

Tactisch steekspel of tijdverspilling? Strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten

Thomas Block, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert,
Kristof Steyvers en Tony Valcke

Centrum voor Lokale Politiek, Vakgroep Politieke Wetenschappen, UGent

ABSTRACT

Nowadays, municipalities form strategies and interact with the challenges and opportunities offered by the context in which they operate. From now on, Flemish municipalities are even obliged by the municipal decree to draw up a multiannual strategic plan (albeit in a transitory phase for the current legislature). That plan must formulate a coordinating strategy for the municipality and must contain guidelines for policy.

In our contribution we want to examine on the one hand the particular meaning of this strategic plan for local governments. Which contents are given to these plans? How did these plans come about? What is the further course of these plans? What is the possible influence of local finances? Etc. On the other hand, we also want to take a broader look: how do we place the strategic plan in the light of the challenge of broader strategy formulation and decision-making which plays a vital role in contemporary local government?

Starting from a case study in the city of Kortrijk that incorporates both research perspectives, we consecutively conduct an exploring study into this young practice of strategic planning in all Flemish municipalities. Thereby we use in both cases opinion research by interviewing/surveying some key actors (politicians and/or civil servants). They help us to (re-)construct a provisional picture of the contents, the lay out and the future possibilities of strategic plans in contemporary local government.

KEYWORDS: Strategic planning, local government, rationalism, logic incrementalism

1. Inleiding: bijziend én verziend

Gemeenten nemen vandaag de dag meer dan punctuele beslissingen over de spreekwoordelijke losliggende stoeptegel. Het zijn net als andere bestuursniveaus strategievormers geworden die proberen om te gaan met de uitdagingen en kansen van de omgeving waarbinnen ze opereren. Ondanks de meningsverschillen over de precieze inhoud en invulling van het concept 'strategie' worden enkele kenmerken vaak vermeld in de literatuur die daarrond bestaat (Mintzberg, Lampel, Brain-Quinn & Ghospal, 2003).

Zo heeft strategie een dubbele focus. Het plaatst het bestuur enerzijds tegenover zijn externe omgeving: wat zijn de kenmerken daarvan, hoe veranderen die en hoe kan/moet daarop worden ingespeeld? Intern dwingt strategie de actoren anderzijds om hun *functional villages* te verlaten en aan *horizontal policy management* te werken (Peters, 2006, pp. 115-138, Wayenberg, 2005, pp. 3-8). Strategie is met andere woorden overkoepelend en integrerend; ze overstijgt de beleidsdomeinen. Daarbij richt ze zich op de toekomst en op de lange termijn: het tijdsperspectief gaat voorbij dagelijks beleid en beheer. Ten slotte houdt strategie ook een richtinggevende intentie in: ze probeert een visie te ontwikkelen voor de lokale omgeving, inzonderheid de rol van het bestuur daarin.

Intuïtief wordt al duidelijk dat ondanks bovenstaande conceptualisering ook in de context van lokale besturen strategie een veelgelaagd begrip is en een proces dat vele inhoudelijke en vormelijke richtingen uitkan, waarop heel wat actoren kunnen inwerken. Die situeren zich niet alleen binnen de gemeentebesturen of in de strikt gemeentelijke context maar zeker ook ter hoogte van hun centrale tegenhanger, met name de Vlaamse overheid.

Met het gemeendecreet van 15 juli 2005 worden gemeenten immers verplicht tot het opmaken van een strategisch meerjarenplan (SMJP), dat hun hele bestuursperiode beslaat. Dat plan (met inbegrip van een belangrijk financieel luik) moet een overkoepelende strategie voor het betrokken bestuur formuleren en zou als toetssteen en richtsnoer fungeren voor het toekomstige beleid. Het decreet introduceert dus een formeel planningsinstrument in de gemeentelijke strategievorming, waarbij de verwachting bestaat dat het eerste sturend optreedt tegenover het laatste (*cf. infra*).

Deze bijdrage heeft een dubbel doel. Enerzijds willen we het besluitvormingsproces rond het strategisch plan reconstrueren. Anderzijds willen we onderzoeken wat de betekenis is van dit strategisch plan voor de lokale besturen. We kijken dus met twee verschillende brillen naar strategische meerjarenplanning. Eentje dient vooral

voor dichtbij en houdt beschrijvende onderzoeksvragen in. Welke inhoud wordt aan het strategisch meerjarenplan gegeven? Hoe verliep het opmaakproces (zowel naar vorm als naar actoren die erop van invloed geweest zijn)? Welk vervolgtraject ontwikkelt zich? Wat is de mogelijke invloed van het financiële luik? Dat is een wat vernauwde focus, die expliciet scherpstelt op het strategisch plan op zich. Volgens Teisman blijft met deze bril echter 'de samenhang der dingen' en daarmee de complexiteit van besluitvorming grotendeels buiten beeld (Teisman, 2005, pp. 103-111). Daarom willen we anderzijds ook wat breder en verklarend kijken: wat is de impact van dit soort formele planningsinstrumenten in het bredere (strategische) gemeentelijke beleid en beheer?

We combineren beide onderzoeksbillen in de bespreking van de resultaten van een gevalstudie voor de stad Kortrijk. Als onderdeel van een breder onderzoeksproject rond besluitvorming in stadsprojecten bekijkt dat diepteonderzoek onder meer de rol en de functie van formele planningsinstrumenten, zoals het strategisch meerjarenplan. Dit onderzoek was overwegend kwalitatief. Gebaseerd op de eerste inzichten uit deze case en gelet op de meerwaarde van methodische triangulatie (Read & Marsh, 2002, pp. 231-248) voerden wij tevens een verkennend kwantitatief onderzoek naar de jonge praktijk van strategische meerjarenplanning in alle Vlaamse gemeenten. Daarbij deden we een beroep op opinieonderzoek bij twee ambtelijke sleutelactoren. Dit laat ons enerzijds toe de inzichten uit het diepteonderzoek te toetsen aan een grote variëteit in lokale contexten (het breedbeeld) maar beperkt zich anderzijds tot de meer vernauwde focus op de planverplichting (de bril voor dichtbij), gezien het verkennende en kwantitatieve karakter ervan. Los nog van de toegevoegde inhoudelijke waarde biedt onderzoek op lokaal vlak dus ook het voordeel een veelheid aan onderzoeksettings tegen het licht te houden die met hetzelfde formele planningsinstrument geconfronteerd worden.

Vooraleer tot de bespreking van onze onderzoeksresultaten te komen, trachten we de betekenis van strategische planning echter te plaatsen in de politicologische en bestuurskundige literatuur rond strategie- en besluitvorming. Die literatuur vormde het startpunt voor onze gevalstudie en laat als het ware toe om bij de beoordeling van het (strategisch) beeld naast de brilfocus ook het model ervan in rekening te brengen. Daarna besteden we even aandacht aan strategische meerjarenplanning zoals die met het gemeentedecreet werd ingevoerd.

2. Ordezoekend of complexiteitserkennend? Een theoretische roze versus zonnebril

Hoewel bepaalde auteurs meerdere denkrichtingen of scholen naar voor schuiven (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1999; Bowman, 1995, pp. 25-45; De Wit, Meyer & Breed, 2000; Idenburg, 1992, pp. 398-402), gebruiken wij in deze bijdrage een ordezoekend en een complexiteitserkennend perspectief om strategische meerjarenplanning te benaderen (Teisman, 2005). Beide perspectieven helpen ons bij zowel het beschrijvende als het meer verklarende doel van onze bijdrage. Ze schetsen met name het proces rond de opmaak en het vervolgtraject (implementatie en evaluatie) van dit soort plannen en ze helpen ons ook de betekenis ervan in te schatten door aandacht te besteden aan de positie van dit type formele instrumenten in strategie en de horizontale doorwerking ervan (zowel doorheen de tijd als over de sectorale beleids- en besluitvorming heen). Het eerste perspectief sluit aan bij rationele, mechanische, instrumentele en/of lineaire benaderingen van besluitvorming. Het tweede, complexiteitserkennend perspectief komt sterk overeen met een incrementele, organische en/of chaotische tegenhanger daarvan.

Tabel 1 plaatst het proces en de betekenis van strategische meerjarenplanning vanuit beide perspectieven tegenover elkaar. Die worden daar voorgesteld als ideaaltypes die een karakteristiek (dit is een samenhangend geheel van welbepaalde aspecten) pad inhouden voor het proces en de betekenis van de meerjarenplanning. De aspecten daarvan worden hieronder meer uitgebreid toegelicht, wetende dat er in de praktijk wellicht sprake is van een continuüm tussen beide perspectieven.

TABEL 1. Strategische meerjarenplanning naar ideaaltype.

	Ideaaltype		
	SMJP	Ordezoekend	Complexiteitserkennend
<i>Proces</i>	<i>Opmaak</i>	Rationeel & roldifferentiatie	Incrementeel & rolverlechting
	<i>Implementatie</i>	Gefaseerde doelhiërarchie	Adaptief doelnetwerk
	<i>Evaluatie</i>	Systematische controle	Kritisch voor kwantificering
<i>Betekenis</i>	<i>Positie</i>	Planning = strategie	Planning < strategie
	<i>Perspectief</i>	Koepel & lange termijn	Verzameling & korte termijn

2.1. *Ideaaltype 1: het ordezoekend perspectief met een rationele kijk op planning*

In de managementliteratuur vinden we meestal een klassieke definitie van 'strategie' terug, zoals 'de plannen van het topmanagement die moeten leiden tot resultaten die passen bij de missie en doelen van de organisatie' (Wright, Pringle & Kroll, 1992). Het is vooral wat Mintzberg 'de planningsschool' en 'de ontwerpschool' noemt die een grote invloed uitoefent op een dergelijke, veeleer enge benadering van strategie (Mintzberg, 1999). Aanhangers van voorschrijvende benaderingen lopen hoog op met formele planningsinstrumenten. Ze stellen de strategie van een organisatie quasi gelijk met een weloverwogen en formeel strategisch plan, opge maakt door de organisatietop. De waarde van en de verwachtingen rond dergelijke plannen zijn dan ook enorm.

Om orde te brengen in de complexiteit, dient volgens dit 'hiërarchisch' perspectief de totstandkoming van een strategisch plan geordend en gefaseerd te verlopen (Von Neumann & Morgenstein, 1944; Arrow, 1963; Ansoff, 1965; Porter, 1986). Toegepast op strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten (*cf. infra*) zou dit dan betekenen dat in de voorbereidingsfase (top)ambtenaren uit de lokale administratie het strategische meerjarenplan voorbereiden. Hierbij vertrekken ze dan vanuit problemen waarvoor alternatieve oplossingen worden gezocht, is er in het denkproces weinig ruimte voor externe spelers en/of de omgeving,¹ laten ze zich meestal leiden door een missie, houden ze bovendien rekening met wat hun politici belangrijk vinden, en worden de mogelijkheden begrensd door de gekende financiële ruimte. Het 'moment suprême' is dat ene moment waarop een beperkte groep politici rationele keuzes maakt uit de aangeboden alternatieven en het strategische meerjarenplan vervolgens goedkeurt. Nadien starten de uitvoerende diensten van de lokale administratie om het plan te 'implementeren' en de opdrachten uit te voeren. Er is dus duidelijk sprake van een rationeel proces met roldifferentiatie.

