

2013•2014
FACULTEIT BEDRIJFSECONOMISCHE WETENSCHAPPEN
master in de toegepaste economische wetenschappen

Masterproef

De beleids- en beheerscyclus in het lokaal bestuur. Draagvlakanalyse

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Sven Ector
*Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste
economische wetenschappen*

2013•2014

FACULTEIT BEDRIJFSECONOMISCHE
WETENSCHAPPEN

master in de toegepaste economische wetenschappen

Masterproef

De beleids- en beheerscyclus in het lokaal bestuur.
Draagvlakanalyse

Promotor :
Prof. dr. Johan ACKAERT

Sven Ector

*Proefschrift ingediend tot het behalen van de graad van master in de toegepaste
economische wetenschappen*

Voorwoord

Deze masterproef vormt het sluitstuk tot het behalen van de graad van master in de toegepaste economische wetenschappen, afstudeerrichting accountancy & financiering. De bedoeling van deze masterproef is om meer duidelijkheid te verschaffen omtrent het te behandelen onderwerp, draagvlak van de BBC onder gemeenteraadsleden, de knelpunten bloot te leggen die het met zich meebrengt en het formuleren van eventuele oplossingen.

Graag zou ik Prof. dr. Johan Ackaert willen bedanken voor zijn goede begeleiding en hulp met de totstandkoming van deze masterproef. Hij stond steeds ter beschikking met het juiste advies op het juiste moment.

Een woord van dank gaat ook uit naar medestudent Hans Thaens. Daar we dezelfde onderzoekseenheden beoogden, namelijk de Limburgse gemeenteraden, zijn we een samenwerking aangegaan om de efficiëntie van het onderzoek te verhogen.

Ook wil ik de gemeenteraadsleden uit Limburg bedanken voor hun snelle en actieve medewerking aan dit onderzoek, zonder hun was dit uiteraard niet mogelijk geweest.

Ten slotte gaat er een woord van dank uit naar de mensen die mij, niet enkel doorheen het schrijven van mijn thesis, maar gedurende mijn volledige loopbaan aan de universiteit Hasselt gesteund hebben. Ik denk dan vooral aan mijn ouders die me altijd zijn blijven ondersteunen, zowel moreel als financieel, ook in de vele momenten dat het wat minder liep.

Ector Sven,

Diepenbeek, 3 juni 2014.

Samenvatting

De beleids- en beheerscyclus (BBC) in het lokaal bestuur vormt het onderwerp van deze masterproef. De bepalingen in BBC hebben een grote invloed op de gehele werking en organisatie van gemeenten. Omdat dit heel wat veranderingen met zich meebrengt is er nood aan een voldoende groot draagvlak. Er werd dan ook een draagvlakanalyse uitgevoerd ten einde een blik te kunnen werpen op de invloed van BBC op het lokaal bestuur. In het kader van deze masterproef kan het draagvlak omschreven worden als het gedeelte van de gemeenteraadsleden die de veranderingen door BBC begrijpen en ondersteunen. Om van een succesvolle implementatie van BBC te kunnen spreken is het dus essentieel dat er onder de gemeenteraadsleden een zo groot mogelijk draagvlak bestaat. Volgende onderzoeksvraag stond doorheen het onderzoek centraal: 'In welke mate bestaat er een draagvlak voor BBC onder gemeenteraadsleden?' Deze centrale onderzoeksvraag werd nog verder ondersteund door enkele deelvragen. Om hier een antwoord op te kunnen bieden werd er een onderzoek uitgevoerd onder de Limburgse gemeenteraadsleden.

Deze masterproef is onderverdeeld in drie grote delen. Het eerste deel bestaat uit het onderzoeksplan en bestaat uit vier hoofdstukken. Vervolgens wordt er in het tweede deel een theoretische uiteenzetting gegeven over BBC en het gemeentedecreet waarin BBC kadert. Dit gedeelte bestaat uit zes hoofdstukken. In het afsluitende derde deel beschrijven de resterende drie hoofdstukken het empirisch onderzoek.

Hoofdstuk één introduceert de probleemstelling en situeert de praktische relevantie ervan. Er wordt eerst dieper ingegaan op wat BBC inhoudt en welke rollen gemeenteraadsleden spelen. Hier kan dan later het praktijkprobleem uit worden afgeleid.

In het tweede hoofdstuk komen de onderzoeksvragen tot stand. De centrale onderzoeksvraag wordt hierin toegelicht. Ook de twee afgeleide grote deelvragen worden hier kort besproken. Verder worden er nog enkele kleinere deelvragen geformuleerd die ook van nut kunnen zijn voor het onderzoek.

Het onderzoeksofzet en de onderzoeksmethoden van deze masterproef worden verduidelijkt in hoofdstuk drie. De opbouw van de masterproef wordt hier stap voor stap beschreven.

Met het ontwikkelen van het theoretisch kader in hoofdstuk vier wordt vervolgens het eerste grote deel van deze masterproef afgesloten. Er wordt aan de hand van de onderzoeksvragen en op basis van de literatuurstudie een theoretisch kader opgesteld waaruit de hypothesen voor onderzoek worden afgeleid.

Omdat BBC nog nieuw is en dusdanig nog niet algemeen gekend is wordt er een theoretische uiteenzetting gegeven over BBC en het gemeentedecreet waarin BBC deel van uitmaakt. Dit gebeurt in het tweede grote deel van deze eindverhandeling. Er wordt in hoofdstuk vijf gestart met een verheldering van het concept New Public Management (NPM). Volgens Hood (1991; Desmidt & Heene, 2005) is NPM de noemer voor alle hervormingen in publieke organisaties die tot doel

hebben competitie te introduceren in de omgeving van deze publieke organisaties om zo het ontbreken van een stimulerende marktwerking op te vangen. Het komt er op aan praktische richtlijnen uit de bedrijfswereld toe te passen in de publieke sector om zo efficiënter en resultaatgerichter kunnen te werken. Verder wordt ook nog de link gelegd tussen NPM en BBC.

In hoofdstuk zes en zeven wordt er dieper ingegaan op het gemeentedecreet. Het gemeentedecreet bevat de bepalingen waarvoor Vlaanderen bevoegd is sinds de vijfde staatshervorming. Het ontwerp van dit decreet heeft tot doel een vernieuwde organisatie van het gemeentelijk bestuur in Vlaanderen tot stand te brengen. Ook de algemene pijlers van het gemeentedecreet komen aan bod. Deze pijlers bestaan uit: meer autonomie, ruimte voor lokaal maatwerk en vereenvoudiging.

De algemene beleidsdoelstellingen van het gemeentedecreet, zoals beschreven in de memorie van toelichting (2005), worden besproken in hoofdstuk acht. Deze beleidsdoelstellingen bestaan uit vijf verschillende categorieën. Elke categorie wordt apart bekeken. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een politieke component, een ambtelijke component, politiek-ambtelijke verhoudingen, beleids- en beheersprocessen en de relatie met de burger.

Hoofdstuk negen geeft een uitgebreide uiteenzetting van wat BBC nu precies is en wat er allemaal verandert. Voornamelijk de theoretische kant komt in dit hoofdstuk aan bod. Leroy (2011) stelt dat BBC bestaat uit een aantal regels voor het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening van de lokale besturen en provincies. In essentie beoogt dit BBC-besluit de kwaliteit van de beleidsrapporten te verbeteren om het voor de gemeenteraadsleden mogelijk te maken het beleid te sturen en te beoordelen op basis van hoogwaardige prestatie-informatie (Ruelens, 2012). Verder worden alle beleidsrapporten afzonderlijk besproken.

Hoe BBC te werk gaat in de praktijk wordt beschreven in het tiende hoofdstuk. Dit hoofdstuk is tevens het laatste hoofdstuk van deel twee. In zijn meest eenvoudige vorm kan de BBC worden voorgesteld als een proces met drie subprocessen: beleidsplanning, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie (Kaeseman, 2011). Het zijn dan ook deze drie subprocessen die in het vervolg van het hoofdstuk uitvoerig besproken worden.

Met hoofdstuk elf wordt de start van het derde en laatste grote deel van deze masterproef, het empirisch onderzoek, ingeluid. De uitvoering van het onderzoeksproces wordt in dit hoofdstuk behandeld. Achtereenvolgens wordt de dataverzameling, door middel van een online bevraging bij de Limburgse gemeenteraadsleden, en de beperkingen en moeilijkheden van het onderzoek besproken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een toetsing van de representativiteit van de steekproef. De respons uit steekproef bleek in alle onderzochte gevallen representatief te zijn voor de populatie.

In het voorlaatste hoofdstuk volgt de analyse van de onderzoeksresultaten. Er wordt een beroep gedaan op beschrijvende statistiek, bivariate hypothesesoetsing en een multivariate toetsing aan de hand van regressiemodellen. De analyses werden altijd uitgevoerd met behulp van SPSS.

Ter afsluiting van het derde en laatste deel van deze masterproef worden er in hoofdstuk dertien nog de nodige conclusies geformuleerd. Het hoofdstuk start met een overzichtstabel van de hypothesen, deze tabel omvat zowel de bivariate als multivariate resultaten. Vervolgens worden er per onderdeel dat door de beschrijvende statistiek en/of de hypothesetoetsing onderzocht is conclusies geformuleerd. Deze onderdelen zijn: inhoudelijke kennis; betrokkenheid bij de voorbereiding en invloed op beslissingen; interne en externe begeleiding; beleidsbepaling, controle van de beleidsuitvoering en volksvertegenwoordiging; meerjarenplan, budget en jaarrekening; transparantie en kwaliteit van de budgetbesprekingen. Ten slotte worden er antwoorden geformuleerd op de onderzoeksvragen.

Voorafgaand aan het onderzoek werd het praktijkprobleem in het onderzoeksplan vertaald naar een kennisprobleem. Er werd verwacht dat de inhoudelijke kennis van de raadsleden niet voldoende zou zijn. Nu blijkt uit dit onderzoek dat 81,7% van de raadsleden hun kennis van BBC minstens als voldoende beschouwen. Uiteraard moet er rekening mee worden gehouden dat raadsleden met een minder goede kennis van dit onderwerp zulke vragenlijsten liever niet invullen. Maar in het algemeen kan gesteld worden dat de raadsleden BBC inhoudelijk begrijpen. Ook kon er aan de hand van een kruistabel en een Chi-square test een positief, statistisch significant verband worden vastgesteld tussen het volgen van interne opleidingen en de inhoudelijke kennis van de raadsleden. Om het draagvlak voor BBC te vergroten doen gemeenten er dus goed aan hun raadsleden in zulke opleidingen te voorzien.

Op het gebied van het versterken van het bepalen van het beleid en het controleren van de beleidsuitvoering zijn de resultaten uiteenlopend. 55,8% van de respondenten gaven aan dat de invoering van BBC nauwelijks of helemaal geen positieve invloed heeft gehad op de beleidsbepalende rol die ze spelen in de gemeenteraad. Voor de controlerende rol was dit respectievelijk 48,7%. Maar voor de stelling die vroeg naar de versterking van de positie van de gemeenteraad zelf waren de resultaten wel gematigd positief. Voor het bepalen van het beleid gaf 49% van de raadsleden aan dat BBC voor een versterking van de gemeenteraad had gezorgd. 53,2% had deze mening ook over het controleren van de beleidsuitvoering door de gemeenteraad. Verder speelt het hier een grote rol of het raadslid een uitvoerend mandaat bekleedt en of deze in de meerderheid of oppositie zetelt. Voornamelijk uitvoerende mandatarissen en raadsleden uit de meerderheid waren positief over de invoering van BBC.

In het algemeen kan er besloten worden dat er wel degelijk een draagvlak bestaat voor BBC. Omdat er geen referentiepunten zijn kan er wel geen uitspraak worden gedaan over de omvang van dit draagvlak. Hoewel er een draagvlak aanwezig lijkt te zijn kan er toch vastgesteld worden dat BBC voorlopig nog niet de gewenste effecten heeft bereikt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	
Samenvatting	
Inhoudsopgave	
Lijst figuren	
Lijst tabellen	

Deel I: Onderzoeksplan

1. Probleemstelling & Praktische relevantie	13
2. Onderzoeksvragen	17
3. Onderzoekopzet & Onderzoeksmethoden	19
4. Theoretisch kader.....	23
4.1. Niveau van opleiding	23
4.2. Raadslid of uitvoerend mandaat	23
4.3. Meerderheid of oppositie	24

Deel II: Theoretische uiteenzetting Gemeentedecreet en BBC

5. New Public Management	25
5.1. Wat is New Public Management?	25
5.2. New Public Financial Management	26
5.3. Link met de beleids- en beheerscyclus	27
6. Het Gemeentedecreet	29
7. De algemene pijlers van het gemeentedecreet	31
7.1. Meer autonomie.....	31
7.2. Ruimte voor lokaal maatwerk.....	31
7.3. Vereenvoudiging	32
8. Algemene beleidsdoelstellingen volgens de memorie van toelichting	33
8.1. Politieke Component.....	33
8.2. Ambtelijke component.....	34
8.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen	34
8.4. Beleids- en beheersprocessen	35
8.5. Relatie met de burger	36
9. De beleids- en beheerscyclus	37

9.1.	Wat is de BBC?	37
9.2.	Wat verandert BBC voor raadsleden?.....	38
9.3.	Nieuwe regels financieel evenwicht.....	38
9.4.	Beleidsrapporten	39
9.5.	Het meerjarenplan	39
9.5.1.	Beleidsdoelstellingen	40
9.5.2.	Actieplannen & de financiële link.....	41
9.5.3.	Functies	41
9.6.	Het budget.....	42
9.6.1.	De beleidsnota	42
9.6.2.	De financiële nota.....	42
9.6.3.	Functies	43
9.7.	Boekhouding	43
9.8.	De Jaarrekening	43
9.8.1.	De beleidsnota	44
9.8.2.	De financiële nota.....	44
9.8.3.	De samenvatting van de algemene rekeningen	44
9.8.4.	Functies	44
10.	De Beleids- en beheerscyclus in de praktijk	47
10.1.	De beleidsplanning	47
10.1.1.	Inventariseren.....	49
10.1.2.	Bewerken	49
10.1.3.	Ramen	49
10.1.4.	Confronteren, beslissen en budgetteren	50
10.1.5.	Programmeren	51
10.2.	Beleidsmonitoring in de beleidsuitvoering	51
10.2.1.	Triggers.....	51
10.2.2.	Legitimiteit.....	52
10.2.3.	Beleidsstheorie in de praktijk.....	53
10.2.4.	Generieke procestypes	54
10.3.	Beleidsbeoordeling.....	54
10.3.1.	Relevantie van beleidsbeoordeling: waarom en wanneer?	54

10.3.2. Hoe evalueren?	56
------------------------------	----

Deel III: Empirisch onderzoek

11. Uitwerking van het onderzoeksproces	59
11.1. Dataverzameling	59
11.2. Beperkingen en moeilijkheden van het onderzoek.....	60
12. Analyse van de onderzoeksresultaten	65
12.1. Beschrijvende statistiek	65
12.1.1. Enquête en spreiding van functies.....	65
12.1.2. Inhoudelijke kennis.....	66
12.1.3. Betrokkenheid bij de voorbereiding & implementatie	67
12.1.4. Interne en externe begeleiding	67
12.1.5. Beleidsbepaling, controle van de beleidsuitvoering en volksvertegenwoordiging	68
12.1.6. Meerjarenplan, budget en jaarrekening.....	71
12.2. Bivariate toetsing.....	72
12.2.1. Hypothese 1.....	73
12.2.2. Hypothese 2.....	73
12.2.3. Hypothese 3 & 4.....	74
12.2.4. Hypothese 5.....	76
12.2.5. Hypothese 6.....	76
12.2.6. Hypothese 7.....	77
12.2.7. Hypothese 8.....	79
12.2.8. Hypothese 9.....	81
12.3. Multivariate toetsing	82
12.3.1. Inhoudelijke kennis.....	83
12.3.2. Toename beleidsbepalende rol	84
12.3.3. Toename controlerende rol.....	85
12.3.4. Invloed op beslissingen	86
12.3.5. Transparantie budgetbesprekingen	87
12.3.7. Sterkere positie van de gemeenteraad: bepalen van het beleid	89
12.3.8. Sterkere positie van de gemeenteraad: controleren van de beleidsuitvoering.....	91
12.3.9. Kwaliteit beleidsrapporten.....	92

13.	Conclusies	93
13.1.	Inhoudelijke kennis.....	93
13.2.	Betrokkenheid bij de voorbereiding & invloed op beslissingen.....	94
13.3.	Interne & externe begeleiding	94
13.4.	Beleidsbepaling, controle van de beleidsuitvoering en volksvertegenwoordiging	95
13.5.	Meerjarenplan, budget & jaarrekening.....	96
13.6.	Transparantie & kwaliteit budgetbesprekingen.....	97
13.7.	Onderzoeksvragen.....	98

Referentielijst

Lijst met gebruikte afkortingen

Bijlagen

Lijst Figuren

Figuur 1.1: Systeem van Easton.....	13
Figuur 5.1: De speerpunten van New Public Management.....	26
Figuur 5.2: Vergelijking NP(F)M en BBC	27
Figuur 10.1: De geïntegreerde beleids- en beheerscyclus	47
Figuur 10.2: Het subproces van de beleidsplanning	48
Figuur 10.3: Doelenboom.....	50
Figuur 10.4: Evaluatie van beleid gesitueerd in de beleidscyclus.....	55
Figuur 10.5: Schema van de beleids- en beheerscyclus	56
Figuur 10.6: Het veranderingsmodel: componenten van een beleidstheorie	57

Lijst Tabellen

Tabel 11.1: Frequentie van partijen, grootte van gemeente en geslacht	62
Tabel 12.1: Beschrijvende statistiek van de enquête.....	65
Tabel 12.2: spreiding van functie (met n = 427)	66
Tabel 12.3: Inhoudelijke kennis (met n = 427)	66
Tabel 12.4: Werden er reeds opleidingen of infosessies gegeven over BBC?.....	68
Tabel 12.5: Meerwaarde van interne & externe begeleiding	68
Tabel 12.6: Roltoename door invoering BBC	70
Tabel 12.7: BBC zorgt voor een versterking van de gemeenteraad	70
Tabel 12.8: Gebruik van de beleidsrapporten	72
Tabel 12.9: Spreiding van diploma's (met n = 427)	73
Tabel 12.10: Inhoudelijke kennis * Interne opleidingen.....	74
Tabel 12.12: Toename beleidsbepalende rol * Raadslid/Uitvoerend Mandaat.....	75
Tabel 12.13: Toename controlerende rol * Raadslid/Uitvoerend mandaat	76
Tabel 12.14: Bepalen van het beleid * Meerderheid/Oppositie.....	78
Tabel 12.15: Controleren van de beleidsuitvoering * Meerderheid/Oppositie	79
Tabel 12.16: Transparantie budgetbesprekingen * Meerderheid/Oppositie	80
Tabel 12.17: Kwaliteit budgetbesprekingen * Meerderheid/Oppositie	81
Tabel 12.18: Kwaliteit verplichte rapporten * Meerderheid/Oppositie	82
Tabel: 12.19: Afhankelijke variabele: Inhoudelijke kennis	83
Tabel 12.20: Afhankelijke variabele: Toename beleidsbepalende rol	84
Tabel 12.21: Afhankelijke variabele: Toename controlerende rol	85
Tabel 12.22: Afhankelijke variabele: Invloed op beslissingen betreffende BBC	86
Tabel 12.23: Afhankelijke variabele: transparantie budgetbesprekingen.....	88
Tabel 12.24: Afhankelijke variabele: Kwaliteit budgetbesprekingen	89
Tabel 12.25: Afhankelijke variabele: Beleidsbepalende positie van de gemeenteraad.....	90
Tabel 12.26: Afhankelijke variabele: Controlerende positie van de gemeenteraad	91
Tabel 12.27: Afhankelijke variabele: Kwaliteit beleidsrapporten	92
Tabel 13.1: Overzicht hypothesen	93

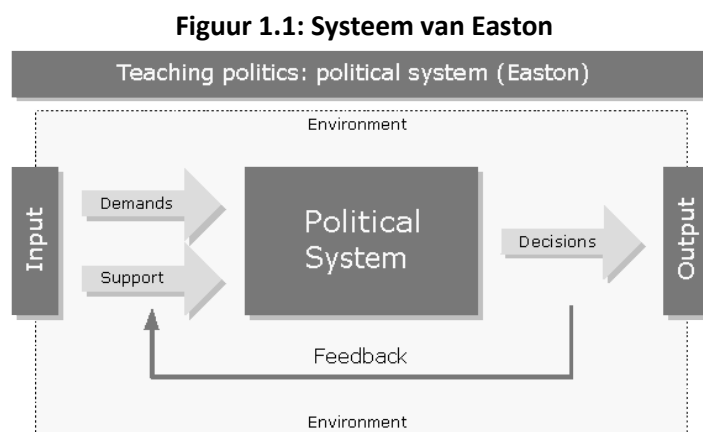
Deel I: Onderzoeksplan

De BBC verandert op ingrijpende wijze de processen binnen een organisatie, wat zeker zijn weerslag zal hebben op de gehele werking en organisatie van gemeenten. Dit project heeft dus net als elke verandering nood aan een draagvlak. Dit kan gerealiseerd worden door de betrokkenen van bij het begin te informeren en te betrekken bij het project. Het draagvlak wordt in deze context omschreven als het deel van de gemeenteraadsleden die de veranderingen door de BBC ondersteunen en goedkeuren. Het is dus belangrijk dat er een draagvlak gecreëerd wordt om de positie en implementatie van de BBC te versterken. In het eerste deel van dit onderzoeksplan wordt de probleemstelling geïntroduceerd en zal de praktische relevantie gesitueerd worden, aan de hand van wat achtergrondinformatie zal er wel eerst een algemeen beeld geschetst worden van de situatie en de betrokkenen. Vervolgens wordt er in het tweede deel de centrale onderzoeksvraag geformuleerd en zullen hier enkele deelvragen uit worden afgeleid. In het derde deel van dit onderzoeksplan wordt een uiteenzetting gegeven van het onderzoeksopzet en de hierbij te gebruiken onderzoeksmethoden. Ten slotte volgt er nog de ontwikkeling van het theoretisch kader waaruit de hypothesen zullen worden afgeleid.

1. Probleemstelling & Praktische relevantie

Vooraleer we dieper ingaan op het te onderzoeken probleem is het belangrijk om weten wat de BBC precies inhoudt en welke rollen gemeenteraadsleden spelen. De BBC kadert in het Gemeentedecreet, dit decreet werd goedgekeurd door het Vlaams parlement in 2005. Het Gemeentedecreet heeft de algemene ambitie om de bestuurskracht van de Vlaamse gemeenten te versterken. Gemeentelijke bestuurskracht kan omschreven worden als het vermogen van de gemeentelijke organisatie om responsief te zijn in functie van de taken die de 'klanten' van de gemeenten verwachten.

Een centraal doel van het Gemeentedecreet was de versterking van de beleidsbepalende, beleidsevaluerende en volksvertegenwoordigende rollen van de gemeenteraad (De Rynck, Olslagers & Ackaert, 2009).



Bron: Verhelst, 2011.

De rol van gemeenteraadsleden wordt grotendeels bepaald door het instituut waarin ze functioneren, namelijk de gemeenteraad. Doordat dit het enige direct verkozen orgaan is van de lokale democratie wordt de gemeenteraad beschouwd als een belangrijke link tussen het politiek-administratieve systeem en de burgers. Elk lokaal bestuur dient voornamelijk twee functies: publieke diensten voor de burgers; de output-functie in het systeem van Easton (zie figuur 1.1); en de steun en vragenbundeling van burgers in politiek; de input-functie in het systeem van Easton. De eisen dat een lokaal bestuur zowel democratisch als efficiënt moet zijn in het implementeren van deze functies wordt vertaald in de klassieke rollen gespeeld door de gemeenteraadsleden. Aan de inputzijde hebben de raadsleden een volksvertegenwoordigende rol, ze vertalen de behoeften en problemen van de maatschappij in politieke acties en creëren zo een betrouwbare en effectieve band tussen burgers en politiek. De outputzijde van het lokaal bestuur resulteert in een dubbele rol als beheerder van lokale relaties. Enerzijds zouden de raadsleden algemene beleidsdoelstellingen moeten formuleren en zorgen voor rechtstreekse publieke dienstverlening. Anderzijds wordt van de raadsleden verwacht dat ze achteraf de implementatie van het lokaal beleid controleren en evalueren.

Het is de combinatie van volksvertegenwoordiging, beleidsbepaling en controle die aanschouwd wordt als de klassieke roltoewijzing van de gemeenteraadsleden. Nu wordt er gesteld dat in België de gemeenteraadsleden er niet in slagen deze rollen toe te passen in de praktijk, voornamelijk aan de outputzijde van het systeem. De hoofdreden hiervoor is dat de gemeenteraad niet langer de controle heeft over de uitvoering van processen en er dus niet in slaagt het lokaal beleid te domineren. Aan de inputzijde zijn er in de volksvertegenwoordigende rol minder problemen, door de aard van het Belgisch lokaal beleid, ook wel bekend als 'political localism' (Verhelst, 2011). Dit is wel een optimistische interpretatie, het is belangrijk ten alle tijde kritisch te blijven dus heb ik mijn bedenkingen bij de interpretatie van Verhelst. Verder in deze masterproef kunnen we hier dan eventueel een andere interpretatie aan toekennen. Het is dan wel van cruciaal belang dat in het verdere verloop van deze masterproef rekening gehouden wordt met de verschillende rollen die een gemeenteraadslid kan uitoefenen en of dit enige invloed heeft op het onderzoek en de resultaten ervan.

Het Gemeentedecreet reikt een aantal instrumenten aan om de positie van de gemeenteraad te versterken, waaronder de BBC. Volgens het gemeentedecreet treedt de BBC in principe in werking op 1 januari 2014. Dit model beoogt dat in het eerste jaar van de nieuwe bestuursperiode de gemeenteraden zich buigen over een strategisch meerjarenplan voor de volgende 6 jaar met als bedoeling de positie van de gemeenteraad te versterken. Het besluit bevat een reeks regels voor het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening van lokale besturen. Belangrijk is dat het besluit niet alleen regels bevat voor de financiële aspecten van de beleidsvoering, maar evenzeer voor de inhoudelijke planning, de uitvoering en evaluatie (Leroy, 2011).

De BBC is dus veel meer dan een 'nieuwe boekhouding', de hervormingen betreffen in hoofdzaak de gehele beleidscyclus. Om de implementatie van deze hervormingen vlotter te laten verlopen is het van groot belang dat er een stappenplan bestaande uit 9 fasen wordt gevolgd. Een eerste stap is de voorbereiding: er wordt een stuurgroep en werkgroep gevormd waarbij het afspreken van een communicatieplan de eerste taak is. Vervolgens is het noodzakelijk dat het systeem dermate wordt

opgebouwd opdat de informatiebehoeften van de gemeente in kwestie efficiënt worden ingevuld. Door het op elkaar afstemmen van informatiebronnen en informatiebehoeften ontstaat dan een Managementinformatiesysteem. Beslissingen inzake beleidsitems en de groepering van beleidsvelden in beleidsdomeinen vormen de derde stap en houden rechtstreeks verband met een bestaande informatiebehoefte. Indien er geen specifieke informatiebehoefte bestaat heeft het weinig zin om hierin een beleidsitem te voorzien.

In de daaropvolgende stap zal het algemeen rekeningenstelsel worden opgemaakt op basis van het MAR. Dit is een basisstructuur waarbinnen de eigen rekeningen kunnen worden ingevuld, zo kan het detailniveau zelf bepaald worden in functie van de individuele informatiebehoeften. Na het vastleggen van de BBC-structuur worden de beleidsdoelstellingen geformuleerd. Het besluit onderscheidt prioritaire en niet-prioritaire beleidsdoelstellingen. Enkel de prioritaire worden gerapporteerd in de beleidsrapporten. Nu de beleidsdoelstellingen geformuleerd zijn is de volgende stap een monetaire vertaling van deze doelstellingen met hun onderliggende actieplannen en acties. Het is hier dat het meerjarenplan zijn intrede doet. Nieuw tegenover vroeger zijn de regels inzake financieel evenwicht in het meerjarenplan. De pilootbesturen, de testgebruikers van de BBC, gaven reeds aan dat deze regels hun financiële gezondheid wellicht ten goede zal komen maar dat het geen gemakkelijke evenwichtsoefening is. Uit het meerjarenplan vloeit dan ook de zevende fase voort: het budget. Hieruit moet blijken dat voorgenoemd financieel evenwicht voor het betreffende boekjaar gerespecteerd wordt. De opmaak van het meerjarenplan en budget is een cruciale factor in het BBC-traject. Verder wijken de BBC-waarderingsregels sterk af van de waarderingsregels van de voorgangers van BBC; NGB, NPB en NOB. Ten slotte zal de jaarrekening van het laatste oude boekjaar volledig volgens de oude regels worden opgemaakt. Vervolgens wordt deze toestand dan geconverteerd en overgebracht naar de beginbalans van het eerste BBC-jaar (Maebe, 2011).

Na deze toelichting omtrent BBC is het situeren van de praktische relevantie van het probleem voor de hand liggend. Als een leek deze korte uiteenzetting over de rollen van gemeenteraadsleden en de BBC leest zal deze hier niet veel wijzer uit worden. Het praktijkprobleem is dan ook wat de gevolgen zijn voor een gemeenteraadslid. Er dringt zich een kennisprobleem op: Wordt de inhoud van BBC begrepen door de gemeenteraadsleden? Tevens is er nood aan een draagvlak: Worden de veranderingen die gepaard gaan met de invoering van de BBC ondersteund door de gemeenteraadsleden?

Als deze problemen niet worden opgelost zal de implementatie van BBC bemoeilijkt worden met alle nodige gevolgen. Het lokaal bestuur; burgemeester, schepenen, gemeenteraadsleden, secretaris, ontvangers, leden van het managementteam; zal dus voor een oplossing moeten zorgen. De oplossingen die ze hiervoor aanreiken zullen in het verdere verloop van de masterproef aan de hand van een onderzoek duidelijk worden.

Eerder in dit hoofdstuk werd aangehaald waar de oorzaak van het probleem zich situeert in een maatschappelijke context. De gemeenteraadsleden zijn door de aard van het Belgisch lokaal politiek beleid vooral actief in een volksvertegenwoordigende rol. Deze volksvertegenwoordigers zijn zeer vaak, vooral in kleinere gemeenten, niet voldoende opgeleid om de ingrijpende

veranderingen van BBC te begrijpen, laat staan er aan mee te denken en beslissen. Ook de steeds veranderende samenstelling van de gemeenteraad in elke bestuursperiode draagt niet bij tot coherente beslissingen rond het model. Dit zorgt er alleen maar voor dat het creëren van een noodzakelijk draagvlak nog moeilijker wordt.

