



Tussentijds rapport

Ambtelijke capaciteit bij de Vlaamse lokale besturen

Van Haelter Bram, Vos David & prof. dr. Voets Joris



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: svb@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



TUSSENTIJDS RAPPORT

13.12.2019

Van Haelter Bram, Vos David & prof. dr. Voets Joris



INHOUD

Inleiding	5
1. Conceptueel raamwerk.....	5
1.1. Ambtelijke capaciteit?	5
1.2. Een korte terugblik	8
1.3. Capaciteitsbepalende factoren	10
1.3.1. Personeelsbestand	10
1.3.2. Inwonersaantal	13
1.3.3. Voldoende financiële middelen	15
1.3.4. Constructieve verhouding tussen het politieke en ambtelijke niveau	18
1.3.5. Leiderschap	22
1.4. Capaciteit als outcome	26
2. QCA-Analyse.....	32
2.1. Methode	32
2.2. Conditie	33
2.3. Resultaten	35
2.4. Conclusies aangaande de resultaten van de QCA-analyse	44
3. Reflectie & implicaties voor verder onderzoek	46
Bibliografie	48



INLEIDING

Dit tussentijds rapport omvat de analyse en bevindingen van het derde deelonderzoek, gevoerd in het kader van het SBV-project 'Ambtelijke capaciteit in lokale besturen'. In een eerste hoofdstuk wordt de relevantie van onderzoek naar capaciteit kort gekaderd aan de hand van relevante literatuur, en worden de ruimere doelstellingen van het SBV-project hernomen met een korte terugblik op het onderzoeksproject. In dit hoofdstuk worden enkele kernconcepten, zoals capaciteit, gedefinieerd en wordt een geactualiseerde synthese van het conceptueel raamwerk gepresenteerd. De verschillende componenten van dit raamwerk worden grondig besproken: eerst de capaciteitsbepalende factoren, nadien ambtelijke capaciteit als *outcome*. Hierbij is er steeds aandacht voor internationaal wetenschappelijk onderzoek, de toepassing binnen de Vlaamse context en een reflectie aangaande de beschikbaarheid en kwaliteit van de data die nodig is om deze bepaalde component op een zinvolle manier te onderzoeken in Vlaanderen. In het derde deel worden de analyses besproken die werden uitgevoerd met de beschikbare data, gevolgd door de resultaten. Uiteindelijk volgen een conclusie, reflectie en aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek naar capaciteit.

1. CONCEPTUEEL RAAMWERK

1.1. AMBTELIJKE CAPACITEIT?

Sinds de jaren '80 wordt het bestuurlijke landschap gekenmerkt door decentralisatie: Europese landen schuiven al maar meer bevoegdheden door naar het lokale bestuursniveau (Bikker & Van der Linde, 2016; Halásková & Halaskova, 2014; Ladner et al., 2019). Deze bevoegdheden nemen niet alleen toe in aantal, maar worden ook steeds complexer (Wu, 2017). Deze bestuurlijke ontwikkeling, in combinatie met toenemende '*fiscal stress*' en stijgende verwachtingen van burgers, initieerde een belangrijk internationaal **debat over de rol van lokale besturen**, en de ambtelijke capaciteit waarover ze beschikken. De laatste decennia won de capaciteit van lokale besturen dan ook sterk aan belang bij beleidsmakers en academici (R. Andrews, Beynon, & McDermott, 2015; Bouckaert & Pollitt, 2011; Rashman, 2008; Walker, Boyne, & Brewer, 2010). Hebben lokale besturen, in hun huidige vorm, immers nog wel de capaciteit om aan deze toenemende verwachtingen te voldoen?

Deze decentralisatiebeweging voltrok zich ook in Vlaanderen, waar de overheid streeft naar een bestuurlijk landschap waarin het lokale bestuursniveau meer beslissingsmacht geniet. De beleidsnota binnenlands bestuur en stedenbeleid (2014-2019) stelt uitdrukkelijk: "*In mijn ogen zijn de lokale besturen nooit het "laagste" bestuursniveau geweest. Ze zijn het "eerste" bestuursniveau. Het is in onze*



steden en gemeenten dat we wonen, leven en werken. Maar het is ook hier dat de uitdagingen waarmee onze samenleving worstelt eerst zichtbaar worden en waar we eerst de contouren ontwaren van de oplossingen. Net daarom moeten we zo veel mogelijk taken zo dicht mogelijk bij de burgers leggen. Zodat lokale besturen pragmatisch en creatief antwoorden kunnen bieden op de uitdagingen van vandaag en morgen. Daarbij streef ik ernaar hen zo veel mogelijk vrijheid te geven om hun eigen beleidsmatige keuzes te maken. Ik wens hen ook beheersmatig meer mogelijkheden te geven door het organieke kader te vereenvoudigen.” (Somers, 2019).

In dit SBV-onderzoek wordt nagegaan hoe de Vlaamse lokale besturen omgaan met de geboden beleidsvrijheid en in welke mate het bestuurlijk kader hen in staat stelt om hiermee aan de slag te gaan. Een zinvolle realisatie van de doelstellingen die verbonden zijn aan deze versterkte autonomie vereist immers een bepaald capaciteitsniveau. Deze capaciteit staat centraal in dit onderzoek. Met andere woorden: **het onderzoek bekijkt de wijze waarop het lokaal bestuur zich organiseert om de optimale verhouding tussen capaciteit en opdracht te vinden.**

De voorbije jaren werden, aan de hand van twee deelonderzoeken naar specifieke aspecten van deze capaciteit, een aantal condities geïdentificeerd die de capaciteit van de lokale besturen beïnvloeden. Deze kwalitatieve onderzoekdesigns, waarbij diepte-interviews werden afgenomen bij een beperkt aantal vooraf geselecteerde lokale besturen, waren een noodzakelijke stap om voldoende diepgang te vinden in de verschillende concepten.

Voorafgaand aan dit onderzoek werden aan de hand van een literatuuronderzoek een aantal factoren geselecteerd die ambtelijke capaciteit (mee) bepalen. Deze zijn onder te brengen in vijf groepen, waarvan de concrete operationalisering verder in dit rapport wordt toegelicht: gemeentelijke schaal, personeelsbestand, financiële middelen, leiderschap en politiek-ambtelijke verhoudingen. Er wordt verwacht dat deze factoren een invloed zullen hebben op de capaciteit van het lokaal bestuur.

Alvorens verder te gaan is het belangrijk om ambtelijke capaciteit zelf goed te definiëren. Hoewel de capaciteit van lokale besturen sterk aan belang heeft gewonnen, bestaat er geen eenduidige definitie van capaciteit. Deze is bijvoorbeeld sterk afhankelijk van de theoretisch-conceptuele benadering. Vanuit de *Resource Dependence Theory* wordt capaciteit gezien als de mate waarin een lokale overheid beroep kan doen op beschikbare middelen uit haar omgeving (Pfeffer & Salancik, 2003). Vanuit het institutionele perspectief definieert Grindle (1996) capaciteit als het vermogen van organisaties om effectieve regels op te leggen, om economische en politieke interacties te reguleren en om hun eigen beleidsinterventies, wettelijke conventies en sociale waarden te laten prevaleren boven die van



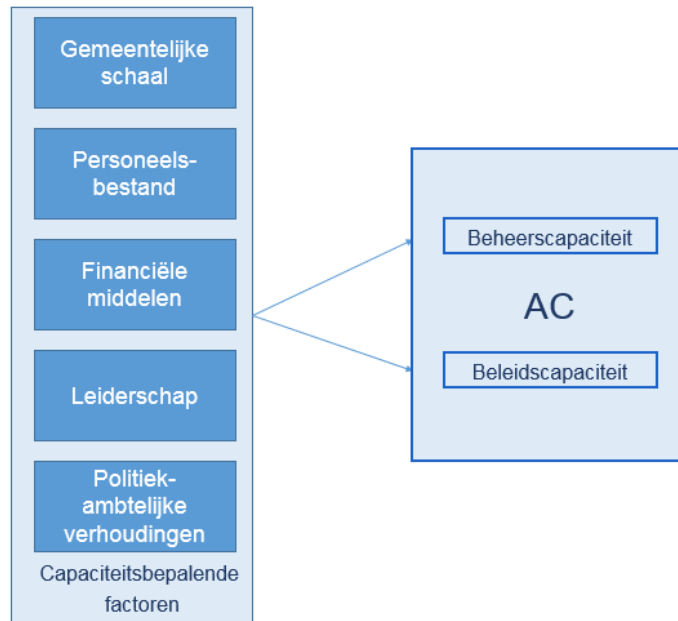
andere organisaties. Een derde betreft het organisatieth theoretische perspectief. Deze theorie is gebaseerd op het idee dat organisaties open systemen zijn die zich moeten aanpassen aan hun omgeving. De organisaties worden in toenemende mate geconfronteerd met uitdagingen die leiden tot veranderingen in zowel managementtechnieken als organisatiestructuur. In dit onderzoek wordt ambtelijke capaciteit als volgt gedefinieerd: *“capaciteit omvat alle processen, middelen en competenties aanwezig binnen de organisatie, die samen het intern en extern functioneren van deze organisatie bepalen”* (Tan, 2018).