Volgens bepaalde aanhangers van dit perspectief moeten strategische plannen met een overkoepelend karakter en gericht op een lange termijn nadien zorgvuldig worden opgesplitst in deelplannen voor de diensten apart en voor de kortere termijnen (Steiner, 1979). Er is dan een hiërarchie van doelstellingen (meestal 'SMART' geformuleerd²), budgetten en concrete actieprogramma's. Dit gaat ook vaak gepaard met een controlesysteem. Men ontwikkelt dan allerlei indicatoren (*in casu* prestatie- en beleidseffectmetingen) om na te gaan of de gekwantificeerde doelen worden bereikt, al dan niet met een sterke focus op de financiële aspecten van beleidsvoering.

Door de opkomst van de New Public Management-filosofie samen met de toenemende verwevenheid tussen de publieke en private sector (*cf. multi-actor gover-*

nance), zien we dat in de hoofden van vele publieke managers deze ordezoekende benadering de afgelopen twee decennia sterk ingang heeft gevonden. Dit kunnen we onder meer afleiden uit de populariteit van evaluatiemodellen zoals de Balance Scorecard, ontwikkeld door Kaplan & Norton (1996), het Excellence-model van de European Foundation of Quality Management (EFQM) en de doelmatigheidsanalyse ontwikkeld door Bouckaert (2003).

2.2 *Ideaaltype 2: het complexiteitserkennend perspectief waarin incrementalisme en chaos³ overheersen*

Dit type relateert het belang van een strategisch meerjarenplan. Aanhangers van een dergelijke benadering stellen dat beoogde strategieën, geformuleerd in een strategisch plan, niet altijd worden uitgevoerd⁴ en dat uitgevoerde strategieën niet altijd zo zijn bedoeld (Simon, 1947; Lindblom, 1959; pp. 79-88, Cohen, March, Olsen, 1972, pp. 1-25, March, 1994, Brown, Eisenhardt, 1998, Mintzberg et al., 1999). Bijna permanent duiken nieuwe strategieën als het ware vanzelf op ('emergent strategies') en deze vervlechten zich met de geplande keuzes of duwen ze zelfs weg. De uiteindelijk uitgevoerde strategie is in dit geval zowel de koers die werd uitgezet als de koers die wordt gevaren, bedoeld of onbedoeld. Dit perspectief beklemtoont bijgevolg ook 'het leren': pas door effectief te doen of te handelen gaan politici, ambtenaren en andere betrokken actoren hierover nadenken en begrijpen wat de bedoeling zou moeten zijn, wat dan weer het handelen beïnvloedt, enzovoort.

Dit denken sluit sterk aan bij wat Lindblom "The Science of Muddling Through" heeft genoemd: besluitvorming bij de overheid is niet een keurig, ordelijk en gecontroleerd proces, maar een rommelig of chaotisch proces zonder centrale aansturing en waarbij stapsgewijs vooruitgang wordt geboekt (1959, pp. 79-88). Hij duidde zijn ideeën aan met het concept 'disjointed incrementalism'. Dit ligt ook in de lijn van de theorieën van Cohen, March & Olsen (1972) en van Kingdon (1984) waarbij besluitvorming veeleer wordt bepaald door een samenloop van omstandigheden. Teisman bouwt voort op deze inzichten en gaat uiteindelijk nog een stap verder door te stellen dat resultaten in complexe samenlevingen vrijwel altijd het gevolg zijn van kluwens van reeksen beslissingen, genomen in een netwerk van allerlei actoren (2005, p. 98, p. 111). Niet één centrale besluitvormer maar de interacties tussen vele stakeholders op allerlei niveaus vormen de focus. Door de dynamiek in deze mix van actoren wisselen bijgevolg de definities van probleem en oplossing regelmatig en raken oplossingen en problemen verstrengeld. Ook is het kantelmoment tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering 'fuzzy': wat door de ene actor als beleidsontwikkeling wordt beschouwd kan voor de andere beleidsimplementatie zijn. Er is dus niet één duidelijk beslissingsmoment, maar er zijn meerdere momenten verspreid over meerdere ronden.

Beslissingen die zijn vastgelegd in officiële documenten, komen volgens dit perspectief misschien formeel in aanmerking voor het predicaat 'het besluit', maar geen ervan vormt het cruciale kantelmoment tussen voorbereiding en uitvoering. Een strategisch meerjarenplan is hier dan ook niet doorslaggevend, maar vormt slechts één van de vele elementen of gebeurtenissen in een kluwen van reeksen beslissingen die in onderlinge interactie de uitkomsten van besluitvormingsprocessen bepalen. Wat scherper gesteld zijn plannen bij wijze van spreken na één dag verouderd, omdat steeds nieuwe besluiten worden voorbereid, de uitvoering niet verloopt zoals verwacht, nieuwe kennis zijn intrede doet, andere actoren tot de arena toetreden, opportuniteiten en problemen her en der opduiken, enzovoort.

De auteurs in deze school zijn kritisch voor kwantificerende evaluatiebenaderingen. Zij beklemtonen dat het presteren van de organisatie iets anders is dan het halen van de planning. Volgens Goold & Quinn en ook Mintzberg is strategische planning bijgevolg vaak niet meer dan het kwantificeren van doelen, als controle-middel voor de organisatietop (Goold & Quinn, 1990; Mintzberg et al., 1999, p. 60). Teisman sluit zich hierbij aan door te argumenteren dat de pogingen tot stroomlijning van de besluitvorming meestal gericht zijn op het versterken van de positie van het centrale besluit en daarmee ook van de leidinggevendenden die geacht worden dit besluit te nemen (2005, p. 95).

Niet iedereen die de complexiteit ten volle erkent of aanhanger is van de incrementele benadering stelt echter chaos en on(be)stuurbaarheid centraal. Zo is er volgens Quinn wel sprake van een incrementeel proces, maar vindt hij niet dat samenhang of aansturing door de top ontbreekt. Wanneer interne beslissingen en externe gebeurtenissen samenvallen en er een voortdurende wisselwerking tussen denken en doen bestaat, is volgens hem de organisatietop in staat een strategie te ontwikkelen en kunnen planners dus meer dan zich enkel aanpassen (*cf.* Lindblom). Deze stapsgewijze ontwikkeling duidde Quinn aan met 'logisch incrementalisme' (1980).

3. Strategische meerjarenplanning in Vlaamse lokale besturen: neuzen in dezelfde richting?

Bovenstaande ideaaltypes geven theoretisch aan hoe een strategisch plan verschillende betekenissen kan worden toegekend in de context van lokale strategievorming en hoe het besluitvormingsproces er rond kan verlopen.

Vlaamse lokale besturen worden met het gemeentedecreet van 2005 met zo'n formeel plan in hun gemeentelijke strategie geconfronteerd. Wie de bepalingen van

het decreet en de bijhorende memorie van toelichting erop naleest vindt een veel-
 eer beperkte explicitering van en/of toelichting bij de bredere, achterliggende moti-
 vatie voor de introductie van dit planningsinstrument (Gemeentedecreet, 2005).

Decreet en memorie maken wel gewag van de wens om de beleidscyclus (inzon-
 derheid zijn financiële component) niet langer te laten aansturen door het relatieve
 kortetermijnperspectief van de begroting. Dit haakt in op de wens van omkering
 van het beleidsperspectief, waarbij het overkoepelende plan aan de sectorale be-
 palingen voorafgaat. In die zin is het strategisch plan dan ook een voorbeeld van
 incrementele bestuurshervorming. Al sinds de jaren 1990 bestaat in Vlaanderen
 (en onder impuls van de regionale overheid) namelijk de tendens om lokaal beleid
 te formaliseren in domeinspecifieke plannen. Met de Nieuwe Gemeentewet werd
 de eerste stap gezet naar (strategische) integratie, door de bepaling om een alge-
 meen beleidsprogramma op te maken op basis van de voornaamste sectorale plan-
 nen (Wayenberg & Van Dooren, 2006, pp. 137-160; De Rynck & Vallet, 2003, pp.
 378-389). Nu worden die rollen dus omgedraaid. De planverplichting past ook in
 de bredere modernisering, die de Vlaamse overheid met het gemeentedecreet voor
 ogen had in de gemeentelijke beleidsvoering en die sporen van het zogenaamde
 New Public Management in zich draagt (Craeghs Maes, 2001; Schram, 2006). Het
 overkoepelende en langetermijnkarakter dat spreekt uit deze algemene motivatie
 brengt het strategisch plan vooral in lijn met het ordezoekende denken. Hetzelfde
 kan gezegd worden van de centrale rol in de beleidscyclus die het decreet aan dit
 plan toebedeelt.

In de loop van 2007 hebben de lokale besturen voor het eerst een strategisch plan
 opgesteld (zij het in een soort overgangsfase – *cf. infra*). Dat plan heeft de volgende
 formele kenmerken die in figuur 1 schematisch worden weergegeven. Zij laten ons
 ook toe de onderliggende filosofie van het planningsinstrument verder te situeren
 op het continuüm tussen ordezoekend en complexiteitserkend.

Het voorontwerp van dit meerjarenplan dient volgens het gemeentedecreet te wor-
 den opgemaakt in de schoot van het managementteam. In de strategische nota
 (formeel voornamelijk opgemaakt door de gemeentesecretaris) moeten de beleids-
 doelstellingen en de beleidsopties voor het intern en extern te voeren gemeente-
 beleid op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd worden weergegeven. Het ex-
 pliciete overkoepelende karakter van het meerjarenplan dat betrekking heeft op de
 hele periode waarvoor de gemeenteraad werd verkozen, is nieuw voor de meeste
 lokale besturen. De tweede nota (formeel voornamelijk opgemaakt door de ge-
 meenteontvanger) dient te verduidelijken hoe het financiële evenwicht zal worden
 gehandhaafd, mede in het licht van de financiële consequenties van de opties die
 in de strategische nota worden gelicht.

RES PUBLICA

politiek-wetenschappelijk tijdschrift
van de Lage Landen

Driemaandelijks tijdschrift
Overzicht volume 50 – 2008

Nummer 1

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels 3

Imperium en veiligheid: de zoektocht naar legitimiteit 5
Jacobus Delwaide en Jorg Kustermans

Deel 2 — Rubrieken 31

Essay: Een crisis van de partijdemocratie? 33
Wouter van der Brug

Symposium: Het cordon sanitaire en het ontluiken der democratie? 49
Jos Geysels, Sarah de Lange en Meindert Fennema

Boekbespreking: Nederlandse toestanden 65
Joop van Holsteyn

Boekbespreking: Convergentie tussen de Nederlandse en Vlaamse lokale
politiek? 71
Peter Castermiller

Nummer 2

Themanummer: EUROPA EN DE WERELD

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels 83

Europa en de wereld: de eeuwige machtsvraag 85
Jan Orbie en Sophie Vanhoonacker

- De Europese Unie in internationale milieuonderhandelingen. Wat verklaart de onderhandelingsautonomie van de EU-onderhandelaar? 99

Tom Delreux

- De Europese Commissie en het EU-Raadssecretariaat in het GBVB 123

Hylke Dijkstra

- De Europese Unie: een strategische militaire actor? Tsjaad als testcase 149

Sven Biscop en Alexander Mattelaer

Deel 2 – Rubrieken 167

- Essay: Het is stil waar het nooit waait. Online politieke fora als bakermat van publieke opinie 169

Peter Thijssen

- Symposium: Schrijven is blijven of toch maar *publish or perish*? Wetenschappelijk publiceren in het Nederlands 179

Stefaan Walgrave, Hans Oversloot en Patrick Stouthuysen

- Boekbespreking: Waarom delen met zo velen? De spanning tussen de uitbreiding en de verdieping van de Europese Unie 193

Jan Beyers

Nummer 3

Deel 1 – Wetenschappelijke artikels 219

- De werking van het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap (1986-2004) en de invloed van zijn unieke karakter 221

