan 200 taken³ die verband houden met de milieudienst. Om de lijst hanteerbaar en presentabel te maken, werden een aantal keuzes gemaakt.

Van bij de start van het onderzoek werd duidelijk dat er verschillende vertrekpunten zijn om een takenlijst in te delen: vanuit een reeks van (milieu)*thema's* (bv. afval, water) of vanuit een aantal *takencategorieën*, los van de thema's (bv. administratie, sensibilisatie).

Afhankelijk van het doel van de takenlijst, zal een verschillend uitgangspunt gehanteerd worden. Zo is het aangewezen dat gemeenten die aan tijdschrijven doen in het kader van dit onderzoek een meer gedetailleerde takenlijst ter beschikking krijgen dan de gemeenten die de webenquête invullen.

2.4.1 Exhaustieve lijst op basis van thema's

Uit de Samenwerkingsovereenkomst en het gesprek met een aantal leden van de Milieucommissie van VVSG (MICOM) is gebleken dat de milieudienst in heel wat gemeenten is georganiseerd rond thema's. Binnen grotere gemeenten hoort een thema toe aan een bepaalde medewerker, die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van verschillende takencategorieën rond dit thema. Het is dan ook nodig om het onderscheid naar milieuthema's in te brengen in de takenlijst, zodat de lijst ook begrijpbaar en hanteerbaar is voor de ambtenaren die deelnemen aan het tijdschrijven.

De lijst is opgebouwd uit verschillende tabbladen volgens een aantal thema's:

- Thema's Samenwerkingsovereenkomst (afval, water, hinder, energie, mobiliteit, natuur, bodem, duurzame ontwikkeling en milieuverantwoord productgebruik)
- Algemeen en themaoverschrijdend: dit zijn taken die de verschillende milieuthema's overkoepelen of algemene milieutaken die door de milieudienst worden uitgevoerd. Het

gaat bijvoorbeeld over de opmaak van het Milieubeleidsplan (MBP) of de personeelsplanning van de dienst.

- MV VLAREM: dit zijn taken in verband met de milieuvergunningen in het kader van VLAREM. Die horen niet thuis bij een ander thema maar vormen toch een belangrijk aandeel in de belasting van de milieudienst. Andere vergunningen (bijvoorbeeld natuur- en kapvergunningen) kunnen daarentegen wel horen bij een specifiek thema (bijvoorbeeld "natuur").
- Andere thema's: dit zijn taken voor thema's die niet noodzakelijk direct verbonden zijn met milieu of duurzame ontwikkeling. In veel gemeenten worden deze taken echter vaak uitgevoerd door de milieudienst. Belangrijke voorbeelden zijn landbouw, veiligheid en rampenplanning, ontwikkelingssamenwerking

De *exhaustieve takenlijst* bevat meer dan 200 taken en heeft dus een relatief grote mate van detail. Anderzijds dienen we op te merken dat deze lijst ondanks de benaming niet normatief noch absoluut exhaustief is. Sommige gemeentelijke milieudiensten voeren misschien nog andere taken uit terwijl andere milieudiensten met een beter afgelijnd takenpakket kunnen belast zijn. De lijst geeft in de eerste plaats een overzicht van de taken die vaak bij de milieudiensten terecht komen, deels omdat dit milieutaken zijn en deels omdat dit zo volgt uit de gemeentelijke organisatie.

2.4.2

Beknpte lijst op basis van takencategorieën

Daarnaast voelden we de nood om het grote aantal detailtaken om redenen van overzichtelijkheid te reduceren en een aantal types (categorieën) van taken, die voor veel thema's steeds weer terugkomen, te groeperen.

Deze manier van ordenen heeft ons gebracht tot het formuleren van een tweede beknpte lijst met een gereduceerd aantal takencategorieën (zie Bijlage 1). Elke actie die de milieudienst uitoefent, kan ondergebracht worden in één enkele takencategorie. In de kolom 'toelichting' van deze lijst, geven we voorbeelden en specificaties om te vermijden dat er taken zijn die door verschillende gemeenten in verschillende categorieën zouden worden ondergebracht.

Deze 24 categorieën hebben we daarnaast nog eens gegroepeerd in 7 'groepen', dit vooral om achteraf op overzichtelijke wijze te kunnen rapporteren:

1. Opmaak van plannen

- opmaak van gemeentelijke plannen en reglementen: alle acties in het kader van het opmaken van (subsidie)reglementen, actieplannen, milieubeleidsplannen, jaarplannen.
- bijdrage leveren aan plannen van andere overheden: advies/informatie/overleg met betrekking tot plannen van provincie, gewest, bekkencomités, wateringen, ...

2. Loketfunctie

- eerstelijnsvragen ontvangen en beantwoorden alsook ontvangen van klachten, al dan niet in het kader van vergunningen. Met vergunningen bedoelen we niet enkel milieuvergunningen, maar ook bv. natuurvergunningen en kapvergunningen.

Met eerstelijnsadvies wordt advies bedoeld zowel per telefoon, mail, brief als via het loket van het gemeentehuis, inclusief doorverwijzing naar andere diensten. Ook het ontvangen van klachten is opgenomen, wat meestal gebeurt in het kader van milieuvergunningen.

- Winkelfunctie

Dit betreft alle handelingen met betrekking tot het verkopen/voorzien van afvalstickers, compostvaten, uitleen of verhuren van materiaal.

3. Administratie

- Registratie, rapportering en het behandelen van vergunningsaanvragen
- Registratie (in MKROS of ander systeem), rapportering en het behandelen van klachten
- Inventarisaties bv. inventaris gebruik pesticiden, administratie dierenziekten, landbouwtellingen, potentieel verontreinigde gronden, KLE's, ...
- Rapportering over de uitvoering van het lokaal milieubeleid (rapportering aan OVAM, rapportering in het kader van de Samenwerkingsovereenkomst, rapportering in het kader van het pesticidendecreet)
- Organiseren van maatschappelijke participatie

Hiermee bedoelen we de MER's, plannen en andere documenten die ter inzage gelegd worden door de gemeente voor consultatie door de bevolking. Het openbaar onderzoek in het kader van de Klasse 1 en 2-vergunningsprocedure daarentegen hoort thuis onder 'registratie, rapportering en het behandelen van vergunningsaanvragen'.

Naast het ter inzage leggen wordt eveneens het voorbereiden en opvolgen van adviesraden (milieuraad, landbouwraad, MINA-Raad) opgenomen in deze categorie.

- Opvolgen van en meewerken aan studies

Het gaat specifiek om studies, enquêtes, informatieve bevestigingen door Vlaamse overheid e.d. in het kader van het milieubeleid. Het kan ook gaan om het opvolgen van MER's voor de eigen projecten. De ter inzagelegging in het kader van het openbaar onderzoek van MER's is echter begrepen onder het vorige punt.

- Afleveren van attesten (bv. attesten voor IBA's)
- Toekennen en opvolgen van gemeentelijke subsidies.

De opmaak van reglementen voor de toekenning van subsidies zijn opgenomen in de post 'opmaak van plannen - opmaak van gemeentelijke plannen'. De subsidies die worden georganiseerd door netbeheerders en intergemeentelijke verenigingen worden buiten beschouwing gelaten.

- Administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking. Deze diverse post omvat o.m.:
 - o Eigen vergunningen aanvragen, eigen subsidies aanvragen, MER eigen projecten, ...
 - o Bestekken opmaken (en vergroening van bestekken), verduurzaming aankoopbeleid, ...
 - o Bestelbons en facturen
 - o Opstellen collegepunten, verwerking en verslag
 - o Advies verlenen aan andere gemeentelijke diensten bv. stedenbouwkundige vergunningen, groenschermen bij bouwdoSSIERS, natuurgerelateerde RUPs
 - o Coördinatie containerpark, rioleringsbeleid en groenbeleid
 - o Attesten bekomen voor correcte verwerking bermmaaisel, beheer afval thuislachten, organisatie opslagplaatsen voor kleine partijen vervuilde grond, ...
 - o Eigen projecten en initiatieven (bijvoorbeeld trage wegen of natuurinrichting of projecten zwervkatten, duiven, hondenpoep, dieren crisis, erosieprojecten, ...)
- Afsluiten, overleg en opvolgen van samenwerkingsverbanden

Hieronder valt het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten met o.a. intergemeentelijke verenigingen, regionale landschappen, rioleringsmaatschappijen, netbeheerders, kringloopcentra en politie.

4. Monitoring

- Staalnames water, lucht, bodem, geluid, andere
- Milieutoetsen: toetsen van plannen en projecten (bv. watertoets, sneltoets mobiliteit, pesticidentoets)
- Meten van milieuprestaties bv. milieubarometer, energieprestaties, energie- en waterboekhouding

5. Handhaving

- Toezicht, controle en handhaving, zowel binnen als buiten het kader van vergunningen:
 - o Plaatsbezoek, overleg, contacten leggen, bemiddelen, PV's opmaken, doorsturen naar andere instanties, communicatie in de loop van het proces, ... op eigen initiatief of n.a.v. klacht
 - o Sluikstorten, sluiklozen, sluikverbranden, correct meegeven van huisvuil, gevaarlijke afvalstoffen, mestdecreet, legionella, vrije velddelicten, bodem, geluid, beheer IBA's, KWZI's, scheiding DWA en RWA, ... op eigen initiatief of n.a.v. klacht

6. Sensibilisatie

- Passieve informatie en sensibilisatie. Verspreiden van informatie via de gemeentelijke informatiekanalen: dorpskrant, gemeentelijk infoblad, website, affiche,...
- Actieve informatie en bewustmaking: projecten, themadagen en campagnes, inclusief organiseren van opleidingen (compostmeesters en ook voor andere medewerkers intern)

7. Algemeen management

- Overleg met andere overheden en organisaties
Dit kan bestaan uit intergemeentelijk overleg, met provincies, VVSG, MILO, ... maar het kan eveneens themagerelateerd zijn maar desondanks "algemeen" (toekomstvisie op natuur, water of andere thema's binnen SO, ...).
- Intern overleg
Dit kan bestaan uit algemeen overleg binnen de milieudienst en met andere diensten van de eigen gemeente, inclusief overleg met de milieuschepen maar het kan eveneens themagerelateerd zijn maar desondanks "algemeen" bv. wanneer met andere diensten wordt overlegd om beter te kunnen samenwerken voor water- of mobiliteitsprojecten.
- Volgen van opleiding bv. rond Vlarembekwaamheid, time management, informatica, ...
- algemene coördinatie en personeelsbeleid
Dit omvat HRM, personeelsplanning milieudienst, allocatie Mina-werkers. Een andere belangrijke post is de begroting en financiële rapportering van de milieudienst.

2.4.3 Lijst tijdschrijven

De leden van MICOM zijn voorstander van een lijst die in eerste instantie uitgaat van milieuthema's, met per milieuthema een aantal relevante categorieën. Dit komt overeen met de exhaustieve lijst, waarbij per categorie niet alle detailtaken aangegeven staan, maar slechts een aantal voorbeelden. Dit noemen we de 'lijst tijdschrijven'.⁴

Daarnaast is het van belang dat de exhaustieve lijst bij het raadplegen van gemeenten ter beschikking gesteld wordt ter consultatie, zodat zij een overzicht hebben van alle taken.

2.4.4 Taakindeling binnen webenquête

Terwijl het tijdschrijven tot doel heeft om op detailniveau inzicht te krijgen in de tijd besteed aan deeltaken, is er in de webenquête een vraag toegevoegd die op een meer geaggregeerd niveau de werklust nagaat die bepaalde categorieën taken met zich meebrengen.

Binnen de enquête wordt gevraagd om de top 5 van thema's te geven die in de milieudienst de grootste werklust geven. Voor elk van deze 5 thema's dient aangegeven te worden welke 4 types taken het meeste werklust bezorgen. De types taken vormen een afgeleide van de beknopte lijst, waarbij een aantal categorieën samengevoegd zijn om de enquête overzichtelijk te houden:

1. opstellen van reglementen en beleidsplannen
2. bijdrage leveren aan plannen van andere overheden
3. loket-en winkelfunctie
4. behandelen van klachten
5. inventarisatie en monitoring
6. toekennen en opvolgen van subsidies
7. toezicht, controle en handhaving
8. sensibilisatie
9. overleg met andere overheden en organisaties
10. intern overleg
11. algemene coördinatie, personeelsbeleid, financieel beleid
12. administratie eigen naleving wetgeving
13. andere administratie
14. andere taken

Binnen de webenquête wordt dus een lijst van taken gehanteerd die een indeling in thema's combineert met een indeling in categorieën (afgeleid van de 'beknopte lijst').

⁴ Net als de exhaustieve lijst, is de lijst tijdschrijven te uitgebreid om op te nemen in de tekst en wordt ze bijgevoegd als een apart bestand.

3 Tijdsbesteding van milieudiensten en factoren die een invloed hebben op deze tijdsbesteding

Het doel van deze fase van het onderzoek is tweeledig. Via intensieve sessies met een beperkt aantal deelnemers (focusgroepen) werd nagedacht over factoren die een invloed zouden kunnen hebben op de werklast van een gemeentelijke milieudienst. De voornaamste bevindingen en het verloop van deze vergaderingen wordt besproken in sectie 3.1. In Fase 4 van het onderzoek (statistische verwerking) moet later geëvalueerd worden in welke mate de factoren een verklarende rol vertolken. De tweede doelstelling van deze fase 3 was vooral gericht op het in kaart brengen van de actuele taaklast van de gemeenten en de visie van de gemeenten op bepaalde specifieke items. Sectie 3.2 bespreekt de resultaten van een grootschalige bevraging van de gemeentelijke milieudiensten. Het belang van deze survey is vooral de betrokkenheid van veel gemeenten, zodat een representatief beeld wordt verkregen van de praktijkinvulling van de milieudiensten in Vlaanderen. Sectie 3.3 beschrijft het proces van tijdschrijven dat parallel aan de websurvey werd uitgevoerd. Op basis van deze oefening (tijdschrijven uit het heden en het verleden) wordt op een alternatieve manier getracht om de relatieve tijdsbesteding van gemeenten in kaart te brengen.

3.1 Focusgroepen

Twee focusgroepen werden georganiseerd in samenwerking met GEMPA (5 juni in Edegem) en de provincie Oost-Vlaanderen (16 juni in Oudenaarde).⁵ De deelnemers waren personeelsleden van de verschillende milieudiensten in de regio. Er werd gestreefd naar een mix van mensen uit grote en kleine gemeenten. Elk van de focusgroepen werd door een tiental personen bijgewoond.

De volgende onderwerpen kwamen aan bod tijdens de focusgroepen:

- De manier waarop de milieudienst georganiseerd is
- Aanduiding van thema's en taken met grootste werkbelasting
- Inzicht krijgen in de uitvoering van niet-milieutaken door de milieudienst
- Identificatie van factoren die de taakbelasting zouden kunnen verklaren
- Bepalen van de piekmomenten van werkdruk op jaarbasis
- Inschatting van voldoende of onvoldoende personeelsbezetting op de gemeentelijke milieudienst
- Oplijsting van taken die niet of onvoldoende worden uitgevoerd als gevolg van een personeelstekort
- Varia: andere knelpunten met betrekking tot taakbelasting of personeelsbezetting

3.1.1 Bevindingen uit de focusgroepen

Een van de vaststellingen uit de focusgroepen is dat – zoals we al wisten - milieudiensten op heel diverse wijze zijn georganiseerd. Van diensten, die bestaan uit één persoon die naast milieutaken ook veel niet-milieutaken op zich neemt, tot milieudiensten bestaande uit een heel team van medewerkers rond duidelijk afgebakende thema's. De duurzaamheidsambtenaar maakt in sommige gevallen wel, en in andere gevallen geen deel uit van de milieudienst. Enkele malen kwam het belang van de administratieve ondersteuning naar voor, die als cruciaal wordt beschouwd voor het efficiënt functioneren van de milieudienst. Het functieniveau van de milieuumbtenaar zou A moeten

⁵ Dank aan GEMPA, provincie Oost-Vlaanderen, CAPLO en de gemeenten Edegem en Oudenaarde voor hun inspanningen inzake werving van gemeente, praktische organisatie, uitnodigingen, aanwezigheid, accommodatie en catering.

zijn, o.a. omwille van de moeilijkheidsgraad van Vlarem. De meeste taken die verband houden met handhaving, kunnen quasi uitsluitend door een niveau A worden uitgevoerd. Een duurzaamheidsambtenaar zou minimaal B-niveau moeten hebben, terwijl een administratieve kracht bij voorkeur minimaal een C-niveau moet hebben. Er wordt opgemerkt dat bij sommige aanwervingen op een bepaald niveau iemand wordt aangeworven die een te hoog diploma heeft; deze persoon zou eigenlijk op een hoger niveau moeten betaald worden.

Enkele mensen maken ook melding van problemen door de strikte hiërarchische opdeling in functieniveaus. Het hoofd van een dienst zal niet graag iemand aanwerven die een hoger niveau heeft dan hij/zij zelf. Hierdoor worden noodzakelijke aanwervingen soms uitgesteld.

Ten slotte vindt men, naast het niveau en het diploma, ervaring eigenlijk even belangrijk. Iemand pleit ervoor om te kijken naar de competenties van een persoon in plaats van enkel naar zijn diploma.

De thema's die in de focusgroepen naar voor kwamen als thema's met grote werklast zijn milieuvergunningen, hinder, afval en thema-overschrijdende zaken, zoals de Samenwerkingsovereenkomst, projecten, de begroting, advies aan milieubeleidsplannen en interne samenwerking.

Er werd ook gepolst naar de factoren die volgens de deelnemers van de focusgroepen de minimale bezetting van een milieudienst bepalen:

- Inwonersaantal
- Politieke samenstelling van het schepencollege
- Intekening in de Samenwerkingsovereenkomst
- Types van bedrijven op het grondgebied
- Historische vervuiling
- Aantal klachten
- Verstedelijkingsgraad
- Type van inwoners (aantal allochtonen, socio-economische achtergrond,...)
- Ruimtelijke ordening – landgebruik
- Aantal en oppervlakte openbare gebouwen
- Oppervlakte van de gemeente
- Aantal kernen

De rijkdom van de gemeenten wordt niet geacht een bepalende factor te zijn.

De meeste milieudiensten werken samen met andere diensten, organisaties en bestuursniveaus voor de uitvoering van een aantal milieutaken. De technische dienst neemt een aantal taken op zich, zoals water, mobiliteit, gebouwenbeheer, rioleringsbeleid en soms zelfs afval. De dienst ruimtelijke ordening doet in sommige gemeenten de communicatie met notarissen, of voor dossiers over boscompensaties, planMER's, landschappen,... Enkele mogelijke taken van de intergemeentelijke vereniging zijn sensibilisatie en exploitatie van het containerpark, DIFTAR, veiligheid en keuring, rioolbeleid en administratieve sancties, aankoop compostvaten, ... Er wordt gezegd dat de werking van (en de samenwerking met) intercommunales erg divers is: sommige bieden een brede waaier aan diensten aan, andere niet.

Andere organisaties waarmee soms wordt samengewerkt zijn regionale landschappen, bosgroepen, brandweer, waterschappen, politie, OCMW, provincie, privé-bedrijven en gewestelijke instanties, zoals VMM, OVAM, ANB, VLM, VEA en LNE.

Daarnaast voeren milieudiensten soms ook niet-milieutaken uit, zoals rampenplanning, landbouwtelling, strafregister, aankoop, taxivergunningen, plagen, aankoop van

schoonmaakproducten, aankoop van dienstfietsen. Hier en daar werd de milieudienst al eens 'de vuilnisbak' van de gemeentelijke diensten genoemd: alles wat maar enig raakvlak heeft met milieu wordt naar de milieudienst geschoven.

De werkdruk van de milieudiensten is de laatste jaren toegenomen; er wordt melding gemaakt van heel wat overuren. Een aantal gemeenten geeft aan dat ze met een personeelstekort kampen. Taken die worden afgeschoven wegens personeelstekort zijn vaak gerelateerd aan handhaving en monitoring waar vooral plaatsbezoeken worden opgeofferd. Enkele deelnemers suggereren dat de controlefunctie beter ergens anders zou liggen dan bij de gemeentelijke milieuambtenaar, bvb. bij het gewest of de provincie. Een goede verstandhouding is immers belangrijk om als milieudienst een goed resultaat te halen.

3.2 Websurvey

3.2.1 Opmaak en doelstelling van de enquête

Eén van de doelstellingen van dit project is om een analyse te maken van de correlatie tussen enerzijds de werklast van milieudiensten en de personeelsbezetting (afhankelijke variabele) en anderzijds gemeentelijke kenmerken. Tijdens het MICOM, de focusgroepen en de oriënterende interviews is een lijst naar voor gekomen met mogelijke verklarende factoren. In deze fase van het onderzoek is data verzameld over deze verklarende factoren op het niveau van de gemeenten. Veel data over verklarende factoren is reeds beschikbaar bij het Nationaal Instituut voor Statistiek, bij CAPLO en bij GIS Vlaanderen. De webenquête is in feite een hulpmiddel om gegevens over verklarende factoren te verzamelen die tot op heden nog ontbraken.

Onderwerpen die werden bevraagd in de enquête zijn:

- Beschrijving van het personeelsbestand: meer bepaald aantal personeelsleden, de functie, functieniveau, dienstjaren, VTE
- De dienst onder welke de duurzaamheidsambtenaar werkt
- Milieutaken vs. niet-milieutaken: aangeven hoeveel VTE wordt besteed aan niet-milieutaken, zoals ICT, veiligheid en rampenplanning, landbouw, gezondheid/plagen, taxivergunningen, aankoop, financiën en andere niet-milieutaken
- Identificatie van personeelstekort en afgeschoven taken
- Percepties op overwerk, werkdruk, ondersteuning en aanwerving
- Werklastbepaling van thema's en taken
- Milieutaken bij andere diensten en organisaties
- Inschatting van werklast voor adviesraden, openbare onderzoeken, sensibilisatiecampagnes en projecten, subsidies, klachten en milieuvergunningen

De enquête is opgesteld en uitgebreid getest en verbeterd aan de hand van opmerkingen van de stuurgroep. De enquêtevorm is een webenquête die met hulp van SurveyMonkey ontworpen werd. Een link naar deze enquête werd verstuurd naar één à drie medewerkers van alle gemeentelijke milieudiensten op basis van de contactlijst verkregen van CAPLO. Dit gebeurde een eerste maal op 18 juni 2009. Vervolgens werd een reminder gestuurd op 24 juli naar alle milieudiensten die nog geen enquête hadden ingevuld, alsook naar milieudiensten die gestopt waren met het invullen van de enquête en het nadien niet meer hernomen hadden. Een tweede, gelijkaardige, reminder is gestuurd op 18 augustus. Tot slot is de enquête afgerond op 14 september om de verwerking van de gegevens te starten.

3.2.2 Resultaten van de websurvey

3.2.2.1 Respons en verloop

In totaal hebben 227 gemeenten de enquête ingevuld, waarvan 193 volledig ingevulde enquêtes en 34 gedeeltelijk ingevulde enquêtes. 4 enquêtes blijken slechts de naam van de gemeente te bevatten. Alle andere onvolledige enquêtes bevatten relevante gegevens en werden meegenomen. Dit komt overeen met een responsgraad van 72,5%.

Deze responsgraad is uitzonderlijk hoog voor een enquête in het algemeen, en ook voor een enquête bij gemeentelijke administraties; bovendien was de periode van het jaar (vakantie) niet zo gelukkig. We kunnen daarom zeggen dat de strategie die werd gevolgd door alle betrokkenen bij dit onderzoek vruchten heeft afgeworpen:

- 2 reminders (juli en augustus), die telkens een nieuwe piek aan respons opleverde;
- herhaaldelijke communicatie over het onderzoek en oproepen tot deelname aan de enquête door CAPLO, VVSG, provincies, GEMPA en de onderzoekers;
- directe contacten tussen de onderzoekers en de milieuambtenaren n.a.v. het tijdschrijven en de focusgroepen.

Mogelijks heeft ook de flexibiliteit van de webenquête de drempel verlaagd, maar dit is niet zeker. Misschien zijn er anderzijds een paar mensen uit de doelgroep voor wie dit juist een hogere drempel betekende.

In het algemeen kunnen we stellen dat het invullen van de enquête bij de meeste gemeenten vlot verliep. We kregen een vijftiental oproepen van respondenten bij wie de link naar de enquête niet werkte. Een eenvoudige technische tip loste dit probleem op. Uiteindelijk kregen we van één gemeente een ingevulde enquête op papier toegestuurd, omdat het invullen via internet niet lukte. Deze hebben we zelf in het bestand ingevoerd.

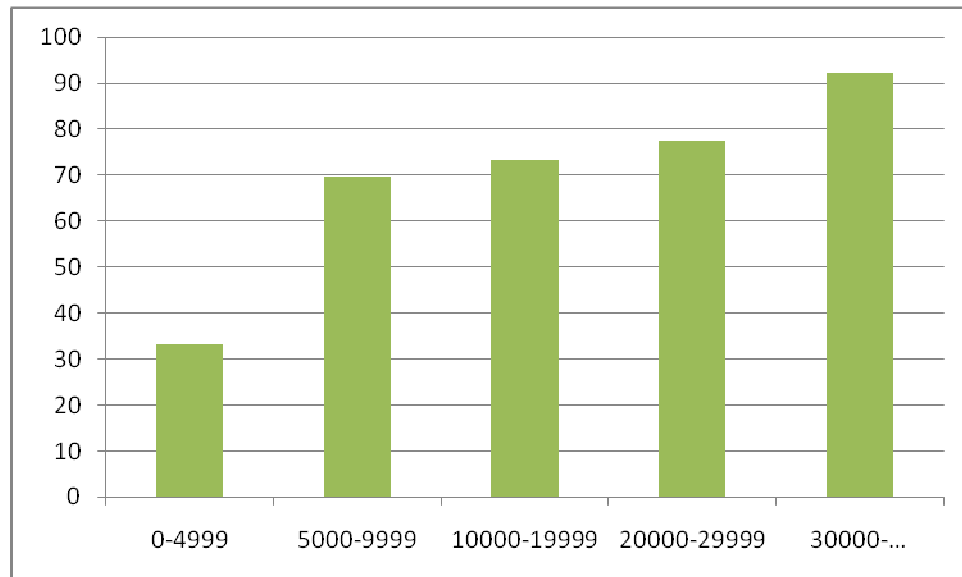
Inhoudelijk ontvingen we van een vijftal gemeenten vragen over de invulling van de '(niet-)milieutaken' en over wie nu precies wel en niet moet beschouwd worden als medewerker van de milieudienst. Al bij al hebben we maar weinig inhoudelijke vragen moeten beantwoorden.

Een aantal e-mailadressen van het CAPLO-mailbestand bleek niet (meer) te kloppen. Dit was geen probleem aangezien de mail telkens naar twee à drie mensen per gemeente werd gestuurd.

Over de non-respons hebben we de volgende (beperkte) informatie:

- Enkele gemeenten hebben aangegeven dat ze echt geen tijd hadden de enquête in te vullen.
- Eén gemeente zat in een overgangperiode waarbij er tijdelijk niet echt een milieuambtenaar was, waardoor ze de enquête niet konden invullen.

Ondanks de hoge respons is het toch interessant om even stil te staan bij de non-respons, en bijgevolg de representativiteit van de antwoordende gemeenten voor de hele populatie van 308 gemeenten. Onderstaande grafiek geeft de respons weer volgens vijf categorieën van inwonersaantallen.



Figuur 3-1: responsgraad (%) enquête, volgens inwonersaantal

Niet geheel onverwacht stellen we vast dat de respons toeneemt met het inwonersaantal: voor de categorie van de kleinste gemeenten, tot 5.000 inwoners kunnen we van een relatieve ondervertegenwoordiging spreken, met tien antwoorden op 25 bestaande gemeenten. De andere categorieën zijn ruim vertegenwoordigd.

Hoewel de ondervertegenwoordigde groep slechts 8% uitmaakt van de populatie, dienen we bij de interpretatie van de enquêteresultaten hiermee toch rekening te houden.

We gingen ook na of het intekengedrag voor de Samenwerkingsovereenkomst een correlatie vertoont met deelname aan onze enquête. Dit blijkt slechts in beperkte mate: bij de gemeenten die hebben ingetekend op het basisniveau is de respons met 56% het laagste; van de gemeenten die niet hebben ingetekend, stuurde 60% ons de ingevulde enquête terug. De respons bij de gemeenten die het onderscheidingsniveau intekenden bedraagt 79%.

Ook tussen de provincies zijn de verschillen in (non)-respons niet zo groot: van 81% voor Antwerpen tot 68% voor Limburg en West-Vlaanderen.

3.2.2.2

Analyse van de respons

Vooraleer van start wordt gegaan met de statistische analyse, worden de antwoorden op de websurvey kwalitatief geanalyseerd en geëvalueerd. Op basis van een eerste studieronde kunnen een aantal bevindingen worden geformuleerd, die in derde fase bij de aanbevelingen verder aan bod kunnen komen. Afgaand op de vrij hoge responsgraad, hebben veel gemeenten de kans gegrepen om hun visie via dit onderzoek kenbaar te maken.

De resultaten worden in een aantal stappen beschreven. We bespreken in 3.2.2.2.1 eerst de verschillende types functies aanwezig op de milieudiensten, met daarna de eigen subjectieve inschatting van de gemeenten over de bezetting (en extra VTE) van de milieudienst. In sectie 3.2.2.2.3 wordt melding gemaakt van de taken die door tijdsgebrek niet of onvoldoende worden uitgevoerd. In de volgende sectie (zie 3.2.2.2.4) komen de belangrijkste thema's en taken van de milieudiensten aan bod. Deze resultaten zijn enkel gebaseerd op de subjectieve bevraging binnen dit onderzoek. Sectie 3.2.2.2.5 geeft een opsomming van taken die de respondenten niet als milieutaken beschouwen, maar toch op de milieudienst worden uitgevoerd. In de volgende sectie wordt een overzicht gegeven van een aantal belangrijke taken binnen de milieudienst, inclusief

kwantitatieve gegevens en subjectieve beoordeling. Sectie 3.2.2.2.7 geeft voorbeelden van milieutaken die door andere diensten kunnen worden uitgevoerd. De kwalitatieve bespreking van de websurvey wordt afgerond met een aantal vaak terugkerende opmerkingen van de gemeenten.

3.2.2.2.1 Toewijzing van functies aan de milieudienst

Om de bezetting van de 'ruime' milieudiensten zo volledig mogelijk te kunnen bevragen, werd bij de vraag over het aantal VTE de mogelijkheid geboden om de optie "milieuambtenaar", "duurzaamheidsambtenaar", "administratief medewerker" of "andere functie" aan te vinken. Er werd bijkomende informatie gevraagd indien de optie andere functies werd gekozen. Uit de antwoorden blijkt dat de enquête vrij goed werd ingevuld.

Er blijken echter soms interpretatieverschillen te bestaan tussen de gemeenten als het gaat om de toewijzing van VTE aan de vooropgestelde milieutaken. Enerzijds bestaat de situatie waarin de respondenten te weinig personen toewijzen aan de gevraagde VTE van de milieudienst (bv. de Groenambtenaar werd in enkele gevallen niet opgenomen, vermoedelijk omdat werd gesteld dat (louter) uitvoerende groentaken niet werden beschouwd binnen dit onderzoek). Anderzijds maakt in sommige gemeenten "milieu" deel uit van een ruimere dienst, bijvoorbeeld grondgebiedzaken, waardoor slechts een gedeelte van de tijd aan milieu mag worden toegewezen.

Een bijkomend element voor interpretatie is de vraag of de gemeenten bij het opgegeven aantal VTE al dan niet de tijd besteed aan niet-milieutaken hebben toegewezen. Binnen dit onderzoek worden deze taken ook beschouwd als een deel van het ruime takenpakket van de milieudienst. Dit is echter geen normatief oordeel over de normale takenbundel van een gemeentelijke milieudienst, dit is louter een momentopname van taken die vaak worden uitgevoerd door de milieudienst. Slechts in een aantal gevallen kunnen we met zekerheid afleiden dat de gemeenten dit niet correct hebben geïnterpreteerd. Wanneer we vrij zeker zijn dat het aantal VTE niet correct is toegewezen, zullen we deze corrigeren op basis van beschikbare informatie van de gemeenten (via de opmerkingen in de survey) of de rondvraag die CAPLO in het voorjaar heeft gedaan⁶.

Uit de praktijk was duidelijk dat de duurzaamheidsambtenaar in het gemeentelijk organigram vaak een aparte plaats bekleedt. Aangezien de duurzaamheidsambtenaar expliciet ook deel uitmaakt van de studie, werd in de survey gevraagd om aan te geven of er een duurzaamheidsambtenaar in de gemeente actief is die niet onder de milieudienst wordt gerekend. 58 % van de 223 antwoordende gemeenten hebben een duurzaamheidsambtenaar. In 80 % van de gevallen valt die ook effectief onder de milieudienst. De rest is in 12 % van de gevallen verbonden aan een intergemeentelijke vereniging en 8 % valt binnen een andere gemeentelijke dienst.

Tot slot een kort overzicht van de extra informatie die door de gemeenten werd aangeleverd over de andere functies op de milieudienst. Zoals vooropgesteld was, is het inderdaad vaak het geval dat niet enkel de milieu- of duurzaamheidsambtenaar en administratieve medewerkers binnen de milieudienst actief zijn, maar dat ook andere functies er volwaardig deel van (moeten) uitmaken. Onderstaande functies werden meerdere keren vermeld:

- Diensthooft, coördinator milieudienst
- Vlarem-ambtenaar
- Groenambtenaar
- Technisch medewerker, laborant

⁶ CAPLO heeft in de eerste helft van 2009 via de Milieujaarprogramma's nuttige informatie inzake personeel verzameld bij de meeste Vlaamse gemeenten. Meer bepaald werd gevraagd hoeveel VTE van de milieudienst bezig waren met milieu- en natuurbeleid. Deze informatiebron wordt gebruikt om de resultaten bij te sturen wanneer een sterk vermoeden bestaat van verkeerde interpretatie door de gemeente. Daarnaast kan de informatie ook gebruikt worden om non-respons van de survey aan te vullen.

- Milieudeskundige
- Milieucontroleur
- Bioloog, ecooloog, natuurbeheerder
- Tuin- en landschapsarchitect
- Verantwoordelijke containerpark

3.2.2.2.2 Hoe sterk wordt de onderbezetting gepercipieerd?

In de survey kregen de respondenten de kans om een indicatie te geven van de taakbelasting en de bestaffing van de eigen milieudienst. Bij veel gemeenten heerst momenteel een gevoel van onderbezetting van de milieudiensten.⁷ De oorzaak van een mogelijk onevenwicht tussen enerzijds bezetting en anderzijds perceptie van taaklast kan niet worden afgeleid uit deze bevraging. Aansluitend op de vraag over de bestaffing van de milieudienst werd eveneens gepeild naar de taken die niet of minder goed uitgevoerd worden ten gevolge van een ondermaatse bezetting. Dit wordt verder besproken sub 3.2.2.2.3.

De gemeenten die geantwoord hebben, kunnen worden opgedeeld in twee grote groepen: voldoende versus onvoldoende bezetting voor de uit te voeren milieutaken. Van de 215 nuttige antwoorden verklaren 58 gemeenten (27 %) over voldoende personeel te beschikken. Meer dan 70 % van de gemeentelijke milieudiensten oordeelt dus dat ze onvoldoende bemand zijn om de milieutaken naar behoren uit te voeren. Een niet onbelangrijk deel van de onvoldoende bezette gemeenten benadrukt dat het probleem vrij nijpend is, door te stellen dat de milieudienst over ruim onvoldoende personeel beschikt. Aan de onderbezette gemeenten werd ook gevraagd wat de *should be*-bezetting van hun milieudienst zou kunnen zijn. Omdat deze extra informatie uiteraard verbonden is met de actuele grootte van de milieudienst, worden in Tabel 3-1 enkel de relatieve resultaten getoond op basis van een ruwe clustering (tweede kolom). De antwoorden hebben een uitgesproken subjectief karakter maar schetsen niettemin het heersende gevoel bij een groot aantal milieudiensten.

⁷ Sommige gemeenten bevestigen dit expliciet als opmerking binnen de survey. De communicatie tijdens dit onderzoek met VVSG en GEMPA levert dezelfde opmerkingen. Zij verwijzen beide ook naar eerdere door hen gepubliceerde nota's en onderzoeken

Tabel 3-1: Subjectieve actuele en optimale inschatting bezetting (aantal VTE) gemeentelijke milieudienst

Bent u van oordeel dat het aantal personeelsleden van uw milieudienst voldoende of onvoldoende is om de milieutaken op een goede manier uit te voeren?	gewenste verhoging van het aantal VTE	Aantal gemeenten	% aantal gemeenten
eerder onvoldoende	<=10% extra	6	3%
	10-25% extra	28	13%
	25-50% extra	48	22%
	50-100% extra	13	6%
	meer dan dubbel aantal	5	2%
Totaal eerder onvoldoende		100	47%
ruim onvoldoende	<=10% extra	1	0%
	10-25% extra	1	0%
	25-50% extra	20	9%
	50-100% extra	23	11%
	meer dan dubbel aantal	12	6%
Totaal ruim onvoldoende		57	27%
eerder voldoende		55	26%
ruim voldoende		3	1%
Eindtotaal		215	100%

Uit bovenstaande tabel kan worden geëvalueerd in welke mate de respondenten zelf de situatie als (zeer) problematisch beschouwen. Meer dan één derde van de ontevreden gemeenten ervaart de huidige bezetting als ruim onvoldoende. Er wordt in de meerderheid van die gevallen gesteld dat de huidige bezetting met minimaal een kwart moet worden verhoogd. In veel gevallen (23 gemeenten) wordt er zelfs gestreefd naar een toename met de helft of zelfs een verdubbeling van het aantal medewerkers (12 gemeenten). Voor die respondenten die antwoorden dat het huidige personeelsbestand zou moeten verdubbelen, is het raadzaam om de gegevens meer in detail te evalueren. In deze cluster bevinden zich bv. een aantal kleinere gemeenten waar de medewerker ervaart dat hij / zij momenteel slechts zeer weinig milieutaken uitvoert. Eén extra VTE genereert in die gevallen uiteraard een grote relatieve toename. Deze opmerking betekent geenszins dat extreme situaties van onderbezetting niet zouden kunnen bestaan. Bij de milieudiensten die de situatie als eerder onvoldoende beschrijven is de situatie logischerwijs iets gematigder. Drie kwart van de gemeenten van deze groep oordeelt dat er idealiter tussen 10 % en de helft meer personeel zou moeten komen.

Een meerderheid van de respondenten (56 %) is van oordeel dat het moeilijk is om nieuwe personeelsleden voor een milieudienst aan te trekken. Slechts 10% van de respondenten vindt dit 'eerder gemakkelijk'; de rest twijfelt of vindt het moeilijk. De antwoorden van de survey worden hieronder in Tabel 3-2 afgebeeld.

Tabel 3-2: Visie van de gemeenten op het vinden van nieuwe medewerkers voor de milieudienst

Vinden nieuw personeel	Aantal gemeenten	% gemeenten
eerder moeilijk	91	41%
weet niet	68	30%
erg moeilijk	33	15%
eerder gemakkelijk	22	10%
geen ingevuld antwoord	9	4%
Eindtotaal	223	100%

De milieudiensten ervaren vooral de volgende knelpunten in hun zoektocht naar nieuw personeel:

- onaantrekkelijk salaris tegenover ruime en complexe functie-inhoud
- Milieu is geen prioriteit van het bestuur
- Onvoldoende kandidaten, en vaker, onvoldoende bekwame kandidaten.
- Specialistisch takenpakket
- Er bestaat geen geschikte opleiding voor dergelijke functies. Het is moeilijk om kandidaten te vinden met ervaring (bv zowel in milieu als overheid)
- Milieutaken (bijvoorbeeld "toezicht houden") is voor weinig individuen aantrekkelijk

3.2.2.2.3

Welke taken worden niet uitgevoerd omwille van onderbezetting?

In de vorige sectie werd geschetst hoe een groot deel van de milieudiensten ervaren dat ze hun taken niet naar behoren kunnen uitvoeren. Hier wordt verder toelichting gegeven bij de milieutaken die niet of amper aan bod komen. Bij de opbouw van de survey werd ervoor geopteerd om de gemeentelijke milieudiensten de kans te geven om zo veel mogelijk informatie mee te geven. In plaats van de gemeenten een keuze op te leggen uit een voorgedefinieerde lijst, werd omwille van de diversiteit van deze diensten gekozen om vrij te antwoorden. Dit heeft geleid tot een ruime respons. 157 'ontevreden' gemeenten kregen de kans om maximaal vijf belangrijke taken op te sommen die niet of onvoldoende uitgevoerd worden.

De open antwoorden zorgen uiteraard voor een moeilijkere analyse van de antwoorden. Er werden ongeveer 500 antwoorden geëvalueerd. We hebben deze herleid tot 47 taken, thema's of ruimere groep van activiteiten. Een verdere aggregatie of groepering geeft onvoldoende weer wat de verschillende gemeenten hebben geantwoord. Anderzijds laat een hogere graad van detail niet toe om de resultaten op een gestructureerde manier weer te geven. De volgende Tabel bevat zowel taken, thema's als groepen van taken. De voornaamste bedoeling is enkel de scope van de antwoorden van de survey te schetsen.