In onze benadering valt capaciteit uiteen in het intern gerichte beheerscapaciteit, en het extern gerichte beleidscapaciteit. **Beheerscapaciteit** (ook wel ‘managementcapaciteit’) is het vermogen om de organisatie dusdanig te structureren en managen dat de dienstverlening naar de burgers en bedrijven in de gemeente optimaal (efficiënt, effectief, klantvriendelijk, enz.) gerealiseerd wordt. Beheerscapaciteit focust dus op de interne werking van de organisatie.

Beleidscapaciteit is het vermogen om beleidsvoorbereidend en –ondersteunend te werken ten behoeve van politieke beslissingen die het lokale bestuur intern betreffen, maar ook als speler in het ruimere maatschappelijke veld. Het betreft dus de mogelijkheid en competentie om tools en technieken te hanteren ten behoeve van de doelen van de gemeentelijke organisatie. Dit houdt in dat uitdagingen, kansen en bedreigingen voor het lokale bestuur onderbouwd in beeld kunnen worden gebracht en voorzien van mogelijke oplossingsscenario’s die reiken van het strategische tot het meest operationele niveau. Centraal daarbij staat relevante en betrouwbare informatie om beleidsbeslissingen te nemen, uit te voeren en op te volgen. Beleidscapaciteit omvat ook de capaciteit om responsief te zijn naar (veranderende) behoeften in de samenleving, (pro)actief te zijn ten opzichte van nieuwe uitdagingen die zich ook (of soms zelfs in de eerste plaats) op lokaal niveau stellen.

We onderscheiden beleid en beheer hier om ambtelijke capaciteit beter onderzoekbaar te maken, maar houden in de verdere uitwerking ook in beeld dat beiden gerelateerd zijn aan elkaar. Het gehanteerde conceptueel raamwerk ziet er dus als volgt uit:





Figuur 1: Conceptueel raamwerk

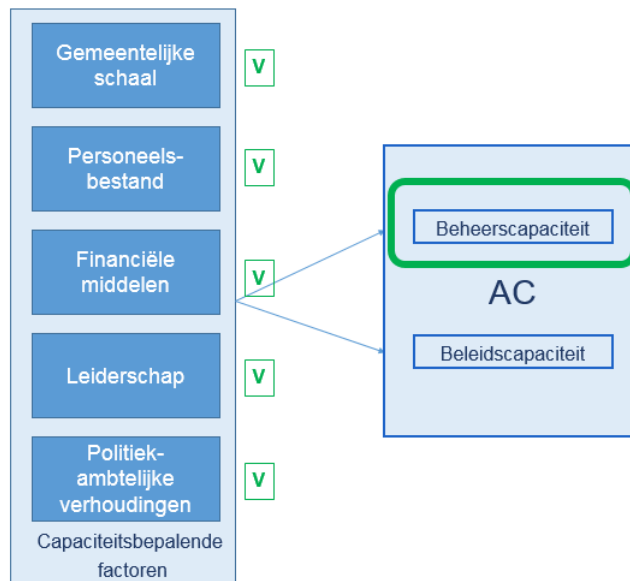
1.2. EEN KORTE TERUGBLIK

In een **eerste deelstudie (2017)** werd de innovatiecapaciteit van 16 Vlaamse lokale besturen gemeten aan de hand van twee door Vlaanderen geïnitieerde innovaties: organisatiebeheersing en de proactieve benadering van de integratie gemeente-OCMW. De gemeenten werden geselecteerd op basis van hun inwonersaantal (10.000 inwoners en 40.000 inwoners), geografische spreiding binnen Vlaanderen, en indeling binnen de Belfius-clustering. In totaal werden 81 diepte-interviews afgenomen met lokale politici (burgemeesters, schepenen en gemeenteraadsleden) en ambtenaren (managementteam, diensthoofden en medewerkers). De resultaten voor onze set van gemeenten wezen uit dat de combinatie van een hoog inwonersaantal, voldoende gekwalificeerd personeel en een constructieve politiek-ambtelijke verhouding voor beide onderzochte innovaties een positieve uitkomst (en dus een goede benadering van de twee onderzochte innovaties) opleverde.

Dit onderzoek resulteerde in volgende rapporten:

- Broucker, B., Van Haelter, B., Vos, D., (2017). *'Ambtelijke capaciteit: resultaten van het pilootonderzoek'*
- Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Steen, T. & Voets, J., (2018). *'Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen'*

////////////////////////////////////



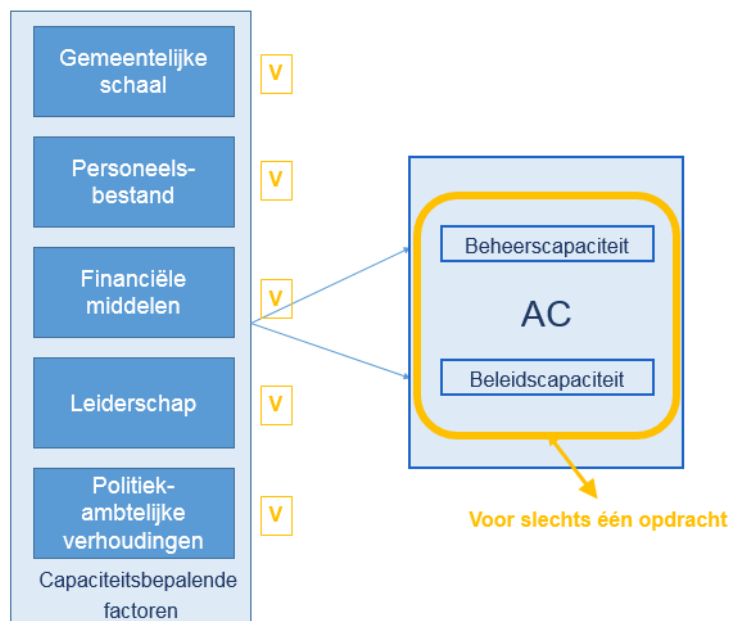
Figuur 2: Deelstudie 1

Deze deelstudie, die organisatiebeheersing en de integratie gemeente-OCMW als onderzoeksfocus had, was dus voornamelijk gericht op interne innovaties. Zo werd rond de integratie gemeente-OCMW gefocust op geïntegreerde structuren en processen, en werd niet nagegaan in welke mate het sociale beleid reeds geïntegreerd was. De geïdentificeerde configuratie van factoren heeft dus een invloed op de beheerscapaciteit van de onderzochte gemeenten, en niet op de extern gerichte beleidscapaciteit.

In een **tweede deelstudie (2018)** werd hieraan tegemoetgekomen, door de opdrachtzijde van ambtelijke capaciteit te onderzoeken. Aan de hand van diepte-interviews met lokale politici, ambtenaren en private opvangaanbieders in 16 gemeenten werd nagegaan hoe Vlaamse lokale besturen zichzelf organiseren om met de toenemende beslissingsbevoegdheden rond kinderopvang van baby's en peuters om te gaan. Hieruit bleek onder meer dat alle onderzochte gemeenten voldoen aan het decretaal bepaalde minimum, maar dat het additioneel ontwikkelde beleid sterk verschilt tussen de verschillende gemeenten. Zo zijn onder meer de vraag of kinderopvang binnen de gemeente een beleidsprioriteit is, de schaal van de gemeente (inwonersaantal), de marktpositie van de lokale, private opvangaanbieders en de mate waarin de actor- en regierol inzake kinderopvang van elkaar zijn losgekoppeld bepalende factoren voor de aard en mate van bijkomende ondersteuning.

