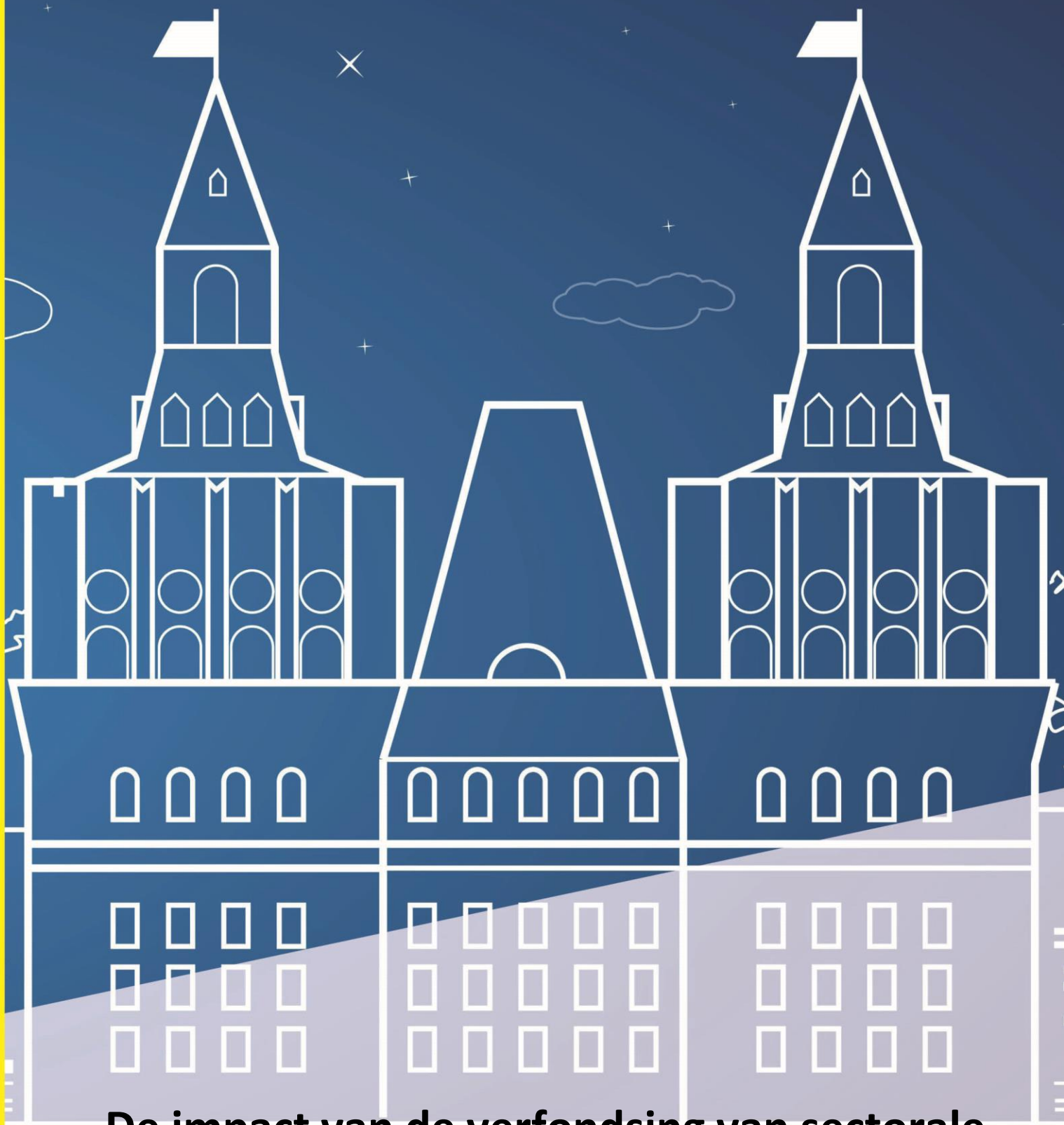




De impact van de verfondsing van sectorale financiering op de lokale beleidsdynamiek

Jolijn De Roover en Wouter Van Dooren



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: sbv@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.

Jolijn De Roover
Prof. Dr. Wouter Van Dooren

Inhoudstafel

1	Managementsamenvatting	8
2	Inleiding.....	12
3	Probleemstelling.....	13
4	Wat is lokale autonomie?.....	16
5	Impact capaciteit en politieke verandering op gebruik en perceptie autonomie.....	20
6	Waarom lokale autonomie?	22
6.1	INSTRUMENTELE DOELSTELLINGEN	23
6.2	NORMATIEVE DOELSTELLINGEN	24
7	Opzet en uitvoering van het onderzoek	25
7.1	ANALYSE VAN DECRETEN EN UITVOERINGSBESLUITEN	26
7.2	ANALYSE VAN EXPLOITATIEBUDGETTEN EN -UITGAVEN.....	27
7.2.1	<i>Evolutie exploitatie-uitgaven sport, cultuur en jeugd.....</i>	<i>27</i>
7.2.2	<i>Verschuivingen tussen beleidsdoelstellingen</i>	<i>28</i>
7.2.3	<i>Impact politieke verandering en capaciteit op gebruik autonomie</i>	<i>28</i>
7.3	SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS.....	29
8	Resultaten	31
8.1	IMPACT INKANTELING DOELSUBSIDIES OP FORMELE AUTONOMIE	32
8.2	VERANDERINGEN IN GEPERCIPIEERDE AUTONOMIE	37
8.3	VERANDERINGEN UITGAVENPATRONEN	40
8.3.1	<i>Evolutie exploitatie-uitgaven 2015-2017: sport- en jeugdbeleid.....</i>	<i>40</i>
8.3.2	<i>Evolutie exploitatiebudgetten en -uitgaven 2014-2025: sport-, jeugd- en cultuurbeleid</i>	<i>44</i>
8.4	VERSCHUIVINGEN OVERHEEN BELEIDSDOELSTELLINGEN	50
8.4.1	<i>Exploitatie-uitgaven 2015-2017: sport- en jeugdbeleid.....</i>	<i>50</i>
8.4.2	<i>Exploitatiebudgetten 2014-2025: sport-, jeugd- en cultuurbeleid.....</i>	<i>56</i>
8.5	IMPACT POLITIEKE VERANDERING, ADMINISTRATIEVE CAPACITEIT EN SCHAAL OP GEBRUIK VAN AUTONOMIE	60
8.5.1	<i>Analyse beleidsdoelstellingen: impact politieke verandering, administratieve capaciteit en schaal</i> <i>61</i>	
8.5.2	<i>Impact politieke verandering op uitgaven beleidsvelden (2014-2025).....</i>	<i>64</i>
8.6	SOCIALE MECHANISMEN DE FACTO AUTONOMIE.....	71
8.6.1	<i>Informeel druk van netwerken.....</i>	<i>72</i>
8.6.2	<i>Capaciteit.....</i>	<i>74</i>
9	Conclusie	75
10	Bibliografie	80
11	Bijlagen.....	86
11.1	GECODEERDE DECRETEN EN UITVOERINGSBESLUITEN	86
11.2	VERHOUDING EXPLOITATIE-UITGAVEN 2017 / 2015. GECORRIGEERD VOOR INFLATIE.....	88
11.3	VERHOUDING EXPLOITATIE UITGAVEN SPORT- EN JEUGDBELEID/ TOTALE EXPLOITATIE UITGAVEN 2017/2015. GECORRIGEERD VOOR INFLATIE.....	98
11.4	VERHOUDING BELEIDSACTIES NIET GELINKT AAN RAPPORTERINGS- / BELEIDSACTIES GELINKT AAN RAPPORTERINGS- 2017/2015. GECORRIGEERD VOOR INFLATIE.....	107

11.5	GESELECTEERDE ONAFHANKELIJKE VARIABELEN	117
11.6	EXTRA MATERIAAL ANALYSE TITEL 8.3.2: EVOLUTIE EXPLOITATIEBUDGETTEN EN -UITGAVEN 2014-2025	118
11.6.1	<i>Analyse 2014-2019</i>	118
11.6.2	<i>Analyse 2016-2025</i>	120
11.7	EXTRA MATERIAAL ANALYSE TITEL 8.5.2: IMPACT POLITIEKE VERANDERING OP UITGAVEN BELEIDSVELDEN (2014-2025)	122
11.7.1	<i>Selectie beleidsvelden</i>	122
11.7.2	<i>Correlatie matrix</i>	124
11.8	INTERVIEWPROTOCOL.....	124
11.9	INTERVIEWCITATEN	127
11.9.1	<i>Gepercipieerde autonomie</i>	127
11.9.2	<i>Gebruik formele autonomie</i>	128
11.9.3	<i>Geen gebruik formele autonomie</i>	129
11.9.4	<i>Stok achter de deur sectoraal meerjarenplan</i>	131
11.9.5	<i>Beleidsdruk informele centrale controle</i>	133
11.9.6	<i>Horizontale beleidsdruk</i>	134
11.9.7	<i>Bottom-up beleidsdruk</i>	135
11.9.8	<i>Beperkte middelen</i>	137
11.9.9	<i>Capaciteit samenwerken</i>	140
11.9.10	<i>Capaciteit communicatie</i>	146
11.9.11	<i>Te nauwe banden kunnen verstikkend zijn</i>	149
11.9.12	<i>Afschermen sectorale middelen</i>	151

LIJST TABELLEN

<i>Tabel 1: Omvang geoormerkte subsidie, aandeel in totale geoormerkte subsidies en aantal steden en gemeenten die een subsidie hebben gekregen (Rekenhof, 2019).</i>	26
<i>Tabel 2: De geselecteerde steden en gemeenten naar bevolkingsaantal.</i>	30
<i>Tabel 3: Uitbreiding formele autonomie sinds 2016.</i>	37
<i>Tabel 4: Verandering in perceptie van autonomie, aantal woorden en fragmenten.</i>	38
<i>Tabel 5: Veranderingen in gebruik van autonomie, aantal woorden en fragmenten.</i>	39
<i>Tabel 6: Regressie tabel: korte-termijn effecten van verfondsing op lokale uitgavenpatronen.</i>	47
<i>Tabel 7: Regressie tabel: middellange termijneffecten van verfondsing op lokale uitgavenpatronen</i>	49
<i>Tabel 8: Aantal actiecodes met exacte match</i>	57
<i>Tabel 9: P-waarden Wilcoxon Rank-Sum test en aandeel exploitatiebudget voorbehouden voor de vijf groepen beleidsprioriteiten.</i>	59
<i>Tabel 10: Regressie modellen impact schaal, VTE en politieke verandering.</i>	63
<i>Tabel 11: Resultaten regressie. Model A staat voor de lokale besturen waar de partij van de burgemeester is veranderd, model B staat voor de lokale besturen waar de partij van de burgemeester niet is veranderd.</i>	67

LIJST FIGUREN

<i>Figuur 1: De dimensies van autonomie volgens Verhoest et al. (2004)</i>	18
<i>Figuur 2: Doelstellingen decentralisatie en verhogen lokale autonomie.</i>	23
<i>Figuur 5: De drie tijdsvakken in de wetgeving omtrent de sectorale subsidiëring.</i>	32
<i>Figuur 6: Exploitatie-uitgaven sportbeleid 2017/2015.</i>	41
<i>Figuur 7: Exploitatie-uitgaven jeugdbeleid 2017/2015.</i>	42
<i>Figuur 8: Exploitatie-uitgaven sport / totale exploitatie-uitgaven. 2017/2015.</i>	43
<i>Figuur 9: Exploitatie-uitgaven jeugd / totale exploitatie-uitgaven. 2017/2015.</i>	43
<i>Figuur 8: Eerste stap data cleaning: alle rijen met dezelfde actiecode samenvoegen en duplicaten verwijderen</i>	52
<i>Figuur 9: Tweede stap data cleaning: alle rijen met een actie code bestaande uit 10 karakters en beginnend met 20 uit het bestand filteren en samenvoegen op basis van de laatste 6 karakters.</i>	53
<i>Figuur 10: Evolutie 'echt' lokaal sportbeleid op Vlaamse gestuurd sportbeleid. 2017/2015.</i>	55
<i>Figuur 11: Evolutie 'echt' lokaal jeugdbeleid op Vlaamse gestuurd beleid. 2017/2015.</i>	56

1 MANAGEMENTSAMENVATTING

Er bestaan heel wat geldstromen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten in Vlaanderen. Vlaanderen draagt financiële middelen over naar de lokale besturen om bij te dragen aan een duurzaam, innovatief en sterk lokaal beleid dat afgestemd is op de lokale context. Via subsidiëring stuurt Vlaanderen de beleidsinspanningen van de steden en gemeenten. Sinds heel wat jaren wil de Vlaamse overheid echter richting een volwaardig partnerschap met het lokaal niveau, in plaats van een sturende en hiërarchische relatie. Daartoe heeft de Vlaamse overheid reeds enkele belangrijke stappen gezet: in 2011 werd het planlastendecreet goedgekeurd, in 2014 werd de beleids- en beheerscyclus ingevoerd en in 2016 werden sectorale doelsubsidies ingekanteld in het gemeentefonds (i.e. de ‘verfondsing’).

Die laatste hervorming, de ‘verfondsing’, is onderwerp van dit onderzoeksrapport. Door de implementatie van de verfondsing zijn doelsubsidies richting zeven beleidssectoren niet langer geormerkt: cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiebeleid. Steden en gemeenten krijgen nog steeds de geormerkte middelen, maar nu als onvoorwaardelijke basisfinanciering in de vorm van een aanvullende dotatie in het gemeentefonds. Dit heeft de formele beleids- en beheersautonomie van steden en gemeenten aanzienlijk uitgebreid. In dit rapport gaan we op zoek naar de impact van die uitbreiding van autonomie op het lokaal beleid. Wat is de impact van de grotere formele autonomie op de uitgavenpatronen van steden en gemeenten? Besteden ze hun middelen anders, nu ze daar de formele autonomie voor hebben? En wat met veranderingen in de lokale beleidsdoelstellingen? Kortom in dit rapport trachten we volgende vraag te beantwoorden: **‘Hoe en in welke mate heeft de inkanteling van de geormerkte sectorale doelsubsidies een impact op de lokale beleidsdynamiek?’**

Om deze vraag te beantwoorden brengen we in hoofdstuk 4 in kaart wat lokale autonomie inhoudt. Wat betekent het om autonoom beleid te voeren als stad of gemeente? We maken het onderscheid tussen formele autonomie en *de facto* autonomie. Formele autonomie gaat over de vrijheid waarover steden en gemeenten beschikken volgens wetgeving en regulering, *de facto* autonomie betreft de vrijheid die lokale besturen percipiëren en gebruiken bij het vormgeven van lokaal beleid. Het onderscheid tussen formele en *de facto* autonomie is relevant aangezien formele autonomie niet noodzakelijk resulteert in meer gebruikte autonomie. Heel wat andere, niet-formele aspecten kunnen een impact hebben op de autonomie die steden en gemeenten gebruiken. In dit rapport focussen we daarom op de mogelijke discrepantie tussen formele autonomie en de autonomie die steden en gemeenten percipiëren en gebruiken.

Samen met Vlaanderen besteden ook heel wat andere Europese overheden aandacht aan de autonomie van steden en gemeenten. Zo heeft de Europese unie reeds in 1985 een handvest inzake lokale autonomie geschreven dat samen met België door alle 47 Europese lidstaten is ondertekent. In hoofdstuk 5 gaan we aan de hand van een literatuurstudie na waarom lokale autonomie in zovele landen en regio's zo'n belangrijk thema is. Voornamelijk de link met de werking van democratie blijkt belangrijk. Lokale autonomie wordt geacht de basis te zijn van een 'echte' democratische maatschappij waarin beleid is afgestemd op de lokale context en op de noden en vragen van de bevolking (S. Bailey & Elliott, 2009; Ladner et al., 2019; Sharpe, 1970).

Alvorens lokale autonomie kan bijdragen aan de werking van democratie is het belangrijk dat steden en gemeenten de autonomie ook gebruiken om beleid vorm te geven en budgetten op te stellen. Daarom gaan we in hoofdstuk 7 en 8 na in welke mate de verfondsing een impact heeft op de exploitatiebudgetten en -uitgaven van Vlaamse steden en gemeenten. We doen dit aan de hand van analyses van drie databronnen: (1) decreten en uitvoeringsbesluiten, (2) semigestructureerde interviews, (3) exploitatiebudgetten en -uitgaven. Ten eerste, aan de hand van een analyse van relevante decreten en uitvoeringsbesluiten gaan we na op welke manier de verfondsing de autonomie van steden en gemeenten heeft vergroot. Ten tweede, via een heel aantal kwantitatieve analyses van lokale exploitatiebudgetten en -uitgaven brengen we in kaart hoe de verfondsing een impact heeft op de uitgavenpatronen van de Vlaamse steden en gemeenten. Tot slot, door middel van semigestructureerde interviews met 44 ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid, schetsen we het verhaal achter het formele kader en cijfers en brengen we in kaart hoe steden en gemeenten zélf de verfondsing hebben ervaren.

De resultaten in dit onderzoeksrapport tonen aan dat de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in het gemeentefonds in 2016 de **formele autonomie van lokale besturen heeft uitgebreid**, waardoor steden en gemeenten nu **meer mogen**. Ex-ante en ex-post controlemechanismen zijn niet langer voorwaarden om de geoormerkte sectorale doelsubsidies te verkrijgen. Lokale besturen hebben nu meer beleidsautonomie om lokale beleidsdoelstellingen na te streven en meer beheersautonomie om budgetten vorm te geven.