Tabel 3-3: Niet of onvoldoende uitgevoerde taken milieutaken

# gemeenten	
Taak	Totaal
toezicht, controle en handhaving (incl plaatsbezoek Vlarem, premies, klachten, ...)	73
sensibilisatie (incl specifieke groepen bv scholen)	56
Acties en administratie SO (inclusief projecten, MJP)	28
groenbeheer en natuur(-projecten)	27
toezicht, controle en handhaving (incl plaatsbezoek Vlarem, premies, klachten, ...) - pro-actief	25
opleidingen (incl wetgeving, documentatie doornemen)	24
databanken en inventarisaties (inclusief, MV GIS)	24
Projecten en nieuwe dossiers - niet gespecificeerd	20
beheer en opvolging klachten (inclusief MKROS)	20
Advies en intensievere behandeling milieuvergunningsaanvragen (inclusief plaatsbezoek in deze fase)	20
klassement en verslagen eigen administratie	15
interne milieuzorg	15
duurzame ontwikkeling	15
(niet verplichte) taken (TIJDIG) afwerken	12
terreinbezoeken en veldwerk (niet nader gespecificeerd)	11
Varia	8
eerstelijns dienstverlening (loket)	6
andere taken dan milieu (drankvergunningen, nood- en interventieplanning, middenstand, gezondheid en plagen)	6
Water	5
voorbereiding en planning milieubeleid	5
Participatie andere overheden en organisaties (ook MER, beleidsplannen, ...)	5
Energie	4
monitoring (eigen gebouwen, thema's water en energie)	4
Mobiliteit	4
deelname bevragingen en enquêtes	3
monitoring niet gespecificeerd	3
Landbouw	3
Advies bouwvergunningen	2
Hinder	2
Begroting en budget	2
afvalpreventie en –beleid	2
Eigen subsidiedossiers	2
opmaak en opvolging specifieke plannen	2
aankoop (inclusief advies - MVP)	2
beleidsadvisering naar College toe	2
Milieubarometer	1
Samenwerking afval (afvalconcessie)	1
Taken horend tot de thema's mobiliteit, energie, natuur en DO	1
Minaraad	1
Erosiebestrijding	1
Bodem	1
Kapvergunningen	1
Vlarebo	1
Intern overleg	1
natuurvergunningen - en milieuvergunningenloket	1
monitoring natuur	1
Subsidieverlening	1

Wanneer deze tabel in detail wordt bestudeerd, dan kunnen onder andere volgende bevindingen worden geformuleerd:

- Toezicht, controle en handhaving worden het vaakst geciteerd als probleemtaak. Indien dit uitdrukkelijk werd vermeld in het antwoord van de survey, dan werd eveneens opgenomen of het al dan niet om proactieve controles gaat. Beide samen zijn goed voor meer dan 20 % van alle antwoorden (62 % van alle gemeenten). Volledigheidshalve dienen we te vermelden dat ook de plaatsbezoeken voor klachten of controles ter plaatse in het kader van subsidies (hemelwatervang, IBA's) in deze posten zijn opgenomen. Deze maken echter slechts een fractie van het totale aantal uit. Dit antwoord komt overeen met de resultaten uit de focusgroepen.
- Sensibilisatie werd ook zeer vaak geciteerd door de milieudiensten. Ruim één derde van de "ontevreden" gemeenten (12 % van alle antwoorden) zou meer tijd besteden aan sensibilisatie indien meer tijd beschikbaar was. In deze opsomming worden zelden specifieke thema's vermeld. Dit is begrijpbaar aangezien de inhoud en accenten van campagnes jaar na jaar verschillend zijn.
- Daarnaast is er blijkbaar ook te weinig tijd voor de uitvoering van de Samenwerkingsovereenkomst. Veel gemeenten zijn van oordeel dat de SO veel van hun tijd opsloort, maar tegelijkertijd bestaat het idee dat ze er onvoldoende tijd voor kunnen vrijmaken. Vermoedelijk heerst het gevoel dat de mogelijkheden van de SO niet steeds ten volle kunnen benut worden, bijvoorbeeld voor het indienen van projecten.⁸ De antwoorden van de survey laten echter niet toe om hierover gefundeerde uitspraken te doen. In de focusgroepen werd er wel gesteld dat men altijd zal proberen om genoeg inspanningen voor de Samenwerkingsovereenkomst te doen om de subsidie te krijgen. Extra inspanningen komen echter soms op de achtergrond.
- Bij de thema's zijn veel gemeenten het erover eens dat meer tijd zou moeten besteed worden aan natuur (inclusief groenbeheer). Bijna 6 % van de gemeenten vermeldt dat natuur te weinig aandacht krijgt, terwijl gebrek aan tijd voor verschillende andere thema's slechts sporadisch wordt vermeld. Naast duurzame ontwikkeling (3%) wordt interne milieuzorg ook verschillende keren vernoemd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat beide thema's moeilijk te bevatten zijn in kwantitatieve termen, en misschien daarom vaak het label 'to do' ontvangen. Dit is echter een hypothese en geen objectief resultaat uit de evaluatie van de antwoorden.
- Andere belangrijke achterwege blijvende taken zijn vooral opleidingen, databanken en klachten. Bij de databanken betreft het zeer vaak de digitalisering van de oude milieuvergunningen. Daarnaast worden ook niet verder gespecificeerde projecten, klasment en eigen administratie en niet tijdig afwerken van (minder belangrijke) taken door verschillende gemeenten vernoemd (tussen de 10 en de 15 % van de gemeenten vermeldt deze drie taken).
- Ruimer dan enkel toezichtstaken (eerste vaststelling), vormen de milieuvergunningen als geheel duidelijk het leeuwendeel van het huidige en *should be* takenpakket. Naast controle en handhaving worden immers ook de databanken en een meer intensieve adviesverlening vermeld. In totaal zijn deze taken goed voor 30 % van alle antwoorden.⁹
- Tot slot valt op te merken dat een aantal taken en thema's weinig worden genoemd. We wijzen bijvoorbeeld op de loketfunctie of ook thema's als mobiliteit, bodem, afval, hinder en energie. Dit kan wellicht betekenen dat er ofwel voldoende tijd aan besteed wordt of dat het thema (de taak) als minder belangrijk wordt gezien. Daarnaast is het mogelijk dat bepaalde respondenten een aantal thema's (mobiliteit, energie) niet als een milieutaak beschouwen.

⁸ Deze opmerking werd bijvoorbeeld geformuleerd tijdens een overleg met MICOM.

⁹ Er werd reeds gewezen op de beperkte foutenmarge door de aanwezigheid van plaatsbezoeken bij klachten en andere inventarisaties dan milieuvergunningen. De foutenmarge bedraagt slechts enkele procenten en verandert bijgevolg niets aan de bevinding.

3.2.2.2.4

Welke taken worden dan wel uitgevoerd?

Een belangrijk element binnen de websurvey was de vraag naar het belang van de verschillende taken en thema's in de huidige situatie. De gemeenten werden gevraagd om de vijf thema's aan te geven met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket, in volgorde van belangrijkheid. Binnen elk thema kon ook aangegeven worden wat de belangrijkste dagelijkse taken waren.¹⁰ In dergelijke bevraging kan onmogelijk gewerkt worden met open antwoorden om de informatie nog op een nuttige manier te verwerken. Vijf thema's en vijf taken voor alle gemeenten leiden immers tot 5000 verschillende antwoorden indien 200 gemeenten antwoorden. Daarom werd een lijst van 14 voorgedefinieerde taken opgesteld, weliswaar niet op het laagste niveau van detail (zie sectie 2.4.4). Na communicatie met een aantal gemeenten via het forum van de focusgroepen werden de antwoordopties 'andere administratie' en 'andere taken' voorzien, waardoor de gemeenten wel degelijk steeds iets konden antwoorden. Een belangrijk nadeel daarvan is de brede lading van deze antwoordopties waardoor een detailanalyse niet eenvoudig is. Sommige gemeenten hebben de inhoud ervan vrij gedetailleerd meegegeven. Anderen hebben deze opties gekozen omwille van de eenvoud en het algemene karakter.

3.2.2.2.4.1

Thema's

De antwoorden van de gemeenten werden in twee logische stappen onderzocht. In een eerste stap werden de thema's gerangschikt volgens orde van belangrijkheid en daarna werd binnen elk thema gekeken naar de meest geciteerde taken. Onderstaande Tabel 3-4 tot en met

Tabel 3-6 tonen de thema's die door de gemeenten op plaats één, twee en drie vernoemd werden.

Tabel 3-4: overzicht aantal keer dat een thema met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket als eerste werd aangeduid

aantal gemeenten	
thema 1	Totaal
Milieuvergunningen VLAREM	113
Afval	43
(leeg)	24
algemene en themaoverschrijdende taken	18
Energie	7
Hinder	6
andere thema's (al dan niet in relatie met milieu)	3
duurzame ontwikkeling	3
Natuur	3
Water	2
Mobiliteit	1
Eindtotaal	223

¹⁰ Voor een overzicht van thema's en taken verwijzen we respectievelijk naar de vroegere secties 2.4.1 en 2.4.4

Tabel 3-5: overzicht aantal keer dat een thema met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket als tweede werd aangeduid

aantal gemeenten	
thema 2	Totaal
Afval	57
milieuvergunningen VLAREM	35
Hinder	31
(leeg)	24
algemene en themaoverschrijdende taken	17
Energie	15
Natuur	10
Water	9
andere thema's (al dan niet in relatie met milieu)	9
duurzame ontwikkeling	8
Bodem	4
milieuverantwoord productgebruik	3
Mobiliteit	1
Eindtotaal	223

Tabel 3-6: overzicht aantal keer dat een thema met de grootste impact op hun dagelijkse takenpakket als derde werd aangeduid

aantal gemeenten	
thema 3	Totaal
Hinder	34
Energie	30
(leeg)	25
Afval	24
algemene en themaoverschrijdende taken	24
milieuvergunningen VLAREM	20
Natuur	14
duurzame ontwikkeling	13
Mobiliteit	11
Water	10
Bodem	8
andere thema's (al dan niet in relatie met milieu)	7
milieuverantwoord productgebruik	3
Eindtotaal	223

De belangrijkste bevinding sluit min of meer aan bij de eerste vaststelling uit de vorige sectie. De milieuvergunningen worden veruit als belangrijkste tijdsbesteding ervaren. 85% (of 168 in aantal) van de gemeenten die deze vraag heeft beantwoord, plaatst het thema milieuvergunningen in de top drie. 57% van de gemeenten stellen dat de taken verbonden met milieuvergunningen het grootste deel van hun tijdsbesteding vertegenwoordigen. In de tabellen is ook te zien dat enkel het thema afval verschillende keren wordt gerangschikt op plaats één en/of twee. Eén vijfde van de gemeenten ziet afval als het belangrijkste thema. Ruim 60 % meent dat afval bij de drie belangrijkste thema's hoort. Een diepere analyse van de antwoorden leert dat de taaklast rond het thema afval NIET lager ingeschat wordt wanneer de gemeente voor afval samenwerkt met een

intercommunale. 70 % van de gemeenten die afval in de top drie plaatst doet tevens een beroep op de diensten van een intergemeentelijke vereniging voor het thema afval. Bij de gemeenten die de grootste tijdsbesteding aan afval toekennen, doet 37 % van de gemeenten geen beroep op een intercommunale (en meer dan 60 % dus wel).¹¹

Hinder, algemene en themaoverschrijdende taken en energie zijn drie thema's die door veel gemeenten worden vermeld, maar zelden als meest tijdrovende thema. Ongeveer één derde van de gemeenten zet deze thema's in de top drie. Slechts 3 % kiest voor hinder of energie op de eerste plaats. Een kleine tien % besteedt de meeste tijd aan algemene en themaoverschrijdende taken. Opvallend is ook dat één op de tien gemeenten beweert veel bezig te zijn met andere thema's die meestal niet gerelateerd zijn aan milieu. Deze thema's komen verder nog aan bod in sectie 3.2.2.2.5. Het gaat bijvoorbeeld over landbouw, lokale economie, rampenplanning, toerisme, ...

De thema's water, duurzame ontwikkeling maar vooral mobiliteit, bodem en milieuverantwoord productgebruik worden weinig vernoemd als tijdrovende thema's. Dit sluit gedeeltelijk aan bij de ervaringen uit het tijdschrijven (zie secties 3.3.1.3 en 3.3.2.2). Het is onmogelijk om af te leiden of dit het gevolg is van het feit dat er weinig tijd kan aan besteed worden of dat binnen deze thema's effectief minder inspanningen van de milieudiensten worden verlangd. Thema's als duurzame ontwikkeling of milieuverantwoord productgebruik krijgen zelden voorrang op andere dringende taken, terwijl mobiliteit misschien vaker niet tot het takenpakket van de milieudienst hoort. Ook eerstgenoemde thema's duurzame ontwikkeling en milieuverantwoord productgebruik vallen soms onder de verantwoordelijkheid van andere gemeentelijke diensten waardoor het belang binnen het takenpakket van de milieudienst eerder laag kan zijn.

3.2.2.2.4.2 Taken binnen thema's

Na het selecteren van de thema's met de hoogste taaklast, werd de gemeente telkens gevraagd om uit een lijst van 14 "soorten taken" de meest relevante taken te kiezen. De volgorde van de keuze zorgt meteen voor een rangschikking. Een exhaustieve evaluatie van alle antwoorden is gezien de veelheid onmogelijk en niet zinvol. De analyse wordt beperkt tot de thema's en de taken die door de meeste gemeenten als dominant worden aangeduid.

Uit de vorige paragraaf volgt dat in veel gevallen de thema's 'milieuvergunningen' en 'afval' bovenaan worden gezet. Daarnaast is het ook aangewezen om meer in detail te kijken naar de taken binnen 'algemene en themaoverschrijdende taken', 'hinder' en 'energie'. Meer dan twee derde van de gemeenten vermelden deze thema's binnen de top drie. De andere thema's zijn bijgevolg vaak slechts verantwoordelijk voor een beperkt deel van de tijdsbesteding.

Administratieve taken binnen de milieuvergunningen worden niet verrassend het vaakst (29 keer op 113) op plaats 1 geselecteerd. Opvallend is wel dat bijna even vaak (27 keer) gekozen wordt voor toezicht, controle en handhaving, terwijl uit de eerdere sectie 3.2.2.2.3 afgeleid werd dat toezichtstaken onvoldoende worden uitgevoerd. Anderzijds is het best mogelijk dat in deze 27 gemeenten in de praktijk het toezicht wel degelijk op een kwaliteitsvolle manier kan worden ingevuld. De loketfunctie voor vergunningen wordt dan weer ongeveer half zo vaak op de eerste plaats gekozen. Voor nummer twee in taaklast wordt ongeveer even vaak gekozen voor loketfunctie en toezicht. Het behandelen van klachten volgt daarna. Dergelijke rangschikking van taken bevat geen informatie over de onderlinge verhoudingen van de taaklast. Een taak die als tweede wordt gekozen kan bijvoorbeeld slechts een fractie uitmaken van de voorgaande.

¹¹ Alle Vlaamse gemeenten (uitgezonderd Knokke-Heist) doen beroep op een intergemeentelijke samenwerking voor een deel van het afvalbeleid. Voor sommige verenigingen zijn dit echter louter uitvoerende taken die worden als dusdanig niet onder milieutaken beschouwd binnen het kader van dit onderzoek.

Binnen afval worden vooral de taken loket- en winkelfunctie en het behandelen van klachten vaak geselecteerd. Er is geen duidelijke voorsprong voor één van beide. Daarnaast werd ook de optie inventarisatie en monitoring (bijvoorbeeld afvalstatistieken OVAM) vaak geselecteerd. Sensibilisatie werd door de gemeenten het vaakst gekozen als nummer 3 in werklust. Opvallend is dan wel dat sensibilisatie nooit op plaats 1 en slechts door 4 gemeenten op plaats 2 werd vermeld. Dit kan erop wijzen dat deze taak vaak onder de verantwoordelijkheid van een intercommunale in plaats van de gemeentelijke milieudienst valt.

Bij de algemene en themaoverschrijdende taken is de eerstelijns dienstverlening (loketfunctie) de meest belastende taak. De gemeentelijke milieudienst fungeert als aanspreekpunt voor een zeer brede waaier aan informatie. Deze dienstverlening is vaak wellicht niet toe te wijzen aan specifieke thema's. Op de volgende plaats binnen dit overkoepelende thema volgen de reglementen en beleidsplannen en de plannen van andere overheden. Voor het thema hinder zijn vooral het behandelen van klachten en de loketfunctie belangrijk. Het opstellen van reglementen en toezicht volgen daarna. Binnen het thema energie zijn de voornaamste taken het toekennen van subsidies, de loketfunctie en sensibilisatie.

3.2.2.2.5

De gemeentelijke milieudienst als duizendpoot

In de websurvey werd aan de gemeenten gevraagd in welke mate ze zich ook bezighouden met andere thema's die niet meteen als milieuthema's beschouwd worden. In de eerste fase van dit onderzoek werden een aantal thema's geïdentificeerd waarvan de uitvoering vaak bij de milieudienst terechtkomt.¹² In de meeste gevallen kunnen deze thema's niet meteen als milieuthema worden beschouwd. De enquête peilde expliciet naar deze vooraf gedefinieerde thema's en liet daarnaast ook ruimte aan de gemeenten om extra thema's toe te voegen.

De thema's die vooraf werden gedefinieerd zijn:

- Aankoop
- Financiën
- Gezondheid / plagen
- ICT
- Landbouw
- Taxivergunningen
- Veiligheid en rampenplanning

Veel gemeenten hebben thema's en taken toegevoegd waarvan zij oordeelden dat deze niet als milieutaken beschouwd moest worden. Vanuit het perspectief van dit onderzoek hebben we de extra informatie in detail geanalyseerd en sommige antwoorden van gemeenten moesten worden gecorrigeerd. Een aantal respondenten heeft immers geïnterpreteerd dat bijvoorbeeld administratie en coördinatie van de groendienst niet als milieutaak wordt gezien binnen dit onderzoek. Deze interpretatie is wellicht geïnspireerd op de vermelding bij de vraagstelling dat **uitvoerende** taken van bijvoorbeeld de groendienst of bij de aanleg van riolering geen milieutaken van de milieudienst zijn. De antwoorden van de gemeenten konden vaak worden bijgesteld op basis van de extra informatie die ze in het tekstvak hadden toegevoegd.

¹² Hier wordt vooral verwezen naar overlegmomenten met MICOM, de focusgroepen en publicaties van bijvoorbeeld GEMPA of VVSG.

De meest vermelde andere thema's worden hierna opgesomd en er kan met andere woorden worden besloten dat de milieudienst hieraan tijd spendeert:

- Lokale economie, middenstand, socio-economische vergunningen
- Secretariaat gemeenteraadscommissie
- Circus, kermissen
- Sport en recreatie
- Toerisme
- Loketfunctie ruimtelijke ordening of stedenbouw
- Huisvesting, onbewoonbaarheid, leegstand en verkrotting
- Dierenwelzijn
- Jacht, visserij (onder andere vergunningen)
- Vergunningen (vuurwerk, kansspelen, drank, ...)

Verschillende gemeenten hebben in deze fase de expliciete opmerking gemaakt dat de milieudienst vaak gezien wordt als "vuilnisbak" voor taken die niet meteen ergens anders thuishoren.¹³

In een volgende stap werden de kwantitatieve inschattingen voor niet milieutaken verder geanalyseerd. Het belang van deze taken werd uitgedrukt ten opzichte van het vermelde aantal VTE ter beschikking in de milieudienst, inclusief de duurzaamheidsambtenaar. Er dient opgemerkt te worden dat een beperkt aantal gemeenten de belasting met niet-milieutaken hoger inschat dan het beschikbaar aantal VTE. Deze outliers worden buiten beschouwing gelaten.

Tabel 3-7: Belang van niet milieutaken

niet milieu versus opgegeven VTE	Aantal gemeenten	% gemeenten	Cumulatief %
<=10%	40	20%	20%
10-25%	72	35%	55%
25-50%	59	29%	84%
50-100%	32	16%	100%
Eindtotaal	203	100%	100%

Meer dan de helft van de antwoordende gemeenten stelt dat maximaal een kwart van de taken niet aan een milieuthema gerelateerd zijn. Eén vijfde oordeelt dat ze minder dan 10 % van hun tijd besteden aan thema's die niet milieugerelateerd zijn. Daartegenover schatten bijna evenveel gemeenten (16 %) dat de milieudienst meer dan de helft van de tijd besteedt aan niet-milieutaken.

Wanneer de grootte van de gemeenten (aantal inwoners) in de analyse wordt betrokken, dan blijken 60 % van de gemeenten met minimaal 10.000 inwoners minder dan een kwart van de tijd te besteden aan niet-milieutaken. Bij de kleinere gemeenten kan het omgekeerde worden vastgesteld: 60 % van die gemeenten stelt dat ze minimaal een kwart van de tijd bezig zijn met niet-milieutaken. Deze vaststelling kan aansluiten bij de praktijk waar kleinere gemeenten over een beperkter aantal diensten beschikken, terwijl ze instaan voor een gelijkaardige inhoudelijke dienstverlening.

¹³ Dit onderzoek heeft niet als doel om een normatief oordeel te vormen over taken die al dan niet door een milieudienst moeten worden uitgevoerd. Hier wordt enkel de brede scope van (extra) taken geschetst die de algemene taaklast van een gemeentelijke milieudienst kan verzwaren. Sommige taken kunnen inhoudelijk moeilijk aan een specifieke dienst worden gerelateerd, maar ze moeten binnen de gemeente door iemand uitgevoerd worden.

3.2.2.2.6 Parameterwaarden voor belangrijke milieutaken

Eén van de doelstellingen van de webbevraging bij de gemeenten was het verkrijgen van een aantal kwantitatieve gegevens in verband met belangrijke gemeentelijke taken. Zo werd aan de gemeenten gevraagd om kwalitatieve en kwantitatieve uitspraken te doen over de behandelde klachten, milieuvergunningen en toezicht, subsidies. Deze gegevens zullen bij de statistische analyse in de volgende fase van het onderzoek ook worden meegenomen. Dan wordt verder geëvalueerd of er een verband kan worden gevonden tussen de grootte en organisatie van de milieudienst enerzijds, en de scores op deze parameters anderzijds.

3.2.2.2.6.1 Klachten

De meeste gemeenten hebben een inschatting gemaakt van het aantal klachten op jaarbasis. Er werd gepeild naar het aantal klachten op de milieudienst. De klachten die door de politie worden ontvangen en behandeld maken in principe geen deel uit van deze cijfers. Absolute cijfers zijn weinig zinvol aangezien de gemeenten onderling sterk verschillen, zowel qua grootte als qua organisatie. Voor een eerste evaluatie hebben we in onderstaande tabel de gerapporteerde klachten uitgedrukt per 1000 inwoners om het effect van verschil in grootte uit te schakelen:

Tabel 3-8: aantal klachten bij de gemeentelijke milieudienst (per 1000 inwoners)

Aantal klachten	Aantal gemeenten	% gemeenten	Cumulatief %
minder dan één klacht	63	28%	28%
1 à 2 klachten	38	17%	45%
tussen 2 en 5 klachten	56	25%	70%
tussen 5 en 10 klachten	32	14%	84%
tussen 10 en 20 klachten	22	10%	94%
meer dan 20 klachten	12	5%	100%
Eindtotaal	223	100%	100%

Ruim twee derde van de gemeenten behandelt minder dan 5 klachten per 1000 inwoners. Kleine gemeenten rapporteren niet opvallend meer of minder klachten per inwoner. De gegevens bevatten geen informatie over de specifieke organisatiestructuur binnen een gemeente voor de aanpak van klachten. In sommige gemeenten zullen uiteraard meer (milieu-)klachten behandeld worden door bijvoorbeeld de politie, maar dit kan niet worden afgeleid uit de beschikbare gegevens.

3.2.2.2.6.2 Milieuvergunningen en milieutoezicht

In de survey werd gevraagd naar de perceptie van de evolutie van het aantal behandelde milieuvergunningen. De meeste gemeenten (+/- 70 %) ervaren momenteel geen wijzigingen of slechts een zeer beperkte toename in het aantal vergunningsaanvragen. Verschillende gemeenten merken wel op dat deze periode duidelijk de stilte voor de storm betekent. Ongeveer de helft van de gemeenten antwoordt dat ze onvoldoende voorbereid zijn voor de aankomende hernieuwingen van de (ARAB-)milieuvergunningen die in 2011 zullen aflopen.

Milieutoezicht wordt in gemeenten op verschillende wijzen georganiseerd. Tabel 3-9 leert dat 67 % van de 199 antwoordende gemeenten samenwerkt met de politie. In bijna één op vier gemeenten voert de milieudienst het toezicht zelfstandig uit. Een kleine minderheid stelt dat de politie dit volledig uitvoert of dat er geen milieutoezicht plaatsvindt. De analyse met de clusters op basis van inwonertal leert dat deze vaststellingen vrij eenduidig gelden voor de meeste "groottes" van

gemeenten. Enkel voor de kleinste gemeenten kan worden geconcludeerd dat het toezicht vaker enkel in handen is van de politiediensten. Slechts in twee van de vijf gemeenten met minder dan 5000 inwoners werkt de milieudienst actief mee bij toezichtstaken. Deze cluster bevat slechts vijf gemeenten, waardoor algemene conclusies onvoldoende onderbouwd zijn.

Tabel 3-9: Organisatie van het milieutoezicht binnen de gemeente

Milieutoezicht. Door wie?	Bevolking groep	aantal gemeenten	% gemeenten
de politie in samenwerking met de milieudienst	<5000	2	1%
	5.000-10.000	26	13%
	10.000-15.000	35	18%
	15.000-25.000	39	20%
	25.000-50.000	24	12%
	>50.000	8	4%
<i>Totaal de politie in samenwerking met de milieudienst</i>		134	67%
enkel de milieudienst	5.000-10.000	13	7%
	10.000-15.000	12	6%
	15.000-25.000	14	7%
	25.000-50.000	5	3%
	>50.000	3	2%
<i>Totaal enkel de milieudienst</i>		47	24%
enkel de politie	<5000	2	1%
	5.000-10.000	3	2%
	10.000-15.000	3	2%
	15.000-25.000	1	1%
	25.000-50.000	1	1%
<i>Totaal enkel de politie</i>		10	5%
Niemand	5.000-10.000	3	2%
	10.000-15.000	1	1%
	15.000-25.000	2	1%
<i>Totaal niemand</i>		6	3%
anderen dan de milieudienst of de politie	<5000	1	1%
	25.000-50.000	1	1%
<i>Totaal anderen dan de milieudienst of de politie</i>		2	1%
Eindtotaal		199	100%

3.2.2.2.6.3

Subsidies

Drie kwart van de gemeenten merkt een toename van het aantal subsidieaanvragen in het kader van gemeentelijke subsidiereglementen. 57 % spreekt van een sterke toename in de laatste vijf jaar. Bij de oefening van het tijdschrijven (sectie 3.3.1) werd hier door sommige deelnemers ook op gewezen. Vooral subsidies binnen het thema energie maken een aanzienlijk deel uit van het tijdsbudget van de milieudienst. De vroegere initiatieven vermelden vaker subsidies binnen het thema water. Accenten van het beleid hebben dus ook een invloed op het takenpakket van de gemeentelijke milieudienst.

3.2.2.2.7

Milieutaken in andere diensten, intergemeentelijke verenigingen of privébedrijven

Een van de doelstellingen van de bevraging was het identificeren van milieutaken bij andere gemeentelijke diensten of andere partijen. De gemeenten werd expliciet gevraagd naar de inbreng van volgende partijen:

- De technische dienst
- De dienst Ruimtelijke Ordening
- De financiële dienst
- Het OCMW
- De brandweer
- Private bedrijven
- Intercommunales

Maximaal 30 % van de gemeenten stelt dat andere gemeentelijke diensten milieutaken uitvoeren. Slechts 10 % erkent een inbreng van de financiële dienst. Dit is dan vooral voor de opvolging van kosten van milieudossiers, bijdrage aan de begroting voor milieu of de verkoop van stickers of huisvuilzakken. Minder dan één derde van de gemeenten stelt dat de technische dienst milieutaken uitvoert binnen de thema's water en energie. Medewerkers van de technische dienst kunnen fungeren als energieverantwoordelijke of voeren terreincontroles uit in het kader van bijvoorbeeld energiepremies of subsidies voor hergebruik van hemelwater. Ongeveer een kwart van de gemeenten wijst milieutaken toe aan het OCMW, de brandweer, de dienst ruimtelijke ordening of private bedrijven. Op deze laatste wordt soms een beroep gedaan voor staalnames of specifieke plannen of projecten. Het OCMW levert in sommige gevallen energiesnoeiërs. Binnen het kader van dit onderzoek zijn we geneigd om dit niet als milieutaak te beschouwen en eerder als uitvoerend. Meerdere gemeenten merken op dat het inschatten van het milieurelevante aantal VTE op deze andere diensten uiterst moeilijk en variabel is.

Ongeveer twee derde van de antwoordende gemeenten (150) doet een beroep op de diensten van de intercommunales. De gemeenten werden ook gevraagd om aan te duiden binnen welke domeinen de intergemeentelijke vereniging ondersteuning bood. Het thema afval wordt bijna door al deze gemeenten (gedeeltelijk) uitgevoerd door de intercommunale. Andere thema's worden minder vaak overgedragen en in verschillende gevallen gaat het om taken voor sensibilisatie.

Tabel 3-10: Belang van de thema's waarvoor de gemeenten een beroep doen op intercommunale diensten

Thema	% van aantal gemeenten dat beroep doet op de diensten van een intercommunale
afval	89%
energie	26%
water	25%
vergunningen	25%
duurzame ontwikkeling	18%
milieuverantwoorde producten	17%
andere thema's / themaoverschrijdend	11%
hinder	9%
bodem	7%
natuur	6%
mobiliteit	3%

3.2.2.2.8

Evolutie van de werkdruk

Bijna 90 procent van de antwoordende gemeenten ziet een toename van de werkdruk de laatste jaren. 68 procent spreekt zelfs van een sterke toename. Dit bevestigt wat uit de focusgroepen ook naar voor kwam. Verschillende gemeenten merken expliciet op dat het takenpakket ruimer en moeilijker wordt (wijzigende en meer uitgebreide wetgeving, decentralisatie), terwijl weinig milieudiensten over extra capaciteit kunnen beschikken.

Tabel 3-11: evolutie van de werkdruk binnen de milieudienst

evolutie werkdruk	Aantal gemeenten	% gemeenten
sterk toegenomen	145	68%
een beetje toegenomen	46	21%
ongeveer stabiel gebleven	6	3%
een beetje afgenomen	2	1%
sterk afgenomen	3	1%
weet niet	12	6%
Eindtotaal	214	100%

3.2.2.2.9

Visie van de gemeentelijke milieudiensten: knelpunten en opmerkingen

Afsluitend bij de bevraging werd aan de gemeenten gevraagd of er bepaalde knelpunten moeten vermeld worden die niet in de survey aan bod waren gekomen. Daarnaast kregen ze ook de kans om algemene opmerkingen te formuleren over de survey als geheel. Verschillende gemeenten hebben de kans gegrepen om hun visie mee te delen. Onderstaande opsomming toont de meningen die het vaakst terugkeren. Het is immers weinig zinvol en buiten de doelstellingen van deze studie om een exhaustieve lijst van opmerkingen te integreren:

- Milieudiensten krijgen steeds bijkomende taken terwijl loonbarema's al vele jaren bevroren liggen. Vroeg of laat barst deze ongelijke trend open als er niet wordt ingegrepen.
- Milieugerelateerde materie op de milieudienst is zeer ruim en divers. Zowel vragen als antwoorden moeten vaak worden genuanceerd en kwantitatieve gegevens zijn moeilijk correct in te schatten, bijvoorbeeld aantal VTE die andere diensten aan milieutaken besteden.
- Zeer degelijke vragenlijst
- De vragenlijst was (iets te) sterk gestructureerd. Milieudiensten zijn ook zeer verschillend zodat op basis van de vragenlijst moeilijk algemene knelpunten zullen kunnen worden afgeleid.
- Milieudiensten worden nog steeds stiefmoederlijk behandeld door andere diensten.
- De antwoorden op de vragenlijst geven niet de werkdruk weer die rust op de milieudiensten.
- Het is onlogisch dat thema's boven taken worden gesteld. Vaak moeten gemeenten die niet met de Samenwerkingsovereenkomst vertrouwd zijn raden waar bepaalde taken onder vallen. Bijvoorbeeld pesticidenreductie binnen het thema water. Dit is niet steeds duidelijk wanneer men niet vertrouwd is met de Samenwerkingsovereenkomst.
- Gemeentelijke milieudiensten krijgen jaarlijks nieuwe taken te verwerken die veel extra inspanningen vragen. Voorbeelden hiervan zijn de zoneringsplannen (2008), het energie- en waterverbruik van gemeentegebouwen (2009), nieuwe handhavingsdecreet, mobiliteitsplanning, patrimoniumbeheer, wijzigende en steeds uitbreidende wetgeving. Vooral voor kleine gemeenten is het moeilijk om dit alles rond te krijgen, mede doordat de milieudienst vaak relatief meer andere taken dan milieu erbij dient te nemen.

- Sommige uitgevoerde taken zijn overbodig omdat er een dubbele rapportering bestaat. De landbouwtelling en groententelling bevat gegevens die door de landbouwers ook aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) worden gerapporteerd.
- Een belangrijk knelpunt is het gebrek aan geschikt personeel en het hoge personeelsverloop. Soms wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat de gemeente niet beschikt over een ambtenaar met bekwaamheidsbewijs.
- Onverenigbaarheid van enerzijds adviesverlening binnen vergunningendossiers en anderzijds toezichthoudende taken.
- De milieudiensten worden overspoeld met taken die niet veel te maken hebben met milieu.
- Met de huidige bezetting is er geen ruimte voor een ambitieus milieu – of duurzaamheidsbeleid.
- Gemeenschappelijke loketfunctie voor milieu en andere diensten creëert aanzienlijke extra taaklast. Men moet voldoende kennis opbouwen over bijvoorbeeld wetgeving inzake ruimtelijke ordening of fiscaliteit van bijvoorbeeld subsidies (renovatiepremie) voor een kwalitatieve eerstelijns dienstverlening.
- Nood aan administratieve ondersteuning
- De opvolging van de Samenwerkingsovereenkomst komt onvoldoende aan bod in de enquête. Dit vergt nochtans veel tijd van de milieudiensten. Voor gemeenten die de Samenwerkingsovereenkomst nog niet ondertekend hebben, is de instapdrempel vaak te hoog.
- Onevenwicht statuut milieuambtenaar en duurzaamheidsambtenaar.
- De lokale overheid als eerste aanspreekpunt levert veel extra werk op. De kortere afstand tot de burger wordt vaak als argument gebruikt om taken af te schuiven naar lagere niveaus.
- Administratieve vereenvoudiging geldt vaak enkel voor de private partijen, niet voor de behandelende overheid.
- Het college bepaalt de prioriteiten voor milieubeleid, niet de milieudiensten zelf.

3.3 Tijdschrijven

3.3.1 Tijdschrijven in het kader van dit onderzoek

In deze fase van het onderzoek werd tijdschrijven georganiseerd bij een aantal bereidwillige gemeenten. Enerzijds was dit een alternatieve manier om het takenpakket van de milieudiensten in kaart te brengen. Daarnaast was het de bedoeling om inzicht te verwerven in de tijdsbesteding van een gemeentelijke milieudienst. Hierbij was het niet de bedoeling om te komen tot uniforme en algemene resultaten, maar veeleer om de bestaande resultaten te toetsen en te helpen verduidelijken, alsook om vaak geciteerde knelpunten voor gemeentelijke milieudiensten in kaart te brengen. Parallel werd ook getracht om historische resultaten van tijdschrijven te analyseren en te vergelijken met de nieuwe gegevens binnen dit onderzoek (sectie 3.3.2).

We beschrijven achtereenvolgens in 3.3.1.1 de aanpak van het proces van tijdschrijven, de moeilijke invulling van dit proces om diverse redenen (zie 3.3.1.2) en de kwalitatieve resultaten van dit onderzoek (zie 3.3.1.3).

3.3.1.1 Proces van tijdschrijven

3.3.1.1.1 Werven van deelnemers

Via verschillende kanalen werden de gemeenten op de hoogte gebracht van dit onderzoek. In de nieuwsbrieven en andere communicatie van CAPLO en via de communicatiekanalen van VVSG en van de provincies werd een oproep gelanceerd aan de gemeenten om zich kandidaat te stellen om deel te nemen aan tijdschrijven binnen dit onderzoek. De respons op deze oproep was uiterst beperkt. Extra inspanningen om gemeenten te overtuigen door VVSG, de provincies en GEMPA leverden uiteindelijk 12 geïnteresseerde gemeenten. Bij de eerste communicatie om concreet van start te gaan, hebben 5 gemeenten afgehaakt. De redenen hiertoe waren ofwel tijdsgebrek, ofwel onbegrip voor de gekozen periode (vakantie, lagere belasting in zomermaanden) ofwel de wens vanuit het bestuur om zich te richten op andere prioriteiten. De onderzoekers rekenden erop dat 7 gemeenten uiteindelijk de oefening zouden aanvatten. Tijdens de looptijd van het tijdschrijven werd duidelijk dat slechts vijf gemeenten effectief hebben bijgedragen tot het tijdschrijven:

- Beerse
- Grobbendonk
- Kontich
- Lint
- Ronse

3.3.1.1.2 De lijst tijdschrijven: een strak keurslijf...

Vanuit het onderzoeksteam werd gezocht naar een pragmatische aanpak om met een eerder beperkt aantal deelnemers toch redelijk wat informatie te verzamelen. De lage participatie verhoogde tegelijk het belang van informatie van tijdschrijvers in het verleden. De opzet van een takenlijst moest dus aan een aantal voorwaarden voldoen om informatie uit het verleden mee te kunnen evalueren. Er werd voor gekozen om de uitgebreide takenlijst als basis te nemen voor het tijdschrijven. Tegelijk werden echter extra elementen aan de lijst toegevoegd ten behoeve van de verwerking en de interpretatie van de resultaten.

Voor de structuur van de lijst voor tijdschrijven verwijzen we naar de lijsten van fase 1 (sectie 2.4¹⁴). Voor het tijdschrijven werden de exhaustieve lijst en de beknopte lijst met groepen en categorieën gecombineerd tot een lijst tijdschrijven. De onderzoekers zijn er immers van overtuigd dat dit de enige manier is om de vele verschillende interpretaties enigszins op een gelijke noemer te plaatsen. Om de praktische werkbaarheid voor de deelnemende gemeenten te behouden, werd ervoor geopteerd om nog steeds per thema te werken, omdat dit aanleunt bij de dagelijkse werking van de milieudienst.

T.o.v. de lijst tijdschrijven bestond vooraf enige weerstand, omdat de lijst te academisch was en niet eenvoudig bruikbaar. Vanuit enkele gemeenten werd voorgesteld om dagelijks de taken op te lijsten in een eigen formaat. Dit is om velerlei redenen onwerkbaar en weinig zinvol binnen dit onderzoek:

- Elke medewerker of deelnemer definieert en omschrijft een taak op een eigen manier.
- De graad van detail is willekeurig en afhankelijk van elk individu, zodat de resultaten niet of moeilijk kunnen worden geëxtrapoleerd.
- Dezelfde problemen ontstaan als met de databanken van tijdschrijven uit het verleden. Elke vergelijking tussen gemeenten is moeilijk en het zou te ver leiden om hieromtrent intensief overleg te plegen met de betreffende gemeenten..

Tijdens het proces werden van de deelnemers uiteenlopende reacties verkregen:

- “Het tijdschrijven is op deze wijze een complex gegeven omdat de diversiteit van taken of activiteiten zo groot is. Niettegenstaande de mogelijkheden bij ‘algemeen en themaoverschrijdend’ en ‘andere thema’s’, zijn er zaken waar ik moeilijk blijf mee weet...”
- “In het begin was het wat wennen, maar het loopt veel vlotter eens je de lijsten wat gewoon bent”.

Van voor de aanvang van het tijdschrijven was duidelijk dat dit geen evidente oefening was. De reacties sterken ons echter in de overtuiging dat de analytische benadering, die de gemeente als het ware in een keurslijf dwingt tijdens het tijdschrijven, geen onoverkomelijke problemen oplevert voor hen. Een belangrijke voorwaarde is uiteraard dat het tijdschrijven op geregelde tijdstippen en tijdig wordt ingevuld, zoniet wordt het onbegonnen werk om achteraf in voldoende detail te reconstrueren. We merken op dat dit voor elke vorm van tijdschrijven geldig is.

3.3.1.1.3

Begeleiding van de deelnemers

Na overleg met leden van de stuurgroep was duidelijk dat er voldoende aandacht besteed diende te worden aan communicatie, en dit voor en tijdens het tijdschrijven. De onderzoekers erkennen de moeilijkheid van deze oefening. Een exhaustieve takenlijst voor een milieudienst is immers ondenkbaar en de omschrijving van taken is steeds gevoelig aan interpretatie. De bijkomende structuur hoopte ook hieraan tegemoet te komen.

Bij aanvang van het proces werden de deelnemers ingelicht met een e-mail en een begeleidende nota. De begeleidende nota bevatte naast een toelichting van de lijsten een korte beschrijving van het doel van de studie en kaderde het tijdschrijven als onderdeel van deze studie. Aan de hand van een aantal vragen werd duidelijk omschreven hoe het tijdschrijven het best kon aangepakt worden, met voorbeelden voor een aantal mogelijke knelpunten.

Eind juni werden de gemeenten voor het eerst aangeschreven en eind september werd het tijdschrijven afgesloten. Er werd aan de gemeenten gevraagd om minimaal 5 weken te verzamelen. Sommige gemeenten zijn meteen van start gegaan. Andere gemeenten hebben een aantal

¹⁴ In de definitieve versie van dit rapport wordt de lijst van detailtaken uitgebreid met de andere taken die nog werden aangevuld in de loop van dit proces.

verspreide weken uitgekozen en nog andere gemeenten hebben zich beperkt tot eind augustus en september.

Op basis van verkregen resultaten en opmerkingen werden de deelnemers midden juli nogmaals aangeschreven met een aantal tussentijds opmerkingen. De opmerkingen waren vooral bedoeld om de gemeenten bij te sturen waar ze eventueel problemen konden verwachten. Daarnaast werd bijkomende informatie gevraagd over bijvoorbeeld relevante taken die buiten het tijdsbestek van het tijdschrijven vielen of over taken die niet door de milieudienst maar door een andere gemeentelijke dienst worden uitgevoerd.