Dit onderzoek resulteerde in volgend rapport:

- Van Haelter, B., Vos, D., Voets, J., (2019). *'Ambtelijke capaciteit in de Vlaamse lokale besturen, toegepast op kinderopvang van baby's en peuters'*



Figuur 3: Deelstudie 2

Het doel van het **derde deelonderzoek (2019)** was om de geldigheid van de condities, onderscheiden in de voorbije deelstudies, te toetsen voor een ruimere selectie van Vlaamse gemeenten. Hiervoor werd gezocht naar een passende operationalisering van elke factor (groep van factoren), en de bijhorende data. In wat volgt zullen deze verschillende factoren worden besproken. Hierbij is er steeds oog voor internationaal wetenschappelijk onderzoek en de toepassing ervan binnen Vlaanderen. Uiteindelijk wordt voor elke capaciteitsbepalende factor besproken in welke mate er kwaliteitsvolle data beschikbaar is op Vlaams niveau om de factor in kwestie op een kwantitatieve manier te onderzoeken.

1.3. CAPACITEITSBEPALENDE FACTOREN

1.3.1. **Personeelsbestand**

Een belangrijk aspect van de organisatie van de openbare dienstverlening betreft de omvang van de organisatie (en dus de omvang van het personeelsbestand). De invloed van de organisatieschaal op de capaciteit van de lokale overheid is vaak onderzocht en kan twee vormen aannemen (R. Andrews et al., 2015). De eerste is de "*complexity-administrative growth hypothesis*" (Anderson & Warkov, 1961; Rushing, 1967), die stelt dat een grote schaal een negatieve invloed heeft op de capaciteit van de organisatie omdat het een toename in complexiteit met zich meebrengt. Verschillende academici geven aan dat de omvang van de organisatie een positieve link heeft met bureaucratie, en dat de

coördinatie moeilijker is in organisaties met een groot aantal werknemers (Caplow, 1957; Mintzberg, 1989).

Hoewel een aantal vroege studies deze hypothese ondersteunen, wordt ze vaker betwist in recentere literatuur. R. Andrews & Boyne (2014) stellen bijvoorbeeld dat *"het een van de vermeende deugden van de bureaucratistische organisatie in Weberiaanse stijl is dat zij in staat is om standaard en onpartijdige administratieve regels en procedures te ontwikkelen en toe te passen die geschikt zijn voor het beheer van zeer grote entiteiten. Deze neiging tot standaardisatie is de potentiële bron van schaalvoordelen in de verhouding tussen omvang en administratieve intensiteit"*. Voortbouwend op deze these is er een tweede hypothese over de relatie tussen organisatieschaal en capaciteit: het *"internal economies of scale perspective"* (P. M. Blau, 1972) gaat ervan uit dat een grote organisatie haar administratieve kosten beter kan spreiden, en door deze efficiëntiewinst kan investeren in het verbeteren van het functioneren van de organisatie. Tegelijkertijd stellen R. Andrews & Boyne (2014) dat *"grotere organisaties ook uitgerust zijn om eender welk niveau van administratieve capaciteit vollediger te gebruiken, terwijl kleinere organisaties geplaagd kunnen worden door de onderbenutting van menselijke hulpbronnen als gevolg van de ondeelbaarheid van arbeid en de vaste kosten die verbonden zijn met het leveren van kernfuncties, die zij minder kunnen gebruiken dan hun grotere tegenhangers"*. De meeste recentere studies onderschrijven de tweede hypothese, die dus stelt dat een grote schaal een positieve invloed heeft op de capaciteit van lokale overheden (R. B. Andrews, G. A., 2009; Bikker & Van der Linde, 2016; Camisón-Zornoza, Lapiedra-Alcamí, Segarra-Ciprés, & Boronat-Navarro, 2004; Hansen, 2011; Lago-Penas, 2013).

Capaciteitsbeïnvloedende factor: Personeelsbestand

Positieve Hypothese: *'Internal economies of scale perspective'*: een grote schaal heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie (P. M. Blau, 1972)

Negatieve hypothese: *'Complexity-administrative growth hypothesis'*: een grote schaal heeft een negatieve invloed op de capaciteit van de organisatie (Anderson & Warkov, 1961)

Empirisch getest door:

- Broucker, Van Haelter, & Vos, 2018: QCA-analyse van 11 Vlaamse lokale besturen. De organisatieschaal kan een positieve invloed hebben op capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren

Niet enkel de omvang van het personeelsbestand heeft een invloed op de capaciteit van het bestuur, maar ook de kwaliteit van het ambtelijk personeel. Zo wijst de studie van Hennau (2016) op *"de meerwaarde van een bekwaam en hooggeschoold ambtenarenkorps"*. Abbass (2012) stelt dat de

efficiëntie en de effectiviteit van de performantie van het lokaal bestuur in grote mate afhankelijk is van de productiecapaciteit, de kwaliteit en de adequaatheid ('de juiste werknemer op de juiste plaats') van de werknemers. Hier kan volgens voorgaand SBV-onderzoek (Op de Beeck & Hondeghem, 2018) de zogenaamde duurzame inzetbaarheid aan worden toegevoegd. Dit betekent *“dat medewerkers doorlopend in hun arbeidsleven over daadwerkelijk realiseerbare mogelijkheden alsmede over de voorwaarden beschikken om in huidig en toekomstig werk met behoud van gezondheid en welzijn te (blijven) functioneren. Dit impliceert een werkcontext die hen hiertoe in staat stelt, evenals de attitude en motivatie om deze mogelijkheden daadwerkelijk te benutten”* (Van der Klink et al., 2010).

Capaciteitsbeïnvloedende factor: Personeelsbestand

Hypothese: Een bekwaam, gemotiveerd en hooggeschoold werknemersapparaat heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie (MacGregor, 1960)

Empirisch getest door:

- O'Toole Jr & Meier, 2009; Kwantitatief onderzoek bij 200 publieke organisaties. Het onderzoek wijst uit dat een bekwaam, gemotiveerd en hooggeschoold werknemersapparaat een positieve invloed heeft op vrijwel alle performance-indicatoren.
- In Vlaamse context zijn reeds verschillende onderzoeken gevoerd naar personeel (zie bv. Op de Beeck & Hondeghem, 2018, waarin de antecedenten voor personeelsbeschikbaarheid binnen de Vlaamse overheid werden onderzocht). De invloed van de kwaliteit van de werknemers op de capaciteit van Vlaamse lokale besturen werd nog niet op een kwantitatieve manier onderzocht.
- Broucker et al., 2018: QCA-analyse van 11 Vlaamse lokale besturen. De kwaliteit van het werknemersapparaat kan een positieve invloed hebben op capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren

Naast deze variabelen op het gebied van schaal, stelt Boyne (2003) dat de organisatiestructuur een belangrijke invloed heeft op de capaciteit. Hierbij maakt hij onderscheid tussen twee soorten structuren. De eerste is de interne structuur, uitgedrukt door de mate van formalisering (het vertrouwen op regels) en centralisatie van de macht. Omdat geformaliseerde en gecentraliseerde structuren het best presteren in een eenvoudige en stabiele omgeving (Bozeman, 1982), lijkt de relatie tussen de interne structuur en de capaciteit van de organisatie afhankelijk te zijn van de context waarin de organisatie opereert. De tweede is de externe structuur van de organisatie, met name de dienstverlening. Uitgaande van een gemengde economie die publieke, private en vrijwilligersorganisaties omvat, betreft deze variabele de zogenaamde 'make, buy or ally'-beslissingen waarmee lokale overheden worden geconfronteerd.

Voorgaande deelonderzoeken wezen uit dat het personeelsbestand van een gemeente mee doorslaggevend is voor haar capaciteit. Zowel het aantal werknemers (in absolute aantallen als het aantal VTE's per 10 000 inwoners) als hun kwalificaties en opleidingsniveau spelen een voorname rol.