2. Onderzoeksvragen

Deze masterproef heeft als doel het draagvlak van BBC onder gemeenteraadsleden te meten. De verdere uitwerking van deze masterproef zal dus afhankelijk zijn van een centrale onderzoeksvraag. Uiteraard brengt een onderzoek ook enkele afgeleide deelvragen met zich mee. In het verdere verloop van dit hoofdstuk zullen de centrale onderzoeksvraag en de hierbij horende deelvragen worden toegelicht.

Volgende onderzoeksvraag zal in deze masterproef centraal staan:

In welke mate bestaat er een draagvlak voor BBC onder gemeenteraadsleden?

Het onderzoek in deze masterproef zal zich voornamelijk toespitsen op het wel of niet bestaan van een draagvlak. Om dit te realiseren zal er geprobeerd worden om een zo groot mogelijk aantal Belgisch Limburgse gemeenten te bereiken. Het bereiken van deze gemeenten wordt verder toegelicht in de onderzoeksmethoden. Wat wel zeker is, is dat het beantwoorden van deze vraag moeilijk zal zijn. Er is namelijk geen referentiepunt om het bewustzijn van de gemeenteraadsleden mee te vergelijken.

Vanuit deze centrale onderzoeksvraag kunnen we enkele deelvragen afleiden. De bedoeling van deze deelvragen is om tijdens het onderzoek extra ondersteuning te kunnen bieden en meer informatie te verzamelen om zo tot correcte resultaten te leiden.

Een eerste deelvraag luidt als volgt:

Begrijpen de raadsleden BBC inhoudelijk?

In hoeverre zijn de raadsleden daadwerkelijk vertrouwd met de bepalingen in BBC? Om de implementatie van BBC ten goede te komen is het van belang dat de gemeenteraadsleden toch een minimale inhoudelijke kennis hebben van BBC zodoende dat ze de bepalingen kunnen ondersteunen. In deze masterproef zal worden nagegaan hoe het met de kennis van de raadsleden omtrent BBC gesteld is in een poging om een algemeen beeld te schetsen.

De tweede deelvraag kan gedefinieerd worden als:

Versterkt BBC de positie van de gemeenteraad op het vlak van het bepalen van het beleid en het controleren van de beleidsuitvoering?

In het eerste hoofdstuk werd aangehaald dat door de aard van het Belgisch lokaal politiek systeem de gemeenteraadsleden vaak vastgeroest zijn in hun rol van volksvertegenwoordiger. De bedoeling van BBC is dan ook om de beleidsbepalende en beleidscontrolerende rol te versterken. De positie van de gemeenteraad kan uiteraard enkel versterkt worden wanneer er een voldoende groot draagvlak aanwezig is. Een logische volgende stap in het onderzoek is dan ook de evolutie van de positie van de gemeenteraad op te volgen.

Deze twee deelvragen vormen samen met de centrale onderzoeksvraag de rode draad doorheen deze masterproef. Het is natuurlijk onmogelijk om te stellen dat deze vragen alle mogelijke

gewenste uitkomsten en resultaten zullen omvatten, het is daarom belangrijk om in het achterhoofd nog enkele andere deelvragen te stellen en om deze trachten te beantwoorden. Volgende deelvragen kunnen ook van meerwaarde zijn voor het onderzoek:

- *Hebben de gemeenteraadsleden mee kunnen beslissen over de implementatie van BBC?*
- *Werden er intern en reeds opleidingen of infosessies gegeven over BBC?*
- *Is er voor de gemeenten een vorm van externe begeleiding?*
- *Maken de gemeenteraadsleden gebruik van de aangereikte rapporten (Meerjarenplan/Budget/Jaarrekening/Boekhouding)?*
- *Zorgt de invoering van BBC voor een transparanter bestuur?*

3. Onderzoeksopzet & Onderzoeksmethoden

Onderzoek is het proces van het vinden van oplossingen voor een probleem na een grondige studie en analyse van situationele factoren. Een eerste stap in onderzoek is weten waar de probleemgebieden in een organisatie liggen en het identificeren van het probleem dat onderzocht en opgelost moet worden. Na identificatie van het probleem kunnen er dan stappen doorlopen worden om informatie te verzamelen, te analyseren en de factoren die geassocieerd worden met het probleem te bepalen (Sekaran & Bougie, 2010).

Het stappenplan dat in deze masterproef zal gevolgd worden is de 'hypothetico-deductive methode'. Op basis van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen die we willen beantwoorden zal het onderzoek fundamenteel van aard zijn. Aan de hand van een verkennend onderzoek wordt er gezocht naar verdere identificatie en verheldering van het probleem. Dit wordt mogelijk gemaakt door primaire en secundaire data te verzamelen. Secundaire data is reeds door anderen verzameld terwijl primaire data specifiek voor een bepaalde situatie door de onderzoeker zelf wordt verzameld (Sekaran & Bougie, 2010).

Er zal dus een literatuurstudie plaatsvinden waarvan de geraadpleegde documenten voor deze literatuurstudie zullen bestaan uit gepubliceerd en niet gepubliceerd werk van secundaire bronnen met betrekking tot BBC, het gemeentedecreet, de rollen gespeeld door gemeenteraadsleden en New Public Management. Het doel van deze literatuurstudie is het verzekeren dat er geen belangrijke variabele die een impact kan hebben op het probleem genegeerd wordt en een goede basis te vormen ter ontwikkeling van een theoretisch kader waaruit de hypothesen kunnen worden opgesteld (Sekaran & Bougie). Voor deze masterproef zal er voor de literatuurstudie een beroep gedaan worden op boeken, wetenschappelijke artikels, doctoraten en rapporten van overheidsinstanties. Boeken die eventueel geraadpleegd zullen worden zijn terug te vinden in de bibliotheek van de Universiteit Hasselt, voor wetenschappelijke artikels zal er een beroep gedaan worden op EBSCO-host, de interne zoekmachine van de universiteit Hasselt. Ook werden er mij door mijn promotor, Prof. dr. Johan Ackaert, enkele doctoraten in bruikleen gegeven waar eveneens heel wat onmisbare informatie werd uitgehaald. Verder zal er nog gebruik worden gemaakt van verschillende rapporten die uitgebracht werden door overheidsinstanties o.a. Het agentschap voor Binnenlands Bestuur en het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie – Slagkrachtige Overheid.

Na het afwerken van de literatuurstudie is het tijd om het theoretisch kader te ontwikkelen. Dit is een conceptueel model waarin een logische relatie wordt gezocht tussen de verschillende belangrijke factoren. In dit kader worden de relaties tussen variabelen besproken, alsook hun aard en richting, en wordt de onderliggende theorie verklaard. Vanuit dit kader kunnen dan hypothesen opgesteld worden om testen (Sekaran & Bougie, 2010).

Wanneer het theoretisch kader is opgesteld kunnen we testen of de veronderstelde relaties in werkelijkheid ook standhouden. Door het testen van de hypothesen en het al dan niet bevestigen van de veronderstelde relaties, wordt verwacht dat antwoorden gevonden worden om de centrale onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden (Sekaran & Bougie, 2010).

Vervolgens wordt er gebruik gemaakt van een onderzoeksstrategie. Deze bestaat in de eerste plaats uit de doelstelling van het onderzoek. De aard van de studie is afhankelijk van het stadium waarin kennis over het onderzoeksonderwerp is vergaard. De doelstelling is in dit geval tweeledig. Enerzijds is het onderzoek verkennend, anderzijds hypothesetestend. De toetsing gebeurt zowel bivariaat als multivariaat. Verkennend onderzoek wordt ondernomen wanneer er weinig of onvoldoende geweten is over de situatie. Dit is nodig om de aard van het probleem beter te begrijpen en meer informatie te bekomen alvorens een goed theoretisch model te kunnen ontwikkelen. Een verkennende studie wordt als kwalitatief beschouwd door het gebruik van interviews om data te verzamelen. Studies waarin hypothesen worden getest verklaren de aard van relaties of stellen verschillen tussen groepen vast, dit is dus ook zeker van toepassing in het verdere verloop van deze masterproef (Sekaran & Bougie, 2010).

Het onderzoek in deze masterproef kan omschreven worden als een veldstudie: een correlatieve studie in een ongecontroleerde setting met een minimale tussenkomst van de onderzoeker. Aangezien de gegevens van de onderzoekseenheden, zijnde de gemeenteraadsleden, slechts op één tijdstip worden verzameld spreken we hier van een cross-sectionele studie (Sekaran & Bougie, 2010).

De definitieve vragenlijst wordt opgesteld op basis van de hypothesen die gevormd werden in het theoretisch kader. Ten einde een zo hoog mogelijke en complete respons te krijgen zullen alle Limburgse gemeenteraadsleden een e-mail ontvangen met een link die hun doorverwijst naar de online vragenlijst. De voorzitters van de gemeenteraden zullen vooraleer de vragenlijsten worden verzonden gecontacteerd worden door mijn promotor, Prof. dr. Johan Ackaert. Hij zal in deze mail de voorzitters vriendelijk verzoeken mee te werken aan het onderzoek. Dit zal hopelijk leiden tot een vlotte en aangename medewerking van de gemeenten en hun raadsleden aan het onderzoek. In de vragenlijst zal er gebruik gemaakt worden van zowel nominale, ordinale, interval en ratioschalen (Sekaran & Bougie, 2010). Het gebruik van schalen zal de verwerking van de resultaten vergemakkelijken. Eveneens zullen er enkele aanvullende open vragen staan in de vragenlijsten, dit zal enkel gebeuren wanneer het van groot belang is dat er op een bepaalde vraag dieper wordt ingegaan, te veel open vragen kunnen leiden tot een moeilijke en tijdrovende verwerking van de resultaten. Overigens zal de verwerking van de resultaten gebeuren met behulp van softwareprogramma's zoals Excel en SPSS.

Verder is het van belang dat de schalen ook meten wat ze moeten meten zodat de wetenschappelijkheid van het onderzoek niet in het gedrang komt. De schalen moeten dus betrouwbaar zijn. Andere wetenschappelijke criteria waar men rekening mee moet houden zijn de doelgerichtheid van het onderzoek, de volledigheid in verslaggeving, de nauwgezetheid van de rapportatie, de herhaalbaarheid van het proces, de objectiviteit van de onderzoeker, de

toetsbaarheid van de vraagstelling en bijbehorende hypothesen en de veralgemeenbaarheid van de resultaten rekening houdend met de beperkingen (Sekaran & Bougie, 2010).

De volledige opbouw van deze masterproef en de bronvermelding zal gebeuren volgens het boek "*Van vraag tot tekst*" van Raedts & Masui (2007).

4. Theoretisch kader

Aan de hand van de centrale onderzoeksvraag en deelvragen en op basis van de literatuurstudie wordt er een theoretisch kader opgesteld waaruit de hypothesen worden afgeleid. Belangrijk is dat deze hypothesen zich lenen tot onderzoek, ze moeten dus toetsbaar zijn. De hypothesen werden gegroepeerd naar persoonlijke en gemeentelijke kenmerken.

4.1. Niveau van opleiding

In het onderzoeksplan kwam het praktijkprobleem wat betreft de implementatie van de beleids- en beheerscyclus tot uiting in de vorm van een kennisprobleem. In welke mate hebben de gemeenteraadsleden kennis van de inhoud van BBC? Door de aard van het Belgisch lokaal politiek beleid zijn de gemeenteraadsleden vooral actief in een rol als vertegenwoordiger van de inwoners. Het merendeel van deze verkozenen heeft niet kunnen genieten van een opleiding van hoog niveau. Om de complexe inhoud van BBC te kennen lijken de raadsleden met een hoog niveau van opleiding dan ook een streepje voor te hebben. Hieruit kan de eerste hypothese worden afgeleid.

Hypothese 1: Hoe hoger het niveau van opleiding, hoe beter de inhoudelijke kennis van BBC.

Bij vorige hervormingen, zoals de NGB en de NOB, liet de overheidsbegeleiding te wensen over. Met de invoering van BBC wil de Vlaamse overheid dit verbeteren door ondersteuning te bieden aan de lokale besturen en provincies om zo BBC succesvol te implementeren (Leroy, 2011). Deze ondersteuning kan enerzijds plaatsvinden door lokale besturen al het nodige te voorzien om zelf opleidingen te geven en anderzijds te voorzien in externe opleidingen.

Hypothese 2: Het volgen van opleidingen zorgt voor een betere inhoudelijke kennis van BBC.

4.2. Raadslid of uitvoerend mandaat

Volgens de Memorie van toelichting (2005) bij het gemeentedecreet moeten gemeenten hoofdzakelijk zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie en financiering van hun democratisch bestuur. Samen met meer autonomie voor de gemeenten moet er ook een versterking plaatsvinden van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad, net omdat dit orgaan de inwoners vertegenwoordigt. Daarnaast moeten de raadsleden de mogelijkheid hebben om de beleidsuitvoering te kunnen controleren. Verder moet een grotere autonomie ook leiden tot een transparanter bestuur. Ten slotte stelt het gemeentedecreet, volgens Hennau & Ackaert (2013), de gemeenteraden in staat om ook een raadslid zonder uitvoerend mandaat aan te stellen als voorzitter en om bevoegdheden te delegeren naar het college van burgemeester en schepenen. Dit alles moet leiden tot een objectief bestuur waarin de beleidsbepalende en beleidscontroleerende rol van de gemeenteraad versterkt wordt en waarin essentiële beslissingen niet worden onttrokken aan de bevoegdheid van de verkozen raadsleden.

Hypothese 3: De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de beleidsbepalende rol dan bij uitvoerende mandatarissen.

Hypothese 4: De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de controlerende rol dan bij uitvoerende mandatarissen.

Hypothese 5: Gewone raadsleden ervaren een grotere invloed op de beslissingen betreffende de implementatie van BBC dan uitvoerende mandatarissen.

Hypothese 6: De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de transparantie in het bestuur dan bij uitvoerende mandatarissen.

4.3. Meerderheid of oppositie

Het zetelen in de oppositie of meerderheid zal ook zijn invloed hebben op het draagvlak van BBC. Er heerst in de gemeenteraden nog steeds een meerderheid/minderheidsdenken. Dit vertaalt zich a priori tot een negatieve houding van de oppositie naar BBC toe. Verondersteld wordt dat raadsleden uit de oppositie door deze houding de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad lager zullen inschatten. Hetzelfde geldt voor de positieve invloed die BBC zou moeten hebben op de budgetbesprekingen. De verdeeldheid binnen de gemeenteraad gaat ook de interpretatie van de kwaliteit van de verplichte rapporten beïnvloeden.

Hypothese 7: Raadsleden in de oppositie schatten de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad lager in.

Hypothese 8: Raadsleden in de oppositie schatten de positieve invloed van BBC op de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad lager in.

Hypothese 9: Raadsleden in de oppositie gaan de kwaliteit van gegevens in de verplichte rapporten minder goed beoordelen.

Deel II: Theoretische uiteenzetting Gemeentedecreet en BBC

In het tweede grote deel van deze masterproef zal er dieper worden ingegaan op wat het gemeentedecreet en de BBC nu precies inhouden. In het onderzoeksplan is er al een korte toelichting geweest van beide maar dit was enkel om de praktische relevantie van het onderzoeksprobleem aan te tonen. Om het onderzoek op een grondige en correcte manier te kunnen uitvoeren is het dan ook nodig dat er een uitgebreidere achtergrond gekend is omtrent deze onderwerpen. Dit zal later ook nuttig zijn als de resultaten geanalyseerd worden en wanneer de conclusies worden getrokken. Als eerste wordt het concept van New Public Management kort verhelderd. Daarna wordt de totstandkoming van het gemeentedecreet toegelicht gevolgd door de beschrijving van het gemeentedecreet, beiden volgens de memorie van toelichting uit 2005. Vervolgens worden de belangrijkste algemene pijlers van het gemeentedecreet verhelderd tevens op basis van de memorie van toelichting. Hierna worden de beleidsdoelstellingen uit de memorie van toelichting verdeeld in vijf categorieën waarop ze van invloed zijn: de politieke component, de ambtelijke component, de politiek-ambtelijke verhoudingen, de beleids- en beheersprocessen en de relatie met de burger. Tevens worden voor elke categorie de belangrijkste middelen om de doelstellingen te realiseren kort toegelicht. Voor laatstgenoemd hoofdstuk heb ik mij gebaseerd op het werk van Hennau & Ackaert (2013). Ten slotte volgt nog een uitgebreide uiteenzetting over het reilen en zeilen van de BBC. Hierin wordt begonnen met wat de BBC is en wat deze inhoudt. Componenten zoals het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening worden hier toegelicht. Verderop in dit gedeelte wordt er een praktische uiteenzetting gegeven in zake de beleidsplanning, de beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

5. New Public Management

In dit eerste hoofdstuk van deze literatuurstudie wordt er kort ingegaan op het concept van New Public Management (NPM). Vooral de stroming New Public Financial Management binnen het concept van NPM verdient wat meer aandacht. Tevens wordt er ook de link gelegd naar de beleids- en beheerscyclus.

5.1. Wat is New Public Management?

New Public Management is een globale noemer voor alle hervormingen in publieke organisaties die tot doel hebben om competitie te introduceren in de interne en externe omgeving van publieke organisaties om zo het ontbreken van een stimulerende marktwerking op te vangen (Hood, 1991; Desmidt & Heene, 2005). Verondersteld wordt dat deze hervormingen zullen leiden tot kostenbeheersing, performantieverbetering en een betere dienstverlening (Desmidt & Heene, 2005).

Volgens Hood (1991; Desmidt & Heene, 2005) wortelt het NPM in twee verschillende theoretische stromingen, namelijk de new-institutional economics en het new-managerialism. Eerstgenoemde stroming bestudeert de manier waarop politieke instituten economische groei belemmeren of

stimuleren. De tweede stroming bouwt verder op de traditie van de Scientific Management Movement en schuift wetenschappelijke concepten betreffende professioneel management op het voorplan.

Concreet vertaalt de NPM-beweging deze theoretische inzichten in zeven praktische managementrichtlijnen die terug te vinden zijn in figuur 5.1.

Figuur 5.1: De speerpunten van New Public Management

Speerpunten van New Public Management	
1.	Hands-on professioneel management
2.	Expliciete standaarden en performantiemaatstaven
3.	Benadrukken van output controle
4.	Ontmantelen van de oude "monolithische" publieke organisaties
5.	Nadruk op grotere competitie in de publieke sector
6.	Nadruk op privaat geïnspireerde managementtechnieken
7.	Nadruk op soberheid in het verbruik van middelen

Bron: Vrije adaptatie naar Hood, 1991; Desmidt & Heene, 2005.

Het komt er dus op aan om deze praktische richtlijnen uit de bedrijfswereld toe te passen in de publieke sector om efficiënter en resultaatgerichter te kunnen werken.

5.2. New Public Financial Management

In het concept van New Public Management zit ook een belangrijke financiële en accounting dimensie vervat. Guthrie et al.(1999; Weets, 2012) gebruiken het label New Public Financial Management om deze dimensie te benoemen. De auteurs, zijnde Guthrie et al.(1999; Weets, 2012), stellen dat vijf specifieke categorieën van hervormingen onder dit algemene label vallen:

- i. Wijzigingen in de financiële rapporteringssystemen van overheden, met inbegrip van een toename in het gebruik van op accruals gebaseerde financiële verslagen en een groeiend vertrouwen in professionele accounting standaarden;
- ii. De ontwikkeling van commercieel gerichte, marktgeoriënteerde managementsystemen en –structuren om de prijszetting van publieke diensten te bepalen en in deze diensten te voorzien;
- iii. Een toenemend belang van prestatie-meettechnieken en –systemen, zoals prestatie-indicatoren, prestatierankings, etc.;
- iv. De delegatie en/of decentralisatie van budgetten, gekoppeld aan het sterker inzetten op de integratie van financiële en management accounting systemen;
- v. Wijzigingen in de manier waarop invulling gegeven wordt aan interne en externe audits binnen de publieke sector.

5.3. Link met de beleids- en beheerscyclus

Kort door de bocht kunnen we de beleids- en beheerscyclus een vertaling noemen van een aantal New Public (Financial) Management concepten. Onderstaande tabel geeft schematisch een overzicht van de vergelijkingen tussen het NPM, het NPFM en de BBC.

Figuur 5.2: Vergelijking NP(F)M en BBC

NP(F)M	BBC
<i>Output-oriented</i>	Evolutie van inputsturing naar outputsturing
Strategisch denken	Meerjarenplanning
Transparantie	Leesbare en toegankelijke rapporteringsinformatie
Doelmatigheid en efficiëntie	Koppeling tussen doelstellingen en budget
Marktorientatie en bedrijfsmatigheid	Dubbel boekhouden
Delegatie van budget	Budgethouderschap
<i>Performance information</i>	Jaarrekening

Bron: op basis van Guthrie, Olson en Humphrey, 1999; Ter Bogt, 2004, 2006; Groot en Budding, 2005; Ridder et al., 2005; Windels en Christiaens, 2006; Hellebosch et al., 2010; De Clercq, 2011; Christiaens en Vanhee, 2012; Korsten, s.d.; Van Melkebeke, 2013)

6. Het Gemeentedecreet

Omdat de beleids- en beheerscyclus kadert in het gemeentedecreet wordt deze theoretische uiteenzetting verdergezet met een verheldering van dat gemeentedecreet.

De vijfde staatshervorming, ook wel het Lambermontakkoord genoemd, bracht een ruime bevoegdheidsoverdracht aan de gewesten betreffende de lokale besturen met zich mee. De bepalingen waarvoor Vlaanderen bevoegd is werden opgenomen in een apart eerste gemeentedecreet dat goedgekeurd werd door het Vlaams parlement op 6 juli 2005. Het opnemen van deze bepalingen in dit decreet heeft als doel de mandataris, lokale ambtenaar en de burger meer duidelijkheid te verschaffen over de overheid die verantwoordelijk is voor de regelgeving. Dit geeft lokale overheden de mogelijkheid om een beter oordeel te vellen over welke partijen betrokken zijn wanneer ze gaan evalueren op basis van het Belfortprincipe. Dit principe bepaalt dat elke nieuwe beslissing moet resulteren in een toetsing van de financiële gevolgen voor de gemeenten (Memorie van toelichting, 2005).

Het ontwerp van dit decreet heeft tot doel een vernieuwde organisatie van het gemeentelijk bestuur in Vlaanderen tot stand te brengen. Sinds het in werking treden van de bijzondere wet van 13 juli 2001 is het Vlaamse Gewest reeds van 1 januari 2002 bevoegd voor de gemeentelijke en provinciale organisatie van het bestuur. Deze nieuwe bevoegdheidsoverdracht biedt de mogelijkheid om bestuurlijke vernieuwing aan te moedigen en er resultaten mee te boeken alsook het creëren van een kader dat moet leiden tot een modern overheidsmanagement in de lokale besturen. Het Vlaams gemeentedecreet moet ervoor zorgen dat gemeenten in staat zijn een hedendaags, democratisch en efficiënt gemeentebestuur en -beheer te voeren (Memorie van toelichting, 2005).

In het Vlaams regeerakkoord worden daartoe duidelijke krijtlijnen uitgezet: Vlaanderen wil de lokale besturen meer bestuurskracht, ruimte, autonomie en slagkracht geven. De Vlaamse regering ziet het lokaal bestuur als hun verlengstuk om tot de realisatie te komen van een resultaatgerichte en toegankelijke dienstverlening aan burgers en ondernemingen (Memorie van toelichting, 2005).

In de memorie van toelichting (2005, p. 3) bij het ontwerp van het gemeentedecreet, uitgegeven door het agentschap voor binnenlands bestuur, wordt het gemeentedecreet als volgt omschreven:

“Het Vlaamse gemeentedecreet is het basisdecreet voor de organisatie van de gemeenten en bevat de essentiële elementen van de werking van de lokale democratie: de politieke organen, het administratief apparaat, de verhouding met de burger en met de Vlaamse overheid. Het beoogt een modernisering van het kader voor het democratisch functioneren van de gedecentraliseerde overheden. Het Vlaamse gemeentedecreet voorziet in de mogelijkheid om interne en externe verzelfstandigde diensten op te richten.

Krachtens het regeerakkoord moet het decreet, op het inhoudelijke vlak, bijdragen tot een versterking van de instellingen en leiden tot meer consistentie en transparantie in de werking van

de lokale besturen. In uitvoering van het kerntakendebat wil de Vlaamse regering meer autonomie geven aan de lokale besturen, daarbij rekening houdend met de verschillen tussen steden, centrumsteden en gemeenten. De gemeenten krijgen meer ruimte om op eigen maat een vernieuwend beleid uit te bouwen op het vlak van personeelsmanagement, organisatieontwikkeling, financieel beleid en inhoudelijke keuzes.

De Vlaamse regering beoogt ook enkelvoudige controle- en rapporteringstructuren in het kader van het sectoraal beleid.

Het ontwerp van Vlaams gemeentedecreet dat de Vlaamse Regering aan het Vlaamse Parlement wenst voor te leggen, past in de uitvoering van deze doelstellingen.”

7. De algemene pijlers van het gemeentedecreet

7.1. Meer autonomie

In uitvoering van het kerntakendebat wordt een beduidend grotere autonomie gegeven aan de lokale besturen. De Vlaamse regering vertrekt van het principe dat gemeenten hoofdzakelijk zelf de verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie en financiering van hun democratisch bestuur. Lokale overheden steunen immers op de verkiezing van de bestuurders door het volk, wiens belangen zij moeten behartigen. Het is dan ook belangrijk dat de nodige ruimte hiervoor beschikbaar is, daarom zijn ook enkel de hoofdlijnen van gemeentelijke organisatie opgenomen in het decreet. Dit laat het lokaal bestuur toe om deze nieuwe ruimtes nuttig te gebruiken (Memorie van toelichting, 2005).

Samen met meer autonomie voor de gemeenten moet er ook een versterking plaatsvinden van de beleidsbepalende rol van de gemeenteraadsleden, door hun rol als volksvertegenwoordiger. Hiernaast moeten deze raadsleden ook de mogelijkheid hebben om de beleidsuitvoering en – evaluatie op bevredigende wijze te kunnen opvolgen (Memorie van toelichting, 2005).

Tot slot moet een versterking van de autonomie er ook voor zorgen dat het bestuur transparant is en dat de burger voldoende betrokken wordt in het bestuur van zijn of haar gemeente.

Het decreet zal ook instrumenten ter beschikking stellen om de financiering door de Vlaamse en federale overheid te evalueren. Zonder correcte financiering wordt de lokale beleidsruimte beperkt (Memorie van toelichting, 2005).

7.2. Ruimte voor lokaal maatwerk

Het is niet de bedoeling van het gemeentedecreet om een uniform organisatiemodel vast te leggen. Er wordt een kader gecreëerd waarbinnen een grote ruimte wordt voorbehouden voor specifieke invullingen van het decreet op het lokale niveau. Daarom wordt er binnen het ontwerp van het decreet ook rekening gehouden met verschillen tussen grote steden, centrumsteden en gemeenten. Afhankelijk van de concrete lokale noden en behoeften wordt er meer autonomie verkregen om op eigen maat een vernieuwend beleid uit te bouwen op het vlak van:

- Personeelsbeleid;
- Organisatieontwikkeling;
- Financieel beleid;
- Werking van de gemeenteraad (Memorie van toelichting, 2005).

7.3. Vereenvoudiging

Concreet beoogt de Vlaamse regering de regelingen inzake het administratief toezicht alsook de informatie- en rapporteringsverplichtingen voor de lokale besturen maximaal te vereenvoudigen en te verminderen. Hiervoor zal de rol van de Vlaamse administratie geheroriënteerd worden van een rol van toezicht naar één van meer coaching en ondersteuning (Memorie van toelichting, 2005).

8. Algemene beleidsdoelstellingen volgens de memorie van toelichting

8.1. Politieke Component

De doelstellingen betreffende de werking en organisatie van de politieke organen worden door de decreetgever als volgt beschreven:

- De rol van de politieke organen versterken, en meerbepaald de beleidsbepalende rol van de gemeenteraad. Dat betekent ook meer ruimte voor het politieke debat in de raad.
- De instrumenten voor de democratische controle van de raadsleden op de werking van de uitvoerende colleges en van het gemeentelijk bestuur verbeteren (Hennau & Ackaert, 2013).

Ter verwezenlijking van deze doelstellingen sleutelt het Gemeentedecreet op een aantal punten aan de werking en de compositie van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Zo is de burgemeester sinds het van start gaan van het Gemeentedecreet niet langer vanzelfsprekend voorzitter van de gemeenteraad. De mogelijkheid om een raadslid zonder uitvoerend mandaat voorzitter te maken van de raad maakt het mogelijk om de controlerende rol van de gemeenteraad ten opzichte van het college te versterken. Bovendien kan een onafhankelijke voorzitter de gemeenteraad een meer objectieve koers laten varen ten opzichte van de 'verborgen agenda' die de burgemeester en de schepenen vaak hanteren. Om een nog sterkere positie van de gemeenteraad in verhouding tot het college van burgemeester en schepenen te bekomen is het tevens een mogelijkheid om het voorzitterschap van de gemeenteraadscommissies te laten uitoefenen door gemeenteraadsleden zonder uitvoerend mandaat (Hennau & Ackaert, 2013).

Met het oog op de versterking van de beleidsbepalende rol van de raad krijgt de gemeenteraad de kans om bevoegdheden te delegeren naar het college van burgemeester en schepenen. Op die manier kan de gemeenteraad de kleinere beslissingen doorschuiven om zo in de optimale omstandigheden belangrijke beleidskeuzes te maken en richting te geven aan het bestuur. Aan het delegeren van bevoegdheden naar het college zijn limieten verbonden. Deze limieten worden vernoemd in artikel 43 van het decreet, op uitzondering van de bevoegdheden in dit artikel is de gemeenteraad vrij om bevoegdheden te delegeren. Deze maatregel tracht te voorkomen dat essentiële beslissingen worden onttrokken aan de bevoegdheid van de verkozen raadsleden (Hennau & Ackaert, 2013).