3.3.1.2

Ondervonden moeilijkheden

In deze sectie volgt een opsomming van de voornaamste randbemerkingen bij het tijdschrijven. Deze opmerkingen zijn zowel afkomstig van stakeholders als van de onderzoekers zelf. Vele punten zijn hierboven al aan bod gekomen, maar het is zinvol om ze nogmaals op een rijtje te zetten, zodat de resultaten geïnterpreteerd kunnen worden met deze opmerkingen in het achterhoofd:

- De zomerperiode is een weinig representatieve periode voor de taaklast van de milieudienst. Dit probleem is inderdaad reëel en is het gevolg van enerzijds een effectief lagere taaklast en anderzijds de vakantieperiode van de medewerkers zelf. Vakantie zorgt ervoor dat verschuivingen binnen gemeentelijke diensten kunnen plaatsvinden. De milieudienst kan immers taken van andere diensten overnemen of omgekeerd. Dezelfde opmerking is geldig voor personen binnen eenzelfde dienst, maar daar is het probleem voor deze oefening kleiner. De taaklast is eveneens lager (loketfunctie bijvoorbeeld is laag door de vakantieperiode van burgers en bedrijven) en de milieudiensten voeren in deze periode soms taken uit die anders minder aan bod komen.
- Drie maanden is een te korte periode om de taaklast objectief te kunnen inschatten. Tijdschrijven is echter nooit een essentieel onderdeel geweest van de scope van deze studie. De timing en de looptijd van de studie maakten het onmogelijk om voor een langere periode te kiezen. Het kon immers enkel nadat de finale exhaustieve lijst van taken was goedgekeurd (mei - juni) en voor de effectieve ontwikkeling van de methodologie (begin oktober tot half november). Gemeenten haalden terecht aan dat verschillende belangrijke taken buiten deze periode vallen. Hier wordt bijvoorbeeld gedacht aan de rapportering binnen de Samenwerkingsovereenkomst of de opmaak van bepaalde plannen.

→ Opmerking: Om gedeeltelijk tegemoet te komen aan deze knelpunten, werd de looptijd van het tijdschrijven zo ruim mogelijk genomen. De maximale periode bedroeg drie maanden, maar door de aanzienlijke gevraagde inspanningen heeft geen enkele gemeente deze over de ganse periode uitgevoerd. Daarnaast werden de deelnemers ook aangespoord om zo veel mogelijk nuttige informatie door te geven over alle relevante taken van de gemeentelijke milieudienst. De mogelijkheid werd immers voorzien om bijkomend de jaarlijkse taaklast in te schatten van taken die buiten de periode van tijdschrijven vallen. Er werd meermaals op deze mogelijkheid gewezen en enkele gemeenten hebben hierover kwantitatieve gegevens doorgegeven. De onderzoekers erkennen de moeilijkheid en het subjectieve karakter van deze inschatting. Op de verschillende overlegmomenten met gemeenten (stuurgroep, MICOM) werd echter geopperd dat medewerkers van milieudiensten (met een aantal jaar ervaring) in staat moeten zijn om dit voor belangrijke taken in te schatten.

- Milieudiensten zijn uitermate heterogeen. Er blijkt inderdaad een grote variatie te bestaan in de manier waarop milieudiensten georganiseerd zijn in Vlaanderen, alsook welke taken ze uitvoeren (bv. landbouw, energie, mobiliteit, ...). Dit wordt mede bepaald door de grootte en de

organisatiestructuur van de gemeente. Resultaten van tijdschrijven van één gemeente kunnen dus onmogelijk veralgemeend worden naar een gemiddelde Vlaamse gemeente.

→ Opmerking: Deze studie heeft niet de pretentie om de standaard milieudienst te definiëren. Het onderzoek heeft vooral als doel om een takenlijst op te stellen van taken die vaak tot het ruime takenpakket van de milieudienst behoren, en in een tweede stap te zoeken naar de factoren die de bezetting van de milieudienst (en indirect de grootte van het takenpakket) kunnen beïnvloeden. In de lijst tijdschrijven werd ook gepeild naar taken die niet door de milieudienst worden uitgevoerd, maar permanent bij een andere dienst zitten. Deze elementen werden onvoldoende systematisch aangeleverd en hieruit kunnen geen betrouwbare gegevens worden afgeleid.

- Vooraf werd opgemerkt dat het voor de gemeenten zeer moeilijk zou zijn om taken terug te vinden in de uitgebreide lijst. De omschrijving van de taken is voor iedereen immers anders en kan soms anders worden geïnterpreteerd. De ervaring leert dat de bijkomende structuur van de lijst de zoektocht voor de gemeenten blijkbaar werkbaar heeft gehouden. Er werd aan de deelnemers duidelijk gecommuniceerd dat ontbrekende taken konden toegevoegd worden. Een opvallende vaststelling tijdens de looptijd van het proces was dat deze optie slechts sporadisch werd gebruikt. Met een tweetal gemeenten werd bilateraal gecommuniceerd over ontbrekende taken. In totaal werden maximaal een tiental taken toegevoegd, terwijl dit soms slechts het gevolg was van een verschillende interpretatie (gemeenten voegen taken toe die al met andere woorden in de takenlijst zijn opgenomen).
- Tot slot is het duidelijk dat het tijdschrijven niet in de toekomst kan kijken. Verschillende gemeenten en stakeholders hebben tijdens dit onderzoek gewezen op een aantal belangrijke wijzigingen voor de milieudiensten, bijvoorbeeld het handhavingsdecreet, de operationele organisatiestructuur van veel gemeenten (front / backoffice) en de veranderde Samenwerkingsovereenkomst. Binnen dit onderzoek kon daar geen rekening mee worden gehouden.

3.3.1.3

Resultaten

In de praktijk hebben 5 gemeenten actief geparticipeerd aan het tijdschrijven. Allen hebben ze de gegevens van een aantal weken ter beschikking gesteld. Aangezien slechts een vijftal weken beschikbaar zijn en rekening houdend met de knelpunten van 3.3.1.2, werd ervoor geopteerd om de resultaten niet te extrapoleren op jaarbasis, maar om alle gegevens te bundelen en het relatieve belang van de taken te beschouwen. Wanneer de gemeente eveneens kwantitatieve gegevens heeft aangeleverd voor relevante taken buiten de periode van tijdschrijven, dan werd deze taak voor een overeenkomstige periode meegenomen (i.e. 160 uur voor een bepaalde taak werden herleid naar een beperkter aantal uur, op basis van de ratio “duurtijd tijdschrijven ten opzichte van aantal werkdagen per jaar”). Op die manier kan minstens het relatieve belang van de verschillende groepen taken en thema's worden bepaald. Het voordeel van deze werkmethode is dat de relatieve inschattingen van de deelnemers behouden blijven. De absolute waarde van de uren is misschien niet correct, maar dit betekent niet dat de onderlinge verhoudingen niet correct zijn ingeschat. De resultaten (percentages) zijn wellicht nog steeds niet representatief voor een volledig jaar, maar zijn de best beschikbare benadering binnen dit onderzoek.

De tabellen hieronder tonen de wijze waarop de gegevens van de verschillende gemeenten werden geëvalueerd. Dit zijn gegevens van één van de vijf deelnemers. Op basis van een dergelijke analyse van elke gemeente formuleren we daarna een aantal globale opmerkingen en de meest in het oog springende vaststellingen. Met behulp van geaggregeerde tabellen (zie Tabel 3-12 tot en met Tabel 3-14) wordt de informatie van de tijdschrijvers op een uniforme manier onderzocht. De kwaliteit van de gegevens, de volledigheid en representativiteit is uiteraard nog steeds afhankelijk

van de respondent en van de omstandigheden van het tijdschrijven zelf. Een korte toelichting bij de structuur van de tabellen:

- Tabel 3-12 bevat een overzicht van de thema's waarbinnen de uitgevoerde taken kaderen. Dit overzicht handelt enkel over de periode van het tijdschrijven en is niet noodzakelijk representatief voor een langere periode. Het is niet onlogisch dat het thema "algemeen – themaoverschrijdend" een groot deel van de detailtaken omvat. Enerzijds zijn een aantal taken moeilijk te verbinden met een thema (overleg, opleiding, Samenwerkingsovereenkomst, klachten), anderzijds is dit ook vaak de makkelijkste oplossing bij het invullen van een dergelijke lijst. Wanneer tijdschrijven op het einde van de dag (of erger week) wordt uitgevoerd, dan is het onmogelijk te achterhalen hoeveel tijd van bijvoorbeeld de loketfunctie aan elk thema werd besteed. Anders dan te verdelen naar elk thema wordt dit dan vaak toegekend aan de algemene post. Dit is niet fout, maar de gegevens zijn in dat geval weinigzeggend.
- De volgende Tabel 3-13 toont een gelijkaardig overzicht, maar dan het relatieve belang van groepen van taken eerder dan van thema's. Voor toelichting over de indeling verwijzen we terug naar secties 2.4.1 en 2.4.2. De detailtaken werden geaggregeerd naar 7 hoofdgroepen en 24 takencategorieën.
- In de Tabel 3-14 tenslotte, worden voorbeelden van detailtaken getoond. De drie grootste takencategorieën werden afgebeeld, gerangschikt per thema en volgens aflopend belang van elke taak.

Tabel 3-12: belang van de verschillende thema's

Thema	uren	% tijd
Algemeen - themaoverschrijdend	225	37%
energie	83	14%
afval	73	12%
Milieuvergunning VLAREM	63	10%
mobiliteit	46	8%
natuur	38	6%
bodem	25	4%
andere	21	3%
hinder	21	3%
water	17	3%
Milieuverantwoord productgebruik	2	0%
Duurzame ontwikkeling	1	0%
landbouw	0	0%
volksgezondheid, veiligheid en rampenplanning	0	0%
ontwikkelingssamenwerking	0	0%
Eindtotaal	613	100%

Tabel 3-13: belang van de verschillende takengroepen en takencategorieën

Takengroep	Takencategorie	uren	% tijd
3 administratie	13 administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking	61	10%
	12 toekennen en opvolgen van gemeentelijke subsidies	53	9%
	05 registratie, rapportering en het behandelen van vergunningsaanvragen	52	8%
	09 organiseren maatschappelijke participatie	45	7%
	07 inventarisaties	13	2%
	14 afsluiten, overleg en opvolgen van samenwerkingsverbanden	8	1%
	06 registratie (in MKROS of ander systeem), rapportering en het behandelen van klachten	6	1%
	08 rapportering over de uitvoering van het lokaal milieubeleid	0	0%
	11 afleveren van attesten	0	0%
<i>Totaal 3 administratie</i>		236	38%
2 loketfunctie	03 eerstelijnsvragen ontvangen en beantwoorden, alsook ontvangen van klachten	159	26%
	04 winkelfunctie	1	0%
<i>Totaal 2 loketfunctie</i>		160	26%
6 sensibilisatie	20 actieve informatie en bewustmaking	113	18,5%
	19 passieve informatie en sensibilisatie	27	4,5%
<i>Totaal 6 sensibilisatie</i>		140	23%
7 algemeen management	21 overleg met andere overheden en organisaties	20	3%
	23 volgen van opleiding	17	3%
	24 algemene coördinatie en personeelsbeleid	6	1%
	22 intern overleg	4	1%
<i>Totaal 7 algemeen management</i>		47	8%
1 opmaak van plannen	02 bijdrage leveren aan plannen van andere overheden	21	3%
	01 opmaak van gemeentelijke plannen en reglementen	3	0%
<i>Totaal 1 opmaak van plannen</i>		24	4%
4 monitoring	17 meten van milieuprestaties	4	1%
	15 staalnames water, lucht, bodem, geluid, andere	0	0%
	16 milieutoetsen	0	0%
<i>Totaal 4 monitoring</i>		4	1%
5 handhaving	18 toezicht, controle en handhaving	3	0%
<i>Totaal 5 handhaving</i>		3	0%
Eindtotaal		613	100%

Tabel 3-14: Detailtaken binnen groepen en categorieën - voorbeelden

Takencategorie	Thema	Voorbeelden van detailtaken	uren	% tijd
03 eerstelijnsvragen ontvangen en beantwoorden, alsook ontvangen van klachten	Algemeen - themaoverschrijdend	beantwoorden van vragen, verschaffen van info, ontvangen van klachten	76	12%
	hinder	(leeg)	16	3%
	energie	bijvoorbeeld informatievragen ivm subsidies, vóór het proces van de aanvraag	15	2%
	afval	vragen ivm invoering diftar-systeem e.a.	14	2%
	water	vragen m.b.t. scheiding DWA en RWA, aanleg IBA + verplichtingen, e.a.	12	2%
	bodem	beantwoorden van vragen van notarissen (bijvoorbeeld bodemattesten), beantwoorden vragen studie bureaus (Vlarebo-rubrieken)	12	2%
		adviesfunctie rond bodem	0	0%
	natuur	loketfunctie algemeen	6	1%
		info rond natuur- en kapvergunningen verschaffen	2	0%
	landbouw	secretariaat commissie schade aan landbouwteelten	0	0%
	volksgezondheid, veiligheid en rampenplanning	gemeentelijke contactpersoon inzake rampenplanning	0	0%
		advies over opslag vuurwerk, munitie, (verwijderen) ioniserende stralingen, ...	0	0%
	Milieuverantwoord productgebruik	info rond MVP	0	0%
Totaal 03 eerstelijnsvragen ontvangen en beantwoorden, alsook ontvangen van klachten			151	25%
20 actieve informatie en bewustmaking	afval	opleiding en ondersteuning compostmeesters + demoplaats	46	7%
		sensibilisatie sorteerverplichtingen bedrijven	0	0%
		campagne afvalarm winkelen	0	0%
	mobiliteit	actieve sensibilisatie rond mobiliteit (campagnes, thema-avonden, ...)	27	4%
		vorming rond milieuvriendelijk rijgedrag bv. organiseren van eco-driving cursus	12	2%
	Algemeen - themaoverschrijdend	campagnes, thema-avonden, gerichte acties, ...	13	2%
	natuur	actieve sensibilisatie rond natuur (campagnes, thema-avonden, ...)	7	1%
		Natuur- en milieueducatie bv. stedelijk natuurcentrum ondersteunen en initiëren van scholenprojecten	4	1%
	energie	actieve sensibilisatie rond energie (campagnes, thema-avonden, ...)	5	1%
	duurzame ontwikkeling	actieve sensibilisatie rond DO bv. MVO (campagnes, thema-avonden, ...)	1	0%

Takencategorie	Thema	Voorbeelden van detailtaken	uren	% tijd
	bodem	actieve sensibilisatie rond bodem en erosie (campagnes, thema-avonden, landbouwers individueel benaderen...)	0	0%
	volksgezondheid, veiligheid en rampenplanning	informatie rond radioactieve bliksemafleiders	0	0%
	Milieuverantwoord productgebruik	actieve sensibilisatie rond MVP, zowel intern als extern (campagnes, thema-avonden, ...)	0	0%
Totaal 20 actieve informatie en bewustmaking			113	18%
13 administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking	Algemeen - themaoverschrijdend	advies van milieudienst m.b.t. stedenbouwkundige vergunningen	23	4%
	andere	inbrengen schepencollege (nieuw vanaf week 38 !)	20	3%
		bv. ontruimingen, onbewoonbaarheidsverklaringen, ...	1	0%
		bv. ICT	0	0%
	natuur	medewerking aan en opvolging van natuur- en landinrichtingsprojecten	5	1%
		Coördinatie en opvolging van de groendienst	3	0%
		opmaak dossiers kapvergunningen voor eigen diensten	2	0%
		Adviseren andere gemeentelijke diensten in het kader van natuurgerelateerde RUP's	1	0%
		toepassing bermbesluit: beheer van bermen volgens het bermbeheersplan	1	0%
		Participatie partnership bosprojecten - aankoop en openstellen bos	1	0%
		Adviseren en ondersteunen van de groendienst met betrekking tot bomenbeheer	1	0%
		Coördinatie van periodieke verkoopacties kaphout gemeentelijke bomen	0	0%
	mobiliteit	eigen projecten en initiatieven (bijvoorbeeld trage wegen of verbetering fietspaden): organisatie, coördinatie, overleg	4	1%
		uitvoering van projecten op basis van knelpunten	0	0%
	water	Participatie aan het beheer en de uitbouw van het rioleringsstelsel - indien eigen beheer, samen met openbare werken en / of ruimtelijke ordening	1	0%
		aanleg en beheer KWZI	0	0%
	Milieuverantwoord productgebruik	rekening houden met milieuaspecten en sociale criteria bij aankoop en productgebruik	1	0%
	bodem	inrichten en uitbaten inzamelplaats kleine partijen verontreinigde grond	0	0%

Takencategorie	Thema	Voorbeelden van detailtaken aanpakken en coördinatie van interventies ivm bodem: communicatie, offertes, facturen voor ophalen vervuilde gronden, remediëren calamiteit verontreiniging (bijvoorbeeld olie), ...	uren	% tijd
			0	0%
	afval	verwerken bermmaaisel conform Vlarea (attesten)	0	0%
		centrale inzamelplaats dierlijk afval van particulieren	0	0%
		Coördinatie containerpark	0	0%
	Milieuvergunning VLAREM	beheer milieuvergunningen gemeentelijke ingedeelde VLAREM- inrichtingen: zwembad, werfplaatsen, scholen, ...	0	0%
<i>Totaal 13 administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking</i>			61	10%

Deze analyse op basis van geaggregeerde resultaten werd voor elke deelnemer uitgevoerd. De knelpunten van het tijdschrijven werden in het voorgaande al besproken. De voornaamste vaststellingen worden kort geformuleerd.

De analyse gebeurt op een geaggregeerd niveau, in eerste instantie aan de hand van groepen en categorieën (zie 2.4.2) en daarna aan de hand van de gedefinieerde thema's binnen dit onderzoek (zie 2.4.1). Voorafgaand herhalen we de opmerking dat sommige deelnemers meer kwantitatieve informatie hebben aangeleverd dan andere in verband met taken die buiten de periode van tijdschrijven worden uitgevoerd. Dit kan de resultaten uiteraard gedeeltelijk beïnvloeden, maar alle deelnemers werden in dezelfde mate aangespoord om hierover informatie in te vullen:

- Bij alle deelnemers vormen de taken binnen de groep administratie de grootste tijdsbesteding, met aandelen tussen 38 en 46 % van de totale tijd. Bij deze oefening van tijdschrijven volgt de groep loketfunctie op de tweede plaats (22 – 35%). De vierde gemeente eindigt met een aandeel voor loketfunctie van 13 procent. Diezelfde gemeente heeft in de bilaterale communicatie expliciet opgemerkt dat de voorbije zomer ongewoon rustig was. De andere diensten en die gemeente hadden blijkbaar dezelfde ervaringen. Er werd ook gesuggereerd dat er minder mensen over de vloer komen bij mooi weer. Bij de andere deelnemers was dit effect minder sterk aanwezig. Onze contactpersoon bij deze gemeente merkte op dat hij / zij normaal veel tijd besteedt aan vragen van burgers.
- De resultaten van het tijdschrijven tonen vervolgens dat de taken binnen algemeen management en sensibilisatie daarna de werklast het meest bepalen. Slechts bij één gemeente is het aandeel van sensibilisatie (23 %) duidelijk groter dan van algemeen management (8 %). Bij de andere gemeenten situeert de groep algemeen management zich steeds rond 15 % van de totale tijdsbesteding. Een mogelijke verklaring van dit verschil kan bv. veroorzaakt zijn door een campagne die tijdens de periode van het tijdschrijven werd uitgewerkt. Het relatieve belang van sensibilisatie verschilt sterker tussen de gemeenten onderling en kan bovenstaande stelling bevestigen.
- De groep opmaak van plannen schommelt net boven of onder 5 %. Eén gemeente merkt expliciet op dat de werklast binnen deze groep toch sterk kan fluctueren. Bij de opmaak van meerjarenplannen wordt tijdelijk uiteraard meer tijd besteed aan deze taken. De inhoud of toewijzing naar thema's kan uiteraard ook variëren aangezien op één moment een

erosiebestrijdingsplan wordt opgemaakt, terwijl de volgende keer tijd besteed wordt aan het milieubeleidsplan of afvalstoffenplan.

- Taken binnen monitoring en handhaving werden tijdens deze periode van tijdschrijven het minst vaak uitgevoerd.

Voor de groepen die een significant aandeel van de totale tijdsbesteding betekenen, werd nagekeken welke dan de voornaamste detailtaken zijn.

- Binnen administratie staat meestal de takencategorie “administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking” voorop. Voorbeelden van taken binnen deze zeer diverse categorie zijn:
 - Coördinatie en administratie van het containerpark
 - Advies van de milieudienst met betrekking tot stedenbouwkundige vergunningen
 - Overleg en afspraken met andere diensten over aankoop (poetsdienst, ...)
 - Coördinatie en beheer eigen projecten (bijvoorbeeld inrichtingsprojecten binnen thema natuur of acties rond hinder door zwervkatten)
 - Administratie en voorstellen schepencollege (inclusief verslagen)
 - Coördinatie en opvolging groendienst
 - Beheer vergunningen voor eigen diensten (bijvoorbeeld milieuvergunning zwembad, kapvergunningen)
 - Gunning opruimingswerken gemeentepark inclusief (administratieve) opvolging
 - Organiseren van een centrale inzamelplaats voor dierlijk afval van particulieren, offerfeest.

Andere taken binnen de groep administratie zijn in dalende volgorde van belangrijkheid de ‘registratie, rapportering en het behandelen van milieuvergunningsaanvragen’, ‘het toekennen en het opvolgen van gemeentelijke subsidies’, ‘afsluiten, overleg en opvolgen van samenwerkingsverbanden’ (i.e. intergemeentelijke vereniging, politie, Regionaal Landschap, ...), ‘inventarisaties’ en ‘het organiseren van maatschappelijke participatie’ (openbare onderzoeken en adviesraden). Er dient opgemerkt te worden dat de post ‘rapportering over de uitvoering van het lokaal milieubeleid’ belangrijker is voor die gemeenten die kwantitatieve gegevens hebben aangeleverd voor taken buiten de periode van tijdschrijven. Dit is inderdaad een logisch effect omdat de tijdsbesteding voor het Milieujaarprogramma bijvoorbeeld zich concentreert in het eerste kwartaal.

- De voorbeeldtaken binnen de groep loketfunctie kaderen binnen de eerstelijns dienstverlening aan burgers, bedrijven en andere partijen. De loketfunctie kan binnen alle thema’s voorkomen. Binnen deze periode van tijdschrijven kwamen vooral volgende taken in de verschillende gemeenten aan bod:
 - Vragen over de invoering van het diftar-systeem
 - Inlichtingen over gemeentelijke subsidies
 - Informatie over systemen van Individuele behandeling van afvalwater (IBA's) of verplichtingen inzake gescheiden waterafvoer
 - Het ontvangen van klachten
 - Het beantwoorden van vragen van notarissen (bodemattesten)
 - Winkelfunctie, vooral binnen het thema afval: bedeling vuilniszakken, containers voor groenafval, stickers grof vuil.
- Binnen de groep algemeen management wordt vrij veel tijd besteed aan overleg, zowel intern als met andere overheden. Het intern overleg bestaat vaak uit een periodiek diensthooftoverleg of een regelmatige bijeenkomst met de milieuschepenen. Intergemeentelijk

overleg, provinciaal of gewestelijk overleg onder milieumambtenaren vormt eveneens een vrij stabiel aandeel van de totale tijdsbesteding. Daarnaast wordt ook tijd geregistreerd voor algemene coördinatie van de dienst en personeelsplanning. Binnen deze groep wordt de minste tijd gespendeerd aan opleidingen. Dit strookt met een vaak geformuleerde verzuchting van de gemeenten maar de periode van tijdschrijven is te kort om dit met voldoende gegevens te bevestigen.

- Activiteiten voor sensibilisatie verschillen tussen de gemeenten onderling. Opnieuw werden te weinig gegevens verzameld om bijvoorbeeld de onderlinge verhouding tussen de tijd voor passieve versus actieve sensibilisatie te onderzoeken. Opvallend voor deze periode is misschien dat meerdere deelnemers vooral tijd hebben geregistreerd voor de opleiding en begeleiding van compostmeesters, naast sensibilisatie binnen de thema's energie en mobiliteit.
- Binnen de groep 'opmaak van plannen' verschillen de resultaten voor de gemeenten onderling. Er dient opnieuw opgemerkt te worden dat sommige gemeenten expliciet kwantitatieve informatie hebben toegestuurd over activiteiten buiten de betreffende tijdsperiode. Het is bijgevolg niet mogelijk om de relatieve tijdsbesteding voor de verschillende soorten plannen te bepalen. Wel is het opvallend dat één gemeente meer tijd besteedt aan de bijdrage voor plannen van andere overheden dan aan eigen plannen en reglementen. Plannen van andere overheden zijn dan vooral de deelbekkenbeheerplannen, zoneringsplannen, het provinciale Milieubeleidsplan en het Vlaamse Milieubeleidsplan.¹⁵ Wat de eigen plannen en reglementen betreft, werkt men bijvoorbeeld aan:
 - Gemeentelijk plan van aanpak duurzame energie
 - Gemeentelijk milieubeleidsplan
 - Gemeentelijk bermbeheersplan
 - Participatie aan het uitvoeringsplan huishoudelijke afvalstoffen
 - Gemeentelijk natuurontwikkelingsplan (GNOP) en groenbeheersplannen
 - Opmaak gemeentelijke subsidiereglementen
 - Opmaak gemeentelijk reglement overwelving baangrachten
- Bij de groep monitoring werd vooral tijd geïnvesteerd in de taken voor energieboekhouding en wateraudit. Daarnaast worden ook de energiescan (checklist) voor gemeentelijke gebouwen en de toetsing van de milieuvriendelijkheid van het eigen wagenpark vermeld.
- Zoals reeds vermeld, werd amper tijd geregistreerd binnen de groep handhaving. Het betreft vooral plaatsbezoeken in het kader van vergunningen en klachten.

Er werd een gelijkaardige analyse uitgevoerd op het niveau van de thema's. Drie van de vier deelnemers besteden de meeste tijd aan taken binnen het artificiële thema 'algemeen – thema-overschrijdend'. We dienen de kanttekening te maken dat dit resultaat het gevolg kan zijn van het feit dat het eenvoudiger is om tijd toe te wijzen aan een meer algemene post. Volgens de gemeenten is het immers niet steeds evident om taken toe te wijzen aan specifieke thema's.¹⁶ Deze oefening wordt nog moeilijker als tijdschrijven niet systematisch per dag of twee keer per dag wordt uitgevoerd. We hebben echter alle begrip voor dit knelpunt.

- De bestede tijd binnen 'algemeen – themaoverschrijdend' varieert tussen 19 % en 45%. De drie gemeenten die de meeste tijd toekennen binnen dit thema, besteedden allen het meeste tijd aan

¹⁵ Op 21 december 2007 keurde de Vlaamse Regering de actualisering en verlenging van het Vlaamse Milieubeleidsplan 2003-2007 voor de periode 2008-2010 (MINA-plan3+) goed. Ondertussen wordt ook het MINA-plan 4 voorbereid.

¹⁶ Eén gemeente maakte de opmerking dat de dagelijkse praktijk niet steeds overeenstemt met de thema's van de Samenwerkingsovereenkomst. De structuur van de lijst tijdschrijven op basis van deze thema's maakt zoeken naar een taak soms moeilijk.

een algemene loketfunctie. Deze tijd kon dus niet toegewezen worden aan specifieke thema's en bij één gemeente loopt dit op tot 18 % van de totale tijdsbesteding. De resultaten tonen minder eensgezindheid voor de andere taken binnen de top vijf van dit thema. Tijd voor overleg is een vaak geciteerde belasting, al verschillen de gemeenten onderling in de rangschikking van bijvoorbeeld diensthooftoverleg en regionaal overleg van milieuambtenaren. Adviesraden en openbare onderzoeken komen daarna aan bod. Openbare onderzoeken worden vaak binnen deze algemene post geplaatst omdat dit zowel plaatsvindt voor vergunningen, MER's of bijvoorbeeld beleidsplannen. Een deel van de tijdsbesteding zou aan thema's kunnen toegewezen worden, maar niet alles.

- Eén gemeente heeft tijdens de oefening van tijdschrijven de meeste tijd gespendeerd aan het thema afval (inclusief correcties voor taken die buiten de periode van het tijdschrijven vallen: 35%). Voor de andere deelnemers eindigt afval op plaats 3 of 4, maar de tijdsbesteding is stabiel tussen 12 en 14%. Deze laatste gemeenten registreren vooral tijd op loketfunctie en begeleiding van compostmeesters (en sensibilisatie in het algemeen). De eerst vermelde gemeentelijke dienst heeft als extra taak het beheer en de coördinatie van het containerpark. Daarbovenop worden dit jaar plannen en projecten uitgewerkt voor de aanpak van zwerfvuil en sluikstorten.
- Milieuvergunningen vertegenwoordigen bij drie gemeenten 9 of 10 % van de totale tijd. Eén gemeente registreerde tijdens deze periode ongeveer 25 %. Het eerder bescheiden aandeel voor de andere gemeenten sluit aan bij de opmerking van één gemeente dat 2009 een kalm jaar was voor milieuvergunningen, vermoedelijk door de grote Vlarew wijziging.
- Energie staat bij twee gemeenten op de tweede plaats met 14 en 20 %. Opvallend is wel dat de twee andere deelnemers slechts 3 en 4 % op dit thema registreerden. Op basis van de gegevens lijkt het niet afhankelijk te zijn van het feit of er al dan niet een duurzaamheidsambtenaar op de milieudienst actief is. De voornaamste taken zijn subsidies, loketfunctie en sensibilisatie.
- Mobiliteit, hinder, natuur en bodem zijn de andere thema's die het vaakst aan bod komen, telkens met een tijdsbesteding rond de 5 %. Natuur en mobiliteit kennen in telkens één (andere) gemeente een uitschieter van 11 en 14 %. Voor deze thema's gaat het vooral om de uitvoering van eigen projecten (administratie, coördinatie en opvolging) en deels ook sensibilisatie. Binnen het thema bodem werd de adviesverlening aan notarissen reeds eerder vermeld (bodemattesten).
- De resultaten van deze oefening leren dat een beperkt aandeel van de tijd wordt besteed aan de thema's water en milieuverantwoord productgebruik. Ook de taken binnen 'andere thema's' (landbouw, veiligheid en rampenplanning, ontwikkelingssamenwerking) kwamen weinig of niet aan bod. Dit kan een gevolg zijn van de timing van het tijdschrijven. Geen enkel gemeenten heeft een relevante hoeveelheid tijd geregistreerd binnen het thema duurzame ontwikkeling. Misschien zijn de taken voor duurzame ontwikkeling binnen dit onderzoek onvoldoende gedefinieerd of is er een grote verwevenheid met andere thema's. Deze situatie doet zich zonder onderscheid ook voor bij de gemeenten met een duurzaamheidsambtenaar.

3.3.2

Tijdschrijven in het verleden

Naast het actieve tijdschrijven binnen dit onderzoek werden de gemeenten eveneens via verschillende kanalen gecontacteerd om bestaande of recente initiatieven van tijdschrijven kenbaar te maken. Deze oproep werd bij het begin van de studie verspreid via nieuwsbrieven van zowel CAPLO, de provincies als VVSG. Via VVSG werden in een latere fase van het onderzoek contacten gelegd met intergemeentelijke ambtenaren die mogelijk een systeem van tijdschrijven gebruiken.

Uit de communicatie met de intergemeentelijke ambtenaren is gebleken dat de graad van detail vaak onvoldoende is voor de doelstellingen binnen dit onderzoek. Er wordt vooral geregistreerd hoeveel tijd wordt besteed aan de totale taken voor een gemeente, eerder dan een inventaris van het geleverde werk. Eén intergemeentelijke duurzaamheidsambtenaar heeft een meer gedetailleerd bestand ter beschikking gesteld. Zonder de activiteiten van de ruimere milieudienst binnen deze gemeenten ontbreekt echter een volledig beeld van het takenpakket. De volgende gemeenten hebben gegevens ter beschikking gesteld van het onderzoek:

- Aartselaar
- Gavere
- Gistel
- Heist-op-den-Berg
- Herentals
- Leopoldsburg
- Lint
- Wetteren

3.3.2.1

Verwerking van de gegevens

De verschillende databanken werden in de loop van het onderzoek toegestuurd. Deze gegevens zijn steeds het gevolg van individuele initiatieven binnen elke gemeente. Sommige onderzoeken werden uitgevoerd door onafhankelijke externe bureaus en andere gegevens zijn het gevolg van eigen initiatieven van de gemeente zelf. Dit alles heeft als gevolg dat de gegevens zeer verschillend zijn naar graad van detail, structuur en vorm. Binnen dit onderzoek werd een poging gedaan om via een meer geaggregeerde takenlijst toch een zekere vergelijkbaarheid van de informatie te bekomen. De resultaten dienen nog steeds met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. De voornaamste doelstelling van deze extra gegevensbron is vooral het toetsen van de gegevens uit de recente oefening van tijdschrijven en extra inzicht in het diverse takenpakket van de gemeentelijke milieudiensten.

De informatie die hier werd verkregen, was meestal vrij recent en dus relevant, al is het aangewezen om te vermelden dat elk jaar andere accenten worden gelegd in het beleid rond milieu en natuur. Een aantal belangrijke vaststellingen tijdens de interpretatie van de gegevens:

- De databanken verschillen sterk. Sommige gemeenten hadden bij het invullen van de taken gewerkt met een hoge graad van detail, andere gemeenten eerder algemeen. Hier verwijzen we naar het belang van de takenlijsten opgesteld binnen dit onderzoek. Door de kruisstructuur van de takenlijsten met enerzijds thema's en anderzijds geaggregeerde taken (groepen en categorieën) kunnen de bestaande initiatieven eveneens in een vergelijkbaar basisformaat worden vertaald. Interpretatie van detailtaken blijft natuurlijk nog steeds een subjectieve oefening.
- Een belangrijk knelpunt bij veel verschillende initiatieven was bijvoorbeeld de afwezigheid van informatie rond thema's of domeinen waarin bepaalde taken werden uitgevoerd. Veel gemeentelijke milieudiensten besteden een groot deel van de tijd aan eerstelijns dienstverlening. Er werd echter zelden geregistreerd of deze tijd dan vooral opgeslorpt werd door informatieverstrekking rond vergunningen of eerder rond klachten of subsidies voor energie of waterzuivering. Sommige gemeenten beschouwen ook sensibilisatie (als onderdeel van communicatie) binnen deze eerstelijns zorg. Voor belangrijke taken werd rechtstreeks contact opgenomen met de gemeenten voor meer detail naar thema's. Het is duidelijk dat dit een moeilijke oefening was omdat deze vraag peilde naar activiteiten uit het verleden.

3.3.2.2

Resultaten en vergelijking met de huidige oefening rond tijdschrijven

Rekening houdend met de knelpunten opgesomd in 3.3.2.1 is het weinig zinvol om gedetailleerde conclusies te verbinden aan deze oefening. Het is wel nuttig om te evalueren of de vaststellingen van het huidige tijdschrijven ook naar voor komen uit deze informatie. De belangrijkste resultaten worden hierna opgesomd. De analyse werd op dezelfde manier uitgevoerd als in sectie 3.3.1.3:

- De analyse leert duidelijk dat de ruime takengroep 'administratie' het grootste aandeel van de tijd van de gemeentelijke milieudienst beslaat. De geregistreerde belasting voor administratie varieert van 37 procent tot zelfs 54 procent in één gemeente. Bijna steeds volgt de loketfunctie op de tweede plaats. Bij één van de gemeenten worden deze groepen omgewisseld en halen ze beiden ongeveer 37 procent.
- Binnen administratie is het belangrijkste aandeel weggelegd voor "registratie, rapportering en het behandelen van vergunningsaanvragen" en de zeer diverse categorie "administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking". Hieronder worden een aantal detailtaken opgesomd die deel uitmaken van deze ruime categorie. Het heterogene karakter sluit sterk aan bij de diverse organisatie en het uitgebreide takenpakket van gemeentelijke milieudiensten:
 - Coördinatie van eigen projecten en initiatieven (bijvoorbeeld binnen thema's hinder (zwerfkatten), mobiliteit (trage wegen), natuur (inrichtingsprojecten van een bepaald gebied).
 - Coördinatie en administratieve ondersteuning groendienst (algemeen "beheer en aanleg gemeentelijke groen" en binnen specifieke projecten of acties)
 - Advies van de milieudienst voor stedenbouwkundige vergunningen
 - Afvalbeheer eigen diensten
 - Coördinatie containerpark
 - Inrichten en uitbaten inzamelplaats kleine partijen verontreinigde grond
 - Overleg en afspraken met andere diensten in verband met aankoop (poetsdienst, aankoop...)
 - Aanpakken en coördinatie van interventies waterlopen en riolering: communicatie, offertes, facturen voor reinigen rioolkolken, calamiteit verontreiniging (bijvoorbeeld olie), ...
- Het belang van de andere taken varieert sterk tussen de verschillende gemeenten, maar een aantal categorieën komen vaak terug binnen de top vijf. De administratieve taaklast wordt verder het meest beïnvloed door:
 - organiseren van maatschappelijke participatie (openbaren onderzoeken, milieuraden, ...)
 - rapportering over de uitvoering van het lokaal milieubeleid (bijvoorbeeld Milieujaarprogramma of afvalhoeveelheden OVAM)
 - inventarisaties
 - registratie (in MKROS of eigen systeem), rapportering en het behandelen van klachten.
- In tegenstelling tot de groepen administratie en loketwerking wordt meestal weinig tijd besteed aan handhaving, monitoring en de opmaak van plannen. De tijdsbesteding voor deze laatste groep kan wellicht fluctueren in functie van de timing van nieuwe plannen, aangezien deze niet steeds jaarlijks dienen vernieuwd te worden (erosiebestrijding, milieubeleidsplan, ...). Slechts één gemeente is meer dan vijf procent van de tijd bezig met toezichtstaken (handhaving). Alle andere databanken bevatten maximaal 2,4 procent tijdsbesteding voor handhaving, en meestal zelfs minder dan één procent. Dit bevestigt de eerdergenoemde verzuiming van de gemeenten dat er hiervoor te weinig tijd is.

- De ruime groepen sensibilisatie en algemeen management scoren vrij gelijkaardig bij de meeste gemeenten, vaak tussen de 5 en 15 procent. Het is belangrijk om op te merken dat de activiteiten rond sensibilisatie niet bij alle gemeenten duidelijk werden geregistreerd. Zoals eerder werd vermeld, kan sensibilisatie ook als deel van de loketfunctie worden beschouwd en zijn de cijfers in dat geval dus moeilijk vergelijkbaar.

Conclusies voor thema's zijn nog moeilijker te maken. De informatie uit het verleden kende vaak onvoldoende detail om de resultaten te vergelijken. Toch kunnen ook hier een drietal interessante bevindingen worden vermeld:

- Een constante is alvast het belangrijke aandeel van de milieuvergunningen, met meestal tussen 15 en 20 procent van de totale tijdsbesteding. Twee gemeenten registreerden op jaarbasis ongeveer 23 procent van hun tijd op de milieuvergunningen. Dit is dan voor de totale taken gerelateerd aan vergunningen, inclusief openbaar onderzoek, informatieverstrekking in eerste lijn en handhaving.
- Er komt duidelijk naar voor dat de gemeenten veel tijd besteden aan themaoverschrijdende taken. Er dient opgemerkt te worden dat dit aandeel overschat is, gezien bepaalde tijd niet aan een thema werd toegekend omdat de details hierover niet beschikbaar waren. De absolute cijfers zijn dus niet betrouwbaar, de vaakst voorkomende detailtaken kunnen echter wel worden vermeld:
 - Samenwerkingsovereenkomst (milieujaarprogramma)
 - Adviesraden (milieuraad, landbouwraad)
 - Regionaal en provinciaal overleg van milieuambtenaren
 - Periodiek overleg met de milieuschepen en diensthooftoverleg
 - Coördineren van de milieudienst
- Verder komen in de analyse verschillende thema's naar voor als belangrijk. Afval wordt het vaakst geciteerd, maar ook hinder, energie en zelfs natuur duiken in de top drie van de thema's op. De consistentie van de databanken en vorm van registratie is onvoldoende om dit als waarheid naar voor te schuiven. Deze uitkomst bevestigt echter nogmaals de heterogeniteit van het takenpakket van de gemeentelijke milieudiensten.

3.3.3

Wat te onthouden van het tijdschrijven?

- Alle gemeentelijke milieudiensten die werden geëvalueerd in de ruime oefening van het tijdschrijven spenderen de meeste tijd aan administratieve taken en hun eerstelijns dienstverlening (loketfunctie), zonder uitzondering samen goed voor meer dan 50 % van de totale tijd. In bijna alle gevallen is de categorie administratie belangrijker dan de loketfunctie. De loketfunctie vertegenwoordigt niettemin in op één na alle gemeenten minstens een aandeel van 18 %. Het is mogelijk dat er een overlap bestaat tussen beide groepen. Voor de klachtenbehandeling is het bijvoorbeeld onduidelijk waar de loketfunctie eindigt en waar het administratieve deel start. Administratieve taken vormen de grootste fractie van het tijdsbudget, wat niet onlogisch is met een aantal zeer dominante taken als administratieve behandeling van vergunningen, subsidies en klachten. Daarnaast wordt er veel tijd besteed aan de administratie en opvolging van projecten (ongeacht het thema) en de administratieve organisatie / opvolging van de groendienst en het containerpark. Binnen de groep 'administratie' is het opvallend dat het aandeel van de categorie 'rapportering over het lokaal milieubeleid' hoger is voor de bestaande initiatieven van tijdschrijven. Dit fenomeen werd reeds verklaard in 3.3.1.3 (onder andere rapportering Milieujaarprogramma en OVAM zijn wel steeds opgenomen wanneer een volledig jaar wordt beschouwd).