Ook de **lokale perceptie van autonomie is toegenomen**. Dat blijkt uit de semigestructureerde interviews met 44 ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid. Sinds de implementatie van de verfondsing in 2016 ervaren lokale beleidsmakers meer autonomie om eigen doelstellingen op te stellen en budgetten vorm te geven.

De gepercipieerde **autonomie wordt echter op een andere manier gebruikt dan verwacht**. Uit de semigestructureerde interviews blijkt dat steden en gemeenten de grotere gepercipieerde autonomie nog niet ten volle benutten. Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat lokale besturen wel degelijk significante veranderingen hebben doorgevoerd in hun lokale uitgavenpatronen, maar dat deze veranderingen zich tonen als een stijging in exploitatie-uitgaven, in plaats van de verwachte daling. Aangezien de Vlaamse overheid met de verfondsing niet enkel de Vlaamse beleidsprioriteiten heeft verlaten, maar ook de sectorale oormerking, steeg de angst van sectorale administraties en adviesraden dat lokale besturen middelen van ‘zachte’ beleidssectoren zouden gebruiken voor ‘harde’ beleidssectoren. Die angst vindt voorlopig (nog) geen vertaling in de uitgavenpatronen van de lokale besturen: **in vergelijking met de periode voor de verfondsing (i.e. 2014-2015) spenderen steden en gemeenten sinds 2016 systematisch meer dan verwacht aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid**.

Ook **binnen** de beleidssectoren, overheen **de beleidsdoelstellingen** zien we verschuivingen in exploitatiebudgetten en -uitgaven. Een analyse van 162.938 actiecodes uit de BBC-databank leert ons dat sinds 2016 steden en gemeenten *binnen* de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur, significant **meer uitgeven aan ‘echt’ lokaal beleid** (i.e. acties die ten tijde van de oormerking niet gesubsidieerd werden via de Vlaamse beleidsprioriteiten) en significant **minder aan acties die kaderen binnen de vroegere Vlaamse beleidsprioriteiten**. Dit is een indicatie dat steden en gemeenten de grotere beleidsautonomie benutten om beleid te voeren dat sterker is afgestemd op de lokale context, vragen en noden.

Niet alle steden en gemeenten gebruiken de grotere formele autonomie in dezelfde mate. Sommige lokale besturen hebben veel veranderingen doorgevoerd aan hun uitgaven, anderen houden het eerder bij het oude. Er bestaan heel wat plausibele verklaringen voor de variantie in gebruik van autonomie. In dit rapport brengen we de impact van **administratieve capaciteit (VTE), schaal en politieke verandering** kwantitatief in kaart. De resultaten leren ons dat we de impact van voorgenoemde, meetbare variabelen niet mogen overschatten. In tegendeel, politieke stabiliteit, in plaats van verandering, lijkt een stimulans voor beleidsverandering. Het implementeren van beleidsveranderingen vraagt ervaring en het opbouwen van ervaring vraagt tijd. Met name betreffende de budgettering blijkt ervaring essentieel. Om beleid te beïnvloeden via de budgettering moet een beleidsmaker stevig in de schoenen staan en weten hoe hij of zij de beleidsagenda kan bepalen. Net verkozen beleidsmakers moeten die leercurve vaak nog doormaken, wat impliceert dat op de korte termijn politieke verandering resulteert in minder, in plaats van meer, beleidsverandering.

Het belang van ervaring en kennis toont dat naast het formele kader heel wat andere **informele factoren belangrijk zijn voor het gebruik van autonomie**. Ook in de semigestructureerde interviews met ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en

Dit rapport toont wel aan dat het wegnemen van formele grendels niet de enige manier is om autonomie te versterken. Als het Vlaams bestuurlijk beleid het gebruik van gemeentelijke autonomie wil versterken, dan is het nuttig om op een geïntegreerde manier na te denken over wat autonomie beïnvloedt en vervolgens gericht ondersteuning te bieden. De *verantwoordelijkheid* voor het gebruik van autonomie blijft echter bij de gemeente.

2 INLEIDING

Er bestaan heel wat geldstromen tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen in Vlaanderen. De Vlaamse overheid hevelt financiële middelen over naar de steden en gemeenten om bij te dragen aan een duurzaam, innovatief en sterk lokaal beleid. Het onderzoek van Christiaens, Vanhee en Lievens in 2013 toonde echter aan dat van de 66 geïdentificeerde Vlaamse geldstromen slechts enkele bepalend waren: het gemeentefonds, het stedenfonds, het provinciefonds en de loon- en werkingssubsidies van het onderwijs waren goed voor ruim drie kwart van het totaalbedrag aan geldstromen (Christiaens, Vanhee, & Lievens, 2013; Peeters, 2011). De transparantie en doeltreffendheid van de overige geldstromen werd dan ook in vraag gesteld.

Uit het onderzoek van Christiaens et al. (2013) bleek de nood voor eenvoudigere en meer transparante financiële verhoudingen tussen Vlaanderen en de lokale besturen. In de afgelopen jaren heeft de Vlaamse overheid hiertoe belangrijke stappen gezet. Zo werd op 15 juli 2011 het planlastendecreet¹ goedgekeurd, waardoor de plan- en rapporteringslast van lokale besturen werd ingeperkt en de lokale beleidsruimte werd verhoogd. In 2014 werd de beleids- en beheerscyclus (BBC) ingevoerd, waardoor het mogelijk werd beleid te plannen, budgetteren en rapporteren binnen één geïntegreerd instrumentarium.

Ook in 2016 veranderde er heel wat omwille van het 'decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen', dat op 30 juni 2015 definitief werd goedgekeurd door het Vlaams parlement. Met de implementatie van dit decreet werden geormerkte sectorale doelsubsidies ingekanteld in het gemeentefonds. De voorwaardelijke financiering ten voordele van zeven beleidssectoren² werd vervangen door een onvoorwaardelijke basisfinanciering in de vorm van een aanvullende dotatie in het gemeentefonds. Hierdoor zijn de middelen niet langer geormerkt, waardoor de autonomie

1 Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd

2 De zeven beleidssectoren zijn: cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingsamenwerking en integratiebeleid.

van steden en gemeenten om eigen beleid te maken sterk is toegenomen. De inkanteling van sectorale subsidies in het gemeentefonds noemen we in dit rapport ‘de verfondsing’.

De verfondsing van sectorale doelsubsidies heeft in de beleidssectoren voor heel wat ongerustheid gezorgd. De angst rees dat ‘zachte’ beleidsvelden (bijv. sport, jeugd, cultuur) middelen zouden verliezen aan ‘harde’ beleidsvelden. Dit blijkt o.a. uit de adviesrapporten die de SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, de Vlaamse Sportraad en de Algemene raad hebben geschreven naar aanleiding van de inkanteling van de geoormerkte subsidies. De adviesraden juichen de administratieve vereenvoudiging toe die met de inkanteling gepaard gaat, maar drukken ook hun bezorgdheid uit over de keuze om de geoormerkte middelen zonder label naar het gemeentefonds over te hevelen. Hierdoor is er geen garantie meer of de financiële middelen blijvend aan cultuur, sport en jeugd besteed zullen worden (SARC, 2014, 2015).

De verfondsing roept dan ook heel wat vragen op. Besteden lokale besturen hun financiële middelen nu anders? Heeft de verfondsing meer lokaal maatwerk mogelijk gemaakt en de administratieve last verminderd? Is de beleidsaandacht van steden en gemeenten voor de ingekantelde beleidssectoren verwaterd? Voeren lokale besturen nu een ander beleid en focussen ze op andere beleidsdoelstellingen? Kortom, we trachten in dit rapport te beantwoorden **hoe en in welke mate de inkanteling van de geoormerkte sectorale doelsubsidies een impact heeft op de lokale beleidsdynamiek.**

3 PROBLEEMSTELLING

In de laatste decennia volgen heel wat Europese landen het principe van decentralisatie en subsidiariteit. Via decentralisatie geven centrale overheden meer verantwoordelijkheid en vrijheid aan de steden en gemeenten zodat zij zich kunnen ontwikkelen tot een sterk en volwaardig bestuurlijk niveau (Alonso & Andrews, 2018; Bahl, 1999; Borge, Brueckner, & Rattsø, 2014; Rodríguez-Pose & Gill, 2003; Rodríguez-Pose & Sandall, 2008). Het subsidiariteitsbeginsel maakt dat taken en bevoegdheden worden ondergebracht op een zo’n laag mogelijk bestuurlijk niveau, om zo beleid sterker af te stemmen op lokale noden en wensen, maatschappelijke participatie te stimuleren, fiscale discipline te vergroten en meer efficiëntie in de allocatie van goederen en diensten te realiseren (Akai & Sakata, 2002; Alonso & Andrews, 2018; Asatryan, Feld, & Geys, 2015; Borge et al., 2014; Brueckner, 2009; Ladner, Keuffer, & Baldersheim, 2016; Oates, 1999).

Ook het Vlaamse bestuurlijke beleid volgt het subsidiariteitsbeginsel. In het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019³ en de beleidsbrief 2017-2018 van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur⁴ zegt men te streven naar meer lokale bestuurskracht en autonomie. Vlaanderen omschrijft zichzelf als een ‘kaderstellende’ overheid die de grote doelstellingen van het beleid binnen Vlaanderen bepaalt. Binnen dit Vlaamse kader streeft de Vlaamse overheid naar meer vertrouwen in de lokale besturen en meer lokale bevoegdheden, zodat de steden en gemeenten beleid kunnen voeren dat is afgestemd op de lokale context.

Ondanks de tendens tot decentralisatie zijn lokale besturen zelden zelfbedruipend (Asatryan et al., 2015). Zoals in Vlaanderen zijn in vele westerse landen steden en gemeenten afhankelijk van centrale financiële stromen (Borge et al., 2014), vaak in de vorm van subsidies. Deze subsidies zijn doorgaans gekoppeld aan wettelijke en administratieve vereisten (Bouckaert, Maes, & Van Dooren, 2001). Zo stimuleert de centrale overheid steden en gemeenten om centraal beleid te implementeren. De subsidievoorwaarden beperken vaak de lokale autonomie (Brueckner, 2009; van Dooren, Verschuere, Voets, & Wayenberg, 2002). Decentralisatie en financiering van steden en gemeenten via geoormerkte subsidies zijn dan ook moeilijk verzoenbaar. Daarom gaat er een steeds grotere stem op om subsidies richting steden en gemeenten los te koppelen van regulering, zodat lokale besturen de middelen vrij kunnen besteden. Het loskoppelen van middelen en oormerking vergroot de autonomie van steden en gemeenten om beleid te voeren dat is afgestemd op de lokale context.

De Vlaamse overheid volgt bovenstaande denkrichting. Op 30 juni 2015 keurde het Vlaams parlement het ‘decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen’ definitief goed. Op 1 januari 2016 implementeerde de Vlaamse overheid het decreet waardoor de voorwaardelijke financiering richting zeven beleidssectoren⁵ werd vervangen door een onvoorwaardelijke basisfinanciering in de vorm van een aanvullende dotatie in het gemeentefonds. Sinds 2016 zijn de middelen niet langer geoormerkt en kunnen Vlaamse lokale besturen het geld naar eigen goeddunken gebruiken.

Het is echter niet duidelijk of de grotere formele autonomie sinds de verfondsing in 2016 (i.e. de autonomie die volgt uit wetgeving en regulering) ook een impact heeft op *de facto* autonomie van steden en gemeenten (i.e. de autonomie die lokale besturen percipiëren en gebruiken). De verfondsing is immers pas geslaagd wanneer steden en gemeenten de grotere autonomie gebruiken om beleid af te stemmen op de lokale noden en vragen. Sommige

³ Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019

⁴ Beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2017-2018, ingediend door viceminister-president Liesbeth Homans.

⁵ De zeven betreffende beleidssectoren zijn: lokaal cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiesubsidies.

academici (bijv. (Egeberg & Trondal, 2009; Painter & Yee, 2010)) zijn ervan overtuigd dat meer formele autonomie automatisch resulteert in meer *de facto* autonomie. Volgens hen is er een directe link tussen de formele structuur van een organisatie en de autonomie die de organisatie percipieert en gebruikt. Andere academici zijn eerder overtuigd van het tegenovergestelde en beargumenteren dat formele autonomie van een organisatie niet noodzakelijk overeenstemt met de gepercipieerde en gebruikte autonomie. (bijv. (Busuioc, 2009; Kleizen, Verhoest, & Wynen, 2018; Maggetti, 2007; Verhoest, 2017; Yesilkagit & van Thiel, 2008; Zito, 2015)).

Het bewijs omtrent de relatie tussen formele en *de facto* autonomie blijft onduidelijk. Toch is het een zeer relevante vraag om de impact van de verfondsing op de lokale beleidsdynamiek te onderzoeken. De verfondsing is immers een toename van formele autonomie en kan enkel effect hebben als ook de *de facto* autonomie van steden en gemeenten toeneemt. Alleen als lokale besturen meer autonomie percipiëren en gebruiken om eigen begrotingskeuzes te maken, mogen we meer maatwerk in de lokale toewijzing van middelen verwachten. Het is daarom relevant om te onderzoeken hoe steden en gemeenten hun autonomie percipiëren én gebruiken in de begrotingskeuzes. Als de grotere formele autonomie sinds 2016 niet resulteert in meer *de facto* autonomie zal de verfondsing niet noodzakelijk leiden naar beleidsvorming dat sterker is afgestemd op de lokale context. Daarom onderzoeken we de link tussen formele en *de facto* autonomie en de factoren die bepalen hoe lokale besturen hun autonomie percipiëren en gebruiken. De centrale onderzoeksvraag in dit rapport is: **‘Hoe en in welke mate heeft de inkanteling van de geoormerkte sectorale doelsubsidies een impact op de lokale beleidsdynamiek?’**

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden analyseren we drie soorten data: (1) decreten en uitvoeringsbesluiten, (2) exploitatiebudgetten en -uitgaven, (3) semigestructureerde interviews. Ten eerste brengen we aan de hand van een analyse van decreten en uitvoeringsbesluiten in kaart hoe en in welke mate de verfondsing de formele autonomie van steden en gemeenten heeft vergroot. Ten tweede analyseren we financiële data uit de jaarrapporten en meerjarenplannen van Vlaamse steden en gemeenten. We doen dit voor de periode 2014-2025 en schetsen zo de mate waarin lokale uitgavenpatronen zijn veranderd sinds de verfondsing in 2016. We bekijken zowel verschuivingen *tussen* beleidssectoren als verschuivingen *tussen* beleidsacties, *binnen* beleidssectoren. Ten derde analyseren we semigestructureerde interviews die we in 2018 hebben afgenomen bij 44 ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid. We laten de lokale besturen zélf aan het woord en identificeren zo sociale mechanismen die een impact hebben op de autonomie die steden en gemeenten percipiëren en gebruiken.

Alvorens echter over te gaan naar het empirische deel van dit rapport gaan we in de volgende secties na wat autonomie inhoudt en waarom het zo'n belangrijk thema is op de beleidsagenda van vele Europese landen.

4 WAT IS LOKALE AUTONOMIE?

Binnen het Vlaamse binnenlands bestuur is lokale autonomie al heel wat jaren een kernwoord⁶. In het Vlaamse beleid omschrijft men autonomie als de vrijheid van lokale besturen om een eigen beleidsvisie uit te denken en om eigen beleidskeuzes te maken over het gebruik van middelen en over personeel. In die zin verwijst autonomie naar de vrijheid van steden en gemeenten om beleid vorm te geven los van hiërarchische beperkingen.

Binnen de wetenschappelijke context is de definitie van autonomie minder eenduidig. Onderzoekers gebruiken het concept 'lokale autonomie' op heel uiteenlopende manieren. Zo geven sommigen het concept een eerder normatieve invulling, om de rol en relevantie van lokale besturen te benadrukken. Anderen gebruiken het concept om staatsvormen van landen en regio's te vergelijken. Nog anderen gebruiken het als empirische maatstaf, om veranderingen in de staatsstructuur van landen en regio's in kaart te brengen (Pratchett, 2004). In deze studie sluiten we aan bij de empirische traditie. We gebruiken autonomie niet als normatief, maar als analytisch concept.

De conceptualisering van autonomie is sterk afhankelijk van het onderzoeksperspectief. Vanuit een top-down perspectief kunnen we autonomie definiëren als de afwezigheid van centrale inmenging, waardoor lokale besturen eigen beleidskeuzes kunnen maken vrij van wettelijke beperkingen (Pratchett, 2004). Dit kan ook omschreven worden als de 'immunitetsmacht' (Clark, 1984). De omvang van de immunitetsmacht wordt bepaald door de initiatiemacht. De initiatiemacht verwijst naar de vrijheid die lokale besturen hebben om daadwerkelijk actie te ondernemen om het gedrag van inwoners te reguleren (Clark, 1984). Het gaat over de vrijheid om beleidsdoelstellingen en beleidsinitiatieven vorm te geven naar eigen goedgevoelen (D. Berman, 2015; Pratchett, 2004). De immunitetsmacht en initiatiemacht bepalen samen de keuzevrijheid van lokale besturen (Clark, 1984).