Ine Vanlangenakker

- Waarom beleidsparticipatie door 'gewone' burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping 247

Bas van Gool

- Burke leeft en woont in Nederland. Over volksvertegenwoordigers en de invloed van de publieke opinie 275

Christel Koop en Joop van Holsteyn

Deel 2 — Rubrieken **301**

Essay: FITNA en de teloorgang van de politiek 303

Sami Zemni

Symposium: Kan het middenveld 'Europa' redden? 319

Marjolijn Bulk, Esther van den Berg en Joke Wiercx

Boekbespreking: De crisis van de representatie 337

Stefan Rummens

Nummer 4

Deel 1 — Wetenschappelijke artikels **355**

Euroscepticisme in België. Economische belangen, culturele identiteit
en politiek wantrouwen 357

Koen Abts, Dirk Heerwegh en Marc Swyngedouw

Parlementaire circulatie in de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers,
1831-2008 383

Frederik Verleden en Christophe Heyneman

Tactisch steekspel of tijdverspilling? Strategische meerjarenplanning in
Vlaamse gemeenten 409

*Thomas Block, Koenraad De Ceuninck, Herwig Reynaert, Kristof Steyvers en
Tony Valcke*

Deel 2 — Rubrieken **443**

Essay: De preventiestaat 445

Herman van Gunsteren

Symposium: Politieke wetenschappers politiek betrokken? 463

Philip Van Praag, Peter Van Aelst, Ruud Koole en Wouter Beke

Boekbespreking: De verdwijning van de politiek 481

Rien Rouw

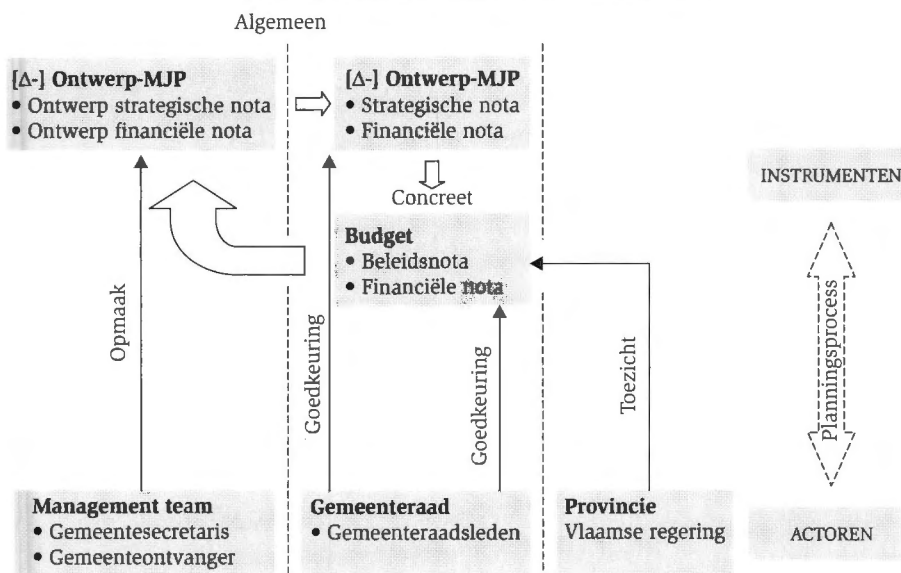
EXTERNE REVIEWERS RES PUBLICA 2008

Res Publica dankt de externe reviewers
die in 2008 één of meerdere artikels hebben beoordeeld

Johan Ackaert
Marcel Boogers
Kees Brants
Tom Casier
Peter Castenmiller
Jos de Beus
Rik De Ruiter
Elizabeth De Zutter
Gerrit Faber
Stefaan Fiers
Bart Kerremans
Dries Lesage
Dick Leurdijk
Patrick Loobuyck
Frits Meijerink
Cas Mudde
Tom Sauer
An Schrijvers
Kristof Steyvers
Patrick Stouthuysen
Peter Thijssen
Peter Van Aelst
Carla van Baalen
Joop van den Berg
Edith Vanden Brande
Henk van der Kolk
Anna van der Vleuten
Patrick Vander Weyden
Louise van Schaik
Dries Verlet
Hans Vollaard
Hendrik Vos
Stefaan Walgrave
Mara Wesseling

STRATEGISCHE MEERJARENPLANNING IN VLAAMSE GEMEENTEN

DE CYCLUS VAN STRATEGISCHE MEERJARENPLANNING



FIGUUR 1. Strategische meerjarenplanning geschematiseerd.

Het gedetailleerd opstellen en de goedkeuring door de gemeenteraad van het strategische meerjarenplan dient te gebeuren vóór het einde van het jaar dat volgt op de gemeenteraadsverkiezingen en vóór de gemeenteraad beraadslaagt over het budget voor het volgende boekjaar. Dit plan moet volgens het decreet jaarlijks worden geconcretiseerd in het budget. Naar analogie met het meerjarenplan omvat dit budget een beleids- en een financiële nota. De eerste concretiseert de beleidsdoelstellingen; de tweede geeft het budget voor exploitatie, investeringen en liquiditeiten van dat jaar weer. De gemeenteraad keurt het (jaarlijks aanpasbare) budget telkens goed. Het budget ligt in het verlengde van het meerjarenplan. Dit kan volgens het decreet via het gewone administratieve toezicht worden afgedwongen.⁵

Belangrijk om weten is dat, hoewel in de loop van 2007 Vlaamse gemeenten een strategisch meerjarenplan hebben trachten op te stellen op basis van de (overigens beperkte) bepalingen in het gemeentedecreet, een aantal van deze bepalingen nog niet officieel in werking zijn getreden.⁶ De uitvoeringsbesluiten en de software – in het bijzonder inzake de financiële planning en begrotingsopmaak – zijn immers nog niet klaar. Onder meer de verwachte wijzigingen in het boekhoudkundig systeem voor lokale besturen zorgen ervoor dat er weinig progressie komt. Bijgevolg blijft officieel nog steeds artikel 242*bis* uit de Nieuwe Gemeentewet van toepassing. Hierin worden de lokale besturen verplicht om een algemeen beleidsprogramma voor de hele legislatuur op te maken op basis van de voornaamste beleidsplannen.

Hetzelfde geldt voor het meerjarig financieel beleidsplan, dat op dit beleidsprogramma moet aansluiten. Ook hier blijft voorlopig het decreet van 28 april 1993 inzake het administratief toezicht van kracht. Het is de bedoeling dat bij de start van de volgende legislatuur alles op punt staat.⁷ Voor de lokale besturen is de toestand momenteel dan ook vrij verward, in het bijzonder inzake de financiële planning.⁸

Zoals opgevat in het decreet, leunt strategische meerjarenplanning onzes inziens het sterkst aan bij het aangehaalde ordezoekend perspectief, zowel naar betekenis als naar proces. De strategievorming van de gemeente zou in sterke mate moeten steunen op dit formele plan, dat aan het begin van de legislatuur wordt opgemaakt voor de hele bestuursperiode. Het is meer dan de loutere som der delen door de expliciete omkering in het beleidsperspectief dat het wil bewerkstelligen (overkoeplend). Het opmaakproces verloopt geordend en kent een duidelijke rolscheiding. Dit geldt ook voor de implementatie. Wel laat het decreet ruimte voor aanpassing aan de wijzigende context maar met duidelijke grenzen. Komt dit dominante ordezoekende beeld nu ook overeen met de lokale bestuurspraktijk?

4. Case in zicht: geplande ‘krachtlijnen voor een aantrekkelijk Kortrijk’?

Om die laatste vraag te helpen beantwoorden bespreken we in de eerste plaats de resultaten voor onze gevalstudie in de stad Kortrijk. Kortrijk kan als West-Vlaamse centrumstad (circa 75 000 inwoners) met een CD&V/N-VA – Open VLD-meerderheid niet per definitie exemplarisch genoemd worden voor dé Vlaamse gemeente. De keuze voor onderzoeksgegevens uit deze case past echter binnen een lopend FWO-project, waarin wordt gefocust op strategische besluitvorming bij Kortrijkse stadsontwikkelingsprojecten en waarbij onder meer de rol en de functie van formele planningsinstrumenten zoals het strategisch meerjarenplan uitgebreid aan bod komen.⁹ De Kortrijkse case biedt dus uniek, diepgravend referentiemateriaal om het proces en de betekenis van strategische meerjarenplanning te kunnen verkennen, mede doordat dit instrument in een bredere besluitvormingscontext wordt beschouwd. De vraag naar stabiliteit en betrouwbaarheid van de resultaten die inherent is aan elke gevalstudie wordt deels ondervangen door de kwantitatieve toets van een aantal bevindingen uit de verkennende case in alle Vlaamse gemeenten.

De gevalstudie Kortrijk houdt vooral een reconstructie in van een aantal besluitvormingsprocessen. Naast een grondige studie van allerlei (beleids)documenten wordt tevens een beroep gedaan op de ‘(re)constructies’ en percepties van sleutelactoren. Zo werden in Kortrijk in de loop van 2007 30 à 40 diepte-interviews afgenomen met

Kortrijkse politici (burgemeester, schepenen en gemeenteraadsleden), ambtenaren (top- en middenkader) en externe actoren die mee het beleid van de stad bepalen (bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de Intercommunale Leiedal, autonome gemeentebedrijven, vzw's en bovenlokale overheden).¹⁰ Deze bijdrage bestudeert daarbij niet alleen enkele stadsprojecten die centraal staan in het strategisch meerjarenplan, maar analyseert ook twee strategische 'vernieuwingsassen' uit dit plan en plaatst deze binnen de bredere strategievorming van de stad. Het onderstaande is een beknopte weergave van de bevindingen uit het onderzoek.

4.1. *De bril voor dichtbij: inhoud, opmaak en perceptie van het Kortrijkse strategisch meerjarenplan*

In Kortrijk was er weinig ervaring met strategische meerjarenplanning zoals vastgelegd in het gemeentedecreet. De ambtenaren die de opdracht kregen een ontwerp van strategisch meerjarenplan te schrijven, *in casu* de stadssecretaris bijgestaan door de leden van een recent opgerichte strategische cel, hadden dan ook sterk het gevoel een vorm van pionierswerk aan te vatten. Op basis van bestaande strategische documenten zoals het bestuursakkoord en de beleidsinsteek vanuit de administratie, discussies tussen politici en ambtenaren op tweedaagse conclaven en besprekingen tijdens talrijke colleges, kreeg de strategische nota langzaam vorm en inhoud. Enkele ambtenaren trachtten het strategisch meerjarenplan op te bouwen rond enkele horizontale assen, maar op vraag van de schepenen werd beslist de thematische indeling van het bestuursakkoord te behouden. De Kortrijkse politici waren immers niet erg te vinden voor 'horizontale en conceptuele oefeningen'.

De strategische nota kwam uiteindelijk vrij vlot tot stand en botste op weinig weerstand van het college. Vraag is natuurlijk of dit toe te schrijven was aan de uitstekende kwaliteit van deze 'ambtelijke' tekst, dan wel aan het relatieve belang dat de burgemeester en de meeste schepenen eraan hechtten (cf. *infra*). De opmaak van de financiële nota van dit meerjarenplan bleek veel minder evident. Volgende (vaak samenhangende) factoren zijn hiervoor verantwoordelijk: het ontbreken van de software om de strategische nota aan de financiële nota te koppelen, de onduidelijkheid over de financiële bepalingen in het gemeentedecreet (die officieel nog niet in voege zijn), de beperkte financiële ruimte voor extra investeringen en het getalm bij Kortrijkse politici om bepaalde beleidskeuzes te maken.