- In contrast met de hoge percentages voor administratie en loket, kan worden vastgesteld dat de gemeenten zeer weinig tijd besteden aan taken binnen de categorie handhaving. Bij de actuele tijdschrijvers was dit steeds minder dan 1 %, behalve bij 1 gemeente waar momenteel veel aandacht wordt besteed aan de controle op sluikstorten, sluikbranden en sluiklozen. Bij de bestaande initiatieven, dit zijn veelal gegevens op jaarbasis, is het aandeel gemiddeld gezien iets hoger (1 à 2 %) met een maximum van 6 %.
- Opvallend is eveneens het beperkte belang van de thema's milieuverantwoord productgebruik en duurzame ontwikkeling. De bestaande initiatieven registreerden nooit meer dan 1 % op taken binnen deze thema's. Bij het huidige tijdschrijven bedroeg het aandeel van milieuverantwoord productgebruik in twee gevallen ongeveer 2 %. Misschien duidt dit op een evolutie van 2008 naar 2009 maar er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar om een trend aan te tonen.
- De andere thema's kunnen op een minder eenduidige manier worden beoordeeld. Energie wordt misschien vaker als belangrijk geregistreerd bij het huidige tijdschrijven. Thema's water en hinder eindigden meerdere keren hoger bij de bestaande initiatieven. Het is echter onmogelijk om deze bevindingen te staven op basis van de beperkte beschikbare gegevens. Verschillende tijdsbestedingen zullen ook louter het gevolg zijn van de accenten die de gemeente of de milieudienst zelf legt. De periode van het huidige tijdschrijven was te kort om conclusies te verbinden aan het relatieve belang van de thema's.

3.4 Screening van bestaande studies

Er is nagegaan of er studies of andere informatie aanvulling konden bieden voor de bovenstaande bevindingen. Hiervoor werd gezocht naar relevante elementen in eerdere studies van ARCADIS/ECOLAS, en in andere mogelijk relevante studies uit binnen- en buitenland. Hoewel we geen studies gevonden hebben met exact dezelfde onderzoeksvraag als de onze, hebben we toch een aantal bruikbare elementen kunnen vinden.

3.4.1 Reguleringskostendatabank

In 2007 hebben IDEA Consult & ARCADIS een 'Vergelijkende studie ter bepaling van de publieke en private reguleringskosten van milieubeleidsinstrumenten' uitgevoerd in opdracht van LNE – Cel milieu-economie. Uit deze studie is o.m. een reguleringskostendatabank¹⁷ ontstaan. De databank houdt rekening met die kosten die het resultaat zijn van verplichtingen die aan gemeenten worden opgelegd door de Vlaamse overheid in het kader van haar milieubeleid. De kosten voor de gemeenten of eventueel provincies die het gevolg zijn van de inzet van milieubeleidsinstrumenten waarover beslist wordt op gemeentelijk of provinciaal niveau overeenkomstig de bevoegdheden van deze beleidsniveaus, werden in deze studie buiten beschouwing gelaten (bijvoorbeeld huisvuilbelastingen).

In het kader van de studie werden voor een selectie van milieubeleidsinstrumenten procesbeschrijvingen opgesteld met alle acties die door de overheid en de doelgroepen worden genomen in de verschillende stadia van het instrument: de voorbereiding, de toepassing en de handhaving. Deze procesbeschrijvingen werden door de onderzoekers gedefinieerd op basis van verschillende bronnen (wetgeving, milieuzakboekje, ...) en afgetoetst met de betrokken instanties.

Tijdens de volgende stap van de studie werd zoveel mogelijk parameterinformatie verzameld. Parameters zijn o.a. tarieven, frequenties, aantal betrokkenen, bestede tijd per dossier, ... Deze parameters zijn nodig om effectief de reguleringskosten die gepaard gaan met de inzet van een milieubeleidsinstrument te ramen.

Voor de verzameling van deze kwantitatieve parameterinformatie zijn verschillende sporen gevolgd:

- Contactnames met Vlaamse administraties en lokale besturen
- Contactnames met intermediaire organisaties
- Contactnames met individuele bedrijven
- Screening van diverse potentiële bronnen

De verzamelde parameters zijn gestructureerd en opgenomen in een databank waarbij een bondige handleiding is gevoegd. Binnen de context van deze studie is het enkel aangewezen om parameterwaarden van lokale besturen te beschouwen.

Volgende milieubeleidsinstrumenten vormden het voorwerp van de studie:

- Milieuvergunningen
- Subsidies (hiervoor werden de lokale overheden niet bevraagd)
- Heffingen
- Verhandelbare rechten en plichten

¹⁷ Reguleringskosten zijn de kosten voor de regulerende overheid en de bijkomende kosten die doelgroepen maken als antwoord op de door de overheid ingezette milieubeleidsinstrumenten maar die niet rechtstreeks bijdragen tot het bereiken van de beoogde milieudoelstellingen. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan de personeelskosten die het resultaat zijn van rapporterings- of monitoringverplichtingen, of aan de kosten voor externe consultancy in het kader van beleidsvoorbereiding of voor de aanvraag van een milieuvergunning. Drukkosten, gerechtskosten, aangiften, toeslagen, kosten als gevolg van de eventuele vertraging van bedrijfsbeslissingen, ... zijn ook allemaal voorbeelden van bijkomende kosten bij de uitvoering van het milieubeleid.

- Convenanten
- Sanerings- en verwijderingsplichten

De studie dateert van 2007. De meest relevante informatie is beschikbaar voor de administratieve behandeling van milieuvergunningen. De informatie werd telkens ontvangen van een zeer beperkt aantal gemeenten. Een paar gemeenten hebben ook informatie toegestuurd voor klachtenbehandeling en toezicht.¹⁸

Aangezien het binnen voorliggende studie niet de bedoeling is om de taaklast in te schatten op basis van frequentie en tijd per dossier¹⁹, worden deze parameterwaarden niet geëvalueerd in de huidige studie. Deze informatie is enkel aanvullend en is bijvoorbeeld wel nuttig naar aanleiding van de verschuiving van een aantal klasse 1 naar klasse 2 bedrijven en de wijzigingen in het decreet milieuhandhaving dat op 1 mei 2009 in voege is getreden. Beide wijzigingen hebben immers een invloed op de taaklast van de gemeentelijke milieudiensten.

De meest relevante parameterwaarden worden hieronder opgesomd en verder toegelicht:

- De totale tijd voor de administratieve behandeling van milieuvergunningen is samengesteld uit de verschillende deeltaken binnen de procesbeschrijving. Op basis van diverse input van een aantal gemeenten kan de totale tijd worden ingeschat. Het eindresultaat varieert van 13,5 uur tot ongeveer 23 uur per dossier. Voorbeelden van deeltaken binnen een dossier zijn:
 - Dataverzameling en onderzoek volledigheid / ontvankelijkheid
 - Logistieke en administratieve taken (registratie adviezen, verzamelen contactgegevens, kopies, ...)
 - Plaatsbezoek: metingen, vaststellingen op het terrein
 - Inhoudelijk-technische voorbereiding van de consultatie – of onderzoeksfase (verzamelen relevante dossiers en adviezen, opmaak agenda en brieven)
 - Continu overleg met de betrokkenen
 - Bekendmaking beslissingen naar 'derden' (brieven, publicaties kranten en websites, aanplakking)
- Wat de meldingen betreft, bevat de studie veel lagere parameterwaarden. Bij één gemeente werd ongeveer één uur per dossier gemeld, terwijl andere gemeenten tijdsbestedingen van 2,5 tot 6 uur rapporteren.
- Inschatting van de deelnemende gemeenten leert dat telkens ongeveer 20 % van deze werklust per dossier kan worden uitgevoerd door administratieve medewerkers van niveau C. Voor het grootste deel van deze dossiers moet men echter kunnen rekenen op de bijdrage van medewerkers van niveau A of B. Het relatief brede interval van de werklust per dossier is ook een gevolg van de situatiespecifieke elementen. Sommige dossiers eisen meer aandacht door intensief overleg en plaatsbezoeken, terwijl andere dossiers meer routinematig kunnen worden afgewerkt.
- Voor handhaving in het kader van vergunningen melden twee gemeenten 8 à 9 uur per dossier. Er wordt ook opgemerkt dat deze tijd meestal niet overeenstemt met één controle, maar verspreid is over minstens twee acties. Net als bij de administratieve behandeling, zullen ook hier wellicht verschillen optreden naargelang de specifieke omstandigheden binnen elke case. Wanneer deze cijfers worden vergeleken met een enquête van VVSG in het kader van de subsidieregeling gemeentelijk toezicht, dan liggen de waarden van deze studie in de lijn van de

¹⁸ Alle getalwaarden die in deze sectie verder worden vermeld, zijn gebaseerd op bilaterale communicatie met gemeenten tijdens de studie die werd uitgevoerd in 2007. Deze werden niet verder afgetoetst en worden louter als indicatie opgenomen in deze studie.

¹⁹ Dit is niet mogelijk omwille van de heterogeniteit van milieudiensten en de variabiliteit van ingeschatte tijdsbesteding.

antwoorden op die enquête. Het meetkundig gemiddelde was ongeveer 6 uur, met vrij grote variatie. In dezelfde nota werd tevens een hogere waarde van 12 uur per controle vermeld, gebaseerd op cijfers van 2006 van de gewestelijke Milieu-inspectie.

- Er werden daarnaast ook meer details ontvangen over de klachtenbehandeling (en het toezicht ter zake) van een tweetal gemeenten. Eén gemeente rapporteert een tijdsbesteding tot 9,5 uur per dossier. Een andere gemeente meldt gemiddeld 4,5 uur per dossier. De eerst geciteerde inschatting bevat ook een aandeel voor inspectiebezoek, technische bijstand voor de politie en bemiddeling tussen betrokkenen. Parallel met de situatie voor vergunningen zal elke klacht een individuele aanpak vereisen en dus een verschillende taaklast. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door het verschil tussen beide inschattingen.

3.4.2 Inspectiemethodiek IPPC en Seveso

De ARCADIS studie 'Ontwikkeling van een methodologie en inschatting van de tijdsbesteding voor een systematische en onderbouwde controlefrequentie bij IPPC- en Seveso-bedrijven' voor LNE, Afdeling Milieu-inspectie, Hoofdinspectie bevat minder relevante elementen voor voorliggende oefening. Er werd in vorige paragraaf vermeld dat in het kader van de nieuwe Vlaamse regelgeving huidige eerste klasse-inrichtingen in klasse 2A ingedeeld worden. Wat handhaving betreft, blijft de inspectie voor deze 'ex klasse-1 bedrijven' de verantwoordelijkheid van de Afdeling Milieu-inspectie van het Vlaams Gewest (AMI).

In essentie was de doelstelling van deze studie om voor zowel IPPC- als Seveso-bedrijven voorstellen te doen om de frequentie op jaarbasis en de optimale tijdsbesteding per inspectie te bepalen. Hiervoor werd een beroep gedaan op bestaande informatie van het AMI en ervaringen in het buitenland. Voor IPPC-bedrijven werd ervoor geopteerd om de inspectiefrequentie en de optimale tijdsbesteding te relateren aan de milieu-index van een bedrijf. Deze milieu-index is een soort indicator voor de potentiële milieubelasting van een bedrijf (waarde 1 tot en met 4, waar 4 staat voor de grootste potentiële milieubelasting). Bij de Seveso-bedrijven werd een onderscheid gemaakt tussen drempel-1 en drempel-2 bedrijven.

Omwille van het specifieke karakter van IPPC- en Seveso-bedrijven is het weinig zinvol om de parameterwaarden van deze studie te relateren aan de taaklast voor inspectie van lokale overheden. De potentiële impact van de activiteiten van de geïnspecteerde bedrijven is aanzienlijk lager. Niettemin worden de waarden hier vermeld en kunnen de waarden voor bedrijven met milieu-index 1 eventueel beschouwd worden als een soort bovengrens voor inspecties van gemeentelijk milieutoezicht. Voor meer details wordt verwezen naar Ecolas (2007).

De totale tijdsbesteding voor inspectie van IPPC-activiteiten, variërend in functie van de milieu-index:

- milieu-index 1: gem. 6,0 dagen/jaar/bedrijf;
- milieu-index 2: gem. 11,7 dagen/jaar/bedrijf;
- milieu-index 3: gem. 17,2 dagen/jaar/bedrijf;
- milieu-index 4: gem. 24,6 dagen/jaar/bedrijf.

Geïntegreerde inspecties van een IPPC-bedrijf:

- milieu-index 1: gem. 1,6 dagen/jaar/bedrijf;
- milieu-index 2: gem. 3,3 dagen/jaar/bedrijf;
- milieu-index 3: gem. 5,9 dagen/jaar/bedrijf;
- milieu-index 4: gem. 9,8 dagen/jaar/bedrijf.

De studie omvat voorstellen voor zowel de minimale frequentie als de minimale te voorziene tijd per inspectie. Voor routine-inspecties, reactieve inspecties en projectmatige inspecties bij IPPC-bedrijven worden volgende waarden voorgesteld:

- milieu-index 1: gem. 4,4 dagen / jaar / bedrijf (1 per 6 jaar)
- milieu-index 2: gem. 8,4 dagen / jaar / bedrijf (1 per 5 jaar)
- milieu-index 3: gem. 11,3 dagen / jaar / bedrijf (1 per 4 jaar)
- milieu-index 4: gem. 14,8 dagen / jaar / bedrijf (1 per 3 jaar)

Voor Seveso-bedrijven wordt minimaal onderstaande tijdsinschatting voorgesteld. Voor drempel-1 bedrijven wordt minimaal 1 controle per 3 jaar voorzien. Voor drempel-2 wordt dit jaarlijks:

- gemiddeld 8,8 dagen/jaar/bedrijf;
- drempel 2-bedrijven: 11,9 dagen / jaar / bedrijf (1 per 3 jaar)
- drempel 1-bedrijven: 6,2 dagen / jaar / bedrijf (jaarlijks)

Er werd opgemerkt dat deze tijdsbesteding afneemt in de tijd. Er is niet gespecificeerd in welke mate dit ook geldig is voor inspecties van lokale overheden.

3.4.3

Andere bronnen

3.4.3.1

Waals en Brussels gewest

Voor de andere gewesten werden via het internet geen relevante vergelijkbare onderzoeken gevonden. Eén artikel in verband met een strategisch plan voor gemeenten verwijst naar de moeilijkheid van de bepaling van het optimale aantal medewerkers in gemeentelijke diensten. De tekst is gebaseerd op ervaringen terzake in Ottignies-Louvain-La-Neuve.²⁰ Men wijst op het gebrek aan objectieve gegevens voor het bepalen van het noodzakelijk aantal medewerkers.

3.4.3.2

Nederland

Via verschillende kanalen werd gezocht naar gelijkaardige initiatieven in Nederland.

De vraag werd gesteld aan de divisies 'Milieu en ruimte' en 'Strategie en besluitvorming' van Arcadis Nederland, beide divisies zijn werkzaam binnen het domein van de beleidsondersteunende studies. Ze zijn echter niet op de hoogte van onderzoeken in verband met personeelsbezetting van gemeentelijke diensten.

Verschillende geconsulteerde bronnen op het internet wijzen op het 'decentralisatiedebat' van de laatste jaren (sinds 2007). Dit is ook voor Vlaanderen een proces dat af en toe opnieuw actueel wordt.²¹ Het werd door de Vlaamse gemeenten tijdens de uitvoering van dit onderzoek enkele malen vermeld. Centraal staat de overheveling van taken naar het lokale niveau als 'meest nabije overheid'. In 2007-2008 werden bestuursakkoorden gesloten tussen de nationale overheid en de provincies en gemeenten.²² Ter voorbereiding zijn twee commissies werkzaam geweest, die nadere decentralisatievoorstellen hebben gedaan voor de overheveling van taken naar respectievelijk de provincies en gemeenten.²³

Een aantal elementen uit het eindrapport van de Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (commissie d'Hondt)²⁴ vertoont raakpunten met dit onderzoek.²⁵ De voornaamste elementen uit het

²⁰ http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/2980.pdf

²¹ Bij ons 'kerntakendebat' genoemd.

²² Bestuursakkoord Rijk en gemeenten (4 juni 2007), Bestuursakkoord Rijk en provincies (4 juni 2008)

²³ <http://www.bmc.nl/decentralisatie>

²⁴ Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008), 'Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht', Uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

rapport worden hier beknopt weergegeven. Hieruit zou kunnen blijken dat Nederland zich bewust is van de noodzaak aan onderzoek op dit vlak, maar dat nog geen specifiek onderzoek is gestart:

- Gemeenten zijn de ogen en oren van de overheid in de samenleving. Ze zijn het eerste aanspreekpunt dat maatschappelijke vraagstukken signaleert, benoemt en in een samenspel met andere overheden en actoren oplost. Daarvoor dienen gemeenten de juiste bevoegdheden te hebben om de verwachtingen van burgers daarin ook waar te kunnen maken. Dat betekent meer taken en verantwoordelijkheden die de directe leefomstandigheden van inwoners positief kunnen beïnvloeden.
- Het is aangewezen om dezelfde taken ten principale bij alle gemeenten neer te leggen zodat voor inwoners helder is en blijft waarvoor zij bij hun gemeente terecht kunnen.
- De realiteit is echter dat decentralisaties veel van gemeenten vragen. Een gefaseerde aanpak van verdere decentralisatie is daarom gewenst. Het is de kunst om de goede weg te vinden naar de hier voorgestelde veranderingen die voor alle partijen begaanbaar is.
- De Taakgroep is van mening dat gemeenten veel aankunnen, maar signaleren dat de gemeenten verschillend zijn en niet allen evenveel aankunnen.
- Differentiatie is te vinden in de wijze waarop gemeenten deze taken uitvoeren: alleen, samen met andere gemeenten en in samenwerking met rijk en provincies. Daarnaast wordt ook de optie van fusies tussen gemeenten vermeld.
- Het rapport gaat ook dieper in op de verhouding van de gemeenten tot de provincies en het Rijk (positie en taken). Deze verhouding wordt omschreven als '*wel gelijkwaardig, niet gelijk*'. Het is belangrijk te benadrukken dat 'gelijkwaardig' niet hetzelfde is als 'gelijk'. De schaal, omvang en aard van de opgaven van de afzonderlijke overheden zijn verschillend. Het takenpakket en de daarbij passende bevoegdheden dienen daaraan te worden afgestemd. Daarmee mogen geen volledig gescheiden taakvelden worden gecreëerd. Rijk, provincies en gemeenten moeten met elkaar samenwerken.²⁶
- Nieuwe taken doen telkens weer een beroep op de capaciteit van gemeenten. De Taakgroep pleit voor zoveel mogelijk openheid en transparantie over de prestaties van gemeenten. Inwoners moeten immers inzicht hebben in het functioneren van hun gemeente. Alle gemeenten krijgen de gelegenheid zich de komende jaren aan te sluiten bij een benchmarking-initiatief (bestuurskracht).²⁷ In uiterlijk 2011 wordt het principe van verplichte deelname in wetgeving vastgelegd.

²⁵ Er dient opgemerkt te worden dat de Nederlandse gemeenten aan de taakgroep hebben meegedeeld dat de urgentie voor verdere decentralisatie het grootst is voor de terreinen jeugd, maatschappelijke ondersteuning, stedelijk beleid en participatie.

²⁶ De Raad van State heeft in haar eerste periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen treffend de relatie tussen gemeenten, provincies en het rijk beschreven. Hij adviseert hen niet dogmatisch taken af te bakenen, maar ruimte te laten voor elkaars verantwoordelijkheden en capaciteiten. In een decentrale eenheidsstaat dient gelijkwaardigheid van de overheidslagen het uitgangspunt te zijn: 'Het decentrale karakter van de eenheidsstaat kan (...) worden getypeerd met het begrip 'gelijkwaardigheid' in bestuur en de democratische legitimering daarvan. In deze gelijkwaardigheid komt ook tot uiting het – vaak onuitgesproken – besef dat er een gemeenschappelijke taak op alle overheden gezamenlijk rust.

²⁷ www.waarstaatiegemeente.nl

4 Ontwikkeling van een methodiek om de optimale personeelsbezetting te bepalen

In deze fase wordt een methodiek uitgewerkt om de werklust van de gemeentelijke milieudienst te bepalen in functie van de factoren die deze werklust beïnvloeden, zodat de werklust geobjectiveerd kan worden. Er wordt m.a.w. gezocht naar mogelijke verbanden tussen kenmerkende factoren van een gemeente en de bezetting van de milieudienst (in ruime zin, dus inclusief de duurzaamheidsambtenaar). De factoren die een significante invloed hebben op de werklust, worden geïdentificeerd met behulp van statistische analyses.

Gebruik van de methodiek moet het mogelijk maken voor een gemeente om de bezetting van haar milieudienst te plaatsen in het licht van de gemiddelde bezetting in andere gemeenten. Op die manier moet het mogelijk zijn om duidelijke discrepanties te identificeren tussen de reële bezetting van een milieudienst en de bezetting bepaald op basis van de score van de gemeente op een aantal geobjectiveerde factoren.

4.1 Statistische analyses

Met behulp van verschillende statistische oefeningen zijn we nagegaan in welke mate bepaalde karakteristieken van gemeenten een invloed uitoefenen op de actuele bezetting van de milieudienst en de perceptie van die bezetting. Op die manier worden de variabelen die mogelijk een invloed uitoefenen op de bezetting van de milieudienst of die een clustering van gelijkaardige gemeenten kunnen verklaren, afgezonderd of geïdentificeerd. Hierna zijn enkel de meest relevante bevindingen van de uitgevoerde analyses opgenomen:

- Onderzoek naar de mate waarin de perceptie aangaande voldoende of onvoldoende bezetting verband houdt met de karakteristieken van gemeenten.
- Onderzoek naar de mate waarin het huidige aantal VTE's voor milieutaken²⁸ gerelateerd kan worden aan een aantal objectieve kenmerken van gemeenten. De oefening wordt enerzijds uitgevoerd met het aantal VTE als te verklaren (continue) variabele en anderzijds uitgaande van een (weliswaar arbitraire) indeling in groepen. We merken op dat we door een verklaring te geven voor de huidige bezetting, geen uitspraken doen over het feit of deze situatie optimaal is of niet.
- Onderzoek naar een mogelijk verband tussen de specifieke samenstelling van de milieudienst (bv. aanwezigheid duurzaamheidsambtenaar, % administratief personeel) en de objectieve kenmerken van een gemeente.
- Onderzoek naar de mate waarin een *should be* personeelsbezetting, aangegeven door de gemeente zelf, kan verklaard worden door objectieve kenmerken van de gemeente.

²⁸ Het totaal VTE milieutaken binnen deze studie wordt gedefinieerd als de “ruwe bezetting” van een gemeentelijke milieudienst zoals beschreven in paragraaf 4.1.2.1. Het is niet mogelijk om exacte kwantitatieve waarden te verkrijgen voor VTE binnen de gemeente betrokken bij milieu- en natuurbeleid. Dit totaal aantal VTE milieutaken bestaat uit **medewerkers van de milieudienst**, gecorrigeerd voor uitvoerende medewerkers (groendienst, containerpark) en voor het aandeel dat effectief voor een andere dienst wordt gepresteerd (diensthoofd of secretariaat meerdere afdelingen) en aangevuld met de duurzaamheidsambtenaar indien die onder een andere gemeente of een intergemeentelijke samenwerking valt.

4.1.1

Gehanteerde statistische technieken

De gegevens uit fase 3 worden geanalyseerd met behulp van het statistisch pakket DTREG. DTREG kan gebruikt worden voor verschillende analyses: classificatie- of regressiebomen (Classification And Regression Trees – CART), correlatieonderzoek, factoranalyse of logistische regressie. De techniek die in deze studie gebruikt wordt, is gestoeld op beslissingsbomen en werd ontwikkeld door de statistici Leo Breiman en Jerome Friedman²⁹. Een beslissingsboom is een logisch model (grafische weergave in boomstructuur) met telkens tweevoudige vertakkingen. Het model geeft aan hoe een te verklaren variabele of doelvariabele (target) kan voorspeld worden op basis van waarden van verklarende variabelen (predictor).

De basisinput voor DTREG bestaat uit een dataset van waarnemingen. In deze studie staat elke waarneming voor één gemeente. Variabelen worden gecategoriseerd als te verklaren (target) of als verklarend (predictor). In dit onderzoek is de te verklaren variabele de werklust / personeelsbezetting van de milieudienst. De verklarende variabelen zijn de factoren die in meer of mindere mate een invloed hebben op de werklust. Variabelen kunnen zowel continu (getalwaarden) als categoriaal zijn. Dit geldt zowel voor de te verklaren als de verklarende variabelen, waardoor meerdere analyses mogelijk zijn.

Met de statistiek is het mogelijk om een optimale boom weer te geven m.a.w. welke (combinatie van) hypothesen uit de dataset bepalen het sterkst de te verklaren variabele (werklust/personeelsbezetting). Dit geeft aanleiding tot de definiëring van clusters van gemeenten waarvan de werklust/personeelsbezetting goed verklaard wordt door dezelfde verklarende variabelen of eenzelfde combinatie ervan. De verklarende variabelen die in de boom voorkomen, vormen de beste predictoren of de variabelen die de stijgingen/dalingen in de werklust/personeelsbezetting het meest verklaren.

Twee types onderzoek worden gedaan:

- Op basis van classificatiebomen wordt getracht de categoriale variabele voldoende / onvoldoende bezetting te voorspellen. Hierbij wordt het eindresultaat bepaald door de misclassificaties in de eindknoten, met andere woorden het aantal gemeenten dat niet juist wordt ingedeeld.
- Op basis van regressiebomen wordt getracht om de continue variabele huidig aantal VTE in de gemeentelijke milieudienst (getalwaarde) te voorspellen. Hierbij wordt het eindresultaat (eindknoten) ook in getalwaarden uitgedrukt en wordt de kwaliteit van de boom bepaald door de variantie die uiteindelijk door het model / de boom kan worden verklaard (gereduceerd). Elke cluster op het einde van elke boom wordt gekenmerkt door een gemiddelde waarde en een standaardafwijking³⁰ relevant voor de gemeenten in die groep.

Bij predictieve modellen is het van belang om de complexiteit van het model te beperken. Via beslissingsbomen kunnen immers tal van afsplitsingen gebeuren waarmee de dataset in vele clusters wordt opgedeeld met weinig waarnemingen per cluster (in het uiterste geval zit uiteindelijk elke gemeente apart in een cluster). In dat geval heeft de beslissingsboom geen enkele

²⁹ Meer informatie over CART is onder meer te vinden in Breiman, L. Friedman, J. H. Olshen, R.A. & Stone, C. J. (1984). Classification and Regression Trees. "CART is a nonparametric technique that can select those variables and their interactions that are most vital in determining an outcome or dependent variable. If an outcome is categorical, CART produces classification trees. If variable is continuous, CART produces regression trees. The CART methodology solves performance, accuracy, and operational problems".

³⁰ De standaardafwijking of standaarddeviatie is een maat voor de spreiding van een variabele of van een verdeling. De standaardafwijking is gedefinieerd als de wortel uit de variantie. De standaardafwijking is, anders dan de variantie, in dezelfde eenheid uitgedrukt als de verwachtingswaarde of het gemiddelde.

voorspellende waarde voor andere gemeenten. Daarom voorziet het softwarepakket gestandaardiseerde technieken om de boom te “snoeien” tot een grootte die aanvaardbaar is met behulp van criteria voor het begrenzen van modelgrootte in functie van de evolutie van de foutenratio.

De algoritmen in de software gaan na welke factoren het meest bepalend zijn om de uiteindelijke te verklaren variabele te benaderen. De R^2 -waarde geeft het percentage weer van de variabiliteit in de dataset die verklaard wordt door de regressieboom (maximum 1). Hoe groter de waarde, hoe beter de doelwaarde voorspeld wordt door de regressieboom.

De dataset in deze studie is enerzijds samengesteld op basis van bestaand objectief cijfermateriaal³¹, en anderzijds op basis van de antwoorden van de gemeenten op de webenquête en het tijdschrijven. Een aantal van deze antwoorden zijn subjectieve inschattingen waarmee we voorzichtig moeten omspringen. Anderzijds zijn heel wat inspanningen gebeurd:

- om de ruimte voor interpretatie bij de respondenten zo beperkt mogelijk te houden, door de nodige uitleg en achtergrondinformatie te voorzien;
- om de ingevulde te verklaren variabele samen te leggen met andere bronnen en op basis daarvan indien nodig correcties aan te brengen;
- om voor wat betreft de invulling van de verklarende variabelen (factoren) zoveel mogelijk gebruik te maken van objectieve bronnen.

Zoals is aangegeven in het vorige hoofdstuk, is de vragenlijst uitvoerig en vrij nauwkeurig ingevuld door de gemeenten. Dit maakt dat een ruime dataset beschikbaar is als input voor de statistische analyse, wat meer kans biedt op betrouwbare resultaten.

Het softwarepakket DTREG biedt naast beslissingsbomen ook de mogelijkheid tot correlatie onderzoek. Binnen de statistische analyses werd meer bepaald nagegaan in welke mate correlatie of lineaire verbanden bestaan tussen de bezetting van de milieudienst (uitgedrukt in aantal VTE) en de objectieve kenmerken van een gemeente. Deze techniek is echter niet in staat om verbanden tussen variabelen te identificeren die niet lineair zijn. Het teken van de correlatiecoëfficiënt kan wel aanduiden of de beide variabelen de neiging vertonen om in dezelfde of in tegenovergestelde richting te evolueren.

4.1.2 Opmaak van het inputdatabestand

4.1.2.1 Bewerking van de respons

Voor het statistisch onderzoek is een correcte invulling cruciaal van het aantal VTE dat betrokken is bij het milieu- en natuurbeleid (wordt zowel gebruikt als verklarende en als te verklaren variabele). De invulling van dit aantal VTE door een gemeente zal steeds een momentopname zijn en bovenal een subjectieve inschatting van de respondent. Uit de contacten met lokale overheden en andere actoren werd duidelijk dat de milieudienst en diens milieutaken een uiterst heterogene lading dekken.

De vraagstelling naar het aantal VTE werd in twee stappen opgebouwd:

1. Er werd gevraagd naar het aantal VTE op de milieudienst, waarbij duidelijk geformuleerd werd dat de personen die voor meerdere diensten of gemeenten werkzaam zijn slechts opgenomen mochten worden voor het aandeel dat zij werkzaam zijn voor de milieudienst. Voorafgaand werd verwezen naar de (weliswaar niet exhaustieve) lijst van relevante milieutaken die werden beschouwd binnen dit onderzoek. Er werd benadrukt dat

³¹ Van de studiedienst van de Vlaamse Regering, GISVlaanderen, CAPLO, FOD Economie (Statbel), FOD Sociale Zekerheid, VVSG en Binnenland Vlaanderen.

uitvoerend personeel (bijvoorbeeld groenbeheer of containerpark) uitgesloten diende te worden.

2. Milieudiensten hebben vaak een aantal taken die niet steeds gepercipieerd worden als “milieu”taak. Taken die in deze context vaak vernoemd worden, variëren nog sterk gaande van taken die enigszins een relatie kunnen vertonen met milieu- en natuurbeleid, bijvoorbeeld aspecten van landbouw of (verduurzaming van de) aankoop, tot taken waar niet meteen een verband wordt vermoed met milieu, zoals bijvoorbeeld taxivergunningen, lokale economie of het volledige aankoopgebeuren van de gemeente. Daarom werd in een tweede stap gevraagd om deze taken en de tijdsbesteding eraan in te schatten aan de hand van voorgedefinieerde taken. Deze studie vormt geen oordeel over het feit of deze taken terecht door de milieudienst worden uitgevoerd. Niettemin wordt erkend dat het geheel aan extra taken in sterke mate de taaklast bepaalt en dat dit extra pakket sterk kan variëren tussen de gemeenten onderling.

Uit een vergelijking van de antwoorden in stap 1 en stap 2 blijkt dat een aantal gemeenten meer tijd besteedt aan niet-milieutaken dan dat er VTE beschikbaar zijn, wat onlogisch en incorrect is. De subjectieve kwantitatieve inschattingen die voor deze niet-milieutaken werden gemaakt zijn mogelijk te sterk vertekend en kunnen daarom niet gebruikt worden om een gedeelte milieu af te zonderen.

Binnen het statistisch onderzoek werd wel nagegaan of het opgegeven percentage aan niet-milieutaken (als verklarende variabele) een invloed heeft op de bezetting van de dienst of op de perceptie of de dienst al dan niet over voldoende capaciteit beschikt. Op die manier vormen ze mogelijke verklarende variabelen en kan het verband nagegaan worden tussen het % niet-milieutaken en de werklast of de perceptie van al dan niet voldoende personeelscapaciteit.

De gemeenten hadden de mogelijkheid om opmerkingen of aanvullingen te formuleren op de antwoorden in deze twee stappen en hebben hier uitgebreid en gedetailleerd gebruik van gemaakt. Dit gaf ons de kans om beter te evalueren hoe de gemeenten de vraagstelling hebben geïnterpreteerd en bijgevolg gegevens hebben aangeleverd. Ondanks het feit dat de antwoorden op de survey vrij consistent zijn, is het aangewezen gebleken om een aantal antwoorden van gemeenten aan te passen op basis van hun opmerkingen of op basis van bijkomende gegevens. De volgende correcties en screenings werden uitgevoerd:

- Het opgegeven aantal VTE werd vergeleken met de respons op de bevraging van CAPLO naar het aantal VTE voor milieu- en natuurbeleid, uitgevoerd in de eerste helft van 2009. Alle gemeenten die meer dan één derde afwijking vertoonden tussen de antwoorden, werden meer in detail onderzocht. In sommige gevallen kon worden vastgesteld dat de groenambtenaar of administratieve natuurmedewerkers niet werden opgenomen. Het is mogelijk dat deze verwarring ontstaan is door in de websurvey expliciet te vermelden dat uitvoerders van groentaken buiten beschouwing dienden te worden gelaten. In totaal werden 10 antwoorden aangepast op basis van deze aanvullende informatie. Eén van deze gemeenten had bijvoorbeeld 2 arbeiders van het containerpark opgenomen die voor dit onderzoek niet in rekening mogen worden gebracht.
- Opmerkingen van de gemeenten zelf, bijvoorbeeld een gemeente die stelt dat de (administratieve) cel natuur met een bepaald aantal VTE niet is opgenomen. Aangezien dit personeel wel relevant is, is dit gecorrigeerd.

- Tot slot werd het aantal VTE ook aangepast voor die gemeenten die over een duurzaamheidsambtenaar beschikken, maar waar die niet onder de milieudienst valt of eventueel onder een intergemeentelijke vereniging. Deze medewerkers moeten in rekening worden gebracht wanneer het aantal VTE voor milieutaken tussen gemeenten wordt vergeleken:
 - Van alle gemeenten die op de survey hebben geantwoord, doen negen gemeenten beroep op een intergemeentelijke duurzaamheidsambtenaar. Vier gemeenten hebben deze medewerker niet opgenomen bij de opsomming van het aantal VTE.
 - Daarnaast was tevens een correctie nodig voor de gemeenten waar de duurzaamheidsambtenaar niet onder de milieudienst valt. Bij 7 gemeenten werd hiervoor een aanpassing gedaan.

Bovenstaande aanpassingen moeten ertoe leiden dat de kwantitatieve gegevens beter corresponderen met de werkelijkheid. We zijn ons nog steeds terdege bewust van het feit dat niet alle aangeleverde gegevens het resultaat zijn van gelijke interpretatie. Niettemin werd maximaal gebruik gemaakt van de gegevens zoals die werden ingevuld door de gemeenten zelf, aangezien dit de meest actuele situatie weergeeft. Hier wordt enkel van afgeweken indien met vrij grote zekerheid kan worden vastgesteld dat de interpretatie niet volledig correct was.

4.1.2.2

Verklarende factoren

De factoren die relevant kunnen zijn voor de werklast van de gemeentelijke milieudienst werden verzameld in eerdere stappen van het onderzoek (focusgroepen en stuurgroepen). Onderstaand worden alle factoren opgesomd die in de analyse werden betrokken. Een uitgebreide tabel in Bijlage 2 bevat tevens de bron en beschrijving van de gegevens. De gebruiker van de methodiek kan met behulp van deze aanwijzingen de gegevens voor elke gemeente opvragen of verzamelen.

In totaal werden 51 factoren in de statistische analyse opgenomen:

1. Sociaaleconomische typologie van gemeenten, geaggregeerd niveau³²:
 - Centrumgemeenten³³
 - Gemeenten met een concentratie van economische activiteit
 - Landelijke gemeenten (of verstedelijkte plattelandsgemeenten)
 - Semistedelijke gemeenten of agglomeratiegemeenten
 - Toeristische gemeenten
 - Woongemeenten
2. Bevolking
3. Bevolkingsdichtheid (aantal inwoners/km²)
4. % gepensioneerde bevolking
5. % vreemde bevolking
6. Provincie
7. Totaal personeel gemeentebesturen³⁴

³² Er werd geopteerd om enkel met geaggregeerde clusters te werken. Een meer gedetailleerde verdeling in clusters kan immers overlap vertonen met andere factoren waardoor mogelijk een situatie wordt bekomen waar een verklarende factor onvoldoende individueel wordt geïdentificeerd. We denken bijvoorbeeld aan gemeenten met sterke agrarische activiteit en de factoren aantal landbouwbedrijven of oppervlakte landbouwgrond of anderzijds gemeenten met industriële activiteit en het aantal milieuvergunningen of Seveso-bedrijven.

³³ Deze centrumgemeenten (38 in totaal) zijn niet te verwarren met de 13 centrumgemeenten uit de VRIND-classificatie: Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas, Turnhout. Wanneer wordt verwezen naar deze 13 centrumgemeenten, dan wordt expliciet (VRIND) erbij vermeld.

8. Niveau intekening Samenwerkingsovereenkomst
9. Aantal ingediende projecten Samenwerkingsovereenkomst
10. Aantal goedgekeurde projecten Samenwerkingsovereenkomst
11. Beroep op diensten Intergemeentelijke vereniging?
12. Milieutoezicht (milieudienst - politie - samen)
13. Financiële draagkracht - fiscaal potentieel per inwoner
14. Financiële draagkracht - gemiddeld inkomen inwoners
15. Financiële draagkracht - inkomsten per inwoner
16. Aantal milieuraden
17. Deelname aan andere adviesraden
18. Aantal openbare onderzoeken
19. Aantal (actieve) sensibilisatieprojecten
20. Aantal subsidieaanvragen burgers - bedrijven - andere
21. Aantal klachten op de milieudienst
22. Aantal milieuvergunningsaanvragen klasse 1
23. Aantal milieuvergunningsaanvragen klasse 2
24. Aantal meldingen klasse 3
25. Aantal Seveso-bedrijven
26. Aantal landbouwbedrijven 2008
27. Bodemgebruik - oppervlakte gemeente
28. Bodemgebruik - oppervlakte Landbouwgronden
29. Bodemgebruik - oppervlakte industrie
30. Bodemgebruik - oppervlakte Natura 2000
31. Bodemgebruik - oppervlakte VEN
32. Bodemgebruik - oppervlakte bossen
33. Bodemgebruik - oppervlakte recreatie en andere open ruimte
34. Bodemgebruik - oppervlakte openbare gebouwen en terreinen

Kenmerken of eigenschappen van de milieudienst zelf (samenstelling, ervaring, bezetting)

35. Aantal VTE milieumambtenaar
36. Aantal VTE administratief medewerker
37. Aantal VTE duurzaamheidsambtenaar
38. Aantal VTE andere functie
39. Totaal VTE milieutaken²⁸
40. Gemiddeld aantal jaar ervaring
41. Aantal VTE per 10.000 inwoners
42. Aanwezigheid milieumambtenaar (ja / neen)?

³⁴ Persoonlijke communicatie Dienst Sociale Zekerheid - Aantal werknemers in voltijds equivalenten tijdens het tweede kwartaal van 2007 in de gemeentebesturen van het Vlaams gewest (=de standaard telling van arbeidsplaatsen). Het betreft de werknemers van werkgeverscategorie 11 (=gemeente), waarbij voor dit onderzoek enkel rekening werd gehouden met gemeente in enge zin (NACE-code 75114, gemeentelijke overheid exclusief O.C.M.W.)

43. Milieuambtenaar per 10.000 inwoners
44. Aanwezigheid duurzaamheidsambtenaar (ja / neen)?
45. Duurzaamheidsambtenaar per 10.000 inwoners
46. Aanwezigheid administratief personeel (ja / neen)?
47. % administratief personeel
48. Aantal VTE niveau A of B
49. Aantal VTE niveau A of B per 10.000 inwoners
50. % niveau A of B
51. % niet-milieutaken

We kunnen opmerken dat het niet zinvol is om steeds alle factoren op te nemen bij elke statistische oefening. Naast de karakteristieken van de gemeenten zelf, werden immers ook factoren opgenomen die specifiek betrekking hebben op de milieudienst zelf. Factoren die een directe relatie vertonen met het aantal VTE (bijvoorbeeld "Aantal VTE niveau A of B") worden niet meegenomen wanneer we op zoek gaan naar verklarende factoren voor het aantal VTE op de milieudienst. Deze factor zou wellicht als best verklarende factor naar voor komen maar levert geen bijdrage voor deze studie. Anderzijds worden deze factoren dan wel opgenomen wanneer bijvoorbeeld wordt getest of bepaalde groepen gemeenten met een bepaalde bezetting meer of minder geneigd zijn om hun huidige bezetting als voldoende te ervaren.

4.1.3

Resultaten

De bevindingen van twee analyses worden in deze paragraaf meer in detail beschreven. Enerzijds het onderzoek naar factoren die de subjectieve perceptie voldoende of onvoldoende voorspellen (4.1.3.1) en daarnaast het onderzoek naar factoren die de huidige bezetting van de milieudiensten in aantal VTE mee verklaren (4.1.3.2). Laatstgenoemde analyse moet elementen aanreiken voor een geobjectiveerd kader voor de evaluatie van de actuele bezetting van gemeentelijke milieudiensten. De andere statistische analyses die hieronder worden opgesomd, hebben weinig tot geen extra elementen opgeleverd:

- Verband tussen de specifieke samenstelling van de milieudienst (bv. aanwezigheid duurzaamheidsambtenaar, % administratief personeel) en de objectieve kenmerken van een gemeente.
- Onderzoek naar de mate waarin een *should be* personeelsbezetting³⁵, aangegeven door de gemeente zelf, kan gekoppeld worden aan objectieve kenmerken van de gemeenten.