Tot slot kan de OCMW-voorzitter, om de onderlinge organisatie te verbeteren, vanaf de zittingsperiode 2007-2012 deel uitmaken van het college van burgemeester en schepenen. Vanaf de zittingsperiode 2013-2018 wordt deze opname in het college van burgemeester en schepenen zelfs verplicht (Hennau & Ackaert, 2013).

8.2. Ambtelijke component

Ook in de administratieve component voorziet het gemeentedecreet enkele wijzigingen:

- Het benadrukken van de opdracht van de administratie inzake het bestuurlijk management door haar een essentiële rol toe te bedelen in de beheerscyclus: de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het beleid. Voor het beleid kan de administratie belangrijk voorbereidend werk leveren (Hennau & Ackaert, 2013).

De algemene principes van het Gemeentedecreet staan ook hier centraal. De vernieuwingen binnen de ambtelijke component stemmen overeen met de grotere autonomie en de mogelijkheden tot lokaal maatwerk. De organisatiestructuur en het personeelsbeleid worden aangepast aan de specifieke noden en behoeften van het lokaal bestuur, de concrete uitwerking ervan wordt aan de gemeenten zelf overgelaten. Niet enkel het organogram van de gemeentelijke diensten wordt dus door de gemeenteraad vastgelegd, ook een personeelsbeleid op maat wordt gewaarborgd door de vernieuwingen van het decreet. Dit maatwerk is mogelijk desondanks de minimale voorwaarden die de Vlaamse regering vaststelt aangaande de rechtspositieregeling (Hennau & Ackaert, 2013).

8.3. Politiek-ambtelijke verhoudingen

Een derde verhouding waarvoor het Gemeentedecreet doelstellingen naar voren schuift is deze tussen het politieke college; burgemeester en schepenen; en het ambtelijk college.

- Een samenwerkingsmodel organiseren tussen politiek en administratie via een afsprakennota tussen het college en de ambtelijke top, om zo de beleidsdoelstellingen van het bestuur te verwezenlijken (Hennau & Ackaert, 2013).

De mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren van het politieke naar het ambtelijke niveau is een eerste belangrijke vernieuwingen binnen het gemeentedecreet. Dit moet ervoor zorgen dat gemeenten efficiënt en aangepast aan hun specifieke noden en behoeften te werk zullen gaan op het vlak van beleidsuitvoering.

De tweede manier om de samenwerking tussen het college van de burgemeester en schepenen en het ambtelijk college te versterken is het gebruik van een afsprakennota. In deze afsprakennota wordt gestipuleerd hoe de administratieve component de gedelegeerde bevoegdheden zal uitoefenen. De nota zal worden afgesloten tussen de gemeentesecretaris; als vertegenwoordiger van het managementteam; en het college van burgemeester en schepenen. Administratie heeft door het Gemeentedecreet dus een belangrijke rol ingenomen in de beleidscyclus: de gemeentelijke diensten hebben een invloed op de beleidscyclus door het beleid voor te bereiden, uit te voeren en te evalueren.

Tot slot draagt de oprichting van een managementteam bij tot het stroomlijnen van de verhoudingen tussen politiek en ambtenarij. Het managementteam bestaat uit de burgemeester; of de schepen door hem aangeduid; en ambtenaren. De opdracht van het managementteam bestaat eruit om de coördinatie van de gemeentelijke diensten te ondersteunen bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie. Daarnaast moet het de eenheid bewaren in de werking van de gemeentelijke diensten, de kwaliteit van de organisatie alsook van de interne communicatie (Hennau & Ackaert, 2013).

8.4. Beleids- en beheersprocessen

Als doelstellingen met betrekking tot het beleid en beheer in gemeenten luiden:

- Een planmatig beleid en strategisch management bevorderen via een modernisering van het financieel beleid.
- Voldoende mogelijkheden aanreiken voor een eigentijds personeels- en financieel management.
- Meer ruimte bieden voor interne en externe verzelfstandiging, maar zonder dat de aansturing en de controle van de verkozen raden in het gedrang komt; het vastleggen van een modern kader voor publiek-private samenwerking.
- Het intern toezicht versterken, het extern toezicht grondig moderniseren.
- De samenwerking tussen gemeenten en OCMW's versterken waardoor een consistent sociaal beleid gevoerd wordt op lokaal niveau (Hennau & Ackaert, 2013).

Op vlak van modernisering in zake financieel beleid speelt het strategisch meerjarenplan een vooraanstaande rol. Dit strategisch meerjarenplan kadert in de implementatie van de nieuwe beleids- en beheerscyclus voor lokaal bestuur (BBC) in de zittingsperiode 2013-2018. Aangezien deze masterproef zich bekommerd om de BBC en het meerjarenplan volgt er verder in deze literatuurstudie een meer uitgebreide uiteenzetting betreffende deze onderwerpen.

Ter opvolging van het beleid en bestuur worden de gemeentebesturen door het Gemeentedecreet verplicht een intern controlesysteem op te richten. Dit systeem moet maatregelen en procedures bevatten waardoor het bereiken van de beoogde doelstellingen, het naleven van de regelgeving, het bekomen van betrouwbare informatie en het efficiënt inzetten van middelen mogelijk wordt. Na overleg met het managementteam heeft de secretaris als taak dit interne controlesysteem op te maken. Nu is enkel nog de goedkeuring van de gemeenteraad vereist.

Als laatste streeft het Gemeentedecreet naar een hechtere samenwerking tussen de gemeente en het OCMW. Hiertoe creëert het decreet de mogelijkheid om diensten en/of personeelsleden uit te wisselen. Bovendien is het mogelijk om de voorzitter van het OCMW op te nemen in het college van burgemeester en schepenen (Hennau & Ackaert, 2013).

8.5. Relatie met de burger

Finaal heeft het Gemeentedecreet voor ogen dat de burger actiever meewerkt aan het lokaal beleid. Hiertoe is volgende doelstelling ontworpen:

- De mogelijkheden vergroten om de burger bij het beleid te betrekken, onder meer via inspraak, verplicht produceren van het klachtenmanagement en het verzoekschrift (Hennau & Ackaert, 2013).

Inwoners hebben het recht om een verzoek in te dienen waarin ze voorstellen en vragen over de gemeentelijke beleidsvoering en dienstverlening op de agenda van de gemeenteraad wensen te schrijven en het toelichten ervan op die gemeenteraad. Zulk verzoek moet wel gesteund worden door de minimale vereisten vastgelegd in artikel 200bis van het Gemeentedecreet.

Verder heeft elke burger het recht om bij de gemeenteraad een verzoekschrift in te dienen waarbij binnen de drie maanden na indiening de gemeenteraad een gemotiveerd antwoord verschuldigd is aan de verzoeker. Andere manieren om de participatie van burgers te verhogen is de verplichting om een systeem van klachtenbehandeling in te voeren en een ombudsdienst op te richten (Hennau & Ackaert, 2013).

9. De beleids- en beheerscyclus

9.1. Wat is de BBC?

25 juni 2010, op deze dag besloot de Vlaamse regering het uitvoeringsbesluit 'De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies' goed te keuren. De BBC bestaat uit een aantal regels voor het meerjarenplan, het budget, de boekhouding en de jaarrekening van de lokale besturen en provincies. Dit besluit heeft dan ook een grote invloed op de manier waarop gemeenten, OCMW's en provincies hun beleid voorbereiden, budgetteren, uitvoeren, opvolgen en evolueren. Om aan te tonen dat de BBC meer is dan een nieuw financieel instrumentarium is het cruciaal dat het besluit niet enkel de financiële aspecten van de beleidsvoering reguleert, maar eveneens de inhoudelijke planning, de uitvoering en de evaluatie (Leroy, 2011).

Bovengenoemd besluit kreeg op 1 oktober 2010 dan ook navolging met een Ministerieel Besluit. Dit Ministerieel Besluit bevat een reeks modellen en rekeningenstelsels en zorgt voor de verdere invulling van de verplichte inhoud van de beleidsrapporten, het meerjarenplan, het budget en de jaarrekeningen (Leroy, 2011).

In eerste instantie geldt dit besluit voor alle 308 Vlaamse gemeenten en bijbehorende OCMW's en voor de vijf provincies. Verder zijn de regels uit het besluit van kracht voor de intern verzelfstandigde agentschappen (IVA's) van die besturen. Daarnaast gelden de regels ook voor de districten in de stad Antwerpen en gedeeltelijk voor de autonome gemeente- en provinciebedrijven en de OCMW-verenigingen (Leroy, 2011).

Sinds 1 januari 2014 zijn alle bepalingen omtrent strategisch management uit het Gemeentedecreet van kracht. Deze datum werd uiteraard niet toevallig gekozen. De organieke decreten stellen dat in het eerste jaar van een legislatuur, in dit geval 2013, de lokale besturen een meerjarenplan moeten ontwikkelen voor de volgende zes jaar, in dit geval 2014-2019 (Leroy, 2011).

Eén van de punten van kritiek op de NGB en NOB was dat de overheidsbegeleiding, hetzij de Vlaamse of de federale, te wensen overliet. De besturen werden vaak aan hun lot overgelaten. Met de invoering van de BBC trachtte de Vlaamse overheid gehoor te geven aan deze kritiek door een grondige ondersteuning te bieden aan de lokale besturen en provincies (Leroy, 2011). Of de begeleiding daadwerkelijk realiteit is geworden en of deze zijn vruchten heeft afgeworpen is één van de vele vragen die na afloop van deze masterproef hopelijk beantwoord kan worden.

Een verschil met de vorige hervormingen, zoals NGB en NOB, is dat het besluit over de BBC vertrok vanuit een conceptueel kader. Er werd eerst nagedacht over de doelstellingen: waar liggen de behoeften van de gebruikers en voor welke omgeving is het systeem bestemd? De bedoeling van dit nieuwe systeem is om informatie te genereren waarmee de hoofdgebruikers, enerzijds de verkozen raden en anderzijds de Vlaamse overheid als beleidsvoorbereider, beleidsbeslissingen

kunnen nemen. In het besluit over de BBC staan dus vooral regels betreffende de minimale informatie die via de beleidsrapporten naar de eerder vernoemde hoofdgebruikers gaat (Leroy, 2011).

In essentie beoogt dit BBC-besluit de kwaliteit van de beleidsrapporten; het strategisch meerjarenplan, het budget en de rekening; te verbeteren om het voor de gemeenteraadsleden mogelijk te maken het beleid te sturen en te beoordelen op basis van hoogwaardige prestatie-informatie; doelstellingen, actieplannen en acties (Ruelens, 2012).

9.2. Wat verandert BBC voor raadsleden?

Aangezien een draagvlakanalyse onder gemeenteraadsleden het uiteindelijke doel is van deze masterproef is het belangrijk om weten welke veranderingen BBC voor lokale besturen beoogt. Vanwege de invoering van strategisch management heeft voornamelijk het schepencollege een mentale ommezwaai gekend. Vroeger lag de nadruk in het lokaal bestuur op welke middelen ze gingen uitgeven en aan wat ze die middelen gingen besteden. Het doel van deze bestedingen werd zelden in vraag gesteld. Sinds de invoering van BBC gaat het lokaal bestuur zich vanaf het begin van de legislatuur moeten afvragen waar ze voor staan en waar ze naar toe willen. Er moeten doelstellingen geformuleerd en gerealiseerd worden om de bestemmingen te bereiken. Wanneer de doelstellingen bepaald zijn moeten er actieplannen uitgewerkt worden die het lokaal bestuur tijdens de legislatuur moet uitvoeren om de doelstellingen waar te maken. Pas dan komt het budget aan bod. BBC zorgt er dus voor dat besturen verplicht zijn strategisch te denken en handelen. Dit zou er dan voor zorgen dat de budgetbesprekingen anders verlopen dan vroeger (Ruelens, 2012).

9.3. Nieuwe regels financieel evenwicht

Vroeger betekende een begroting in evenwicht dat gemeenten mochten lenen om te investeren zolang ze er maar voor zorgden dat ze de aflossingen en intresten samen met de andere gewone uitgaven konden betalen met de courante ontvangsten. Overschotten die eventueel gerealiseerd werden in een bepaald jaar werden dan gebruikt om mogelijke tekorten van een volgend jaar op te vangen (Leroy, 2011).

Door de invoering van de BBC werd het hele financiële systeem door elkaar geschud. Er is dus nood aan een nieuwe definitie van het verplichte financieel evenwicht wat voortaan uit twee componenten zal bestaan. Ten eerste zijn de besturen verplicht elk jaar een positief resultaat op kasbasis te kunnen voorleggen, hierbij rekening houdend met een mogelijk kasoverschot van voorgaande jaren. Het resultaat op kasbasis bestaat uit het begrote verschil tussen ontvangsten en uitgaven. Hier worden dan nog de bestemde gelden van afgetrokken, dit zijn de middelen die bewust tijdelijk gereserveerd worden voor specifieke toekomstige uitgaven. Ten tweede moeten de besturen kunnen aantonen dat de autofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode minstens nul is. Er wordt gesproken van een structureel evenwicht wanneer de autofinancieringsmarge positief is. Tijdens de planningsperiode zelf mag deze marge negatief zijn.

De autofinancieringsmarge wordt als volgt berekend: eerst neemt men het verschil tussen de exploitatieontvangsten en –uitgaven, vervolgens trekt men daar de leninglasten van af. Een positief resultaat stelt het bestuur in staat om op structurele wijze de leninglasten te dragen uit de exploitatie en tevens om nieuwe uitgaven te doen zonder bijkomende financiering via leningen, of om bijkomende leninglasten te dragen. Voor OCMW's moet de autofinancieringsmarge zelfs elk jaar van de planningsperiode positief zijn, dit om een gedwongen uitverkoop van het OCMW-patrimonium te voorkomen (Leroy, 2011).

De bedoeling van dit nieuw financieel evenwicht is dus om de geplande investeringen te financieren met de reguliere ontvangsten en pas later op zoek te gaan naar externe bronnen van financiering. Er mag dus niet langer geleend worden in functie van specifieke investeringen maar in functie van een efficiënt thesauriebeheer. Dit verandert op drastische wijze de manier van werken voor het schepencollege (Ruelens, 2012). Of dit nieuw financieel evenwicht ook zijn weerslag heeft op de werking van gemeenteraadsleden zullen we trachten te beantwoorden verder in deze masterproef.

9.4. Beleidsrapporten

Beleidsrapporten ondersteunen de beleidsbeslissingen van de gemeenteraad. Het besluit van BBC onderscheidt vijf beleidsrapporten: het meerjarenplan, de aanpassing van het meerjarenplan, het budget, de budgetwijziging en de jaarrekening. Voor deze rapporten is er een zekere vorm van standaardisering, die vergelijken over besturen heen toelaat. Bij elk beleidsrapport hoort een toelichting. Deze toelichting bestaat naast de verplichte elementen, zoals opgelegd in het besluit, ook uit alle andere informatie die voor de raadsleden relevant is. Samen met het rapport zelf wordt de toelichting dan aan de raadsleden bezorgd en aan de toezichthoudende overheid. De raad kan echter alleen beslissen over wat er in het beleidsrapport staat, niet over de inhoud van de toelichting (Leroy, 2011).

Naast de nodige standaardisering laat het besluit ook ruimte om het beleids- en beheerssysteem aan te passen aan de eigen organisatie, structuur, behoeften en mogelijkheden. Dit kan gebeuren op verschillende terreinen:

- De keuze van de prioritaire beleidsdoelstellingen;
- De indeling in beleidsdomeinen, beleidsvelden en beleidsitems;
- Impact van delegatie en verzelfstandiging;
- De algemene rekeningen;
- Analytische boekhouding (Leroy, 2011).

Er bestaan naast de beleidsrapporten bestaan er ook verplichte beheersrapporten, deze zijn: het beheersbudget, de interne kredietaanpassing en de beheersrekening (Leroy, 2011).

9.5. Het meerjarenplan

Het meerjarenplan wordt door een bestuur voorbereid en goedgekeurd tijdens het eerste jaar van de legislatuur (2013) en heeft betrekking op de daaropvolgende zes jaar (2014-2019). Voor één

jaar is het meerjarenplan dus legislatuur overschrijdend. Dit om de simpele reden dat een nieuwe bestuursploeg anders voor de onmogelijke opdracht staat om meteen voor het eerste jaar een nieuw meerjarenplan te ontwikkelen (Leroy, 2011).

De goedkeuring van het meerjarenplan behoort exclusief toe aan de raad en is daarom een politieke beslissing. Omwille hiervan moet de raad het plan minstens veertien dagen voor de bespreking ter beschikking hebben. Inhoudelijk bestaat het meerjarenplan uit de belangrijkste beleidsopties voor de komende periode vervat met hun financiële consequenties (Leroy, 2011).

Het meerjarenplan bestaat uit een strategische nota en een financiële nota.

De strategische nota bestaat uit de prioritaire beleidsdoelstellingen, dit zijn doelstellingen waarover het bestuur expliciet en uitgebreid wil rapporteren omwille van hun cruciaal belang. Overige beleidsdoelstellingen moeten niet worden opgenomen in de strategische nota, ze zitten wel bij het overige beleid in de financiële nota. De toelichting die bij het meerjarenplan hoort moet een overzicht bevatten van alle doelstellingen en de plaats waar ze te allen tijde raadpleegbaar zijn (Leroy, 2011).

Deel twee van het meerjarenplan is de financiële nota, deze bestaat uit twee onderdelen: het financiële doelstellingenplan en de staat van het financiële evenwicht.

- Het financiële doelstellingenplan is opgebouwd per beleidsdomein. Jaarlijks hoort hier een overzicht bij van de geplande uitgaven en ontvangsten van de prioritaire beleidsdoelstellingen uit de strategische nota en van het overige beleid. Telkens wordt er een onderscheid gemaakt tussen exploitatie, investeringen en andere verrichtingen.
- Hoe het bestuur financieel in evenwicht kan blijven wordt aangetoond door de staat van het financiële evenwicht. Het dubbel financieel evenwichtscriterium is hier van kracht: het jaarlijks verplicht positief resultaat op kasbasis en een positieve autofinancieringsmarge op het einde van de planningsperiode (Leroy, 2011).

Zoals eerder vermeld hoort bij het meerjarenplan een toelichting, beide moeten bezorgd worden aan de raadsleden en later ook aan het toezicht. De beslissing die de raad maakt slaat echter alleen op het meerjarenplan. Voor alle raadsleden bevat de toelichting relevante bijkomende informatie, bestaande uit verschillende elementen, die noodzakelijk is voor een goed inzicht (Leroy, 2011).

9.5.1. Beleidsdoelstellingen

Leroy (2011) definieert een beleidsdoelstelling als volgt: Een beleidsdoelstelling is het interne of externe resultaat (of eventueel effect) dat de raad wil bereiken.

Om de resultaten of effecten te bereiken doet het bestuur een beroep op actieplannen. Elke beleidsdoelstelling heeft een bijbehorend actieplan dat aangeeft wat het bestuur zal ondernemen

om de doelstellingen te realiseren en binnen welke termijn dit zal gebeuren. Ook bevatten de beleidsdoelstellingen een raming van de jaarlijkse ontvangsten en uitgaven die eraan verbonden zijn. Zoals eerder aangehaald maakt het besluit een onderscheid tussen prioritaire en overige beleidsdoelstellingen. Hoewel er geen minimum of maximum aantal prioritaire doelstellingen wordt opgelegd houden besturen het aantal prioritaire beleidsdoelstellingen gewoonlijk beperkt. Een te groot aantal prioritaire beleidsdoelstellingen zou ongeloofwaardig overkomen en bemoeilijkt de opvolging ervan (Leroy, 2011).

9.5.2. Actieplannen & de financiële link

Zoals in de vorige alinea te lezen staat, hoort er bij elke beleidsdoelstelling één of meer actieplannen. Het besluit definieert een actieplan als een reeks acties die binnen een bepaalde termijn worden uitgevoerd. In een actieplan horen ook de eraan verbonden uitgaven en ontvangsten te staan. De actieplannen zijn terug te vinden in het meerjarenplan en het budget. Een overzicht van de graad van uitvoering van de actieplannen en bijbehorende acties zal terug te vinden zijn in de jaarrekening (Leroy, 2011).

De organieke decreten hameren op een goede planning. Het wil daarmee inhoud aan financiële gevolgen koppelen. Vroeger lag de klemtoon op de hoeveelheid middelen die een gemeente vrijmaakte om beleid te voeren, ongeacht wat ze er mee wilden bereiken. De nieuwe BBC beoogt als eerste het te bereiken resultaat of effect, pas nadien wordt bekeken welke middelen daarvoor nodig zijn. Een beleid voeren zonder financiële middelen is niet mogelijk, maar een financiële planning is inhoudsloos zonder dat het doel gekend is waarvoor de middelen zullen gebruikt worden (Leroy, 2011).

9.5.3. Functies

Het meerjarenplan vervult ook enkele functies:

- Een beleidsfunctie: Het meerjarenplan moet een duidelijk zicht bieden op de belangrijkste politieke voornemens van een bestuur en op de verwachte financiële ontwikkelingen;
- Een evaluatie-instrument: Het meerjarenplan kan worden gebruikt om te achterhalen welke van de beleidsdoelstellingen ook effectief werden gerealiseerd of in hoeverre het bestuur op de goede weg is ze te halen;
- Een financiële functie: Er wordt veel belang gehecht aan het financieel evenwicht en het plan biedt informatie over de financiële gevolgen van het geplande beleid;
- Een statistische functie: De informatie in het meerjarenplan en in de bijbehorende toelichting bevat heel wat interessante gegevens over het bestuur, of een verwijzing naar waar deze gegevens te vinden zijn. De Vlaamse overheid kan deze informatie gebruiken voor statistische gegevensverwerking (Leroy, 2011).

9.6. Het budget

Het budget is tweeledig, het bestaat uit een inhoudelijk luik (de beleidsnota) en een financieel luik (de financiële nota), deze twee moeten samenhangen. Daarnaast is er ook een toelichting. De voorbereiding van het budget gebeurt op ambtelijk niveau desondanks dat het een politiek document is. Samen met het managementteam zorgt de secretaris voor het voorontwerp van de beleidsnota, de financieel beheerder doet dit op dezelfde wijze voor de financiële nota. Voor het jaar ten einde komt moet het budget voor het volgende jaar vastliggen. Het budget van het eerste jaar in een legislatuur heeft de tijd tot het einde van het eerste kwartaal van dat zelfde jaar. Verder moeten de raadsleden het ontwerpbudget ten minste veertien dagen voor de bespreking door de raad ontvangen (Leroy, 2011).

9.6.1. De beleidsnota

De beleidsnota is samengesteld uit volgende onderdelen:

- De doelstellingennota met uit het meerjarenplan de prioritaire beleidsdoelstellingen van dat jaar en de eraan verbonden actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten;
- Het doelstellingenbudget is opgebouwd per beleidsdomein. Het bevat de geraamde uitgaven en ontvangsten, enerzijds voor de prioritaire beleidsdoelstellingen en anderzijds voor het overige beleid, met telkens een onderscheid tussen exploitatie, investeringen en andere;
- De financiële toestand geeft informatie over het resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge, en een vergelijking met dezelfde gegevens in het meerjarenplan;
- Lijsten van overheidsopdrachten en daden van beschikking waarvoor de raad afziet van de bevoegdheid om er zelf over te beslissen;
- Een lijst met nominatief toegekende subsidies die niet worden toegekend via een reglement, maar op naam en voor een bepaald bedrag (Leroy, 2011).

9.6.2. De financiële nota

In de financiële nota van het budget vinden we drie componenten terug:

- Het exploitatiebudget: Dit budget is opgebouwd per beleidsdomein, met de transactiekredieten voor de gebudgetteerde exploitatieontvangsten en –uitgaven;
- Het investeringsbudget: Dit budget bevat de uitgaven en ontvangsten verbonden aan de aanschaf, het gebruik en de vervreemding van duurzame middelen;
- Het liquiditeitenbudget: Dit budget bestaat uit de verwachte geldstromen. Het bevat een recapitulatie van de uitgaven en ontvangsten van het exploitatie- en het investeringsbudget, en de kredieten van de overige financiële stromen (Leroy, 2011).

Zoals eerder aangehaald hoort bij elk budget ook een toelichting. Verplichte onderdelen zijn onder andere:

- Een toelichting bij het exploitatiebudget;
- Een toelichting bij het investeringsbudget;
- Een evolutie van het liquiditeitenbudget in de tijd;
- Een lijst per beleidsveld van werkings- en investeringssubsidies die het bestuur van plan is om toe te kennen in dat jaar (Leroy, 2011).

9.6.3. Functies

Net zoals het meerjarenplan vervult het budget enkele functies:

- Een beleidsfunctie: De raad geeft met het budget haar goedkeuring voor de belangrijkste beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties voor een bepaald jaar;
- Een autorisatiefunctie: Het budget bepaalt hoeveel kredieten er in de loop van het jaar beschikbaar zijn om het geplande beleid uit te voeren;
- Een financiële functie: Het budget geeft de financiële ontwikkelingen weer die volgen uit het geplande beleid en/of eerdere beleidsbeslissingen. De evolutie van de financiële toestand tijdens het komende jaar wordt weergegeven in het budget;
- Een statistische functie: Het budget bestaat uit heel wat interessante gegevens over het bestuur. Zowel in het budget zelf als in de bijbehorende toelichtingen (Leroy, 2011).

9.7. Boekhouding

De BBC werkt op basis van één registratiesysteem. Dit systeem staat ten dienste van twee types boekhoudkundige registraties. Budgetbewaking, noodzakelijk in een overheidscontext, gebeurt via een reeks budgettaire boekingen, dewelke later dan ook leiden tot een boeking in de algemene boekhouding. Verder zal de algemene boekhouding ook verrichtingen inhouden die niet budgettair van aard zijn, het gaat in dit geval over afschrijvingen, waardeverminderingen, etc. Het verschil met de oude boekhouding is dat zowel budgettaire als algemene boekingen op hetzelfde systeem zullen worden geënt (Leroy, 2011).

9.8. De Jaarrekening

Op het einde van het jaar moet de financieel beheerder de inventaris opmaken van al de bezittingen, vorderingen, schulden en verplichtingen van het bestuur. Dit gebeurt in overleg met het managementteam. Wanneer de inventaris en boekhouding niet overeenkomen dan moeten eerst de nodige boekingen gebeuren. Al deze informatie komt dan terecht in het ontwerp van de jaarrekening. De jaarrekening voor het volgende jaar wordt telkens in de loop van het eerste semester door de raad vastgesteld. In die bewuste vergadering brengt het college van burgemeester en schepenen ook verslag uit over de financiële toestand, het gevoerde beleid en beheer en de uitvoering van het budget van het voorbije jaar. De beleidsnota, de financiële nota en

de samenvatting van de algemene rekeningen vormen de drie grote delen van de jaarrekening. Bij deze delen hoort ook telkens weer een toelichting (Leroy, 2011).

9.8.1. De beleidsnota

De beleidsnota bevat drie delen:

- De doelstellingenrealisatie met voor elke prioritaire beleidsdoelstelling uit het budget de mate waarin het beoogde effect of resultaat, de actieplannen en acties, en de uitgaven en ontvangsten werden gerealiseerd. Die uitgaven en ontvangsten worden vergeleken met die in het oorspronkelijke budget en met de bedragen na de laatste budgetwijziging;
- De doelstellingenrekening bevat per beleidsdomein, en apart voor de prioritaire beleidsdoelstellingen en het overige beleid, een overzicht van de uitgaven en ontvangsten, opnieuw vergeleken met het budget en de laatste budgetwijziging;
- De financiële toestand geeft informatie over het resultaat op kasbasis en de autofinancieringsmarge, telkens vergeleken met die in het budget (Leroy, 2011).

9.8.2. De financiële nota

Ook de financiële nota bevat drie delen:

- De exploitatierekening met een overzicht per beleidsdomein van alle uitgaven en ontvangsten in verband met de exploitatie. Door opname van de bedragen uit het budget en de laatste budgetwijziging kan gecontroleerd worden of het bestuur zich aan de opgelegde kredietbeperking heeft kunnen houden;
- De investeringsrekening bevat per beleidsdomein de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten voor de investeringen, opnieuw vergeleken met de budgetcijfers;
- De liquiditeitenrekening geeft informatie over het resultaat op kasbasis afkomstig uit de exploitatie, de investeringen, de overige ontvangsten en uitgaven, het resultaat van vorige jaren en eventuele bestemde gelden (Leroy, 2011).

9.8.3. De samenvatting van de algemene rekeningen

Dit derde deel van de jaarrekening is tweeledig en spruit voort uit de algemene boekhouding. Het bestaat uit de balans en de staat van opbrengsten en kosten (Leroy, 2011).

9.8.4. Functies

In navolging van het meerjarenplan vervult ook de jaarrekening enkele functies:

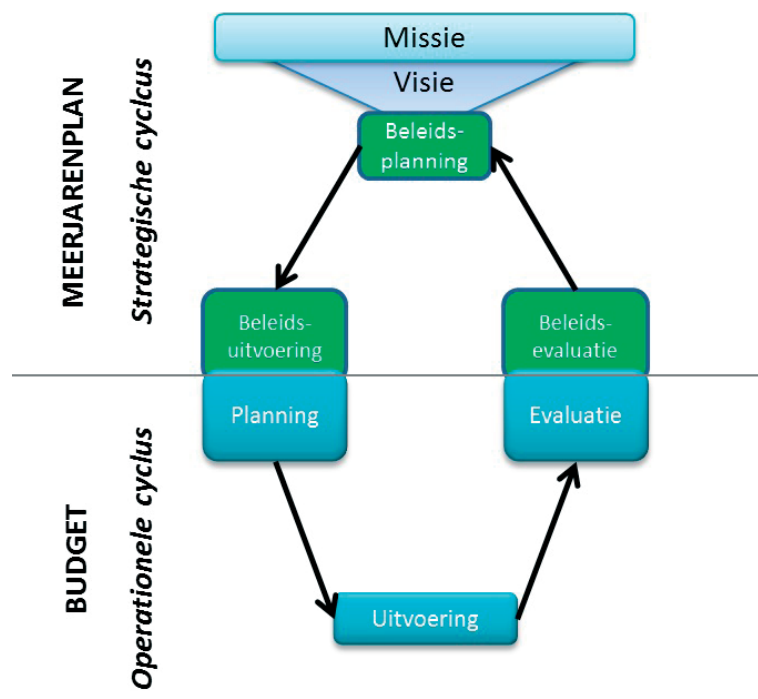
- De beleidsfunctie: De jaarrekening bevat uitgebreide informatie over het gevoerde beleid, zeker met betrekking tot de prioritaire beleidsdoelstellingen. De jaarrekening maakt het evalueren van het beleid dus mogelijk;

- Een evaluatiefunctie: Deze functie heeft betrekking op de autorisatiefunctie van het budget. Uit de financiële nota zal men kunnen aflezen of het bestuur binnen de door de raad toegekende kredieten is gebleven;
- Een financiële functie: Aan de hand van de liquiditeitenrekening, de balans en de staat van opbrengsten en kosten krijgt de lezer een vrij volledig beeld van de financiële situatie van een bestuur (Leroy, 2011).