In de strategische nota wordt – net zoals in het bestuursakkoord – gestart met een korte inleiding die focust op enkele algemene zaken die in elke Vlaamse centrumstad zouden kunnen gelden: de stad aantrekkelijk maken voor huidige en toekomstige Kortrijkzananen¹¹ en de fierheid versterken van de inwoners. Nadien volgen drie

aparte delen. In een eerste deel staan drie vernieuwingsassen centraal: een as rond doelstellingen inzake 'creatie, innovatie en design', de rasterstad en het Eurodistrict Rijsel, een as rond de gebiedswerking en een as met betrekking tot de integrale aanpak van de publieke ruimte, inclusief burgerbetrokkenheid. Het tweede deel gaat in op het belang van de stadsprojecten: Leiewerken, Buda-eiland, Kortrijk Weide, het winkel- en wooncomplex van Foruminvest, de stationsomgeving en de projecten op Hoog Kortrijk. In het derde deel (overigens $\frac{3}{4}$ van het totale document) worden de thema's uit het bestuursakkoord uitgebreid overlopen.

In de loop van het opmaakproces van het strategisch meerjarenplan bleek dat de meeste Kortrijkse ambtenaren vrij positief staan tegenover het instrument, terwijl politici veeleer een negatieve houding hebben. Voorstanders hopen dat door een dergelijke meerjarenplanning een teveel aan *ad hoc* verhalen zal verdwijnen, eindelijk zal worden afgestapt van een loutere werking per begrotingsjaar, politici keuzes zullen moeten maken, een bruikbare basis zal ontstaan voor andere (veeleer sectorale) plannen en voor een hoogstaand debat met en binnen het college, een houvast aanwezig zal zijn voor de stedelijke administratie, enzovoort.

De grootste kritiek van de tegenstanders is dat het om een gekunsteld instrument gaat dat geen voeling heeft met de complexe en onvoorspelbare werkelijkheid. Gesteld wordt dat de koppeling tussen de financiële en strategische nota snel achterhaald zal zijn, politieke creativiteit nodig is in plaats van rationele planningsinstrumenten en/of plannen organisch moeten groeien, los van de onrealistische tijdsdruk die het gemeentedecreet oplegt. Daarnaast bekijken enkele Kortrijkse actoren de verplichting tot de opmaak van een meerjarenplan vrij gelaten. Het betreft figuren die bescheiden zijn over de rol die het stadsbestuur kan vervullen in beleidsvoering. Het komt erop neer dat ze vinden dat politici en topambtenaren eigenlijk niet meer kunnen doen dan voortbouwen op wat er is, hier en daar een andere oriëntatie geven, corrigeren waar nodig en af en toe eens een statement doen. De opmaak van het strategisch meerjarenplan wordt dan aangezien als "een gelegenheid om alles nog eens op een rijtje te zetten, maar niet meer dan dat".

4.2. *De bril voor veraf: reconstructie van vijf (strategische) besluitvormingsprocessen*

Wanneer we het besluitvormingsproces onderzoeken van zaken die zijn opgenomen in het strategische luik van het Kortrijkse meerjarenplan (en eigenlijk ook in het Kortrijkse bestuursakkoord), plaatsen we dit plan in een ruimere context en binnen bredere processen. Door 'rechercheur van het proces' te spelen kijken we dus ook met een bril voor veraf naar het strategisch meerjarenplan. Concreet

onderzoeken we het besluitvormingsproces van enkele stadsprojecten (cases over de Leiewerken, het winkelcomplex Foruminvest en Buda-eiland) en van enkele vernieuwingsassen (case over design en case over gebiedsgerichte werking). De cases vatten echter niet compleet het strategische luik van het meerjarenplan,¹² maar zijn wellicht exemplarisch voor hoe strategische assen en strategische projecten in de stad Kortrijk vorm en inhoud krijgen. We beperken ons hier tot het weergeven van de onderzoeksbevindingen. De lezer kan meer achtergrond vinden over deze besluitvormingsprocessen in bijlage 1.

De veronderstellingen uit het ordezoekende perspectief (zie 'ideaaltype 1' uit het theoretische kader van deze bijdrage) vinden we nauwelijks terug in de vijf cases die we grondig hebben bestudeerd. Wanneer we focussen op enkele fases volgens deze klassieke benadering (hieronder vertaald naar kiemen, kantelmoment en implementatie), wordt al snel duidelijk dat strategische assen en projecten uit het Kortrijkse strategische meerjarenplan veeleer geleidelijk, soms sprongsgewijs en niet-lineair tot stand komen, de aan- of afwezigheid van externe factoren en bepaalde actoren sterke stimulansen of belemmeringen kunnen vormen, en veel afhankelijk is van samenlopende omstandigheden en processen.

De kiemen voor een idee die aan de basis liggen van een strategische keuze liggen meestal verspreid en zijn telkens gerelateerd aan een zekere geschiedenis, context en/of omgeving. Wanneer bepaalde processen (kunnen) worden samengebracht, belangrijke actoren (kunnen) worden overtuigd, opportuniteiten zich (kunnen) voordoen en 'visionaire' figuren dit 'verdichtingsmoment' vastgrijpen, bestaat de kans dat een nieuw proces in gang wordt gezet of een bestaand proces een kwalitatieve sprong maakt. Nemen we als voorbeeld de case rond het winkelcomplex van Foruminvest, dan kunnen we begin 2004 beschouwen als één van de cruciale verdichtingsmomenten voor het dossier: het winkelgebied was commercieel gezien tanende, zachte ingrepen bleken niet echt voor een ommekeer te kunnen zorgen (cf. Mercuriusplan en het weinig succesvolle Masterplan Spoorweglaan), 'soepelere' besluitvormingsorganen zoals autonome bedrijven waren aanwezig (cf. het Stedelijke Ontwikkelingsbedrijf Kortrijk), een grote leegstaande school dicht bij het winkelgebied kwam vrij te staan en dreigde een stadskanker te worden, er was interesse en ervaring van een grote investeerder, een wedstrijdjury stond (bijgevolg) open voor nieuwe ideeën, enzovoort. Hoewel vele lijnen zich daar vervlechten, mogen we echter niet stellen dat hét 'point of no return' toen was bereikt. De kleine groep onderhandelaars had nog een traject af te leggen; laat staan dat minder betrokken actoren zoals de gemeenteraad of stedelijke administraties dit als 'hun' kantelmoment ervoeren.

Meer nog dan in de case van het winkelcomplex zien we in andere cases dat de kantelmomenten tussen de voorbereidingsfases en uitvoeringsfases 'fuzzy' zijn.

Fases vloeien veeleer organisch in elkaar over. Het is daarenboven sterk afhankelijk van de invalshoek of door wiens bril je kijkt om te bepalen welke momenten cruciaal zijn in de overgang van voorbereidingsfase op uitvoeringsfase. In de percepties zijn dergelijke momenten verschillend. Zo kunnen we in de case rond het Buda-eiland makkelijk een tiental kantelmomenten opsommen die op dat moment cruciaal waren: eind jaren '90 opperde de urbanist Secchi om het eiland een culturele toekomst te geven, rond 2001 bundelt en stimuleert burgemeester De Clerck lopende initiatieven, in 2002 wordt een stuurgroep opgericht en wordt aan externen gevraagd om een programmatorisch, een juridisch-financieel en een fysiek-ruimtelijk spoor inzake het kunsteneiland uit te werken, begin 2003 wordt duidelijk dat Buda-eiland een subsidie krijgt uit het stadsvernieuwingsfonds, in de loop van 2003 overtuigt schepen De Stoop zijn ACW-achterban, in september 2003 is er een themagemeenteraad rond het Buda-eiland, sinds begin januari 2006 bestaat de vzw Buda Kunstencentrum, in 2007 wordt een autonoom gemeentebedrijf opgericht, enzovoort. Geen van deze periodes of gebeurtenissen is hét kantelmoment. Ze zijn het veeleer allemaal.

De cases – weliswaar in verschillende mate, aangezien ritme en timing verschillen – tonen ook aan hoe tijdens de zogenaamde implementatiefase processen op en neer blijven gaan, ondanks de aanwezigheid van talrijke plannen en andere formele afspraken. Een mooi voorbeeld is hier de case van de Leiewerken. Voor Vlaanderen is dit in essentie bijna louter een uitvoeringsproject, voor Kortrijk gaandeweg een duidelijke aanzet tot een eigen strategie inzake publieke ruimte. En cours de route gebeuren er tijdens de uitvoering van de werken nog tal van aanpassingen en wordt de inhoud van de projectplannen meermaals terzijde geschoven. Bestaande of nieuwe actoren hinderen of stimuleren het proces, en ook interne of externe factoren grijpen op processen in: verkiezingen (inclusief nieuwe figuren en coalities die op de voorgrond treden), verzelfstandiging van organisaties, nieuwe maatschappelijke trends en inzichten, bodemvervuiling, stijging van de staalprijs, enzovoort.

Uit onze Kortrijkse cases blijkt dat strategische documenten zelden doorslaggevend zijn in besluitvormingsprocessen. Een plan is meestal slechts één van de vele elementen in een kluwen van reeksen beslissingen die in onderlinge interactie de uitkomsten van besluitvormingsprocessen bepalen. We merkten dat de opmaak van een plan, protocol, charter of pact ook geen aanleiding geeft tot of de context rijp maakt voor een verdichtingsmoment zoals hierboven beschreven. Ook het strategisch meerjarenplan lijkt vooralsnog niet te evolueren tot een instrument dat aanzet tot het maken van cruciale en/of ingrijpende beleidskeuzes (bijvoorbeeld een bepaald beleid stopzetten, uitstellen of grondig wijzigen). Omgekeerd stellen we vast dat na dergelijke verdichtingsmomenten vaak een plan wordt opgemaakt.

Beslissingen die geleidelijk aan, informeel en relatief onvoorspelbaar tot stand zijn gekomen, worden dan geconsolideerd in een formeel document. Dit sluit aan bij de stelling van Mintzberg, Ahlstrand en Lampel die een strategisch plan niet alleen als een relatief gegeven beschouwen, maar ook als een *'contradictio in terminis'*. Planning leidt volgens hen immers niet tot strategieën: als er niet eerst een strategie is die op incrementele wijze tot stand is gekomen, kan er van planning geen sprake zijn (Mintzberg, 1999, pp. 76-77). Voor wat onze cases betreft, is deze zienswijze ook van toepassing op het Kortrijkse strategische meerjarenplan. De vermelde vernieuwingsassen en stadsprojecten uit het strategische luik van dit plan zijn in wezen niet nieuw, maar veeleer een bundeling van bestaande en geleidelijk aan gegroeide strategische lijnen en projecten.¹³

Er heerst echter geen complete onbestuurbaarheid binnen de 'incrementele' processen die we onderzochten. Hoewel na verloop van tijd veel actoren betrokken zijn bij dergelijke strategische dossiers, moeten we concluderen dat strategisch selectieve relaties (Jessop, 2004) ontstaan tussen 'elites' die veeleer buiten de gangbare democratische arena's (zoals bijvoorbeeld de gemeenteraad) opereren. De visie en mening van deze 'governance' coalities, 'growth machines' of (interbestuurlijke) netwerken zijn doorslaggevend. Onze bevindingen zouden we dus deels kunnen plaatsen onder een complexiteitserkennende benadering die aansluit bij Quinns 'logisch incrementalisme' (1980).