³⁵ De *should be* bezetting werd opgevraagd via de websurvey. Dit is de som van het huidige aantal VTE en het aantal extra VTE dat door de respondenten werd aangegeven als noodzakelijke extra capaciteit om het takenpakket naar behoren in te vullen. Wanneer statistisch onderzoek werd uitgevoerd op basis van deze subjectieve "ideale" bezetting werden dus ook geen zinvolle verbanden vastgesteld met objectieve kenmerken van gemeenten.

4.1.3.1

Voldoende / onvoldoende bezetting

4.1.3.1.1

Werkwijze

Vooraleer te starten met een statistische analyse van de actuele bezetting (VTE), is het nuttig om op zoek te gaan naar elementen die verklaren waarom of wanneer gemeenten stellen dat ze over voldoende (of onvoldoende) capaciteit beschikken. Kan er m.a.w. een relatie gevonden worden tussen de stelling hieromtrent van de gemeente en haar kenmerken?

De relatie werd nagegaan op drie wijzen:

- Op basis van de originele antwoorden van de gemeenten op de vraag naar hun perceptie van de bezetting: in welke mate is dit (on)voldoende?
- De cluster van gemeenten met voldoende bezetting werd uitgebreid met de gemeenten die stellen dat ze extra personeel nodig hebben, maar minder dan 10% ten opzichte van de actuele toestand (=gematigde correctie).
- De cluster van gemeenten met voldoende bezetting werd uitgebreid met de gemeenten die stellen dat ze minder dan 25 % extra personeel nodig hebben (=sterke correctie).

Hierbij werd steeds nagegaan in welke mate de bevindingen voor de grotere “gecorrigeerde” groep gemeenten in de lijn liggen van wat kan vastgesteld worden voor de kleinere groep (strikte antwoord op de survey).

Indien enkel met de originele antwoorden wordt gewerkt, antwoorden 66 van de 223 gemeenten dat ze voldoende bezet zijn (4 ervan zijn centrumgemeenten (VRIND)). In de gecorrigeerde scenario's wordt dit aantal respectievelijk 73 (5 centrumgemeenten (VRIND)) en 103 (7 centrumgemeenten (VRIND)). Deze scenario's worden verder ook gebruikt voor de analyse van het verband tussen de bezetting en de objectieve kenmerken van gemeenten.

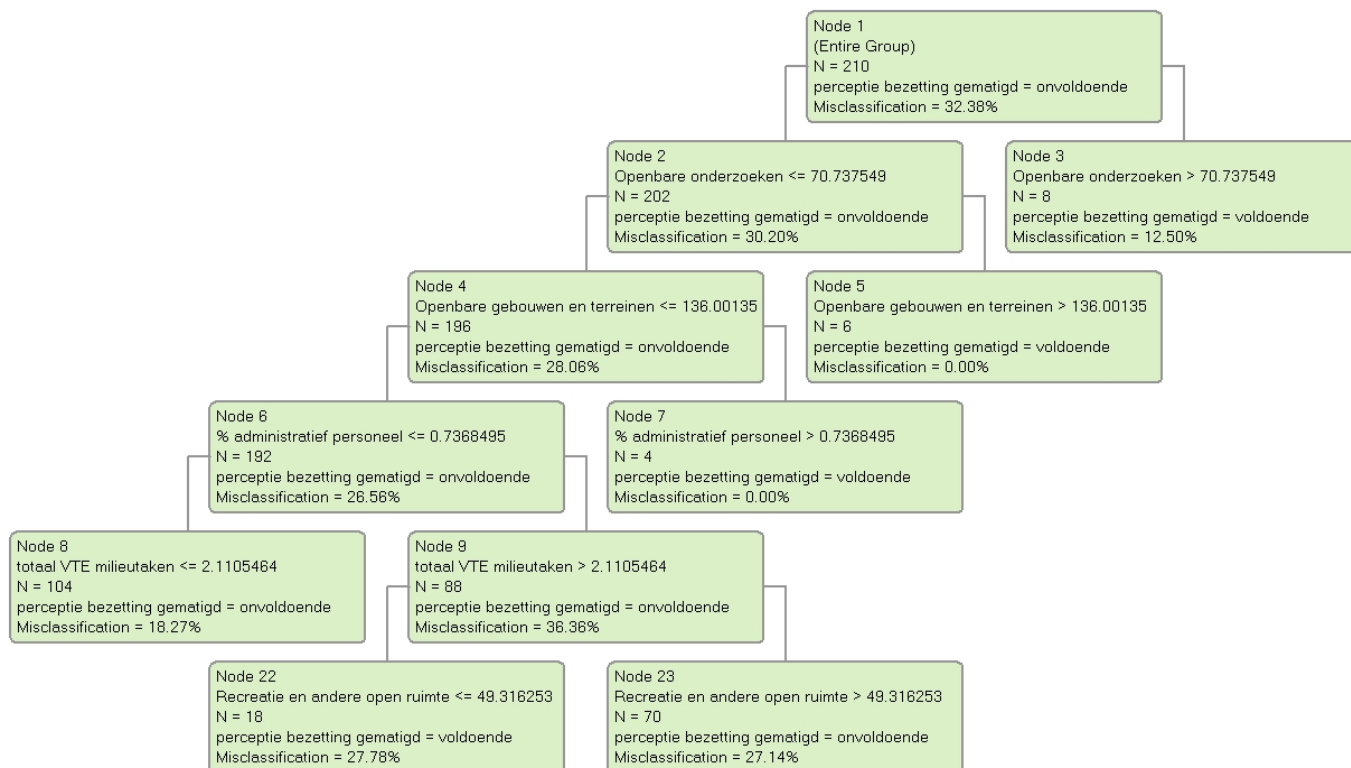
In de analyse werden enkel de niet-centrumgemeenten (VRIND) beschouwd. Wanneer de centrumgemeenten (VRIND) bij de analyse worden betrokken, worden vooral extreme waarden afgezonderd, waardoor de waarde van de boom beperkt is en minder zinvol voor dit onderzoek. Ook binnen de centrumsteden (VRIND) stelt de meerderheid dat de huidige bezetting onvoldoende is (9 op 13). De resultaten uit deze en verdere analyses kunnen wel nuttige elementen bevatten voor deze steden, hoewel het onderzoek niet op hun specifieke situatie kon worden gebaseerd. De situatie in de grootste steden Gent en Antwerpen zal eerder weinig vergelijkbaar zijn met andere gemeenten en steden binnen het onderzoek, terwijl een stad als Genk wel raakpunten zal vertonen met anderen.

4.1.3.1.2

Resultaten

Met behulp van de software werden tal van beslissingsbomen opgesteld. Wanneer enkel de originele antwoorden “voldoende / onvoldoende” van de survey beschouwd worden, blijkt de waarde van de verschillende modellen zeer beperkt te zijn. Er zijn m.a.w. geen duidelijke verklarende variabelen om de gemeenten te clusteren. De enige variabelen die een aantal gemeenten afzonderen zijn “oppervlakte openbare terreinen en gebouwen” en “aantal openbare onderzoeken”. Deze clusters zijn echter te beperkt in grootte om dit als relevant resultaat te beschouwen en uit nader onderzoek blijkt dat ze eerder gebruikt worden om uitersten van de rest af te scheiden.

Wanneer de groep gemeenten met ‘voldoende’ bezetting beperkt wordt gecorrigeerd (minder dan 10% extra = voldoende), dan blijkt dat er tot op zekere hoogte een clustering gebeurt. Eén voorbeeld van clustering wordt hieronder afgebeeld. Er kan worden afgelezen dat de eerder vermelde factoren “oppervlakte van openbare terreinen en gebouwen” en “aantal openbare onderzoeken” alsook het “% administratief personeel” een beperkt aantal gemeenten afzondert. Een relevantere uitsplitsing gebeurt lager in de boom op basis van het “aantal VTE voor milieutaken”.

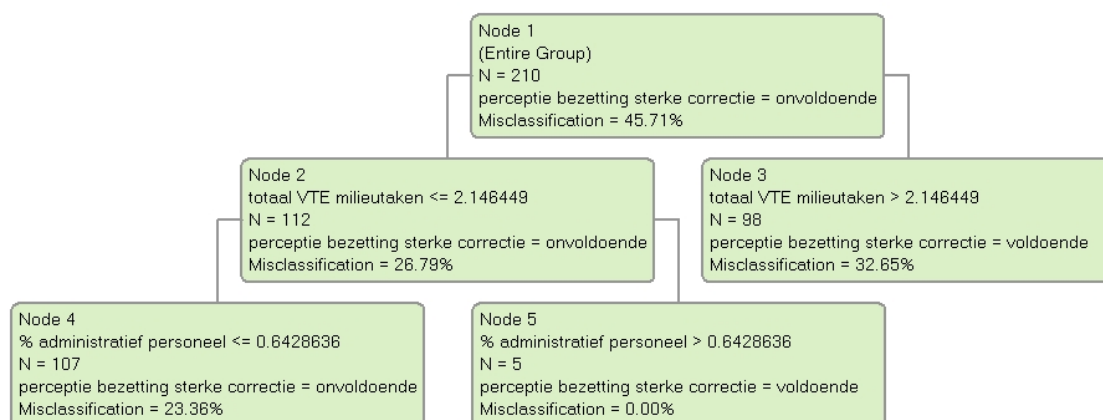


Figuur 4-1: Clustering van gemeenten (voldoende / onvoldoende) met beperkt gecorrigeerde bezetting

Er kan worden vastgesteld dat het aantal VTE en het % administratief personeel gebruikt worden om de gemeenten in te delen volgens perceptie van voldoende capaciteit. Bij een detailevaluatie van deze boom blijkt dat het antwoord van vier vijfde van de gemeenten op de vraag naar (on)voldoende bezetting overeenstemt met de uitkomst die door de beslissingsboom wordt aangegeven.

De voorspellende waarde van deze boom is echter eerder beperkt. De validatiekost die wordt berekend bij elke beslissingsboom bedraagt 0,83. Deze waarde is een maat voor de kracht van het model en houdt in dat met behulp van het model bijna 20 % meer kans bestaat om juist te voorspellen of een gemeente over al dan niet voldoende personeel beschikt (in vergelijking met de situatie zonder model). Een beperking van het model is bijvoorbeeld de eerder geringe sensitiviteit of in dit geval het juist voorspellen van gemeenten die “voldoende” bezet zijn. Deze sensitiviteit bedraagt slechts 44 %. De reden hiervoor is wellicht het beperkte aantal voldoende in deze populatie. De specificiteit of het juist voorspellen van de onvoldoendes bedraagt 95% en is dus wel hoog.

Wanneer de groep “voldoendes” verder wordt uitgebreid (minder dan 25% extra personeel), dan kan de structuur en logica van de beslissingsbomen (voor de niet-centrumgemeenten (VRIND)) nog verder verbeterd worden. De sensitiviteit en specificiteit voor dit eenvoudige model bedragen beide ongeveer 70%, waardoor de voorspellende waarde groter is. De determinerende factoren zijn opnieuw het aantal VTE voor milieutaken en het % administratief personeel.



Figuur 4-2: Alternatieve clustering van gemeenten (voldoende / onvoldoende) met sterk gecorrigeerde bezetting.

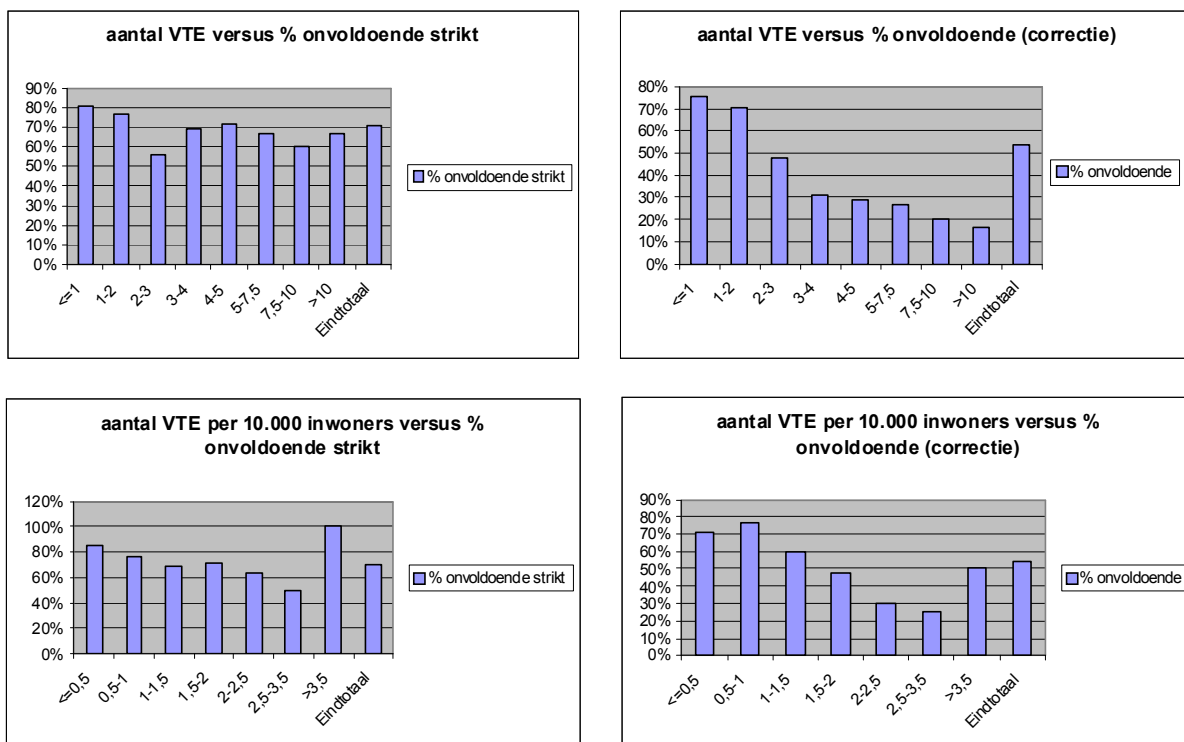
Bij een meer complexe boom kunnen de gemeenten juist worden geclusterd maar dit gaat ten koste van de leesbaarheid en de voorspellende waarde neemt slechts in beperkte mate toe. Een voorbeeld van dergelijk model wordt ter illustratie in Bijlage 3 toegevoegd. De sensitiviteit (juist voorspellen van 'voldoende') bedraagt 70% en de specificiteit (juist voorspellen van 'onvoldoende') loopt op tot 90%. De bijkomende factoren die worden geïdentificeerd zorgen vooral voor het afzonderen van een zeer beperkt aantal gemeenten waardoor ze niet als significant verklarend kunnen beschouwd worden.

Uit deze eerste analyses moet vooral worden onthouden dat er weinig eenduidige verbanden gevonden worden tussen de karakteristieken van een gemeente (factoren) en de perceptie van de milieudienst (of respondent) over de bezetting van de dienst. Geen van de factoren lijkt in eerste instantie een onmiskenbare verklarende invloed te hebben op de tevredenheid over de huidige personeelsbezetting.

Ook de variabelen m.b.t. de huidige samenstelling van de milieudienst lijken eerder contra-intuïtief slechts een beperkte invloed uit te oefenen op de tevredenheid over de huidige bezetting. De voornaamste variabelen die werden beschouwd zijn:

- aantal VTE en aantal VTE per 10.000 inwoners
- ervaring van de medewerkers (aantal jaar in dienst)
- aandeel niveau A of B
- aandeel administratieve medewerkers (niveau C)
- aanwezigheid van een duurzaamheidsambtenaar
-

Uit de beslissingsboom van Figuur 4-2 kunnen we wel een bescheiden verklarende waarde van het aantal VTE afleiden. Om dit beter te begrijpen hebben we het verband tussen het aantal VTE en de perceptie over de huidige bezetting ook op een andere grafische wijze voorgesteld:



Figuur 4-3: grafische weergave van de relatie tussen de bezetting van de milieudienst ten opzichte van het aantal onvoldoendes binnen een groep

De 4 grafieken zijn alle opgebouwd volgens dezelfde structuur. De twee figuren bovenaan tonen het verband tussen het aantal VTE (opgedeeld in groepen) en het % onvoldoendes in elke groep. Onderaan dezelfde figuren maar dan voor het aantal VTE per 10.000 inwoners³⁶. De figuren verschillen eveneens volgens linker en rechtergedeelte. Het linkergedeelte geeft de situatie weer volgens de antwoorden “onvoldoende” volgens de websurvey. Het rechtergedeelte toont hetzelfde verband maar “onvoldoende” vertegenwoordigt enkel de gemeenten die stellen dat ze minimaal 25% extra capaciteit wensen. Uit de figuren kunnen twee bevindingen worden afgeleid:

1. Een hoger aantal VTE (bovenaan links) lijkt een (beperkte) invloed te hebben op het aantal onvoldoendes, hoewel deze invloed niet zeker is (zie bijvoorbeeld de groep met aantal VTE tussen 4 en 5). Bij de gecorrigeerde populatie (bovenaan rechts), i.e. waar gemeenten die minder dan 25% extra capaciteit wensen niet langer als onvoldoende perceptie worden beschouwd, wordt de relatie duidelijker. Dit verband stemt overeen met de bevindingen uit de beslissingsboom van Figuur 4-2. Vanaf een aantal VTE boven 2,15 is het aantal voldoende hoger dan het aantal (gecorrigeerde) onvoldoendes en dat wordt dan ook zo voorspeld. Dit verband kan betekenen dat milieudiensten met minder VTE effectief relatief meer extra capaciteit nodig hebben om het takenpakket zinvol uit te voeren. Deze vaststelling kan echter ook het gevolg zijn van het feit dat grotere diensten de extra capaciteit meer bescheiden of juist kunnen inschatten.

³⁶ Dit wordt verder in 4.1.3.2.4 gedefinieerd als de **relatieve bezetting**. Deze variabele wordt mee opgenomen in het onderzoek omdat er een verband wordt vermoed tussen de bezetting van de milieudienst en het aantal inwoners.

2. Wanneer we dit verband onderzoeken voor het aantal VTE per 10.000 inwoners lijkt dit verband iets sterker (grafiek links onderaan). Enige nuancering is wel aangewezen: 92% van de gemeenten bevinden zich in blokken 2 tot en met 5 (aantal VTE per 10.000 tussen 0,5 en 2,5), waar het % onvoldoendes slechts schommelt tussen 64% en 76%, terwijl het gemiddelde voor de volledige steekproef 70% bedraagt. Niettemin is het aantal onvoldoendes globaal wel dalend naarmate de relatieve bezetting stijgt.

In concreto kunnen we uit de uitvoerige analyses van deze paragraaf besluiten dat er moeilijk “typegemeenten” afgezonderd kunnen worden waar (bijna) voldoende of onvoldoende capaciteit aanwezig is, althans op basis van de onderzochte verklarende (objectieve) factoren. De gemeenten met de laagste bezetting, zowel absoluut als relatief, geven wel het sterkst aan dat ze effectief onderbezet zijn. Er is namelijk geen duidelijke verbetering wanneer de gecorrigeerde populatie wordt beschouwd. Uit de grafieken onderaan kan vermoed worden dat **gemeenten met een relatieve bezetting (aantal VTE per 10.000 inwoners) tussen 0,5 en 1 eerder onvoldoende uitgerust zijn om hun takenpakket uit te voeren.**

Daarnaast kunnen we besluiten dat in elke gemeente nog andere factoren zullen spelen waardoor deze perceptie over voldoende bezetting moeilijk geobjectiveerd kan worden. Andere niet objectiveerbare elementen zijn bijvoorbeeld de motivatie en ambitie van de respondent, de visie van het gemeentebestuur, de plaats van milieu in de hiërarchie of de affiniteit van andere diensten met milieu en natuur.

4.1.3.2

Aantal VTE milieutaken

4.1.3.2.1

Werkwijze

Eén van de belangrijkste doelstellingen van dit onderzoek is het ontwikkelen van een methodiek waarmee gemeenten geïdentificeerd kunnen worden die een sterke onderbezetting van de milieudienst kennen wanneer we ze vergelijken met andere gemeenten, ook al hebben ze een gelijkaardig profiel wat betreft objectieve factoren die de werklast beïnvloeden.

In deze fase van het onderzoek wordt bestudeerd in welke mate bepaalde clusters van gemeenten ook een gelijkaardige bezetting van de milieudienst (aantal VTE) kennen. Gelijkaardige gemeenten moeten niet noodzakelijk de milieudienst op eenzelfde wijze organiseren, maar misschien kunnen parallellen binnen bepaalde groepen worden gevonden.

De bevindingen uit de vorige paragraaf leren dat de verzamelde objectieve kenmerken van gemeenten mogelijk onvoldoende verklarende waarde (of onderscheidend vermogen) hebben. Niettemin wordt geprobeerd om de huidige kwantitatieve en kwalitatieve bezetting in kaart te brengen, om op die manier een referentiekader te creëren waaraan elke gemeente kan getoetst worden. We merken nogmaals op dat met de zoektocht naar verklarende factoren geen uitspraken worden gedaan over de eventuele optimale bezetting.

De aanpak van deze fase gebeurt in volgende stappen:

- In een verkennende fase (paragraaf 4.1.3.2.2) gaan we via correlatieanalyse na of er een verband bestaat tussen de huidige bezetting van milieudiensten en de verzamelde objectieve karakteristieken van gemeenten. Dergelijke analyse is beperkt tot lineaire verbanden en moet dus aangevuld worden met verdere analyses.
- Daarna worden met de software verschillende beslissingsbomen opgesteld, steeds gebruik makend van alle verzamelde informatie en factoren. Een aantal parameters van de software kunnen binnen een analyse worden aangepast, wat tot beperkt andere boomstructuren kan

leiden.³⁷ Telkens wordt door de onderzoekers nagegaan welke variabelen gebruikt worden en hoe goed de regressieboom de huidige situatie in kaart brengt.

- De verschillende regressiebomen worden vervolgens grondig geëvalueerd en op basis van bovenstaande vragen wordt de beste regressieboom geselecteerd. Deze boom is een weergave van het actuele landschap van Vlaamse gemeenten, inclusief alle outliers. De kenmerken van de geselecteerde boom worden verder in detail besproken.
- In paragraaf 4.1.3.2.4 wordt een stap verder gegaan in de analyse. De boom wordt meer in detail bestudeerd naar bijkomende verbanden en eventuele outliers, met het oog op het opstellen van de methodiek. Dit gebeurt via een gedetailleerde studie van de eindknoten.

4.1.3.2.2

Resultaten correlatieonderzoek

Naast het opstellen van beslissingsbomen, kan de statistische software eveneens correlatiecoëfficiënten berekenen. Deze analyse is interessant om (lineaire) relaties te identificeren tussen objectieve kenmerken van gemeenten en de bezetting van de milieudienst. Deze coëfficiënt geeft weer in welke mate de waarden van twee variabelen zich ten opzichte van elkaar bewegen en kan variëren tussen -1 en +1. Een waarde dicht aan 0 duidt op de afwezigheid van elk lineair verband. Een sterk positieve waarde geeft aan dat beide variabelen in dezelfde richting en mate evolueren. De waarde wordt negatief indien een toename van de ene variabele leidt tot een afname van de waarde van de andere variabele.

De beperking van deze analyse is de beperking tot lineaire verbanden tussen variabelen. De oefening is anderzijds zeer nuttig aangezien bepaalde verbanden vermoed kunnen worden en daarenboven ook kan ingeschat worden hoe twee variabelen zich ten opzichte van elkaar gedragen, op basis van het teken van de correlatiecoëfficiënt. Dit teken duidt dan misschien niet op een lineair verband, maar er kan wel afgeleid worden hoe een grotere waarde van een verklarende waarde bijvoorbeeld kan leiden tot een lager aantal VTE (te verklaren variabele).

De resultaten van deze analyse leiden onder andere tot de correlatiecoëfficiënten van onderstaande Tabel 4-1, waar de meest relevante variabelen werden geselecteerd.

Tabel 4-1: Resultaten van het correlatieonderzoek

Onderzochte variabelen	Aantal VTE
Bevolking	0,7236
Personeel gemeentediensten	0,7025
Oppervlakte industrie	0,5039
Afwezigheid administratief personeel	-0,4215
Afwezigheid duurzaamheidsambtenaar	-0,4126
% niveau A of B	-0,2065

³⁷ Concreet gaat het hier over de parameters “minimale grootte van de knoop (1)” en het “aantal klassen waarin een continue variabele kan ingedeeld worden (2)”.

(1) Wanneer de minimale grootte van knoop wordt ingesteld op 10, dan zal het model een knoop niet verder opsplitsen als er minder dan 10 gemeenten in de cluster aanwezig zijn. Dit leidt tot andere resultaten dan wanneer deze waarde op 5 wordt ingesteld.

(2) Deze parameter bepaalt het aantal “grenswaarden” voor een continue variabele. Het totale interval van een continue variabele (tussen minimum en maximum) wordt opgedeeld in x gelijke kleinere intervallen. De structuur van de boom kan eveneens verschillend zijn wanneer deze waarde x bijvoorbeeld op 10 dan wel 100 wordt ingesteld.

We kunnen vaststellen dat er een duidelijke lineaire relatie bestaat tussen de bezetting van de milieudienst en enerzijds de omvang van de bevolking en anderzijds de omvang van het personeel in alle gemeentediensten. Dit onderzoek werd uitgevoerd zonder de 13 centrumgemeenten (VRIND), aangezien het aantal VTE in deze gemeenten te sterk verschillend is van de rest.

Daarnaast kunnen we nog een tweetal interessante vaststellingen doen. De bezetting vertoont enige relatie met de oppervlakte industrieterreinen in de gemeente, maar het verband is onvoldoende sterk om er verdere conclusies uit af te leiden. Dit geldt eveneens voor de drie laatste variabelen van de Tabel 4-1, maar het is wel interessant om het beperkte aanwezige verband te onthouden voor de latere analyses. De afwezigheid van een duurzaamheidsambtenaar of administratief personeel blijkt vaak gepaard te gaan met een lagere bezetting van de milieudienst (negatief verband). Deze lagere bezetting wordt ook vaker vastgesteld naarmate het aandeel medewerkers niveau A of B op de milieudienst groter is.

In het correlatieonderzoek komen nog een aantal andere factoren aan bod die wijzen op enig verband met het aantal VTE op de milieudienst, maar niet significant zijn. Het is mogelijk dat deze wel relevant zijn binnen een bepaalde cluster en verder aan bod komen bij de beslissingsbomen. Voorbeelden hiervan zijn: percentage niet milieutaken (negatief verband), aantal projecten binnen de Samenwerkingsovereenkomst, aantal meldingen klasse 3 of vergunningen klasse 2, aantal openbare onderzoeken, aantal klachten en de oppervlakte voor recreatie en andere open ruimte.

4.1.3.2.3

Resultaten regressiebomen

In sectie 4.1.3.1 werd geprobeerd om via een beslissingsboom de categorische variabele voldoende / onvoldoende bezetting te voorspellen. In de huidige analyse is de te verklaren variabele het huidige aantal VTE in de gemeentelijke milieudienst, een continue variabele (getalwaarde). Bij classificatiebomen (categorische variabelen) wordt het eindresultaat bepaald door de misclassificaties in de eindknopen, met andere woorden het aantal gemeenten dat niet juist wordt ingedeeld. Bij regressiebomen zoals in deze analyse wordt het eindresultaat (eindknopen) ook in getalwaarden uitgedrukt en wordt de kwaliteit van de boom bepaald door de variantie die uiteindelijk door het model / de boom kan worden verklaard (gereduceerd). Elke cluster op het einde van elke boom wordt gekenmerkt door een gemiddelde waarde en een standaardafwijking relevant voor de gemeenten in die groep.

Het voordeel van een regressieboom is dat er een aantal VTE kan worden voorspeld, afhankelijk van de tak van de boom waarin men zich bevindt. Via beslissingsbomen beschikken we niet noodzakelijk over informatie over de samenstelling van een milieudienst, tenzij factoren hieromtrent door de software in de boom werden opgenomen. De grote heterogeniteit van de gemeenten is echter op geen enkele wijze te omzeilen. Op basis van de statistische techniek van beslissingsbomen kunnen we enkel een zo goed mogelijke schets maken van het actuele landschap.

De statistische analyse werd achtereenvolgens uitgevoerd voor alle gemeenten en enkel voor de niet-centrumgemeenten (VRIND). Wanneer enkel naar de beoordelingsparameters van de modellen wordt gekeken, dan lijkt het - verrassend - alsof de modellen met alle gemeenten tot betere resultaten leiden dan de modellen waar de grote steden niet in de dataset zijn opgenomen. De verklaarde variantie voor de bomen met de volledige dataset schommelt tussen 80 en 90%, terwijl dit voor de beperktere dataset zonder centrumgemeenten (VRIND) schommelt tussen 70 en 75%. Verdere interpretatie van dit resultaat leert echter dat de variantie in de initiële situatie (zonder boom) voor de volledige dataset zeer groot is, aangezien de sterk uitgebouwde milieudiensten van grote steden Antwerpen en Gent ook in de populatie zijn opgenomen. Op die manier zal quasi elke boom een sterke reductie van de variantie betekenen, terwijl de toegevoegde waarde voor de grotere groep van kleinere gemeenten niet noodzakelijk hoog is. Nog meer dan bij de vorige

analyse stellen we vast dat de outliers van de grote steden de beslissingsbomen beïnvloeden. Daarom werd in verdere analyses steeds gewerkt met een populatie van 210 gemeenten, exclusief de 13 centrumgemeenten (VRIND).

Uit de statistische analyses volgt een regressieboom die ongeveer 70 % van de initiële variantie verklaart in de situatie zonder model. De validatie kost bedraagt 0,6275. Deze waarde geeft een aanduiding van de voorspellende waarde van het model. De predictieve kracht is groter naarmate dit getal dicht bij 0. Voor deze oefening is een waarde dicht bij nul echter uitgesloten om een aantal redenen:

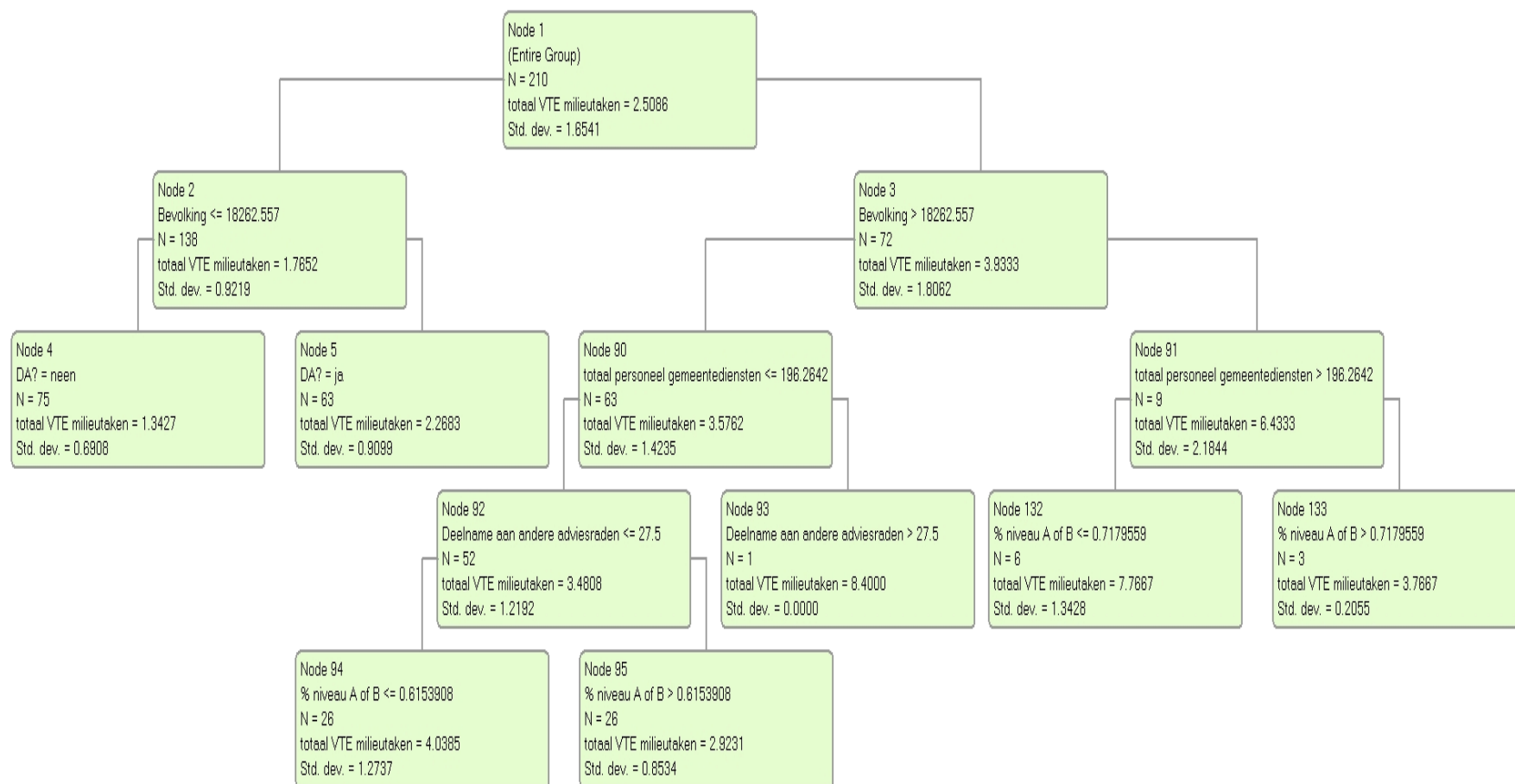
- In de optimale situatie verdeelt het statistisch programma op basis van objectieve kenmerken de gemeenten in groepen met een gelijkaardige bezetting. Rekening houdend met het heterogeen karakter van de gemeenten in het Vlaamse landschap, is het niet onrealistisch dat gemeenten met sterk verschillende bezetting in dezelfde cluster terecht komen. Niet enkel de karakteristieken van de gemeenten zijn immers heterogeen, ook de mate waarin een gemeente in realiteit al dan niet voldoende bezet is, verschilt, en is daarmee eveneens bepalend voor de 'kwaliteit' van de beslissingsboom.
- Daarnaast is het aantal VTE gebaseerd op een inschatting van de respondent. Niettegenstaande dat de survey over het algemeen goed werd ingevuld, is het niet uitgesloten dat bepaalde gemeenten de vraagstelling anders hebben geïnterpreteerd. Deze antwoorden kunnen het globale resultaat (parameters over de algemene kwaliteit van het model) verstoren. Dit betekent evenwel niet dat het model geen waarde kan hebben. Verdere studie van deze boom volgt in de volgende paragraaf.

De regressieboom wordt afgebeeld in de figuur op de volgende bladzijde. De verklarende factoren die in deze boom worden gebruikt, zijn:

- Bevolkingsaantal
- Totaal aantal personeelsleden in de gemeentelijke diensten
- Samenstelling van de dienst (aanwezigheid duurzaamheidsambtenaar, % niveau A of B en % administratief personeel).

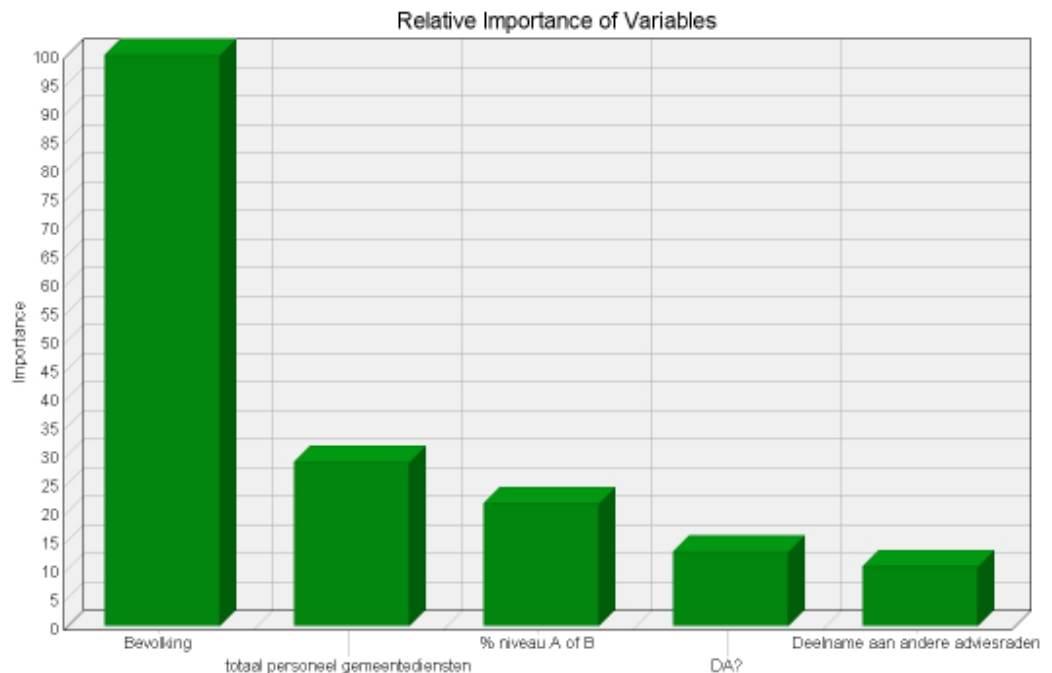
In het correlatieonderzoek werden deze variabelen ook als belangrijk geïdentificeerd.

Daarnaast komt de variabele "Deelname aan andere adviesraden" voor. In knoop (node) 93 kan echter worden afgelezen dat op basis van deze variabele slechts 1 gemeente wordt afgezonderd, die bijgevolg als outlier dient te worden beschouwd.



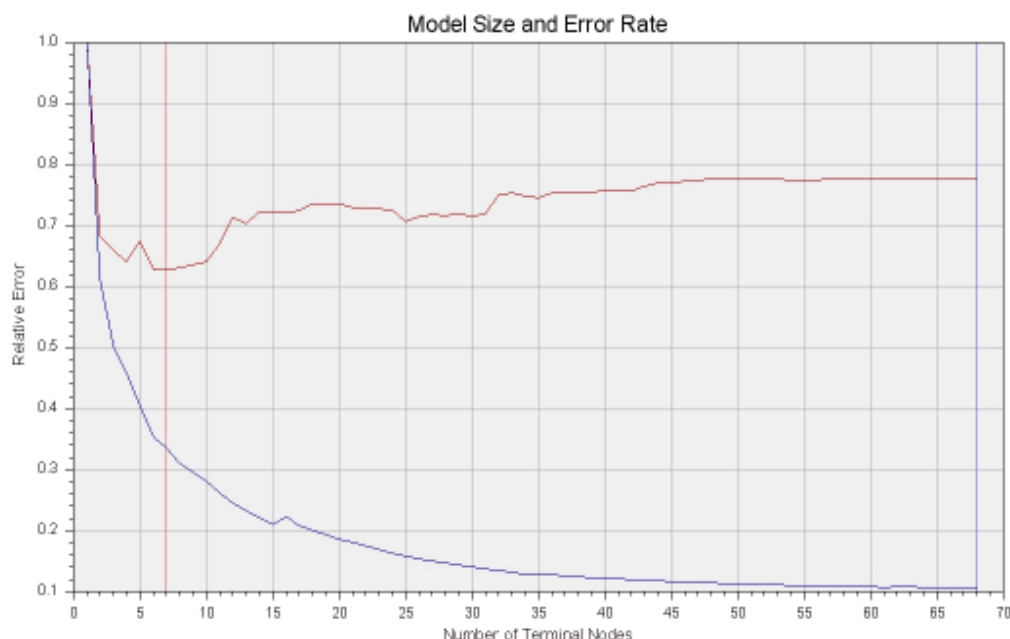
Figuur 4-4: Regressieboom ter bepaling van relevante verklarende factoren van het aantal VTE milieutaken

In de loop van het statistisch onderzoek werden tal van regressiebomen opgesteld. Een opvallende vaststelling is dat de verklarende factor “bevolkingsaantal” telkens naar voor komt als criterium voor verdeling bovenaan de boom. De software geeft een overzicht van de relevantie van elke variabele voor de beslissingsboom. Die relevantie is afhankelijk van de plaats waarin de variabele wordt gebruikt (vroeg of laat) en de kwaliteit van de splitsing (de mate waarin de variantie in de twee volgende knopen gereduceerd kan worden ten opzichte van de variantie in de actuele knoop). Het overzicht van variabelen voor de afgebeelde regressieboom wordt hieronder weergegeven:



Figuur 4-5: Relatief belang van de variabelen

Tot slot is het belangrijk om te wijzen op het moeilijke evenwicht tussen de complexiteit van het model en de juistheid van de clustering van de waarnemingen. In de beschrijvende sectie 4.1 werd gewezen op de ingebouwde module in de software pakketten om de complexiteit van modellen te reduceren. Dit proces heet *pruning* en komt erop neer dat de software snoeit in het aantal takken van de boom, zonder evenwel de waarde van het model sterk te reduceren. In de hiervoor afgebeelde beslissingsboom kan worden afgelezen dat lang niet alle knopen worden afgebeeld. Aan de rechterzijde kan bijvoorbeeld worden opgemerkt dat er tot 133 knopen in de volledige boom aanwezig zijn. De software gaat wel steeds op zoek naar de boom die de dataset het meest correct indeelt, maar stelt nadien zelf een gereduceerde versie voor die slechts een beperkt hogere foutenmarge heeft. Dit wordt aangegeven in de volgende figuur:



Figuur 4-6: Relatie tussen de foutenratio en het aantal eindknopen of eindpunten van de boom³⁸

De blauwe kromme is de weergave van de foutenratio in functie van de grootte van de bomen op basis van de *training data* (de aangeleverde dataset). De verticale lijn is de begrenzing van het model tot 68 eindknopen met een zeer lage foutenratio van minder dan 10%. De rode kromme schetst de situatie voor de validatie gegevens en is een aanduiding voor de voorspellende kracht van het model.³⁹ De verticale rode lijn geeft de grootte weer van de boom na het 'snoeiproces'. Hier kan worden afgelezen dat een model met 7 eindknopen een foutenratio (blauwe lijn) van ongeveer 30 % heeft ten opzichte van de 10 % van het zeer complexe model met 68 eindknopen.