Naast het top-down perspectief kunnen we autonomie ook definiëren vanuit een bottom-up perspectief, als de vrijheid om een eigen lokale identiteit vorm te geven en deze identiteit uit te drukken via politieke kanalen en activiteiten (bijv. een eigen lokale vlag, lied, tradities)

⁶ Zie het regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 en in de beleidsbrief 2017-2018 van minister van Binnenlands Bestuur

(Pratchett, 2004). Bij de bottom-up benadering gaat het over sociale, culturele en niet-formele mechanismen die bepalen in welke mate een stad of gemeente autonomie ervaart.

In dit onderzoeksrapport verkennen we beide conceptualisering van autonomie. We gaan zowel top-down opzoek naar de vrijheid waarover Vlaamse steden en gemeenten beschikken volgens wetgeving, regulering en centrale controle. Anderzijds brengen we ook in kaart hoe sociale mechanismen inspelen op de autonomie van lokale besturen. Welke andere, niet-formele factoren beïnvloeden de autonomie waarover steden en gemeenten beschikken?

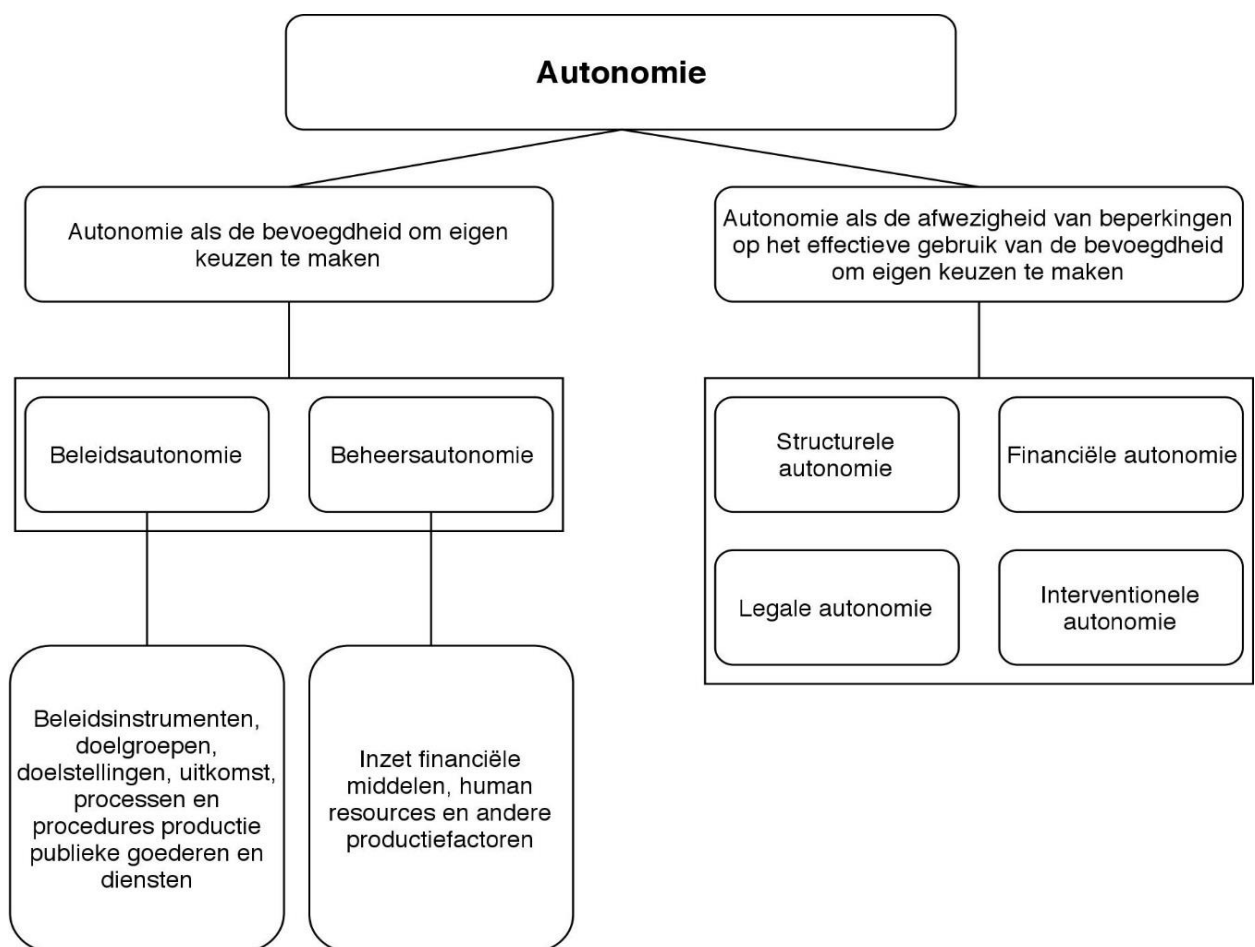
Belangrijk bij het in kaart brengen van autonomie is om aandacht te hebben voor het multidimensionale karakter van het concept. Het is mogelijk dat steden en gemeenten op bepaalde vlakken beschikken over veel autonomie en op andere vlakken te maken hebben met sterke centrale controle. Verhoest et al. (2004) waren één van de eerste onderzoekers die op een systematische manier de dimensies van autonomie in kaart brachten. Ze hebben een typologie geïntroduceerd waarin ze het onderscheid maken tussen twee primaire dimensies van autonomie: autonomie als de bevoegdheid om eigen keuzen te maken en autonomie als de afwezigheid van beperkingen op het effectieve gebruik van de bevoegdheid om eigen keuzen te maken (Verhoest, 2017; Verhoest et al., 2004).

Autonomie als de bevoegdheid om eigen keuzen te maken gaat over ex-ante controle. Het doel van 'before-the-fact' controle is om ongewenste acties te vermijden en gewenste te stimuleren. Deze controle verloopt vaak via wetgeving of regulering die specificeert wat de organisatie moet, mag of niet mag doen (Verhoest et al., 2004). De bevoegdheid om eigen keuzen te maken kan betrekking hebben op de beheers- en beleidsautonomie. Beheersautonomie gaat over de vrijheid om eigen keuzen te maken over het type en het gebruik van middelen en kan op zijn beurt worden onderverdeeld in drie soorten: financiële beheersautonomie (i.e. de vrijheid om budgetten te verschuiven overheen jaren en acties), human resources beheersautonomie (i.e. de vrijheid om eigen keuzen te maken over de aanwerving en selectie van nieuwe werknemers) en beheersautonomie over andere productiefactoren. Beleidsautonomie gaat over de mate waarin de entiteit eigen keuzen kan maken over de beleidsinstrumenten, doelgroepen, maatschappelijke doelstellingen, outcomes, processen en procedures om bepaalde (semi-) publieke goederen en diensten te produceren (Verhoest et al., 2004).

Zelfs met een uitgebreide beleids- en beheersautonomie kan het gebruik van deze autonomie door centrale controle beperkt zijn. Daarom onderscheiden Verhoest et al. (2004) naast autonomie als de bevoegdheid om eigen keuzen te maken een tweede dimensie van autonomie: autonomie als de afwezigheid van beperkingen op het gebruik van de

bevoegdheid om eigen keuzen te maken. We kunnen deze tweede dimensie onderverdelen in vier subtypes: structurele autonomie (i.e. geeft weer hoe de entiteit is afgeschermd van hiërarchische druk vanuit de overheid), financiële autonomie (i.e. de mate waarin de entiteit afhankelijk is van centrale financiering), legale autonomie (i.e. de mate waarin de legale status van de entiteit ervoor zorgt dat de centrale overheid het niveau van beleids- en beheersautonomie niet/wel kan veranderen) en interventionele autonomie (i.e. de afwezigheid van ex-post controle mechanismen) (Verhoest et al., 2004).

Figuur 1: De dimensies van autonomie volgens Verhoest et al. (2004)



De dimensies die Verhoest et al. (2004) onderscheiden zijn relevant voor dit onderzoeksrapport aangezien ze ons in staat stellen het 'autonomie' concept op een meer diepgaande en genuanceerde manier te onderzoeken. De verfondsing kan immers autonomie van steden en gemeenten op bepaalde dimensies hebben uitgebreid, terwijl andere dimensies onaangeroerd zijn gebleven. Aan de hand van de beleidsdimensies van Verhoest et al. (2004) kunnen we dit in kaart brengen.

Naast het onderscheid tussen de dimensies van autonomie, is ook de groeiende erkenning voor het dynamische karakter van autonomie relevant voor dit onderzoeksrapport. Autonomie wordt in de literatuur steeds vaak omschreven als een sociaal construct (Maggetti & Verhoest, 2014) dat ontstaat uit interacties, percepties en interpretaties. Interacties niet enkel met politieke en administratieve opdrachtgevers, maar ook met andere maatschappelijke actoren zoals belangengroepen, de media, de publieke opinie en de bevolking (Verhoest, 2017; Yesilkagit & van Thiel, 2008). Door autonomie te conceptualiseren als een dynamisch en sociaal construct kunnen we het onderscheid maken tussen formele en *de facto* autonomie. Formele autonomie gaat over de vrijheid waarover steden en gemeenten beschikken volgens wetgeving en regulering, *de facto* autonomie betreft de vrijheid die lokale besturen percipiëren en gebruiken bij het vormgeven van lokaal beleid (Maggetti, 2012; Maggetti & Verhoest, 2014; Verhoest, 2017).

Er is nog heel wat onduidelijkheid over de link tussen formele en *de facto* autonomie. Sommige onderzoekers schetsen een vrij directe link. Volgens hen bepalen formele structuren de positie van interne en externe actoren en de taakverdeling tussen deze actoren, waardoor het niveau van formele autonomie en *de facto* autonomie relatief gelijklopend is. De organisatiestructuur bepaalt in grote mate de keuzes die actoren nemen. Hierdoor zijn sommige beleidskeuzes meer plausibel dan anderen (Egeberg, 2003; Egeberg & Trondal, 2009; Painter & Yee, 2010). Andere onderzoekers zijn eerder overtuigd van het tegenovergestelde en hebben aangetoond dat niveaus van formele en *de facto* autonomie niet noodzakelijk overeenstemmen (Busuioc, 2009; Christensen & Lægreid, 2006; Maggetti, 2007; Verhoest, 2017; Yesilkagit & van Thiel, 2008; Zito, 2015). Volgens hen is formele autonomie niet voldoende om *de facto* autonomie te realiseren. De autonomie die een organisatie gebruikt en percipieert wordt ook beïnvloed door sociale factoren zoals de netwerken waarin de organisatie is ingebed, de aanwezigheid van belangengroepen of de visie van invloedrijke actoren (Jackson, 2014; Kleizen et al., 2018; Maggetti, 2007, 2012).

Het onderscheid tussen formele en *de facto* autonomie is relevant aangezien het nog onduidelijk is of formele autonomie resulteert in meer gebruikte autonomie. Heel wat andere, niet-formele aspecten hebben mogelijks een impact op de autonomie die steden en gemeenten gebruiken. Indien er geen directe link bestaat tussen de formele en *de facto* autonomie van steden en gemeenten, of indien andere factoren een impact hebben op deze link, zorgt minder regulering niet noodzakelijk voor meer gepercipieerde en gebruikte autonomie. In de context van de verfondsing betekent dit dat de grotere formele autonomie om middelen te besteden en lokale beleidsdoelstellingen na te streven niet noodzakelijk zou resulteren in meer lokale afstemming van beleid. In dit rapport focussen we daarom op de

mogelijke discrepantie tussen formele autonomie en de autonomie die steden en gemeenten percipiëren en gebruiken.

5 IMPACT CAPACITEIT EN POLITIEKE VERANDERING OP GEBRUIK EN PERCEPTIE AUTONOMIE

We brengen in dit rapport niet enkel in kaart of de grotere formele autonomie sinds 2016 heeft geresulteerd in meer *de facto* autonomie. We gaan ook opzoek naar mogelijke verklaringen voor variantie tussen de steden en gemeenten in de mate waarin ze de grotere formele autonomie gebruiken. We focussen hierbij op de impact van politieke verandering en capaciteit. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds zijn politieke verandering en capaciteit aspecten die literatuur en beleidsmakers vaak aanhalen om verandering in beleid te duiden. Anderzijds bestaat in de wetenschappelijke literatuur nog geen consensus over de daadwerkelijke impact van deze variabelen op de autonomie die lokale besturen gebruiken en de beleidsveranderingen die ze implementeren.

Er bestaat een steeds grotere consensus dat autonomie niet enkel wordt bepaald door formele wetgeving en regulering, maar ook door sociale aspecten zoals de netwerken waarin lokale besturen zijn ingebed. Als netwerken belangrijk zijn voor autonomie, dan lijkt het eerder vanzelfsprekend dat ook de capaciteit om met die netwerken te communiceren en samen te werken relevant is. Om formele autonomie te gebruiken moeten lokale besturen immers in staat zijn om initiatief te nemen, beleid te maken dat afgestemd is op de lokale context (Hulst & van Montfort, 2007) en middelen te vergaren en gecoördineerd inzetten (Pierre & Peters, 2019; Temmerman, 2016). Lokale capaciteit gaat over het beschikken over administratieve en financiële middelen om autonomie te gebruiken (Hulst & van Montfort, 2007) en beleid te implementeren (McAllister, 2010). Vaak gebruikte indicatoren van capaciteit zijn voltijdsequivalent (VTE) en schaal. In heel wat wetenschappelijke studies gebruikt men VTE als een maat voor administratieve capaciteit, om zo de capaciteit om beleid vorm te geven en te implementeren te meten (Fernandez, Ryu, & Brudney, 2008; Gerber & Hopkins, 2011; Verschuere & De Corte, 2015). Ook het aantal inwoners (i.e. schaal) gebruikt men in de literatuur frequent als ruwe indicator van capaciteit vanuit de verwachting dat schaal en capaciteit positief gecorreleerd zijn (Hulst & van Montfort, 2007; Walker, Berry, & Avellaneda, 2015).

Niet enkel capaciteit, maar ook politieke verandering heeft mogelijks een impact op de autonomie die lokale besturen gebruiken en percipiëren. In literatuur over de werking van democratie bestaat de hypothese dat politieke verandering gepaard gaat met

beleidsverandering (Dewan & Myatt, 2007; Galasso & Nannicini, 2011; Jones & Olken, 2005). Op lokaal niveau bekleedt de burgmeester een belangrijke politieke rol. Een nieuwe burgmeester wil zichzelf doorgaans onderscheiden van zijn of haar voorganger en tonen hoe hij of zij de dingen anders gaat aanpakken. Aangezien uitgavenpatronen een belangrijk onderdeel zijn van beleidsvorming, trachten kandidaten en partijen zichzelf in verkiezingstijd vaak te onderscheiden door aan te tonen hoe ze andere of nieuwe uitgavenposten zouden prioriteren eens verkozen (Brender & Drazen, 2013). Doordat nieuwe politieke leiders zich graag willen onderscheiden van hun voorgangers (Wolman, Strate, & Melchior, 1996) verwacht men vanuit de democratische theorie dat samen met de politieke leider ook de beleidsagenda's en het beleid zal veranderen (Burstein & Linton, 2002).

Echter, niet iedereen gaat akkoord met de hypothese dat politieke verandering beleidsverandering met zich meebrengt. Er bestaat ook een belangrijke stroming in de politieke literatuur dat het tegenovergestelde beweert. Beleidsprogramma's zouden inwisselbaar zijn geworden en politieke partijen zouden hun relevantie als actor in het beleidsproces zijn verloren (Wattenberg, 2000). Heel wat aspecten lijken immers de impact van politieke verandering op beleid te mediëren. Ten eerste gebeurt beleidsvorming niet op een eiland waar enkel de partij-ideologie en visies van politieke leiders van belang zijn. Ook de visie van media, belangengroepen, ambtenaren en administratief medewerkers, inwoners, experts, beleidsadviseurs en verenigingen hebben een invloed op de beleidsopties die politici percipiëren (Cottle, 2008; Huckfeldt, Plutzer, & Sprague, 1993; Lipsky, 2010; Lipsky & Hill, 1993; Peters, 1998). Inwoners en lokale actoren staan niet altijd te springen voor verandering, zeker niet wanneer men tevreden is met het lokaal beleid. Zo'n afkeur voor verandering kan gedreven worden door angst voor het onbekende: individuen geven vaak de voorkeur aan situaties waar ze bekend mee zijn (Cao, Han, Hirshleifer, & Zhang, 2011) en waarvan ze weten dat deze hen voldoening geven (Wildavsky & Dake, 1990). Aangezien politieke partijen graag politieke risico's vermijden kan lokale druk voor continuïteit het politiek streven naar verandering beknotten.

Ten tweede is de autonomie van politieke leiders om beleidsveranderingen door te voeren begrensd door nationale, internationale, economische, legale en bureaucratische structuren (Leigh, 2008; Morgan & Watson, 1995; Mulé, 2001; Schmidt, 1996; Self, 2005). Lokale besturen hebben slechts een beperkte vrijheid om belastingen te heffen, delen verantwoordelijkheid met andere overheidsniveaus, zijn financieel afhankelijk van de Vlaamse overheid en zijn beperkt door institutionele regels zoals de verplichting om een budget in balans af te leveren (M. A. Bailey & Rom, 2004; D. R. Berman, 2019; Craw, 2006; Ferreira & Gyourko, 2009; Gerber & Hopkins, 2011; Meier & England, 1984; Nivola, 1996; Pelissero, Holian, & Tomaka, 2000; Rae, 2003; Tausanovitch & Warshaw, 2014).