5. Van leesbril tot telelens: een verkennend kwantitatief onderzoek naar strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten

De Kortrijkse gevalstudie relateert dus het belang van strategische meerjarenplanning en sluit het dichtst aan bij de complexiteitserkennende visie op strategievorming. Het 'plan' formaliseert veeleer *post factum* verdichtingsmomenten dan dat het deze zelf aanstuurt en andere al dan niet gedocumenteerde intenties lijken meer doorslaggevend. En ook het besluitvormingsproces errond wordt gekenmerkt door rolvermenging, fasevervlechting, omgevingsgevoeligheid en dynamiek, ondanks het bestaan van een logica van interstrategische coalities.

Om na te gaan hoe betrouwbaar die conclusies zijn in een bredere context – is de Kortrijkse case exemplarisch dan wel uniek? – hebben wij een verkennend kwantitatief onderzoek gevoerd naar strategische meerjarenplanning in alle Vlaamse gemeenten. Daarin keken we met een bril voor dichtbij naar de inhoud, het opmaakproces en de implementatie van het strategisch meerjarenplan (inzonderheid

de relatie met de financiële kant van het verhaal). Gelet op de breedte van ons blikveld, de jonge praktijk van strategische meerjarenplanning en het verkennend karakter van ons onderzoek, blijft de bril voor veraf hier dus (voorlopig) opgeborgen. We kijken in deze verkenning met andere woorden met een soort teelens.

In dit kwantitatief onderzoek deden we beroep op lokale sleutelactoren in de context van de institutionele vernieuwing die strategische meerjarenplanning inhoudt. Dergelijke actoren zijn centraal in het omzetten van hervorming in verandering: in hun bewustwording en aanvaarding van en gedragsaanpassing aan deze verandering werken zij op elkaar in en zorgen zij al dan niet voor feitelijke wijziging in de beleidsvoering (Kiser & Ostrom, 2000, pp. 56-88). Gelet op hun rol in de verschillende fases van het proces van strategische meerjarenplanning kozen we voor de gemeentesecretaris en de gemeenteontvanger als onderzoekssubjecten.

In de periode december 2007 – januari 2008 werd een standaardvragenlijst verspreid onder beide groepen respondenten in de context van een ruimer onderzoek naar enkele vernieuwingen in het gemeentedecreet, met de inhoudelijke en logistieke steun van de beroepsfederaties van beide onderzoeksdoelgroepen. De vragen met betrekking tot strategische meerjarenplanning werden opgesteld op basis van de bovenstaande literatuur en het FWO-project rond strategievorming in stadsprojecten, inzonderheid de inzichten uit de gevalstudie Kortrijk. Na herhaalde herinnering werd het onderzoek afgesloten met een respons van 43,8% voor de gemeentesecretarissen (N = 135) en 32,8% voor de gemeenteontvangers (N = 101). Een enkelvoudige chi-kwadraatstoets toont dat de verkregen gegevens voor beide groepen representatief zijn in termen van provincie en gemeentegrootte.¹⁴

Bij deze aanpak hoort de nodige bijkomende voorzichtigheid (naast de bril voor dichtbij waarmee gekeken wordt). Ten eerste verwijst de term 'sleutelactoren' naar de centrale rol van de respondenten ten aanzien van het onderzochte thema, maar sluit dat het bestaan en de invloed van andere actoren geenszins uit. Concreet krijgen we door het bevragen van secretarissen en ontvangers een subjectief beeld op de strategische meerjarenplanning vanuit het perspectief van de gemeentelijke topambtenaren. Andere leden van het managementteam, andere ambtenaren, politieke actoren of externen zouden er een andere visie op dit proces op kunnen nahouden. Ten tweede werd het proces waarop dit onderzoek betrekking heeft in de meeste gemeenten voor de eerste keer toegepast in 2007, gelet op het gemeentedecreet en de bepalingen rond strategische planning. We bestuderen dus allicht slechts het begin van een proces in evolutie. Daarmee is dit verkennend onderzoek een soort nulmeting. Daaraan verwant is er het aangehaalde probleem van de onvolkomen doorwerking van bepaalde elementen uit het gemeentedecreet. Zeker met betrekking tot de financiële cyclus kunnen een aantal elementen nog onvol-

doende diepgaand bestudeerd worden om omvattende en blijvende conclusies te trekken, al dienen gemeentebesturen evenzeer met deze onzekerheden rekening te houden bij de al vigerende verplichting tot opmaak van het strategisch meerjarenplan.

Hieronder geven we de voornaamste bevindingen weer van dat verkennend onderzoek. In het licht van de ruimere opzet van deze bijdrage doen we dat synthetisch en vergelijkend. We trachten patronen te zoeken in de antwoorden van secretarissen en ontvangers, zowel over items als over functiecategorie heen. In bijlage vindt de lezer de tabellen met de concrete cijfergegevens (tabellen 2 tot en met 6). Bovenaan elke tabel wordt de precieze vraagstelling vermeld. De lezer vindt er ook de juiste antwoordcategorieën voor elk item waarmee de onderzoekssubjecten (met GS = gemeentesecretaris en GO = gemeenteontvanger) geconfronteerd werden. De cijfers in de tabel zijn telkens percentages (Steyvers, Block & Reynaert, 2008). Onderaan de tabel kan de lezer vaststellen dat het aantal ontbrekende waarden bij elk item tot een minimum beperkt blijft.

Wat zijn nu de voornaamste conclusies van die verkenning? In de eerste plaats dat die conclusies niet eenduidig zijn. Dat geldt zowel voor de verschillende aspecten die werden onderzocht (er is variatie in de antwoorden op bepaalde stellingen) als voor de vergelijking tussen beide groepen in de onderzoekspopulatie (er is variatie tussen secretarissen en ontvangers in die antwoorden). Toch kunnen enkele hoofdstromen in de antwoorden worden onderscheiden.

5.1. *Meerderheidsstandpunten: SMJP als tijdelijke evenwichtsoefening*

Voor een aantal aspecten van SMJP zijn de antwoorden relatief eenduidig en congruent. Soms is er zelfs sprake van een meerderheidsstandpunt voor beide groepen. Inhoudelijk gelooft een meerderheid dat het SMJP een doorslag is van het bestuursakkoord. Voor de opmaak daarvan is er te weinig capaciteit en onvoldoende steun van de Vlaamse overheid maar doet men volgens een meerderheid geen beroep op externe adviseurs. Aan burgemeester en schepenen wordt door een meerderheid (heel) veel invloed toegekend in de opmaak van het SMJP. Aan raadsleden of externen in meerderheid (heel) weinig. De meerderheid gelooft dat het SMJP nog sterk zal worden aangepast in de loop van legislatuur (ook op hoofdlijnen). Dat lijkt in het verlengde te liggen van de huidige en komende financiële context van het plan. Een meerderheid geeft aan dat de ambities van de strategische nota moeten worden bijgesteld door de financiële nota en dat de implementatie van het plan sterk afhankelijk zal zijn van de toekomstige budgettaire ruimte.

Het beeld dat uit die meerderheidstandpunten naar voren komt is dat van strategische planning als een tijdelijke en onzekere evenwichtsoefening. Vlaanderen legt de planverplichting op maar biedt geen bijkomende ondersteuning. Het samenspel van beperkte (en niet-aangevulde) eigen capaciteit, de prilheid van de lopende legislatuur (wellicht met inbegrip van het nazinderen van het verse electorale krachtenveld) en de structurele dominantie van uitvoerende politici in de gemeentelijke besluitvorming (Reynaert, 2007) maken het SMJP een doorslag van het bestuursakkoord, waarop de leden van het CBS een grote invloed uitoefenen. Het eindproduct is mogelijk vluchtig en gebonden aan de financiële ruimte.

De vaststelling van SMJP als een tijdelijke, onzekere evenwichtsoefening lijkt het ook wat op het snijpunt van het meer incrementele en het meer rationele ideaaltipe te plaatsen. Planning creëert *bifurcatie* in de schijnbare chaos van het gemeentelijke strategiesysteem. Bifurcatie is een begrip uit de (wiskundige) systeemtheorie. Het beschrijft het bestaan en de verandering van evenwichtspunten en periodieke oplossingen in dynamische systemen (systemen die veranderen in de tijd maar dat doen op basis van een 'geheugen' van eerdere stappen en de invloed van de omgeving) (Kuznetzov, 2004). Het is daarbij duidelijk dat die bifurcatie niet in een vacuüm optreedt. Als gepercipieerd doorslagje van het bestuursakkoord is het strategisch meerjarenplan veeleer de formalisering dan de fundering van de lokale strategie.

5.2. *Tendensen: SMJP heeft integratiepotentieel maar ook beperkingen*

Soms zijn de tendensen in de antwoorden voor beide groepen gelijklopend, bijvoorbeeld wanneer het grootste deel van secretarissen en ontvangers in een bepaalde richting neigt. Dat geldt bijvoorbeeld inhoudelijk voor het geloof in het idee dat het SMJP tot meer integratie in beheer en beleid zal leiden (maar vooral belangrijk is op het vlak van beleid). Het grootste deel van beide functiegroepen gelooft niet dat het SMJP een breuk betekent met de gangbare strategische keuzes of de huidige termijn overstijgt. Naar implementatie gelooft de grootste groep in beide gevallen dat andere kaders meer bepalend zullen zijn als referentie voor beheer en beleid. Voor het grootste deel van beide groepen is het meerjarenplan vooral bekend bij ambtenaren. De grootste groep gelooft niet dat de ontvanger vrij autonoom kan optreden bij de opmaak van de financiële nota.

Dat levert een beeld in balans op. In termen van *horizontal policy management* lijkt die vrij positief: de meerjarenplanning biedt hefboomen voor beleidsintegratie. In zekere zin ligt de niet-autonome rol van de ontvanger in het verlengde daarvan. Maar het plan is ook *maar* wat het is. Het is noch een revolutionair, noch een his-

torisch of exclusief document en het geniet vooral bekendheid bij ambtenaren. De kleuring van dat beeld durft echter te verschillen. Sommige secretarissen en ontvangers zijn een andere mening toegedaan. Vaak kan die variatie niet gekoppeld worden aan de (beperkte) contextvariabelen die we in dit verkennend onderzoek hebben kunnen opnemen.

5.3. Differentiatie: ieder trekt 'zijn' plan

Soms zijn de antwoorden van secretarissen en ontvangers ook vrij verschillend, ondanks het feit dat het om twee gemeentelijke topambtenaren gaat die hetzelfde proces beoordelen. Daarbij valt het op dat ontvangers in het algemeen een minder positief beeld hebben van het strategisch meerjarenplan. De kwalificatie 'positief' slaat hier op het geloof dat men hecht aan de betekenis, impact en doorwerking van een institutionele hervorming overeenkomstig de verwachtingen die met die vernieuwing in het leven worden geroepen. Dat wordt geïllustreerd door de meerderheid van ontvangers die het SMJP als een door het decreet verplichte oefening ziet en de relatief grote groep die alvast niet ontkent dat het plan weinig belang heeft in de bredere gemeentelijke strategie.

Daarnaast zijn er subtielere of meer specifieke verschillen. Zo geloven ontvangers minder vaak dat het SMJP vertrekt vanuit een overkoepelende strategie voor de gemeenten en zien ze het vaker als een bundeling van sectorale doelstellingen. Ontvangers menen minder vaak dat het opmaakproces gestructureerd verliep. Naar implementatie geloven ze minder vaak dat het SMJP het referentiekader voor beheer en beleid zal zijn, dat geplande en uitgevoerde strategie met elkaar zullen overeenstemmen of dat er systemen in het leven zullen worden geroepen om het halen van de strategische doelstellingen te controleren. Slechts op één enkel aspect zijn ze positiever: ze geloven vaker dan secretarissen dat de rol van de ontvanger in het managementteam versterkt wordt door de opmaak van de financiële nota. Die nota zien ze trouwens vaker vóór de strategische worden opgemaakt.