- o **Data:** Het aantal personeelsleden is in verschillende vormen terug te vinden in de gemeente- en stadsmonitor:
 - Het aantal personeelsleden (koppen)
 - Het aantal personeelsleden per gemeentelijke organisatie (gemeente, OCMW, AGB)
 - Het aantal personeelsleden naar geslacht
 - Het aantal personeelsleden naar statuut (contractueel, vastbenoemd)
 - Het aantal personeelsleden per prestatieregime (voltijds, deeltijds)
 - Het aantal personeelsleden per categorie (bv. onderwijzend personeel voor de gemeente, verplegend personeel voor het OCMW)

Deze data is nuttig, daar ze inzicht geeft in de schaal van de organisatie. De data zijn echter enkel beschikbaar op organisatieniveau, en er wordt geen onderscheid gemaakt in de verschillende diensten of opdrachten van het bestuur. Dit bemoeilijkt het verbinden van deze onafhankelijke variabele aan een concrete opdracht.

De gemeente- en stadsmonitor geven echter geen inzicht in de opleidings- of inschalingsniveau van het gemeentelijk personeel. Deze data was beschikbaar via de gemeentelijke profielschetsen, maar wordt sinds 2016 niet meer geactualiseerd. Bovendien wordt deze data door de lokale besturen zelf aangeleverd, waardoor de kwaliteit ervan niet kan worden gegarandeerd, en er een aantal *missing values* optreden.

1.3.2. Inwonersaantal

Niet alleen de omvang van de organisatie, maar ook die van de gemeente is al lang onderwerp van internationaal debat. Sinds de jaren vijftig heeft dit zich gemanifesteerd in een golf van gemeentefusies in verschillende Europese landen (Blom-Hansen, Houllberg, Serritzlew, & Treisman, 2016). De meest aangehaalde argumenten ten gunste van deze gemeentefusies hebben te maken met schaalvoordelen. Ten eerste zijn de meeste openbare diensten onderworpen aan vaste kosten, wat betekent dat - althans tot op zekere hoogte - de marginale kosten zullen dalen met de output toeneemt. Ten tweede maakt een grotere gemeentelijke schaal ook een groter ambtenarenapparaat mogelijk, waardoor er meer ruimte is voor specialisatie (Gomes, Alfinito, & Albuquerque, 2013). Dit is des te belangrijker



- **Data:** Het inwonersaantal per gemeente, alsook de evolutie van het inwonersaantal, is beschikbaar via gemeente- en stadsmonitor.

1.3.3. Voldoende financiële middelen

Boyne (2003) stelt dat "het idee dat meer middelen zullen leiden tot betere resultaten misschien wel de eenvoudigste theorie is met oog op het verbeteren van de openbare dienstverlening". De aanwezigheid van voldoende financiële middelen zou een organisatie immers in staat stellen om te innoveren, mislukkingen op te vangen en proactief te handelen (Rosner, 1968). Hoewel men het er binnen de literatuur relatief over eens is dat de aanwezigheid van financiële middelen een positief effect heeft op de capaciteit van de organisatie, zijn er verschillende meningen over de werkelijke omvang van dit effect. Een sterke versie van deze theorie stelt dat hogere overheidsuitgaven een directe, positieve invloed hebben op de kwantiteit en/of kwaliteit van de dienstverlening. Een zwakkere versie ziet hoge overheidsuitgaven als een 'noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde', en ziet een belangrijke rol weggelegd voor efficiënt en effectief financieel management om maximale potentiële voordelen te leveren (Boyne, 2003; Gomes et al., 2013; Meier & O'Toole Jr, 2009; Walker et al., 2010).

In recent onderzoek benadrukt Park ((2019) naar Damanpour & Schneider, 2008; Hood & Dixon, 2015) ook een tegengestelde hypothese met betrekking tot de relatie tussen financiële middelen en capaciteit, waarbij besparingen (en dus minder financiële middelen) een zogenaamde 'window of opportunity' vormen voor innovatie, en dus een positieve impact hebben op de capaciteit van de organisatie. Ook hier wordt de link gelegd met het management. Zo stelt Goode (2012) dat onvoldoende financiële middelen managers ertoe aanzetten om keuzes te maken, waarbij prioriteiten worden heroverwogen en het management wordt gestimuleerd om een effectievere organisatiecultuur te creëren.

Capaciteitsbeïnvloedende factor: Voldoende financiële middelen

Positieve hypothese: De aanwezigheid van voldoende financiële middelen heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie (Rosner, 1968)

Negatieve hypothese: De afwezigheid van voldoende financiële middelen heeft een positieve invloed op de (management- en innovatie)capaciteit van de organisatie (Damanpour & Schneider, 2008)

Empirisch getest door:

- Walker (2003); Casestudie-onderzoek in 18 Engelse publieke huisvestingsorganisaties. Het onderzoek wijst uit dat de afwezigheid van financiële middelen een rem is voor innovatie en druk zet op de implementatie van nieuw beleid.

- Park (2019); Kwantitatief onderzoek naar publieke organisaties op districtsniveau in 3 Amerikaanse staten. Het onderzoek wijst uit dat de relatie tussen besparingen en performantie evolueert volgens een omgekeerde U-vorm.

Binnen de literatuur is er geen eenduidige operationalisering van de financiële situatie van organisaties. In de meeste gevallen is de concrete operationalisering onduidelijk of gebaseerd op één enkele parameter die niet altijd een voldoende volledig beeld geeft van de financiële situatie. Zo meten Damanpour & Schneider (2008) de factor 'Middelen' aan de hand van 'de economische gezondheid van de organisatie' op een niet nader gedefinieerde 5-puntsschaal (van 1 = beperkt tot 5 = uitstekend). Gomes et al. (2013) gebruiken de verhouding van de totale inkomsten ten opzichte van de totale uitgaven. Deze operationalisering houdt echter een groot risico op vertekening in, aangezien er een specifieke momentopname wordt gemaakt en omdat de gemeentelijke schaal deze variabele kan beïnvloeden.

In de Vlaamse context wordt de financiële gezondheid van de lokale besturen het vaakst uitgedrukt aan de hand van de schuldgraad en/of de autofinancieringsmarge. De autofinancieringsmarge is het verschil tussen het deel van de ontvangsten en uitgaven uit exploitatie enerzijds, en de netto periodieke aflossingen anderzijds. In de feiten kijkt men dus naar de middelen die binnen een begrotingsjaar worden gegenereerd uit de werking van het bestuur, zonder rekening te houden met eventuele budgettaire reserves. De autofinancieringsmarge zegt dus niets over de mogelijkheid (of onmogelijkheid) om noodzakelijke investeringen te financieren, of in welke mate dit in het verleden is gebeurd. Daarenboven kan ze snel wijzigen of vertekend raken, bijvoorbeeld door het aangaan van bulletkredieten (Gilot, 2019). Dit betekent dat het bestuur tijdens de looptijd van de lening maandelijks alleen interesten op het geleende bedrag hoeft te betalen, in tegenstelling tot een klassieke lening waarbij maandelijks interesten én een deel van het geleende kapitaal worden betaald. In Vlaanderen is er geen regelgeving die het gebruik van dergelijke bulletkredieten beperkt of verbiedt (De Mulder, 2017). Daarnaast zet de verplichting om een positieve autofinancieringsmarge te hebben in het laatste boekjaar van het initiële meerjarenplan een rem op de schulden die besturen kunnen aangaan via aflossingen en interesten (Gilot, 2019).

Naast de autofinancieringsmarge wordt traditioneel ook vaak de schuldgraad in acht genomen om de financiële gezondheid van een lokaal bestuur uit te drukken (zie bv Hennau, 2016). Deze schulden hangen over het algemeen samen met investeringen. De terugbetaling van grote investeringen wordt gewoonlijk in de tijd gespreid, aangezien deze investeringen (wegen, sporthallen,...) vaak verschillende generaties in gebruik zijn. Vragen over de optimale (of maximale) schuldlast zijn dan ook sterk

afhankelijk van de concrete situatie van de case, waardoor de vergelijkbaarheid tussen gemeenten onderling wordt bemoeilijkt. De belangrijkste vraag omtrent de schuldgraad is dan ook niet of het bestuur veel schulden heeft, maar wel de vraag naar de terugbetalingscapaciteit. Het is dus beter om bijvoorbeeld te kijken naar de verhouding van de aflossingen en rentelasten op het exploitatiesaldo, eventueel vermeerderd met de rentelasten (Gilot, 2019).

In de Vlaamse context wordt de discussie over de financiële gezondheid van de lokale besturen dus vaak verengd tot schuldgraad en/of de autofinancieringsmarge. Echter, er zitten meer aspecten aan lokale financiën dan deze parameters.