10. De Beleids- en beheerscyclus in de praktijk

De BBC betekent voor de Vlaamse lokale besturen in principe het invoeren van twee, geïntegreerde beleids- en beheerscyclussen bestaande uit een strategische meerjarige cyclus en een operationele jaarlijkse cyclus (Figuur 10.1). Vanuit de missie en de visie van de organisatie maakt het bestuur in het eerste jaar van de legislatuur een meerjarenplan op voor de volgende zes jaar. Zoals in vorige hoofdstukken al herhaaldelijk gezegd is er dus één legislatuuroverschrijdend jaar (Kaeseman, 2011).

Figuur 10.1: De geïntegreerde beleids- en beheerscyclus



Bron: Kaeseman, 2011.

In zijn meest eenvoudige vorm kan de BBC worden voorgesteld als een proces met drie subprocessen: beleidsplanning, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Daar het proces een cyclisch karakter heeft bepaalt de output van het ene subproces mee de input van het volgende subproces. Zo voorziet de beleidsplanning de beleidsuitvoering van informatie, de beleidsuitvoering levert het materiaal voor de beleidsevaluatie en het resultaat van deze evaluatie wordt dan op zijn beurt weer mee in rekening gebracht voor de planning van de volgende cyclus. Hoe dit in de praktijk te werk zou moeten gaan wordt in de volgende paragrafen uiteengezet (Kaeseman, 2011).

10.1. De beleidsplanning

In figuur 10.1 kunnen we nu reeds zien dat de BBC zowel top-down als bottom-up werkt. Voor een geslaagde implementatie is het erkennen en toepassen van dit uitgangspunt cruciaal. De top-down en bottom-up werking is dan ook nadrukkelijk aanwezig in het subproces van de beleidsplanning (Kaeseman, 2011).

Het subproces van de beleidsplanning doorloopt ten minste deze stappen:

1. Inventariseren: verzamelen van alle nodige gegevens om te kunnen plannen;
2. Bewerken: de verzamelde gegevens analyseren en verwerken tot mogelijke doelen;
3. Ramen: verwachte uitgaven en ontvangsten ramen, op basis van de gegevens uit de vorige twee stappen;
4. Confronteren: mogelijke doelen afwegen tegenover de beschikbare middelen;
5. Beslissen: de definitieve beleidsdoelen vastleggen;
6. Programmeren: het plan van aanpak uitteken om de beleidsdoelstellingen te realiseren;
7. Budgetteren: de geraamde uitgaven en ontvangsten omzetten in budgetten (Kaeseman, 2011).

In theorie worden de eerste drie stappen als beleidsvoorbereiding beschouwd en de laatste vier als beleidsbepaling. In de praktijk is de scheiding minder duidelijk en vloeien de stappen systematisch over in elkaar en lopen ook deels parallel aan elkaar. Dit is duidelijk te zien in figuur 10.2 (Kaeseman, 2011).

Figuur 10.2: Het subproces van de beleidsplanning



Bron: Kaeseman, 2011.

Voor dat er aan beleidsplanning gedaan kan worden moet er wel eerst een duidelijke missie en visie vastgesteld worden (Kaeseman, 2011).

De missie wordt in artikel 2 van het gemeentedecreet (2005; Kaeseman, 2011) als volgt voorgesteld:

“De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.”

Om deze missie te vertalen naar de correcte beleidsdoelstellingen wordt er gestart vanuit de politieke visie van de verkozen bestuurders. Deze visie bepaalt de strategie waarmee naar de visie wordt gekeken. Het is dan ook belangrijk dat deze beleidsvisie voor iedereen vanaf het begin van

een legislatuur duidelijk is, voor een nieuwe bestuursploeg is dit de eerste fundamentele taak (Kaeseman, 2011).

10.1.1. Inventariseren

Wanneer de visie eenmaal bepaald is volgt de strategie: hoe zal de visie gerealiseerd worden. Inventariseren vormt hiertoe de eerste stap binnen de beleidsvoorbereiding. Het verzamelen van alle nodige gegevens over de externe en interne omgeving waarbinnen het lokaal bestuur functioneert. Tal van bronnen zijn hiervoor beschikbaar. Volgens Kaeseman (2011) is vooral de informatie van de eigen medewerkers van onschatbare waarde, deze personen zijn immers ook aangeworven vanwege hun kennis en expertise binnen hun beleidsgebied. Deze informatie belichaamt nogmaals het belang van de bottom-up stroom (Kaeseman, 2011).

10.1.2. Bewerken

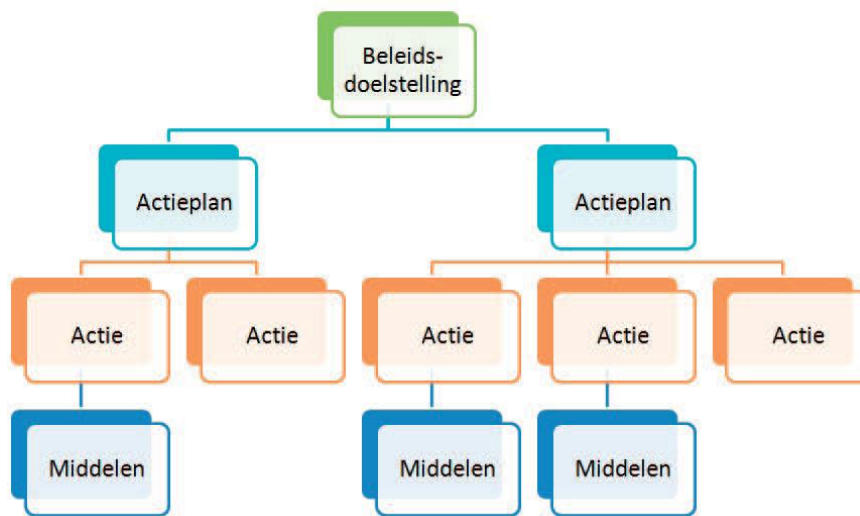
Informatie die tijdens het inventariseren verzameld werd wordt in deze stap bewerkt. Gegevens worden geanalyseerd en geordend volgens de gekozen beleidsvisie. In de praktijk zal het bewerken van gegevens deels samenlopen met het inventariseren en waarschijnlijk met het bepalen van de visie. Dit heeft opnieuw te maken met de top-down en bottom-up werking die gehanteerd wordt. Hier zijn eveneens enkele verschillende technieken mogelijk. Onder meer een belanghebbendenanalyse, de DESTEP-methodiek en de SWOT-analyse kunnen gebruikt worden (Kaeseman, 2011).

10.1.3. Ramen

Ten slotte behoort het ramen van de middelen als derde stap nog net tot de beleidsvoorbereiding. Het schatten van de kosten en opbrengsten loopt dan ook parallel aan het inventariseren en bewerken. De financieel beheerder staat in voor het ramen van de opbrengsten terwijl de kostenschatting wordt toegewezen aan een expert die aanwezig is bij de bevoegde individuele dienst. Historische gegevens en trends voor de toekomst worden gebruikt om een prognose te maken wat de realisatie van een beleidsdoelstelling zal gaan kosten, welke inkomsten er eventueel uit voortvloeien en welke kloof met algemene middelen zal moeten worden gedicht (Kaeseman, 2011).

Ook hier is er weer sprake van een top-down en bottom-up oefening. Beleidsdoelstellingen moeten via decompositie uitgerafeld worden tot op het operationele niveau van acties. Decompositie is de weg uitstippelen die zal leiden tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Er wordt hiertoe een doelenboom (figuur 10.3) opgebouwd. Deze decompositie is nodig in de diepte; welke acties leiden tot de realisatie van de beleidsdoelstelling; en in de tijd; wanneer worden welke acties gerealiseerd. Nu kunnen op het niveau van de acties ramingen van benodigde middelen gemaakt worden (Kaeseman, 2011).

Figuur 10.3: Doelenboom



Bron: Kaeseman, 2011.

10.1.4. Confronteren, beslissen en budgetteren

Na de beleidsvoorbereiding, bestaande uit de drie eerste stappen, wordt er overgegaan naar de beleidsbepaling. Om te beginnen is er de confrontatie. De beleidsdoelstellingen met hun bijbehorende kostenraming worden geplaatst tegenover de geraamde beschikbare middelen. Gewoonlijk zijn er meer doelen die men wil realiseren dan dat de beschikbare middelen toelaten. In de confrontatiefase wordt dus de afweging gemaakt van het wenselijke tegenover het haalbare (Kaeseman, 2011).

Vervolgens komt de beslissingsfase aan bod. In deze fase wordt bepaald welke beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties weerhouden worden, met welke timing en welke middelen. Deze stap kan in het proces meerdere malen na elkaar doorlopen worden. Naar alle waarschijnlijkheid zullen tijdens de besprekingen nieuwe vragen naar voren komen waar eveneens een beslissing voor genomen moet worden (Kaeseman, 2011).

Uiteindelijk leidt dit alles tot een ontwerp meerjarenplan en een ontwerp budget, die daarna moeten worden goedgekeurd door de raad. Tijdens het confronteren en beslissen worden de ramingen omgezet in budgetten. Wanneer de confrontatie overgaat in beslissingen, worden de ramingen afgewerkt tot budgetten bij de beleidsdoelstellingen. Figuur 10.2 geeft weer dat het grootste deel van het budgetteren plaatsvindt tijdens het confronteren, naarmate er meer beslissingen zijn genomen moet er ook minder gebudgetteerd worden. Het budgetteren stopt pas volledig als ook de laatste stap van het subproces van de beleidsplanning, programmeren, is afgesloten (Kaeseman, 2011).

10.1.5. Programmeren

De stap van het programmeren is een belangrijke stap omwille van zijn schakelfunctie. Het programmeren zorgt voor de noodzakelijke verbinding met de volgende subprocessen. Bij het programmeren worden de acties uit de actieplannen geoperationaliseerd. Er wordt bepaald wat, hoe en door wie het uitvoeren van een concrete actie inhoudt. Het vastleggen van de indicatoren voor opvolging en evaluatie maakt ook deel uit van programmeren. Omdat deze indicatoren een sturende functie hebben gebeurt ook dit voor de beleidsuitvoering. Deze indicatoren bevatten namelijk de waarden waarnaar gestreefd moet worden om ze te bereiken (Kaeseman, 2011).

10.2. Beleidsmonitoring in de beleidsuitvoering

Het concept monitoring kan op twee manieren ingevuld worden. Er bestaat een onderscheid tussen een brede invulling en een enge invulling. Wel is er telkens sprake van een systematische gegevensverzameling. Wanneer monitoring wordt toegepast op de beleidscyclus is er een onderscheid op vlak van draagwijdte. In de brede invulling wordt monitoring gedefinieerd als een activiteit waarmee gegevens verzameld worden over alle fasen van de beleidscyclus. Dit betekent dat zowel de beleidsplannings-, de beleidsuitvoerings- als de beleidsevaluatiefase onderhevig zijn aan monitoring. Zo is de omgevingsanalyse bij de opmaak van het meerjarenplan monitoring van de beleidsomgeving, in de fase van de beleidsplanning. Bij de enge invulling behoort monitoring dan weer enkel tot de beleidsuitvoeringsfase. De gegevensverzameling geeft hier een stand van zaken weer. Daar het beleid hier nog aan de gang is spreken we van beleidsmonitoring. Beleidsevaluatie vindt plaats naar het gerealiseerd beleid, in het volgend onderdeel zal hier dieper op worden ingegaan (Gysen, 2011).

Gysen (2011, p. 8) geeft de volgende omschrijvingen van beleidsmonitoring en monitoring:

“Beleidsmonitoring is de inspanning om op basis van voortdurende observatie op een systematische manier gegevens te verzamelen in een systeem die desgevallend signalen geeft op basis van een interpretatie van de gegevens.”

“Monitoring is een subsysteem van strategisch management. Om tot de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de organisatie te komen zorgt monitoring dus voor een permanente opvolging en de directe bijsturing van processen.”

10.2.1. Triggers

Het is noodzakelijk een monitoringssysteem uit te bouwen, daarom zijn er ook een aantal triggers die hiertoe de aanzet geven. Gysen (2011, p. 9) geeft hier dan ook een uitgebreide en gedetailleerde uiteenzetting van. Ten eerste zijn er de rapportageverplichtingen. De uitvoerende macht op lokaal niveau is verplicht de wetgevende macht, op het moment van de jaarrekening, te briefen over de financiële toestand, over het gevoerde beleid en beheer tijdens het voorafgaande

jaar en over de uitvoering van het budget. Daarbij moet dus niet alleen een stand van zaken gegeven worden van de mate van realisatie van de beleidsdoelstellingen, maar ook over het beheer en over de uitvoering van het budget. Om dat te kunnen doen, moet het beheer en de uitvoering van het budget wel doorheen het budgetjaar gemonitord worden. Doorheen het budgetjaar zelf voegen de organieke decreten hier ook nog aan toe: rapportage over de liquiditeitsprognose, rapportage over de beheerscontrole en de evolutie van de budgetten (financieel beheerder); rapportage over de uitvoering van de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de verbintenissen (financieel beheerder) en de rapportage over het budgethouderschap (gedelegeerde budgethouders, secretaris/griffier, college/vast bureau/deputatie). Een overvloed aan rapporten en allen zijn ze verplicht. Als we de bepalingen over interne controle er ook nog eens bij nemen, dan zien we dat er redelijke zekerheid moet zijn over onder andere: de realisatie van de doelstellingen en de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie. De rapportages zijn verplicht en kunnen alleen waardevol gebracht worden indien ze gevoed worden door een monitoringssysteem. Maar naast al deze verplichtingen zijn er ook andere redenen waarom een bestuur haar beleidsuitvoering op systematische wijze zou gaan monitoren:

- Het uitbouwen van een management informatiesysteem (MIS) zorgt ervoor dat een bestuur kort op de bal kan spelen om zo de belangrijkste processen continue in de gaten te houden.
- Personeelsevaluatie: personeel is een middel om organisatiedoelstellingen te bereiken. Bij de HRM-processen is de stand van zaken van de realisatie van de organisatiedoelen noodzakelijk om de juiste keuzes te maken en conclusies te trekken.

Een sturende en lerende organisatie heeft baat bij up-to-date informatie, gepresenteerd in een bruikbare vorm (Gysen, 2011).

10.2.2. Legitimiteit

In een monitoringssysteem wordt informatie verzameld en geïnterpreteerd. Een synthesefase is dus onlosmakelijk verbonden met dat systeem en is dus noodzakelijk voor de bruikbaarheid van de rapportage. Synthese zorgt dus voor de geloofwaardigheid van de rapportage. Om deze geloofwaardigheid te versterken wordt er beroep gedaan op het concept van de 'beleidstheorie' (Gysen, 2011).

Van der graaf en Hoppe (1992; Gysen, 2011, p. 9) geven de volgende invulling aan de beleidstheorie:

"The policy theory indicates why, in the judgment of the policymaker, in a specific policy field in a specific way is acted. In this way, the policy theory is a reflection of that rationality of the policy maker, behind the policy."

Het weergeven van de ratio van de beleidsmaker als basis, zorgt voor een transparant beleid en beleidsuitvoering. Cruciale punten in de beleidsketen worden zo aan het licht gebracht. Ook de relaties en verbanden in het beleid zijn in dit concept vervat en vormen zo onder meer een bouwsteen voor een effectiviteitsevaluatie. Naast tal van voordelen bestaan er ook enkele nadelen. De opbouw van de beleidstheorie is confronterend en verandert soms in een beoordeling van de beleidstheorie in plaats van een zoektocht naar de beleidstheorie. Precies om die reden komen bevoorrechte getuigen aarzelend met informatie en inzichten over de brug (Gysen, 2011).

10.2.3. Beleidstheorie in de praktijk

De beleidstheorie in de praktijk wordt door Gysen (2011, p. 10) als volgt omschreven:

“In de praktijk bouwt de beleidsmaker een redenering op waarom zijn beleidsinstrument zal bijdragen aan de doelstelling. De stappen die hieruit volgen zijn de schakels die samen de keten van de beleidstheorie vormen. Hoe meer aandacht aan de achterliggende acties en processen, hoe gedetailleerder de beleidstheorie is. Dit heeft als grote voordeel dat we zo een blauwdruk krijgen waarop de monitoringsinspanningen gepland worden. Hierbij mikken wij op de belangrijkste elementen die finaal bijdragen aan de doelstelling. De indicatoren die we hierbij selecteren zullen voornamelijk op het operationele en dus actieniveau zitten. Indicatoren op actieplan maar vooral op doelstellingsniveau zijn eerder een input voor beleidsevaluatie. De indicatoren voor de beleidsmonitoring hebben dus een heel sterk accent op beleidsinstrumentering en de uitvoering ervan. De beleidstheorie vormt de blauwdruk van het monitoringssysteem. De metingen of peilingen gebeuren via indicatoren. Het volstaat bij de keuze van indicatoren niet om zomaar de eerste de beste beschikbare cijfers te gebruiken. In de zoektocht naar relevante indicatoren houden we best rekening met de plaats van de indicator in het systeem waarbij het systeem en niet de indicator zelf de relatieve waarde van de indicator bepaalt. Dat betekent dat de indicator niet op zich gezien mag worden en zeker niet verward mag worden met de maatschappelijke realiteit, hoogstens met een uit de context gerukt onderdeel ervan. Een typisch gevaar van een indicator is dat ze belangrijker wordt dan het rapport an sich en dat ze een hoge symbolische waarde krijgt. Bijkomend moet er een evenwicht zijn tussen indicatoren die de symptomen duiden en indicatoren die de oorzaken blootleggen.

De kwaliteitseisen voor indicatoren worden, naar analogie met SMART-doelstellingen, ook wel eens door het letterwoord FABRIC gevat:

1. Focused: helder en afgebakend
2. Appropriate: geschiktheid (inhoudsvaliditeit)
3. Balanced: gewogen en geïnterpreteerd
4. Robust: betrouwbaar
5. Integrated: geïntegreerd
6. Cost-effective: efficiënt.”

10.2.4. Generieke procestypes

Om te vermijden dat voor elk product van het lokaal bestuur een individuele indicator moet bepaald worden; hetzij op het vlak van input, throughput of output (of een verhouding daartussen); wordt er beroep gedaan op generieke procestypes. Individuele dienstverleningsprestaties en –producten worden gegroepeerd in prestatie- en/of productgroepen op basis van het achterliggend generiek proces (Gysen, 2011).

Vaak kan ook een zelfde generieke proces dienst doen om indicatoren te bepalen voor een grote groep acties van het lokaal bestuur. Indicatoren die organisatiebreed gelden en daardoor ook kunnen dienen voor interne benchmarking. Zo wordt het vervolgens mogelijk om de beleids- en beheersmonitoring te integreren met het systeem van kwaliteitszorg en procesbeheer van de organisatie. De opvolging van de indicatoren op het actieniveau zorgt zo voor de invulling van het dubbele doel van de geïntegreerde beleids- en beheerscyclus. Monitoring van de indicatoren zorgt op die manier voor de opvolging van de beleidsdoelstellingen op het niveau van een individueel beleidsgebied en helpt organisatiebreed ook de opvolging van procesefficiëntie en proces-kwaliteit (Gysen, 2011).

Wanneer we de data willen verzamelen die de vastgelegde indicatoren moeten voeden is automatisatie de enige oplossing. Enkel door automatische verwerking van de gegevens in de indicatoren van het bestuur heeft dit systeem organisatiebreed kans op slagen. Het manueel aanleveren van gegevens door medewerkers zal meer dan waarschijnlijk na verloop van tijd stilvallen. Softwareleveranciers hebben dus de cruciale opdracht om ervoor te zorgen dat de lokale besturen een hanteerbaar monitoringssysteem kunnen opzetten (Gysen, 2011).

10.3. Beleidsevaluatie

Beleidsevaluatie wordt door De Peuter (2011) goed omschreven door de volgende definitie. Beleidsevaluatie is een gestructureerd proces dat nieuwe informatie creëert en samenvat om de mate van onzekerheid over een bepaald beleid of maatregel te reduceren, voor beleidsmakers en voor andere stakeholders; door vragen te beantwoorden of veronderstellingen na te gaan.

10.3.1. Relevantie van beleidsevaluatie: waarom en wanneer?

Als we trachten te achterhalen waarom het relevant is om beleid te gaan evalueren kan er vertrokken worden vanuit twee motieven. Enerzijds vanuit de gedachte dat er verantwoording moet afgelegd worden; zijn de doelstellingen bereikt? Anderzijds ter verbetering van de beleidsuitvoering; doen we de dingen goed en wat kan er beter? De antwoorden op deze laatste vraag kunnen bijdragen tot een efficiënt en doeltreffend beleid (De Peuter, 2011).

Verantwoording afleggen over en het zoeken naar werkpunten in de beleidsuitvoering vinden uiteraard plaats nadat de beleidskeuzes reeds gemaakt werden en het beleid in de praktijk werd

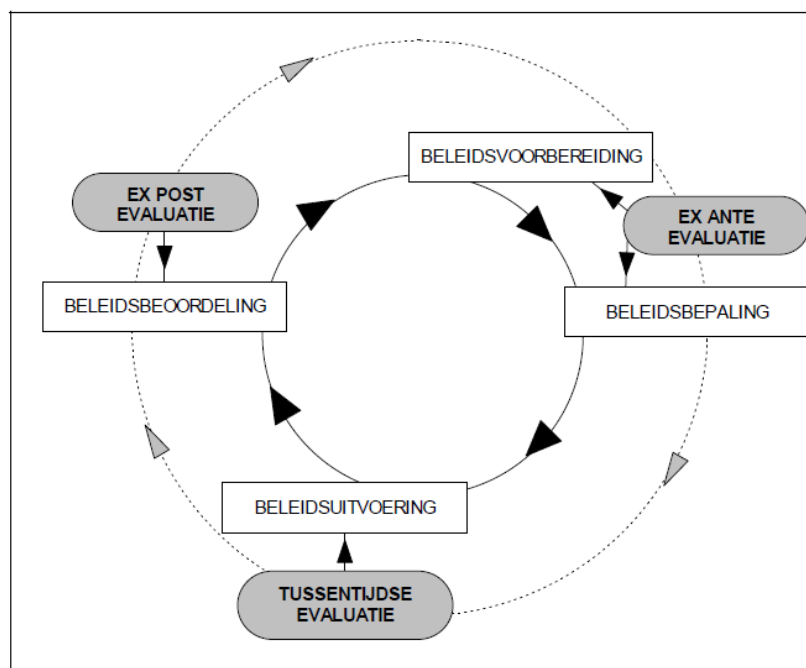
toegepast. Maar ook tijdens de planningsfase waar beleidskeuzes gemaakt worden kan evaluatie een bijdrage leveren, er zijn namelijk altijd andere pistes denkbaar om een probleem aan te pakken (De Peuter, 2011).

Beleid maken is dus keuzes maken. Evaluatie maakt het dus mogelijk om alternatieve maatregelen onderling af te wegen. Een vooraf doordacht beleid, vanuit de gedachte om de goede dingen te doen, geeft een voorschot op een doeltreffend beleid (De Peuter, 2011).

Nu we weten waarom beleidsevaluatie relevant is moet er worden stilgestaan bij een even belangrijke vraag voor een modern bestuur: waarom werkt beleid wel of niet? Deze vraag kan eveneens door beleidsevaluatie beantwoord worden. Het bestuur wordt in dit geval gemotiveerd door de wil om te leren en de correcte lessen te trekken voor toekomstige interventies (De Peuter, 2011).

Na het aan het licht komen van voorgaand motief kennen we ook onmiddellijk het antwoord op een volgende belangrijke vraag: wanneer is beleidsevaluatie relevant? Op basis van de verschillende motieven kunnen we concluderen dat doorheen de gehele beleidscyclus het evalueren van het beleid voor een meerwaarde kan zorgen. Zowel in de planningsfase (ex ante evaluatie), tijdens de uitvoeringsfase (tussentijdse evaluatie) en aan het einde wanneer de resultaten beoordeeld worden (ex post evaluatie). Figuur 10.4 geeft dit weer. Evaluatie kan dus een ondersteunende rol spelen bij het maken van keuzes doorheen de beleidscyclus (De Peuter, 2011).

Figuur 10.4: Evaluatie van beleid gesitueerd in de beleidscyclus



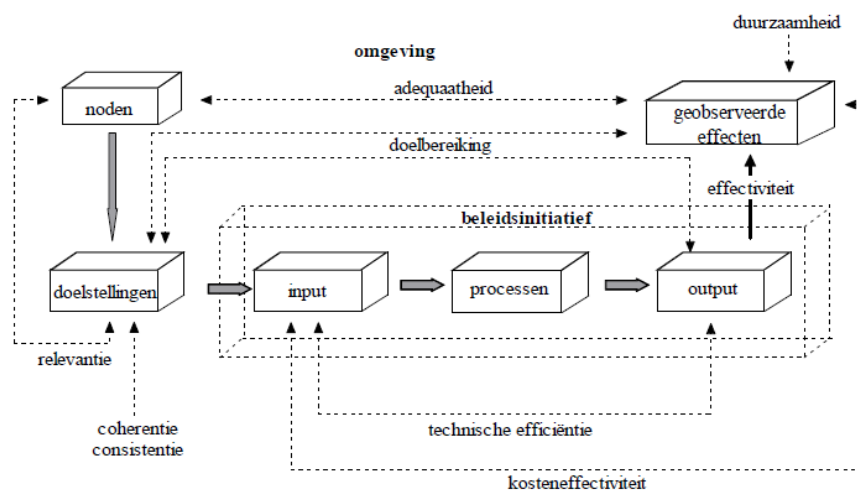
Bron: De Peuter, 2011.

10.3.2. Hoe evalueren?

In de definitie volgens De Peuter (2011) staat te lezen dat evaluatie een gestructureerd proces is. En dit proces start met afbakening. Elke evaluatie van beleid moet eerst afgebakend worden om de juiste evaluatievragen te kunnen stellen. Het schema van de beleids- en beheerscyclus, weergegeven in figuur 10.5, kan gebruikt worden om keuzes te maken in evaluatievragen en –

criteria. Het geeft de voornaamste doelstellingen weer van beleid en de context: noden, doelstellingen, input, processen, output en effecten.

Figuur 10.5: Schema van de beleids- en beheerscyclus

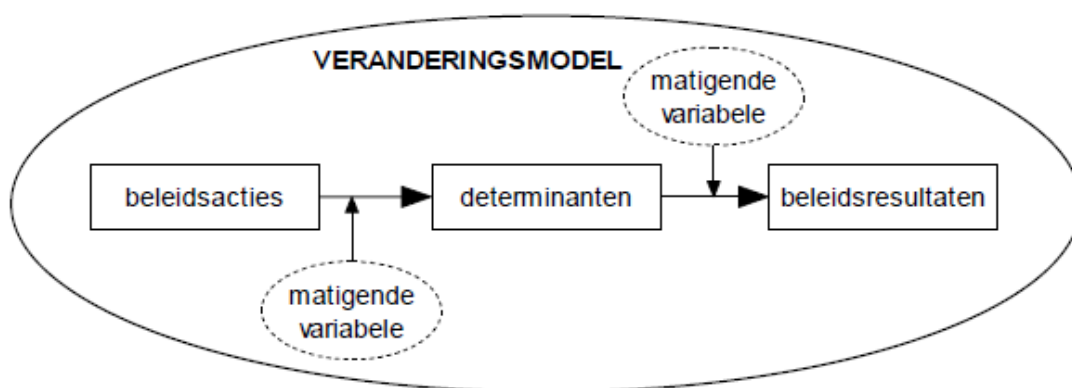


Bron: De Peuter, 2011.

Afhankelijk van wat we over beleid te weten willen komen gaat er aan bepaalde componenten meer of minder aandacht besteed worden. Vooral de relaties tussen componenten of de kenmerken van deze componenten treden in een beleidsevaluatie naar de voorgrond (De Peuter, 2011).

Wanneer de centrale vraag de effectiviteit van beleid beoogt kan de 'beleidstheorie' als vertrekpunt dienen. Deze theorie, volgens Van der graaf en Hoppe (1992; Gysen, 2011), werd eerder al aangehaald in het hoofdstuk over beleidsmonitoring in de beleidsuitvoering. Een beleidstheorie verwijst naar de redenering die beleidsmakers opwerpen bij het uitdenken van het beleid en hoe men denkt dat dit beleid tot resultaat zal leiden. Volgens deze theorie bestaat een beleidsplan dan uit strategische doelstellingen, de beoogde effecten, en operationele doelstellingen, de geplande output. Zo'n theorie kan nog meer expliciet gemaakt worden door ook de tussenliggende processen in de redenering te gaan benoemen: de determinanten die men in beweging wil zetten om de gewenste verandering te bereiken. Dit 'veranderingsmodel' wordt weergegeven in figuur 10.6, het toont de beleidsacties en de beoogde beleidsresultaten aan (De Peuter, 2011).

Figuur 10.6: Het veranderingsmodel: componenten van een beleidstheorie



Bron: De Peuter, 2011.

Dergelijk model kan richtinggevend zijn om beleidsevaluatie af te bakenen; niet alle beleidsacties of beoogde effecten kunnen tegelijk geëvalueerd worden (De Peuter, 2011).

Zoals eerder vermeld kan ook het nagaan waarom een beleid werkt of niet werkt een motief zijn van beleidsevaluatie. Verklarende factoren kunnen dan ook extern zijn, dit worden in het model de 'matigende variabelen' genoemd. Het zijn de factoren waar het beleid weinig tot geen invloed op heeft maar die de beoogde verandering wel kunnen bevorderen of belemmeren. Kennis betreffende deze factoren kan zo leiden tot de bijsturing van het beleid om betere resultaten te halen (De Peuter, 2011).

Volgens De Peuter (2011) is het expliciet maken van een beleidstheorie niet enkel nuttig bij aanvang van een concrete evaluatie om af te bakenen wat men precies wil evalueren. Het is een noodzaak geworden. Want de beleidsdoelstellingen, zowel operationeel als strategisch, vormen het referentiekader voor de evaluatie. Zonder een referentiekader heeft evalueren dan ook weinig nut. Om beleidsdoelstellingen evalueerbaar te maken moeten ze dus SMART geformuleerd zijn.