Samenvattend kunnen we stellen dat de Vlaamse gemeenten met zeer complexe bomen kunnen ingedeeld worden in vrij homogene (maar zeer kleine!) clusters. Anderzijds is de voorspellende waarde van deze bomen een stuk lager dan bij het meer optimale model met een beperkt aantal eindknopen (rode kromme) en moeten we bijgevolg voor de doelstellingen van dit onderzoek aan de slag met de sterk gereduceerde regressieboom.

4.1.3.2.4

Uitzuivering van de resultaten

De voornaamste doelstelling van dit proces is de evaluatie van de structuur van de regressieboom en verder onderzoek naar homogene groepen van gemeenten. Bijkomende structuur in dit model kan nadien aanleiding geven tot een typekader voor de clustering van Vlaamse gemeenten. Wanneer de kernwaarden van de eindknopen in de regressieboom bestudeerd worden, kan worden vastgesteld dat de indeling in deze clusters het aantal VTE voor types gemeenten verder afbakt, met (significant) uiteenlopende gemiddelde waarden en meestal een lagere standaardafwijking. Hieruit kan worden afgeleid dat gemeenten op basis van een beperkt aantal factoren in meer homogene clusters opgedeeld kunnen worden. Uiteraard zijn er binnen de clusters nog steeds

³⁸ Het aantal eindknopen in de boom is uiteraard beperkter dan het totaal aantal knopen. Vandaar dat op de X-as van de regressieboom tot 68 eindknopen worden afgebeeld. Knoop 133 waarvan eerder sprake is één van de knopen in de totale boom die uiteindelijk tot 68 eindpunten leidt.

³⁹ Deze validatie gegevens worden automatisch gegenereerd door de software en steunen op de techniek V-fold cross-validation. Meer details over dit proces kunnen worden gelezen op <http://www.dtrek.com/crossvalidation.htm>

verschillen die we hier verder wensen te reduceren. De verschillen kunnen gedeeltelijk te wijten zijn aan mogelijke outliers. Er zullen evenwel altijd verschillen blijven bestaan tussen de gemeenten.

Er wordt nagestreefd om met behulp van objectieve kenmerken van een gemeente te achterhalen in welke mate de bezetting van de milieudienst afwijkt van een meer gewenste of gemiddelde situatie. De strategie die daarvoor wordt gebruikt, is het afzonderen van die gemeenten in elke eindknoop die stellen dat ze over voldoende of bijna voldoende capaciteit beschikken voor het uitvoeren van het milieu- en natuurbeleid. Op deze wijze kan een kwantitatieve schatting worden gemaakt van een mogelijke bezetting.

Het is niet de bedoeling om per type gemeente één normwaarde naar voor te schuiven. Deze ambitie is tegelijk utopisch en incorrect, wanneer we rekening houden met het heterogene karakter en de specifieke visie van de gemeenten, de plaats van het leefmilieu in het lokale beleid en de organisatie van de gemeentelijke milieudienst. De bedoeling van de methodiek in de volgende sectie daarentegen is om te evalueren wat de bezetting is bij gemeenten die ervaren over voldoende capaciteit te beschikken. Die waarde wordt daarna vergeleken met andere gemeenten die minstens een aantal gemeenschappelijke kenmerken bezitten en tot dezelfde cluster behoren.

Bijkomend wordt een extra redenering aan deze detailanalyse toegevoegd. Uit de grafiek met het relatieve belang van variabelen (Figuur 4-5) kan opgemaakt worden dat de factor bevolking de belangrijkste determinant is voor het aantal VTE op een gemeentelijke milieudienst. Ook in minder optimale regressiebomen of classificatiebomen wordt de variabele bevolking steevast vrij snel in de boom gebruikt. In het correlatieonderzoek kwam ook naar voor dat er een vrij sterk (lineair) verband bestaat tussen het aantal VTE en het aantal inwoners van een gemeente. De beslissingsboom maakt echter enkel onderscheid tussen gemeenten met meer of minder dan +/- 18.000 inwoners.

We vonden het zinvol om in verder onderzoek te werken met het aantal VTE in verhouding tot het aantal inwoners van de gemeente. Om deze nieuwe te verklaren variabele op een leesbare manier uit te drukken, wordt meer bepaald geopteerd voor een variabele "aantal VTE per 10.000 inwoners". Met deze nieuwe uitdrukking geldt bijvoorbeeld dat een gemiddelde waarde of standaardafwijking van 0,2 VTE per 10.000 inwoners voor een stad of gemeente met 25.000 inwoners overeenkomt met 0,5 VTE. De integratie van deze uitdrukking is relevant omdat binnen eenzelfde cluster in principe nog steeds vrij veel variatie kan bestaan naar aantal inwoners. We gaan ervan uit dat een methodiek gebaseerd op deze relatieve waarde meer waarde heeft dan het verklaren van het absolute cijfer van het aantal VTE (grotere variatie). Verder in de tekst wordt deze uitdrukking omschreven als de **relatieve bezetting van de milieudienst**.

Bovenstaande redering wordt toegepast in de studie van elke eindknoop. Het is nuttig om de regressieboom van Figuur 4-4 te herbekijken, telkens wanneer een nieuwe vertakking wordt besproken. De analyse van de takken gebeurt van links naar rechts op de figuur. Elke vertakking beantwoordt steeds aan een aantal factoren en bevat een groep van gemeenten die verder worden onderzocht. De analyse gebeurt telkens volgens hetzelfde stramien:

1. Binnen elke groep worden initieel de gemeenten afgezonderd die strikt hebben gesteld dat ze over voldoende personeel beschikken. Aanvullend wordt de gecorrigeerde dataset beschouwd waar gemeenten met een beperkte nood aan extra capaciteit binnen de categorie 'voldoende' worden beschouwd.
2. Voor alle gemeenten wordt de bezetting in aantal VTE en aantal VTE per 10.000 inwoners opgelijst. Op basis van een rangschikking van het aantal VTE per 10.000 inwoners wordt nagegaan of er mogelijk outliers in de reeks voorkomen met een opvallend hoge of opvallend lage bezetting. Het is immers mogelijk dat de gemeenten het aantal VTE niet allemaal op dezelfde wijze hebben ingeschat.

3. Daarna wordt BINNEN elke cluster nagegaan of er extra factoren geïdentificeerd kunnen worden die verklaren waarom gemeenten een eerder hoge of eerder lage personeelsbezetting hebben van de milieudienst (en beweren over 'voldoende' capaciteit te beschikken). Dit gebeurt via nieuwe analyses op een kleinere dataset, zoveel mogelijk met behulp van de software.
4. Rekening houdend met een eventuele verdere uitsplitsing, wordt dan voor elke subgroep berekend wat het gemiddelde en de standaardafwijking is van de actuele bezetting voor die gemeenten die stellen over 'voldoende' of 'bijna voldoende' capaciteit te beschikken.⁴⁰

Vertakking 1: Bevolking ≤ 18.263 inwoners, geen duurzaamheidsambtenaar aanwezig

In totaal tellen we 75 gemeenten die beantwoorden aan bovenstaande kenmerken. Daarvan stellen 20 gemeenten dat ze over voldoende personeel beschikken op de milieudienst. Wanneer bij de 'voldoendes' ook nog de gemeenten beschouwd worden die minder dan 25% extra personeel wensen, dan komen daar 5 extra gemeenten bij. Binnen de groep van onvoldoendes is de perceptie van onderbezetting bijgevolg wel eerder sterk, aangezien 2 op 3 gemeenten meer dan 25 % extra capaciteit nodig achten.

De gemeenten met voldoende bezetting werden geselecteerd en gerangschikt op het aantal VTE per 10.000 inwoners. Op die manier slagen we erin om rekening te houden met de grootte (aantal inwoners) van een gemeente en het vastgestelde verband met het aantal VTE. Dit is noodzakelijk omdat binnen deze groep zowel gemeenten met 4.000 inwoners als gemeenten met 18.000 inwoners kunnen voorkomen, waar een verschil in absolute bezetting zeker zal optreden.

Na rangschikking werden twee waarden uit de selectie gefilterd, namelijk 0,26 en 3,17 VTE per 10.000 inwoners. Het gemiddelde over alle andere 'voldoendes' in de cluster bedraagt 1,62. Wanneer de antwoorden van beide gemeenten in detail worden bekeken, dan lijkt het zeer waarschijnlijk dat beide gemeenten het aantal VTE niet goed hebben ingevuld en we deze gegevens voor deze oefening als outlier moeten beschouwen.

Binnen deze groep gemeenten valt het op dat **landelijke gemeenten** (verstedelijkte plattelandsgemeenten)⁴¹ een relatief hoger aantal VTE hebben dan andere types gemeenten. Daarenboven blijkt dat gemeenten met **inkomsten per inwoner**⁴² hoger dan 1000 € meer personeel op de gemeentelijke milieudienst hebben. Er dient opgemerkt te worden dat algemeen geen positieve correlatie werd vastgesteld tussen beide variabelen. Dit sluit echter niet uit dat dit verband wel geldig kan zijn voor de kleinere groep gemeenten binnen deze cluster. De gemeenten die aan deze kenmerken voldoen, beschikken immers over het hoogste relatieve aantal VTE (= per 10.000 inwoners).

⁴⁰ Voor elke groep gemeenten (in een eindknoop) wordt dus bepaald hoe de huidige personeelsbezetting is voor die gemeenten die zelf stellen dat ze het best gewapend zijn om hun takenpakket naar behoren in te vullen.

⁴¹ Deze benaming verwijst naar de sociaaleconomische typologie van gemeenten uit een studie van Dexia: <http://www.dexia.be/Nl/smallsites/research/PublicFinance/typo/>

⁴² Meer concreet betreft het hier de ontvangsten uit belastingen en fondsen per gemeente. Voor de meeste gemeenten komt dit overeen met ruim 70 % van het totale budget. De cijfers zijn afkomstig van Binnenland Vlaanderen, jaarbeeld 2008.

Tabel 4-2: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten

	Gemiddelde waarde ⁴³	Standaardafwijking ⁴³
Landelijke gemeenten (verstedelijkte plattelandsgemeenten)		
Inkomsten per inwoner > 1.000 €	2,35	0,15
Inkomsten per inwoner ≤ 1.000 €	1,57	0,34
Andere gemeenten		
Volledige groep	1,27	0,27
Administratief personeel (=neen)	1,03	0,05
Administratief personeel (=ja)	1,51	0,11

De laatste groep met gemeenten uit verschillende sociaaleconomische clusters⁴⁴ vertoont nog een extra bijzonderheid. Een viertal gemeenten (op 8) heeft een bezetting net onder 1 VTE per 10.000 inwoners⁴⁵ terwijl de bezetting bij de anderen in de buurt van 1,5 VTE per 10.000 inwoners ligt. Kenmerkend voor de laatstgenoemde groep is de aanwezigheid van **administratief personeel**.

Globaal kan binnen de volledige dataset worden vastgesteld dat de aanwezigheid van administratief personeel leidt tot een hoger aantal VTE op de dienst. Het omgekeerde geldt dan bij deductie voor het aandeel medewerkers van niveau A of B. Dit werd voorheen al duidelijk door de negatieve correlatiecoëfficiënt.

Op basis van de vaststellingen voor deze cluster is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de causale relatie tussen de verschillende variabelen. Een gemeente die aan de verschillende hierboven opgesomde kenmerken voldoet, moet dus niet noodzakelijk streven naar de bijhorende bezetting van de milieudienst. Anderzijds is het wel zo dat **gemeenten die aan deze kenmerken voldoen en oordelen dat ze voldoende bezet zijn, de bijhorende gemiddelde bezetting kennen**, steeds rekening houdend met de spreiding die wordt aangegeven door de standaardafwijking.

Vertakking 2: Bevolking ≤ 18.263 inwoners, wel een duurzaamheidsambtenaar aanwezig

Een gelijkaardig detailonderzoek werd uitgevoerd voor de groep van 63 kleinere gemeenten die wel beschikken over een duurzaamheidsambtenaar. Uit de kernwaarden van deze knoop (node 5) kan worden afgeleid dat de bezetting in aantal VTE bij deze gemeenten typisch hoger is. Het lijkt logisch dat dit verschil vooral te wijten is aan de aanwezigheid van de duurzaamheidsambtenaar zelf.

Bijkomend is het ook nuttig om na te gaan of de aanwezigheid van een duurzaamheidsambtenaar leidt tot een situatie waar gemeenten eerder stellen dat ze voldoende bezet zijn. Bij nader onderzoek van de groep, zijn echter slechts 18 van de 63 gemeenten van dit oordeel, waarmee zeker niet kan worden geconcludeerd dat er een significant andere mening heerst (29 % met

⁴³ De waarden die in de tabel (en volgende tabellen) worden afgebeeld, werden berekend op basis van de huidige bezetting van die gemeenten die zelf tevreden of matig tevreden zijn over hun bezetting (zie ook voetnoot 40). De gemiddelde waarde geeft dus aan hoe deze gemeenten momenteel bezet zijn (relatief, i.e. per 10.000 inwoners). De standaardafwijking geeft aan hoe sterk de huidige relatieve bezetting varieert binnen die subgroep van gemeenten.

⁴⁴ Naast de landelijke gemeenten bevat deze cluster eveneens gemeenten uit de 5 andere 'geaggregeerde' clusters die gebuikt worden binnen deze studie: centrumgemeenten, gemeenten met een concentratie van economische activiteit, woongemeenten, toeristische gemeenten en semistedelijke of agglomeratiegemeenten.

⁴⁵ Deze gemeenten beschikken ook maximaal over één VTE voor milieutaken (absolute cijfers).

duurzaamheidsambtenaar versus 27 % in de andere groep). We vermoeden dat dit gedeeltelijk te verklaren is door het gegeven dat de aanwezigheid van een duurzaamheidsambtenaar andere taken naar de milieudienst toe zal trekken (bijvoorbeeld mobiliteit of duurzame ontwikkeling), of dat de dienst bij de uitvoering van deze taken zich niet enkel zal beperken tot de meest essentiële aspecten.

Wanneer de waarden voor de 18 gemeenten verder worden onderzocht, dan valt op dat de bezetting gemiddeld iets hoger ligt en de spreiding minder groot is dan in de eindknoop met gemeenten zonder duurzaamheidsambtenaar.⁴⁶ Opnieuw kunnen gemeenten op basis van de **sociaaleconomische typologie van gemeenten** (Dexia) in meer homogene groepen worden ingedeeld:

- Centrumgemeenten⁴⁷
- Semistedelijke gemeenten of agglomeratiegemeenten
- Landelijke gemeenten (of verstedelijkte plattelandsgemeenten)
- Gemeenten met een concentratie van economische activiteit
- Toeristische gemeenten
- Woongemeenten

Van de gemeenten die stellen voldoende bezet te zijn, hebben de centrumgemeenten⁴⁷ en de semistedelijke- of agglomeratiegemeenten de laagste bezetting. Voor de andere types gemeenten geldt een hogere gemiddelde waarde, maar tevens grotere spreiding.

Bij de gemeenten met een concentratie van economische activiteit bijvoorbeeld, stellen op één na alle gemeenten (1 op 11) dat ze over onvoldoende capaciteit beschikken. Om een gemiddelde waarde te berekenen, wordt de groep uitgebreid met die gemeenten die ten hoogste 25 % extra personeel wensen. De vaststelling dat deze gemeenten ook een hogere relatieve bezetting kennen, wordt ook hier bevestigd. De woongemeenten binnen deze cluster lijken daarentegen eerder voldoende bezet te zijn (bijna de helft 'voldoendes' op 22 gemeenten). De landelijke of verstedelijkte plattelandsgemeenten kennen gemiddeld een iets lagere bezetting dan de laatste twee groepen. Bij sommige groepen is de spreiding vrij groot, maar dit is niet onlogisch wetende dat tijdens de vele overlegmomenten binnen deze studie steeds gewezen werd op de heterogeniteit van de Vlaamse gemeenten.

Tabel 4-3: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten

	Gemiddelde waarde	Standaardafwijking
Centrumgemeenten en Semistedelijke gemeenten of agglomeratiegemeenten	1,32	0,12
Landelijke gemeenten (of verstedelijkte plattelandsgemeenten)	1,77	0,20
Woongemeenten	2,10	0,35
Gemeenten met een concentratie van economische activiteit	2,25	0,50

⁴⁶ Het gaat enkel over de gemeenten met de 'beste' bezetting, gebaseerd op wat de gemeenten zelf hebben geantwoord. De gemiddelde relatieve bezetting en verschillen hierin (spreiding) werden voor deze groep bekeken.

⁴⁷ We merken nogmaals op dat de centrumgemeenten in de sociaaleconomische typologie van de Dexia-studie niet overeenkomen met de centrumgemeenten zoals deze eerder in de studie werden benoemd (Vrind-classificatie). Deze laatste werden uit de analyse geweerd, zoals afgesproken met de stuurgroep.

Vertakking 3: Bevolking > 18.263 inwoners, Personeel gemeente < 196, % niveau A of B $\leq 61\%$

De grotere gemeenten (inwonertal) worden verder in clusters verdeeld in het rechter gedeelte van de regressieboom. 72 gemeenten tellen meer dan 18.263 inwoners. De volgende splitsing gebeurt op basis van de variabele “**aantal personeelsleden in de gemeentediensten**”.⁴⁸ De meeste gemeenten binnen deze tak tellen minder dan 196 voltijdse equivalenten (63 gemeenten). Uit de statistische analyse met de regressieboom werd geïdentificeerd dat de gemeenten waar de milieudienst voornamelijk wordt bemand door medewerkers van **niveau A of B** (> 61%), typisch een lager aantal VTE hebben. Deze vaststelling kan intuïtief begrepen worden als men ervan uitgaat dat medewerkers van niveau A of B eerder in staat moeten worden geacht om een groter aantal (en diverse) taken op zich te nemen, waardoor de absolute mankracht in aantal lager ligt.

Wanneer deze vertakking wordt bekeken in de illustratie van Figuur 4-3, dan merken we op dat één gemeente wordt afgesplitst van de andere clusters op basis van de variabele ‘deelname aan andere adviesraden’. Wanneer het aantal VTE van deze gemeente wordt beschouwd (8,4 VTE), dan is het duidelijk dat deze gemeente op basis van het absoluut aantal VTE als outlier zou beschouwd worden. Het gemiddeld aantal VTE bij de andere gemeenten in deze vertakking is respectievelijk 2,92 en 4,04 (eindknopen). Op basis van de te verklaren variabele aantal VTE per 10.000 inwoners blijkt echter dat de relatieve bezetting niet in die mate afwijkt van andere gemeenten en dus wordt de gemeente meegenomen in de verdere analyse.

Naar analogie met de vorige vertakking, kan ook voor deze twee eindknopen gekeken worden of het aandeel medewerkers niveau A of B een rol speelt in de perceptie ‘voldoende / onvoldoende’ capaciteit van de eigen dienst. Elke groep (knoop 94 en 95) bevat ongeveer een gelijk aantal gemeenten en beide worden onderscheiden op basis van het % niveau A of B. Wanneer enkel wordt geoordeeld op basis van de strikte antwoorden van de survey, dan stelt 27 % van de groep met een lager % niveau A of B dat ze over voldoende capaciteit beschikken. In de groep met een hoger aandeel niveau A of B komt dit op 31%. Door het geringe verschil moeten we besluiten dat het aandeel van medewerkers op niveau A of B ook voor deze groep gemeenten geen significante invloed uitoefent op de perceptie over (on)voldoende personeel.

Wanneer de gemeenten erbij worden betrokken die minder dan 25 % extra personeel nodig achten in de *should be* situatie⁴⁹, dan zouden in de groep met een hoog aandeel niveau A of B amper 50 % van de gemeenten voldoende bezet zijn. In de groep met een lager % niveau A en B loopt deze waarde dan op tot 65%. Misschien kan dit erop wijzen dat de onderbezetting iets groter is voor deze gemeenten waar een beperkter aantal VTE actief is, maar waar relatief gezien meer medewerkers van niveau A of B aanwezig zijn. We beschouwen het verschil echter te klein om er een gefundeerde conclusie aan te verbinden.

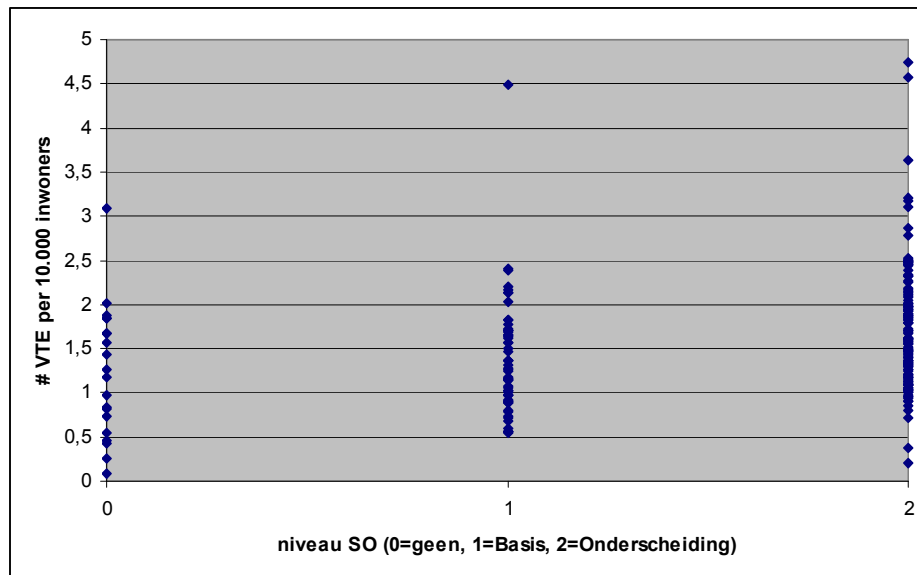
Wanneer de bezetting per 10.000 inwoners wordt gerangschikt voor die gemeenten die stellen dat ze voldoende capaciteit hebben, dan valt voor deze groep op dat de gemeenten die kiezen voor het **basisniveau van de Samenwerkingsovereenkomst** systematisch over een lager aantal VTE beschikken. Deze trend werd onderzocht en ook bevestigd voor de grotere groep van gemeenten die oordeelt dat ze minder dan 25 % extra personeel nodig te hebben (21 gemeenten in plaats van 9). De bezetting van de gemeenten die intekenden op het basisniveau (5 gemeenten) vertoont

⁴⁸ Deze statistiek kan worden opgevraagd bij de RSZ. Het betreft de werkgeverscategorie 11, namelijk de gemeenten. De gemeente als juridische werkgever omvat veel diensten zoals sportfaciliteiten, bibliotheek, scholen, musea, administratie, ... Voor deze studie werd enkel het aantal werknemers in enge zin weerhouden, zijnde NACE-code 75114, gemeentelijke overheid exclusief O.C.M.W.

⁴⁹ We benadrukken dat de gegevens over de subjectieve inschatting van de ideale situatie (*should be*) enkel gebruikt worden om de groep van gemeenten die de beste huidige bezetting hebben, te verruimen. Alle gemiddelde waarden (en standaardafwijkingen) die worden berekend om een groep te karakteriseren worden steeds berekend op basis van de huidige bezetting.

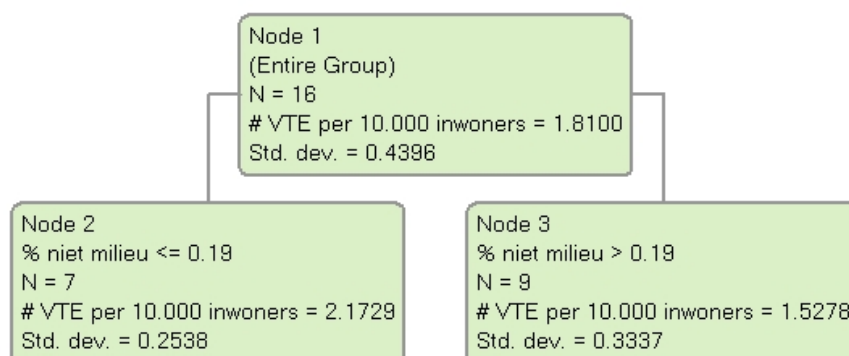
slechts een kleine spreiding. Voor de gemeenten met het onderscheidingsniveau ligt de gemiddelde waarde voor aantal VTE per 10.000 inwoners gemiddeld een stuk hoger, evenals de spreiding.

In de volgende Figuur 4-7 worden beide variabelen voor alle gemeenten getoond. De gemeenten zonder Samenwerkingsovereenkomst en de gemeenten met het basisniveau vertonen een gelijkaardig patroon, met een relatieve bezetting voor gemeenten op basisniveau die gemiddeld 0,5 VTE per 10.000 inwoners hoger ligt. Voor de gemeenten met het onderscheidingsniveau ligt die bezetting gemiddeld nog iets hoger. Uit de figuur kan evenwel worden opgemerkt dat de spreiding voor elk intekeningsniveau vrij groot is, waardoor deze relatie wellicht niet algemeen geldig is binnen elke groep van de beslissingsboom.



Figuur 4-7: Niveau van intekening van de Samenwerkingsovereenkomst in functie van relatieve bezetting

Een bijkomende interessante vaststelling voor de gemeenten die intekenden op het onderscheidingsniveau, is dat de 6 gemeenten met de hoogste bezetting (op 16 gemeenten) ook stevast oordelen dat ze minder **niet-milieutaken** (%) uitvoeren.



Figuur 4-8: detailanalyse van de groep gemeenten met onderscheidingsniveau van de Samenwerkingsovereenkomst

De vaststelling dat gemeenten met een hogere bezetting minder niet-milieutaken uitvoeren, kan misschien verklaard worden door het feit dat de afbakening van het takenpakket en de organisatie van de milieudienst duidelijker is of dat het domein leefmilieu als volwaardig en concreet gedefinieerd geheel wordt gezien binnen deze gemeenten. Het nadeel van deze factor is uiteraard dat dit een subjectieve inschatting is en daardoor kan de variabele niet worden opgenomen wanneer een geobjectiveerd kader wordt voorgesteld.

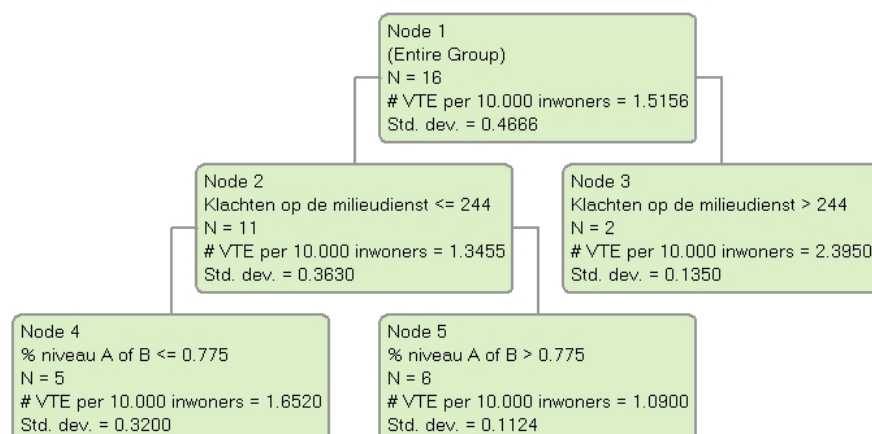
Tabel 4-4: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten

	Gemiddelde waarde	Standaardafwijking
Intekening SO Basis	1,03	0,14
Intekening SO Onderscheiding	1,97	0,33
Verdere uitsplitsing binnen de cluster "Intekening SO Onderscheiding"		
% niet-milieutaken $\geq$ 20%	1,53	0,35
% niet-milieutaken $<$ 20%	2,17	0,27

Vertakking 4: Bevolking > 18.263 inwoners, Personeel gemeente < 196, % niveau A of B > 61%

Bij de beschrijving van de vorige vertakking kwam al aan bod dat een relatief hoger aandeel medewerkers niveau A of B meestal gepaard gaat met een lager aantal VTE op de milieudienst. De gemiddelde bezetting van de milieudiensten van de gemeenten in deze groep ligt dus iets lager dan bij vertakking 3.

Binnen deze cluster wordt opnieuw gestreefd naar een meer homogene indeling in groepen. In totaal bevat deze eindknoop 30 gemeenten, waarvan 16 respondenten stellen dat ze mits maximaal 25% extra VTE voldoende bezet zijn. Diepere analyse van deze cluster met het statistisch softwarepakket leert dat relevante subgroepen kunnen worden gevormd:



Figuur 4-9: detailanalyse met softwarepakket van de groep gemeenten in deze vertakking

Twee gemeenten binnen de '(bijna) voldoende' van deze groep kennen een hoge relatieve bezetting van de milieudienst (gemiddelde waarde 2,395 VTE per 10.000 inwoners). Beide gemeenten hebben als gemeenschappelijk kenmerk dat ze een groot aantal **klachten** verwerken op de milieudienst⁵⁰. Wanneer deze redenering wordt getoetst bij alle gemeenten binnen de cluster (30), kan worden vastgesteld dat nog één gemeente een zeer groot aantal klachten verwerkt. Deze gemeente beschikt "slechts" over 1,50 VTE per 10.000 inwoners en ervaart dit als ruim onvoldoende (meer dan ¼ extra capaciteit nodig) wat deze stelling eventueel kan onderschrijven. Meer evidentie in die richting kan uit de beschikbare gegevens echter onmogelijk worden afgeleid.

Voor de overige gemeenten worden opnieuw subgroepen gecreëerd op basis van het **% niveau A of B** op de milieudienst. Wanneer dit aandeel zeer hoog ligt (boven 80% bijvoorbeeld), dan blijkt de gemiddelde bezetting van de milieudienst significant lager te liggen als in de andere subgroep.

Tabel 4-5: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten

	Gemiddelde waarde	Standaardafwijking
Klachten op de milieudienst (jaarbasis) > 250	2,40	0,19
Klachten op de milieudienst (jaarbasis) ≤ 250		
% niveau A of B < 80%	1,62	0,31
% niveau A of B ≥ 80%	1,09	0,12

Vertakking 5: Bevolking > 18.263 inwoners, Personeel gemeente ≥ 196

Deze vertakking in het rechtergedeelte van de regressieboom telt in totaal slechts 9 (grotere) gemeenten. Opnieuw kan worden vastgesteld dat de bezetting in sterke mate mee verklaard wordt door het **aandeel medewerkers niveau A of B** binnen de milieudienst.

Een detailanalyse wordt uitgevoerd op basis van het aantal VTE per 10.000 inwoners en beperkt tot die gemeenten die stellen dat ze over voldoende personeel beschikken. Opvallend is dat meer dan de helft van de gemeenten in deze vertakking (5 van 9 gemeenten) stelt over voldoende capaciteit te beschikken. Dit is merkbaar meer dan in de meeste andere vertakkingen. Een tweede vaststelling is dat één gemeente ervaart dat ze over onvoldoende capaciteit op de milieudienst beschikt, terwijl de bezetting met een factor groter dan 2 hoger ligt dan in de andere gemeenten van deze cluster. Voor deze gemeente werden geen andere factoren geïdentificeerd die deze hoge bezetting kunnen verklaren. De gemeente is wel als enige ingedeeld als toeristische gemeenten in de sociaaleconomische typologie van gemeenten en kan als outlier beschouwd worden.

Tabel 4-6: Resultaten voor de verschillende subgroepen van gemeenten

	Gemiddelde waarde	Standaardafwijking
% niveau A of B ≤ 72%	1,92	0,05
% niveau A of B > 72%	1,18	0,20

⁵⁰ De groep is misschien onvoldoende groot om dit als een significante subgroep te onderscheiden, maar anderzijds is de gemiddelde bezetting in deze gemeenten in verhouding tot de andere zo groot dat ze de waarde voor de andere gemeenten te sterk zouden vertekenen.

4.1.4

Conclusies van het statistisch onderzoek

Twee vraagstellingen werden onderzocht met behulp van de statistische techniek van beslissingsbomen. Tijdens het onderzoek werden een groot aantal classificatie- en regressiebomen opgesteld, waarvan de bomen met de grootste waarde in detail werden beschreven:

1. In het eerste luik van het statistisch onderzoek werd gezocht naar mogelijke **verbanden tussen karakteristieken van gemeenten en de perceptie van die gemeenten over voldoende of onvoldoende bezetting** voor het uitvoeren van het milieu- en natuurbeleid.
2. In een tweede luik werd een gelijkaardige analyse uitgevoerd voor de te verklaren variabele **absolute bezetting van de milieudienst (aantal VTE)**. Binnen dit onderdeel werden meer analyses uitgevoerd op een bijkomende te verklaren variabele, namelijk de relatieve bezetting (aantal VTE per 10.000 inwoners). Correlatieonderzoek heeft immers uitgewezen dat er een positieve relatie bestaat tussen de bezetting en het aantal inwoners in een gemeente.

De meest opvallende vaststellingen van het statistisch onderzoek worden opgelijst:

- Het onderzoek naar mogelijke objectieve kenmerken van gemeenten die gepaard gaan met (een gevoel van) **onderbezetting** heeft **weinig significante factoren** kunnen identificeren.
 - Het is mogelijk om diverse beslissingsbomen (classificatie) op te stellen die de gemeenten in meer homogene clusters verdelen. De voorspellende waarde van de modellen is echter gering.
 - De belangrijkste factoren lijken in eerste instantie het aantal VTE op de milieudienst en het % administratief personeel (of indirect aandeel niveau A of B). Het aantal gemeenten dat verkeerd wordt ingedeeld, ligt echter nog steeds vrij hoog.
 - Andere modellen waar ook variabelen als aantal openbare onderzoeken, de oppervlakte openbare terreinen en gebouwen, het aantal subsidieaanvragen of de oppervlakte industrie worden opgenomen, kunnen het aantal verkeerd geklasseerde gemeenten sterk reduceren. Deze beslissingsbomen zijn echter tegelijk complex en de verklarende waarde van deze factoren lijkt ook eerder beperkt. De meeste factoren worden vooral gebruikt om een aantal uitersten van de andere gemeenten af te scheiden.
- Het tweede deel van het statistische luik ging verder op zoek naar objectieve elementen die de **actuele bezetting van milieudiensten** in kaart kunnen brengen.
 - Het absolute aantal VTE op een gemeentelijke milieudienst vertoont een sterk positief verband met het **aantal inwoners** van een gemeente en met het **aantal personeelsleden op de gemeentediensten**. Beide variabelen komen naar voor als de meest essentiële factoren van de opgestelde regressiebomen.
 - Verder kon worden vastgesteld dat de bezetting van een milieudienst (relatief, per 10.000 inwoners) meestal een **negatieve relatie** vertoont met het aandeel medewerkers van **niveau A of B**. Omgekeerd gaat de aanwezigheid van een **duurzaamheidsambtenaar of administratief personeel** meestal hand in hand met een relatief hogere bezetting.
 - Opvallend was ook de **negatieve relatie** tussen het **aandeel niet-milieutaken** en de bezetting. Deze vaststelling kwam slechts binnen één groep duidelijk naar voor en lijkt daarom minder significant en algemeen. Bovendien is deze variabele gevoelig voor interpretatie.
 - De relatieve bezetting van gemeentelijke milieudiensten kan een verband vertonen met het **intekeningsniveau op de Samenwerkingsovereenkomst**. Binnen één specifieke cluster werd duidelijk vastgesteld dat gemeenten met het basisniveau een lagere bezetting hadden

dan de gemeenten die het onderscheidingsniveau ambieerden. De spreiding voor elk intekeningsniveau is echter vrij groot, waardoor deze relatie niet als algemeen geldend beschouwd kan worden binnen elke groep van de beslissingsboom.

- In de verschillende overlegmomenten met overheden (gewestelijk, provinciaal, lokaal) en andere actoren (VVSG) werden een aantal factoren steevast naar voor geschoven wanneer gepeild werd naar de relevantie voor de werklust van een gemeentelijke milieudienst. Verwachte belangrijke variabelen zoals het **aantal milieuvergunningen, de ervaring van de medewerkers, de provincie, de samenwerking met een intergemeentelijke vereniging** komen in de beslissingsbomen **niet** aan bod om (verschillen in) de bezetting te verklaren. Dit betekent niet dat deze factoren de werklust niet beïnvloeden, maar dat hun onderscheidend vermogen beperkt is, door bijvoorbeeld de heterogeniteit van de gemeenten of de aanwezigheid van veel outliers binnen deze variabelen, waardoor geen significante verbanden geïdentificeerd kunnen worden.
- Behalve deze tendensen worden geen andere significante verbanden tussen variabelen geïdentificeerd. Bovendien is het aangewezen om de causaliteit tussen de verschillende variabelen niet uit het oog te verliezen. Op basis van de statistische analyses werden kernwaarden berekend voor bepaalde gemeenten die een aantal gelijke kenmerken bezitten. Omgekeerd betekent dit echter niet dat omdat een gemeente die specifieke kenmerken bezit, zij dan ook steeds die kernwaarden moet nastreven. Deze resultaten bieden echter wel de mogelijkheid om te schetsen wat de bezetting is voor gemeenten die minstens diezelfde kenmerken hebben en ook menen over voldoende capaciteit te beschikken.

4.2

Methodiek om de bezetting van de milieudienst te voorspellen

Nu de significante factoren geïdentificeerd zijn die de werklust beïnvloeden, is het de bedoeling om een beslissingsboom uit te werken die CAPLO of een gemeente kan doorlopen. In functie van de “scores” op de factoren, komt de gebruiker terecht in een welbepaalde grootteklasse van werklust/personeelsbezetting die gebaseerd is op de situatie in andere gemeenten van dezelfde cluster. Met behulp van de beslissingsboom kan op objectieve wijze onderzocht worden of er een discrepantie bestaat tussen de gemeten werklust en de huidige bezetting van de milieudienst.

Aangezien er in de Vlaamse gemeenten zeer grote verschillen bestaan in zowel de uitvoering en de scope van de taken, de organisatie van de milieudienst, de accenten en de visie van het beleid, wordt een kader opgesteld dat toelaat om gelijkaardige gemeenten met elkaar te vergelijken. Net omwille van die heterogeniteit is een vergelijkend kader meer aangewezen dan een kwantitatieve waarde. Er bestaan immers onvoldoende gegevens om normatieve uitspraken te doen over één optimale bezetting van de milieudienst.

Uit de vorige sectie is duidelijk geworden dat met behulp van statistisch onderzoek de bestaande situatie in milieudiensten vrij goed gemodelleerd kan worden. De voorspellende waarde van elk model is niet altijd even groot, wat vooral een gevolg is van de heterogeniteit van de dataset. Anderzijds is het met de resultaten mogelijk om voor elke gemeente te detecteren of er een groot verschil bestaat tussen de eigen milieudienst en andere Vlaamse gemeenten met gelijkaardige kenmerken.

4.2.1

Opbouw van de methodiek

De analyse met regressiebomen heeft een vrij beperkt aantal relevante factoren geïdentificeerd die de bezetting op een onderbouwde manier kunnen voorspellen. Een model met veel knopen is niet in staat om het heterogene landschap van de Vlaamse milieudiensten beter te voorspellen.

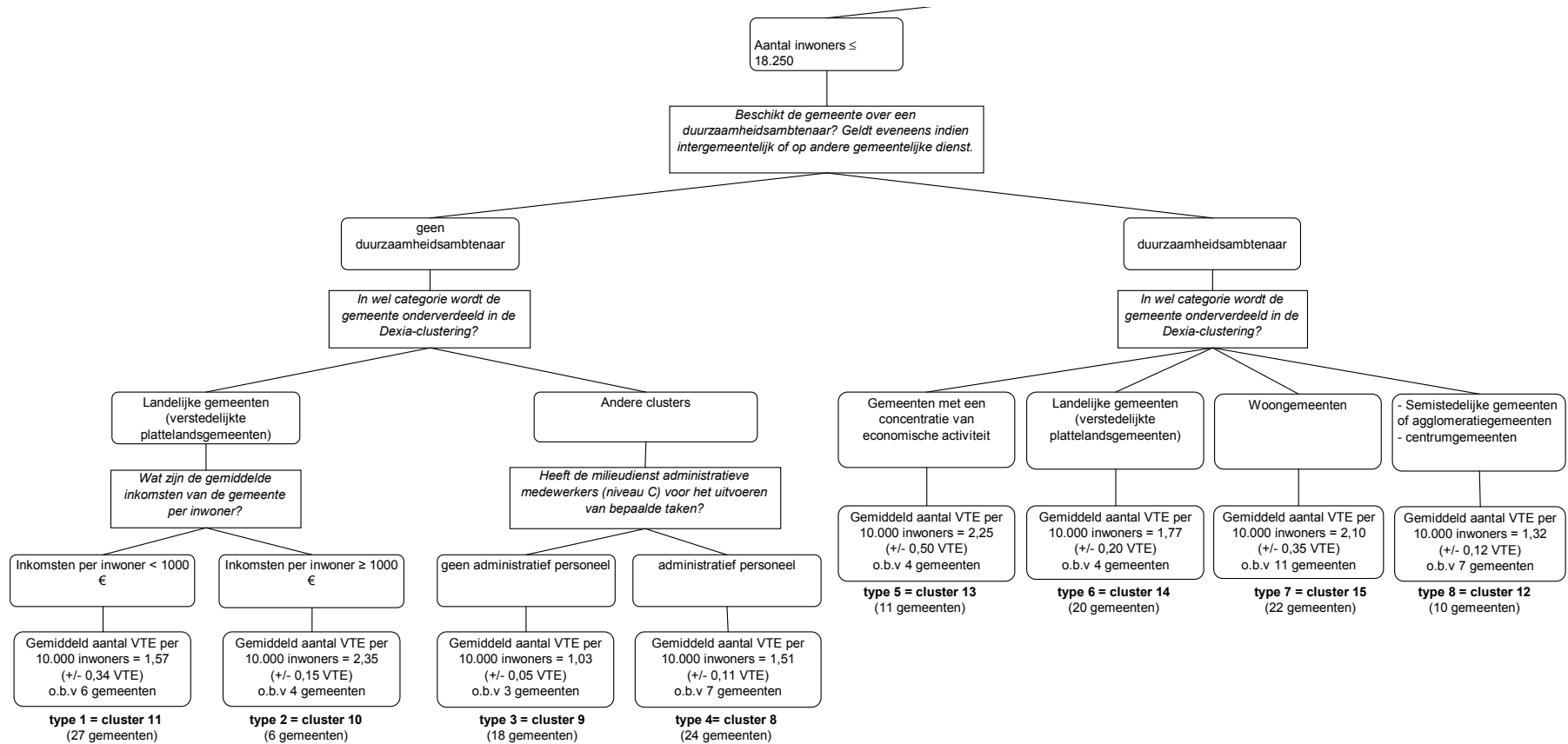
De methodiek is opgebouwd op basis van de resultaten die voorgesteld worden in paragraaf 4.1.3.2.4, waar clusters van gelijkaardige gemeenten zijn opgesteld. Diepere analyse door screening van de clusters (manueel en met de software) heeft nog tot een aantal zinvolle resultaten geleid. Als tussenstap was het daarbij noodzakelijk om de lineaire relatie met het aantal inwoners in de te verklaren variabele in te bouwen.