In overleg met Christophe Vanhee (Universiteit Gent), expert op het gebied van overheidsfinanciën, werden een aantal mogelijke operationaliseringën besproken. Zo werd tot de conclusie gekomen dat de verhouding tussen het gecumuleerde budgettaire resultaat en de totale activa (het balans totaal) een goede indicatie geeft van de financiële situatie van het lokaal bestuur. Het gecumuleerde budgettaire resultaat is het saldo van alle inkomsten en uitgaven, met inbegrip van het saldo van de voorgaande jaren. Het is de som van het budgettaire resultaat van het begrotingsjaar en het gecumuleerde budgettaire resultaat van de voorgaande begrotingsjaren. Door ze te plaatsen in verhouding tot het totale vermogen geven we een realistisch beeld van de financiële situatie van de lokale overheden.

Een tweede mogelijkheid betreft de verhouding van het resultaat op kasbasis op de totale activa (het balans totaal). Het resultaat op kasbasis betreft het saldo van de ontvangsten en de uitgaven. Deze operationalisering neemt, meer dan de verhouding van het gecumuleerd budgettaire resultaat op de totale activa, de toekomst in beschouwing. Het nadeel is echter dat de vergelijkbaarheid tussen de verschillende gemeenten moeilijker is, aangezien hier onbestemde gelden worden meegenomen die een interpretatieverschil kunnen opleveren.

Het is belangrijk om op te merken dat het geheel van deze indicatoren een aanzet kan geven voor de interpretatie van de financiële situatie van een lokaal bestuur. Hierbij is het beter om de verschillende indicatoren samen te beoordelen met oog voor de situatie achter de cijfers (de specifieke lokale context), dan om een enkele ratio geïsoleerd te bekijken (Gilot, 2019).

Daarenboven dient te worden vermeld dat de financiële situatie van een lokaal bestuur geen doel op zich is: de financiële middelen vormen een beperkende factor in het realiseren van publieke taken. Besturen die louter oog hebben voor goede financiële resultaten zijn in veel gevallen ‘stilzittende besturen’, die aan de verwachtingen – een performante dienstverlening die voldoet aan de lokale



die manier wordt getracht om politieke inmenging binnen de administratie te beperken. Hoewel de Vlaamse wetgeving in toenemende mate uitgaat van een diensthoofdenmodel in de Vlaamse lokale besturen, lijkt dit slechts in beperkte mate geïmplementeerd. Een belangrijk deel van de uitvoerende mandatarissen blijft de werkzaamheden (te) nauw opvolgen. De aansturing van het gemeentelijk personeel door de lokale politici gaat in veel gevallen dan ook nog steeds verder dan het vastleggen van de hoofdlijnen. Dit legt een druk op de aansturing van de administratie door het managementteam (Hennau, 2016).

Daarnaast is de betrokkenheid van de gemeentelijke administratie bij het beleid, en voornamelijk de evaluatie ervan, traditioneel laag in Vlaanderen (van Gool, 2005). Dit laat sporen na in de Vlaamse gemeentebesturen: beide niveaus hebben elkaar immers nodig om tot gedragen en kwaliteitsvolle beleidsbeslissingen te komen (Hennau, 2016). Deze vaststelling verduidelijkt de relevantie van het zogenaamde *'overlapping roles model'*.

Capaciteitsbeïnvloedende factor: Politiek-ambtelijke verhoudingen

Hypothese: Constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen hebben een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie (Svara, 2006)

Empirisch getest door:

- Joyce (2004); Single-casestudy in het Londens district Newham. Het onderzoek wijst uit dat een gedeelde of gelijkende visie van beide niveaus een positieve invloed heeft op de capaciteit van de organisatie.
- Hennau (2016); Uit een kwantitatief onderzoek bij de Vlaamse lokale besturen blijkt dat constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen een positieve invloed hebben op de capaciteit van de organisatie.
- Broucker et al. (2018): QCA-analyse van 11 Vlaamse lokale besturen. Politiek-ambtelijke verhoudingen hebben een invloed op de capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren

- **Data:** Met betrekking tot de verhouding en de rolverdeling tussen het politieke en het ambtelijke niveau is er geen recente data beschikbaar voor de Vlaamse gemeenten. Op dit moment organiseert UHasselt een grootschalige bevraging bij de algemeen directeurs van alle Vlaamse gemeenten, in het kader van een evaluatie van het decreet lokaal bestuur. Hierin zijn een aantal surveyvragen opgenomen die deze verhouding bevragen:

Bovendien dienen we te stellen dat de indicatoren vaak subjectief gekleurd zijn, waardoor het profiel van de respondent bepalend kan zijn.

- **Data:** met betrekking tot de leiderschapskwaliteiten of –profielen van lokale politici, algemeen directeurs, financieel directeurs, managementteams of diensthoofden is er geen recente data beschikbaar voor de Vlaamse gemeenten.



Factor	Hypothese	Hypothese geformuleerd door	Empirisch onderzoek
Personeelsbestand	Een grote organisatieschaal heeft een negatieve invloed op de capaciteit van de organisatie	Anderson & Warkov, 1961	<ul style="list-style-type: none"> • (Broucker et al., 2018): QCA-analyse van 11 Vlaamse lokale besturen. De organisatieschaal kan een positieve invloed hebben op capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren
	Een grote organisatieschaal heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	Blau, 1972	
	Een bekwaam, gemotiveerd en hooggeschoold werknemersapparaat heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	MacGregor, 1960	<ul style="list-style-type: none"> • (O'Toole Jr & Meier, 2009); Kwantitatief onderzoek bij 200 publieke organisaties. Het onderzoek wijst uit dat een bekwaam, gemotiveerd en hooggeschoold werknemersapparaat een positieve invloed heeft op vrijwel alle performance-indicatoren. • (Broucker et al., 2018): QCA-analyse van 11 Vlaamse lokale besturen. De kwaliteit van het werknemersapparaat kan een positieve invloed hebben op capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren
Inwonersaantal	Een grote gemeentelijke schaal heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	Newton, 1982	<ul style="list-style-type: none"> • (R. B. Andrews, G. A., 2009); kwantitatief onderzoek in Engelse lokale besturen. Het onderzoek wijst uit dat er een omgekeerd lineair effect bestaat tussen bevolkingsaantal en administratieve kost. • (Blom-Hansen et al., 2016); quasi-experimenteel onderzoek in 98 Deense lokale besturen. Het onderzoek wijst uit dat er weinig tot geen nettowinsten zijn op te tekenen na een gemeentelijke schaalvergroting. Bovendien werden eventuele besparingen tenietgedaan door transactiekosten die gepaard gaan met het veranderingstraject. • (Bikker & Van der Linde, 2016); kwantitatief onderzoek in Nederlandse lokale besturen. Het onderzoek wijst uit dat er in toenemende mate schaalvoordelen gekoppeld zijn aan grote lokale besturen door het stijgende aandeel van vaste kosten ten aanzien van de variabele kosten. • (Broucker et al., 2018): het inwonersaantal kan een positieve invloed hebben op de capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren
	Een kleine gemeentelijke schaal heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	Dahl, 1967	

Voldoende financiële middelen	De aanwezigheid van voldoende financiële middelen heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	Rosner, 1968	<ul style="list-style-type: none"> • (Walker, 2003); Casestudie-onderzoek in 18 Engelse publieke huisvestingsorganisaties. Het onderzoek wijst uit dat de afwezigheid van financiële middelen een rem is voor innovatie en druk zet op de implementatie van nieuw beleid. • (Park, 2019); Kwantitatief onderzoek naar publieke organisaties op districtniveau in 3 Amerikaanse staten. Het onderzoek wijst uit dat de relatie tussen besparingen en performantie evolueert volgens een omgekeerde U-vorm.
	De afwezigheid van voldoende financiële middelen heeft een positieve invloed op de (management- en innovatie)capaciteit van de organisatie	Damanpour & Schneider, 2008	
Politiek-ambtelijke verhoudingen	Constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen hebben een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	Svara, 2006	<ul style="list-style-type: none"> • (Hennau, 2016): Uit een kwantitatief onderzoek bij de Vlaamse lokale besturen blijkt dat constructieve politiek-ambtelijke verhoudingen een positieve invloed hebben op de capaciteit van de organisatie. • (Joyce, 2004); Single-casestudy in het Londens district Newham. Het onderzoek wijst uit dat een gedeelde of gelijkende visie van beide niveaus een positieve invloed heeft op de capaciteit van de organisatie. • (Broucker et al., 2018): Politiek-ambtelijke verhoudingen hebben een invloed op de capaciteit van Vlaamse lokale besturen, zij het in combinatie met andere factoren
Leiderschap	Effectief leiderschap heeft een positieve invloed op de capaciteit van de organisatie	O'Toole & Meier, 1999	<ul style="list-style-type: none"> • (Meier & O'Toole Jr, 2002); Kwantitatief onderzoek binnen 1000 schooldistricten in Texas. Het onderzoek wijst uit dat de kwaliteit van het management een positieve invloed heeft op performantie. • (Joyce, 2004); Single-casestudy in het Londens district Newham. Het onderzoek wijst uit dat sterk leiderschap een positieve invloed heeft op de capaciteit van de organisatie.