Dataverzameling is een volgende stap in het evaluatieproces. Basisinformatie kan uit verschillende bronnen gehaald worden: bevestigingen van burgers/klanten van dienstverlening, registratiegegevens uit dossiers, maar ook uit de indicatoren via beleidsmonitoring (De Peuter, 2011).

Dit brengt ons op een belangrijk onderscheid, namelijk tussen monitoring en evaluatie. Monitoring van beleid gebeurt in functie van bepaalde evaluatievragen die men wil beantwoorden. Ook hier kan de beleidstheorie weer van hulp zijn: door de beleidstheorie expliciet te maken en de tussenliggende schakels van de beoogde verandering weer te geven wordt duidelijk welke beleidsinformatie relevant is en waarvoor prioritair indicatoren ontwikkeld moeten worden. Monitoring levert dus beschrijvende informatie op, over bepaalde situaties en evoluties. Evaluatie stelt de vraag in welke mate de effecten daadwerkelijk te danken zijn aan de beleidsinitiatieven. Om beleidseffectiviteit na te gaan is er dan ook nood aan vergelijkingspunten: in de ideale omstandigheden een vergelijkbare context zonder dat beleid. Indien dit niet mogelijk is kan men altijd terugvallen op een vergelijking doorheen de tijd, met name voor en na de invoering van de betreffende maatregel. Over de startsituatie moet dan wel informatie beschikbaar zijn, een

nulmeting is hier dan ook van belang. Het hoeft dan ook geen betoog dat het belangrijk is tijdig aan evaluatie en monitoring te denken (De Peuter, 2011).

Om dit hoofdstuk af te sluiten is volgende quote van De Peuter (2011, p. 47) er eentje om te onthouden:

“Een bestuursploeg die durft bij te sturen wanneer het raadzaam blijkt (uit evaluatie), is wellicht pas echt bestuurskrachtig.”

Deel III: Empirisch onderzoek

In dit derde en laatste deel van de masterproef zal het empirisch onderzoek behandeld worden. Beginnen doe ik met de uitwerking van het onderzoeksproces. De manier van dataverzameling wordt besproken evenals de beperkingen die het met zich meebracht. Hierna volgt een analyse van de onderzoeksresultaten. Een beschrijvende statistiek van de resultaten heeft hier dus zijn plaats. Verder worden de onderzoeksresultaten getoetst aan de vooropgestelde hypothesen uit het onderzoeksplan en wordt er een regressiemodel opgesteld. Ten slotte worden er op basis van de analyse conclusies geformuleerd en volgen er nog enkele kritische bedenkingen.

11. Uitwerking van het onderzoeksproces

11.1. Dataverzameling

Om de centrale onderzoeksvraag en deelvragen te kunnen beantwoorden diende ik een wetenschappelijk onderzoek uit te voeren. Om een betekenisvol onderzoek te bekomen is het belangrijk dat er een goede gegevensverzameling plaatsvindt. Deze gegevensverzameling kon uiteraard pas gebeuren nadat er een uitgebreide literatuurstudie had plaatsgevonden. Het doel van deze literatuurstudie was het verzekeren dat er geen belangrijke variabele die een impact kon hebben op het probleem genegeerd werd. Zo kon het theoretisch kader ontwikkeld worden waaruit de hypothesen werden opgesteld. De gegevensverzameling is dan ook sterk afhankelijk van het theoretisch kader met zijn hypothesen.

Daar ik het draagvlak van de BBC onder gemeenteraadsleden onderzoek zijn deze gemeenteraadsleden uiteraard ook de onderzoekseenheden in deze masterproef. In dit onderzoek beperk ik mij evenwel tot een Limburgse situatieschets, enkel Limburgse gemeenteraadsleden werden onderzocht.

In Limburg zijn er momenteel 1080 gemeenteraadsleden actief. Om deze zo efficiënt en effectief mogelijk te bereiken ben ik hiervoor, op aanraden van mijn promotor Prof. dr. Ackaert, een samenwerking aangegaan met medestudent Hans Thaens. Zijn masterproef heeft als doel de samenvoeging van gemeenten te onderzoeken en de mogelijke voor- en nadelen hiervan. De samenwerking was voor de hand liggend want hij beoogde de zelfde onderzoekseenheden, namelijk alle Limburgse gemeenteraadsleden.

Na overleg met Prof. dr. Ackaert besloten Hans en ik om te werken met een gezamenlijke online vragenlijst. Een voordeel hiervan was dat een raadslid slechts éénmalig benaderd werd en zo toch deelnam aan twee verschillende onderzoeken, dit zou moeten leiden tot een hogeren respons. Voor het opstellen van de vragenlijst deden we een beroep op Qualtrics, de online enquêtetool van de universiteit Hasselt. De vragen die we opstelden waren afhankelijk van onze afzonderlijke

hypotheseën die we wensten te onderzoeken. In mijn geval vormde de informatie die ik vond tijdens de literatuurstudie de basis waarop de hypotheseën steunden.

De vragen waaruit onze enquête bestond waren voornamelijk gesloten vragen van een intervalniveau. Dit liet ons toe niet enkel verschillen tussen gemeenten, functies, geboortjaar, etc. waar te nemen maar ook de omvang van deze verschillen. Er werd veelal gebruik gemaakt van een Likertschaal waardoor het mogelijk was ieder antwoord een numerieke waarde te geven, dit zou later van pas komen bij de analyse van de resultaten. De vragenlijst was ook opgedeeld in drie delen. Het eerste deel vroeg naar persoonlijke achtergrondinformatie zoals gemeente, geboortjaar, functie, etc. Een tweede deel stond in het teken van mijn onderzoek betreffende de beleids- en beheerscyclus. Het derde en laatste deel behandelde het onderwerp van Hans Thaens, namelijk de samenvoeging van gemeenten. De vragenlijst is terug te vinden in bijlage 6.

Eens de definitieve vragenlijst op punt stond, deze had namelijk meermaals aanpassingen ondergaan na feedbacksessies met Prof. dr. Ackaert, kon het verzenden van de vragenlijsten beginnen. Om de 1080 gemeenteraadsleden te bereiken werd er gezamenlijk besloten eerst een database op te maken dewelke bestond uit de e-mailadressen van deze raadsleden. Hiervoor deden we een beroep op de websites van de gemeenten in kwestie.

Nadat we na enig opzoekwerk de meeste e-mailadressen hadden gevonden verzonden we op donderdag 20 maart onze vragenlijsten naar alle raadsleden waar we een e-mailadres van hadden. In de e-mail werd de raadsleden vriendelijk verzocht om mee te werken aan het onderzoek dat liep tot en met donderdag 10 april. Tevens zorgde een link ervoor dat de raadsleden naar de anonieme enquête geleid werden. Om ervoor te zorgen dat de respons zo hoog mogelijk lag konden Hans en ik ook rekenen op de hulp van Prof. dr. Ackaert. Hij was zo vriendelijk om naar alle voorzitters van de Limburgse gemeenteraden een mailtje te sturen met het verzoek om mee te werken aan ons project.

11.2. Beperkingen en moeilijkheden van het onderzoek

Aan elk onderzoek zijn vanzelfsprekend een aantal beperkingen verbonden. In de volgende paragrafen worden deze beperkingen toegelicht en worden de manieren besproken waardoor deze moeilijkheden opgelost werden.

Oorspronkelijk was het mijn bedoeling om dit onderzoek alleen uit te voeren. Om ervoor te zorgen dat het onderzoek representatief was moest ik van Prof. dr. Ackaert een minimum aan 400 antwoorden trachten te verzamelen. Om deze respons te bekomen ben ik gestart met een steekproef te trekken uit verschillende Limburgse gemeenten. De steekproef werd getrokken op basis van inwonersaantal en het aantal gemeenteraadsleden van de gemeenten in kwestie om zo de beoogde 400 mogelijke respondenten te bekomen.

De volgende stap hield in dat ik met de voorzitters van de gemeenteraden van de betrokken gemeenten contact zou opnemen om de betreffende gemeenteraden te bezoeken. In dit geval zouik elke gemeenteraad uit de steekproef afzonderlijk bezoeken om zo alle gemeenteraadsleden een papieren vragenlijst te kunnen laten invullen. Het grote voordeel van deze methode is de persoonlijke aanpak die tot een hoge respons zou moeten leiden wat voor een uitstekende representativiteit zorgt. Uiteraard zijn er hier ook nadelen aan verbonden. Zo is deze methode van onderzoek enorm tijdrovend, zowel in de fase van de gegevensverzameling als in de fase van de gegevensverwerking.

Na overleg met Prof. dr. Ackaert bleek dat er mij voor deze methode te weinig tijd restte. Om dit op te lossen ben ik dan op aanraden van hem een samenwerking aangegaan met Hans Thaens. Het verloop van deze samenwerking heb ik eerder al beschreven in de paragraaf over dataverzameling. De beperkingen en moeilijkheden die we tijdens de samenwerking tegenkwamen komen uiteraard nu aan bod.

Het opstellen van een database met de e-mailadressen van de 1080 gemeenteraadsleden bezorgde ons het meeste problemen. Van de meeste raadsleden kon het e-mailadres simpelweg op de website van de betreffende gemeente worden gevonden. Voor enkele gemeenten was dit niet het geval, hier werden enkel de e-mailadressen van burgemeester en schepenen aangetroffen. Om toch de nodige e-mailadressen te bekomen werd er naar iemand van de probleemgemeenten, hetzij de secretaris, voorzitter of iemand anders, een mail verstuurd met het vriendelijk verzoek om ons de ontbrekende e-mailadressen te bezorgen. Door deze methode te gebruiken konden we rekenen op heel wat medewerking en kregen we de ontbrekende e-mailadressen dan ook snel te pakken, enkel van de gemeente Herstappe werd niets gehoord. Tevens waren er in enkele gevallen ook raadsleden die gewoonweg geen e-mailadres hadden, deze raadsleden vielen dus jammer genoeg buiten de steekproef. Het gaat hier in totaal om 19 e-mailadressen die niet gevonden werden. Omdat het hier ten opzichte van de steekproef om een klein aantal raadsleden gaat hebben de niet gevonden e-mailadressen weinig implicaties voor het verdere verloop van het onderzoek.

Hoewel de websites van de gemeenten een uitstekend medium bleken om e-mailadressen te verzamelen kwam bij het verzenden van de mails nog een ander probleem aan het licht. Meteen na verzending kregen we een tiental mails terug waaruit bleek dat de e-mailadressen niet meer in werking waren. Ook deze tien raadsleden vielen dus buiten de steekproef. Na aftrek van de niet gevonden 19 adressen en de laatstgenoemde 10, is onze online vragenlijst dus bij 1051 raadsleden aangekomen.

Vanuit de eerste ingevulde vragenlijsten verscheen er opnieuw een probleem aan de oppervlakte. Heel wat raadsleden waren de enquête wel gestart maar beëindigden deze vroegtijdig. Een eerste reden om dit fenomeen te kunnen verklaren is een gebrek aan interesse of tijd. De vragenlijst bestaat namelijk uit 81 vragen, dit heeft misschien enkele raadsleden afgeschrikt. Na de eerste ingevulde vragenlijsten van naderbij te bekijken kwam er nog een tweede reden aan het licht. Zo was het frappant dat elke onafgewerkte enquête niet willekeurig tot een eind kwam, maar telkens

op één van dezelfde drie vragen. Dit was te wijten aan de opbouw van de enquête, de drie vragen in kwestie gaven namelijk telkens een overgang naar een volgende pagina aan. Om deze volgende pagina te bereiken diende de raadsleden op een pijltje te klikken. Voor vele raadsleden zou dit eventueel onduidelijk kunnen geweest zijn. Een gebrek aan ervaring met online enquêtes en internet is een andere mogelijke verklaring. De nadelen van een elektronische enquête volgens Sekaran & Bougie (2010) zijn in overeenstemming met de eerder aangehaalde redenen. Zo zijn een gebrek aan computerervaring, het gebrek aan toegang tot de nodige faciliteiten en de ontbrekende wil om de vragenlijst te vervolledigen de grootste nadelen. De vragen die niet door elke deelnemer werden beantwoord beschikken dus over een aangepaste steekproefgroep.

Een laatste moeilijkheid binnen het onderzoeksproces was om het beoogde aantal respondenten te behalen. Een week na het verzenden van de eerste vragenlijsten waren er nog maar 236 exemplaren ingevuld. De volledigheid van de antwoorden buiten beschouwing gelaten. Om toch aan de minimum vereiste 400 respondenten te geraken, en zo de representativiteit te verhogen, werd er besloten een herinneringsmail te verzenden. Alle 1051 raadsleden die de eerste mail hadden ontvangen kregen op vrijdag 28 maart opnieuw een e-mail toegezonden. Wederom werden ze hierin vriendelijk verzocht om de enquête in te vullen. Deze herinneringsmail miste zijn effect niet en resulteerde in de daaropvolgende dagen in heel wat nieuwe antwoorden. Uiteindelijk werd het onderzoek op donderdag 10 april afgesloten met maar liefst 427 respondenten die de vragenlijst al dan niet volledig hadden ingevuld.

11.3. Representativiteit: vergelijking met het universum

Om de representativiteit van de steekproef te kunnen beoordelen wordt hier nog een vergelijking gemaakt met Limburg in zijn geheel. Deze vergelijking zal zich beperken tot de verschillende politieke partijen, geslacht en de grootte van gemeenten op basis van inwonersaantal.

Tabel 11.1: Frequentie van partijen, grootte van gemeente en geslacht

in %	Steekproef	Limburg	in %	Steekproef	Limburg	in %	Steekproef	Limburg
PVDA	0,0	0,3	Vrouw	30	34	Klein	50,5	43
Groen	1,6	0,0	Man	70	66	Middelgroot	20,6	26
SP.A	15,1	14,5	Totaal	100	100	Groot	28,8	31
CD & V	32,2	30,9		N = 387	N = 1080	Totaal	100	100
Open VLD	13,2	13,4					N = 364	N = 1080
N-VA	20,0	19,2						
Vlaams Belang	1,0	2,5						
Andere	3,6	5,3						
Lokale lijst	13,2	13,9						
Totaal	100,0	100,0						
	N = 385	N = 1080						

Bron: vlaanderenkiest.be, 2012

Het eerste gedeelte van tabel 11.1 vergelijkt het procentueel aantal respondenten per partij met het procentueel aantal zetels dat elke partij bezit over heel Limburg. De N-waarde van 1080 geeft het aantal gemeenteraadsleden in Limburg weer, de N-waarden van de steekproef geven het aantal respondenten op de respectievelijke vraag weer. De spreiding van de partijen waartoe de respondenten behoren is zeer representatief voor de spreiding van de partijen waartoe alle gemeenteraadsleden uit Limburg toebehoren. Er heerst wel wat verwarring omdat de partij 'Groen' op zich geen raadsleden heeft in de provincie Limburg maar er toch respondenten aangeven dat ze lid zijn van deze partij. Dit kan verklaard worden doordat deze raadsleden verkozen zijn op een lokale lijst of andere lijst waarvan 'Groen' deel uitmaakt van de coalitie.

Wat betreft het geslacht en de grootte van de gemeente is de spreiding van de respondenten ook voldoende representatief, de percentages liggen dicht in de buurt van de werkelijke spreiding in de populatie.

De Chi-kwadraat toetsen voor representativiteit bevestigen dit. Voor de partijen wordt er een waarde van 1,89 gevonden. Wat bij 7 vrijheidsgraden aangeeft dat er geen significante afwijking is op het 0,05-niveau. De respons is dus representatief voor de populatie. Voor deze test werd de partij 'Groen' weggelaten, deze outlier heeft namelijk een te grote invloed op de resultaten van de toets. De waarden van Chi-kwadraat voor geslacht en grootte van gemeente, 0,713 en 2,589 met respectievelijk 1 en 2 vrijheidsgraden, leveren eveneens als resultaat op dat er geen significante afwijking bestaat op het niveau van 0,05. Ook hier is de respons representatief voor de populatie.

12. Analyse van de onderzoeksresultaten

Dit hoofdstuk begint met een beschrijvende statistiek. Er wordt een uiteenzetting gegeven over de eenvoudige cijfers van het onderzoek ten einde een beter zicht te krijgen op de verzamelde gegevens. In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk worden de eerder ontwikkelde hypothesen getoetst. Er zal onderzocht worden of er verbanden bestaan tussen de variabelen en of deze mogelijke verbanden statistisch significant zijn. In beide gevallen worden SPSS en Excel gebruikt om de gegevens te verwerken en tabellen op te stellen. Vanwege het meer dan behoorlijk aantal deelnemers aan het onderzoek wordt voor de toetsing een significantieniveau gehanteerd van 0,05. Er zal zowel een bivariate als een multivariate toetsing plaatsvinden.

12.1. Beschrijvende statistiek

12.1.1. Enquête en spreiding van functies

Het onderzoek was gericht op de 1080 gemeenteraadsleden in Limburg. In de vorige paragraaf werd reeds aangehaald dat door omstandigheden de steekproef bestond uit 1051 raadsleden, het is dan ook op deze raadsleden dat het onderzoek zich heeft toegespitst. Uiteindelijk kon er gerekend worden op de medewerking van niet minder dan 427 raadsleden, wat zich vertaalde in een responsgraad van 40,63%. Het minimaal beoogde aantal respondenten werd dus behaald. Van de 427 deelnemers aan de enquête waren er 310 die de vragenlijst volledig hadden ingevuld.

Tabel 12.1: Beschrijvende statistiek van de enquête	
Aantal verzonden e-mails	1051
Aantal respondenten	427 (40,63%)
Aantal volledige ingevulde vragenlijsten	310 (29,50%)
Periode van afname	20 maart 2014 tot en met 10 april 2014

In onderstaande tabel blijkt dat er een mooie spreiding bestaat in de functies die de respondenten respectievelijk bekleden. Er is een evenwichtige verdeling tussen burgemeesters, schepenen en raadsleden. Ook enkele OCMW-voorzitters namen deel aan het onderzoek. Wat wel opvalt is de lage respons van de voorzitters van de gemeenteraden, zeker omdat Prof. dr. Ackaert hen allen via e-mail persoonlijk verzocht heeft deel te nemen aan het onderzoek. Een mogelijke verklaring ligt in het feit dat tal van voorzitters naast deze functie ook nog de functie van burgemeester of schepen bekleden en zodoende deze optie hebben aangeduid.

**Tabel 12.2: spreiding van functie
(met n = 427)**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Burgemeester	15	3,5	3,9	3,9
Schepen	75	17,6	19,6	23,5
Voorzitter Gemeenteraad	16	3,7	4,2	27,7
Raadslid	270	63,2	70,5	98,2
OCMW-voorzitter	7	1,6	1,8	100
Missing Values	44	10,3		
Totaal	427	100	100	

12.1.2. Inhoudelijke kennis

Ten einde de centrale onderzoeksvraag, *"In welke mate bestaat er een draagvlak voor BBC onder gemeenteraadsleden?"* te kunnen beantwoorden werd er beroep gedaan op enkele deelvragen. De eerste deelvraag onderzoekt of de raadsleden voldoende inhoudelijke kennis bezitten wat betreft BBC om zo de bepalingen ervan te kunnen goedkeuren en ondersteunen. Om deze vraag te kunnen beantwoorden werd aan de respondenten gevraagd om hun eigen inhoudelijke kennis aan te geven in schaalvorm, dit laat toe dat er een algemeen beeld kan gevormd worden over de kennis in de Limburgse gemeenteraden.

**Tabel 12.3: Inhoudelijke kennis
(met n = 427)**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Slecht	4	0,9	1	1
Onvoldoende	66	15,5	17,2	18,2
Voldoende	186	43,6	48,4	66,7
Goed	113	26,5	29,4	96,1
Zeer goed	15	3,5	3,9	100
Missing Values	43	10,1		
Totaal	427	100	100	

Zoals te zien in bovenstaande frequentietabel geven maar liefst 314 van de 384 deelnemers (exclusief missing values) aan deze vraag aan dat ze hun inhoudelijke kennis van BBC op zijn minst als voldoende beschouwen. Dit aantal vertegenwoordigt 81,7% van het aantal respondenten op deze vraag. Dit resultaat is enigszins verrassend te noemen. In het onderzoeksplan werd namelijk rond de invoering van de BBC een praktijkprobleem vastgesteld. Dit probleem kwam tot uiting in een kennisprobleem; "wordt de inhoud van BBC begrepen door gemeenteraadsleden?"

Indien enkel met de antwoorden op deze vraag rekening wordt gehouden zou de eerste deelvraag reeds positief beantwoord kunnen worden en zou de eerste stap naar het concretiseren van een draagvlak gezet kunnen worden. Dit is uiteraard een beetje kort door de bocht. De hoge inhoudelijke kennis van de deelnemers kan te wijten zijn aan het feit dat de respondenten vaak al interesse tonen en kennis hebben van de BBC. Raadsleden die niet deelnamen aan de enquête

kunnen mogelijk door een gebrek aan kennis afgeschrikt zijn door het onderzoek. Desalniettemin moet er in de latere conclusie zeker en vast sterk rekening gehouden worden met de antwoorden op deze vraag.

12.1.3. Betrokkenheid bij de voorbereiding & implementatie

Afgezien van de centrale onderzoeksvraag en de twee belangrijkste deelvragen werden er in het onderzoeksplan ook nog enkele andere kleinere deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen konden ook van meerwaarde zijn voor het onderzoek. Betrokkenheid van de gemeenteraadsleden bij de voorbereiding van de invoering van BBC en hun invloed op de wijze van invoering zijn hier twee belangrijke factoren. Uit de antwoorden in het onderzoek kan er afgeleid worden dat in tegenstelling tot de kennis, die raadsleden betreffende BBC denken te bezitten, hun invloed betreffende de uitvoering heel wat minder groot is. De staafdiagrammen in bijlage 1 geven dit visueel weer. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat ze nauwelijks of zelfs helemaal niet betrokken waren bij de voorbereidingen om de BBC in te voeren en dat ze nauwelijks of zelfs helemaal geen invloed hebben gehad op de beslissingen over de wijze waarop de implementatie zou gebeuren.

12.1.4. Interne en externe begeleiding

Het al dan niet aanwezig zijn van interne of externe begeleiding is een andere factor die van invloed is in deze draagvlakanalyse. Er werd de raadsleden dan ook gevraagd om aan te geven of ze intern hetzij extern al opleidingen of infosessies omtrent BBC hadden gevolgd. Tevens werd de vraag gesteld of deze voor hun een meerwaarde betekende. Het lijkt dan ook logisch te veronderstellen dat hoe groter de meerwaarde blijkt van zulke opleidingen hoe groter het draagvlak van de BBC onder gemeenteraadsleden zal zijn.

In 69% van de gevallen werden er intern al zo'n opleidingen gegeven. Het percentage externe opleidingen dat in gemeenten al gegeven werd ligt opmerkelijk lager, dit bedraagt 52,5%. Dit is af te leiden uit de frequentietabellen. Een mogelijke verklaring voor dit gegeven is dat het aanbieden van opleidingen door externe instanties een te grote kost met zich meebrengt voor sommige gemeenten, afgewogen tegenover de mogelijke baten. Misschien achten sommige gemeenten zichzelf in staat om de nodige kennis zelf over te brengen aan de raadsleden. Een andere mogelijke verklaring is het opzettelijk niet deelnemen aan dergelijke opleidingen door de oppositie in een poging om de huidige meerderheid tegen te werken. Toch is het in deze tijden van verandering niet te begrijpen dat nog altijd niet alle gemeenten hetzij de raadsleden zelf de moeite doen om dergelijke opleidingen te organiseren en te volgen. Om veranderingen het hoofd te kunnen bieden is het van groot belang dat alle betrokkenen ten alle tijden op een correcte manier geschoold kunnen worden. Zo kunnen nieuwigheden vlotter geïntegreerd worden en zullen ze sneller tot de resultaten leiden waartoe ze bedoeld zijn.

Tabel 12.4: Werden er reeds opleidingen of infosessies gegeven over BBC?

		Intern		Extern	
		Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent
Valid	Ja	265	69,0	192	52,5
	Nee	95	24,7	110	30,1
	Ik weet het niet	24	6,3	64	17,5
	Total	384	100,0	366	100,0
Missing	System	43		61	
Total		427		427	

Zeker met de volgende frequentietabel in gedachte blijkt dat zulke opleidingen hun nut hebben. Voor 187 van de respondenten (74,8%) bleken de interne opleidingen in redelijke tot hoge mate een meerwaarde te bieden. Voor een 22-tal raadsleden boden de opleidingen zelfs in zeer hoge mate een meerwaarde aan. Nog een andere groep van 32 respondenten ondervond nauwelijks of geen meerwaarde aan zulke infosessies. Dit is mogelijk te verklaren doordat hun kennis van de BBC reeds de inhoud van zo'n sessies overstijgt. In het geval van de externe opleidingen vinden we een soortgelijke verdeling van de antwoorden terug. Dit wijst er op dat deze vorm van begeleiding niet enkel nuttig is maar een pure noodzaak.

Tabel 12.5: Meerwaarde van interne & externe begeleiding

		Intern		Extern	
		Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent
Valid	Helemaal niet	4	1,6	1	,6
	Nauwelijks	28	11,2	21	12,3
	In redelijke mate	106	42,4	61	35,7
	In hoge mate	81	32,4	60	35,1
	In zeer hoge mate	22	8,8	14	8,2
	Geen mening	5	2,0	7	4,1
	Ik weet het niet	4	1,6	7	4,1
	Total	250	100,0	171	100,0
Missing	System	177		256	
Total		427		427	

12.1.5. Beleidsbepaling, controle van de beleidsuitvoering en volksvertegenwoordiging

Het versterken van de beleidsbepalende en beleidscontrolerende rol van de gemeenteraadsleden is een doelstelling van de BBC. Dit zou dan meteen ook moeten zorgen voor een sterkere positie van de gemeenteraad. Een sterkere positie van de gemeenteraad is dus afhankelijk van het draagvlak van de BBC. In deze paragraaf wordt de evolutie geschetst van de invloed van de BBC op de positie van de gemeenteraad alsook de gevolgen ervan op de rollen die een gemeenteraad uitoefent. De

resultaten in deze sectie zijn van cruciaal belang om later een antwoord te kunnen bieden aan de tweede grote deelvraag.

Als eerste volgt een korte uiteenzetting in welke mate de gemeenteraadsleden belang hechten aan de klassieke roltoewijzing. Er werd aan alle deelnemers gevraagd om voor elke van de drie rollen op een schaal het belang ervan aan te duiden. De antwoorden hierop lagen zeer sterk in de lijn van de verwachtingen. 94,8% van de respondenten gaf te kennen de rol van vertegenwoordiger van het volk in hoge of zeer hoge mate een belangrijke taak te vinden. Wetende dat het volk de vertegenwoordiger moet verkiezen is dit niet meer dan logisch. Respectievelijk 91% en 90% van de respondenten hechtte dezelfde mate aan belang toe aan de taak om het beleid mee te kunnen bepalen en de taak om de beleidsuitvoering mee te controleren. Cijfermateriaal hiervan staat in bijlage 2.

Ook al wordt aan elk van de drie rollen een groot belang gehecht, toch steekt de rol van vertegenwoordiger van het volk er bovenuit. Dit is niet meteen verbazingwekkend te noemen. In het onderzoeksplan werd eerder al aangehaald dat door de aard van het Belgisch politiek systeem gemeenteraadsleden, volgens Verhelst (2011), vaak vastgeroest zijn in de rol van volksvertegenwoordiger en er niet in slagen de andere twee rollen succesvol uit te voeren in de praktijk. In het onderzoeksplan heb ik hier toen serieuze bedenkingen bij geplaatst. Dat volksvertegenwoordiging in de lokale politiek het voortouw neemt is geen verrassing maar de 91% en 90% geven duidelijk aan dat ook de beleidsbepaling en de controle van de beleidsuitvoering als belangrijke taken worden beschouwd.

Ten tweede wordt er bekeken in hoeverre de BBC er in slaagt de beleidsbepalende en beleidscontroleerende rol bij de raadsleden te versterken. Indien de BBC hier succesvol in is, is er sprake van een groter draagvlak. Dit zou op zijn beurt weer moeten leiden tot een versterking van de positie van de gemeenteraad in elk van de drie rollen. Wanneer volgende frequentietabellen onder de loep worden genomen komen er toch een aantal spraakmakende resultaten naar voren. Zo vindt meer dan de helft van de respondenten (55,8%) dat de BBC nauwelijks of zelfs helemaal niet bijdraagt tot een versterking van hun rol betreffende beleidsbepaling. Een gelijkaardig resultaat (48,7%) is vast te stellen wat betreft de controle van de beleidsuitvoering. Dit wijst erop dat de BBC voorlopig nog niet het gewenste effect heeft gehad. Hier zijn vele verschillende verklaringen mogelijk. De BBC is nog niet zo lang van kracht en net zoals alle veranderingen vereist dit de nodige tijd om succesvol geïmplementeerd te worden. Een andere benaderingswijze is weer deze van het kennisprobleem. Ook al gaven meer dan 81,7% van de respondenten te kennen over voldoende of (zeer) goede kennis te beschikken betreffende BBC, toch weerspiegelt zich dit niet in de resultaten. Is de BBC dan toch niet de geschikte tool om de beleidsbepalende en beleidscontroleerende rol te versterken of is de graad van inhoudelijke kennis het slachtoffer van zelfoverschatting?

Tabel 12.6: Roltoename door invoering BBC

		Bepalen van het beleid		Controle van de beleidsuitvoering	
		Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent
Valid	Helemaal niet	81	24,8	62	19,0
	Nauwelijks	101	31,0	97	29,7
	In redelijke mate	74	22,7	91	27,8
	In hoge mate	31	9,5	39	11,9
	In zeer hoge mate	8	2,5	9	2,8
	Geen mening	16	4,9	13	4,0
	Ik weet het niet	15	4,6	16	4,9
	Total	326	100,0	327	100,0
Missing	System	101		100	
	Total	427		427	

Uiteraard kunnen deze resultaten ook vanuit een ander oogpunt worden beschouwd. Respectievelijk 22,7% en 27,8% van de deelnemende raadsleden gaven te kennen dat hun rol inzake beleidsbepaling en controle van de beleidsuitvoering in redelijke mate was toegenomen. Voor 12% en 14,7% was deze toename zelfs in hoge of zeer hoge mate. Deze resultaten laten het beste verhoppen en tonen aan dat de BBC in sommige gevallen toch al het positief gewenst effect teweeg heeft gebracht. Opvallend is ook dat in beide gevallen 9,5% en 8,9% van de respondenten voor de optie '*geen mening/ik weet het*' niet koos. Dit toont nog maar eens aan dat het te vroeg is om conclusies te trekken wat betreft het succes van de BBC.