Tot slot, wanneer een lokaal bestuur bestaat uit een coalitie van twee of meer partijen is beleid vaak een resultaat van onderhandelingen (Freier & Odendahl, 2015). Het onderhandelingsproces beperkt de impact die iedere individuele partij heeft op het lokaal beleid en beperkt bijgevolg de autonome beslissingsruimte van de verschillende politieke leidersfiguren (Spolaore, 1993; Tsebelis & Chang, 2004).

Er heerst dus nog veel onduidelijkheid over de impact van capaciteit en politieke verandering op de beleidsveranderingen die steden en gemeenten implementeren en de mate waarin zij autonomie gebruiken en percipiëren. In het empirische deel van dit onderzoeksrapport gaan we daarom na welke impact VTE, schaal en politieke verandering hebben op de *de facto* autonomie van Vlaamse steden en gemeenten. Alvorens over te gaan naar de empirische sectie gaan we echter in het volgende hoofdstuk eerst in op redenen waarom lokale autonomie een belangrijk thema is op de beleidsagenda van zovele Europese landen en regio's.

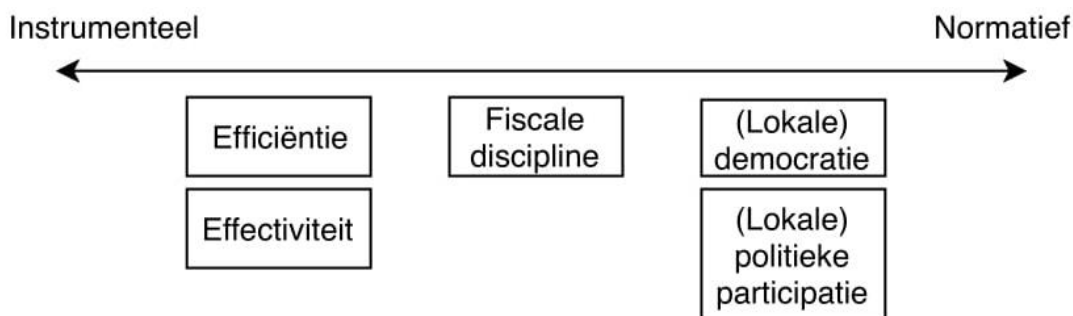
6 WAAROM LOKALE AUTONOMIE?

Samen met Vlaanderen besteden heel wat Europese overheden aandacht aan de autonomie van steden en gemeenten. Zo heeft de Europese unie reeds in 1985 een handvest inzake lokale autonomie geschreven dat samen met België door alle 47 Europese lidstaten is ondertekent. Centrale overheden geven lokale besturen steeds meer vrijheid en verantwoordelijkheid om zich te ontwikkelen tot een autonoom en sterk overheidsniveau (Alonso & Andrews, 2018; Bahl, 1999; Borge et al., 2014; Rodríguez-Pose & Gill, 2003; Rodríguez-Pose & Sandall, 2008). De voortdurende decentralisatie-inspanningen van vele Europese landen tonen de waarde van lokale autonomie voor goed bestuur (Ladner et al., 2016). Maar waarom is dit zo? Waarom vinden zovele overheden in Europa de autonomie van steden en gemeenten zo belangrijk?

Er zijn uiteenlopende sociale, politiek-economische en ideologische redenen waarom centrale overheden decentraliseren (Larson & Ribot, 2004). Sommige redenen zijn eerder instrumenteel, zoals de verwachting dat decentralisatie zou zorgen voor meer fiscale discipline en de efficiëntie van de lokale beleidsoutput zou verhogen. Andere redenen zijn

eerder normatief, zoals het waarborgen van lokale democratie en het stimuleren van politieke participatie (Erlingsson & Ödalen, 2017; Ladner et al., 2016).

Figuur 2: Doelstellingen decentralisatie en verhogen lokale autonomie.



6.1 INSTRUMENTELE DOELSTELLINGEN

De zoektocht naar meer efficiëntie en effectiviteit is vaak een drijvende kracht achter decentralisatie (Erlingsson & Ödalen, 2017). Van alle bestuurlijke niveaus staan de steden en gemeenten het dichtst bij de burgers. Hierdoor beschikken lokale besturen over noodzakelijke informatie om beleid af te stemmen op de lokale context, noden en vragen. Door lokale afstemming kan de allocatie van goederen en diensten op een efficiënte en effectieve manier verlopen (Davoodi & Zou, 1998; Oates, 1999; Ribot, 2002). Voor een centrale overheid is het vaak moeilijker om beleid voldoende af te stemmen op de lokale context aangezien noodzakelijke informatie, kennis en tijd ontbreken (Erlingsson & Ödalen, 2017).

Naast efficiëntie en effectiviteit zouden decentralisatie en lokale autonomie ook de fiscale discipline van steden en gemeenten verhogen (Asatryan et al., 2015). Enerzijds, door een uitbreiding van autonomie verhoogt de budgettaire flexibiliteit om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen. Indien steden en gemeenten niet beschikken over autonomie om eigen keuzen te maken over inkomsten, is het snijden in uitgaven het enige instrument om financiële schulden in te perken. Politiek gezien is het is echter vaak moeilijk om uitgaven sterk te verminderen. Een andere oplossing is het verhogen van de lokale belastingen, maar ook dit brengt heel wat politieke kosten met zich mee. Wanneer lokale besturen over autonomie en flexibiliteit beschikken om inkomsten en uitgaven op elkaar af te stemmen, hebben ze meer beleidsinstrumenten in handen om politieke kosten te reduceren en alsnog een fiscaal evenwicht na te streven (Asatryan et al., 2015).

Anderzijds kan lokale autonomie de fiscale discipline van steden en gemeenten verhogen doordat het lokaal verantwoordelijkheidsgevoel wordt versterkt. Wanneer steden en gemeenten beperkte invloed hebben op inkomsten, achten kiezers en politici hen vaak beperkt verantwoordelijk voor buitensporige tekorten. In plaats van de lokale besturen verantwoordelijk te stellen wijst men naar de centrale overheid. Doordat inwoners en politici de verantwoordelijkheid leggen bij de centrale overheid, in plaats van bij de steden en gemeenten, worden de lokale besturen niet gestimuleerd om een fiscaal evenwicht na te streven. Wanneer de centrale overheid de steden en gemeenten de vrijheid geeft om eigen keuzen te maken over inkomsten, zullen kiezers en de politiek de lokale besturen verantwoordelijk achten voor financiële tekorten. Zo worden steden en gemeenten gestimuleerd om een gezond financieel evenwicht na te streven (Asatryan et al., 2015).

6.2 NORMATIEVE DOELSTELLINGEN

Naast instrumentele redenen om autonomie van steden en gemeenten te verhogen bestaan er ook heel wat normatieve argumenten. Waarden zoals het recht op lokale zelfbeschikking en lokale democratie zijn belangrijke drijfveren (Erlingsson & Ödalen, 2017). In de politieke theorie beschouwt men lokaal zelfbestuur als een fundamentele component van lokale democratie (Pratchett, 2004). In het Europees handvest inzake lokale autonomie definieert men lokaal zelfbestuur als het recht en de mogelijkheid van steden en gemeenten om, binnen de rechterlijke vastgelegde grenzen, een aanzienlijk deel van het beleid te reguleren en uit te voeren onder de eigen bevoegdheid en met het oog op het lokaal algemeen belang⁷. Zonder autonomie kunnen steden en gemeenten geen eigen beslissingen maken over de richting en implementatie van beleid, waardoor lokaal zelfbestuur in gedrang komt. Zonder lokale autonomie geen lokaal zelfbestuur en zonder lokaal zelfbestuur geen lokale democratie (Pratchett, 2004).

Lokale democratie is belangrijk omwille van heel wat diverse redenen: zo zorgt lokale democratie voor de verspreiding van macht binnen de samenleving, creëert het meer diversiteit in een eerder uniform centraal beleid en stimuleert het lokale beleidsafstemming (Pratchett, 2004). Er is ook steeds meer aandacht voor de wijze waarop lokale democratie politieke participatie faciliteert. Lokale besturen staan relatief dicht bij de burgers en behandelen problemen waar de burgers in hun directe omgeving mee te maken krijgen (Pratchett, 2004). Ze fungeren daarom als een eerste aanspreekpunt, een rol die ook de Vlaamse overheid duidelijk erkent⁸. Een lokaal bestuur is een vrij toegankelijk instituut waarvoor burgers zich relatief eenvoudig kunnen engageren. Dit burgerengagement kan vervolgens ook worden benut op andere overheidsniveaus. Lokale democratie is daarom het

⁷ Art. 2.1, The European Charter of Local Self-Government

⁸ Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019, pag. 32

fundament van sterke centrale democratische instituties. Bovendien zorgt lokale democratie voor meer politieke inclusie. In vergelijking met het Vlaamse en federale niveau hebben op het niveau van de steden en gemeenten meer burgers de kans om een politiek mandaat op te nemen (Pratchett, 2004).

Kortom, samen met heel wat andere Europese landen en regio's streeft Vlaanderen naar sterke en autonome lokale besturen omwille van uiteenlopende redenen. Het versterken van lokale autonomie zou voor meer efficiëntie, effectiviteit en fiscale discipline zorgen. Daarnaast zou het ook de democratie versterken en zorgt het voor meer politieke participatie. De verfondsing in 2016 was een uitbreiding van de formele autonomie van Vlaamse steden en gemeenten. Maar wat voor impact heeft die grotere autonomie op de beleidsdynamiek van de lokale besturen? Om deze vraag te beantwoorden analyseren we decreten en uitvoeringsbesluiten, exploitatiebudgetten en -uitgaven en semigestructureerde interviews. In de volgende sectie gaan we dieper in op de onderzoeksopzet en uitvoering.

7 OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

In dit onderzoeksrapport gaan we na welke impact de verfondsing in 2016 heeft op de beleidsdynamiek van Vlaamse steden en gemeenten. Gebruiken lokale besturen de grotere formele autonomie? Voeren ze ander beleid, nu ze daar de formele autonomie voor hebben? Zetten steden en gemeenten in op andere beleidsdoelstellingen? Welke sociale mechanismen hebben een impact op de autonomie die de lokale besturen benutten? Besteden steden en gemeenten sinds de verfondsing nog steeds evenveel aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid?

Om bovenstaande vragen te beantwoorden trianguleren we drie soorten data: (1) decreten en uitvoeringsbesluiten, (2) exploitatiebudgetten en -uitgaven, (3) semigestructureerde interviews. Elk van de databronnen werpt een ander licht op de impact van de verfondsing. De diverse analyses bieden een bron aan informatie die we niet zouden verkrijgen indien we slechts op één van de databronnen zouden focussen (Morse, 2016). Elke databron biedt een unieke bril op onze vraagstelling en geeft nieuwe informatie over de impact van verfondsing op de lokale beleidsdynamiek.

We focussen op het sport-, cultuur- en jeugdbeleid. Dit zijn drie van de zeven beleidsvelden waarvoor lokale besturen tot en met 2015 geoormerkte subsidies kregen⁹. Van de zeven

⁹ De zeven beleidssectoren zijn: cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiebeleid.

beleidsvelden was de omvang van de geoormerkte subsidies voor sport, jeugd en cultuur het grootst. Daarnaast kregen in 2014 en 2015 bijna alle steden en gemeenten geoormerkte subsidies in het kader van het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. Vandaar onze keuze om te focussen op deze drie beleidsvelden en om de overige vier, kleinere beleidsvelden buiten beschouwen te laten.

Tabel 1: Omvang geoormerkte subsidie, aandeel in totale geoormerkte subsidies en aantal steden en gemeenten die een subsidie hebben gekregen (Rekenhof, 2019).

Beleidsveld	Omvang geoormerkte subsidie	%	Aantal steden en gemeenten
Cultuur	84.465.000,0	64,78%	297
Jeugd	17.752.922,5	13,62%	299
Sport	14.291.660,6	10,96%	295
Integratie	6.042.180,0	4,63%	56
Kinderarmoede	4.108.746,1	3,15%	67
Gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking	2.426.827,5	1,86%	89
Onderwijs	1.303.000,0	1,00%	35
Totaal	130.390.336,7¹⁰	100,00%	301

7.1 ANALYSE VAN DECRETEN EN UITVOERINGSBESLUITEN

Aan de hand van een analyse van wetsdocumenten gaan we na hoe de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies de formele autonomie van de Vlaamse steden en gemeenten heeft vergroot. We analyseren en vergelijken 20 relevante decreten en uitvoeringsbesluiten¹¹. De analyse verloopt volgens een iteratief proces waarin de documenten telkens opnieuw worden doorgenomen tot een duidelijk beeld is gevormd over de mate waarin de verfondsing de formele autonomie van lokale besturen heeft vergroot. Om de analyse op een systematische manier uit te voeren maken we gebruik van het softwareprogramma NVivo.

¹⁰ De bron rapporteert een totaal van 130.390.328,7.

¹¹ Kijk bijlagen voor lijst decreten en uitvoeringsbesluiten.

7.2 ANALYSE VAN EXPLOITATIEBUDGETTEN EN -UITGAVEN

Indien een directe link bestaat tussen de formele en *de facto* autonomie van lokale besturen kunnen we verwachten dat het wegvallen van de oormerking van de doelsubsidies heeft geleid naar meer lokaal gediversifieerde uitgavenpatronen. Eén van de belangrijkste doelstellingen van de verfondsing was immers dat het lokaal beleid meer zou worden afgestemd op de lokale context. Indien de grotere formele autonomie een directe impact heeft op de gepercipieerde en gebruikte autonomie zou dit bijgevolg ook gereflecteerd moeten worden in de lokale uitgavenpatronen.

Om na te gaan of de verfondsing budgettaire verschuivingen teweeg heeft gebracht analyseren we de exploitatiebudgetten en -uitgaven van alle Vlaamse steden en gemeenten voor de periode 2014-2025¹². Ten eerste brengen we veranderingen in de totale exploitatiebudgetten en -uitgaven aan het jeugd-, cultuur- en sportbeleid in kaart. Ten tweede kijken we *binnen* de beleidsvelden sport, cultuur en jeugd en analyseren we budgettaire verschuivingen tussen beleidsdoelstellingen. Ten derde gaan we op zoek naar mogelijke verklaringen voor variantie tussen de steden en gemeenten in de mate waarin ze de grotere formele autonomie gebruiken. Hierbij focussen we op de impact van politieke verandering en lokale capaciteit. De financiële data verkrijgen we via de BBC-datatool van het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB). We nemen zowel de exploitatiebudgetten en -uitgaven van de gemeentebesturen en de autonome gemeentebedrijven (AGB) mee om geen belangrijke uitgaven te missen.

7.2.1 Evolutie exploitatie-uitgaven sport, cultuur en jeugd

De eerste stap in de analyse van de lokale bestedingspatronen bestaat uit het in kaart brengen van verschuivingen in de totale exploitatie-uitgaven aan het sport-, cultuur- en jeugdbeleid. Met de implementatie van de verfondsing rees de angst dat ‘zachte’ beleidsvelden financiële middelen zouden verliezen aan de ‘harde’ beleidsvelden. Dit blijkt o.a. uit de adviesrapporten die de SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, Vlaamse Sportraad en de Algemene raad hebben geschreven naar aanleiding van de inkanteling van geoormerkte subsidies. De adviesraden juichen de administratieve vereenvoudiging toe die met deze inkanteling gepaard gaat, maar drukken ook hun bezorgdheid uit voor de beslissing om de eerder geoormerkte subsidies zonder label naar het gemeentefonds over te hevelen. Hierdoor stijgt de onzekerheid of de financiële middelen blijvend aan het cultuur-, sport- en jeugdbeleid besteed zullen worden (SARC, 2014, 2015).

¹² Om de vergelijkbaarheid overheen jaren te waarborgen sluiten we in sommige analyses de fusiegemeenten uit.

Om dit debat te objectiveren gaan we na of lokale besturen naar aanleiding van de inkanteling van de sectorale doelsubsidies inderdaad hebben beknabbeld op de budgetten die naar het jeugd-, cultuur- en sportbeleid gaan. Dit doen we enerzijds aan de hand van een descriptieve analyse van de lokale exploitatie-uitgaven besteed aan het sport- en jeugdbeleid tijdens de periode 2015-2017. Anderzijds gebruiken we statistische regressies om de exploitatiebudgetten en -uitgaven van de Vlaamse lokale besturen overheen de periode 2014-2025 betreffende de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur te analyseren.

7.2.2 Verschuivingen tussen beleidsdoelstellingen

De impact van de verfondsing toont zich niet enkel in veranderingen in totale exploitatiebudgetten en -uitgaven aan de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur. De verfondsing kan ook een impact hebben op de beleidsdoelstellingen. De tweede stap in de analyse van de lokale bestedingspatronen bestaat daarom uit het in kaart brengen van verschuivingen *binnen* de beleidsvelden, overheen beleidsdoelstellingen. Sinds de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in 2016 hebben de lokale besturen meer autonomie gekregen om eigen, lokale beleidsdoelstellingen na te streven. De Vlaamse beleidsprioriteiten inzake sport, jeugd en cultuur zijn immers niet langer een strikt kader waarbinnen lokale besturen hun beleidsdoelstellingen moeten vormgeven. Voor 2016 was dit wel zo. Om in aanmerking te komen voor de geoormerkte sectorale doelsubsidies moesten lokale besturen zichzelf inschrijven op de Vlaamse beleidsprioriteiten via de meerjarenplanning. Dit deden ze door budgettacties te koppelen aan Vlaamse rapporteringscodes. Voor het beleidsveld sport waren er ten tijde van de geoormerkte subsidies vijf Vlaamse rapporteringscodes, waarvan vier gericht op de steden en gemeenten: LSBVBP01, LSBVBP02, LSBVBP03, LSBVBP04. Voor het jeugdbeleid waren er drie rapporteringscodes: LJBVBP01, LJBVBP02 en LJBVBP03. Ook voor het cultuurbeleid waren er drie rapporteringscodes: LCBVBP01, LCBVBP02 en LCBCBP03.