telefoonnummer en adres) + 1/5 punt voor het emailadres voor contact en vragen + 1/5 punt voor de aankondigingen openbaar onderzoeken + 1/5 punt voor online uitleg over het al dan niet vereist zijn van een stedenbouwkundige vergunning + 1/5 punt voor het online beschikbaar stellen van het GRS): arbitraire, niet-wetenschappelijke operationalisering

- 'Het aantal VTE op de dienst ruimtelijke ordening van de gemeente ten opzichte van het aantal dossiers voor wat betreft planning (planningsprocessen en planologische attesten), vergunningen (stedenbouwkundige vergunningen, meldingen en stedenbouwkundige attesten) en handhaving (bouw misdrijven)': geen data beschikbaar

- Herman Callens, I-Monitor

➔ Bij gebrek aan nieuwe middelen is de (oorspronkelijk geplande) update er niet gekomen, waardoor de data rond digitale maturiteit gedateerd is. Daarenboven zijn er vragen te stellen bij de betrouwbaarheid van de data, aangezien er een kans bestaat op sociale vertekening van de antwoorden door geruchten over mogelijke subsidiëring bij een lage maturiteitsscore.

- Steven Van Roosbroek (manager-auditor), Audit Vlaanderen

➔ Via Audit Vlaanderen verkregen we zes niet-geanonimiseerde thema-auditrapporten. Concreet gaat het om volgende audits:

- Budgetbeheer bij OCMW's (2018)
- Leveringen en diensten (2015-2016)
- Premies, subsidies en toelagen (2018)
- Aankoop en opvolging van werken (2017)
- Instroom van medewerkers (2017)
- Informatiebeveiliging (2017-2018)

Hoewel het hier gaat om zinvolle data die een indicatie kunnen geven van de capaciteit van lokale besturen, zijn er enkele beperkingen aan verbonden. Ten eerste dateert de data van voor enkele belangrijke hervormingen in het Vlaams bestuurlijk landschap, zoals enkele gemeentefusies en de verplichte integratie gemeente-OCMW. Het gaat dus in deze thema-audits over hetzij het OCMW, hetzij de gemeente: de organisaties worden in geen enkele audit geïntegreerd behandeld. Ten tweede zijn de verschillende audits niet onderling vergelijkbaar, omwille van twee redenen. Zo gaat

het telkens over één topic, waarbij we vaststellen dat bepaalde processen over het algemeen beter beheerst worden dan andere. Wanneer een bepaald bestuur dus slecht scoort op informatiebeveiliging, waar het niveau van over het algemeen relatief laag ligt, betekent dit niet noodzakelijk dat de globale mate van organisatiebeheersing lager is dan een bestuur dat goed scoort op vlak van de aankoop van werken, waar het niveau van beheersing relatief hoog ligt. Daarnaast is de manier van scoren gewijzigd van een drie- naar een vijfpuntenschaal.



voor kleine datasets en voor cross-case vergelijkingen, bijvoorbeeld tussen verschillende gemeenten binnen één land of regio. Ten tweede is de methode geschikt voor een systematische, quasi-experimentele onderzoeksopzet, bijvoorbeeld om te onderzoeken onder welke combinatie van factoren een bepaald beleid effectief is. Ten derde zijn de QCA-methoden zeer transparant, waardoor het voor beleidsanalisten en onderzoekers gemakkelijk is om op de resultaten voort te bouwen.

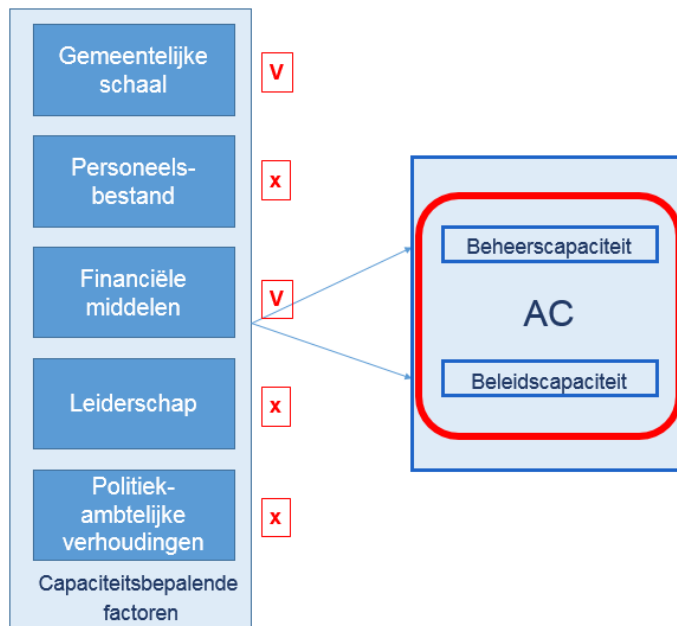
2.2. CONDITIES

Centraal in de QCA-analyse staat de dialoog tussen theorie en empirie (Verweij & Gerrits, 2012). Vooral wat betreft het selecteren, operationaliseren en kalibreren van de condities (de 'sets') is deze dialoog van belang.

De QCA-methode vereist dus een aantal keuzes, zoals de selectie van de condities. Afhankelijk van het aantal cases kan immers slechts een beperkt aantal voorwaarden worden geanalyseerd. Omdat we voor elke outcome (zie hieronder) dezelfde (hoeveelheid) voorwaarden willen testen, moeten we ons richten op de uitkomst die in het kleinste aantal gemeenten is gemeten. Outcome 3 ('kwaliteit van de aanwervingsprocedure') werd gemeten in een totaal van 15 gemeenten, wat ervoor zorgt dat 4 condities geanalyseerd kunnen worden (Marx, 2010). Zoals gezegd hebben we ons beperkt tot de analyse van secundaire gegevens. Bovendien was ons belangrijkste criterium voor de selectie van de 4 voorwaarden het feit dat er binnen de academische literatuur verschillende hypothesen bestaan over hun relevantie binnen de capaciteitsproblematiek. Concreet werden 4 voorwaarden geselecteerd met betrekking tot de financiële situatie van de organisatie, de omvang van de organisatie en de gemeentelijke schaal. Deze worden hieronder afzonderlijk besproken.

In de literatuur is er geen eenduidige operationalisering van de financiële situatie van organisaties. In de meeste gevallen is de concrete operationalisering onduidelijk of gebaseerd op één enkele parameter die niet altijd een voldoende volledig beeld geeft van de financiële situatie. Zo wordt bijvoorbeeld (Damanpour & Schneider, 2008) de factor 'Middelen' gemeten aan de hand van de economische gezondheid van de organisatie op een niet nader gedefinieerde 5-puntsschaal (van 1 = beperkt tot 5 = uitstekend). (Gomes et al., 2013) gebruiken de verhouding van de totale inkomsten ten opzichte van de totale uitgaven. Deze operationalisering houdt echter een groot risico op vertekening in, aangezien er een specifieke momentopname wordt gemaakt en omdat de gemeentelijke schaal deze variabele kan beïnvloeden.