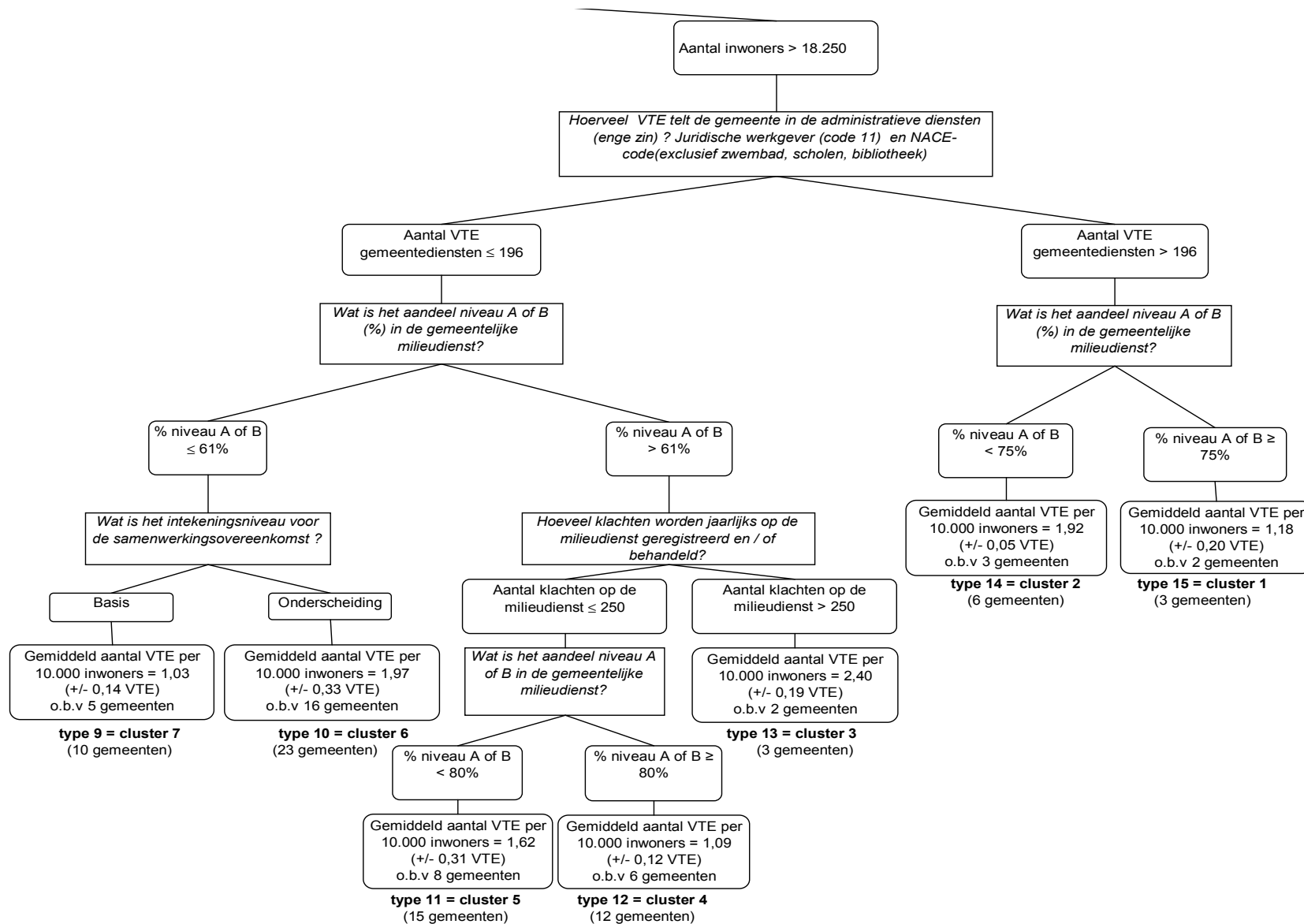
Per cluster worden aan het eindpunt telkens het verwachte aantal VTE en de spreiding van de aanwezige gemeenten weergegeven. De boom bevat variabelen die objectief bepaald kunnen worden, door CAPLO of door een gemeente. Voor de variabelen die betrekking hebben op de samenstelling van de milieudienst (% niveau A of B, aanwezigheid duurzaamheidsambtenaar of administratief personeel) kan eventueel communicatie met de gemeente zelf nodig zijn.

De beslissingsboom (Figuur 4-10) kan beschouwd worden als een werkinstrument om te detecteren hoe de bezetting van een gemeentelijke milieudienst zich verhoudt tot die van andere gemeenten die gemeenschappelijke kenmerken vertonen. De grootste discrepanties kunnen op deze manier aan het licht worden gebracht. Hierbij dient de mogelijkheid steeds in het achterhoofd gehouden te worden dat nog andere kenmerken van de gemeente een hogere of lagere bezetting kunnen rechtvaardigen. We denken hierbij vooral aan de mate waarin de verschillende milieutaken worden aangepakt, de aandacht voor en de visie op het lokale milieu- en natuurbeleid.

De beslissingsboom werd tevens uitgewerkt als een **rekenmodule** (Figuur 4-11) die de bezetting van een gemeente voorspelt, op basis van de bezetting van andere gemeenten die (minstens een aantal) dezelfde significante kenmerken vertonen:

- In eerste instantie worden een aantal vragen geformuleerd voor het verzamelen van informatie over de gemeente. Deze module is gebaseerd op de beslissingsboom, waardoor niet voor alle gemeenten dezelfde vragen relevant zijn. Het is daarom mogelijk dat bij het invullen van waarden voor een bepaalde gemeente een vraag moet worden overgeslagen.
- Op basis van deze gegevens berekent de module in een tweede deel de gemiddelde bezetting en het interval waarbinnen gemeenten met dezelfde kenmerken vallen.





Figuur 4-10: Beslissingsboom ter voorspelling van de bezetting van de milieudienst op basis van geobjectiveerde factoren

Deel I Korte vragenlijst voor het verzamelen van een aantal kenmerken van de gemeente

Vraag 1 Hoeveel inwoners telt de gemeente?

18000

Vraag 2 Beschikt de gemeente over een duurzaamheidsambtenaar (ja / neen)? Ook op te nemen indien intergemeentelijk of niet onder de milieudienst.

neen

Vraag 3 In welke categorie wordt de gemeente onderverdeeld in de Dexia-clustering (getal ingeven, geen %!)? Zie overzicht extra tabblad

4

Semistedelijke gemeenten of agglomeratiegemeenten

Vraag 4 ga verder naar vraag 6

Vraag 5

Vraag 6 Heeft de milieudienst administratieve medewerkers (niveau C) voor het uitvoeren van bepaalde taken (ja / neen)?

ja

Vraag 7 Hoeveel VTE telt de milieudienst voor taken die in ruime zin tot milieu gerekend worden (incl bv landbouw)? Wanneer bijvoorbeeld de duurzaamheidsambtenaar onder een andere dienst of de intercommunale valt, dan moet hij / zij integraal worden meegeteld. Uitvoerende medewerkers worden niet meegerekend, evenmin als de administratieve kracht of het diensthoofd dat voor X % actief is voor een andere dienst (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, stedenbouw, technische dienst, ...)

3

Deel II Resultaat voor deze gemeente in vergelijking tot gemeenten met een aantal gelijke kenmerken (totale landschap = 210 niet-centrumgemeenten)

Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep	1,51
Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster	1,40
Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster	1,62
Aantal gemeenten binnen cluster	24
% voldoende	29%
% voldoende na correctie	38%
Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)	2,72
Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)	3,00
Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners	1,67
Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?	neen, relatief meer mankracht dan de andere gemeenten in de cluster
Afwijking tov gemiddelde in de subgroep	10%

Figuur 4-11: Scan van de rekenmodule, toegepast op een virtuele gemeente

Deel I bestaat uit de vragen m.b.t. de factoren uit de beslissingsboom. Op basis van het resultaat dat bij een vraag wordt ingevuld, verschijnt een volgende vraag of krijgt men de mededeling dat alle benodigde informatie werd aangeleverd.

Het resultaat kan worden afgelezen in deel II van de module:

- Bovenaan wordt de gemiddelde waarde afgebeeld van het aantal VTE per 10.000 inwoners voor die gemeenten die stellen dat ze ongeveer voldoende bezet zijn, aangevuld met een indicatieve onder- en bovengrens op basis van de berekende standaardafwijking. Zoals werd beschreven in sectie 4.1.3.2.4, zijn deze waarden vooral gebaseerd op de gemeenten die in de survey geantwoord hebben dat ze voldoende capaciteit hebben. In sommige gevallen is het ook mogelijk dat de groep gemeenten werd uitgebreid met die gemeenten die slechts een relatief beperkte toename van de capaciteit nodig achten. Dit werd enkel toegepast indien de vaststellingen (significantie van de factoren die gemeenten verder verdelen) voor beide groepen dezelfde waren.
- Een tweede blok in de resultatenmodule bevat de getalwaarden voor de actuele bezetting in de betreffende gemeente en ter vergelijking het aantal VTE dat voorspeld wordt op basis van deze methodiek.
- Er wordt aangegeven of de actuele bezetting beantwoordt aan het vooropgestelde interval of er al dan niet (sterk) onder of boven ligt.
- De procentuele afwijking wordt berekend van de huidige bezetting in vergelijking met de waarde van het rekenmodel.

4.2.2

Toetsing van de methodiek

Het geobjectiveerd kader dat in sectie 4.2.1 is uitgetekend, werd getoetst op twee manieren:

- In eerste instantie worden de resultaten globaal voor alle gemeenten besproken die hebben deelgenomen aan de survey.
- Daarna wordt de situatie van een aantal concrete gemeenten meer in detail toegelicht. In samenspraak met de Stuurgroep werd gekozen om de gemeenten die inspanningen hebben geleverd voor het tijdschrijven als praktijktoepassing uit te werken.

4.2.2.1

Globale resultaten

Voor de 210 niet-centrumgemeenten (VRIND) werd nagegaan hoe de huidige actuele bezetting zich verhoudt tot de waarde die wordt voorspeld door de methodiek van 4.2.1. Daarbij werd rekening gehouden met het interval dat werd berekend op basis van de standaardafwijking binnen elke cluster. De gemiddelde waarden en standaardafwijking zijn gebaseerd op de gemeenten die menen dat ze voldoende bezet zijn of de gemeenten die slechts een relatief beperkte hoeveelheid extra personeel nodig achten⁵¹:

1. Bij 85 gemeenten (40,5 %) valt de huidige bezetting binnen het vooropgestelde interval. 47 op 85 gemeenten (ongeveer 55 %) vinden dat ze over onvoldoende medewerkers beschikken. In bijna de helft van deze gevallen wenst de gemeente een uitbreiding met minder dan 25% extra personeel.

⁵¹ We mogen ervan uitgaan dat de gemeenten die stellen dat ze voldoende bezet zijn, weinig belang hebben om geen realistisch beeld te schetsen van hun situatie.

2. 82 gemeenten (39 %) hebben een actuele bezetting die lager ligt dan de bezetting die wordt vooropgesteld door de methodiek (lager dan de gemiddelde waarde en dan de ondergrens).
Uit de webenquête blijkt dat 82 % van deze gemeenten vindt dat ze over onvoldoende personeel beschikken. Minder dan 10 % van deze gemeenten meent dat een extra capaciteit beneden 25% volstaat, wat een duidelijk verschil vormt met de eerste groep.
3. Bij 41 gemeenten (19,5 %) ligt de huidige bezetting boven de bovengrens van het vooropgestelde interval. Slechts 1 op 5 van deze gemeenten vindt echter dat ze over voldoende personeel beschikken.

De test maakt duidelijk dat 80% van de gemeenten een actuele bezetting hebben die binnen het interval of eronder ligt, wat een eerste aanduiding is van een robuust model. De methodiek stelt echter niet dat het voorgestelde interval een absolute norm is en dat gemeenten die in dit interval liggen met zekerheid over voldoende capaciteit beschikken. Andere specifieke kenmerken van de gemeente of het beleid of ongekende factoren kunnen immers voor afwijkingen zorgen.

Voor 20% van de geteste gemeenten ligt de huidige bezetting boven de bovengrens van het vooropgestelde interval en toch vindt 4 op 5 gemeenten binnen die groep dat ze over onvoldoende personeel beschikken. Ook extra analyses met behulp van het statistisch pakket leveren weinig nieuwe evidentie op ter verklaring van het hoge aantal onvoldoendes in deze groep. Zoals reeds gesteld, kan dit eerder aan niet-objectiveerbare factoren te wijten zijn.

In de methodiek wordt bijkomend een inschatting gegeven van de robuustheid van de voorgestelde waarden binnen een cluster. Deze inschatting is gebaseerd op de verhouding tussen het totaal aantal gemeenten in de cluster en het aantal gemeenten dat over voldoende of bijna voldoende capaciteit beschikt. In Figuur 4-11 kan worden afgelezen hoe dit in zijn werk kan gaan voor een fictieve gemeente. Voor dit fictieve voorbeeld werd een gemiddelde waarde van 1,51 VTE per 10.000 inwoners voorgesteld (+/- 0,11 VTE). In de cluster bevinden zich 24 gemeenten of 11 % van de deelnemende gemeenten (=210 zonder de 13 centrumgemeenten (VRIND)). Bijna 1 op 3 van deze gemeenten stelt dat ze over voldoende personeel beschikken en bijna 40 % indien dit wordt uitgebreid met de gemeenten die minder dan 25 % extra capaciteit wensen. Dit betekent dat de waarde werd berekend op een redelijk aantal gemeenten van deze cluster en dus als relevant kan beschouwd worden. Voor elke cluster (Type)⁵² wordt met een kader in vet aangeduid welke groep gemeenten (zonder correctie of na correctie) werd gebruikt voor het berekenen van de kenmerkende waarden van een cluster. Door dit percentage te combineren met het aantal gemeenten in de cluster, kan het aantal gemeenten worden berekend. Dit aantal gemeenten werd ook eerder afgebeeld in de visuele voorstelling van de boomstructuur in Figuur 4-10.

⁵² Inhoudelijk is het verschil tussen clusters en types niet belangrijk. De types zijn visueel eenvoudig af te lezen uit de beslissingsboom van Figuur 4-10. De nummering start bij type 1 met de groep helemaal links en eindigt uiterst rechts met type 15. Deze groepen worden ook op die manier beschreven in de conclusies van sectie 5.1.2.2. De clusternummering werd gehanteerd voor intern gebruik maar ze komen één op één overeen met een type. Daarom worden de types en de clusters in de tabellen, figuren of de tekst samen genoemd.

Tabel 4-7: Resultaten van de test per cluster

	Type	Aantal gemeenten	% voldoende	% voldoende (indien correctie)	Aandeel van alle gemeenten in cluster
Cluster 1	Type 15	3	67%	67%	1%
Cluster 2	Type 14	6	50%	100%	3%
Cluster 3	Type 13	3	67%	67%	1%
Cluster 4	Type 12	12	33%	50%	6%
Cluster 5	Type 11	15	27%	53%	7%
Cluster 6	Type 10	23	22%	70%	11%
Cluster 7	Type 9	10	40%	50%	5%
Cluster 8	Type 4	24	29%	38%	11%
Cluster 9	Type 3	18	17%	17%	9%
Cluster 10	Type 2	6	67%	67%	3%
Cluster 11	Type 1	27	22%	33%	13%
Cluster 12	Type 8	10	50%	70%	5%
Cluster 13	Type 5	11	9%	36%	5%
Cluster 14	Type 6	20	15%	20%	10%
Cluster 15	Type 7	22	41%	50%	10%
		210	30%	46%	100%

De resultaten geven een beeld van de clusters of types gemeenten waarin een aantal gemeenten een meer of minder sterke onderbezetting percipiëren:

- De methodiek deelt het “Vlaamse landschap” op in 15 clusters. De clustergrootte varieert van 3 tot 27 gemeenten. 4 clusters bevatten minder dan 10 gemeenten; voor deze clusters moeten we de conclusies met de nodige voorzichtigheid formuleren.
- In de survey stelt 30 % van alle gemeenten dat ze voldoende bezet zijn. Indien de groep wordt gecorrigeerd en uitgebreid met de gemeenten die minder dan één vierde extra capaciteit wensen, dan komt daar nog 16 % bij, of in totaal dus bijna de helft van de gemeenten van de totale survey.
- De kolom “% voldoende (indien correctie)” geeft aan dat de opdeling in clusters vaak zorgt voor een (vrij sterke) toename van het aantal gemeenten met voldoende capaciteit. Dit wijst erop dat de afbakening van types gemeenten in functie van de geobjectiveerde factoren vrij robuust is, soms mits een relatief beperkte toename van de bezetting.
- Voor 5 types gemeenten is de perceptie van voldoende bezetting na correctie lager dan 50%. Deze 5 clusters bevatten samen wel 48 % van de gemeenten. Voor deze types gemeenten is de perceptie van onderbezetting dus relatief aanzienlijker dan in de andere clusters. In twee clusters stelt zelfs na correctie 4 op 5 gemeenten dat ze over onvoldoende capaciteit beschikken. Bij de andere 3 clusters stelt telkens minstens één op drie dat er bijna voldoende capaciteit is.

4.2.2.2

Gemeenten-tijdschrijvers

De toetsing voor specifieke situaties is gebeurd voor de 5 gemeenten die inspanningen hebben geleverd voor het tijdschrijven binnen dit onderzoek. Voor elk van de gemeenten werden de nodige gegevens verzameld en geïntegreerd in de rekenmodule. Alle resultaten zijn gecommuniceerd met

de gemeenten; onderstaand worden bij wijze van voorbeeld de gedetailleerde resultaten weergegeven voor 2 gemeenten: Beerse en Lint.⁵³

4.2.2.2.1

Beerse

De methodiek splitst initieel de gemeenten op in functie van het criterium “aantal inwoners”. De tweede vraag voor gemeenten met minder als 18.250 inwoners is de aanwezigheid van een duurzaamheidsambtenaar, waarop positief wordt geantwoord. In dit geval wordt door de methodiek een verdere opdeling gemaakt op basis van de sociaaleconomische typologie van gemeenten opgesteld in de Dexia studie. We beschouwen binnen het kader van deze studie enkel 6 geaggregeerde clusters. Beerse wordt binnen de typologie beschreven als “gemeente met een concentratie van economische activiteit”. Dit is meteen ook de finale cluster waarin Beerse wordt opgedeeld.

In totaal vallen 11 gemeenten binnen deze cluster. Slechts 1 gemeente binnen deze cluster stelt dat ze over voldoende personeel beschikt. Wanneer ook die gemeenten worden meegeteld die een eerder bescheiden toename van de capaciteit wenselijk achten, tellen we 4 gemeenten. Deze gemeenten hebben een gemiddelde bezetting van 2,25 VTE per 10.000 inwoners met een vrij grote spreiding rond dit gemiddelde. Voor Beerse zou dit betekenen dat de milieudienst ongeveer 3,77 VTE telt, terwijl in de huidige situatie slechts 2 VTE aanwezig zijn. Er dient wel opgemerkt te worden dat de milieudienst van Beerse niet zelf instaat voor het beheer van een containerpark, aangezien dit intergemeentelijk wordt uitgebaat door IOK (Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen). Tegelijk wordt geopperd dat door de huidige lage bezetting bijvoorbeeld uiterst weinig taken rond natuur en groen worden uitgevoerd. De resultaten van het tijdschrijven bevestigen dat Beerse van de 5 deelnemers de minste tijd heeft ingevuld op taken binnen het thema natuur.

De grote spreiding in de cluster duidt er wel op dat er grote variaties zijn in de bezetting van de gemeenten uit de groep. De bijkomende informatie over de perceptie voldoende / niet voldoende geeft echter aan dat het gevoel van onvoldoende capaciteit sterk leeft binnen dit type gemeenten. In de survey heeft Beerse aangegeven dat het wenselijk zou zijn om over 1,5 VTE extra te beschikken, waarmee de bezetting nog slechts 7 % lager zou liggen dan de waarde die werd voorspeld voor deze groep.

⁵³ In de bilaterale communicatie werd duidelijk gemaakt dat de resultaten niet betekenen dat ze effectief te weinig of te veel capaciteit zouden hebben. Er moet steeds gekeken worden naar de specifieke situatie in elke gemeente (mate van samenwerking met een intergemeentelijke vereniging, ambitie SO, industriële activiteit, ...)

Deel I Korte vragenlijst voor het verzamelen van een aantal kenmerken van de gemeente																											
Vraag 1 Hoeveel inwoners telt de gemeente?	16756																										
Vraag 2 Beschikt de gemeente over een duurzaamheidsambtenaar (ja / neen)? Ook op te nemen indien intergemeentelijk of niet onder de milieudienst.	ja																										
Vraag 3 In welke categorie wordt de gemeente onderverdeeld in de Dexia-clustering (getal ingeven, geen %!)? Zie overzicht extra tabblad	2																										
Gemeenten met een concentratie van economische activiteit																											
Vraag 4 ga verder naar vraag 6																											
Vraag 5																											
Vraag 6 Alle nodige gegevens werden aangeleverd. De resultatentabel onderaan is enkel volledig indien ook de huidige bezetting ingegeven wordt bij vraag 7.																											
Vraag 7 Hoeveel VTE telt de milieudienst voor taken die in ruime zin tot milieu gerekend worden (incl bv landbouw)? Wanneer bijvoorbeeld de duurzaamheidsambtenaar onder een andere dienst of de intercommunale valt, dan moet hij / zij integraal worden meegeteld. Uitvoerende medewerkers worden niet meegerekend, evenmin als de administratieve kracht of het diensthoofd dat voor X % actief is voor een andere dienst (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, stedenbouw, technische dienst, ...)	2																										
Deel II Resultaat voor deze gemeente in vergelijking tot gemeenten met een aantal gelijke kenmerken (totale landschap = 210 niet-centrumgemeenten)																											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">2,25</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">1,75</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">2,75</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Aantal gemeenten binnen cluster</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">11</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="padding: 2px;">% voldoende</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">9%</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="padding: 2px;">% voldoende na correctie</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">36%</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">3,77</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">2,00</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">1,19</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?</td> <td style="padding: 2px;">neen, relatief minder mankracht dan de andere gemeenten in de cluster</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Afwijking tov gemiddelde in de subgroep</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">-47%</td> </tr> </table>		Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep	2,25	Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster	1,75	Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster	2,75	Aantal gemeenten binnen cluster	11		% voldoende		9%		% voldoende na correctie		36%	Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)	3,77	Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)	2,00	Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners	1,19	Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?	neen, relatief minder mankracht dan de andere gemeenten in de cluster	Afwijking tov gemiddelde in de subgroep	-47%
Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep	2,25																										
Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster	1,75																										
Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster	2,75																										
Aantal gemeenten binnen cluster	11																										
	% voldoende																										
	9%																										
	% voldoende na correctie																										
	36%																										
Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)	3,77																										
Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)	2,00																										
Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners	1,19																										
Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?	neen, relatief minder mankracht dan de andere gemeenten in de cluster																										
Afwijking tov gemiddelde in de subgroep	-47%																										

Figuur 4-12: Testresultaat voor Beerse

4.2.2.2.2

Lint

Lint is een ander interessant voorbeeld aangezien de milieudienst slechts 1 voltijdse medewerker telt, niveau B, zonder administratieve ondersteuning.

Voor Lint stellen we vast dat de bezetting iets hoger ligt dan bij andere gemeenten in de cluster. Anderzijds is de spreiding binnen deze cluster zeer klein en valt een gemeente daarom snel boven of onder het voorgestelde interval. In aantal VTE wordt voor dit type gemeente 0,83 VTE bekomen, terwijl Lint 1 voltijdse medewerker op de milieudienst heeft. Opvallend is ook dat binnen deze groep meer dan 4 op 5 gemeenten stelt dat ze onvoldoende bezet zijn. Wanneer ook de gemeenten worden meegenomen die tot 25% extra capaciteit wensen, dan blijft dit aandeel hetzelfde, waaruit zou kunnen worden afgeleid dat het gaat om een sterke algemene perceptie van onderbezetting. In het uitgebreide onderzoek van paragraaf 4.1.3.1.2 werd al vastgesteld dat een relatieve bezetting tussen 0,5 en 1 VTE (= per 10.000 inwoners) aanleiding geeft tot een sterke perceptie van onderbezetting.

Alle 18 gemeenten binnen dit type beschikken maximaal over 1 voltijdse kracht, terwijl het aantal inwoners varieert van 6.000 tot 18.000. De mate waarin een dienst voldoende bezet is, is bij dit type gemeenten wellicht nog sterker dan in andere types afhankelijk van de eigen ambitie en de aandacht die het krijgt van het eigen beleid. Wanneer de gemeenten zelf moeten inschatten wat de optimale bezetting zou zijn, dan wordt meestal minstens een verdubbeling van de bezetting nodig geacht, wat uiteraard kan gedreven worden door het huidige sterke gevoel van onderbezetting.

Sommige gemeenten merken op dat eenvoudig administratief werk ook door de eenpersoonsmilieudienst moet uitgevoerd worden, wat mogelijk een verbetering zou kunnen betekenen indien uitbesteed. In deze groep zitten vooral kleine milieudiensten, zonder DA en met een mix van taken. Er wordt ook verschillende keren opgemerkt dat hun dienst de “vuilbak” is waar alles terecht komt.

Deel I Korte vragenlijst voor het verzamelen van een aantal kenmerken van de gemeente																															
Vraag 1 Hoeveel inwoners telt de gemeente?	8089																														
Vraag 2 Beschikt de gemeente over een duurzaamheidsambtenaar (ja / neen)? Ook op te nemen indien intergemeentelijk of niet onder de milieudienst.	neen																														
Vraag 3 In welke categorie wordt de gemeente onderverdeeld in de Dexia-clustering (getal ingeven, geen %!)? Zie overzicht extra tabblad	6																														
Woongemeenten																															
Vraag 4 ga verder naar vraag 6																															
Vraag 5																															
Vraag 6 Heeft de milieudienst administratieve medewerkers (niveau C) voor het uitvoeren van bepaalde taken (ja / neen)?	neen																														
Vraag 7 Hoeveel VTE telt de milieudienst voor taken die in ruime zin tot milieu gerekend worden (incl bv landbouw)? Wanneer bijvoorbeeld de duurzaamheidsambtenaar onder een andere dienst of de intercommunale valt, dan moet hij / zij integraal worden meegeteld. Uitvoerende medewerkers worden niet meegerekend, evenmin als de administratieve kracht of het diensthoofd dat voor X % actief is voor een andere dienst (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, stedenbouw, technische dienst, ...)	1																														
Deel II Resultaat voor deze gemeente in vergelijking tot gemeenten met een aantal gelijke kenmerken (totale landschap = 210 niet-centrumgemeenten)																															
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">1,03</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">0,98</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">1,08</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Aantal gemeenten binnen cluster</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">18</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="padding: 2px;">% voldoende</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">17%</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="padding: 2px;">% voldoende na correctie</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;"></td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">17%</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;"> </td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">0,83</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">1,00</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">1,24</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="padding: 2px;"> </td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?</td> <td style="padding: 2px;">neen, relatief meer mankracht dan de andere gemeenten in de cluster</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">Afwijking tov gemiddelde in de subgroep</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">20%</td> </tr> </table>		Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep	1,03	Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster	0,98	Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster	1,08	Aantal gemeenten binnen cluster	18		% voldoende		17%		% voldoende na correctie		17%			Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)	0,83	Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)	1,00	Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners	1,24			Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?	neen, relatief meer mankracht dan de andere gemeenten in de cluster	Afwijking tov gemiddelde in de subgroep	20%
Gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners in de subgroep	1,03																														
Ondergrens op basis van de spreiding in de cluster	0,98																														
Bovengrens op basis van de spreiding in de cluster	1,08																														
Aantal gemeenten binnen cluster	18																														
	% voldoende																														
	17%																														
	% voldoende na correctie																														
	17%																														
Gemiddeld aantal VTE milieu in deze gemeente (voorspeld)	0,83																														
Huidig aantal VTE (op te vragen bij de gemeente)	1,00																														
Huidig aantal VTE per 10.000 inwoners	1,24																														
Binnen "normale" interval van de gemeenten in de subgroep?	neen, relatief meer mankracht dan de andere gemeenten in de cluster																														
Afwijking tov gemiddelde in de subgroep	20%																														

Figuur 4-13: Testresultaat voor Lint

4.2.2.2.3

Samenvattend overzicht 5 testgemeenten

Onderstaande tabel schetst de situatie voor de 5 gemeenten die hebben deelgenomen aan het tijdschrijven. De tweede kolom, "gemiddelde waarde cluster", bevat de voorgestelde relatieve bezetting, berekend op basis van de gemeenten in de cluster met (bijna) voldoende bezetting.

Tabel 4-8: Overzicht van de resultaten voor de 5 testgemeenten

	Gemiddelde waarde cluster	Huidig		Afwijking tov gemiddelde	% in cluster met
	VTE per 10.000 inwoners	VTE per 10.000 inwoners	Interval?	(+ = hoger dan andere gemeenten)	(bijna) voldoende capaciteit
Beerse	2,25	1,19	Onder	-47%	36%
Grobbendonk	2,25	4,58	Boven	103%	36%
Kontich	2,40	1,48	Onder	-38%	67%
Lint	1,03	1,24	Boven	20%	17%
Ronse	1,62	1,62	Binnen	0%	53%

Uit de tabel volgt dat de situatie in elke gemeente verschillend is. Eén gemeente, Ronse, bevindt zich net op de gemiddelde waarde en dus binnen de spreiding die werd berekend op basis van de geselecteerde gemeenten in de cluster. Ronse stelt in de enquête dat ze ongeveer 10 % extra capaciteit wenselijk achten, in het licht van de toenemende taken in het kader van de wijzigingen inzake milieuhandhaving. In Ronse, in tegenstelling tot veel andere gemeenten, is het immers enkel de milieudienst die instaat voor controle en handhaving. Ronse moet eveneens omgaan met de bijkomende moeilijkheid van de taalproblematiek.

Voor Kontich is de bezetting lager in vergelijking met andere gemeenten met gelijke kenmerken. Er dient te worden opgemerkt dat deze cluster slechts 3 gemeenten bevat, waarvan twee met voldoende bezetting en Kontich als derde. Bijgevolg is de waarde eerder op een beperkt aantal gemeenten gebaseerd, met als onderscheidende factor het grote aantal klachten dat op de milieudienst wordt behandeld (meer dan 250 op jaarbasis). De gemeenten met minder klachten vertonen een sterk lagere bezetting, nog mee gestuurd door het % niveau A of B. Indien minder dan 80 % niveau A of B op de milieudienst actief is, dan ligt het gemiddeld aantal VTE per 10.000 inwoners op 1,62 in plaats van 2,40. Dit cijfer benadert dan wel eerder de actuele bezetting.

Grobbendonk tenslotte komt in dezelfde cluster terecht als Beerse, maar de bezetting is totaal verschillend. Bilateraal overleg met de gemeenten leert dat het takenpakket echter grondig verschillend is. Taken als lokale economie, projecten rond gezondheid, feestelijkheden, administratieve opvolging strafregister behoren in Grobbendonk tot het takenpakket van de milieudienst, wat in de meeste andere gemeenten niet het geval is. Het diensthoofd is tevens hoofd van de dienst grondgebiedzaken en voert gedeeltelijk niet milieugerelateerde taken uit. Daarnaast wordt het afvalbeleid en uitbating van het containerpark volledig opgenomen door de milieudienst en wordt er hiervoor niet samengewerkt met een intergemeentelijke vereniging. Dit is eerder uitzonderlijk binnen deze cluster en zorgt uiteraard voor een noodzakelijk hogere bezetting van de eigen dienst. Ook beschikt de gemeente over een duurzaamheidsambtenaar, wat meestal gepaard gaat met een ruimere invulling van taken rond milieu en natuur (inclusief bijvoorbeeld mobiliteit). Een correctie van het aantal VTE voor taken die bij andere gemeenten eerder zelden tot het takenpakket behoren (strafregister, lokale economie, ruimtelijke ordening, andere technische dossiers) resulteert in een relatieve bezetting van +/- 3 VTE per 10.000 inwoners. Een hogere bezetting dan het gemiddelde lijkt logisch aangezien Grobbendonk voor milieutaken bijvoorbeeld geen beroep doet op de diensten van een intergemeentelijk samenwerkingsverband.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Objectieve bepaling van de optimale personeelsbezetting van een milieudienst

5.1.1 Niet mogelijk om te vertrekken van het takenpakket

Uit de interviews en focusgroep is duidelijk geworden dat de milieudiensten van de 308 gemeenten in Vlaanderen een uitermate heterogene groep zijn en dat de variabiliteit de laatste jaren nog gegroeid is. Niettemin hebben we getracht om een indeling voor de takenlijst te vinden waar iedere gemeente zichzelf (en haar taken) in zou moeten kunnen terugvinden.

Als vertrekpunt zijn de thema's genomen zoals ze beschreven staan in de Samenwerkingsovereenkomst. Deze taken hebben we aangevuld met informatie uit de andere bronnen zoals hierboven beschreven. Het resultaat is een gedetailleerde *exhaustieve* lijst⁵⁴ van meer dan 200 taken die verband houden met de milieudienst.

Daarnaast voelden we de nood om het grote aantal detailtaken om redenen van overzichtelijkheid te reduceren en een aantal types (categorieën) van taken, die voor veel thema's steeds weer terugkomen, te groeperen. Deze manier van ordenen heeft ons gebracht tot het formuleren van een tweede *beknopte lijst* met een gereduceerd aantal takencategorieën. Elke actie die de milieudienst uitoefent, kan ondergebracht worden in één van de 24 takencategorieën. In de kolom 'toelichting' van deze lijst, geven we voorbeelden en specificaties om te vermijden dat er taken zijn die door verschillende gemeenten in verschillende categorieën zouden worden ondergebracht.

Aangezien deze studie **geen normatieve uitspraak** doet over welke taken al dan niet behoren tot het **takenpakket van een milieudienst**, is het onmogelijk om een bottom-up benadering te hanteren en aan te geven hoeveel tijd (en dus VTE's) nodig is in functie van een vooropgesteld takenpakket. Bovendien blijft de **kwalitatieve uitvoering** van een **taak** vaak **situatieafhankelijk** (bijvoorbeeld het behandelen van klachten), waardoor de inschatting van de gemiddelde tijdsbesteding per (degelijk uitgevoerde) taak een uiterst moeilijke opdracht inhoudt.

5.1.2 Objectivering van de werklust op basis van factoren

5.1.2.1 Doelstelling en werkwijze

In plaats van te vertrekken van de tijd nodig voor de uitvoering van individuele milieutaken, zijn we in dit onderzoek uitgegaan van een andere en meer **pragmatische benadering voor de objectivering van de taaklast**. Met behulp van statistische technieken is nagegaan welke (combinaties van) verklarende variabelen/factoren de personeelsbezetting van de milieudienst het best verklaren.

De identificatie van mogelijke factoren die de personeelsbezetting in een gemeente verklaren, is gebeurd:

- op basis van interviews met VVSG en met de provincies Antwerpen, Limburg en Oost-Vlaanderen
- tijdens twee intensieve sessies met een beperkt aantal gemeenten (focusgroepen)

⁵⁴ De term exhaustief verwijst vooral naar de zeer uitgebreide en diverse verzameling van taken. Dit betekent niet dat lijst een normatieve begrenzing van het takenpakket inhoudt of dat er geen andere taken door gemeentelijke milieudiensten worden uitgevoerd die niet in de lijst werden opgenomen.

Eens de factoren in samenspraak met de Stuurgroep vastgelegd waren, is een webenquête georganiseerd bij de 308 Vlaamse gemeenten om de te verklaren en de verklarende variabelen in te vullen. Ook de perceptie of een gemeentelijke milieudienst al dan niet voldoende bezet is, is een aspect dat aan bod kwam in de survey en dat heeft bijgedragen tot de methodiek.

Naast de webenquête werd tijdschrijven georganiseerd bij een aantal bereidwillige gemeenten. Enerzijds was dit een alternatieve manier om het takenpakket van de milieudiensten in kaart te brengen. Daarnaast was het de bedoeling om inzicht te verwerven in de tijdsbesteding van een gemeentelijke milieudienst. Hierbij was het niet de bedoeling om te komen tot uniforme en algemene resultaten, maar veeleer om de bestaande resultaten te toetsen en te helpen verduidelijken, alsook om vaak geciteerde knelpunten voor gemeentelijke milieudiensten in kaart te brengen. Parallel werd ook getracht om historische resultaten van tijdschrijven te analyseren en te vergelijken met de nieuwe gegevens binnen dit onderzoek

De verschillende contacten met alle partijen in het onderzoek maakten stapsgewijs duidelijk dat de uitvoering van het **lokale milieu- en natuurbeleid** een zeer **divers** gebeuren is. Het is daarom een uiterst moeilijke opdracht om een geobjectiveerd kader aan te reiken dat erin slaagt om de situatie op lokaal niveau te evalueren. Naast **objectieve kenmerken van gemeenten**, beïnvloeden **ook andere factoren** de totale werklast van de milieudienst van een gemeente. Het beleid van elke gemeente vertoont eigen accenten en de aanpak, de ambitie en de eigen invulling door de uitvoerende medewerkers bepaalt in sterke mate mee die werklast.

5.1.2.2

Beslissingsboom en rekenmodule

In het eerste luik van het statistisch onderzoek werd gezocht naar mogelijke verbanden tussen karakteristieken van gemeenten en de perceptie van die gemeenten over voldoende of onvoldoende bezetting voor het uitvoeren van het milieu- en natuurbeleid. In een tweede luik werd een gelijkaardige analyse uitgevoerd voor de te verklaren variabele “absolute bezetting” (aantal VTE) en de “relatieve bezetting” (aantal VTE per 10.000 inwoners).

Het statistisch onderzoek liet toe om de significante **objectieve factoren** te onderscheiden die de werklast beïnvloeden en een beslissingsboom uit te werken die CAPLO of een gemeente kan doorlopen. In functie van de “scores” op de factoren, komt de gebruiker terecht in een welbepaald **type gemeente** (cluster) met een **bijhorende grootteklasse van werklast/personeelsbezetting**. Deze grootteklasse is gebaseerd op de situatie in andere gemeenten van dezelfde cluster die menen dat ze voldoende of bijna voldoende (minder dan 25% extra personeel nodig) bezet zijn.

Het model levert bijgevolg een situatieschets van gelijkaardige gemeenten (op een aantal kenmerken), die oordelen dat ze in staat zijn om hun takenpakket inzake milieu en natuur op een redelijke manier uit te voeren. Dit is in de eerste plaats bedoeld als instrument voor de gemeentebesturen om de **grootste scheefftrekkingen objectief te detecteren** en hen toe te laten om de personeelsbezetting van de milieudienst te heroverwegen aan de hand van deze referentie.

Elke gemeente kan de eigen situatie beoordelen in functie van specifieke eigen kenmerken die een hogere of lagere bezetting kunnen *verklaren of eventueel rechtvaardigen*.

Er dient daarbij over gewaakt te worden dat de uitkomst (in **aantal VTE**) **niet als norm** vooropgesteld wordt, maar niettemin ziet de gemeente waar ze staat in verhouding tot andere gemeenten die menen dat ze (bijna) voldoende personeel hebben. De invulling van het eigen

beleid, de visie, het takenpakket of de organisatiestructuur kan echter dermate verschillen dat grote **verschillen tussen gemeenten realistisch** kunnen zijn. Deze factoren kunnen echter niet objectief worden vastgelegd, noch via deze aanpak, noch via een andere bottom up aanpak waar via taken en tijd per taak een totale bezetting zou worden nagestreefd. De invulling van elke taak is kwalitatief en er zou eveneens enkel een mogelijk voorstel geformuleerd kunnen worden. Elke uitkomst van de rekenmodule dient dus met de nodige voorzichtigheid en nuance te worden gehanteerd.

Als we een histogram bekijken van de relatieve bezetting in alle gemeenten van de steekproef, liggen het gemiddelde en de mediaan rond 1,5 VTE/10.000 inwoners. Voor de groep van kleinere gemeenten met minder dan 18.250 inwoners ligt dit iets hoger, rond 1,6 VTE/10.000 inwoners en voor grotere gemeenten iets lager, rond 1,4 VTE/10.000 inwoners. De “staart” van het histogram begint voor zowel de grote als de kleine gemeenten vanaf ongeveer 2 VTE/10.000 inwoners, aangezien ongeveer 80% van de waarden lager ligt dan een relatieve bezetting van 2 VTE. Aan het begin van de verdeling vinden we gemeenten met minder dan 1 VTE/10.000 inwoners, wat in slechts 15% van de gemeenten voorkomt.