In dit rapport gebruiken we de Vlaamse beleidsprioriteiten en rapporteringscodes als vertrekpunt om verschuivingen in beleidsdoelstellingen voor de periode 2014-2025 in kaart te brengen. Via de BBC-tool van het Agentschap Binnenlands Bestuur verkrijgen we de exploitatiebudgetten en -uitgaven van de lokale besturen. We voeren twee analyses uit. Enerzijds verkennen we descriptief veranderingen in exploitatie-uitgaven in de periode 2015-2017 voor de beleidsvelden sport en jeugd. Anderzijds analyseren we aan de hand van regressies de exploitatiebudgetten 2014-2025 voor de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur.

7.2.3 Impact politieke verandering en capaciteit op gebruik autonomie

Er bestaan duidelijke aanwijzingen dat politieke veranderingen en lokale capaciteit mogelijk een impact hebben op het gebruik van autonomie. Aan de hand van twee statistische analyses testen we of dit degelijk zo is voor de autonomie die Vlaamse steden en gemeenten gebruiken.

In de eerste analyse gebruiken we de exploitatiebudgetten betreffende alle beleidsvelden waar lokale besturen via de BBC-databank budgetten voor opmaken. Dit resulteert in dertien beleidsvelden: sport, jeugd, cultuur, mobiliteit, zorg en welzijn, veiligheid, milieu, werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, ruimtelijke ordening, algemeen bestuur en algemene financiering¹³. Verder bouwend op de lokale verkiezingen van 2018 operationaliseren we politieke verandering als verandering in de partij van burgemeester en procentuele verandering in het aantal zetels van iedere partij in de gemeenteraad¹⁴. Indien politieke verandering een impact heeft op het gebruik van autonomie verwachten we dat in steden en gemeenten waar de partij van de burgemeester is veranderd, of waar grotere verschuivingen in het aandeel zetels van de politieke partijen hebben plaatsgevonden, we meer significante veranderingen in uitgavenpatronen zullen observeren.

Naast de analyse van exploitatiebudgetten op het niveau van de beleidsvelden, graven we ook dieper naar het niveau van de beleidsdoelstellingen. In de tweede analyse brengen we de impact van politieke verandering en capaciteit op de budgetten voorbehouden voor diverse beleidsdoelstellingen in kaart. We operationaliseren politieke verandering als verandering in de partij van de burgemeester. Dit betekent dat als een andere partij de burgemeester heeft geleverd na de lokale verkiezingen in 2018, in vergelijking met de verkiezingen in 2013, we politieke verandering observeren. Capaciteit operationaliseren we zowel als administratieve capaciteit in termen van aantal voltijds equivalenten (VTE) per 100 inwoners en als schaal in termen van inwonersaantal.

7.3 SEMIGESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

De analyse van uitgavenpatronen en wetgeving geven reeds een beeld van de impact van de inkanteling van de geoormerkte subsidies in 2016. Cijfers en wetgeving zeggen echter niet alles, ook de ervaringen van de steden en gemeenten zijn relevant om de impact van de verfondsing te meten. Uiteindelijk kan niemand beter dan de lokale besturen zélf verklaren waarom ze al dan geen andere beleidskeuzes maken sinds de verfondsing in 2016. Om het verhaal achter het formele kader en cijfers te schetsen hebben we interviews afgenomen met schepenen en ambtenaren bevoegd voor het lokaal sport- en jeugdbeleid.

Eén van de uitdagingen aan interviews is het waarborgen van vergelijkbaarheid overheen de respondenten. Om deze uitdaging te mediëren hebben we de interviews gestructureerd

¹³ Kijk bijlagen voor meer uitleg over hoe we tot deze dertien beleidsvelden zijn gekomen.

¹⁴ Enkel politieke partijen die ook actief zijn op het Vlaams niveau zijn in overweging genomen: N-VA, CD&V, Groen, Open Vld, Sp.a, Vlaams Belang.

volgens een semigestructureerde vragenlijst. Een semigestructureerd interview bestaat uit een interviewprotocol met een vaste reeks open vragen die tijdens het interview worden gesteld, maar waarvan de volgorde en bijvragen gaandeweg kunnen veranderen. Hierdoor is het mogelijk om zowel in te spelen op de informatie die de respondenten geven, alsook vergelijkbaarheid overheen de interviews te realiseren¹⁵.

In het totaal hebben interviews afgenomen in 14 Vlaamse lokale besturen. In elk van de 14 steden en gemeenten hebben we gesproken met de sport- en jeugdfunctionaris en/of de bevoegde schepen. In het totaal hebben we met 44 mensen gesproken (respectievelijk 23 en 21 voor het jeugd- en sportbeleid).

De ervaringen en percepties van steden en gemeenten zijn mogelijks afhankelijk van de lokale context. Het is daarom belangrijk om verschillende ‘typen’ steden en gemeenten te selecteren. Aan de hand van de Belfius-cluster realiseerden we variatie tussen de geselecteerde lokale besturen. De Belfius-cluster deelt de Vlaamse lokale besturen op in zes hoofdclusters en 16 subclusters, op basis van socio-economische factoren. Uit elk van de 16 Belfius-subclusters selecteerden we één stad of gemeente. Voor 14 subclusters zijn we in dat opzet geslaagd. Twee gemeenten ontbreken: één uit cluster V12 ‘landelijke gemeenten of verstedelijkte plattelandsgemeenten met sterke demografische groei’ en één uit cluster V8 ‘steden en agglomeratiegemeenten met industriële activiteit’. De gemeente uit cluster V12 heeft gefungeerd als pilootstudie en de gemeente uit cluster V8 is niet ingegaan op de interviewuitnodiging.

Naast de Belfius-cluster hebben we ook aandacht besteed aan de populatieomvang van de geselecteerde lokale besturen. Vijf lokale besturen hebben een bevolkingsaantal lager dan 15.000 inwoners, vijf gemeenten tellen tussen de 15.000 en 25.000 inwoners, drie gemeenten hebben een inwonersaantal tussen 25.000 en 100.000 en één gemeente telt meer dan 100.000 inwoners. Tot slot is er ook minstens één lokaal bestuur per provincie geselecteerd.

Tabel 2: De geselecteerde steden en gemeenten naar bevolkingsaantal.

Aantal inwoners	Aantal gemeenten
+100.000	1
+25.000	3
+15.000	5
-15.000	5

¹⁵ Kijk bijlagen voor het interviewprotocol.

Alle interviews zijn opgenomen en volledig getranscribeerd, waarna ze zijn gecodeerd in het softwareprogramma 'NVivo'. Tijdens het coderen hebben we bijzondere aandacht besteed aan de autonomie die schepenen en ambtenaren percipiëren en gebruiken sinds de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in 2016. Ervaren lokale besturen meer vrijheid om eigen beleidskeuzen te maken en beleid af te stemmen op de lokale context? Gebruiken ze de grotere keuzevrijheid om het lokaal beleid vorm te geven? Welke aspecten weerhouden hen ervan om veranderingen in het beleid door te voeren? Welke aspecten stimuleren hen om beleid te herzien? Met deze vragen in het achterhoofd hebben we de interviewtranscripten doorgenomen en gecodeerd. We hebben de transcripten meerdere malen opnieuw gelezen, tot het punt waarop we geen nieuwe informatie meer konden coderen. Daarna hebben we de gebruikte codes geherstructureerd en de gecodeerde interviewfragmenten inhoudelijk geanalyseerd.

8 RESULTATEN

Omwille van de veelheid aan data en analyses bestaat de resultatensectie uit zes delen. Iedere kwantitatieve analyse wordt voorafgegaan door een methodesectie. In het eerste deel analyseren we de impact van de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies op de formele autonomie van lokale besturen. In de tweede sectie gaan we na of steden en gemeenten sinds de verfondsing meer autonomie percipiëren en gebruiken. In de derde sectie brengen we aan de hand van verschillende descriptieve en statistische analyses in kaart of steden en gemeenten veranderingen hebben doorgevoerd in hun uitgavenpatronen betreffende het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. Na dat we in kaart hebben gebracht of steden en gemeenten sinds 2016 meer of minder spenderen aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid duiken we in de vierde sectie dieper in de data, naar het niveau van de beleidsdoelstellingen. Besteden lokale besturen hun middelen aan andere doelstellingen, nu ze daar de autonomie voor hebben? In de vijfde sectie gaan we na in hoeverre politieke verandering en lokale administratieve capaciteit en schaal een impact hebben op de mate waarin lokale besturen de grotere autonomie gebruiken. Tot slot, in de zesde sectie gaan we aan de hand van de interviews opzoek naar sociale mechanismes die verklaren waarom steden en gemeenten al dan niet de grotere formele autonomie sinds 2016 percipiëren en gebruiken.

8.1 IMPACT INKANTELING DOELSUBSIDIES OP FORMELE AUTONOMIE

De inkanteling van de geormerkte subsidies in 2016 heeft heel wat veranderd aan de sectorale subsidiëring van Vlaamse steden en gemeenten. De hervorming in 2016 is echter voorafgegaan door twee andere Vlaamse ingrepen: de planlastvermindering en de invoering van het systeem van Vlaamse beleidsprioriteiten.

Figuur 3: De drie tijdsvakken in de wetgeving omtrent de sectorale subsidiëring.



Voor 2014 moesten lokale besturen jaarlijks strategische plannen en rapporten opmaken om in aanmerking te komen voor sectorale subsidiëring. Deze sectorale plannen en rapporten brachten heel wat planlast met zich mee waardoor het strategisch plannen en rapporteren een doel op zich dreigde te worden, in de plaats van een instrument voor een sterk en doordacht lokaal beleid. De veelheid aan plan- en rapporteringsverplichtingen zorgden ervoor dat de administratieve last te hoog werd in verhouding met de middelen die er tegenover stonden¹⁶. Bovendien wou Vlaanderen werken richting een meer volwassen partnerschap met de lokale besturen. Op 15 juli 2011 werd daarom het Planlastendecreet goedgekeurd¹⁷. Dit decreet heeft de jaarlijkse sectorale plannen afgeschaft en geïntegreerd in de lokale meerjarenplanning. De afschaffing van de jaarlijkse sectorale plannen heeft de lokale planlasten en rapporteringsverplichtingen aanzienlijk doen dalen¹⁸.

Daarnaast heeft de Vlaamse overheid in 2014 de Vlaamse beleidsprioriteiten in het leven geroepen binnen zeven beleidssectoren: cultuurbeleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiebeleid. De Vlaamse beleidsprioriteiten hadden tot doel een evenwicht te creëren tussen een blijvende Vlaamse sturing en lokale beleidsvrijheid. Tijdens de periode van Vlaamse beleidsprioriteiten moesten steden en gemeenten aangeven in hun

¹⁶ Vlaamse Beleidsprioriteiten 2014-2019, Pag. 6

¹⁷ Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, BS 11 augustus 2011.

¹⁸ Vlaamse Beleidsprioriteiten 2014-2019, Pag. 6

meerjarenplanning en budgettering hoe ze de Vlaamse beleidsprioriteiten zouden realiseren. Indien de Vlaamse overheid van oordeel was dat de steden en gemeenten de Vlaamse beleidsprioriteiten voldoende nastreefden via de lokale meerjarenplannen werd de subsidie verstrekt. Ex-post werden de lokale uitgaven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten gecontroleerd via de reguliere jaarlijkse rapportering¹⁹. Indien de jaarrapporten niet voldoende duidelijk waren kon de Vlaamse overheid verdere subsidiëring stopzetten en eerder uitbetaalde subsidiëring terugvorderen.

Aangezien we in dit rapport focussen op het sport-, jeugd- en cultuurbeleid gaan we dieper in op de beleidsprioriteiten van deze beleidsvelden. In 2014 en 2015 konden Vlaamse steden en gemeenten via de Vlaamse beleidsprioriteiten een subsidie van 2,4 euro per inwoner krijgen voor het sportbeleid²⁰. Lokale besturen moesten de subsidie met minstens 30% aanvullen met lokale middelen²¹. De Vlaamse overheid definieerde vier beleidsprioriteiten waarop steden en gemeenten konden inschrijven²²:

- Het ondersteunen van de kwalitatieve uitbouw van de sportverenigingen via een doelgericht subsidiebeleid (minstens 25% van het subsidiebedrag)²³;
- het stimuleren van sportverenigingen tot professionalisering met een bijzonder accent op kwaliteitsvolle jeugdsportbegeleiding en eventueel aanzetten tot onderlinge samenwerking (minstens 35% van het subsidiebedrag)²⁴;
- het voeren van een activeringsbeleid met het oog op een levenslange sportparticipatie via een anders georganiseerd laagdrempelig beweeg- en sportaanbod (minstens 10% van de subsidie)²⁵;

¹⁹ Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds, Memorie van toelichting pag. 3-4.

²⁰ Art. 8, Decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 16 augustus 2012.

²¹ Art 9, Decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 16 augustus 2012.

²² Art. 5, Decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 16 augustus 2012.

²³ Art. 4, Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 4 januari 2013.

²⁴ Art. 5, Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 4 januari 2013.

²⁵ Art. 6, Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 4 januari 2013.

- het voeren van een beweeg- en sportbeleid met aandacht voor transversale samenwerking zodat kansengroepen gelijke kansen krijgen om actief te participeren in sport (minstens 10% van de subsidie)²⁶.

Inzake het jeugdbeleid definieerde de Vlaamse overheid drie beleidsprioriteiten:

- De ondersteuning van het jeugdwerk in algemene zin²⁷;
- de bevordering van de participatie aan het jeugdwerk van kinderen en jongeren in maatschappelijk kwetsbare situaties²⁸;
- het voeren van een beleid om de aandacht voor jeugdcultuur te verhogen²⁹.

Betreffende het cultuurbeleid werkte de Vlaamse overheid ook drie beleidsprioriteiten uit³⁰:

- De gemeente ontwikkelt een integraal en duurzaam cultuurbeleid, met bijzondere aandacht voor gemeenschapsvorming, cultuureducatie en het bereiken van kansengroepen;
- De gemeente richt een laagdrempelige bibliotheek in, aangepast aan de hedendaagse noden;
- enkele geselecteerde gemeenten richten een cultuurcentrum in waarbinnen die een eigen cultuuraanbod met lokale en regionale uitstraling realiseert dat inspeelt op de vragen en behoeften van diverse bevolkingsgroepen en aandacht heeft voor een spreiding van en wisselwerking met door de Vlaamse overheid gesubsidieerde en ondersteunde gezelschappen.

De manier waarop geoormerkte subsidies werden toegekend was vrij gelijkend voor de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur. De bevoegde administraties hadden de taak om de implementatie van de Vlaamse beleidsprioriteiten in het meerjarenplan te controleren. Vervolgens informeerden de administraties de desbetreffende Vlaamse ministers, die

²⁶ Art. 7, Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 4 januari 2013.

²⁷ Art. 4 §1, Decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid, *BS* 9 augustus 2012.

²⁸ Art. 4 §1, Decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de, bepaling van het provinciaal jeugdbeleid, *BS* 9 augustus 2012.

²⁹ Art 3, Besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2012 houdende bepaling van de Vlaamse beleidsprioriteiten voor het gemeentelijk jeugdbeleid, *BS* 11 december 2012.

³⁰ Vlaamse beleidsprioriteiten 2014-2019: Meer beleidsvrijheid minder planlasten. <https://overheid.vlaanderen.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/39972%20broch%20Minder%20Planl%20LR%2029-10-2012.pdf>

vervolgens een keuze maakten om de sectorale subsidies al dan niet toe te kennen³¹. Indien de ministers de subsidieaanvraag goedkeurden, stonden de administraties in voor de uitbetaling van de subsidie. De administraties betaalden de subsidie jaarlijks uit in twee delen: de eerste helft betaalden ze uit voor 30 juni en de tweede helft voor 30 november³². Jaarlijks, voor 31 juli, moesten steden en gemeenten rapporteren over de inspanningen die ze dat jaar hadden geleverd om de beleidsprioriteiten te realiseren³³. Indien het jaarrapport onduidelijk was, niet voldeed aan de verwachtingen of niet voldoende aantoonde hoe de beleidsprioriteiten werden nagestreefd, kon de Vlaamse overheid extra verduidelijking vragen. Als het aangepaste rapport nog steeds niet voldeed aan de verwachtingen werd verdere subsidiëring stopgezet en werd het teveel aan eerder uitbetaalde subsidies teruggevorderd³⁴.