Tot slot wordt bekeken hoe de BBC invloed uitoefent op de positie van de gemeenteraad. Logischerwijs zouden de resultaten gelijkenissen moeten vertonen met voorgaande resultaten. Een sterkere positie van de gemeenteraad zou immers hand in hand moeten gaan met een versterking van de individuele rollen van de raadsleden.

Tabel 12.7: BBC zorgt voor een versterking van de gemeenteraad

		Bepalen van het beleid		Controleren van de beleidsuitvoering	
		Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent
Valid	Helemaal niet akkoord	24	7,3	24	7,3
	Eerder niet akkoord	62	18,8	55	16,7
	Neutraal	71	21,6	66	20,1
	Eerder akkoord	119	36,2	124	37,7
	Helemaal akkoord	42	12,8	51	15,5
	Geen mening	2	,6	8	2,4
	Ik weet het niet	9	2,7	1	,3
	Total	329	100,0	329	100,0
Missing	System	98		98	
Total		427		427	

In tegenstelling tot wat verwacht werd is ongeveer de helft van de deelnemende raadsleden eerder of helemaal akkoord met de stellingen die bepalen dat de BBC bijdraagt tot een versterking van de gemeenteraad inzake het bepalen van het beleid (49%) en het controleren van het beleid (53,2%). Dit is af te leiden uit bovenstaande frequentietabellen. Deze resultaten zijn ietwat contradictorisch daar de helft van de respondenten te kennen gaven dat de BBC hun rol qua beleidsbepaling en controle van het beleid nauwelijks of helemaal niet deed toenemen. Dit kan erop wijzen dat de BBC voor meer transparantie heeft gezorgd wat betreft de budgetbesprekingen en dergelijke binnen de gemeenteraad, een stelling die later in deze verhandeling nog geanalyseerd wordt, maar dat de raadsleden individueel gezien niet (veel) meer inbreng hebben dan voorheen.

Respectievelijk 21,6% en 20,1% van de respondenten bleven neutraal in deze kwesties. Mogelijk willen deze personen zich nog niet te vroeg over een succes of mislukking uitspreken. In de categorie die zich eerder niet akkoord of helemaal niet akkoord verklaarden met deze stellingen kunnen er 26,1% en 24% van de deelnemende raadsleden worden ondergebracht. Ook al brengen deze resultaten een andere kijk op de invoering van BBC, toch kan weer eenzelfde conclusie getrokken worden. Namelijk dat het te vroeg is om reeds conclusies te trekken over het succes van de BBC.

Om toch een poging te doen om de tweede deelvraag te beantwoorden kan er gesteld worden dat de invoering van de BBC een licht positief effect heeft op de positie van de gemeenteraad in de verschillende politieke rollen. Zelfs wanneer de individuele rollen niet meteen versterkt werden is de algemene tendens toch positief. Om de positie van gemeenteraad nog verder te versterken is het dan ook belangrijk om toch die individuele rollen te laten toenemen. Dit vereist uiteraard de nodige tijd maar kan bewerkstelligt worden door het creëren van een groter draagvlak.

12.1.6. Meerjarenplan, budget en jaarrekening

Ter afsluiting van het hoofdstuk beschrijvende statistiek wordt er nog even dieper ingegaan op het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening. In het bijzonder het gebruik ervan door de raadsleden en het belang dat de raadsleden er aan hechten.

Het overgrote gedeelte van de respondenten vindt het in redelijke, hoge of zeer hoge mate belangrijk om van de aangereikte instrumenten gebruik te maken. Dit is te zien op de pie-charts in bijlage 3. De gevonden resultaten zijn niet verwonderlijk. Wanneer de implementatie van BBC succesvol wil zijn is er uiteraard ondersteuning, en dus een draagvlak, vereist voor de aangereikte instrumenten zoals het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening. Slechts enkelingen zijn van mening dat het gebruik van deze instrumenten nauwelijks of helemaal niet van belang is. Al lijkt het er wel op dat de jaarrekening op iets minder bijval kan rekenen dan het meerjarenplan en het budget. Nu wil het belang dat aan deze instrumenten gehecht wordt niet meteen iets zeggen over het daadwerkelijke gebruik ervan. Daarom wordt er in onderstaande bekeken of het gebruik van deze instrumenten in lijn ligt met wat de raadsleden als belangrijk bestempelen. In het geval van het meerjarenplan geeft 94,4% aan soms, vaak tot zeer vaak het meerjarenplan te raadplegen.

Voor het budget en de jaarrekening zijn dit respectievelijk 91,9% en 86,9%. Dit is in overeenstemming met wat eerder gevonden werd wat betreft het belang van deze instrumenten. Het komt ten goede van de invoering van BBC wanneer niet enkel het bewustzijn aanwezig is van het belang van zulke instrumenten maar dat ze ook echt gebruikt worden. Toch zijn er in alle drie de gevallen nog te veel raadsleden die de aangereikte instrumenten zelden of nooit gebruiken. Dit draagt niet bij tot een draagvlak van BBC en bemoeilijkt dan ook een succesvolle implementatie. Net zoals het volgen van opleidingen, hetzij intern of extern, is het raadplegen van deze instrumenten een noodzaak. Het niet raadplegen heeft als gevolg dat de raadsleden in kwestie, door een gebrek aan de nodige informatie, altijd achterop zullen lopen tijdens de gemeenteraden waar de belangrijke beslissingen worden genomen. Gemeentebesturen doen er dus goed aan om het gebruik te stimuleren.

Tabel 12.8: Gebruik van de beleidsrapporten

		Meerjarenplan		Budget		Jaarrekening	
		Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent
Valid	Nooit	1	,3	5	1,5	5	1,5
	Zelden	15	4,6	19	5,8	35	10,6
	Soms	128	39,1	121	37,2	164	49,8
	Vaak	139	42,5	135	41,5	99	30,1
	Zeer vaak	42	12,8	43	13,2	2	,6
	Geen mening	1	,3	1	,3	1	,3
	Ik weet het niet	1	,3	1	,3	23	7,0
	Total	327	100,0	325	100,0	329	100,0
Missing	System	100		102		98	
Total		427		427		427	

12.2. Bivariate toetsing

Voor de hypothesetoetsing zijn er twee nieuwe variabelen afgeleid uit de resultaten. Een eerste variabele is het niveau van opleiding. De respondenten werden gevraagd hun hoogst behaalde diploma aan te geven. Op basis van deze antwoorden werd er een onderscheid gemaakt in drie categorieën. De deelnemers aan de enquête die master/licentiaat als antwoord gaven werden ondergebracht in de categorie 'Hoog niveau van opleiding', ook de respondenten die in de categorie 'Andere' een gelijkwaardig diploma aangaven behoren tot deze categorie. De overige respondenten werden ingedeeld in de groep 'Laag niveau van opleiding' om zo een dummyvariabele te creëren.

Tabel 12.9: Spreiding van diploma's (met n = 427)

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Geen diploma	2	,5	,5	,5
	Secundair onderwijs ASO	42	9,8	10,9	11,4
	Secundair onderwijs TSO	58	13,6	15,1	26,5
	Secundair onderwijs BSO	13	3,0	3,4	29,9
	Professionele Bachelor/Hoger onderwijs verkort type	132	30,9	34,3	64,2
	Lager onderwijs	9	2,1	2,3	66,5
	Master/licentiaat	112	26,2	29,1	95,6
	Andere	17	4,0	4,4	100,0
	Total	385	90,2	100,0	
Missing	System	42	9,8		
Total		427	100,0		

De tweede nieuwe variabele is een dummyvariabele die de respondenten verdeelt in de categorieën raadslid en uitvoerend mandataris. De deelnemers die aangaven de functie van schepen of burgemeester te bekleden behoren tot de tweede categorie, de overige behoren tot de eerste categorie.

12.2.1. Hypothese 1

Hoe hoger het niveau van opleiding, hoe beter de inhoudelijke kennis van BBC.

In deze hypothese wordt er getest of er een verband bestaat tussen het niveau van opleiding van een gemeenteraadslid en zijn/haar inhoudelijke kennis van BBC. Daar de BBC een ingewikkeld instrument is wordt hier verwacht dat iemand met een hogere graad van opleiding meer capaciteiten heeft om de BBC te verwerken. Er wordt dus een positief verband verwacht.

Tussen het opleidingsniveau en de inhoudelijke kennis van BBC bestaat er geen statistisch significant verband. De Chi-square van 5,909 met een P-waarde van 0,206 geeft de aanleiding tot deze vaststelling. De eerste hypothese kan dus verworpen worden. Een hoger niveau van opleiding heeft geen betere inhoudelijke kennis over BBC als gevolg.

12.2.2. Hypothese 2

Het volgen van interne opleidingen zorgt voor een betere inhoudelijke kennis van BBC.

Wanneer er een groter draagvlak bestaat voor BBC zal de invoering ervan ook succesvoller verlopen. Om een groter draagvlak te bereiken is het dan ook uitermate belangrijk dat de

raadsleden weten wat de BBC allemaal met zich mee brengt. Om de inhoudelijke kennis bij de gemeenteraadsleden te laten toenemen moeten er de nodige opleidingen aanwezig zijn. De gemeenten kunnen hier in voorzien door intern opleidingen aan te bieden. Hier wordt dan ook een positief verband verwacht tussen het volgen van opleidingen en de kennis die de raadsleden bezitten over BBC. De antwoordoptie 'Ik weet het niet' werd hier buiten beschouwing gelaten om het vaststellen van een eventueel verband mogelijk te maken.

Tabel 12.10: Inhoudelijke kennis * Interne opleidingen

		Interne opleidingen		Total
		Nee	Ja	
Inhoudelijke kennis	Slecht	2 2,1%	2 0,8%	4 1,1%
	Onvoldoende	25 26,6%	33 12,5%	58 16,2%
	Voldoende	44 46,8%	130 49,1%	174 48,5%
	Goed	20 21,3%	88 33,2%	108 30,1%
	Zeer goed	3 3,2%	12 4,5%	15 4,2%
Total		94 100,0%	265 100,0%	N = 359 100,0%

Chi-square: 13,417 df: 4 P-waarde: 0,009

Bovenstaande kruistabel geeft duidelijk weer dat de respondenten die een interne opleiding omtrent BBC volgden hun kennis van de BBC hoger inschatten. Er is dus een positief verband merkbaar tussen het volgen van opleidingen en de kennis van BBC. De Chi-square test bevestigt dat er wel degelijk een statistisch significant verband bestaat. De P-waarde 0,009 is namelijk kleiner dan het 0,05-niveau. Het volgen van interne opleidingen zorgt dus voor een betere inhoudelijke kennis van BBC. Op basis van de Chi-square test en de richting aangegeven door de kruistabel kan hypothese 2 aanvaard worden. Zoals verwacht heeft het volgen van opleidingen een positieve invloed op de inhoudelijke kennis van BBC. Betere kennis van de materie betreffende BBC zal het draagvlak vergroten voor een succesvolle implementatie van BBC.

12.2.3. Hypothese 3 & 4

Hypothese 3 en 4 worden in dezelfde paragraaf besproken omdat beiden op dezelfde theorie steunen. Eén van de doelen van het gemeentedecreet was om de beleidsbepalende en beleidscontroleerende rol van de gemeenteraad en zijn leden te versterken. Vooral voor de raadsleden zonder uitvoerend mandaat zouden de bepalingen in het decreet voor een toename in

beleidsbepaling en beleidscontrole moeten zorgen. Hier is reeds dieper op ingegaan tijdens het opstellen van het theoretisch kader.

Hypothese 3: De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de beleidsbepalende rol dan bij uitvoerende mandatarissen.

Tabel 12.12: Toename beleidsbepalende rol * Raadslid/Uitvoerend Mandaat

		Raadslid	Uitvoerend mandaat	Total
Toename beleidsbepalende rol door invoering BBC	Helemaal niet	73 32,2%	7 10,6%	80 27,3%
	Nauwelijks	83 36,6%	18 27,3%	101 34,5%
	In redelijke mate	52 22,9%	22 33,3%	74 25,3%
	In hoge mate	14 6,2%	16 24,2%	30 10,2%
	In zeer hoge mate	5 2,2%	3 4,5%	8 2,7%
Total		227 100,0%	66 100,0%	N = 293 100,0%

Chi-square: 29,524 df: 4 P-waarde: 0,000

Uit bovenstaande kruistabel kan worden afgeleid dat 62% van de uitvoerende mandatarissen aangeeft dat de invoering van BBC in redelijke, hoge of zeer hoge mate gezorgd heeft voor een toename in hun beleidsbepalende rol. Voor de gewone raadsleden bedraagt dit percentage slechts 31,4%. Hypothese 3 wordt hier alvast tegengesproken. De Chi-square test met een P-waarde van 0,000 bevestigt dat er een statistisch significant verband bestaat tussen de variabelen. Er kan dus gesteld worden dat de invoering van BBC bij de uitvoerende mandatarissen voor een grotere toename zorgt van de beleidsbepalende rol dan bij de gewone raadsleden. Dit resultaat is net het tegenovergestelde van de hypothese. Hypothese 3 wordt dan ook verworpen.

Hypothese 4: De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de controlerende rol dan bij uitvoerende mandatarissen.

In de onderstaande kruistabel worden er gelijkaardige resultaten gevonden zoals bij hypothese 4. Wederom bevestigt de Chi-square test dat de onderzochte variabelen statistisch afhankelijk zijn. Ook hier zorgt de invoering van BBC voor een grotere toename van de controlerende rol bij de uitvoerende mandatarissen dan bij de gewone raadsleden. Hypothese 4 kan dus niet aanvaard worden.

Tabel 12.13: Toename controlerende rol * Raadslid/Uitvoerend mandaat

		Raadslid	Uitvoerend mandaat	Total
Toename rol controle van beleidsuitvoering door invoering BBC	Helemaal niet	56 24,5%	5 7,5%	61 20,6%
	Nauwelijks	76 33,2%	21 31,3%	97 32,8%
	In redelijke mate	69 30,1%	21 31,3%	90 30,4%
	In hoge mate	23 10,0%	16 23,9%	39 13,2%
	In zeer hoge mate	5 2,2%	4 6,0%	9 3,0%
Total		229 100,0%	67 100,0%	N = 296 100,0%

Chi-square: 17,317 df: 4 P-waarde: 0,002

12.2.4. Hypothese 5

De bepalingen in het gemeentedecreet die moeten leiden tot een objectief bestuur zorgen ervoor dat de belangrijke beslissingen niet onttrokken worden aan de gewone raadsleden. De implementatie van BBC is zo'n belangrijke beslissing en deze beslissing zou dus volgens het gemeentedecreet vallen onder de bevoegdheid van de gemeenteraad. De veronderstelling dat de gewone raadsleden hierdoor een grotere invloed ervaren op de beslissingen wat betreft de invoering van BBC dan de uitvoerende mandatarissen steunt op deze theorie.

Gewone raadsleden ervaren een grotere invloed op de beslissingen betreffende de implementatie van BBC dan uitvoerende mandatarissen.

Uit de Chi-square test, 129,186 met P-waarde 0,000, blijkt dat er een zeer sterk statistisch significant verband bestaat tussen beide variabelen op het niveau van 0,01. Uit de kruistabel in bijlage 4 blijkt dat er een positief verband bestaat tussen het bekleden van een uitvoerend mandaat en de invloed die uitgeoefend wordt op de beslissingen wat betreft de invoering van BBC. De hypothese wordt dus tegengesproken en moet verworpen worden.

12.2.5. Hypothese 6

Het gemeentedecreet beoogt voor de gemeenten een grotere autonomie, dit zou een transparanter bestuur tot gevolg moeten hebben. Eén van de punten waar BBC voor staat is een grotere

transparantie van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad. De hypothese die op deze theorie steunt stelt dat de gewone raadsleden een grotere toename van transparantie zullen ervaren dan de uitvoerende mandatarissen.

De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de transparantie bij de budgetbesprekingen dan bij uitvoerende mandatarissen.

Net zoals bij de vorige hypothese wordt een zeer sterke statistische afhankelijkheid vastgesteld tussen de beide variabelen. De waarde van Chi-square bedraagt 20,614 met een P-waarde van 0,000. Opnieuw blijkt uit de kruistabel in bijlage 5 een positief verband tussen het bekleden van een uitvoerend mandaat en de transparantie die ervaren wordt bij budgetbesprekingen. De intentie van BBC om voor meer transparantie te zorgen heeft dus een groter effect op uitvoerende mandatarissen dan gewone raadsleden. Hypothese 6 is dus niet correct en wordt verworpen.

12.2.6. Hypothese 7

Raadsleden in de oppositie schatten de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad lager in.

Ter beoordeling van deze hypothese is er opnieuw een onderscheid nodig in twee deelhypothesen. Er wordt bekeken of het zetelen in de oppositie invloed heeft op de mate waarin BBC bijdraagt tot een versterking van de gemeenteraad. Het gaat hier zowel om het bepalen van het beleid als om het controleren van de beleidsuitvoering. Er wordt een verband verwacht waaruit blijkt dat respondenten uit de oppositie de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad lager inschatten dan hun collega's die in de meerderheid zetelen. Naar analogie met vorige hypothesen werden ook hier de antwoordopties 'geen mening' en 'ik weet het niet' weggelaten.

Deelhypothese: *Raadsleden in de oppositie schatten de bijdrage van BBC aan het bepalen van het beleid lager in.*

Het is zeker interessant om te onderzoeken of de verdeeldheid in een gemeenteraad invloed heeft op de invoering van een neutraal element zoals de BBC. Verwacht wordt dat de raadsleden die in de oppositie zetelen een de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad in het bepalen van het beleid minder zullen toeschrijven aan BBC dan hun collega's die in de meerderheid zetelen.

Zoals uit de kruistabellen en de Chi-square test blijkt is er sprake van een verband tussen de twee onderzochte variabelen. De P-waarde van 0,000 geeft aan dat het verband significant is op het niveau van 0,01. In de kruistabellen is te zien dat vooral de oppositie eerder niet of helemaal niet akkoord gaat met de stelling en dat voornamelijk de meerderheid eerder of helemaal akkoord gaat met de stelling.

Tabel 12.14: Bepalen van het beleid * Meerderheid/Oppositie

		Meerderheid	Oppositie	Total
Bepalen van het beleid	Helemaal niet akkoord	5 2,7%	19 14,5%	24 7,6%
	Eerder niet akkoord	28 15,1%	34 26,0%	62 19,6%
	Neutraal	44 23,7%	27 20,6%	71 22,4%
	Eerder akkoord	79 42,5%	39 29,8%	118 37,2%
	Helemaal akkoord	30 16,1%	12 9,2%	42 13,2%
	Total	186 100,0%	131 100,0%	N = 317 100,0%

Chi-square: 25,311 df: 8 P-waarde: 0,000

Raadsleden uit de oppositie schatten dus de bijdrage van BBC aan het bepalen van het beleid lager in. Er is dus een negatief, significant verband tussen de twee variabelen uit de deelhypothese.

Deelhypothese: *Raadsleden die zetelen in de oppositie schatten de bijdrage van BBC aan het controleren van het beleid lager in.*

Naar analogie met de vorige deelhypothese worden hier gelijkaardige resultaten verwacht. De kruistabel en Chi-square test bevestigen dit vermoeden. Het negatief verband tussen zetelen in de oppositie en de bijdrage die door de raadsleden aan BBC wordt toegewezen wat betreft het controleren van de beleidsuitvoering wordt hier bevestigd. De tweede deelhypothese blijkt dus ook correct.

Tabel 12.15: Controleren van de beleidsuitvoering * Meerderheid/Oppositie

		Meerderheid	Oppositie	Total
Controleren van de beleidsuitvoering	Helemaal niet akkoord	5 2,7%	19 14,5%	24 7,5%
	Eerder niet akkoord	23 12,2%	32 24,4%	55 17,2%
	Neutraal	40 21,3%	26 19,8%	66 20,7%
	Eerder akkoord	82 43,6%	41 31,3%	123 38,6%
	Helemaal akkoord	38 20,2%	13 9,9%	51 16,0%
	Total	188 100,0%	131 100,0%	N = 319 100,0%

Chi-square: 29,281 df: 4 P-waarde: 0,000

Na het toetsen van deze twee deelhypothesen is het mogelijk om ook hypothese 7 in zijn geheel te beoordelen. Er is een verband tussen zetelen in de oppositie en de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad. De richting van het verband is zoals verwacht negatief. Zetelen in de oppositie zorgt ervoor dat de bijdrage van BBC aan de positie van de gemeenteraad lager wordt ingeschat. Hypothese 7 kan aanvaard worden.

12.2.7. Hypothese 8

Raadsleden in de oppositie schatten de positieve invloed van BBC op de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad lager in.

Deze hypothese is tweeledig. Enerzijds wordt de invloed van BBC op de transparantie van de budgetbesprekingen onderzocht. Anderzijds wordt bekeken of de BBC invloed heeft op de kwaliteit van deze budgetbesprekingen. Aangezien de oppositie in vorige hypothesen de bijdrage of invloed van BBC lager inschatte dan de meerderheid worden er in dit geval geen andere resultaten verwacht.

Deelhypothese: *Raadsleden die zetelen in de oppositie schatten de invloed van BBC op de transparantie van de budgetbesprekingen lager in.*

Tabel 12.16: Transparantie budgetbesprekingen * Meerderheid/Oppositie

		Meerderheid	Oppositie	Total
Transparantie budgetbesprekingen gemeenteraad	Helemaal niet	8 4,8%	25 21,4%	33 11,6%
	Nauwelijks	27 16,2%	54 46,2%	81 28,5%
	In redelijke mate	68 40,7%	29 24,8%	97 34,2%
	In hoge mate	47 28,1%	8 6,8%	55 19,4%
	In zeer hoge mate	17 10,2%	1 0,9%	18 6,3%
	Total	167 100,0%	117 100,0%	N = 284 100,0%

Chi-square: 68,639 df:4 P-waarde: 0,000

Uit bovenstaande kruistabel blijkt dat ook hier een groot verschil aanwezig is tussen de meerderheid en oppositie. Waar 79% van de raadsleden uit de meerderheid aangeven dat er in redelijke, hoge of zeer hoge mate meer transparantie van de budgetbesprekingen is door invoering van BBC is dit bij de oppositie slechts 32,5%. Hieruit kan worden afgeleid dat de raadsleden uit de oppositie de invloed van BBC op de transparantie van de budgetbesprekingen lager inschatten dan de raadsleden die zetelen in de meerderheid. De P-waarde uit de Chi-square test geeft dan ook een significant verband aan tussen de variabelen. Er kan dus uitgesproken worden dat de deelhypothese correct is en aanvaard mag worden.

Deelhypothese: Raadsleden die zetelen in de oppositie schatten de invloed van BBC op de kwaliteit van de budgetbesprekingen lager in.

In deze deelhypothese zouden de resultaten in de lijn van de vorige deelhypothese moeten liggen. Ook hier wordt er in onderstaande kruistabel vastgesteld dat 71% van de raadsleden uit de meerderheid vinden dat BBC zorgt voor een hogere kwaliteit van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad. Dit staat tegenover 31,6% van hun collega's uit de oppositie die deze mening delen. De Chi-square test leert ons dat er een statistisch significant verband bestaat tussen de twee variabelen, dit op een niveau van 0,01. Het vermoeden dat de oppositie vindt dat BBC niet voor een hogere kwaliteit zorgt van de budgetbesprekingen wordt hier bevestigd. Deze deelhypothese is dus correct mag aanvaard worden.

Tabel 12.17: Kwaliteit budgetbesprekingen * Meerderheid/Oppositie

		Meerderheid	Oppositie	Total
Kwaliteit budgetbesprekingen gemeenteraad	Helemaal niet	13 7,9%	30 25,6%	43 15,2%
	Nauwelijks	35 21,2%	50 42,7%	85 30,1%
	In redelijke mate	58 35,2%	28 23,9%	86 30,5%
	In hoge mate	47 28,5%	7 6,0%	54 19,1%
	In zeer hoge mate	12 7,3%	2 1,7%	14 5,0%
	Total	165 100,0%	117 100,0%	N = 282 100,0%

Chi-square: 49,881 df: 4 P-waarde: 0,000

Uit de resultaten van de twee deelhypothesen kan geconcludeerd worden dat ook hypothese 8 aanvaard mag worden. Er is een verband vastgesteld tussen het zetelen in de oppositie en de invloed van BBC op de budgetbesprekingen. Zoals verwacht vinden raadsleden uit de oppositie niet ,of in mindere mate dan hun tegenhangers in de meerderheid, dat BBC zorgt voor meer transparantie van de budgetbesprekingen enerzijds, en een hogere kwaliteit van de budgetbesprekingen anderzijds.

12.2.8. Hypothese 9

Raadsleden in de oppositie gaan de kwaliteit van gegevens in de verplichte rapporten minder goed beoordelen.

Om deze laatste hypothese te verhelderen is het nodig om even te duiden welke de verplichte rapporten zijn. Het gaat hier om het meerjarenplan, het budget, de jaarrekening en de boekhouding. Alle hypothesen waarin het zetelen in de oppositie een variabele was hebben voorlopig resultaten voortgebracht die vergelijkbaar zijn. In hypothese 9 wordt dan ook verwacht dat dit niet anders zal zijn. Onderstaande kruistabel geeft aan dat slechts 3,6% van de respondenten uit de meerderheid de gegevens in de verplichte rapporten nauwelijks of helemaal niet van goede kwaliteit vond. Het aandeel van de respondenten uit de oppositie die deze gegevens in de verplichte rapporten nauwelijks of helemaal niet van goede kwaliteit vonden bedraagt aanzienlijk meer, namelijk 26,7%. De P-waarde (0,000) uit de Chi-square test bevestigt dat er een verband is tussen beide variabelen op het significantieniveau van 0,01. Zoals uit de kruistabel blijkt heeft dit verband een negatieve richting. Er kan dus gesteld worden dat raadsleden die zetelen in

de oppositie de kwaliteit van gegevens in de verplichte rapporten consequent minder goed gaan beoordelen. Hypothese 9 blijkt dus correct en mag aanvaard worden.

Tabel 12.18: Kwaliteit verplichte rapporten * Meerderheid/Oppositie

		Meerderheid	Oppositie	Total
Kwaliteit verplichte rapporten	Helemaal niet	1 0,6%	10 8,6%	11 3,9%
	Nauwelijks	5 3,0%	21 18,1%	26 9,1%
	In redelijke mate	44 26,0%	61 52,6%	105 36,8%
	In hoge mate	82 48,5%	23 19,8%	105 36,8%
	In zeer hoge mate	37 21,9%	1 0,9%	38 13,3%
Total		169 100,0%	116 100,0%	N = 285 100,0%

Chi-square: 80,135 df: 4 P-waarde: 0,000

12.3. Multivariate toetsing

In deze laatste paragraaf worden er nog regressiemodellen opgesteld om de invloed van verschillende onafhankelijke variabelen te onderzoeken op de afhankelijke variabelen uit de bivariate toetsing.

De onafhankelijke variabelen bestaan uit 3 groepen. Ten eerste zijn er de persoonlijke kenmerken. Deze bestaan uit: grootte van gemeente naar inwonersaantal; geslacht; leeftijd; ervaring; meerderheid/oppositie; niveau van opleiding en raadslid/uitvoerend mandaat. De tweede groep bestaat uit activiteiten zoals het al dan niet volgen van opleidingen. De derde en laatste groep bestaat uit variabelen die het gebruik en de functies van de verschillende beleidsrapporten weerspiegelen.

Met behulp van SPSS werd een stapsgewijze meervoudige lineaire regressie uitgevoerd. Dit zorgt ervoor dat de onafhankelijke variabelen die geen of een verwaarloosbare invloed hebben op de afhankelijke variabele niet worden opgenomen in het regressiemodel. De onafhankelijke variabelen die wel in het model worden opgenomen worden toegevoegd op basis van hun relatieve invloed op de afhankelijke variabele.

12.3.1. Inhoudelijke kennis

Een eerste afhankelijke variabele die multivariaat getoetst wordt is inhoudelijke kennis. Deze variabele heeft betrekking op hypothese 1 en 2. Na het uitvoeren van de regressie in SPSS werden er twee onafhankelijke variabelen weerhouden. Het raadplegen van het budget en de mate waarin het meerjarenplan toelaat het beleid te beoordelen hebben een positieve invloed op de inhoudelijke kennis van BBC bij raadsleden. De R Square in tabel 12.19 geeft aan dat deze twee variabelen samen 21,9% van de variantie in inhoudelijke kennis verklaren. Afzonderlijk verklaren het gebruik maken van het budget 18,2% en de beleidsfunctie van het meerjarenplan 3,7% van de variantie.

De grote verklarende waarde van het raadplegen van het budget is mogelijk toe te schrijven aan het feit dat de prioritaire beleidsdoelstellingen van dat jaar uit het meerjarenplan in het budget gekoppeld worden aan de actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten. Het raadplegen van het budget helpt de gemeenteraadsleden dus om op de hoogte te blijven van de activiteiten omtrent BBC in de eigen gemeente. Verder draagt het meerjarenplan bij tot een betere inhoudelijke kennis wanneer het een goed overzicht biedt van het gevoerde beleid.

In hypothese 1 werd er geen verband vastgesteld tussen het niveau van opleiding en de inhoudelijke kennis. Het niveau van opleiding werd dan ook zoals verwacht niet in het model opgenomen. Opvallend is wel dat het verband tussen het volgen van opleidingen en inhoudelijke kennis, zoals gevonden in hypothese 2, niet weerspiegeld wordt in het regressiemodel.

Tabel: 12.19: Afhankelijke variabele: Inhoudelijke kennis

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,427 ^a	,182	,178	,718
2	,467 ^b	,219	,210	,704

a. Predictors: (Constant), GebruikBudget

b. Predictors: (Constant), GebruikBudget, BeleidsfunctieMeerjarenplan

Het bijbehorende meervoudig regressiemodel ziet er als volgt uit:

Inhoudelijke kennis = 1,308 (0,000) + 0,376 * GebruikBudget (0,000) + 0,168 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,003)

Tussen haakjes bevindt zich telkens de P-waarde van de parameters. Zoals het model aangeeft zijn de partiële regressiecoëfficiënten allen statistisch significant op het 0,01-niveau.