Algemeen is het niet zo dat de beslissingsboom bijvoorbeeld een linkerkant heeft die een significant kleinere of grotere relatieve bezetting heeft dan de rechterkant van de boom. Het is bijvoorbeeld niet zo dat in kleinere gemeenten de relatieve bezetting duidelijk groter of kleiner is dan in grotere gemeenten. Of binnen de groep van kleinere of grotere gemeenten is het niet zo dat de eerstvolgende onderscheidende factoren aanleiding geven tot een significant hogere dan wel lagere relatieve bezetting. Het blijken eerder de “(in de boom) lager gelegen” factoren te zijn die onderscheid maken tussen een hoge of een lage relatieve bezetting.

Kleinere gemeenten met minder dan of gelijk aan 18.250 inwoners

Type 1 met gemiddeld 1,57 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,34 VTE (cluster 11)

- Geen duurzaamheidsambtenaar
- Landelijke gemeente (verstedelijkte plattelandsgemeente) in de Dexia-clustering
- Gemiddelde inkomsten per inwoner minder dan 1.000 euro

Type 1 bevat 27 gemeenten en is daarmee de grootste cluster. Binnen de groep van kleinere gemeenten heeft dit type een relatieve bezetting die precies gelijk is aan de mediaan.

Type 2 met gemiddeld 2,35 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,15 VTE (cluster 10):

- Geen duurzaamheidsambtenaar
- Landelijke gemeente (verstedelijkte plattelandsgemeente) in de Dexia-clustering
- Gemiddelde inkomsten per inwoner meer dan of gelijk aan 1.000 euro

Type 2 is samengesteld uit een zestal gemeenten. Type 2 is met meer dan 2 VTE per 10.000 inwoners bij de gemeenten met relatief veel personeel op de milieudienst (zelfs zonder dat in het personeelsbestand een duurzaamheidsambtenaar is opgenomen).

De gemeenten van Type 1 en 2, de landelijke gemeenten zonder duurzaamheidsambtenaar, hebben een verschillende perceptie over de huidige bezetting, die wel strookt met de effectieve relatieve bezetting. Maximaal 1 op 3 gemeenten van Type 1 erkent dat ze voldoende capaciteit hebben voor het uitvoeren van de taken. Bij Type 2 met een hogere bezetting vinden 2 op 3 gemeenten dat ze voldoende gewapend zijn om hun taken goed uit te voeren.

Type 3 met gemiddeld 1,03 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,05 VTE (cluster 9):

- Geen duurzaamheidsambtenaar
- Geen landelijke gemeente (verstedelijkte plattelandsgemeente) in de Dexia-clustering
- Geen administratief personeel ter beschikking

Type 3 is samengesteld uit 18 gemeenten. Dit type heeft een zeer lage relatieve bezetting in vergelijking met het gros van de gemeenten. Minder dan 1 op 5 gemeenten stelt voldoende bezet te zijn. Indien de mogelijkheid bestaat om administratief personeel in te zetten vanuit andere gemeentediensten voor ondersteuning bij milieutaken, dan zou deze situatie kunnen verbeteren. Alle ontevreden gemeenten stellen echter dat er meer dan 25% extra capaciteit moet komen om het takenpakket zinvol in te vullen, wat er misschien op wijst dat er nog meer nodig is dan enkel ondersteuning van administratief personeel.

Type 4 met gemiddeld 1,51 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,11 VTE (cluster 8):

- Geen duurzaamheidsambtenaar
- Geen landelijke gemeente (verstedelijkte plattelandsgemeente) in de Dexia-clustering
- Administratief personeel ter beschikking

Type 4 bevat 24 gemeenten. Binnen de groep van kleinere gemeenten heeft dit type een iets lagere bezetting in vergelijking met de mediaan. Een meerderheid van de gemeenten (60%) beweert meer dan 25% extra personeel nodig te hebben om tot een voldoende bezetting te komen. In vergelijking met type 3, gemeenten zonder administratief personeel, zijn er ongeveer dubbel zo veel gemeenten die vinden dat ze voldoende bezet zijn.

Type 5 met gemiddeld 2,25 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,50 VTE (cluster 13):

- Duurzaamheidsambtenaar
- Gemeente met een concentratie van economische activiteit in de Dexia-clustering

Type 5 wordt gevormd door 11 gemeenten. Het aantal VTE/10.000 inwoners ligt hoger dan 2 VTE, wat ligt binnen de groep van 15% gemeenten met de hoogste relatieve bezetting. Desondanks vindt minder dan 10% van de gemeenten dat hun huidige bezetting voldoende is. Dit is het laagste cijfer van alle clusters. Dit kan erop wijzen dat dit type gemeenten typisch een ruim takenpakket uitvoert, bijvoorbeeld door de sterke aanwezigheid van economische activiteit of de verruiming van de scope van het takenpakket door de aanwezigheid van een duurzaamheidsambtenaar.

Type 6 met gemiddeld 1,77 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,20 VTE (cluster 14):

- Duurzaamheidsambtenaar
- Landelijke gemeente (verstedelijkte plattelandsgemeente) in de Dexia-clustering

Type 6 is samengesteld uit 20 gemeenten, wat vrij aanzienlijk is. De bezetting van dit type ligt tussen de bezetting van de kleine landelijke gemeenten zonder duurzaamheidsambtenaar, Type 1 (1,57) en Type 2 (2,35). Aangezien er bij Type 6 in het aantal VTE een duurzaamheidsambtenaar is opgenomen, zou men zich kunnen afvragen of de taken die in dit type door de duurzaamheidsambtenaar worden gedaan, in de Types 1 en 2 gedaan worden door een milieuambtenaar of eerder niet worden uitgevoerd.

Anderzijds meent ruim 80 %, zelfs na correctie, dat de bezetting onvoldoende is, terwijl dit bij Type 1 en 2 respectievelijk 33 % en 67 % bedroeg. Samen met Type 3 zijn de gemeenten van Type 6 de gemeenten die het vaakst en het sterkst onderbezet zijn. Dit wordt ondersteund door de bewering dat zelfs indien 25% extra personeel zou aangeworven worden, dan nog vinden 4 op 5 gemeenten

dat ze hun takenpakket niet voldoende kunnen uitvoeren. Het gemiddelde voor alle clusters bedraagt 1 op 2 gemeenten die stelt dat ze onvoldoende bezet zijn, zelfs na uitbreiding met 25%.

Type 7 met gemiddeld 2,10 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,35 VTE (cluster 15):

- Duurzaamheidsambtenaar
- Woongemeente in de Dexia-clustering

Type 7 is samengesteld uit 22 gemeenten en de relatieve bezetting bedraagt meer dan 2 VTE/10.000 inwoners, wat ligt binnen de groep van 15% gemeenten met de hoogste relatieve bezetting. Ongeveer de helft van de gemeenten vindt dat ze voldoende bezet zijn.

Type 8 met gemiddeld 1,32 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,12 VTE (cluster 12):

- Duurzaamheidsambtenaar
- Centrumgemeente of semistedelijke gemeente of agglomeratiegemeente uit de Dexia-clustering

Type 8 is samengesteld uit 10 gemeenten die relatief laag bezet zijn in vergelijking met gemiddelde/mediaan van 1,6 VTE per 10.000 inwoners. De helft van de gemeenten vindt dat ze voldoende bezet zijn. Dit cijfer loopt op tot 70 % indien de gemeenten worden meegenomen die minder dan 25% extra personeel wensen.

Grotere gemeenten met meer dan 18.250 inwoners

Type 9 met gemiddeld 1,03 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,14 VTE (cluster 7):

- Gemeentediensten met minder dan of gelijk aan 196 VTE
- Milieudienst met minder dan of gelijk aan 61% personeel van niveau A of B
- Basisintekenniveau voor de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2009

Type 9 is samengesteld uit 10 gemeenten met een zeer lage relatieve bezetting in vergelijking met het gros van de gemeenten. Toch meent bijna de helft van deze gemeenten dat ze voldoende gewapend zijn om de taken goed uit te voeren.

Type 10 met gemiddeld 1,97 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,33 VTE (cluster 6):

- Gemeentediensten met minder dan of gelijk aan 196 VTE
- Milieudienst met minder dan of gelijk aan 61% personeel van niveau A of B
- Onderscheidingsintekenniveau voor de Samenwerkingsovereenkomst 2008-2009

Type 10 is samengesteld uit 23 gemeenten. Een verschil met type 9 dat als significant wordt onderscheiden ter bepaling van de relatieve bezetting, is dat in deze gemeenten een onderscheidingsintekenniveau voor de Samenwerkingsovereenkomst is gekozen en geen basisniveau. Hiermee komen de gemeenten terecht in een situatie met bijna 2 VTE relatieve bezetting en behoren ze tot de 20 % gemeenten met de hoogste relatieve bezetting. Slechts 22% van deze gemeenten vindt dat ze voldoende bezet zijn. De gemeenten die menen niet voldoende bezet te zijn, hebben vaak minder dan 25 % bijkomend personeel nodig. Wanneer deze gemeenten worden toegevoegd aan het aantal gemeenten met voldoende capaciteit, dan loopt het aantal 'tevreden' gemeenten (= na correctie) op tot 70%.

Type 11 met gemiddeld 1,62 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,31 VTE (cluster 5):

- Gemeentediensten met minder dan of gelijk aan 196 VTE

- Milieudienst met meer dan 61% personeel van niveau A of B
- Behandeling van minder dan of gelijk aan 250 klachten per jaar op de milieudienst
- Milieudienst met minder dan 80% personeel van niveau A of B

Type 11 is samengesteld uit 15 gemeenten. De relatieve bezetting is iets hoger dan gemiddeld binnen de groep van grotere gemeenten. Ongeveer twee derde van deze gemeenten meent dat ze onvoldoende bezetting hebben, wat overeenkomt met het gemiddelde over alle clusters heen. Met minder dan 25 % extra personeel meent meer dan de helft van deze gemeenten om voldoende bezet te zijn. Deze waarde komt eveneens overeen met het gemiddelde over alle clusters.

Type 12 met gemiddeld 1,09 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,12 VTE (cluster 4):

- Gemeentediensten met minder dan of gelijk aan 196 VTE
- Behandeling van minder dan of gelijk aan 250 klachten per jaar op de milieudienst
- Milieudienst met meer dan of gelijk aan 80% personeel van niveau A of B

Type 12 is samengesteld uit 12 gemeenten. De relatieve bezetting is de op een na laagste van alle types. Toch ligt de perceptie van tevredenheid over de huidige bezetting rond het gemiddelde over alle clusters. De tevredenheid omtrent de eigen bezetting leunt dus zeer sterk aan bij de resultaten van Type 11, ondanks de merkkelijk lagere relatieve bezetting. Het verschil met Type 11 is dat binnen Type 12 relatief meer personeel van niveau A of B werkzaam is (meer dan 80 % in plaats van tussen 61 en 80 %).

Type 13 met gemiddeld 2,40 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,19 VTE (cluster 3):

- Gemeentediensten met minder dan of gelijk aan 196 VTE
- Milieudienst met meer dan 61% personeel van niveau A of B
- Behandeling van meer dan 250 klachten per jaar op de milieudienst

Type 13 bevat slechts 3 gemeenten en is het type met de allerhoogste relatieve bezetting (opvallend is dat het algemeen apparaat van gemeentediensten daarentegen niet uitzonderlijk hoog is). Hier blijkt een zeer groot aantal klachten bepalend te zijn voor de hoge relatieve bezetting. Twee van de drie gemeenten kennen een sterke relatieve bezetting (en ervaren dit als voldoende) wat resulteert in de hoge waarde voor dit Type 13. De groep is echter vrij klein waardoor de relevantie onvoldoende duidelijk is. Het is wel zo dat het aantal behandelde klachten binnen deze gemeenten sterk groter is dan bij andere gemeenten, wat bijvoorbeeld kan wijzen op een ander beleid of een andere aanpak van de loketfunctie. Indien deze groep niet apart wordt beschouwd, dan vallen deze 3 gemeenten onder type 11.

Type 14 met gemiddeld 1,92 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,05 VTE (cluster 2):

- Gemeentediensten met meer dan 196 VTE
- Milieudienst met minder dan 75% personeel van niveau A of B

De rechterkant van de beslissingsboom bevat grotere gemeenten met een relatief groot gemeentelijk dienstenapparaat. Het aandeel medewerkers op de milieudienst van niveau A of B vormt de bepalende factor voor een lage relatieve bezetting (1,18 in Type 15) en een hoge relatieve bezetting (1,92 in Type 14).

In Type 14 zitten 6 gemeenten met een sterke relatieve bezetting. De helft van die gemeenten meent voldoende bezet te zijn en de andere helft acht minder dan 25% extra capaciteit noodzakelijk voor een goede uitvoering van de taken.

Type 15 met gemiddeld 1,18 VTE per 10.000 inwoners +/- 0,20 VTE (cluster 1):

- Gemeentediensten met meer dan 196 VTE
- Milieudienst met meer dan of gelijk aan 75% personeel van niveau A of B

In Type 15 zitten 3 gemeenten met een lage relatieve bezetting. Toch vindt hier 2 van de 3 gemeenten dat ze voldoende bemand zijn. We lijken hieruit te kunnen afleiden dat het feit dat er relatief veel personeel aanwezig is van niveau A of B een positief tegengewicht biedt voor het feit dat de relatieve bezetting laag is.

De indeling in bovenstaande types leert dat bepaalde groepen toch een sterk andere bezetting kunnen vertonen. Daarnaast is de perceptie van de tevredenheid met de huidige situatie ook verschillend tussen de types gemeenten, waarbij het duidelijk is dat niet steeds de minst bezette gemeenten van mening zijn dat ze onderbezet zijn.

De oorzaken van verschillende bezetting valt gedeeltelijk te verklaren door het type gemeente maar wordt daarnaast verder ook bepaald door het specifieke takenpakket (extra minder milieugerelateerde taken) en de organisatie of samenstelling van de milieudienst. Dit kwam ook reeds aanbod bij de testen die werden uitgevoerd bij de tijdschrijvende gemeenten.

5.2

Samenwerking met partners

Uit de enquête en de statistische analyse blijkt dat het **veel of weinig samenwerken** met andere diensten of organisaties **geen significante invloed** heeft op de **perceptie van onderbezetting**. We kunnen dus niet generiek besluiten of dergelijke samenwerking al of niet efficiëntieverhogend werkt.

Ook het beroep doen op een intergemeentelijke vereniging komt – ietwat verrassend – niet uit de analyse als een factor die het aantal VTE op een duidelijke manier beïnvloedt. In het statistisch onderzoek kon enkel de samenwerking (ja – neen) worden opgenomen, wat dus geen indicatie geeft van de mate waarin wordt samengewerkt of de kwaliteit van de dienstverlening.

Uit de interviews en de focusgroepen kunnen we wel duidelijk besluiten dat een intercommunale die een uitgebreid gamma aan diensten aanbiedt, en – vooral – een **kwaliteitsvolle dienstverlening** geeft – door de gemeenten wel wordt ervaren als **werkdrukverlagend**. Sommige gemeenten zouden graag voor meer taken beroep doen op de intercommunale, maar hebben deze optie niet.

5.3

Statuut en ervaring van personeel

In de focusgroepen kwam naar voor dat een aantal taken van de milieudienst minstens door een niveau A of B zou moeten worden uitgevoerd. Het toenemende belang en de uitbreiding van wetgeving speelt hierin onder andere een rol.

Enkele gemeenten melden ook dat ze **te weinig administratieve ondersteuning en personeel** hebben. Uit de enquête blijkt dat een substantieel aantal gemeenten⁵⁵ geen administratief personeel heeft voor de milieudienst. Een aanbeveling voor dit type gemeente zou kunnen zijn om duidelijker af te lijnen welke taken niet milieugerelateerd zijn en dus even goed door een andere dienst opgenomen kunnen worden. Dit is ook het onderscheid tussen de types 14 en 15 uit bovenstaande typologie: het gaat in beide gevallen om grote gemeenten met een groot gemeentelijk apparaat; het

⁵⁵ 59 gemeenten op 210 niet centrumgemeenten (bijna 30%) stelt dat ze geen administratief personeel niveau C ter beschikking hebben. Dit zijn eerder kleine gemeenten want hun gemiddelde bezetting bedraagt 1,4 VTE.

verschil zit in het niveau A en B: als dit groot is, heeft de gemeente een kleinere milieudienst (type 15). Als het **aandeel niveau A of B lager** is, is de **milieudienst** typisch **groter**. Een logische verklaring hiervoor is dat de gemeenten van type 14 ook over meer administratief personeel of andere functies beschikken voor het uitvoeren van bepaalde taken, waar dit voor type 15 niet het geval is. Hieruit blijkt ook dat, wanneer wordt 'bespaard' op personeel voor de milieudienst, dit niet zozeer gebeurt op niveau A en B, maar wel op de andere niveaus (o.a. administratief personeel).

We kunnen hieruit besluiten dat een **milieudienst** zeker dient te bestaan uit een '**basis**' van **niveau A en B** om de **complexe taken** uit te voeren: coördinatie, handhaving, milieuvergunningen, wetgeving, technische expertise. Enkele mensen pleitten voor het decretaal vastleggen van de milieuambtenaar, met hieraan gekoppeld een minimaal functieniveau (cfr R.O., ambtenaar stedenbouw).

Naast het statuut wordt in de focusgroepen ook gemeld dat **ervaring** zeer belangrijk is voor een performante milieudienst. Vooral kleine gemeenten zouden regelmatig, doordat één persoon weggaat, opnieuw van nul moeten beginnen met kennis opbouw voor regelmatig terugkerende taken (bv. afvalenquête OVAM, MJP) omwille van het **personeelsverloop**.

Enkele medewerkers van de gemeentelijke milieudiensten zeggen ook geen tijd te hebben voor vorming en opleiding. Nochtans is dit een absolute vereiste door de complexiteit van de functie, met bijvoorbeeld steeds nieuwe en snelwijzigende wetgeving. Anderzijds worden in de praktijk regelmatig (vaak provinciale) vormingsinitiatieven georganiseerd voor medewerkers van de gemeentelijke milieudiensten.

5.4 Organisatie en focus van de dienst

Tot slot kunnen we nog de aandacht vestigen op mogelijke ontwikkelingen in de organisatiestructuur en de afbakening van de milieudienst. Evoluties op dat vlak kunnen mogelijk een positieve invloed uitoefenen op de taaklast van de milieudienst, al is het onduidelijk hoe de ontwikkelingen in de praktijk zullen plaatsvinden.

Tijdens de verschillende overlegmomenten werd gewezen op verschillende gemeentelijke diensten die evolueren naar een **front- en backoffice structuur**. Dergelijke wijziging zou de druk op de medewerkers van de milieudienst gunstig kunnen beïnvloeden, indien bepaalde taken naar frontoffice-medewerkers verschuiven. In verschillende delen van dit onderzoek werd vastgesteld dat de loketfunctie (eerstelijnsdienstverlening) een belangrijk aandeel vormt in de tijdsbesteding van een gemeentelijke milieudienst. Deze functie zal inhoudelijk slechts gedeeltelijk moeten ingevuld worden door medewerkers van de milieudiensten, aangezien vele oproepen net zo goed kunnen beantwoord en afgehandeld worden door niet-specialisten (klachten over burenruzies, eenvoudige praktische informatie, ...). Een degelijke screening en verdeling van de aanvragen in eerste lijn kan mogelijk zowel de dienstverlening als de taaklast ten goede komen, en dit effect hoeft uiteraard niet beperkt te blijven tot de milieudienst. Specifieke vragen moeten nog steeds op de milieudienst terecht komen.

Objectief onderzoek over de eventuele verlichting van de taaklast van de milieudienst indien een eerste loketontvangst buiten de dienst gebeurt, bestaat momenteel (nog) niet. In de loop van dit onderzoek ontvingen we alvast één praktijkgetuigenis van een (intergemeentelijke) medewerker van de milieudienst die stelde dat de werklast in één gemeente (met eerste screening door iemand anders) merkbaar lichter was dan in een andere gemeente (zonder eerste screening), terwijl deze gemeenten voor de rest goed vergelijkbaar waren.

5.5

Enkele eindbeschouwingen

In navolging van de verwachtingen heeft dit onderzoek nogmaals bevestigd dat de Vlaamse steden en gemeenten in het algemeen, en hun **milieudiensten** in het bijzonder, een sterk **heterogeen beeld** vertonen. Zelden lijken twee milieudiensten echt op elkaar met soms kleine en vaak grotere verschillen. Deze vaststelling kan eenvoudig begrepen worden om diverse redenen: gemeenten hebben een lange geschiedenis van eigen beleid, de politieke samenstelling van het bestuur varieert of de financiële draagkracht is anders. Bovendien worden de steden en gemeenten ook gekenmerkt door sterk verschillende achtergrondkenmerken zoals verstedelijking, profiel van de inwoners, oppervlakte, taalsituatie en economische activiteit.

Deze diversiteit wordt weerspiegeld in de resultaten van de statistische analyse. Met het onderzoek werden slechts een beperkt aantal 'algemene' factoren geïdentificeerd om de verschillen in bezetting van de milieudiensten te verklaren. Anderzijds werden toch wel een aantal elementen verzameld die vermoedens in de één of de andere richting suggereren. Hiervoor werd niet steeds bevestiging gevonden in de 'harde' statistieken maar deze voorzichtige conclusies willen we de lezer niet onthouden. We pleiten er wel voor om ze met de nodige nuance te interpreteren.

Tijdens het onderzoek kwam naar voor dat kleine gemeenten (tot 15.000 inwoners) niet noodzakelijk een lagere bezetting (relatief, per inwoner) van de milieudienst kennen dan de andere. Anderzijds klagen deze kleine gemeenten wel vaker over onderbezetting. Hieruit, en uit andere kleinere elementen uit het onderzoek, krijgen we de indruk dat de **kleinste gemeenten** met een soort '**schaalnadeel**' te kampen hebben. Een aantal taken van de milieudienst zijn (voor een deel) vast, en betekenen daardoor verhoudingsgewijs niet noodzakelijk minder werk in een kleine gemeente. Door deze vaste taken zou je kunnen stellen dat een kleine gemeente eigenlijk een iets hogere bezetting per inwoner nodig heeft om dezelfde taken voldoende uit te kunnen voeren. Deze bedenking kan leiden tot de conclusie dat er een soort 'kritische ondergrens' bestaat voor de bezetting van de milieudienst van een gemeente. Een precies cijfer kunnen we niet geven voor deze grens, maar intuïtief kan worden aangevoeld dat het moeilijk lijkt om alle taken uit te voeren met minder dan 1 VTE, zelfs voor een (heel) kleine gemeente.

Een tweede eindbeschouwing hangt samen met de vraag naar **oorzakelijke verbanden** (wat beïnvloedt wat?). Bij het begin van de studie werd als startpunt aanvaard dat het **takenpakket** van een bepaalde milieudienst zou bepalen **hoeveel VTE** er op de dienst wordt ingezet. Tijdens het onderzoek kwam echter de indruk tot stand dat het verband misschien eerder omgekeerd is: een gemeente zet een aantal VTE in (soms bepaald door moeilijk meetbare factoren zoals prioriteit van milieu in het bestuur, persoon van de milieuscheper,...), en daarmee tracht de dienst zoveel mogelijk (vooral prioritaire) taken uit te voeren. Een discussie in de stuurgroepvergadering over dit onderzoek mondde uit in de consensus dat het verband in de praktijk vermoedelijk in **beide richtingen** opgaat.

6

Lijst van referenties

- Arcadis (Ecolas) (2002), Methodologie tijdsbesteding en inspectiefrequentie IPPC en SEVESO, in opdracht van de Vlaamse Overheid, departement Leefmilieu, Natuur en Energie (AMINAL), Afdeling Milieuinspectie.
- Breiman, L. Friedman, J. H. Olshen, R.A. & Stone, C. J. (1984). Classification and Regression Trees
- Gemeentelijke Milieuambtenaren Provincie Antwerpen (GEMPA) (2006), Op weg naar een optimale gemeentelijke milieudienst.
- Gemeentelijke Milieuambtenaren Provincie Antwerpen (GEMPA) (1999), Enquête: de gemeentelijke milieudienst, Provinciaal Instituut voor Hygiëne (PIH)
- IDEA Consult & ARCADIS (Ecolas) (2007), Reguleringskostendatabank Milieubeleidsinstrumenten, in opdracht van de Vlaamse Overheid departement Leefmilieu, Natuur en Energie, Cel milieu-economie.
- Interbestuurlijke Taakgroep Gemeenten (2008), 'Vertrouwen en verantwoorden, voorstellen voor decentralisatie en bestuurskracht', Uitgave Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Nederland)
- Milieujaarprogramma's (Liedekerke, Schilde, Koksijde, De Pinte, Lo-Reninge (intergemeentelijke milieuambtenaar), Kortrijk, Gent, Hamme, Overpelt, Hasselt, Tongeren, Damme, Lille, Kortenaken, Hoegaarden, Kluisbergen, Meerhout, Bonheiden, Diepenbeek, Grimbergen)
- VVSG (2008), standpunt op de subsidieregeling gemeentelijk toezicht gebaseerd op de resultaten van de enquête over het gemeentelijk toezicht.
- VVSG (2002-2003), Alex verhoeven, gemeentelijke milieubevoegdheden, rapport in opdracht van minister Dua

Websites

- http://www.uvcw.be/no_index/articles-pdf/2980.pdf
- <http://www.bmc.nl/decentralisatie>
- <http://www.waarstaatjegemeente.nl>
- <http://www.dexia.be/Nl/smallsites/research/PublicFinance/typo/>
- Binnenland Vlaanderen, jaarbeeld 2008:
<http://binnenland.vlaanderen.be/publicaties/jaarbeeld/jaarbeeld2008/statistieken-jaarbeeld2008.htm>
- Samenwerkingsovereenkomst: <http://www.lne.be/doelgroepen/lokale-overheden/so-2008-2013/>
- Statistieken en economische informatie (FOD Economie): <http://statbel.gov.be>
 - Aantal landbouwbedrijven (lanbouwtelling):
http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/economie/Landbouwenquete_nov.jsp
 - Bevolking: http://statbel.fgov.be/nl/binaries/311112_nl_tcm325-55780.xls
 - Bodemgebruik: http://193.191.210.44/downloads/sol2005_nl.xls

BIJLAGEN

Bijlage 1: Overzicht takenlijsten (enkel de beknopte takenlijst)

- Exhaustieve takenlijst en lijst tijdschrijven: Deze lijsten vormen aparte excelbestanden wegens te uitgebreid

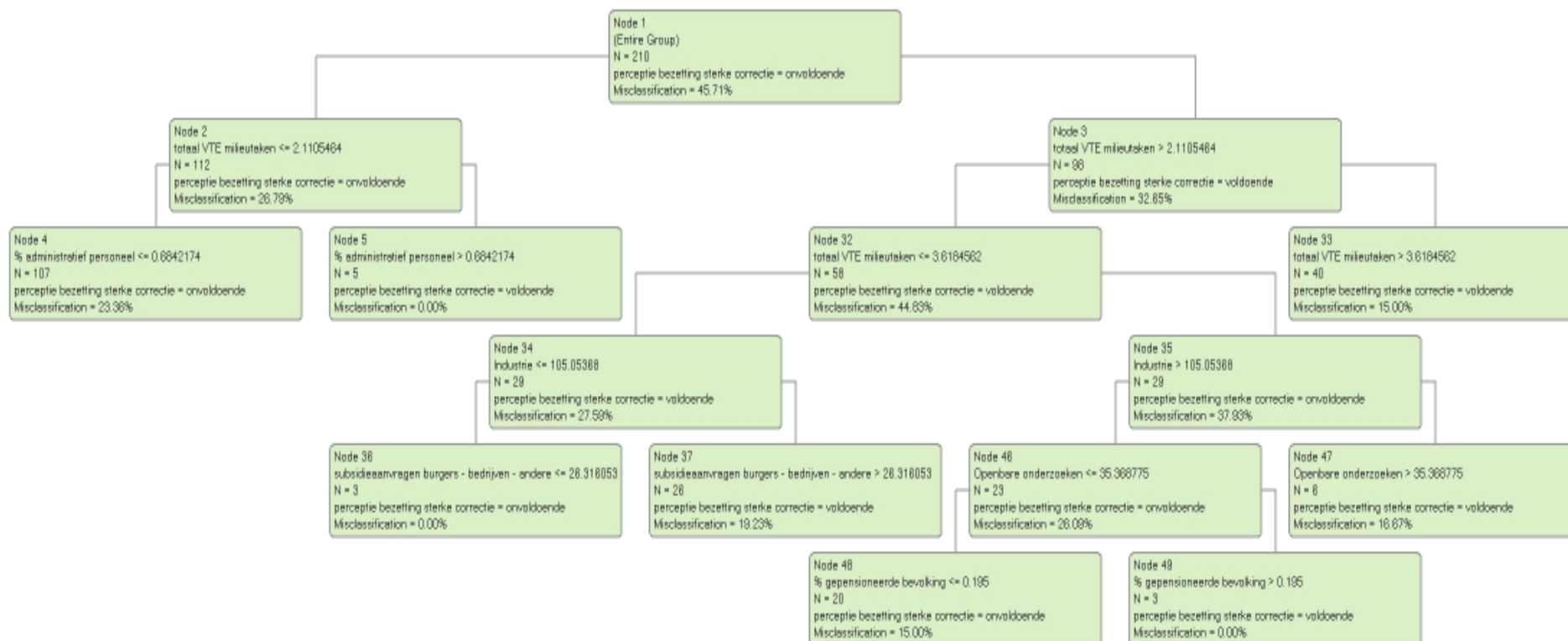
nr	Groep	categorie	toelichting
1	opmaak van plannen	1 opmaak van gemeentelijke plannen en reglementen	(subsidie-, politie-, retributie-)reglementen, actieplannen, milieubeleidsplanning ...
		2 bijdrage leveren aan plannen van andere overheden	- plannen van gewest, provincie, waterschappen, bovengemeentelijke initiatieven... - overleg, vergaderingen hierover
2	loketfunctie	3 eerstelijnsvragen ontvangen en beantwoorden alsook ontvangen van klachten	- Zowel per telefoon, mail, brief als via loket in gemeentehuis. - Bij vergunningen gaat het om de inlichtingen vóór het proces van de effectieve aanvraag. - Het beantwoorden van vragen van notarissen (bv. bodemattesten) wordt eveneens opgenomen onder dit luik. - Inclusief doorverwijzen naar andere diensten
		4 winkelfunctie	afvalstickers, compostvaten, uitlenen of verhuren materiaal
3	administratie	5 registratie, rapportering en het behandelen van vergunningsaanvragen	- Exclusief klachten (zie categorie 6) - Inclusief milieuvergunning, kapvergunning, natuurvergunning, muziekvergunning, ... - Inclusief plaatsbezoek tijdens aanvraagprocedure, advies + ontwerpbeslissing CBS. Exclusief plaatsbezoek na toekennen vergunning (zie categorie 18) - Inclusief advies en informatieaanvragen (aan ander bestuursniveau, vooral klasse 1) - Inclusief bekendmaking (achteraf)
		6 registratie (in MKROS of ander systeem), rapportering en het behandelen van klachten	- Inclusief klachten in verband met vergunningen - Inclusief periodieke rapportering over klachten indien ander registratiesysteem - Exclusief plaatsbezoeken bij klacht (zie hiervoor categorie 18)
		7 inventarisaties	bijvoorbeeld KLE's, potentieel verontreinigde sites, grachtenstelsel, lozingsinventarisatie, inventaris gebruik pesticiden, administratie dierenziekten, landbouwtellingen, in kaart brengen van de rioleringen, inventaris sluikstorten
		8 rapportering over de uitvoering van het lokaal milieubeleid	- rapportering aan OVAM (eigen afval en afvalstoffenregister) - rapportering in het kader van de SO (inclusief de opvolging en indienen van projecten binnen de SO = supplementair aan wat anders voor een project gebeurt) - rapportering in het kader van het pesticidenreductiedecreet - rapportering over rioleringsbeleid
		9 organiseren maatschappelijke participatie	- Openbaar onderzoek vergunningen, MER's, plannen,... - Inclusief voorbereiden en opvolgen van adviesraden (milieuraad, landbouwraad, MINA-Raad)
		10 opvolgen van en meewerken aan studies	studies, enquêtes, thesisstudenten, informatieve bevestigingen door Vlaamse overheid, ...
		11 afleveren van attesten	bijvoorbeeld attesten voor IBA's
		12 toekennen en opvolgen van gemeentelijke subsidies	Exclusief de subsidies die worden georganiseerd door netbeheerders of intercommunales
		13 administratie, coördinatie- en adviesfunctie in het kader van de eigen gemeentelijke werking	- eigen vergunningen aanvragen, eigen subsidies aanvragen, MER eigen projecten, ... - bestekken opmaken (en vergroening van bestekken), verduurzaming aankoopbeleid, ... - bestelbons en facturen - opstellen collegepunten, verwerking en verslag - advies verlenen aan andere gemeentelijke diensten bv. stedenbouwkundige vergunningen, groenschermen bij bouwdoSSIERS, natuurgerelateerde RUPs - coördinatie containerpark, rioleringsbeleid en groenbeleid - attesten bekomen voor correcte verwerking bermmaaisel, beheer afval thuislactingen, organisatie opslagplaatsen voor kleine partijen vervuilde grond, ... - eigen projecten en initiatieven (bijvoorbeeld trage wegen of natuurinrichting of projecten zwervkatten, duiven, hondenpoep, dierenrisissen, erosieprojecten, ...) - enz.

nr	Groep	categorie	toelichting
		14 afsluiten, overleg en opvolgen van samenwerkingsverbanden	- Intercommunales (afval, ...) - Regionaal Landschap - Riolering - Netbeheerder - Kringloopcentrum - Politie - Bosgroepen - Waterschappen - Brownfieldconvenanten ...
4	monitoring	15 staalnames water, lucht, bodem, geluid, andere	
		16 milieutoetsen	toetsen van plannen en projecten (bv. watertoets, sneltoets mobiliteit, pesticidentoets)
		17 meten van milieuprestaties	milieubarometer, energieprestaties (en certificaten), wateraudit, energieboekhouding, duurzaamheidsspiegel
5	handhaving	18 toezicht, controle en handhaving	vergunningen en andere: - plaatsbezoek, overleg, contacten leggen, bemiddelen, PV's opmaken, doorsturen naar andere instanties, communicatie in de loop van het proces, ... op eigen initiatief of n.a.v. klacht - sluikstorten, sluiklozen, sluikverbranden, correct meegeven van huisvuil, gevaarlijke afvalstoffen, mestdecreet, legionella, vrije velddelicten, bodem, geluid, beheer IBA's, KWZI's, scheiding DWA en RWA, ... op eigen initiatief of n.a.v. klacht
6	sensibilisatie	19 passieve informatie en sensibilisatie	verspreiden van informatie via de gemeentelijke informatiekanalen: dorpskrant, gemeentelijk infoblad, website, affiche,...
		20 actieve informatie en bewustmaking	projecten, themadagen en campagnes, inclusief organiseren van opleidingen (compostmeesters en ook voor andere medewerkers intern)
7	algemeen management	21 overleg met andere overheden en organisaties	- intergemeentelijk overleg, met provincies, VVSG, MILO, ... - kan ook themagerelateerd zijn, maar steeds "algemeen" (toekomstvisie op natuur, water of andere thema's binnen SO, ...)
		22 intern overleg	- algemeen overleg binnen de milieudienst en met andere diensten van de eigen gemeente, inclusief overleg met de milieuschepen - kan ook themagerelateerd zijn, maar steeds "algemeen", bijvoorbeeld wanneer met andere diensten wordt overlegd om beter te kunnen samenwerken voor water- of mobiliteitsprojecten
		23 volgen van opleiding	Vlarembekwaamheid, time management, informatica, ...
		24 algemene coördinatie en personeelsbeleid	- inclusief HRM, personeelsplanning milieudienst, allocatie Mina-werkers - begroting en financiële rapportering van de milieudienst

Bijlage 2: Overzicht van de factoren die werden opgenomen in de statistische analyse, inclusief bronvermelding

Kenmerkende factoren	Bron	Optionele beknopte toelichting
Sociaaleconomische typologie (Dexia-clusters)	http://www.dexia.be/NL/smallesites/research/PublicFinance/typo/	
Bevolking	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	situatie 1 januari 2008
Bevolkingsdichtheid (inwoners/km²)	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Combinatie Bevolking en totale oppervlakte
% gepensioneerde bevolking	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	
% vreemde bevolking	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	
Milieuraden	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddeld per jaar
Deelname aan andere adviesraden	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddelde laatste drie jaar
Openbare onderzoeken	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddeld per jaar
Actieve sensibilisatieprojecten	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddelde laatste drie jaar
Subsidieaanvragen burgers - bedrijven - andere	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddelde laatste drie jaar
Klachten op de milieudienst	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	jaar 2008
Milieuvergunningaanvragen klasse 1	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddelde laatste drie jaar
Milieuvergunningaanvragen klasse 2	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddelde laatste drie jaar
Meldingen klasse 3	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	Gemiddelde laatste drie jaar
Aantal Seveso-bedrijven	http://www.lns.be/themes/veiligheidsrapportage/innichtingen/lijsten	Hogedrempel en lagedrempel (versie 2009). De gegevens werden bijkomend samengevoegd voor die postcodes die aan één enkel NIS-code worden gekoppeld.
Aantal landbouwbedrijven 2008	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Persoonlijk contact voor de meest recente gegevens 2008. Aantal bedrijven met landbouwproductie (=code H010000)
Totale oppervlakte gemeente	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Bodemgebruik 2005 (hectare)
Oppervlakte Landbouwgronden	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Bodemgebruik 2005 (hectare)
Oppervlakte industrie	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Bodemgebruik 2005 (hectare)
Oppervlakte Natura 2000	Aangeleverd via CAPLO	GIS
Oppervlakte VEN	Aangeleverd via CAPLO	GIS
Oppervlakte bossen	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Bodemgebruik 2005 (hectare)
Oppervlakte recreatie en andere open ruimte	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Bodemgebruik 2005 (hectare)
Oppervlakte openbare gebouwen en terreinen	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Bodemgebruik 2005 (hectare)
Niveau intekening Samenwerkingsovereenkomst	website en communicatie CAPLO	situatie 2009
# ingediende projecten SO	website en communicatie CAPLO	situatie 2009
# goedgekeurde projecten SO	website en communicatie CAPLO	situatie 2009
Totaal personeel gemeentebesturen	RSZPPO - Dienst Sociale Zekerheid	Persoonlijke communicatie - Aantal werknemers in voltijds equivalenten tijdens het 2de kwartaal van 2007 in de gemeentebesturen van het Vlaams gewest (=de standaard telling van arbeidsplaatsen). Het betreft de werknemers van werkgeverscategorie 11 (=gemeente), waarbij voor dit onderzoek enkel rekening werd gehouden met gemeente in enge zin (NACE-code 75114, <i>gemeentelijke overheid exclusief O.C.M.W.</i>)
Financiële draagkracht - fiscaal potentieel per inwoner	Bestand via Steven Verbanck, VVSG	Theoretische benadering fiscale rijkdom GF 2008
Financiële draagkracht - gemiddeld inkomen inwoners	Statistieken en economische informatie (FOD Economie)	Fiscale inkomens - aanslagjaar 2007, inkomens 2006. Gemiddeld inkomen per aangifte
	http://binnenland.vlaanderen.be/publicaties/jaarbeeld/jaarbeeld2008/excel/belastingen_fondsen_site.xls	Inkomsten uit fondsen en belastingen.
Financiële draagkracht - inkomsten per inwoner	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	
Beroep op diensten Intergemeentelijke vereniging?	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	
Milieutoezicht (milieudienst - politie - samen)	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	
Provincie		
% niet-milieutaken	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE milieumambtenaar	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE administratief medewerker	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE duurzaamheidsambtenaar	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE andere functie	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Totaal VTE milieutaken	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Gemiddeld # jaar ervaring	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE per 10.000 inwoners	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Milieumambtenaar?	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Milieumambtenaar per 10.000 inwoners	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Duurzaamheidsambtenaar?	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Duurzaamheidsambtenaar per 10.000 inwoners	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
Administratief personeel?	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
% administratief personeel	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE niveau A of B	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
# VTE niveau A of B per 10.000 inwoners	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens
% niveau A of B	Websurvey medio 2009 Arcadis - HIVA	eigen berekeningen op de verzamelde gegevens

Bijlage 3: Gedetailleerde boomstructuur voor het indelen van gemeenten volgens de eigen perceptie “voldoende of onvoldoende bezetting”



Kantoren ARCADIS Belgium		
Kantoren ARCADIS Engineering & Consulting		www.arcadisbelgium.be
Deurne-Antwerpen Clara Snellingsstraat 27 B-2100 Deurne-Antwerpen T +32 3 360 83 00 F +32 3 360 83 01	Berchem-Antwerpen Roderveldlaan 3 B-2600 Berchem T +32 3 328 62 86 F +32 3 328 62 87	Kortrijk Sint-Jorisstraat 21 B-8500 Kortrijk T +32 56 24 99 20 F +32 56 24 99 21
Gent Kortrijksesteenweg 302 B-9000 Gent T +32 9 242 44 44 F +32 9 242 44 45	Haaltert Bruulstraat 35 B-9450 Haaltert T +32 53 83 04 80 F +32 53 83 59 54	Leuven Hungaria, Vaartkom 31 bus 8 B-3000 Leuven T +32 16 63 95 00 F +32 16 63 95 01
Hasselt Eurostraat 1 bus 1 B-3500 Hasselt T +32 11 28 88 00 F +32 11 28 88 01	Oostende Archimedesstraat 7 B-8400 Oostende T +32 59 27 38 00 F +32 59 27 39 00	Bruxelles 500, avenue Louise B-1050 Bruxelles T +32 4 349 56 00 F +32 4 349 56 10
Liège 26, rue des Guillemins 2 ^{ème} et. B-4000 Liège T +32 4 349 56 00 F +32 4 349 56 10	Charleroi 119, avenue de Philippeville B-6001 Charleroi T +32 71 298 900 F +32 71 298 901	Bastogne 6, rue Thier De Luzéry B-6600 Bastogne T +32 61 21 38 85 F +32 61 21 52 28