De verschillen tussen beide groepen zijn niet zo eenvoudig te duiden en op het eerste gezicht zijn ze misschien wel wat paradoxaal. Beide functies interpreteren strategische meerjarenplanning dus anders op bepaalde vlakken. Wat verklaart die verschillen? Waarom zijn secretarissen positiever? Een mogelijke aanwijzing zit in de onderhandelingsruimte die secretarissen onderscheiden, vooral ten bate van de groep waartoe ze zelf behoren, het gemeentelijk topmanagement. Aan de actoren die daarvan deel uitmaken wordt door secretarissen vaker (heel) veel invloed toegekend in de opmaak van het strategisch plan *naast* de leden van het college. Secretarissen beschouwen het strategische plan dus meer als een gedeeld onder-

handelingsproces tussen gemeentelijke toppolitici en hun ambtelijke tegenhangers, wat implicaties lijkt teweeg te brengen wat draagvlak en beoordeling betreft. Die liggen meer in de lijn van de verwachtingen van deze institutionele hervorming (en bijvoorbeeld ook in de lijn van de meer algemene doelstellingen van het managementteam als schakel tussen politiek en administratie). Ontvangers neigen naar een meer hiërarchisch beeld met het strategisch meerjarenplan als een verplichte, politiek gedomineerde oefening, waarvan de betekenis niet te zeer moet worden overschat. Mogelijk spelen ook het belang en de onzekerheid van de financiële onderbouw van het strategisch plan in hun oordeel (en vanuit hun specifieke functie) een meer doorslaggevende rol.

6. Conclusie & discussie: doe de bril(len) omhoog...

In deze bijdrage hebben wij getracht een zicht te krijgen op strategische meerjarenplanning in Vlaamse lokale besturen. Die planning werd met het gemeentedecreet geformaliseerd voor alle gemeenten. Wij stelden ons de vraag welk praktijkbeeld daar tegenover staat: hoe moeten we de betekenis van het strategisch meerjarenplan inschatten en hoe verloopt het daarmee gepaard gaande besluitvormingsproces? Vertrekkend vanuit de in de literatuur vaak gebruikte ideaaltypes van een ordezoekend en een complexiteitserkend perspectief op strategie- en besluitvorming en de rol van strategische planningsinstrumenten, keken we daarbij met een bril voor dichtbij en een bril voor veraf. We combineerden beide brillen in een kwalitatief onderzoek in de Stad Kortrijk, dat in methodische triangulatie de basis vormde voor een kwantitatieve verkenning in alle Vlaamse gemeenten. Wat zijn daaruit de voornaamste conclusies?

6.1. *Kortrijk als pars pro toto*

Wie de bovenstaande bevindingen beschouwt die naar voren komen uit het methodologisch pluralisme van de kwalitatieve casestudie en de kwantitatieve verkenning, stelt vast dat Kortrijk in meer dan één opzicht exemplarisch is voor strategische planning in heel wat Vlaamse gemeenten.

Dat geldt bijvoorbeeld voor het besluitvormingsproces dat met SMJP samenhangt. Hoewel het ontwerp formeel wordt toevertrouwd aan het gemeentelijk topmanagement, trachten andere actoren al in de vroege fases van de besluitvorming te interveniëren vanuit hun eigen belangen en 'strategieën'. Dat geldt zeker voor lokale uitvoerende politici. De Kortrijkse case illustreert mooi hoe die proberen de 'kracht-

lijnen' van hun bestuursakkoord te vertalen in het formele planningsdocument. Ook in de rest van Vlaanderen schat men de inhoudelijke invloed van dat bestuursakkoord en de rol van uitvoerende politici vaak hoog in. Tegelijk toont Kortrijk ook hoe er in het verdere opmaaktraject enige ruimte bestaat voor deliberatie met het gemeentelijk topmanagement. In de rest van Vlaanderen lijkt die ruimte vooral te worden onderkend door gemeentesecretarissen maar minder door de gemeenteontvangers. Kortrijk verschilt dan van het algemene beeld van Vlaanderen in de strategische capaciteit waarover de stad beschikt. Hoewel men ook hier gewag maakt van pionierswerk, verlicht de aanwezigheid van een strategische cel in het stedelijke ambtenarencorps ten dele de druk die vele andere gemeenten lijken te ervaren op het vlak van eigen knowhow en het gebrek aan ondersteuning vanuit de Vlaamse overheid. Waar de opmaak van de strategische nota in Kortrijk al bij al vlot verliep, bleek dat heel wat moeilijker voor zijn financiële tegenhanger. Ook in de rest van Vlaanderen onderstrepen respondenten het belang en de relativiserende kracht van de financiële onzekerheid die de strategische planning (momenteel) omgeeft.

Beide onderzoeksperspectieven tonen ook hoe dat opmaakproces niet te isoleren valt als hét ultieme strategische verdichtingsmoment. Strategische planning moet beschouwd worden als een voorgestructureerde en tijdelijke evenwichtsoefening. De vijf Kortrijkse strategische besluitvormingsprocessen illustreren hoe de kiemen van strategische projecten of vernieuwingsassen verspreid liggen doorheen de tijd en sterk contextgebonden zijn voorafgaandelijk aan het formele plan. Maar ook achteraf toont de Kortrijkse case een sterke dynamiek door de voordurende bijsturing in de implementatiefase, die overigens op zichzelf niet altijd even eenvoudig af te bakenen valt. Bepaalde, vooral politieke actoren benadrukken die beperkingen wat grotendeels hun meer negatieve of eerder gelaten houding tegenover het planingsverhaal verklaart. SMJP formaliseert voor een tijdje wat eigenlijk al bestond.

Ook in de rest van Vlaanderen heerst relativisme. Ondanks de integratiemogelijkheden die worden onderscheiden, zien weinigen het plan als revolutionair, historisch of exclusief en worden grote aanpassingen verwacht (zelfs op hoofdlijnen) in de loop van de legislatuur. Waar in Kortrijk de scheidingslijn tussen politiek en ambtenarij samenging met verschillende opvattingen over de betekenis van strategische planning, lijkt in de rest van Vlaanderen de differentiatie binnen de ambtelijke groep groter. Gemeentesecretarissen zijn in het algemeen wat positiever dan gemeenteontvangers tegenover het SMJP (het beeld van de politiek ontbreekt). Beide geloven wel dat de kennis van en het draagvlak voor het planinstrument toch vooral ambtelijk is in plaats van politiek.

6.2. *De dominantie van logisch incrementalisme*

Kortrijk en de verkenning voor de rest van Vlaanderen roepen duidelijk een beeld op van strategische planning dat het nauwst aansluit bij het complexiteitserkend ideaaltipe dat aan het begin van deze bijdrage werd geschetst en dat de betekenis van formele planningsinstrumenten, zoals in het leven geroepen door het gemeentedecreet, sterk nuanceert.

Beide onderzoeksperspectieven tonen hoe het plan meer dan eens al bedachte strategische lijnen formaliseert en in de toekomst wellicht zal worden bijgestuurd door andere opduikende strategieën. Planning is in die zin zeker niet gelijk te schakelen met strategievorming. In het beste geval lijkt het een momentopname van tijdelijk evenwicht in die strategie.

Bij het overkoepelende potentieel van het SMJP past eveneens nuance. Zowel in Kortrijk als in de rest van Vlaanderen wordt wel gewag gemaakt van de mogelijkheid tot integratie door dit plan. Dat beleid en beheer elkaar ontmoeten in dit instrument (zie ook het opmaakproces) is hier allicht niet vreemd aan. Tegelijk tonen de Kortrijkse praktijk en de bredere Vlaamse lokale opinie dat sectoriële doelstellingen een belangrijk, misschien wel dominant deel uitmaken van het strategisch meerjarenplan.

Het opmaak- en implementatieproces van het strategisch meerjarenplan heeft blijkens ons onderzoek een sterk incrementeel karakter. Het verloopt beduidend minder rationeel dan de ordezoekende theorie voorschrijft. In plaats van een duidelijk gefaseerd proces met scheiding van politieke en ambtelijke rollen, kent de praktijk vervlechting zowel van tijdspad als van invloedsactoren. Dat de fasen van voorbereiding, beslissing en implementatie meer dan eens in elkaar overvloeien is daar wellicht niet vreemd aan. Bovendien is die laatste 'fase' geen louter mechanisch gegeven, waarin de vooraf gemaakte keuzes vrijwel automatisch en systematisch worden vertaald in logisch met elkaar in verband staande deelkeuzes. De machinatie van strategie- en besluitvorming verloopt veeleer volgens de dynamica van 'chaotische systemen' met verandering in de tijd op het snijpunt van eerder opgedane leerervaringen en wisselende omstandigheden.

Deze laatste vaststelling geeft aan dat binnen dat incrementalisme wel degelijk een zekere logica te onderscheiden valt. Die heeft weliswaar minder van het blauwdrukmodel dat de rationele school aanhangt, maar situeert zich veeleer op het niveau van bifurcatie in de strategische systeemdynamica. Evenwichtspunten en periodieke 'oplossingen' worden gevonden in verdichtingsmomenten, gedragen door interstrategische coalities van actoren die elkaar in gemeenschappelijke belangen en doelstellingen vinden. Soms zijn die verdichtingsmomenten duidelijk

te onderscheiden en buigen ze vooral in het voordeel van welbepaalde actoren. Op andere momenten vinden we eerder ketens van beslissingen met wisselende machtsconfiguraties maar beide geven het bestaan van richting in de strategische besluitvorming aan. Dat wordt vooral geïllustreerd door de Kortrijkse besluitvormingsprocessen en sluit aan bij het logisch incrementalisme van Quinn. 'Plan-nen' kan dus wel degelijk maar enkel wanneer er voldoende verdichting tussen bestaande strategieën aanwezig is – of meer nog wordt gepercipieerd – en men het holisme van de rationele opvatting nuanceert.

6.3. *Tijd voor een nieuwe bril*

Hoewel de betekenis en het proces van strategische planning in Vlaamse lokale besturen door onze brillen gezien dus vooral naar het logische incrementalisme lijkt te neigen, roept ons onderzoek ook enkele nieuwe vragen in het leven.

Zo leidt het beeld van strategische meerjarenplanning als een tijdelijke evenwichtsoefening tot de vraag naar het vervolgtraject. Het huidige onderzoek gebeurde aan het begin van de gemeentelijke legislatuur en bij de allereerste (en dan nog onvolkomen) toepassing van strategische planning zoals in het decreet opgevat. Zal dat beeld anders zijn in het midden of op het einde van of na die legislatuur? Verwerft het planinstrument pas na een rijpingsfase een plaatsje in het arsenaal van gemeentelijke strategievorming? Is de rol van uitvoerende politici blijvend? Of treedt er een geleidelijke machtsverschuiving op naar het managementteam? Zorgt het van kracht worden van de tot nu toe ontbrekende bepalingen voor wijzigingen in de inschatting van de betekenis van SMJP?