12.3.2. Toename beleidsbepalende rol

In tabel 12.20 geeft de determinatiecoëfficiënt R Square aan dat de 3 onafhankelijke variabelen samen 40,4% van de variantie in de toename van de beleidsbepalende rol verklaren. Afzonderlijk bekeken verklaart de beleidsfunctie van het meerjarenplan 31,5% van deze variantie. De beleidsfunctie van de boekhouding en ervaring verklaren respectievelijk 6,1% en 2,8%. Het grote aandeel van de beleidsfunctie van het meerjarenplan is niet verrassend. Het meerjarenplan weerspiegelt de belangrijkste politieke voornemens en de verwachte financiële ontwikkelingen. De goedkeuring van dit meerjarenplan is een exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad, wat dan ook moet resulteren in de toename van de beleidsbepalende rol. Deze afhankelijke variabele wordt gebruikt in hypothese 3. Het verband tussen het al dan niet een uitvoerend mandaat bekleden en een toename van de beleidsbepalende rol van de raadsleden is niet zichtbaar in het model.

Tabel 12.20: Afhankelijke variabele: Toename beleidsbepalende rol

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,561 ^a	,315	,311	,837
2	,613 ^b	,376	,369	,801
3	,636 ^c	,404	,394	,785

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding, Ervaring

Het bijbehorende meervoudig regressiemodel ziet er als volgt uit:

Toename beleidsbepalende rol = 0,030 (0,905) + 0,472 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,000) + 0,300 * BeleidsfunctieBoekhouding (0,000) – 0,017 * Ervaring (0,004)

Opvallend is de negatieve coëfficiënt van ervaring. Dit is mogelijk te verklaren doordat raadsleden met meer ervaring lange tijd een andere manier van werken gewoon zijn geweest en bijgevolg sceptischer zijn. Hierdoor kunnen ze niet zo veranderingsgezind zijn en eventueel minder vlot de overgang hebben gemaakt naar BBC. Ook hier zijn de partiële regressiecoëfficiënten significant op het niveau van 0,01.

12.3.3. Toename controlerende rol

Tabel 12.21 geeft de determinatiecoëfficiënten weer voor dezelfde 3 onafhankelijke variabelen als in de vorige paragraaf. In dit geval is de afhankelijke variabele de toename van de controlerende rol. Er worden gelijkaardige resultaten gevonden. Opnieuw is dit weinig verrassend. De beleidsrapporten van BBC moesten er ook voor zorgen dat het evalueren van het beleid mogelijk werd, niet enkel achteraf maar ook tijdens de beleidsuitvoering is een controlerende rol noodzakelijk. Het verband tussen deze afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabele raadslid/uitvoerend mandaat, dat gevonden werd in hypothese 4, is niet terug te vinden in het regressiemodel.

Tabel 12.21: Afhankelijke variabele: Toename controlerende rol

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,536 ^a	,287	,283	,874
2	,602 ^b	,362	,355	,829
3	,635 ^c	,403	,393	,805

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding, Ervaring

Volgend regressiemodel hoort bij tabel 12.21:

Toename controlerende rol = 0,246 (0,329) + 0,431 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,000) + 0,342 + BeleidsfunctieBoekhouding (0,000) – 0.021 * Ervaring (0,001)

De coëfficiënt van ervaring is om dezelfde reden als in 12.3.2 negatief. Opnieuw zijn alle partiële regressiecoëfficiënten statistisch significant op het niveau van 0,01.

12.3.4. Invloed op beslissingen

In het regressiemodel, met invloed op beslissingen betreffende BBC als afhankelijke variabele, werden vijf onafhankelijke variabelen opgenomen. Het betreft hier de beleidsfunctie van het meerjarenplan, raadslid of uitvoerend mandaat, meerderheid of oppositie, het gebruik van het meerjarenplan en het volgen van interne opleidingen. Samen verklaren deze variabelen 58% van de variantie bij de invloed op beslissingen. De beleidsfunctie van het meerjarenplan (35,8%) en gewoon raadslid of uitvoerend mandataris (13,3%) verklaren het grootste gedeelte van de variantie. De mate waarin het meerjarenplan in een gemeente toelaat om het gevoerde beleid te beoordelen heeft voor raadsleden gevolgen op de invloed die ze uitoefenen op de beslissingen. Het correct evalueren van beleid brengt dan mogelijke pijnpunten aan het licht waarvoor dan een oplossing kan worden gezocht. Een beter evaluatie-instrument leidt dus volgens het regressiemodel tot meer invloed op de beslissingen.

In hypothese 5 werd een significant verband vastgesteld tussen het al dan niet bekleden van een uitvoerend mandaat en de invloed op beslissingen. Er werd gevonden dat vooral de uitvoerende mandatarissen een grotere invloed hadden op de beslissingen. Het regressiemodel neemt deze variabele op en bevestigt het verband en tevens de richting van dit verband. Dit bevestigt nogmaals dat BBC nog niet altijd de gewenste effecten bereikt. Zoals eerder gesteld in de analyse van hypothese 5 is het de bedoeling van het gemeentedecreet dat belangrijke beslissingen niet onttrokken worden aan de gewone raadsleden.

Tabel 12.22: Afhankelijke variabele: Invloed op beslissingen betreffende BBC

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,598 ^a	,358	,354	,998
2	,701 ^b	,491	,486	,890
3	,731 ^c	,535	,527	,854
4	,749 ^d	,560	,551	,832
5	,762 ^e	,580	,569	,816

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Raadslid/Uitvoerend mandaat

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Raadslid/ Uitvoerend mandaat, Meerderheid/Oppositie

d. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Raadslid/ Uitvoerend mandaat, Meerderheid/Oppositie, GebruikMeerjarenplan

e. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Raadslid/Uitvoerend mandaat, Meerderheid/Oppositie, GebruikMeerjarenplan, Interne opleidingen

$$\text{Invloed op beslissingen} = -1,533 (0,008) + 0,384 * \text{BeleidsfunctieMeerjarenplan} (0,000) + 0,714 * \text{Raadslid/Uitvoerend mandaat} (0,000) + 0,680 * \text{Meerderheid/Oppositie} (0,000) + 0,279 * \text{GebruikMeerjarenplan} (0,001) + 0,424 * \text{Interne opleidingen} (0,004)$$

Net zoals in vorige regressiemodellen zijn de partiële regressiecoëfficiënten significant op het 0,01-niveau. De coëfficiënten van de laatste drie onafhankelijke variabelen zijn weinig verrassend positief. Het zetelen in de meerderheid brengt door het meerderheid/minderheidsdenken in gemeenteraden een grotere invloed op beslissingen met zich mee. Het raadplegen van het meerjarenplan draagt bij aan de kennis van de prioritaire beleidsdoelstellingen waardoor raadsleden zich sneller kunnen mengen in het beslissingsproces. Verder zorgt het volgen van interne opleidingen tot een betere kennis van BBC. Raadsleden met een betere kennis van BBC worden mogelijk sneller in het beslissingsproces betrokken.

12.3.5. Transparantie budgetbesprekingen

De transparantie van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad door invoering van BBC is afhankelijk van zes onafhankelijke variabelen. De beleidsfuncties van het meerjarenplan, de boekhouding, het budget en de jaarrekening maken hier deel van uit. Verder hebben ervaring en meerderheid of oppositie ook invloed op de transparantie die BBC bijdraagt aan de budgetbesprekingen. Samen verklaren deze variabelen 60,1% van de variantie in transparantie. Voornamelijk de mate waarin de boekhouding en het meerjarenplan in een gemeente toelaten om het gevoerde beleid te beoordelen zorgt voor een grotere transparantie van de budgetbesprekingen. Ze verklaren elk respectievelijk 42,5% en 10,5% van de variantie. De nieuwe boekhouding zorgt ervoor dat zowel budgettaire als algemene boekingen op hetzelfde systeem zullen worden geënt, dit zorgt voor een duidelijker overzicht van het gevoerde beleid en leidt zo tot transparantere budgetbesprekingen. De invloed van de beleidsfunctie van het meerjarenplan kan mogelijk verklaard worden doordat de prioritaire beleidsdoelstellingen uit het meerjarenplan bij het opstellen van het budget gekoppeld worden aan de actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten.

Transparantie wordt als afhankelijke variabele gebruikt in zowel hypothese 6 als in de eerste deelhypothese van hypothese 8. In hypothese 6 werd er een verband gevonden met de variabele raadslid of uitvoerend mandaat. De deelhypothese uit hypothese 8 bracht een verband aan het licht met het zetelen in meerderheid of oppositie. Enkel de variabele meerderheid/oppositie werd ook in het model opgenomen. Deze variabele bevestigt ook dat raadsleden die zetelen in de meerderheid de positieve invloed van BBC op de transparantie van de budgetbesprekingen hoger inschatten.

Tabel 12.23: Afhankelijke variabele: transparantie budgetbesprekingen

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,652 ^a	,425	,422	,836
2	,728 ^b	,530	,525	,758
3	,745 ^c	,555	,547	,740
4	,759 ^d	,576	,567	,724
5	,767 ^e	,589	,578	,715
6	,775 ^f	,601	,588	,706

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBudget

d. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBudget, Ervaring

e. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBudget, Ervaring, BeleidsfunctieJaarrekening

f. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBudget, Ervaring, BeleidsfunctieJaarrekening, Meerderheid/Oppositie

Transparantie budgetbesprekingen = -0,398 (0,129) + 0,345 * BeleidsfunctieBoekhouding (0,000) + 0,193 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,037) + 0,231 * BeleidsfunctieBudget (0,011) – 0,018 * Ervaring (0,001) + 0,230 * BeleidsfunctieJaarrekening (0,020) + 0,297 * Meerderheid/Oppositie (0,021)

In tegenstelling tot voorgaande regressiemodellen zijn de partiële regressiecoëfficiënten hier maar significant op het niveau van 0,05. Dit is wel nog steeds in overeenstemming met het vooropgestelde significantieniveau. Wederom is de coëfficiënt van ervaring om dezelfde reden als in 12.3.2 negatief. Ook de mate waarin het budget en de jaarrekening hun beleidsfunctie vervullen heeft een positieve invloed op de transparantie van de budgetbesprekingen. De jaarrekening bevat namelijk uitgebreide informatie wat betreft de realisatie van de prioritaire beleidsdoelstellingen en met het budget geeft de raad haar goedkeuring voor de belangrijkste beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties voor een bepaald jaar.

12.3.6. Kwaliteit budgetbesprekingen

Hypothese 8 bestaat uit twee deelhypothesen. De kwaliteit van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad door invoering van BBC speelt de afhankelijke variabele in de tweede deelhypothese. Er werd een significant verband gevonden tussen deze afhankelijke variabele en het zetelen in meerderheid of oppositie. In tegenstelling paragraaf 12.3.5, waar de eerste deelhypothese van hypothese 8 van toepassing was, werd de onafhankelijke variabele meerderheid/oppositie niet opgenomen in onderstaand regressiemodel. Het zijn opnieuw de beleidsfuncties van het meerjarenplan, de boekhouding en de jaarrekening die opgenomen worden

in het model. Ervaring heeft ook een invloed op de kwaliteit van de budgetbesprekingen net zoals de nieuwe variabelen: niveau van opleiding en het gebruik van de jaarrekening. Alle variabelen samen verklaren 53% van de variantie in de kwaliteit van budgetbesprekingen door invoering van BBC. Het grootste deel van de variantie is net zoals in 12.3.5 te verklaren door de beleidsfuncties van de boekhouding en het meerjarenplan.

Tabel 12.24: Afhankelijke variabele: Kwaliteit budgetbesprekingen

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,628 ^a	,395	,392	,864
2	,675 ^b	,455	,449	,822
3	,697 ^c	,486	,478	,800
4	,710 ^d	,504	,494	,788
5	,719 ^e	,517	,504	,780
6	,728 ^f	,530	,515	,771

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring

d. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, GebruikJaarrekening

e. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, GebruikJaarrekening, Niveau van opleiding

f. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieBoekhouding, BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, GebruikJaarrekening, Niveau van opleiding, BeleidsfunctieJaarrekening

Kwaliteit Budgetbesprekingen = 0,298 (0,353) + 0,470 * BeleidsfunctieBoekhouding (0,000) + 0,326 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,000) - 0,019 * Ervaring (0,002) - 0,144 * GebruikJaarrekening (0,005) - 0,284 * Niveau van opleiding (0,019) + 0,235 * BeleidsfunctieJaarrekening (0,026)

Het is opvallend dat er in bovenstaand regressiemodel drie van de variabelen een negatieve coëfficiënt bezitten. De negatieve invloed van ervaring werd reeds in paragraaf 12.3.2 verklaard, maar de negatieve coëfficiënten van het gebruik van de jaarrekening en het niveau van opleiding zijn nieuw. De redenen hiervoor zijn niet meteen duidelijk en geven dan ook aanleiding to verder onderzoek. In 12.3.5 werd al aangehaald waarom de beleidsfunctie van de jaarrekening wel een positieve regressiecoëfficiënt heeft. Wederom voldoen alle P-waarden van de partiële regressiecoëfficiënten aan de vereiste van het 0,05-niveau.

12.3.7. Sterkere positie van de gemeenteraad: bepalen van het beleid

Een sterkere positie van de gemeenteraad op het vlak van het bepalen van het beleid door invoering van BBC is afhankelijk van de beleidsfuncties van het meerjarenplan en boekhouding, ervaring, niveau van opleiding, raadslid of uitvoerend mandaat en meerderheid of oppositie. Deze

zes onafhankelijke variabelen verklaren samen 40% van de variantie in de bijdrage van BBC aan een versterking van de gemeenteraad op het gebied van beleidsbepaling. Net zoals bij het toenemen van de beleidsbepalende rol van een raadslid is de beleidsfunctie van het meerjarenplan de belangrijkste verklarende onafhankelijke variabele. 25,3% van de variantie wordt door deze variabele verklaard. De variabele beleidsfunctie van het meerjarenplan weerspiegelt hier de mate waarin het meerjarenplan een goed zicht biedt op het gevoerde beleid. Omdat de goedkeuring van dit meerjarenplan een exclusieve bevoegdheid is van de gemeenteraad, resulteert een betere beoordeling van het meerjarenplan dan ook in een sterkere beleidsbepalende positie van de gemeenteraad.

De afhankelijke variabele in deze paragraaf heeft betrekking op de eerste deelhypothese uit hypothese 7. Het daar vastgestelde verband met meerderheid/oppositie wordt hier bevestigd. Meerderheid/oppositie wordt opgenomen door het model. Ook de richting van het verband is in overeenstemming met de deelhypothese, in de meerderheid zetelen zorgt ervoor dat de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad hoger wordt ingeschat dan door raadsleden uit de oppositie.

Tabel 12.25: Afhankelijke variabele: Beleidsbepalende positie van de gemeenteraad

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,503 ^a	,253	,249	1,015
2	,555 ^b	,308	,301	,979
3	,589 ^c	,347	,336	,954
4	,607 ^d	,368	,354	,941
5	,619 ^e	,384	,367	,932
6	,632 ^f	,400	,380	,922

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding

d. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding, BeleidsfunctieBoekhouding

e. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding, BeleidsfunctieBoekhouding, Raadslid/Uitvoerend mandaat

f. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding, BeleidsfunctieBoekhouding, Raadslid/Uitvoerend mandaat, Meerderheid/Oppositie

Beleidsbepalende positie = 1,157 (0,000) + 0,497 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,000) – 0,024 * Ervaring (0,001) – 0,405 * Niveau van opleiding (0,005) + 0,219 * BeleidsfunctieBoekhouding (0,012) – 0,510 * Raadslid/Uitvoerend Mandaat (0,006) + 0,392 * Meerderheid/Oppositie (0,027)

In dit regressiemodel is het vooral de variabele raadslid of uitvoerend mandaat die met nieuwe informatie naar voren komt. De bedoeling van BBC is om de beleidsbepalende en –controlerende positie van de gemeenteraad te versterken. Dit komt dan ook tot uiting door de negatieve

regressiecoëfficiënt van de betrokken variabele in dit model. Het zijn voornamelijk de gewone raadsleden die vinden dat BBC bijdraagt aan een sterkere beleidsbepalende positie. In tegenstelling tot de beleidsbepalende en –controlerende rol die de raadsleden individueel spelen heeft BBC hier wel het gewenste effect. Alle andere variabelen kwamen reeds in voorgaande paragrafen aan bod. De partiële regressiecoëfficiënten zijn opnieuw significant op het niveau van 0,05.

12.3.8. Sterkere positie van de gemeenteraad: controleren van de beleidsuitvoering

Ook in dit geval worden er zes onafhankelijke variabelen opgenomen in het model die samen 40,1% van de variantie verklaren. De beleidsfunctie van het meerjarenplan is opnieuw de variabele die het grootste deel van de variantie verklaart (28,3%). Omdat de beleidsrapporten van BBC na en ook tijdens de beleidsuitvoering als evaluatie-instrument dienst moeten doen, resulteert een goed meerjarenplan dan ook in een versterking van de controlerende positie van de gemeenteraad. Het is verrassend dat in tegenstelling tot paragraaf 12.3.7 de variabele meerderheid/oppositie niet in dit model wordt opgenomen. Het verband dat werd vastgesteld in de tweede deelhypothese uit hypothese 7 kan hier dus niet worden bevestigd.

Tabel 12.26: Afhankelijke variabele: Controlerende positie van de gemeenteraad

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,532 ^a	,283	,280	,994
2	,569 ^b	,324	,317	,968
3	,593 ^c	,351	,341	,951
4	,608 ^d	,370	,356	,940
5	,621 ^e	,386	,369	,930
6	,633 ^f	,401	,382	,921

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding

d. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding, Leeftijd

e. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding, Leeftijd, BeleidsfunctieBudget

f. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, Ervaring, Niveau van opleiding, Leeftijd, BeleidsfunctieBudget, Raadslid/Uitvoerend mandaat

Controlerende positie = 0,441 (0,287) + 0,585 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,000) – 0,032 * Ervaring (0,000) – 0,321 * Niveau van opleiding (0,027) + 0,014 * Leeftijd (0,033) + 0,241 * BeleidsfunctieBudget (0,019) – 0,378 * Raadslid/Uitvoerend Mandaat (0,031)

In vergelijking met het regressiemodel uit 12.3.7 verdwijnt de variabele meerderheid/oppositie en verschijnt de variabele leeftijd. De positieve coëfficiënt van leeftijd is weliswaar te verwaarlozen.

Voor de overige variabelen geldt hetzelfde zoals in de voorgaande paragrafen. De P-waarden voldoen voor alle partiële regressiecoëfficiënten aan het vereiste significantieniveau van 0,05.

12.3.9. Kwaliteit beleidsrapporten

In deze laatste paragraaf van hoofdstuk 12 wordt de afhankelijke variabele uit hypothese 9 aan een multivariate toetsing onderworpen. Uit de bivariate toetsing bleek dat er een verband bestond tussen de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens in de beleidsrapporten en het zetelen in meerderheid of oppositie. Het regressiemodel bevestigt dat raadsleden uit de meerderheid de kwaliteit van de beleidsrapporten beter gaan beoordelen, dit heeft weer te maken met het meerderheid/minderheidsdenken in de gemeenteraad. Naast meerderheid/oppositie worden ook nog de beoordelingen van de beleidsfuncties van het meerjarenplan en de boekhouding en het gebruik van jaarrekening opgenomen in het model. Deze variabelen verklaren 46,1% van de variantie in de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsrapporten. De twee variabelen met de grootste verklarende waarde zijn niet toevallig gerelateerd aan twee van deze beleidsrapporten. De mate waarin het meerjarenplan en de boekhouding een duidelijk overzicht bieden van het gevoerde beleid weerspiegelt zich dan ook in de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsrapporten.

Tabel 12.27: Afhankelijke variabele: Kwaliteit beleidsrapporten

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,568 ^a	,323	,319	,804
2	,639 ^b	,408	,402	,754
3	,669 ^c	,448	,439	,730
4	,679 ^d	,461	,449	,723

a. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan

b. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding

c. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding, Meerderheid/Oppositie

d. Predictors: (Constant), BeleidsfunctieMeerjarenplan, BeleidsfunctieBoekhouding, Meerderheid/Oppositie, GebruikJaarrekening

Kwaliteit rapporten = 1,489 (0,000) + 0,303 * BeleidsfunctieMeerjarenplan (0,000) + 0,358 * BeleidsfunctieBoekhouding (0,000) + 0,443 * Meerderheid/Oppositie (0,001) – 0,097 * GebruikJaarrekening (0,038)

De negatieve coëfficiënt van het gebruik van de jaarrekening is verwaarloosbaar. Ook in dit laatste regressiemodel zijn alle coëfficiënten significant op het vooropgestelde 0,05-niveau.

13. Conclusies

In dit laatste hoofdstuk worden de belangrijkste en meest opvallende resultaten die door het onderzoek aan het licht zijn gekomen besproken. Hiervoor wordt zowel een beroep gedaan op de resultaten uit de beschrijvende statistiek als op de resultaten die de hypothesetoetsing heeft opgeleverd. Verder wordt er ook nog gebruikt gemaakt van verschillende regressiemodellen. Aan de hand van deze resultaten zullen er conclusies geformuleerd worden waarmee de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen zo goed mogelijk beantwoord worden. Om te beginnen geeft tabel 13.1 een overzicht van de hypothesen, zowel bivariaat als multivariaat getoetst, en de resultaten. Een + indiceert dat de hypothese aanvaard werd, een – betekent dat een tegengesteld verband werd gevonden. Bij een 0 kon geen verband worden vastgesteld. De derde kolom in de overzichtstabel geeft de resultaten van de bivariate toetsing weer, de vierde kolom deze van de multivariate toetsing. Vervolgens worden er per onderdeel de bevindingen gegeven. Als laatste worden de centrale onderzoeksvraag en deelvragen beantwoord.

Tabel 13.1: Overzicht hypothesen

Hypothese 1	<i>Hoe hoger het niveau van opleiding, hoe beter de inhoudelijke kennis van BBC.</i>	0	0
Hypothese 2	<i>Het volgen van opleidingen zorgt voor een betere inhoudelijke kennis van BBC.</i>	+	0
Hypothese 3	<i>De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de beleidsbepalende rol dan bij uitvoerende mandatarissen.</i>	-	0
Hypothese 4	<i>De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de controlerende rol dan bij uitvoerende mandatarissen.</i>	-	0
Hypothese 5	<i>Gewone raadsleden ervaren een grotere invloed op de beslissingen betreffende de implementatie van BBC dan uitvoerende mandatarissen.</i>	-	-
Hypothese 6	<i>De invoering van BBC zorgt bij gewone raadsleden voor een grotere toename van de transparantie in het bestuur dan bij uitvoerende mandatarissen.</i>	-	0
Hypothese 7	<i>Raadsleden in de oppositie schatten de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad lager in.</i>	+	0
Hypothese 8	<i>Raadsleden in de oppositie schatten de positieve invloed van BBC op de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad lager in.</i>	+	0
Hypothese 9	<i>Raadsleden in de oppositie gaan de kwaliteit van gegevens in de verplichte rapporten minder goed beoordelen.</i>	+	+

13.1. Inhoudelijke kennis

81,7% van de respondenten gaven te kennen hun kennis wat betreft de inhoud van de BBC minstens als voldoende te beschouwen. Zoals eerder aangehaald is dit opvallend door de tegenstelling met het praktijkprobleem dat bij de start van het onderzoek werd vooropgesteld. Dit praktijkprobleem kwam tot uiting in een kennisprobleem, de kennis van het gemiddelde gemeenteraadslid in dit onderwerp werd in twijfel getrokken. Een eventuele verklaring voor deze resultaten is het feit dat raadsleden die minder afweten van BBC de enquête mogelijk links hebben laten liggen.

Verder kon er uit hypothese 1 worden afgeleid dat er geen statistisch significant verband bestaat tussen het niveau van opleiding van een raadslid en zijn of haar inhoudelijke kennis van BBC. Raadsleden die van een hoger niveau van opleiding hebben genoten blijken niet over een grotere

inhoudelijke kennis te beschikken. Wel bevestigt de bivariate toetsing van hypothese 2 dat het volgen van interne opleidingen een positieve invloed heeft op de kennis van de raadsleden.

Uit de multivariate toetsing blijkt dat ook het raadplegen van budget een grote positieve invloed heeft op de inhoudelijke kennis. Dit is mogelijk toe te schrijven aan het feit dat de prioritaire beleidsdoelstellingen van dat jaar uit het meerjarenplan in het budget gekoppeld worden aan de actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten. Het raadplegen van het budget helpt de gemeenteraadsleden dus om op de hoogte te blijven van de activiteiten omtrent BBC in de eigen gemeente.

13.2. Betrokkenheid bij de voorbereiding & invloed op beslissingen

Deze paragraaf heeft betrekking op één van de kleinere deelvragen. Hebben de gemeenteraadsleden mee kunnen beslissen over de implementatie van BBC?

Kort samengevat komt het er op neer dat meer dan de helft van de respondenten aangaven dat ze nauwelijks of zelfs helemaal niet betrokken waren bij de voorbereiding tot invoering van BBC en dat ze nauwelijks of helemaal geen invloed hebben gehad op de beslissingen betreffende de implementatie. Laat dit nu net één van de punten zijn waar BBC en het gemeentedecreet vooruitgang in willen zien. Elk gemeenteraadslid moet mee het beleid kunnen bepalen. Op basis van deze resultaten heeft BBC zijn doel alvast nog niet bereikt.

Uit hypothese 5 blijkt wel dat er op het vlak van invloed op beslissingen een onderscheid bestaat tussen uitvoerende mandatarissen en gewone raadsleden. In tegenstelling tot de bepalingen in het gemeentedecreet, die stellen dat belangrijke beslissingen vallen onder de bevoegdheid van de gemeenteraad, ervaren raadsleden die een uitvoerend mandaat bekleden meer invloed op de beslissingen wat betreft de implementatie van BBC dan de gewone raadsleden. Ook hier is de intentie van BBC en bij uitbreiding het gemeentedecreet om voornamelijk de gewone raadsleden een stem te geven die gehoord wordt. Maar voorlopig bereikt de invoering van BBC een tegengesteld effect en zien de uitvoerende mandatarissen hun invloed toenemen.

Volgens het meervoudig regressiemodel uit 12.3.4 speelt de mate waarin het meerjarenplan in een gemeente toelaat om het gevoerde beleid te beoordelen een grote rol voor raadsleden bij het nemen van beslissingen. Het correct evalueren van beleid met behulp van het meerjarenplan brengt mogelijke pijnpunten aan het licht waarvoor een oplossing kan worden gezocht. Een beter evaluatie-instrument leidt dus volgens het regressiemodel tot meer invloed op de beslissingen.

13.3. Interne & externe begeleiding

Twee andere kleine deelvragen kunnen hier beantwoord worden. Werden er intern reeds opleidingen of infosessies gegeven over BBC? Is er voor de gemeenten een vorm van externe begeleiding?

Uit het onderzoek blijkt dat in 69% van de gevallen reeds interne opleidingen werden gevolgd, voor externe opleidingen ligt dit percentage met 52,5% opmerkelijk lager. Wel is het zo dat de gevolgde opleidingen in beide gevallen voor meer dan drievierde van de respondenten in redelijke tot zeer hoge mate een meerwaarde bood. Om een groter draagvlak voor BBC te bekomen is het dan ook noodzakelijk om zelf als gemeente in zulke opleidingen te voorzien. Dit wordt bevestigd door hypothese 2, de inhoudelijke kennis van raadsleden neemt toe door het volgen van interne opleidingen. Dat deze opleidingen nuttig zijn wordt door meer dan drievierde van de respondenten bevestigd. Het is dan ook de taak van gemeenten om ervoor te zorgen dat al de gemeenteraadsleden, zowel in de meerderheid als in de oppositie, deze interne opleidingen volgen. Een mogelijke oplossing voor deze situatie is het verplichten van elke gemeente om in deze opleidingen te voorzien en ook elk raadslid verplichten laten deel te nemen. De overheid kan hier op toezien en bijsturen waar nodig. Zo kan er een groter draagvlak gecreëerd worden.

13.4. Beleidsbepaling, controle van de beleidsuitvoering en volksvertegenwoordiging

Meer dan 90% van de respondenten gaven te kennen in hoge of zeer hoge mate het toepassen van de drie klassieke rollen een belangrijke taak te vinden. Omdat de rol van volksvertegenwoordiger er vroeger en nu nog steeds bovenuit steekt is het de bedoeling van BBC om voornamelijk de rollen van de controle van beleidsuitvoering en beleidsbepaling te versterken. Dit leidt op zijn beurt weer tot een sterkere positie van de gemeenteraad. Nu blijkt dat in beide gevallen ongeveer de helft van de respondenten aangeeft dat BBC nauwelijks of helemaal niet bijdraagt tot een versterking van deze twee rollen. Mogelijk is BBC nog niet lang genoeg van kracht om al succesvol geïmplementeerd te zijn. Verder duikt het kennisprobleem weer op. Een voldoende theoretische kennis vertaalt zich niet meteen naar succesvolle resultaten in de praktijk. Uiteraard zijn er ook raadsleden voor wie BBC wel al de gewenste effecten heeft voortgebracht, er zijn dus positieve signalen merkbaar.

Tegengesteld aan wat na vorige resultaten zou verwacht worden geeft ongeveer de helft van de deelnemers aan dat ze eerder akkoord of helemaal akkoord zijn met de stelling dat BBC bijdraagt tot een versterking van de positie van de gemeenteraad, zowel op het vlak van controle van de beleidsuitvoering als op vlak van beleidsbepaling. Dit kan er eventueel op wijzen dat BBC voor meer transparantie van en een hogere kwaliteit van de budgetbesprekingen heeft gezorgd.

In de bivariate toetsing werd ook onderzocht of zetelen in de oppositie invloed heeft op de bijdrage die raadsleden toekennen aan BBC voor een sterkere positie van de gemeenteraad. Er kon een statistisch significant verband worden vastgesteld. De bijdrage die toegekend wordt aan BBC voor een sterkere positie van de gemeenteraad is dus afhankelijk van het feit of een raadslid zetelt in de meerderheid of deel uitmaakt van de oppositie. Hypothese 7 bevestigt zoals verwacht dat raadsleden uit de oppositie de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad consequent lager inschatten dan de respondenten die in de meerderheid zetelen. Er werd dusdanig

ook een negatief, statistisch significant verband vastgesteld tussen zetelen in oppositie en de bijdrage van BBC aan een sterkere positie van de gemeenteraad. Dit is te verklaren door dat de oppositie a priori een versterking van de gemeenteraad niet wilt toeschrijven aan de invoering van een neutraal element zoals BBC door de meerderheid. De resultaten van hypothese 7 hadden zowel betrekking op het bepalen van het beleid als op het controleren van de beleidsuitvoering.