Figuur 4: Conceptueel raamwerk

2.3. RESULTATEN

Resultaat 1: een goed opgezet en uitgevoerd proces van gemeentelijke premies, subsidies en toelagen

Een eerste uitkomst betreft 'een goed opgezet en uitgevoerd proces van gemeentelijke premies, subsidies en toelagen', waarbij wordt onderzocht hoe de lokale overheden het subsidieproces vormgeven en uitvoeren, vanaf de aankondiging tot en met de daadwerkelijke uitbetaling. Het doel van dit onderzoek was om te beoordelen of de organisatie voor de verschillende onderdelen van dit proces voldoende controlemaatregelen heeft geïmplementeerd om een aantal gerelateerde risico's af te dekken. Om dit proces op een gestructureerde manier te onderzoeken, heeft Audit Vlaanderen een controleprogramma opgesteld. Dit is een kader, samengesteld op basis van een documentanalyse en expertinterviews en verfijnd na twee pilootstudies, waarin specifieke beheersdoelstellingen en mogelijke risico's voor de verschillende stappen van het subsidieproces werden opgenomen. Op die manier kan worden nagegaan of de lokale overheid zich bewust is van de mogelijke risico's en passende maatregelen heeft genomen om deze tot een minimum te beperken.

Kleine letters geven de afwezigheid van de condities in kwestie aan, terwijl hoofdletters de aanwezigheid aangeven. Het gebruik van een asterisk (*) staat voor "EN", wat betekent dat beide voorwaarden aanwezig moeten zijn om tot de outcome te leiden. We kunnen dus concluderen dat de combinatie van een kleine gemeentelijke schaal ('geen grote schaal') EN een groot absoluut aantal VTE's EN een groot aantal VTE's in verhouding tot het aantal inwoners EN voldoende financiële middelen tot de outcome leidt, in dit geval 'een goed opgezet en uitgevoerd proces van gemeentelijke premies, subsidies en toelagen'. Binnen onze caseselectie voldoet slechts één case aan deze configuratie van condities (case 5). Alle andere combinaties van voorwaarden die tot een positieve outcome leiden, leiden in bepaalde gevallen ook tot een negatieve outcome, waardoor we deze 'tegenstrijdige configuraties' ('*contradictory configurations*') noemen. Met andere woorden: tegenstrijdige configuraties zijn identieke combinaties van condities die leiden tot een tegenstrijdige outcome (Thomas, O'Mara-Eves, & Brunton, 2014). Dit wordt weergegeven in de zevende kolom ('de consistentiewaarden') van de waarheidstabel, die uniform moet zijn (waarden 0 of 1) in een crisp set QCA. Bijvoorbeeld, een combinatie van een grote schaal = 0, aantal werknemers = 0, aantal werknemers in verhouding tot het aantal inwoners = 0 en financiële middelen = 1 (rij 2 in de waarnemingstabel) leidt in 66,7% van de gevallen tot een positief resultaat (case 1 en 7) en in de overige gevallen tot een negatief resultaat (case 2).

Resultaat 2: Goede organisatie bij de aankoop van en opvolging van openbare werken

Een tweede outcome betreft 'een goede organisatie bij de aankoop en opvolging van openbare werken'. Deze outcome weerspiegelt de mate waarin een lokaal bestuur erin slaagt om ervoor te zorgen dat de aankoop en opvolging van openbare werken goed verloopt. Ook hier is Audit Vlaanderen gestart vanuit een controleprogramma, gebaseerd op expertinterviews en documentanalyse, met specifieke doelstellingen en mogelijke risico's over de verschillende stappen van het aanbestedings- en opvolgingsproces heen.

Het controleprogramma heeft aanleiding gegeven tot de ontwikkeling van 11 indicatoren. De eerste 5 indicatoren hebben betrekking op de manier waarop de organisatie de overkoepelende randvoorwaarden waarborgt om het aankoopproces "gecontroleerd" te laten verlopen. Deze indicatoren hebben betrekking op het algemene kader van organisatiebeheersing en de systematische aanpak van het aankoopproces, met het oog op de implementatie van kaderaspecten (zoals deontologie). Meer specifiek gaat het om de volgende indicatoren: organisatiebeheersing; duidelijke aanpak; deontologie; juridische kennis; en contract- en leveranciersbeheer.



Een tweede configuratie van condities leidt tot een goede instroom van medewerkers: een grote schaal EN een hoog absoluut aantal medewerkers EN een hoog aantal FTE's in verhouding tot het aantal inwoners. Binnen onze caseselectie voldoen 4 cases aan deze configuratie van condities (case 5, 6, 11 en 12).

In de analyse van outcome 3 is er slechts 1 configuratie tegenstrijdig: in de cases 1, 2, 8 en 14 is er sprake van eenzelfde configuratie van condities, die in 2 gevallen tot een positief resultaat leidt (case 1 en 2) en in 2 gevallen tot een negatief resultaat (case 8 en 14).

2.4. CONCLUSIES AANGAANDE DE RESULTATEN VAN DE QCA-ANALYSE

Wanneer we de resultaten van de verschillende analyses vergelijken, kunnen we een aantal conclusies trekken. Ten eerste is de **diversiteit tussen de verschillende oplossingen** ('solutions') opmerkelijk. Dit betekent dat er geen combinatie van condities bestaat, die in alle drie de analyses tot een positieve outcome (en dus een positieve evaluatie in de auditrapporten) leidt. De combinatie van een kleine gemeentelijke schaal ('geen grote schaal') EN een hoog aantal VTE's EN een hoog aantal VTE's in verhouding tot het aantal inwoners EN voldoende financiële middelen leidt tot outcome 1 ('goed opgezet en uitgevoerd proces van gemeentelijke premies, subsidies en toelagen') en 2 ('goede organisatie van de aankoop en opvolging van openbare werken'). Het feit dat echter slechts één (voor outcome 1) en twee (voor outcome 2) cases aan deze configuratie van condities voldoen, wijst echter op de beperkte verklarende waarde.

Voor outcome 3 krijgen we twee mogelijke configuraties van condities: (1) kleine gemeentelijke schaal ('geen grote schaal') EN een hoog aantal VTE's OF een hoog aantal VTE's in verhouding tot het aantal inwoners EN voldoende financiële middelen, en (2) grote gemeentelijke schaal EN een hoog absoluut aantal werknemers EN een hoog aantal VTE's in verhouding tot het aantal inwoners. 7 cases binnen onze selectie voldoen aan één van deze configuraties en leiden dus tot een positief resultaat.

In elke configuratie van factoren die tot de gegeven uitkomst leiden, komt dus **het aantal VTE's** terug als noodzakelijke voorwaarde. Opmerkelijk is dat zowel het absolute aantal VTE's als het aantal VTE's in verhouding tot de bevolkingsomvang in bijna elke configuratie voorkomen. Dit suggereert dat de schaal van de organisatie, zij het altijd in combinatie met andere voorwaarden, positief gecorreleerd kan worden met de capaciteit van de lokale overheid. Op deze manier sluiten we ons aan bij de groep onderzoekers die het "interne



harmonisering van deze elementen zou in ieder geval kunnen leiden tot een gedetailleerdere en rijkere centrale database die informatie bevat over administraties en beleidsdomeinen heen, waar beleidsmakers, ambtenaren, en academici mee aan de slag kunnen. Verder lijken lokale besturen zelf ook vaak niet over (gedetailleerde) en transparante data te beschikken met betrekking tot de te onderzoeken variabelen, en/of indien wel het geval, zijn deze in heel wat gevallen moeilijk vergelijkbaar over gemeentegrenzen heen. Elk lokaal bestuur heeft namelijk een eigen manier en ambitieniveau met betrekking tot dataverzameling.

De geschetste moeilijkheden met betrekking tot het vinden van configuraties van factoren die ambtelijke capaciteit verklaren heeft echter niet enkel te maken met de (on)beschikbaarheid van data, maar ook met de **operationalisering van de variabelen en de gehanteerde methode**. Omdat heel wat factoren nu eenmaal moeilijk kwantitatief uit te drukken zijn, zorgt dit ervoor dat er kans is op onbedoelde misoperationalisering die logischerwijze een effect hebben op de onderzoeksresultaten. Bovendien lijkt ons het gebruik van een kwantitatieve methode interessant, maar zorgt het voor meer struikelblokken dan opportunititeiten in relatie met ons onderzoekspzet. De voorbije jaren hebben ons namelijk geleerd dat ambtelijke capaciteit een zeer gelaagd en complex containerbegrip is dat zich moeilijk laat definiëren, laat staan operationaliseren. We zijn ervan overtuigd dat we enkel zinvolle uitspraken kunnen doen als we voldoende kennis hebben van de interne organisatie van lokale besturen, wat de implicatie heeft dat niet alle 300 Vlaamse lokale besturen kunnen worden bestudeerd. Dit niet enkel omwille van het tijdselement, maar ook omdat bijvoorbeeld het uitsturen van een survey over al deze lokale besturen hoe dan ook onvoldoende diepgaand materiaal zou bezorgen. Dit wilt echter niet zeggen dat we geen veralgemenende uitspraken kunnen doen voor Vlaanderen. Er moet een evenwicht worden gevonden om zoveel mogelijk cases te incorporeren, en diepgaande kennis hieromtrent te vergaren, alsook afdoende uitspraken te kunnen doen. De uitdagingen zijn dus velerlei.