Daarnaast is er de vraag naar de betekenis van kleuring en/of uitgesproken differentiatie in de antwoordpatronen van de actoren die wij hebben laten reflecteren over strategische meerjarenplanning. Daarbij konden de logische denksporen in kaart gebracht worden, maar het waarom van de gevonden verschilpunten heel wat minder. Zowel de gevalstudie Kortrijk als de Vlaamse verkenning tonen dat ieder vanuit die eigen interpretatieloga 'zijn plan trekt', al past in elke vergelijking nuance: politici en ambtenaren en secretarissen en ontvangers delen op heel wat aspecten dezelfde mening, verschillen zijn soms eerder subtiel en voor elke functiegroep zijn er afwijkingen op het aan die groep eigen antwoordpatroon.

Toch blijven groepsgebonden tendensen overeind en lonkt in de bredere Vlaamse praktijk de vraag hoe die andere, als cruciaal geïdentificeerde, groep van uitvoerende politici tegen het strategisch planproces aankijkt. Gelet op het fundamentele karakter van de gemeentelijke strategiebepaling, lijkt ook de afwezigheid van

wetgevende politici in het planningsverhaal zorgelijk en mogelijk het voorwerp van verdere studie: is het strategisch plan een van die vervelende uitvoeringsverplichtingen waarmee de hoeksteen van de lokale democratie niet moet worden bezwaard? Of is de bepaling van de gemeentelijke hoofdlijnen strategisch te belangrijk om aan vrijetijdsbesluitvormers over te laten?

Deze bijdrage blijft hierop het antwoord voorlopig schuldig. Het noopt de onderzoeker tot het lichten van zijn welhaast favoriete bril: die van verder onderzoek.

Noten

1. Of gebruiken ze – vaak verkeerdelijk – het populaire SWOT-model. Gekeken wordt wat de sterke (Strengths) en zwakke (Weaknesses) punten zijn van de organisatie en wat de kansen (Opportunities) en bedreigingen of risico's (Threats) in de omgeving zijn. In vele handboeken wordt dit model nog steeds als de hoeksteen van het strategisch bouwwerk beschouwd.
2. Dit zijn doelstellingen die specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdsgebonden zijn.
3. Met chaos bedoelen we hier gewoonweg de aanwezigheid van niet-deterministische ontwikkelingen. Er is met andere woorden geen stabiele causale invloed tussen variabelen, hoewel ze elkaar wel beïnvloeden.
4. Kiechel stelt dat slechts 10% van de formele strategische plannen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd (volgens Tom Peters was deze schatting veel en veel te hoog!) (Mintzberg, 1999, p. 165).
5. Dit geldt slechts voor het tweede tot en met het zesde jaar van de gemeentelijke legislatuur, gelet op de timing van het meerjarenplan. De provincie (via de gouverneur) heeft schorsingsbevoegdheid, de Vlaamse Regering de eventuele eindbeslissing.
6. Zie besluit Vlaamse Regering van 24 november 2006.
7. In een omzendbrief van 19 juli 2007 inzake de opmaak van het strategische meerjarenplan werd aangekondigd dat de bepalingen over de boekhouding en de financiële planning van toepassing zullen zijn vanaf 2013.
8. Zo bezorgt de omzendbrief van 20 juli 2006, de 'budgetcirculaire', de gemeenten problemen inzake de tijdsduur van hun meerjarig financieel beleidsplan.

9. Volgende onderzoeksvraag staat hier centraal: 'Hoe ontstaat, (over)leeft en evolueert een idee voor een stadsproject in Vlaamse centrumsteden?'. De promotoren zijn Herwig Reynaert (Universiteit Gent) en Filip De Rynck (Hogeschool Gent) en het onderzoek wordt uitgevoerd door Thomas Block (Universiteit Gent).
10. In 2008 volgden enkele feedbackinterviews met Kortrijkse actoren.
11. Dat is tevens de titel van het Kortrijkse bestuursakkoord 2007-2012 ('Aantrekkelijk Kortrijk') en het strategisch meerjarenplan ('Krachtlijnen voor een aantrekkelijk Kortrijk').
12. De vernieuwingsassen rond het vage begrip 'rasterstad' en het Eurodistrict zijn niet in dit onderzoek opgenomen en ook enkele stadsprojecten ontbreken (Kortrijk Weide, stationsomgeving en de evoluties op Hoog-Kortrijk).
13. Mintzberg et al. (1999, pp. 67-77) pleiten ervoor om in dergelijke gevallen de term 'strategische programmering' te gebruiken. Hiermee wordt een proces bedoeld om, indien nodig, de gevolgen te formaliseren van strategieën die langs andere wegen zijn opgesteld.
14. Voor gemeentesecretarissen: naar provincie [chi-kwadraat = 0,85; df = 4 en $p = 0,93$]; naar gemeentegrootte [gecategoriseerd inwonertal met chi-kwadraat = 0,59; df = 2 en $p = 0,75$]. Voor gemeenteontvangers: naar provincie [chi-kwadraat = 4,45; df = 4 en $p = 0,34$]; naar gemeentegrootte [chi-kwadraat = 2,08; df = 2 en $p = 0,35$].
15. In onderstaande noten worden significante verschillen tussen beide functiegroepen opgenomen per item waarnaar de noot verwijst. Het verschil tussen beide functiegroepen is voor dit item significant met Cramer's $V = .265$ en $p = .003$.
16. Het verschil tussen beide functiegroepen is significant met Cramer's $V = .213$ en $p = .031$.
17. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .249$ en $p = .006$.
18. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .258$ en $p = .004$.
19. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .224$ en $p = .020$.
20. De verschillen tussen beide functiegroepen zijn significant met Cramer's $V = .233$ en $p = .013$.

Bibliografie

- Ansoff, H.I. (1965). *Corporate Strategy*. New York: McGraw-Hill.
- Arrow, K.J. (1963). *Social Choice and Individual Values*. London: Yale University Press.
- Arts, G. & Verdaas, C. (1999). Steden op koers? Strategievorming bij de lokale overheid. *Beleid en Maatschappij*, 26 (3), 180-186.
- Bouckaert, G., De Peuter, B. & Van Dooren, W. (2003). *Meten en vergelijken van lokale bestuurlijke ontwikkeling: een monitoringsysteem voor het lokaal bestuur in Vlaanderen*. Brugge: die Keure.
- Bowman, E. (1995). Strategic History: Through Different Mirrors. *Advances in Strategic Management*, 11A, 25-45.
- Brown, S. & Eisenhardt, K. (1998). *Competing on the Edge. Strategy as Structured Chaos*. Boston: Harvard Business Press.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17, 1-25.
- Craeghs, J. & Maes, R. (2001). Het gemeentelijk beleid en financieel beheer. In R. Maes & M. Boes, (Eds.), *Proeve van Vlaams Gemeentedecreet* (pp. 275-298). Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- De Rynck, F. & Vallet, N. (2003). Stedelijke netwerksturing. In L. Boudry, P. Cabus, E. Corijn, F. De Rynck, C. Kesteloot & A. Loeckx (Eds.), *De eeuw van de stad. Over stadsrepublieken en rastersteden. Voorstudies* (pp. 378-389). Brugge: die Keure.
- De Wit, B., Meyer, R. & Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*. Utrecht: Lemma.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class and How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Gemeentedecreet (2005)*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Goold, M. & Quinn, J.J. (1990). The Paradox of Strategic Controls. *Strategic Management Journal*, 11, 43-57.
- Idenburg, P. (1992). Bossanova in strategie-ontwikkeling. *Economische Statistische Berichten*, (4), 398-402.
- Jessop, B. (2004). *From Localities via the Spatial Turn to Spatio-Temporal Fixes: A Strategic - Relational Odyssey*. Lancaster University, Department of Sociology, SECONS Discussion Forum Contribution, nr. 6.
- Kaplan, R.S. & Norton, D.P. (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston MA: Harvard Business School Press.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kiser, L. & Ostrom, E. (2000). The Three Worlds of Action: a Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In: M. McGinnis (Ed.). *Polycentric Games and Institutions* (pp. 56-88). Michigan: Michigan University Press.

- Kuznetsov, Y. (2004). *Elements of Applied Bifurcation Theory*. New York: Springer.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
- March, J.G. (1994). *A Primer on Decision-Making. How Decisions Happen*, New York: The Free Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (1999). *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Schiedam: Scriptum.
- Mintzberg, H., Lampel, J., Brian-Quinn, J. & Ghoshal, S. (2003). *The Strategy Process*. New York: Prentice Hall.
- Peters, G. (2006). Concepts and Theories of Horizontal Policy Management. In: G. Peters & J. Pierre (Eds.) (2006), *Handbook of Public Policy* (pp. 115-138). London: Sage Publications.
- Porter, M. (1986). *Competitive Strategy*. Harvard Business School Press.
- Quinn, J.B. (1980). *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood: Irwin.
- Read, M. & Marsh, D. (2002). Combining Qualitative and Quantitative Methods. In: D. Marsh & G. Stoker (Eds.) (2002). *Theory and Methods in Political Science* (pp. 231-248). Houndmills: Palgrave.
- Reynaert, H., (Ed.) (2007). *De kerktorenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.
- Schram, F. (2006). De gemeentelijke administratie: op weg naar een nieuw elan? In: F. Schram & E. Wayenberg (Eds.), *Het Vlaamse gemeentedecreet. Tussen continuïteit en vernieuwing* (pp. 49-98). Brugge: Vanden Broele.
- Simon, H.A. (1947). *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. New York: The Free Press.
- Steiner, (1979). *Strategic Planning*. New York: The Free Press.
- Steyvers, K., Block, T. & Reynaert, H. (2008). Stijfoefening of stratego? Een verkennend onderzoek naar strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten. In: H. Reynaert, T. Block & K. Steyvers (Eds.) *Stijloefening of stratego? Strategische meerjarenplanning in Vlaamse gemeenten en provincies*. Brugge: Vanden Broele. (in druk).
- Teisman, G. (2000). Models for Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds. *Public Administration*, 78 (4), 937-956.
- Teisman, G. (2005). *Publiek Management op de grens van chaos en orde. Over leiding-geven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Von Neumann, J. & Morgenstein, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton: Princeton University Press.
- Wayenberg, E. (2005). Integrale beleidsvoering in lokale besturen: een terreinverkenning. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, (2), 3-8.
- Wayenberg, E. & Van Dooren, W. (2006). Vermindering van planlast voor lokale besturen. Het doelmatigheidsprofiel van de lokale planverplichting toegepast op het Vlaamse stedenbeleid. In: F. De Rynck & E. Wayenberg (Eds.), *Lokale besturen intern- en intrabestuurlijk doorgelicht* (pp. 137-160). Brugge: die Keure.

Wright, P., Pringle, C. & Kroll, M. (1999), *Strategic Management Text and Cases*. Needham Heights: MA: Allyn and Bacon.

Bijlagen

Bijlage 1. Vijf (strategische) besluitvormingsprocessen in Kortrijk toegelicht

De Leiewerken betreffen eenvoudig gesteld de rechtekking, uitdieping en verbreding van de Leie in het centrum van de stad Kortrijk zodat schepen tot 1.350 ton kunnen passeren. Dit past binnen een Europese beslissing die door de Belgische staat wordt ondersteund en die de stad Kortrijk dus moet ondergaan. De keuze om het Europese netwerk voor grotere schepen langs het bestaande tracé van de Leie te laten lopen is midden vorige eeuw genomen in een subtiel samenspel van Kortrijkse en vooral bovenlokale actoren. Sindsdien kenmerkt het besluitvormingsproces rond de Leiewerken zich door een lange en moeizame implementatiefase. Deze werken hebben immers grote stedenbouwkundige repercussies voor de stad: de afbraak van 5 bruggen, de bouw van 7 nieuwe bruggen, de aanleg van wandelboulevards, parken, een skatebowl, enzovoort.