Uit de multivariate toetsing wat betreft de rollen die raadsleden spelen bleek dat vooral de beleidsfunctie van het meerjarenplan voor een toename zorgde in de beleidsbepalende en –controlerende rol. Het meerjarenplan weerspiegelt de belangrijkste politieke voornemens en de verwachte financiële ontwikkelingen. De goedkeuring van dit meerjarenplan is een exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad, wat dan ook moet resulteren in de toename van de beleidsbepalende rol. Verder moesten de beleidsrapporten van BBC er ook voor zorgen dat het evalueren van het beleid mogelijk werd, niet enkel achteraf maar ook tijdens de beleidsuitvoering is een controlerende rol noodzakelijk. Dit zelfde geldt voor de versterking van de positie van de gemeenteraad, zowel op het vlak van het bepalen van het beleid als op het vlak van het controleren van de beleidsuitvoering.

Om dit onderwerp af te sluiten wordt er bekeken of het bekleden van een uitvoerend mandaat al dan niet invloed heeft op de rollen die gespeeld worden door gemeenteraadsleden en op de positie van de gemeenteraad. In het theoretisch kader werd gesteld dat de invoering van BBC vooral voor de gewone raadsleden gevolgen zou hebben. Dit moest zich dan vertalen in een toenemende rol gespeeld door raadsleden wat betreft beleidsbepaling en controle van de beleidsuitvoering en in een versterking van de beleidsbepalende en –controlerende positie van de gemeenteraad. Na het verwerken van de vragenlijst bleek echter dat de toename van deze rollen groter was bij de uitvoerende mandatarissen. De bivariate toetsing van hypothese 3 en 4 bevestigt dit. Net zoals in 13.2 al werd aangehaald heeft BBC hier niet het gewenste effect. Maar de multivariate toetsing van hypothese 7 bracht een negatieve regressiecoëfficiënt van de variabele raadslid of uitvoerend mandaat aan het licht. Het zijn hier voornamelijk de gewone raadsleden die vinden dat BBC bijdraagt aan een sterkere beleidsbepalende en –controlerende positie van de gemeenteraad. Aangezien BBC nog maar sinds 1 januari 2014 van kracht is, is het misschien voorbarig om het nu al volledig af te schrijven of een succes te noemen. Het is dan ook zeer interessant om het draagvlak en de effecten gepaard met de invoering van BBC over een volledige legislatuur te onderzoeken.

13.5. Meerjarenplan, budget & jaarrekening

Uit het hoofdstuk beschrijvende statistiek blijkt dat het overgrote deel van de raadsleden het in redelijke, hoge of zeer hoge mate belangrijk vinden het meerjarenplan, het budget en de jaarrekening te gebruiken. Hetzelfde kan gezegd worden over het daadwerkelijke gebruik van deze rapporten. Het bewust zijn van het belang van zulke rapporten is niet voldoende als deze rapporten niet gebruikt worden in de praktijk. Deze resultaten wijzen dus op een ondersteuning van BBC.

Volgende kleine deelvraag kan dus positief beantwoord worden. Maken de gemeenteraadsleden gebruik van de aangereikte rapporten?

Toch zijn er nog te veel raadsleden die de aangereikte instrumenten links laten liggen. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn desinteresse of het niet begrijpen van de materie. Het is dan ook de taak van de gemeente om zijn raadsleden te stimuleren om de rapporten te gebruiken en hen hier ondersteuning in te bieden in de vorm van opleidingen. Kennis van deze rapporten zorgt ervoor dat tijdens de gemeenteraad op een actieve manier kan worden deelgenomen aan het nemen van essentiële beslissingen, wat één van de sleutelpunten van de invoering van BBC is. Het raadplegen van deze instrumenten creëert dus een draagvlak voor BBC.

Wat betreft de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens in deze rapporten bestaat er ook weer een onderscheid tussen meerderheid en oppositie. Hypothese 9 bevestigt dat er een statistisch significant verband bestaat. Door de eerder aangehaalde negatievere houding van de oppositie gaan de raadsleden die deel uitmaken van deze oppositie de kwaliteit van de gegevens in deze rapporten consequent minder goed beoordelen. Deze houding ten opzichte BBC kan eventueel door de loop van de jaren heen wijzigen. Wanneer de BBC wat langer van kracht is en de gewenste effecten heeft bereikt die in het voordeel kunnen zijn van zowel meerderheid als oppositie is een nieuwe bevraging dan ook wenselijk. Ook de mate waarin het meerjarenplan en de boekhouding een duidelijk overzicht bieden van het gevoerde beleid weerspiegelt zich in de beoordeling van de kwaliteit van de beleidsrapporten.

13.6. Transparantie & kwaliteit budgetbesprekingen

Een laatste punt van BBC dat onderzocht en besproken werd is het transparanter maken van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad, dit kadert in een transparanter bestuur voorgedragen door het gemeentedecreet. Een laatste kleine deelvraag handelt hierover. Zorgt de invoering van BBC voor een transparanter bestuur?

Hoewel ongeveer 60% van de respondenten in redelijke, hoge of zeer hoge mate aangeeft dat de budgetbesprekingen transparanter verlopen dan voor de invoering van BBC, waardoor de laatste kleine deelvraag positief kan beantwoord worden, blijkt er uit de bivariate toetsing ook hier een grote verdeeldheid te heersen tussen meerderheid/minderheid en raadslid/uitvoerend mandataris. De resultaten zijn gelijkaardig aan vorige onderwerpen waar deze verdelingen van invloed waren. Het zijn vooral de uitvoerende mandatarissen die een toename van transparantie aangeven terwijl het net de intentie was van BBC om een grotere transparantie te ontwikkelen binnen de gemeenteraad. Omdat BBC nog in de beginfase zit is het natuurlijk niet evident om onmiddellijk al de gewenste resultaten op te leveren, het is dan ook noodzakelijk om de toestand de volgende jaren te blijven opvolgen. Zodoende kunnen er eventueel aanpassingen worden doorgevoerd om in de toekomst wel het gewenste effect te bereiken. Verder geven de raadsleden uit de oppositie aan dat BBC minder bijdraagt aan de transparantie van de budgetbesprekingen dan hun collega's uit de meerderheid beweren. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van deze budgetbesprekingen.

Uit de multivariate toets kan nog worden afgeleid dat voornamelijk de mate waarin de boekhouding en het meerjarenplan in een gemeente toelaten om het gevoerde beleid te beoordelen zorgt voor een grotere transparantie en hogere kwaliteit van de budgetbesprekingen. De nieuwe boekhouding zorgt ervoor dat zowel budgettaire als algemene boekingen op hetzelfde systeem zullen worden geënt, dit zorgt voor een duidelijker overzicht van het gevoerde beleid en leidt zo tot transparantere en kwaliteitsvollere budgetbesprekingen. De invloed van de beleidsfunctie van het meerjarenplan kan mogelijk verklaard worden door de prioritaire beleidsdoelstellingen uit dit meerjarenplan. Deze doelstellingen worden bij het opstellen van het budget gekoppeld aan de actieplannen, acties, uitgaven en ontvangsten.

13.7. Onderzoeksvragen

In het onderzoeksplan werd de centrale onderzoeksvraag opgedeeld in twee deelvragen. Deze zullen hier beantwoord worden om daarna een antwoord te kunnen bieden aan de centrale onderzoeksvraag zelf.

Deelvraag 1: Begrijpen de raadsleden BBC inhoudelijk?

De raadsleden werden in de enquête naar hun inhoudelijke kennis van BBC gevraagd om een algemeen beeld te kunnen schetsen. Vooraf werd van een kennisprobleem uitgegaan en er werd dan ook verwacht dat de inhoudelijke kennis van de raadsleden niet voldoende zou zijn. Na de bevraging bleek uiteindelijk dat meer dan 80% van de raadsleden aangaf hun kennis van BBC minstens als voldoende te beschouwen. Uiteraard moet er rekening mee worden gehouden dat raadsleden met een minder goede kennis van dit onderwerp zulke vragenlijsten liever niet invullen. Maar in het algemeen kan gesteld worden dat de raadsleden BBC inhoudelijk begrijpen. Ook kon worden vastgesteld dat het volgen van interne opleidingen een positieve invloed had op de inhoudelijke kennis van de raadsleden. Ten einde het draagvlak van BBC te vergroten doen gemeenten er dus goed hun raadsleden bij te scholen.

Deelvraag 2: Versterkt BBC de positie van de gemeenteraad op het vlak van het bepalen van het beleid en het controleren van de beleidsuitvoering?

Het onderzoek bracht op dit gebied heel wat uiteenlopende resultaten naar voren. Zo gaf ongeveer de helft van de respondenten aan dat BBC wel degelijk voor een versterking van de positie van de gemeenteraad had gezorgd. Dit zowel op het vlak van het bepalen van het beleid als bij het controleren van de beleidsuitvoering. Contradictorisch was het feit dat opnieuw de helft van de respondenten te kennen gaf dat de invoering van BBC nauwelijks of geen positieve invloed heeft gehad op de rol die ze persoonlijk speelden. Verder speelt het hier een grote rol of het raadslid een uitvoerend mandaat bekleedt en of deze in de meerderheid of oppositie zetelt. Voornamelijk uitvoerende mandatarissen en raadsleden uit de meerderheid gaven een positieve invulling aan deze deelvraag. Het is dan ook voorbarig om hier een sluitend antwoord op te geven. Een definitief

antwoord kan pas gegeven worden wanneer BBC niet meer in zijn kinderschoenen staat, enkele jaren verderop in de legislatuur.

Centrale onderzoeksvraag: In welke mate bestaat er een draagvlak voor BBC onder gemeenteraadsleden?

Aan de hand van de conclusies en de antwoorden op de deelvraag kan er besloten worden dat er wel degelijk een draagvlak bestaat voor BBC. Omdat er geen referentiepunten zijn kan er wel geen uitspraak worden gedaan over de omvang van dit draagvlak. Hoewel er een draagvlak aanwezig lijkt te zijn kan er toch vastgesteld worden dat BBC voorlopig nog niet de gewenste effecten heeft bereikt. De inhoudelijke kennis van de raadsleden blijkt, mede door het volgen van opleidingen, voldoende te zijn. Het is echter de persoonlijke rol, die de gemeenteraadsleden spelen, die nog niet mee lijkt te evolueren. Het gaat hier dan om het bepalen van het beleid en het controleren van de beleidsuitvoering. De verdeeldheid in de gemeenteraad op het gebied van meerderheid/oppositie en raadslid/uitvoerend mandaat heeft hier ook mee te maken. Er wordt door de respondenten wel aangegeven dat het gebruiken van beleidsrapporten belangrijk is en dat BBC bijdraagt tot een transparanter bestuur. Deze laatste vaststellingen zouden in principe moeten zorgen voor een positieve evolutie op het vlak van beleidsbepaling en controle van de beleidsuitvoering. Het is dus duidelijk dat BBC nog tijd nodig heeft om van een succesvolle implementatie te kunnen spreken, pas nadien kan het bestaande draagvlak geoptimaliseerd worden.

Referentielijst

- De Peuter, B. (2011). *Beleidsevaluatie: terugkijken én vooruitkijken naar beleidsdoelstellingen om te verantwoorden maar ook om te leren*. [Elektronische versie]. *Binnenband*, 75, 43-47.
- De Rynck, F., Olislagers, E., & Ackaert, J. (2009). Bestuurskracht binnenshuis. Doorwerking van het Gemeentedecreet op bestuurskracht van Vlaamse gemeenten [Elektronische versie]. *Res Publica*, 51, 321-350.
- Desmidt, S., & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Leuven: Lannoo.
- Gysen, J. (2011). *Beleidsmonitoring*. [Elektronische versie]. *Binnenband*, 74, 8-10.
- Hennau, S., & Ackaert, J. (2013). *De implementatie van het gemeentedecreet anno 2012*. Opgevraagd op 23 januari, 2014, via <http://www.steunpuntbov.be/ned/publicaties/index.php>
- Kaeseman, B. (2011). *Beleidsplanning: de politieke visie op de organisatiemissie vertalen in sturende beleidsdoelstellingen*. [Elektronische versie]. *Binnenband*, 73, 21-26.
- Leroy, J. (2011). *De beleids- en beheerscyclus van de gemeenten, de OCMW's en de provincies. De nieuwe regels toegelicht in 60 vragen en antwoorden*. Opgevraagd op 27 september, 2013, via <http://www.binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheerscyclus/Algemeen>.
- Leterme, Y., & Keulen, M. (2005). *Ontwerp van memorie van toelichting bij het ontwerp van gemeentedecreet*. Opgevraagd op 23 januari, 2014, via <http://www.binnenland.vlaanderen.be/decreet/gemeentedecreet>
- Maebe, M. (2011). BBC klaar voor de start...? [Elektronische versie]. *Binnenband*, 72, 25-27.
- Raedts, M., & Masui, C. (2007). *Van vraag tot tekst, praktische leidraad voor literatuurverslagen*. Leuven: Acco.
- Ruelens, E. (2012). *Wat verandert BBC voor raadsleden?*. [Elektronische versie]. *Lokaal*, 3, 12-14.
- Sekaran, U., & Bougie, R. (2010). *Research Methods for Business, A Skill Building Approach*. Chichester: Wiley.
- Van Melkebeke, S. (2013). *Beleids- en beheerscyclus in Vlaamse gemeenten*.
- Verhelst, T., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2011). *Foundation or fragment of local democracy? Empirically assessing the roles of local councillors in Belgian governance*. Gent.
- Weets, K. (2012). *Van decreet tot praktijk? Een onderzoek naar de invoering van elementen van prestatiebegroting in Vlaamse gemeenten*.

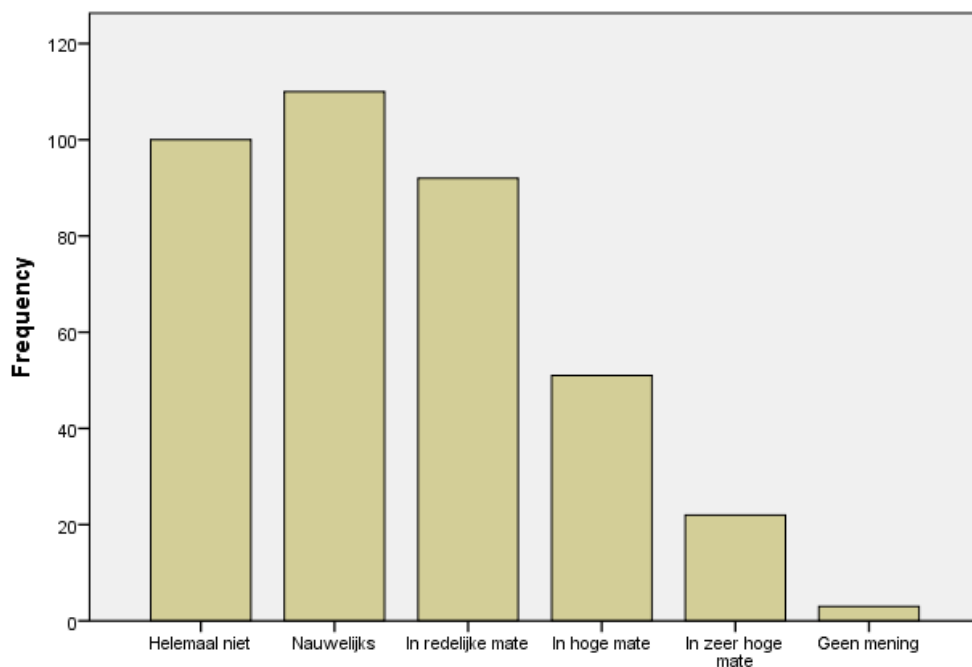
Lijst met gebruikte afkortingen

- BBC: Beheers- en beleidscyclus
- MAR: Minimum Algemeen Rekeningstelsel
- NGB: Nieuwe gemeentelijke boekhouding
- NPB: Nieuwe provincieboekhouding
- NOB: Nieuwe OCMW-beleidsinstrumenten
- OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
- NPM: New Public Management
- NPFM: New Public Financial Management
- IVA: Intern verzelfstandigd agentschap
- DESTEP: Demografisch, Economisch, Sociaal-cultureel, Technologisch, Ecologisch, Politiek-Juridisch
- SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
- MIS: Management Informatiesysteem
- HRM: Human Resource Management
- SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

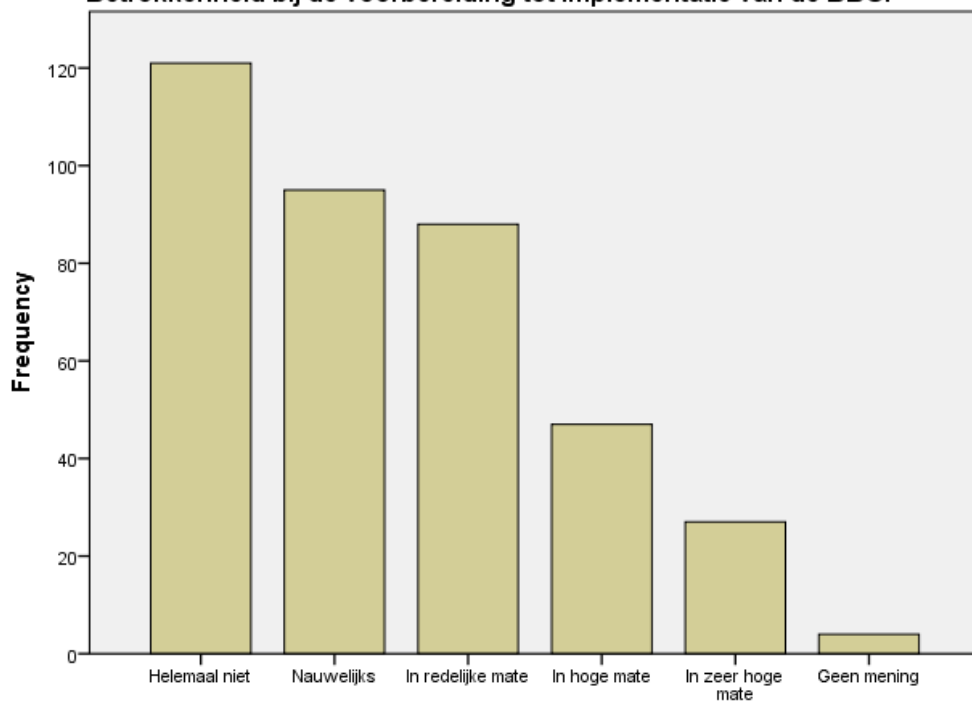
Bijlagen

Bijlage 1

Invloed op de beslissingen omtrent de wijze van implementatie van de BBC.



Betrokkenheid bij de voorbereiding tot implementatie van de BBC.

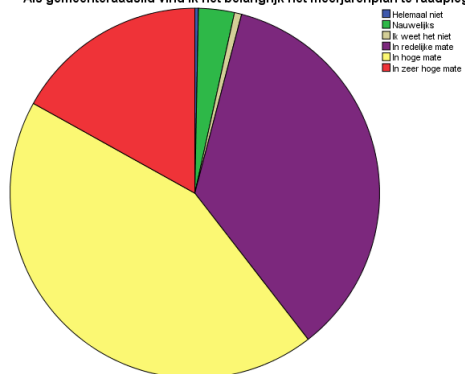


Bijlage 2

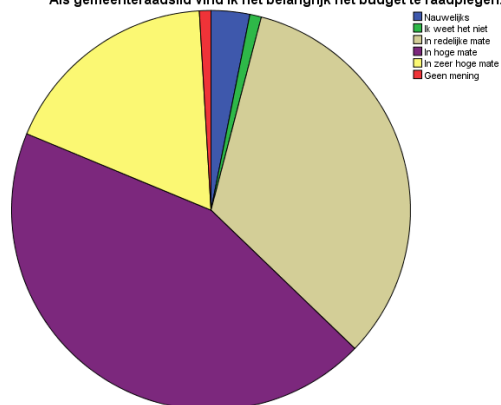
		Vertegenwoordiger van de inwoners		Bepalen van het beleid		Controleren van de beleidsuitvoering	
		Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent	Frequency	Valid Percent
Valid	Nauwelijks	1	,3	1	,3	3	,9
	In redelijke mate	13	4,0	26	8,0	28	8,5
	In hoge mate	104	31,6	131	40,4	128	38,9
	In zeer hoge mate	208	63,2	164	50,6	168	51,1
	Geen mening	1	,3	1	,3	1	,3
	Ik weet het niet	2	,6	1	,3	1	,3
	Total	329	100,0	324	100,0	329	100,0
Missing	System	98		103		98	
Total		427		427		427	

Bijlage 3

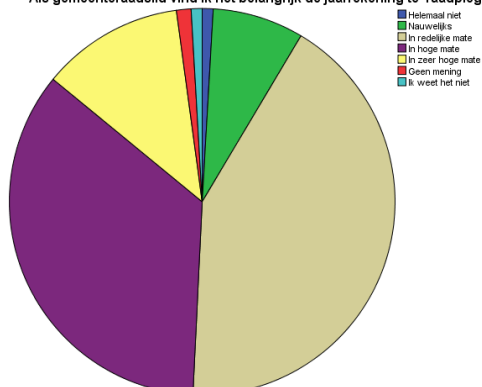
Als gemeenteraadslid vind ik het belangrijk het meerjarenp lan te raadplegen.



Als gemeenteraadslid vind ik het belangrijk het budget te raadplegen.



Als gemeenteraadslid vind ik het belangrijk de jaarrekening te raadplegen.



Bijlage 4

Tabel: Invloed op beslissingen * Raadslid/Uitvoerend mandaat

				Total
		Raadslid	Uitvoerend mandaat	
Invloed op beslissingen	Helemaal niet	97 33,9%	1 1,2%	98 26,4%
	Nauwelijks	99 34,6%	11 12,9%	110 29,6%
	In redelijke mate	68 23,8%	22 25,9%	90 24,3%
	In hoge mate	17 5,9%	34 40,0%	51 13,7%
	In zeer hoge mate	5 1,7%	17 20,0%	22 5,9%
	Total	286 100,0%	85 100,0%	371 100,0%

Bijlage 5

Transparantie budgetbesprekingen gemeenteraad * Raadslid of Uitvoerend mandaat

				Total
		Raadslid	Uitvoerend mandaat	
Transparantie budgetbesprekingen gemeenteraad	Helemaal niet	29 13,4%	3 4,5%	32 11,3%
	Nauwelijks	72 33,2%	9 13,6%	81 28,6%
	In redelijke mate	71 32,7%	26 39,4%	97 34,3%
	In hoge mate	35 16,1%	20 30,3%	55 19,4%
	In zeer hoge mate	10 4,6%	8 12,1%	18 6,4%
	Total	217 100,0%	66 100,0%	283 100,0%

Bijlage 6

PERSOONLIJKE ACHTERGRONDINFORMATIE

In welke gemeente bent u gemeenteraadslid?

Wat is uw geslacht?

- ☐ Man
- ☐ Vrouw

Wat is uw geboortejaar?

Hoeveel jaren bent u al gemeenteraadslid?

Van welke politieke partij bent u lid?

- ☐ PVDA
- ☐ Groen
- ☐ SP.A
- ☐ CD & V
- ☐ Open VLD
- ☐ LDD
- ☐ N-VA
- ☐ Vlaams Belang
- ☐ Andere
- ☐ Lokale lijst

Indien u in voorgaande vraag de keuze lokale lijst of andere heeft aangeduid, gelieve deze hier te specificeren.

Zetelt u momenteel in de meerderheid of in de oppositie?

- ☐ Meerderheid
- ☐ Oppositie

Wat is uw hoogst behaalde diploma?

- ☐ Geen diploma
- ☐ Secundair onderwijs ASO
- ☐ Secundair onderwijs TSO
- ☐ Secundair onderwijs BSO
- ☐ Professionele Bachelor/Hoger onderwijs verkort type
- ☐ Lager onderwijs
- ☐ Master/licentiaat
- ☐ Andere

Indien u in voorgaande vraag de keuze andere heeft aangeduid, gelieve deze hier te specificeren.

Wat is de hoogste functie die u momenteel bekleedt in de gemeente?

- ☐ Burgemeester
- ☐ Schepen
- ☐ Voorzitter Gemeenteraad
- ☐ Raadslid
- ☐ OCMW-voorzitter

GELIEVE DE VOLGENDE VRAGEN EN STELLINGEN BETREFFENDE DE NIEUWE BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS VANUIT DE EIGEN ERVARINGEN TE BEANTWOORDEN.

Ik zou mijn inhoudelijke kennis van de beleids- en beheerscyclus (BBC) omschrijven als ...?

- ☐ Slecht
- ☐ Onvoldoende
- ☐ Voldoende
- ☐ Goed
- ☐ Zeer goed

Ik heb invloed gehad op de beslissingen omtrent de wijze van implementatie van de BBC.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Ik was betrokken bij de voorbereiding tot implementatie van de BBC.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Werden er intern reeds opleidingen of infosessies gegeven over de BBC?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Ik weet het niet

Indien ja: de gevolgde opleiding/infosessie betekende voor mij een meerwaarde.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Werden er extern reeds opleidingen of infosessies gegeven over de BBC?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Ik weet het niet

Indien ja: De gevolgde opleiding/infosessie betekende voor mij een meerwaarde.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

BBC draagt bij tot een versterking van de gemeenteraad inzake het bepalen van het beleid.

- ☐ Helemaal niet akkoord
- ☐ Eerder niet akkoord
- ☐ Neutraal
- ☐ Eerder akkoord
- ☐ Helemaal akkoord
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

BBC draagt bij tot een versterking van de gemeenteraad inzake het controleren van het beleid.

- ☐ Helemaal niet akkoord
- ☐ Eerder niet akkoord
- ☐ Neutraal
- ☐ Eerder akkoord
- ☐ Helemaal akkoord
- ☐ Ik weet het niet
- ☐ Geen mening

Als gemeenteraadslid vind ik het een belangrijke taak om de inwoners te vertegenwoordigen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Als gemeenteraadslid vind ik het een belangrijke taak om mee het beleid te kunnen bepalen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Als gemeenteraadslid vind ik het een belangrijke taak om de beleidsuitvoering mee te controleren.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Door de invoering van de BBC is mijn rol inzake het bepalen van het beleid toegenomen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Door de invoering van de BBC is mijn rol inzake controle van de beleidsuitvoering toegenomen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Als gemeenteraadslid raadpleeg ik het meerjarenplan...

- ☐ Nooit
- ☐ Zelden
- ☐ Soms
- ☐ Vaak
- ☐ Zeer vaak
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Als gemeenteraadslid raadpleeg ik het budget...

- ☐ Nooit
- ☐ Zelden
- ☐ Soms
- ☐ Vaak
- ☐ Zeer vaak
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Als gemeenteraadslid raadpleeg ik de jaarrekening...

- ☐ Nooit
- ☐ Zelden
- ☐ Soms
- ☐ Vaak
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet
- ☐ Zeer vaak

Als gemeenteraadslid vind ik het belangrijk het meerjarenplan te raadplegen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ Ik weet het niet
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening

Als gemeenteraadslid vind ik het belangrijk het budget te raadplegen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ Ik weet het niet
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening

Als gemeenteraadslid vind ik het belangrijk de jaarrekening te raadplegen.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Door de invoering van het meerjarenplan vind ik dat er in mijn gemeente doelmatiger gewerkt wordt.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ Ik weet het niet
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening

Door de invoering van het budget vind ik dat er in mijn gemeente doelmatiger gewerkt wordt.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ Ik weet het niet
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening

Door de invoering van de jaarrekening vind ik dat er in mijn gemeente doelmatiger gewerkt wordt.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Het meerjarenplan biedt in mijn gemeente een duidelijk zicht op de belangrijkste politieke voornemens van een bestuur.

- ☐ Helemaal niet akkoord
- ☐ Eerder niet akkoord
- ☐ Neutraal
- ☐ Eerder akkoord
- ☐ Helemaal akkoord
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Het meerjarenplan biedt in mijn gemeente een duidelijk zicht van de verwachte financiële ontwikkelingen.

- ☐ Helemaal niet akkoord
- ☐ Eerder niet akkoord
- ☐ Neutraal
- ☐ Eerder akkoord
- ☐ Helemaal akkoord
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Het meerjarenplan wordt in mijn gemeente gebruikt om te achterhalen welke van de beleidsdoelstellingen ook effectief werden gerealiseerd.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Het meerjarenplan biedt in mijn gemeente informatie over de financiële gevolgen van het geplande beleid.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Het meerjarenplan biedt mij een voldoende goed zicht op het gevoerde beleid.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

De staat van het financiële evenwicht geeft in mijn gemeente een duidelijk overzicht van de financiële situatie van het lokaal bestuur.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Als gemeenteraadslid geeft het goedkeuren van het budget mij het gevoel dat ik mee het beleid bepaal.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Ik kan de evolutie van de financiële toestand tijdens het komende jaar afleiden uit het budget.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Het budget biedt mij een voldoende goed zicht op het gevoerde beleid.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

In mijn gemeente zorgt de BBC voor meer duidelijkheid van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

In mijn gemeente zorgt BBC voor een hogere kwaliteit van de budgetbesprekingen binnen de gemeenteraad.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

De boekhouding biedt mij een voldoende goed zicht op het gevoerde beleid.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Ik begrijp de veranderingen die de nieuwe boekhouding met zich meebrengt.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Ik ondersteun de veranderingen die de nieuwe boekhouding met zich meebrengt.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

De jaarrekening biedt mij een voldoende goed zicht op het gevoerde beleid.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Ik kan uit de financiële nota van de jaarrekening aflezen of het bestuur binnen de door de raad toegekende kredieten is gebleven.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

De gegevens in de verplichte rapporten (meerjarenplan/budget/boekhouding/jaarrekening) zijn van goede kwaliteit in mijn gemeente.

- ☐ Helemaal niet
- ☐ Nauwelijks
- ☐ In redelijke mate
- ☐ In hoge mate
- ☐ In zeer hoge mate
- ☐ Geen mening
- ☐ Ik weet het niet

Heeft u nog enige opmerkingen betreffende deze vragenlijst?

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:

De beleids- en beheerscyclus in het lokaal bestuur. Draagvlakanalyse

Richting: **master in de toegepaste economische wetenschappen-accountancy en financiering**

Jaar: **2014**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Ector, Sven

Datum: **3/06/2014**