- Damanpour, F., & Schneider, M. (2008). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.
- De Mulder, J. (2017). Berichten uit Europa: naleving EU wetgeving-stedenbeleid-duurzame ontwikkeling. *Publiek Domein*, 16(4), 42-51.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2014). *Size and local democracy*: Edward Elgar Publishing.
- Doig, J. W., & Hargrove, E. C. (1987). *Leadership and innovation: A biographical perspective on entrepreneurs in government*: Johns Hopkins University Press.
- Dusa, A. (2018). *QCA with R. A Comprehensive Resource*.: Springer International Publishing.
- Ettlie, J. E. (1998). R&D and global manufacturing performance. *Management Science*, 44(1), 1-11.
- Gabris, G., Golembiewski, R., & Ihrke, D. (2000). Leadership credibility, board relations, and administrative innovation at the local government level. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1), 89-108.
- Gilot, B. (2019). Wanneer is een gemeente financieel gezond? *Lokaal*, 10.
- Gomes, R. C., Alfinito, S., & Albuquerque, P. H. M. (2013). Analyzing local government financial performance: evidence from Brazilian municipalities 2005-2008. *Revista de Administração Contemporânea*, 17(6), 704-719.
- Goode, E. (2012). Crime increases in Sacramento after deep cuts to police force. *The New York Times* (November 3, 2012). <http://www.nytimes.com/2012/11/04/us/after-deep-police-cuts-sacramento-sees-rise-in-crime.html>.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Halásková, M., & Halaskova, R. (2014). Impacts of Decentralization on the local government Expenditures and public Services in the EU Countries. *Lex Localis*, 12(3), 623.
- Hale, S. J. (1996). Achieving high performance in public organizations. *Handbook of public administration*, 2.
- Hansen, M. B. (2011). Antecedents of organizational innovation: The diffusion of new public management into Danish local government. *Public Administration*, 89(2), 285-306.
- Harris, J. K., Mueller, N. L., & Snider, D. (2013). Social media adoption in local health departments nationwide. *American journal of public health*, 103(9), 1700-1707.
- Hennau, S. (2016). Doctoraatsproefschrift: Gemeentelijke politiek-ambtelijke verhoudingen v2.0? De invloed van het Gemeentedecreet op de politiek-ambtelijke verhoudingen in de Vlaamse gemeenten.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?: Evaluating three decades of reform and change in UK central Government*: OUP Oxford.
- Joyce, P. (2004). The role of leadership in the turnaround of a local authority. *Public Money and Management*, 24(4), 235-242.
- Kogut, B., & Ragin, C. (2006). Exploring complexity when diversity is limited: Institutional complementarity in theories of rule of law and national systems revisited. *European Management Review*, 3(1), 44-59.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*: Springer.
- Lago-Penas, S. M.-V., J. (2013). *The challenge of local government size: theoretical perspectives, international experience and policy reform*.
- MacGregor, D. (1960). *The human side of enterprise* (Vol. 21): New York McGraw-Hill.

- Marx, A. (2010). Crisp-set qualitative comparative analysis (csQCA) and model specification: Benchmarks for future csQCA applications. *International Journal of Multiple Research Approaches*, 4(2), 138-158.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643.
- Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2009). The proverbs of new public management: Lessons from an evidence-based research agenda. *The American Review of Public Administration*, 39(1), 4-22.
- Meur, G. D., Rihoux, B., & Varone, F. (2004). L'analyse quali-quantitative comparée (AQQC): un outil innovant pour l'étude de l'action publique. *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*(8), 137-148.
- Mintzberg, H. (1989). The structuring of organizations *Readings in strategic management* (pp. 322-352): Springer.
- Moynihan, D. P., & Ingraham, P. W. (2004). Integrative leadership in the public sector: A model of performance-information use. *Administration & Society*, 36(4), 427-453.
- Newton, K. (1982). Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness, and democracy in local government. *Political Studies*, 30(2), 190-206.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4), 505-526.
- O'Toole Jr, L. J., & Meier, K. J. (2009). The human side of public organizations: Contributions to organizational performance. *The American Review of Public Administration*, 39(5), 499-518.
- Oana, I.-E., & Schneider, C. Q. (2018). SetMethods: an Add-on R Package for Advanced QCA. *The R Journal*.
- Op de Beeck, S., & Hondelghem, A. (2018). Antecedenten van personeelsbeschikbaarheid: Een onderzoek naar de factoren die de aan-of afwezigheid van personeel in de Vlaamse overheid beïnvloeden.
- Park, S. (2019). Cutbacks revisited: the relationship between resources and performance. *Public Management Review*, 21(4), 515-536.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*: Stanford University Press.
- Ragin, C. (1987). The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative methods. *Berkeley: University of California*.
- Rashman, L. J. (2008). *Organizational knowledge and capacity for service improvement in UK public organizations*. University of Warwick.
- Rihoux, B., Rezsöhazy, I., & Bol, D. (2011). Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: an extensive review. *German Policy Studies*, 7(3), 9.
- Rosner, M. M. (1968). Economic determinants of organizational innovation. *Administrative Science Quarterly*, 614-625.
- Rushing, W. A. (1967). The effects of industry size and division of labor on administration. *Administrative Science Quarterly*, 273-295.
- Schneider, C. Q., & Wagemann, C. (2012). *Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis*: Cambridge University Press.
- Schneider, M. (1989). Intercity competition and the size of the local public work force. *Public Choice*, 63(3), 253-265.
- Sengupta, P. (1998). Corporate disclosure quality and the cost of debt. *Accounting review*, 459-474.
- Somers, B. (2019). *Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024*. Retrieved from

- Svara, J. H. (2006). The search for meaning in political-administrative relations in local government. *Intl Journal of Public Administration*, 29(12), 1065-1090.
- Tan, E. (2018). *Decentralization and Governance Capacity: The Case of Turkey*: Springer.
- Thomas, J., O'Mara-Eves, A., & Brunton, G. (2014). Using qualitative comparative analysis (QCA) in systematic reviews of complex interventions: a worked example. *Systematic reviews*, 3(1), 67.
- Van der Klink, J., Burdorf, A., Schaufeli, W., Van der Wilt, G., Zijlstra, F., Brouwer, S., & Bültmann, U. (2010). Duurzaam inzetbaar: werk als waarde. *Rapport in opdracht van ZonMw ten behoeve van het programma Participatie en Gezondheid. Vervolg op de notitie: Duurzaam Inzetbaar: een werkdefinitie. augustus.*
- van Gool, B. (2005). Geen Beamtenherrschaft in de steden? De beleidsinvloed van de Vlaamse lokale topambtenarij in West-Europees vergelijkend perspectief *Vlaanderen en/in Europa: omgaan met de Unie en vergelijkend leren/Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.-Brugge, 2005* (pp. 129-160).
- Vervoort, P., & Hermy, J. (2014). *Lokale bestuurskracht inzake ruimtelijk beleid: rol en monitoring van het aspect bestuurlijke capaciteit*. Retrieved from
- Verweij, S., & Gerrits, L. (2012). Systematische Kwalitatieve Vergelijkende Analyse (Systematic Qualitative Comparative Analysis). *Kwalon*, 17(3), 25-33.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 (BS 18 juni 2013) houdende het lokaal beleid kinderopvang, (2013).
- Walker, R. M. (2003). Evidence on the management of public services innovation. *Public Money & Management*, 23(2), 93-102.
- Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (2010). *Public management and performance: Research directions*: Cambridge University Press.
- Wolf, P. J. (1993). A case survey of bureaucratic effectiveness in US cabinet agencies: Preliminary results. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2), 161-181.
- Wu, X., Ramesh, M. & Howlett, M. (2017). Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice.
- Zahra, S. A., & George, G. (2002). Absorptive capacity: A review, reconceptualization, and extension. *Academy of management review*, 27(2), 185-203.