Na de planlastvermindering en invoering van de Vlaamse beleidsprioriteiten is in 2016 opnieuw heel wat veranderd aan de sectorale subsidiëring van het cultuur-, jeugd- en sportbeleid. In dat jaar werd het 'decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen' geïmplementeerd. Met de toepassing van dit decreet besloot de Vlaamse overheid om de geoormerkte sectorale doelsubsidies in te kantelen in het gemeentefonds. Hierdoor werd de voorwaardelijke sectorale financiering omgevormd tot een onvoorwaardelijke basisfinanciering in de vorm van een aanvullende dotatie bij het gemeentefonds. De sectorale middelen zijn dan ook niet langer geoormerkt en de voorwaarden om in aanmerking te komen van de sectorale subsidies zijn niet meer geldig.

Door de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in het gemeentefonds is de formele autonomie van Vlaamse steden en gemeenten aanzienlijk vergroot. Uit de analyse van decreten en uitvoeringsbesluiten blijkt dat via het systeem van de Vlaamse beleidsprioriteiten de formele autonomie van steden en gemeenten op minstens vier manieren werd beperkt³⁵. Ten eerste via de Vlaamse beleidsprioriteiten, welke een duidelijk kader vormden voor het

³¹ Art. 11, Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 4 januari 2012.

³² Art. 12, Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid, *BS* 4 januari 2012.

³³ Art. 10, Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, *BS* 11 augustus 2011.

³⁴ Art. 11, Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd, *BS* 11 augustus 2011.

³⁵ Kijk bijlagen 11.1 voor de lijst van geanalyseerde decreten en uitvoeringsbesluiten.

lokaal beleid. Steden en gemeenten moesten het lokaal beleid dus in grote mate afstemmen op de Vlaamse doelstellingen. De Vlaamse overheid gaf een duidelijke richting aan het lokaal sport-, jeugd- en cultuurbeleid, wat de lokale beleidsvrijheid beperkte. Ten tweede moesten de geoormerkte subsidies strikt besteed worden aan de Vlaamse beleidsprioriteiten. Gemeenten en steden moesten lokale sport-, jeugd- of cultuurdoelstellingen, die niet gelinkt waren aan de Vlaamse beleidsprioriteiten, financieren met andere middelen. Lokale besturen waren dus niet vrij om de geoormerkte middelen te gebruiken naar eigen goeddunken, wat een beperking van de formele financiële beheersautonomie betekenden. Ten derde, één van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor sectorale subsidiëring was dat de Vlaamse overheid het meerjarenplan en budget goedkeurde. Steden en gemeenten gingen op die manier een soort van contract aan met de Vlaamse overheid (Lane, 2005). Dit contract was een duidelijke vorm van ex-ante controle die de Vlaamse overheid gebruikte om beleid dat niet in lijn was met de Vlaamse beleidsprioriteiten te voorkomen. Tot slot, de Vlaamse overheid controleerde de inspanningen van de lokale besturen niet enkel ex-ante, maar ook ex-post. Steden en gemeenten werden geacht jaarlijks te rapporteren over de uitgaven gemaakt in het kader van de Vlaamse beleidsprioriteiten. De minister moest de jaarrapporten goedkeuren.

Sinds de inkanteling van de sectorale doelsubsidies in het gemeentefonds zijn lokale besturen vrij om de eerder geoormerkte middelen te besteden naar eigen goeddunken. Hierdoor is de formele financiële beheersautonomie van steden en gemeenten gestegen. Daarnaast zijn de lokale besturen niet langer verplicht om met de sectorale middelen de Vlaamse beleidsprioriteiten na te streven, wat heeft geresulteerd in een grotere formele autonomie om eigen, 'echt' lokaal beleid uit te stippelen.

Tabel 3: Uitbreiding formele autonomie sinds 2016.

	...-2015	2016-...	
Beleids-prioriteiten	Vlaams	Lokaal	Uitbreiding formele beleidsautonomie
Subsidie	Moest besteed worden aan de Vlaamse beleidsprioriteiten	Stad of gemeente kiest zelf aan wat ze de subsidie besteden	Uitbreiding formele financiële beheersautonomie
Ex-ante controle	Via meerjarenplanning en budgetten	Niet langer een voorwaarde om financiële middelen te krijgen	Uitbreiding formele autonomie
Ex-post controle	Jaarlijkse rapporten	Niet langer een voorwaarde voor uitbetaling	Uitbreiding formele autonomie

De inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in het gemeentefonds heeft de formele autonomie van Vlaamse steden en gemeenten vergroot. Aangezien de verfondsing voornamelijk een impact heeft op de beleidsvrijheid en financiële beheersautonomie van steden en gemeenten focussen we in de resultatensectie van dit rapport op deze twee autonomie-dimensies.

In het tweede deel van de resultatensectie gaan we aan de hand van interviews met ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid na of lokale besturen de grotere formele autonomie ook ervaren in de praktijk. Percipiëren steden en gemeenten meer autonomie sinds de hervorming van 2016? Dit is een relevante vraag aangezien de perceptie van autonomie een belangrijke voorspeller is van de mate waarin steden en gemeenten de autonomie gebruiken in de praktijk (Verhoest, 2017).

8.2 VERANDERINGEN IN GEPERCIPIEERDE AUTONOMIE

In de loop van 2018 hebben we in veertien steden en gemeenten interviews afgenomen met de ambtenaar en schepen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid. Door het gesprek aan te gaan met lokale besturen hebben we getracht in kaart te brengen hoe zij de verfondsing van 2016 percipiëren.

Aangezien de perceptie van autonomie een voorspeller is van het gebruik van autonomie (Verhoest, 2017), gaan we na in welke mate steden en gemeenten meer autonomie percipiëren sinds de verfondsing. Zonder de perceptie van meer autonomie verwachten we geen stijging in het gebruik van autonomie. Tabel 4 toont het aantal woorden en fragmenten waarin de respondenten spraken over de autonomie die zij percipiëren. De meeste ambtenaren en schepenen waarmee we hebben gesproken haalden aan dat zij sinds 2016 duidelijk meer autonomie ervaren om beleidsdoelstellingen te definiëren en budgetten op te stellen. In 39 gecodeerde interviewfragmenten (i.e. 90.7%), met een totaal van 3171 woorden (i.e. 90.3%), halen de respondenten aan dat ze een verandering in autonomie percipiëren. In vier gecodeerde fragmenten (i.e. 9.3%), met een totaal van 341 woorden (i.e. 9.7%), halen de respondenten aan dat ze geen verandering in autonomie ervaren³⁶.

Tabel 4: Verandering in perceptie van autonomie, aantal woorden en fragmenten.

	Meer gepercipieerde autonomie?		Totaal
	Ja	Nee	
Jeugd	1774 (88.5%)	230 (11.5%)	2004 (100%)
	25 (92.6%)	2 (7.4%)	27 (100%)
Sport	1379 (92.6%)	111 (7.4%)	1490 (100%)
	14 (87.5%)	2 (12.5%)	16 (100%)
Totaal	3171 (90.3%)	341 (9.7%)	3512 (100%)
	39 (90.7%)	4 (9.3%)	43 (100%)

De autonomie die lokale besturen percipiëren is dus sterk gestegen sinds de verfondsing in 2016. Dit geldt echter niet persé voor de autonomie die de afzonderlijke sport- en jeugddiensten percipiëren. Niet alle actoren in het lokaal bestuur vinden meer lokale autonomie een goede evolutie. Lokale besturen bestaan uit verschillende diensten die elk hun eigen belangen verdedigen en middelen trachten te krijgen. Heel wat respondenten haalden aan dat de verplichte sectorale meerjarenplannen en jaarrapporten ten tijde van de geoormerkte subsidiëring fungeerden als een soort van stok achter de deur: doelstellingen in het meerjarenplan moesten behaald worden en ook ex-post moesten uitgaven verantwoord kunnen worden. Dit versterkte de positie van de individuele diensten. De centrale controle bood op die manier een soort van bescherming voor sectorale autonomie. Sinds 2016 zijn de sectorale meerjarenplannen en jaarrapporten niet langer verplicht. Verschillende respondenten haalden aan dat het hierdoor lastiger is om de relevantie van ‘zachte’

³⁶ Kijk bijlagen ‘11.9.1Gepercipieerde autonomie’ voor interviewcitaten.

beleidsvelden aan te tonen en dat de strijd om middelen heftiger is geworden. Een sterke schepen met de nodige kennis en gezag blijkt belangrijker dan ooit³⁷.

Onze resultaten tonen dat meer gepercipieerde autonomie niet noodzakelijk leidt naar meer gebruikte autonomie. Ondanks dat het overgrote deel van de respondenten aanhaalt dat zij een stijging van autonomie percipieert, zegt een veel kleiner deel dat ze deze autonomie ook gebruiken. Tabel 5 toont het aantal woorden en fragmenten van de interviews waarin de respondenten spreken over het gebruik van de grotere autonomie. In slechts 13.8% van de gecodeerde woorden (395 woorden) en 17.7% van de gecodeerde fragmenten (6 fragmenten) haalt men aan dat men de grotere formele autonomie gebruikt om beleidsdoelstellingen te definiëren en budgetten op te stellen. De respondenten halen bovendien aan dat als men de grotere keuzevrijheid gebruikt het voornamelijk kleine veranderingen betreft, zoals vormelijke veranderingen aan een subsidiereglement³⁸.

In 86.2% van de gecodeerde woorden (2460 woorden) en 82.3% van de gecodeerde fragmenten (28 fragmenten) halen de respondenten aan dat de grotere autonomie geen impact heeft op hun dagdagelijkse beleidsactiviteiten. Sommige respondenten wijten dit aan het feit dat het meerjarenplan reeds vastlag in 2016, toen de verfondsing werd geïmplementeerd. Andere respondenten zijn van mening dat een bepaalde vorm van inertie lokaal beleid typeert. Nog andere respondenten halen aan dat er geen reden is om veranderingen door te voeren aan beleid dat naar behoren werkt³⁹.

Tabel 5: Veranderingen in gebruik van autonomie, aantal woorden en fragmenten.

	Meer gebruikte autonomie?		Totaal
	Ja	Nee	
Jeugd	211 (10.9%)	1724 (89.1%)	1935 (100%)
	4 (16.7%)	20 (83.3%)	24 (100%)
Sport	184 (20%)	736 (80%)	920 (100%)
	2 (20%)	8 (80%)	10 (100%)
Totaal	395 (13.8%)	2460 (86.2%)	2855 (100%)
	6 (17.7%)	28 (82.3%)	34 (100%)

³⁷ Kijk bijlagen '11.9.4 Stok achter de deur sectoraal meerjarenplan' voor interviewcitaten.

³⁸ Kijk bijlagen '11.9.2 Gebruik formele autonomie' voor interviewcitaten.

³⁹ Kijk bijlagen '11.9.3 Geen gebruik formele autonomie' voor interviewcitaten.

Kortom, de inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in het gemeentefonds heeft een duidelijke impact op de gepercipieerde autonomie, maar minder op de gebruikte autonomie. De meeste respondenten halen immers aan dat ze sinds 2016 meer keuzevrijheid percipiëren, maar dat ze deze groter keuzevrijheid nog niet in dezelfde mate hebben gebruikt. De schepenen en ambtenaren zeggen dat ze nog steeds beschikken over dezelfde budgetten en ongeveer dezelfde beleidsdoelstellingen prioriteren. In het volgende deel van de resultatensectie gaan we na in hoeverre de percepties van de respondenten in harmonie zijn met de analyses van de lokale exploitatiebudgetten en -uitgaven. Geven lokale besturen nog steeds evenveel uit aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid sinds de verfondsing in 2016?

8.3 VERANDERINGEN UITGAVENPATRONEN

Indien steden en gemeenten de grotere formele autonomie gebruiken in beleidsvorming verwachten we dat we dit kunnen observeren in de uitgavenpatronen. Eén van de voornaamste doelstellingen van de verfondsing was immers dat het beleid meer zou worden afgestemd op de lokale noden en behoeften. Meer afstemming op de lokale beleidscontext zou logischerwijs resulteren in meer gediversifieerde uitgavenpatronen. Echter, met de verfondsing rees de angst dat ‘zachte’ beleidsvelden zoals sport, jeugd en cultuur, middelen zouden verliezen aan ‘harde’ beleidsvelden. Dit blijkt onder andere uit de adviesrapporten die de SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, Vlaamse Sportraad en de Algemene raad hebben geschreven naar aanleiding van de inkanteling van geoormerkte subsidies. De eerder geoormerkte subsidies gaan immers naar het gemeentefonds zonder label, waardoor de onzekerheid stijgt of lokale besturen de middelen blijvend aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid zullen besteden (SARC, 2014, 2015).

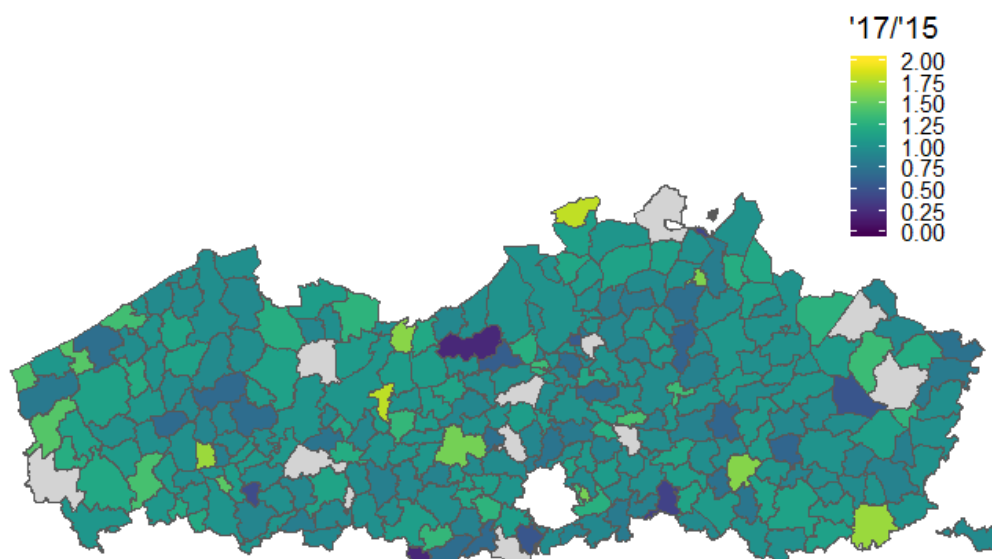
Om na te gaan of de verfondsing werkelijk (negatieve) budgettaire verschuivingen teweeg heeft gebracht analyseren we de exploitatiebudgetten en -uitgaven van de volledige populatie van Vlaamse lokale besturen voor de periode 2014-2025. We voeren twee analyses uit. In de eerste analyse brengen we veranderingen in de totale exploitatie-uitgaven 2015-2017 voor het sport- en jeugdbeleid in kaart. In de tweede analyse schatten we statistische modellen om de exploitatiebudgetten en -uitgaven 2014-2025 van het sport-, jeugd- en cultuurbeleid te analyseren.

8.3.1 Evolutie exploitatie-uitgaven 2015-2017: sport- en jeugdbeleid

In deze eerste analyse brengen we veranderingen in totale exploitatie-uitgaven 2015-2017 voor het sport- en jeugdbeleid in kaart. Dit doen we door de exploitatie-uitgaven aan het sport- en jeugdbeleid in 2017 te delen door de exploitatie-uitgaven sport en jeugd 2015. De exploitatie-uitgaven 2017 zijn gecorrigeerd voor inflatie.

Figuren 6 en 7 tonen de verhouding van exploitatie-uitgaven 2017/2015. Indien de exploitatie-uitgaven in 2017 stabiel zijn gebleven in vergelijking met 2015 kleurt de stad of gemeente groen en heeft de verhouding 2017/2015 een waarde van 1. Indien de exploitatie-uitgaven 2017 hoger zijn dan die in 2015, kleurt de stad of gemeente eerder geel en heeft de verhouding een waarde boven 1. Indien de exploitatie-uitgaven 2017 lager zijn dan die in 2015, kleurt de stad of gemeente blauw en heeft de verhouding een waarde tussen 0 en 1⁴⁰. Figuren 6 en 7 zijn voornamelijk groen gekleurd, met hier en daar wat groen-geel, wat betekent dat de exploitatie-uitgaven 2017 relatief stabiel zijn gebleven, of iets gestegen, in vergelijking met 2015.

Figuur 4: Exploitatie-uitgaven sportbeleid 2017/2015.