Een tweede case betreft het winkelcomplex van Foruminvest 'K in Kortrijk'. In het winkelgebied van de Kortrijkse binnenstad wordt momenteel een groot winkelcentrum voor 85 winkels, een design-woontoren voor een 80-tal woongelegenheden en een ruime parking gebouwd. Foruminvest, een Nederlandse investeringsmaatschappij, betaalt en ontwikkelt het totale project. Het is de grootste privé-investering ooit gedaan in de Kortrijkse binnenstad. Foruminvest en het Stadsontwikkelingsbedrijf Kortrijk (SOK) opteren hier voor een publiek-private samenwerking.

Met het Buda-eiland wordt getracht de stad Kortrijk zowel regionaal als internationaal op de kaart te zetten op het vlak van cultuurcreatie en artistieke ontwikkeling. Zo krijgen allerlei cultuurorganisaties infrastructuur ter beschikking, stimuleert men de samenwerking tussen allerlei actoren door de oprichting van verzelfstandigde organisaties (VZW Buda Kunstencentrum en het Autonoom Gemeentebedrijf Buda), zoekt men hoe gespecialiseerde postopleidingen verder kunnen worden uitgebouwd, richt men zich op atelierwerking, enzovoort. Belangrijk is dat dit alles ook gepaard gaat met een fysiek-ruimtelijk spoor. In het ruimtelijk ontwikkelingsconcept wordt het Buda-eiland geïntegreerd in de morfologische dragers van de stad en komt veel nadruk te liggen op de creatie van publieke en groene ruimtes.

Een van de vernieuwingsassen in het Kortrijkse meerjarenplan focuste op 'design'. Net als andere Vlaamse steden wil Kortrijk immers de titel 'designstad' dragen

(Florida, 2002). Hierbij wordt gefocust op innovatieve architectuur bij de inkleding van de publieke ruimte, stadsprojecten waarin design centraal staat en de instap in Admire, het Europese netwerk voor designsteden. Bedoeling is dat het imago inzake design de economische groei aanwakkert. Opmerkelijk is dat de strategische lijn rond design tot vandaag vooral op regioniveau wordt uitgewerkt (*cf.* de werking van de Designregio Kortrijk vzw).

Een laatste case is de vernieuwingsas van de gebiedswerking. Dit blijft (hoewel minder dan afgelopen jaren) tot op vandaag voor heel wat fundamentele discussies in Kortrijk zorgen. In formele strategische documenten wordt gebiedswerking momenteel omschreven als een methodiek die een basisaanbod aan dienstverlening en gerichte communicatie moet leveren aan elke burger van de stad en op maat van elk deelgebied (bijvoorbeeld deelgemeente of stadswijk). Het is de bedoeling dat in coproductie met de bewoners wordt onderzocht wat de specifieke noden zijn per gebied, zodat op termijn in elk gebied een ankerpunt aanwezig is waar de bewoners terecht kunnen met hun vragen.

Bijlage 2. Tabellen bij de kwantitatieve toetsing in alle Vlaamse gemeenten

TABEL 2. De inhoud van het SMJP in Vlaamse gemeenten.

1. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de inhoud van het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?										
Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
<i>Positie in strategische omgeving</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP wordt vooral beschouwd als een door het decreet verplichte oefening ¹⁵	8,9	4,0	38,5	25,3	15,6	10,1	30,4	40,4	6,7	20,2
Het SMJP heeft weinig belang in de bredere en meer complexe gemeentelijke strategievorming ¹⁶	8,1	7,0	51,9	33,0	24,4	36,0	14,1	19,0	1,5	5,0
Het SMJP is een doorslag van het bestuursakkoord	3,0	5,2	17,0	15,5	23,7	23,7	49,6	47,4	6,7	8,2
<i>Integratiepotentieel</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP vertrekt vanuit een algemene, overkoepelende strategie voor de gemeente	4,4	9,2	17,8	29,6	18,5	18,4	48,1	37,8	11,1	5,1
Het SMJP is vooral een bundeling van sectorale beleidsdoelstellingen	5,2	1,0	31,9	32,7	24,4	25,5	35,6	38,8	3,0	2,0

1. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de inhoud van het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?

Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
Het SMJP zorgt voor meer integratie in het beleid en het beheer (raamwerk, richtinggevend)	1,5	2,0	14,8	29,0	22,2	21,0	57,0	41,0	4,4	7,0
Het SMJP is belangrijker op het vlak van beleid dan op het vlak van beheer	0,7	3,0	20,1	21,2	32,8	26,3	42,5	46,5	3,7	3,0
<i>Transformatiepotentieel</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP leidt tot een breuk met de gangbare strategische keuzes	6,0	4,0	42,5	47,0	35,1	34,0	15,7	14,0	0,7	1,0
Het SMJP bevat een lange-termijnvisie die de huidige legislatuur overstijgt	6,7	11,0	39,6	44,0	20,1	17,0	31,3	25,0	2,2	3,0

N = 134-135 (GS) en 97-100 (GO)

TABEL 3. De opmaak van het SMJP (procesverloop) in Vlaamse gemeenten.

2. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de opmaak van het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?

Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
<i>Structuur</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
De opmaak van het SMJP verloopt veeleer gestructureerd dan onoverzichtelijk ¹⁷	3,0	9,2	21,1	36,7	30,1	18,4	42,1	34,7	3,8	1,0
<i>Deliberatie</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP is een echt compromisproduct, het resultaat van onderhandelen	3,8	6,1	19,5	32,7	33,8	30,6	39,8	29,6	3,0	1,0
<i>Capaciteit</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Er is voldoende capaciteit (personeel, middelen) om een SMJP op te maken	19,4	23,2	47,8	46,5	13,4	13,1	17,9	16,2	1,5	1,0
Er is voldoende steun van de Vlaamse overheid bij de opmaak van het SMJP	30,8	32,3	49,6	47,5	17,3	16,2	1,5	1,0	0,8	3,0
Voor de opmaak van het SMJP wordt beroep gedaan op extern advies (zoals academici, consultants, VVSG)	31,6	32,3	40,6	38,4	9,0	9,1	12,8	13,1	6,0	7,1

N = 133-134 (GS) en 98-99 (GO)

TABEL 4. De opmaak van het SMJP (invloedsactoren) in Vlaamse gemeenten.

	Heel weinig invloed		Weinig invloed		Noch veel/ weinig invloed		Veel invloed		Heel veel invloed	
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
3. Kunt u aangeven hoeveel invloed de onderstaande actoren uitoefenen op de opmaak van het strategisch meerjarenplan in uw gemeente?										
<i>Actor</i>										
De burgemeester	3,0	4,0	3,8	9,9	11,3	4,0	42,1	46,5	39,8	35,6
(Leden van) het schepencollege	3,8	1,0	7,5	11,9	18,8	14,9	60,2	63,4	9,8	8,9
De gemeentesecretaris	3,0	4,0	9,8	14,9	18,8	28,7	54,9	41,6	13,5	10,9
Het managementteam	5,3	15,8	17,4	29,7	24,2	30,7	46,2	19,8	6,8	4,0
De gemeenteontvanger	8,3	9,9	13,6	20,8	31,8	31,7	40,9	31,7	5,3	5,9
De OCMW-voorzitter	10,8	19,4	20,8	31,6	30,8	26,5	33,1	18,4	4,6	4,1
De departement- of diensthoofden	11,5	14,9	16,9	34,7	34,6	25,7	35,4	22,8	1,5	2,0
De politieke partijen	24,1	29,3	30,8	31,3	25,6	25,3	16,5	13,1	3,0	1,0
(Leden van) de meerderheid in de gemeenteraad	21,8	21,8	36,1	35,6	31,6	26,7	9,8	14,9	0,8	1,0
Andere ambtenaren	23,7	41,8	42,0	30,6	31,3	22,4	3,1	5,1	-	-
Het middenveld	37,4	45,0	35,1	30,0	23,7	23,0	3,8	2,0	-	-
Externe adviseurs (zoals consultants)	53,0	63,0	28,0	26,0	12,9	9,0	5,3	2,0	0,8	-
Individuele burgers	63,6	69,0	26,5	20,0	9,8	8,0	-	3,0	-	-
(Leden van) de oppositie in de gemeenteraad	65,4	71,3	27,1	23,8	5,3	4,0	2,3	1,0	-	-

N = 133-134 (GS) en 98-101 (GO)

TABEL 5. Implementatie van het SMJP in Vlaamse gemeenten.

Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens	
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
<i>Referentie</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
De betekenis van het SMJP moet niet overschat worden. Andere kaders zijn meer bepalend (bestuursakkoord, beleidsnota's)	4,5	3,0	28,4	29,0	20,9	22,0	41,0	40,0	5,2	6,0
Het SMJP zal het kader zijn voor het sectorale beleid en beheer ¹⁸	2,3	8,0	9,2	22,0	34,4	33,0	51,9	37,0	2,3	-
<i>Draagvlak</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP is vooral bekend bij ambtenaren en minder bij politici	5,2	1,0	24,6	19,0	21,6	21,0	40,3	49,0	8,2	10,0
Het SMJP wordt vooral gesteund door ambtenaren en minder door politici	4,5	2,0	24,8	19,0	28,6	24,0	37,6	47,0	4,5	8,0
<i>Traject</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO
Het SMJP zal nog sterk worden aangepast in de loop van de legislatuur, ook op de hoofdlijnen	0,8	-	20,3	12,0	18,8	19,0	44,4	52,0	15,8	17,0
Tussen de geplande en de uitgevoerde strategie van het SMJP zal er een grote mate van overeenstemming zijn ¹⁹	4,5	7,0	19,4	35,0	39,6	38,0	35,8	20,0	0,7	-
Er wordt gewerkt aan een controlesysteem om na te gaan of de doelstellingen van het SMJP worden gehaald	6,9	12,0	21,4	28,0	20,6	18,0	44,3	37,0	6,9	5,0

N = 131-134 (GS) en 100 (GO)

TABEL 6. Financiële en strategische nota in het SMJP in Vlaamse gemeenten.

5. In welke mate bent u het eens met de volgende stellingen over de financiële nota in het strategisch meerjarenplan van uw gemeente?											
Stelling	Helemaal oneens		Oneens		Noch eens/oneens		Eens		Helemaal eens		
	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
<i>Opmaak</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
De financiële nota wordt na de strategische nota opge- maakt ²⁰	6,7	16,8	26,9	36,6	19,4	8,9	41,0	31,7	6,0	5,9	
Bij de opmaak van de financiële nota kan de gemeentevrij autonoom optreden	8,3	8,9	39,8	36,6	25,6	15,8	24,1	33,7	2,3	5,0	
<i>Impact</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
Vooraf door de koppeling van de financiële nota aan de strategische nota hechten politici belang aan het SMJP	4,5	7,0	22,6	27,0	26,3	20,0	39,8	39,0	6,8	7,0	
Door het opstellen van de financiële nota dienen de ambities van de strategische nota te worden bijgesteld	-	5,9	11,3	13,9	12,0	11,9	67,7	51,5	9,0	16,8	
Door zijn rol bij het opstellen van de financiële nota wint de gemeenteontvanger aan belang in het gemeentelijk topmanagement	3,0	6,9	22,4	17,8	35,1	22,8	36,6	47,5	3,0	5,0	
<i>Budgettaire ruimte</i>	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	GS	GO	
De implementatie van de SMJP zal sterk afhankelijk zijn van de niet te voorziene budgettaire ruimte in de toekomst	-	1,0	5,2	8,2	16,4	16,3	57,5	50,0	20,9	24,5	

N = 131-134 (GS) en 98- 101 (GO)