Data = BBC

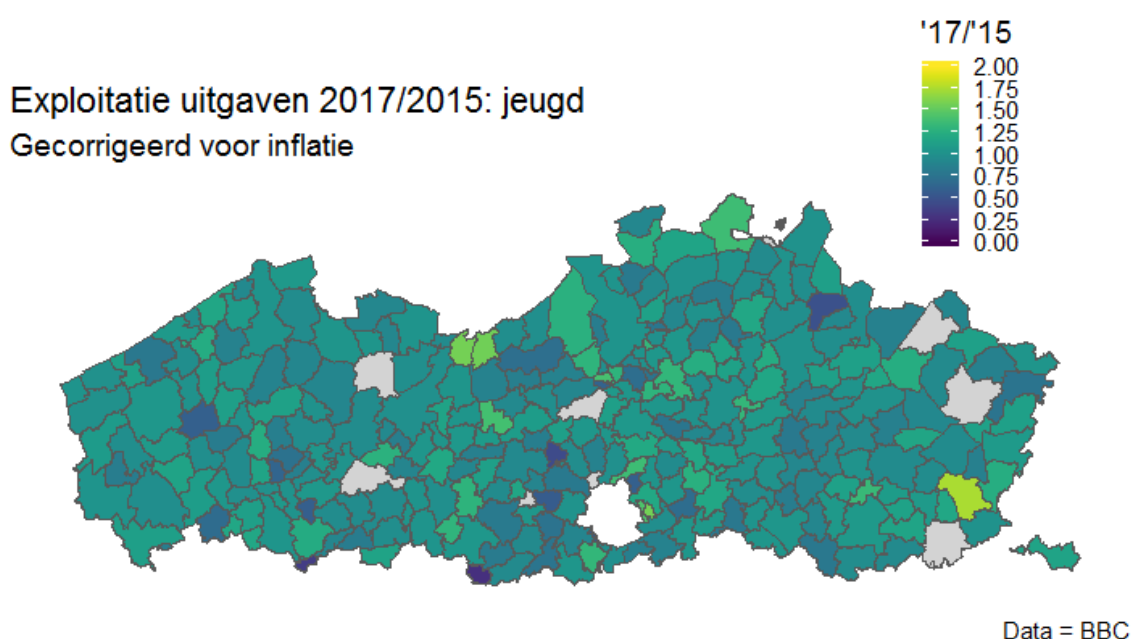
Indien exploitatie-uitgaven sport en jeugd stabiel blijven, maar de totale exploitatie-uitgaven overheen alle beleidsvelden stijgt, dan betekent dit eigenlijk een achteruitgang voor het sport- en jeugdbeleid. Daarom verhouden we in figuren 8 en 9 de exploitatie-uitgaven sport en jeugd op de totale exploitatie-uitgaven overheen alle beleidsvelden. De verhouding berekenen we voor 2017 en 2015, waarna we de verhouding voor de twee jaartallen delen door elkaar (2017/2015). Zo kunnen we observeren of in 2017 het aandeel van de totale exploitatie-uitgaven besteed aan het sport- en jeugdbeleid is gestegen of gedaald in vergelijking met 2015⁴¹. De exploitatie-uitgaven zijn gecorrigeerd voor inflatie.

⁴⁰ Kijk bijlagen voor de exacte waarden van exploitatie-uitgaven 2017 / 2015.

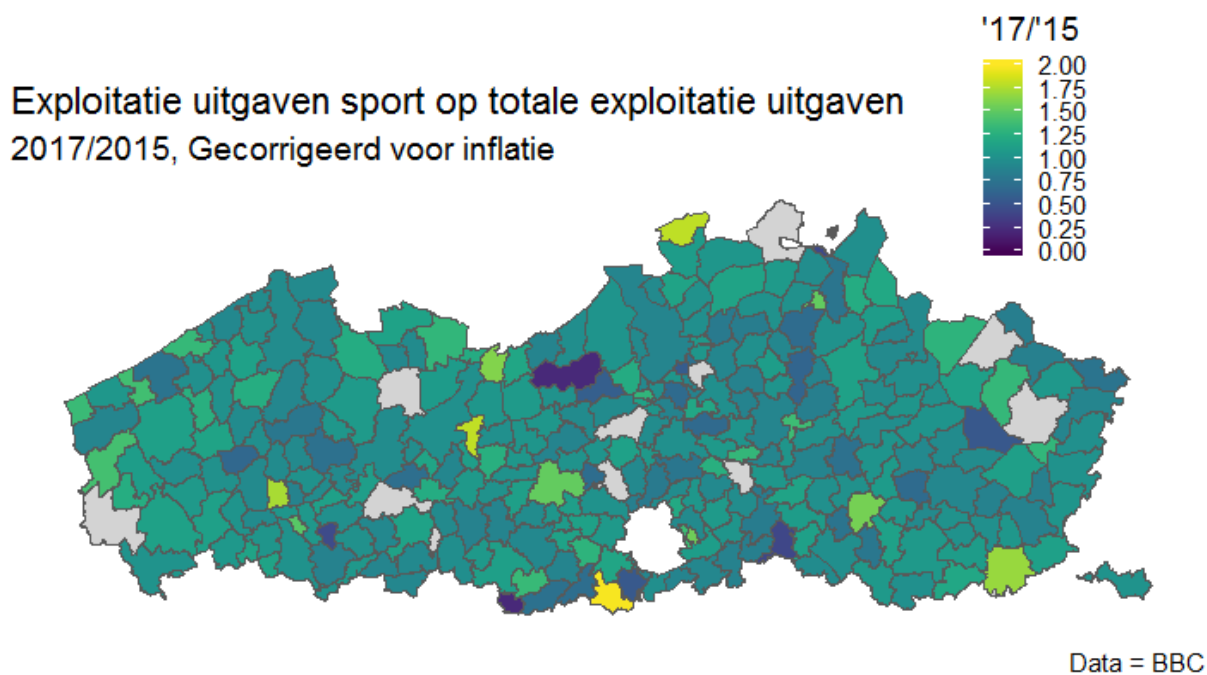
⁴¹ Kijk bijlagen voor de exacte waarden van exploitatie-uitgaven sport en jeugd verhouden op totale exploitatie-uitgaven, 2017/2015.

Indien in 2017 een even groot deel van de exploitatie-uitgaven besteed is aan het sport- en jeugdbeleid zal de verhouding een waarde van 1 hebben en zal de stad of gemeente groen kleuren. Indien de exploitatie-uitgaven sport en jeugd in 2017 een groter aandeel uitmaken van de totale exploitatie-uitgaven, heeft de verhouding een waarde boven 1 en kleurt de stad of gemeente eerder geel. Indien de exploitatie-uitgaven aan het sport- en jeugdbeleid in 2017 een kleiner aandeel van de totale exploitatie-uitgaven uitmaken, zal de waarde van de verhouding onder 1 liggen en kleurt de stad of gemeente blauw. Figuren 8 en 9 zijn voornamelijk groen gekleurd, wat toont dat de exploitatie-uitgaven sport en jeugd in 2017 ongeveer een even groot deel uitmaakten in de totale exploitatie-uitgaven als in 2015.

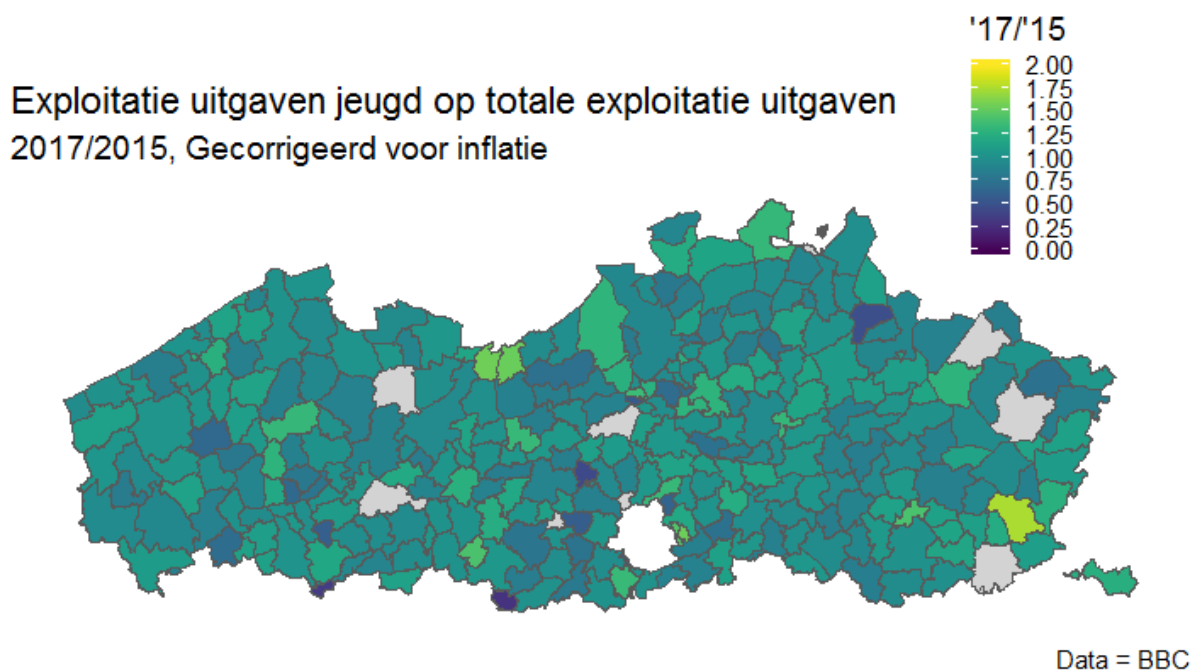
Figuur 5: Exploitatie-uitgaven jeugdbeleid 2017/2015.



Figuur 7: Exploitatie-uitgaven sport / totale exploitatie-uitgaven. 2017/2015.



Figuur 6: Exploitatie-uitgaven jeugd / totale exploitatie-uitgaven. 2017/2015.



De descriptieve analyses van exploitatie-uitgaven 2015-2017 tonen geen grote financiële verschuivingen in de uitgavenpatronen overheen de beleidsvelden sport en jeugd. De uitgaven 2017 lijken vrij stabiel in vergelijking met 2015. De kaarten zijn een visuele manier om verschuivingen in exploitatie-uitgaven te observeren, maar we kunnen ze niet heel nauwkeurig interpreteren. Bovendien hebben we slechts twee jaartallen in rekening genomen. Daarom voeren we in de volgende paragraaf een tweede analyse uit om veranderingen in exploitatie-uitgaven meer gedetailleerd in kaart te brengen.

8.3.2 Evolutie exploitatiebudgetten en -uitgaven 2014-2025: sport-, jeugd- en cultuurbeleid

Methodologie en data

In de tweede analyse brengen we verschuivingen in uitgavenpatronen betreffende het sport-, jeugd- en cultuurbeleid in kaart aan de hand van een fixed-effects regressie. De data die we gebruiken zijn afkomstig van de BBC-tool. Voor de jaren 2014-2019 verkrijgen we de exploitatie-uitgaven via de jaarrapporten. Voor de jaren 2020-2025 gebruiken we de exploitatiebudgetten uit het meerjarenplan.

Aangezien we voor 2020-2025 enkel over exploitatiebudgetten beschikken, schatten we twee verschillende statistische modellen. In het eerste model analyseren we de korte-termijn effecten van de verfondsing op de exploitatie-uitgaven aan sport, jeugd en cultuur. We vergelijken exploitatie-uitgaven 2016, 2017, 2018 en 2019 met het gemiddelde van de exploitatie-uitgaven 2014 en 2015 (i.e. de periode voor de verfondsing). In het tweede model vergelijken we de eerste periode na de verfondsing (i.e. 2016-2019) met de tweede periode na de verfondsing (i.e. 2020-2025). We berekenen voor beide perioden het gemiddelde, welke we vervolgens vergelijken met elkaar.

In het eerste model (i.e. 2014-2019) berekenen we de afhankelijke variabele door de exploitatie-uitgaven sport, jeugd en cultuur te delen door de originele budgetten die opgemaakt zijn aan de start van meerjarenplan 2014-2019. De afhankelijke variabele geeft zo weer of steden en gemeenten hun middelen hebben besteed zoals gepland aan het begin van de legislatuur, voor er sprake was van de inkanteling van de geoormerkte subsidies in het gemeentefonds. Dit laat toe om de korte-termijn effecten van de verfondsing te meten⁴². Voeren lokale besturen na de implementatie van de verfondsing meer of minder veranderingen door aan de gebudgetteerde exploitatie-uitgaven?

⁴² De 1% hoogste en laagste uitschieters hebben we niet meegenomen in de analyse.

In het tweede model (i.e. 2016-2025) analyseren we de effecten van de verfondsing op middellange termijn. We vergelijken de exploitatie-uitgaven in de eerste periode na de verfondsing (i.e. 2016-2019) met de gebudgetteerde exploitatie-uitgaven 2020-2025. Het bedenken en implementeren van beleidsveranderingen vraagt tijd. We verwachten daarom dat we de ‘echte’ impact van de verfondsing pas ten volle zullen kunnen observeren vanaf 2020. In 2020 is immers een nieuw meerjarenplan van start gegaan (i.e. 2020-2025). We berekenen de afhankelijke variabele door de exploitatie-uitgaven aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid te delen door de totale exploitatie-uitgaven overheen alle beleidsvelden. De afhankelijke variabele geeft het aandeel weer van de totale exploitatie-uitgaven dat voorbehouden is voor het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. Door de sectorale exploitatie-uitgaven te verhouden op de totale exploitatie-uitgaven corrigeren we voor inflatie.

Aan beide modellen voegen we drie verklarende variabelen toe. Als eerste voegen we een tijds-dummy toe. De dummy geeft weer of de afhankelijke variabele significant veranderd is overheen de tijd. Ten tweede, om te controleren voor veranderingen in schaal voegen we het bevolkingsaantal toe aan de analyse. Ten derde, we controleren niet enkel voor bevolkingsaantal, maar ook voor investeringen. Wanneer een stad of gemeente een grote investering plant kan dit een impact hebben op de exploitatie-uitgaven van dat lokaal bestuur. Middelen gereserveerd voor investeringen kunnen immers niet meer gebruikt worden als exploitatie-uitgaven. Daarom voegen we ook de investeringen per capita toe aan de modellen⁴³.

Om de impact van de verfondsing te meten gebruiken we een fixed-effects regressie⁴⁴:

$$Y_{it} = \beta_1 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

α_i ($i = 1 \dots n$) is het onbekende intercept voor ieder lokaal bestuur. Y_{it} is de afhankelijke variabele waar i staat voor het lokaal bestuur en t voor het jaartal. u_{it} representeert de foutenterm. Steden en gemeenten zijn zeer divers en daarom moeilijk vergelijkbaar. In elk lokaal bestuur zijn er lokale noden, bestaan er bepaalde beleidstradities, is er een specifieke bevolkingssamenstelling en zijn er unieke administratieve gewoonten. Wanneer we geen rekening houden met de verschillen tussen gemeenten en steden kunnen de schatters van onze regressies inconsistent zijn. Om dit probleem op te lossen gebruiken we elk lokaal bestuur als zijn eigen controle (Allison, 2009; Liker, Augustyniak, & Duncan, 1985). Het fixed-

⁴³ Kijk bijlagen 11.5 voor selectiecriteria en databronnen.

⁴⁴ Betreffende het tweede model gebruiken we een first difference model. Een first difference model is een fixed-effects regressie voor twee perioden. De vergelijking van het first difference model is: $\Delta Y = \Delta \beta_0 + \beta_1 \Delta X + \beta_2 \Delta Z + \Delta \epsilon$. Δ toont de verandering tussen tijd t en $t+1$.

effects model controleert voor alle stabiele karakteristieken (fixed effects) van elke stad en gemeente. Het geschatte model controleert niet voor variabelen die veranderen overheen de tijd (Allison, 2009, 2014; Andreß, Golsch, & Schmidt, 2013; Bell & Jones, 2015; Liker et al., 1985). Daarom voegen we twee variërende variabelen toe aan de modellen: aantal inwoners en investeringen per capita⁴⁵.

Resultaten

Als eerste analyseren we de korte-termijn effecten (i.e. 2014-2019) van de verfondsing op de uitgavenpatronen van steden en gemeenten. Tabel 6 toont de resultaten van de het regressie model waarin we de gerapporteerde exploitatie-uitgaven 2014-2019 verhouden op de gebudgetteerde exploitatie-uitgaven. De resultaten in tabel 6 tonen significante effecten voor alle drie de beleidsvelden (i.e. sport, jeugd en cultuur) voor alle jaren vanaf 2016. De significante effecten tonen dat sinds 2016, steden en gemeenten significant meer veranderingen hebben doorgevoerd in hun gebudgetteerde exploitatie-uitgaven in vergelijking met de periode voor de verfondsing (i.e. 2014-2015). Dit lijkt een indicatie dat steden en gemeenten de grotere autonomie om eigen beleid vorm te geven ook effectief gebruiken. De significante veranderingen hebben een positieve bèta, wat toont dat sinds 2016 steden en gemeenten significant meer hebben besteed dan gebudgetteerd aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. De resultaten tonen slechts twee uitzonderingen: voor het sport- en cultuurbeleid toont het model geen significant effect voor 2019. In 2019 hebben steden en gemeenten dus niet significant meer of minder uitgegeven dan gebudgetteerd aan sport en cultuur, in vergelijking met de periode voor de verfondsing (i.e. 2014-2015).

⁴⁵ Kijk bijlagen 11.6 voor de descriptieve statistieken en correlatie matrices.

Tabel 6: Regressie tabel: korte-termijn effecten van verfondsing op lokale uitgavenpatronen⁴⁶.

	Sport	Jeugd	Cultuur
Inwoners	-9.24e-6 (1.2e-5)	1.24e-6 (1.4e-5)	4.02e-5** (1.5e-5)
Investering capita	2.29e-5 (8.7e-5)	-4.2e-4 (3.8e-4)	-1.32e-4 (8e-5)
Jaar			
2014-2015 (ref.)			
2016	5.25e-2*** (1.2e-2)	2.07e-2* (1e-2)	3.06e-2*** (7.4e-3)
2017	6.25e-2*** (1.3e-2)	4.72e-2*** (1.2e-2)	5.17e-2*** (8.9e-3)
2018	8.19e-2*** (1.5e-2)	7.76e-2*** (1.3e-2)	7.68e-2*** (1.1e-2)
2019	1.73e-2 (1.9e-2)	6.98e-2*** (1.8e-2)	1.87e-2 (1.5e-2)
Model evaluatie			
R-squared	.04	.07	.10
F-statistic	7.69 on 6	9.71 on 6	21 on 6
Aantal observaties	1352	1108	1408
Aantal groepen	296	273	297

De resultaten tonen geen significante effecten voor de twee controle variabelen: veranderingen in aantal inwoners en investeringen per capita. De enige uitzondering is cultuur. Voor dat beleidsveld tonen de resultaten een significante positieve correlatie tussen de afhankelijke en veranderingen in inwonersaantal. Voor elke nieuwe inwoners besteden lokale besturen significant meer dan gebudgetteerd aan de start van meerjarenplan 2014-2019 in vergelijking met de uitgaven in periode 2014-2015. Voor het sport- en jeugdbeleid zijn veranderingen in inwonersaantal niet significant gecorreleerd met de afhankelijke. Een mogelijke verklaring voor het beperkte effect van veranderingen in inwonersaantal is dat steden en gemeenten prognoses over bevolkingsgroei reeds meenemen in de budgettering.

⁴⁶ Robust standard errors tussen haakjes. ***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

Ook voor de investeringen lijkt dit een plausibele verklaring. De modellen tonen geen significante impact van investeringen op de discrepantie tussen gebudgetteerde en gerapporteerde uitgaven, waarschijnlijk omdat steden en gemeenten de geplande investeringen reeds in rekeningen nemen bij de budgettering.

Als tweede analyseren we de effecten van de verfondsing op de lokale uitgavenpatronen op de middellange termijn (2016-2025). De resultaten van de tweede analyse lijken sterk op die van de eerste. We berekenen de afhankelijke variabele van dit tweede model door de exploitatie-uitgaven en -budgetten aan sport, jeugd en cultuur te delen door de totale exploitatie-uitgaven en -budgetten overheen alle beleidsvelden. De afhankelijke toont zo het aandeel van de totale exploitatie-uitgaven dat voorbehouden is voor het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. We berekenen het gemiddelde van de afhankelijke overheen twee perioden: 2016-2019 en 2020-2025. Het model toont in welke mate het aandeel van sport-, jeugd- en cultuurbeleid in de totale exploitatie-uitgaven 2020-2025 is gestegen of gedaald sinds de eerste periode na de verfondsing 2016-2019.

Tabel 7 toont de resultaten van de tweede regressie. De resultaten tonen significante effecten voor alle drie de beleidsvelden (sport, jeugd en cultuur) voor de periode 2020-2025. De significante effecten zijn bovendien positief, wat toont dat in de tweede periode na de verfondsing (2020-2025) steden en gemeenten een significant groter aandeel van hun totale gebudgetteerde exploitatie-uitgaven hebben voorbehouden voor het sport-, jeugd- en cultuurbeleid in vergelijking met de eerste periode na de verfondsing (2016-2019). We observeren geen significante effecten voor de twee controle variabelen: veranderingen in bevolkingsaantal en investeringen per capita.

Tabel 7: Regressie tabel: middellange termijneffecten van verfondsing op lokale uitgavenpatronen⁴⁷

	Sport	Jeugd	Cultuur
Inwoners	-1.27e-7 (1.7e-7)	-1.04e-7 (5.6e-8)	-1.68e-8 (2.3e-7)
Investering capita	-5.89e-6 (8.7e-6)	-1.74e-7 (4.1e-6)	4.78e-6 (1.1e-5)
Jaar			
2016-2019 (ref.)			
2020-2025	2.41e-3*** (4.2e-4)	1.43e-3*** (1.4e-4)	3.81e-2*** (4.2e-4)
Model evaluatie			
R-squared	.11	.32	.25
F-statistics	11.52 on 3	37.56 on 3	31.83 on 3
Aantal observaties	575	535	583
Aantal groepen	296	289	299

Bovenstaande analyses van de exploitatiebudgetten en -uitgaven 2014-2025 tonen dat steden en gemeenten sinds de verfondsing significant meer spenderen aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. Dit gaat in tegen de sectorale verwachting dat de grotere formele autonomie zou leiden naar een daling in de uitgaven aan de 'zachte' beleidsvelden. Echter, we verwachten niet enkel een impact van de verfondsing op de totale exploitatiebudgetten en -uitgaven besteed aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid. Ook *binnen* de beleidsvelden, op de beleidsdoelstellingen en -acties kan de verfondsing een impact hebben. Samen met de inkanteling van de geoormerkte subsidies in het gemeentefonds is immers ook de beleidsautonomie van steden en gemeenten gestegen. Daarom analyseren we in het volgende deel van de resultatensectie verschuivingen van financiële middelen *binnen* de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur, overheen de beleidsdoelstellingen.

⁴⁷ Robust standard errors tussen haakjes. ***p<0.001, **p<0.01, *p<0.05

8.4 VERSCHUIVINGEN OVERHEEN BELEIDSDOELSTELLINGEN

Sinds 2016 zijn de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake sport, jeugd en cultuur niet langer een strikt kader waarbinnen lokale besturen hun beleidsdoelstellingen moeten vormgeven. Voor 2016 was dit wel zo. Tijdens de periode van oormerking (i.e. 2014-2015) moesten lokale besturen zichzelf inschrijven op de Vlaamse beleidsprioriteiten via de meerjarenplanning. Dit deden ze door budgetacties te koppelen aan Vlaamse rapporteringscodes. Ook ex-post moesten steden en gemeenten aantonen hoe ze de geoormerkte middelen hadden besteed door in de jaarrapporten uitgaven te linken aan de Vlaamse rapporteringscodes.

Voor het beleidsveld sport waren er tijdens 2014 en 2015 vijf Vlaamse rapporteringscodes, waarvan vier gericht op de steden en gemeenten: LSBVBP01, LSBVBP02, LSBVBP03, LSBVBP04. Voor het jeugdbeleid waren er drie rapporteringscodes: LJBVBP01, LJBVBP02 en LJBVBP03. Voor het cultuurbeleid waren er tevens drie rapporteringscodes: LCBVBP01, LCBVBP02 en LCBCBP03.

In dit rapport gebruiken we de Vlaamse beleidsprioriteiten en rapporteringscodes als vertrekpunt om verschuivingen in beleidsdoelstellingen tussen 2014-2025 in kaart te brengen. Via de BBC-tool van het Agentschap Binnenlands Bestuur krijgen we de exploitatiebudgetten en -uitgaven van alle Vlaamse steden en gemeenten. De uitgaven en budgetten onderzoeken we aan de hand van twee analyses. De eerste analyse bestaat uit een beschrijvende analyse van exploitatie-uitgaven 2015-2017 aan de Vlaamse beleidsprioriteiten betreffende het sport- en jeugdbeleid. In de tweede analyse vergelijken we de exploitatiebudgetten 2014-2025 voor de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur, voor vijf groepen van beleidsdoelstellingen.

8.4.1 Exploitatie-uitgaven 2015-2017: sport- en jeugdbeleid

De koppeling van beleidsdoelstellingen en -acties aan Vlaamse rapporteringscodes in 2014 en 2015 is het vertrekpunt van deze analyse. Aan de hand van de rapporteringscodes kunnen we de beleidsacties opdelen in twee groepen: een groep beleidsacties waarvoor steden en gemeenten via de Vlaamse beleidsprioriteiten subsidies hebben gekregen (i.e. Vlaams gestuurd beleid) en een groep van beleidsacties waarvoor steden en gemeenten geen subsidie hebben gekregen (i.e. 'echt' lokaal beleid). Sinds de verfondsing hebben steden en gemeenten de vrijheid om de geoormerkte middelen te besteden aan eigen, lokale doelstellingen. Gebruiken de lokale besturen deze grotere vrijheid? Is er sinds de verfondsing meer 'echt' lokaal beleid?

Methodologie en data

Via de BBC-tool verkrijgen we de exploitatie-uitgaven en rapporteringscodes van alle Vlaamse steden en gemeenten 2015-2017. De aangeleverde data zijn echter niet klaar om verschuivingen tussen Vlaams gestuurd en 'echt' lokaal beleid in kaart te brengen. Heel wat stappen zijn nodig om de data klaar te maken voor de analyse. In 2017 was het systeem van Vlaamse beleidsprioriteiten niet langer in werking. Bijgevolg waren steden en gemeenten in 2017 niet meer verplicht om beleidsacties aan rapporteringscodes te linken. Echter, voor deze analyse is het noodzakelijk om beleidsacties die tijdens 2014 en 2015 gesubsidieerd zijn via de Vlaamse beleidsprioriteiten te linken aan een rapporteringscode. Dit doen we aan de hand van de actiecodes.

Op basis van de actiecodes koppelen we gelijkaardige exploitatie-uitgaven overheen de jaren aan elkaar. We bundelen exploitatie-uitgaven met dezelfde actiecode, of met een actiecode die louter in jaartal verschilt. Dit laat ons toe om de exploitatie-uitgaven 2017 terug te koppelen aan de Vlaamse beleidsprioriteiten die in 2015 in werking waren. Anderzijds kunnen we zo de exploitatie-uitgaven 2015-2017 opdelen in twee groepen: een groep acties waarvoor lokale besturen via de Vlaamse beleidsprioriteiten doelsubsidies hebben gekregen (i.e. Vlaams gestuurd beleid) en een groep acties waarvoor steden en gemeenten geen doelsubsidie hebben gekregen (i.e. 'echt' lokaal beleid). De eerste groep betreft beleid dat via de beleidsprioriteiten door Vlaanderen werd gestuurd, de tweede groep betreft beleid dat autonoom door de steden en gemeenten is vormgegeven. Door de lokale beleidsacties op te delen in twee groepen kunnen we verschuivingen overheen Vlaams gestuurd en 'echt' lokaal beleid in kaart brengen.

Figuur 8 geeft een voorbeeld van het databestand. Elke actiecode staat op een afzonderlijke rij. De exploitatie-uitgaven die betrekking hebben op deze actie staan onder de respectievelijke jaartallen 2012-2017. Als eerste voegen we alle rijen met identieke actiecodes samen. We behouden hierbij de verschillende rapporteringscodes. Vervolgens verwijderen we alle duplicaten uit het bestand.

Figuur 8: Eerste stap data cleaning: alle rijen met dezelfde actiecode samenvoegen en duplicaten verwijderen

Actie code	Rapporteringscode	2012	2013	2014	2015	2016	2017
		3,3E+08	3,5E+08	6E+08	4,8E+08	4,1E+08	4,2E+08
S3O2P1A1	-	0	0	297415	529465	390738	0
S3O2P1A2	-	0	0	4160,42	0	14752,3	0
S3O2P1A3	-	0	0	308836	81583,2	310344	0
S3O2P1A4	-	0	0	0	0	115443	0
S3O2P1A4	LSBVBPO3	0	0	111588	486180	0	0
S3O2P1A4	LSBVBPO4	0	0	111588	486180	0	0
S3O2P1A5	-	0	0	0	0	345	0

Als tweede filteren we alle rijen met een actiecode bestaande uit 10 karakters en beginnend met 20 uit het databestand. Dit zijn de actiecodes die gespecificeerd zijn naar jaartal, wat ervoor zorgt dat uitgaven aan identieke acties overheen jaren geclassificeerd worden als andere acties. Om vertekeningen te voorkomen in de beschrijvende analyse voegen we deze rijen samen. Het samenvoegen doen we door de eerste vier karakters van de actiecode (i.e. het jaartal) te splitsen van de laatste zes karakters. Vervolgens voegen we de rijen samen op basis van de laatste zes karakters en verwijderen we de duplicaten.

tonen. We gaan na in hoeverre steden en gemeenten nog steeds evenveel middelen besteden aan de groep van beleidsacties die door Vlaanderen werden gestuurd. Vervolgens analyseren we veranderingen in uitgaven aan ‘echt’ lokaal beleid en dus aan acties die niet werden gesubsidieerd door Vlaanderen. Besteden lokale besturen sinds de verfondsing een groter aandeel van hun middelen aan ‘echt’ lokaal beleid? Gebruiken de lokale besturen de grotere beleidsvrijheid sinds de verfondsing? Is er sinds 2016 meer ‘echt’ lokaal beleid?

Resultaten

Om in kaart te brengen hoe de exploitatie-uitgaven aan de Vlaams gestuurde beleidsacties en ‘echte’ lokale beleidsacties zijn veranderd sinds de verfondsing in 2016 delen we exploitatie-uitgaven besteed aan beleidsacties die nooit zijn gekoppeld aan een Vlaamse beleidsprioriteit door de exploitatie-uitgaven aan beleidsacties die wel zijn gekoppeld aan één van de Vlaamse beleidsprioriteiten. We berekenen deze verhouding voor 2015 en 2017. Vervolgens delen we de verhouding van 2017 door de verhouding van 2015, waardoor we in kaart brengen of steden en gemeenten sinds de verfondsing een groter of kleiner deel van de exploitatie-uitgaven sport en jeugd hebben besteed aan ‘echt’ lokaal beleid en dus aan acties die nooit gelinkt zijn aan een Vlaamse beleidsprioriteit⁴⁸. De uitgaven zijn gecorrigeerd voor inflatie.

Indien steden en gemeenten sinds de verfondsing nog steeds een even groot aandeel van de exploitatie-uitgaven sport en jeugd besteden aan ‘echt’ lokaal beleid zal de verhouding een waarde van 1 hebben en zal de stad of gemeente groen kleuren. Indien steden en gemeenten in 2017 een groter aandeel van de exploitatie-uitgaven sport en jeugd besteden aan ‘echt’ lokaal beleid, in vergelijking met 2015, zal de verhouding een waarde boven 1 hebben en zal de gemeente of stad geel kleuren. Indien steden en gemeenten in 2017 een minder groot deel van de exploitatie-uitgaven sport en jeugd hebben besteed aan ‘echt’ lokaal beleid, in vergelijking met 2015, zal de verhouding een waarde tussen 0 en 1 hebben en zal de stad of gemeente blauw kleuren.

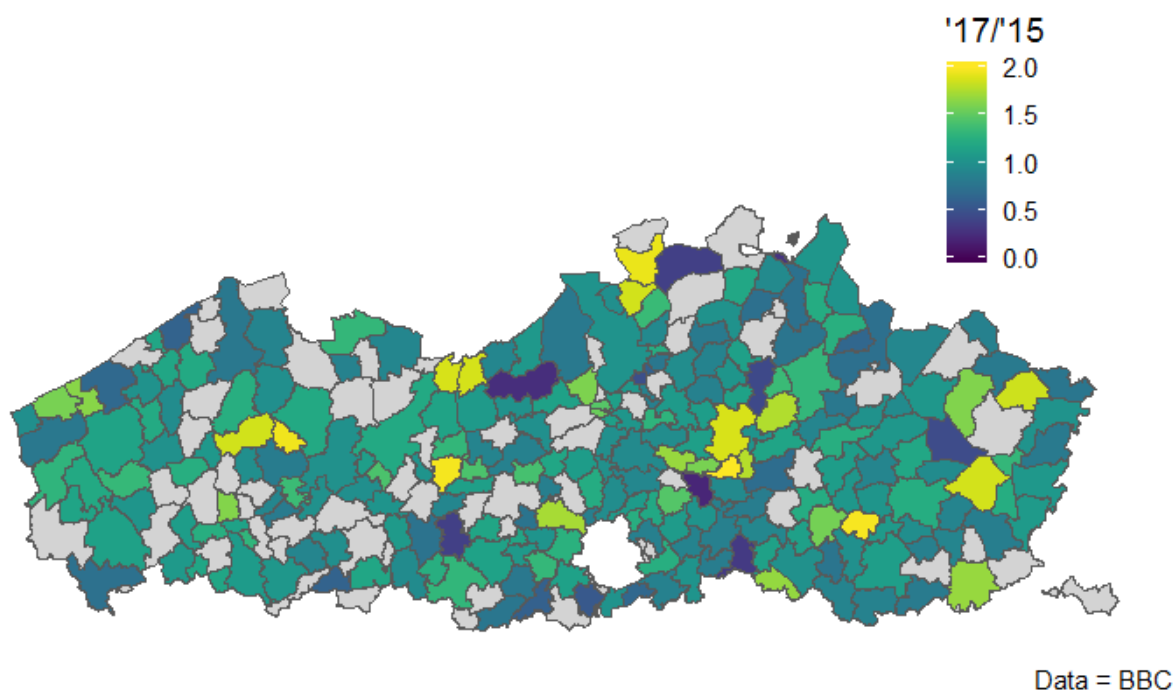
Figuur 10 geeft de verhouding van ‘echt’ lokaal beleid op Vlaams gestuurd lokaal beleid voor het sportbeleid. De meeste steden en gemeenten hebben een groene of groengele kleur, wat toont dat in 2017 steden en gemeenten iets meer hebben besteed aan ‘echt’ lokaal beleid in vergelijking met 2015. De grijze gemeenten representeren twee dingen: 31 van de grijze steden en gemeenten zijn lokale besturen waarvoor de nodige data niet beschikbaar was, 25 van de grijze

steden en gemeenten stellen extreem hoge uitschieters voor (waarde >2). Wanneer we deze uitschieters ook in rekening nemen toont figuur 10 nog duidelijker dat, in vergelijking met 2015, steden en gemeenten in 2017 een groter aandeel van de totale exploitatie-uitgaven

⁴⁸ Kijk bijlagen voor de waarden van ‘echt’ lokaal beleid / Vlaamse gestuurd lokaal beleid. 2017/2015.

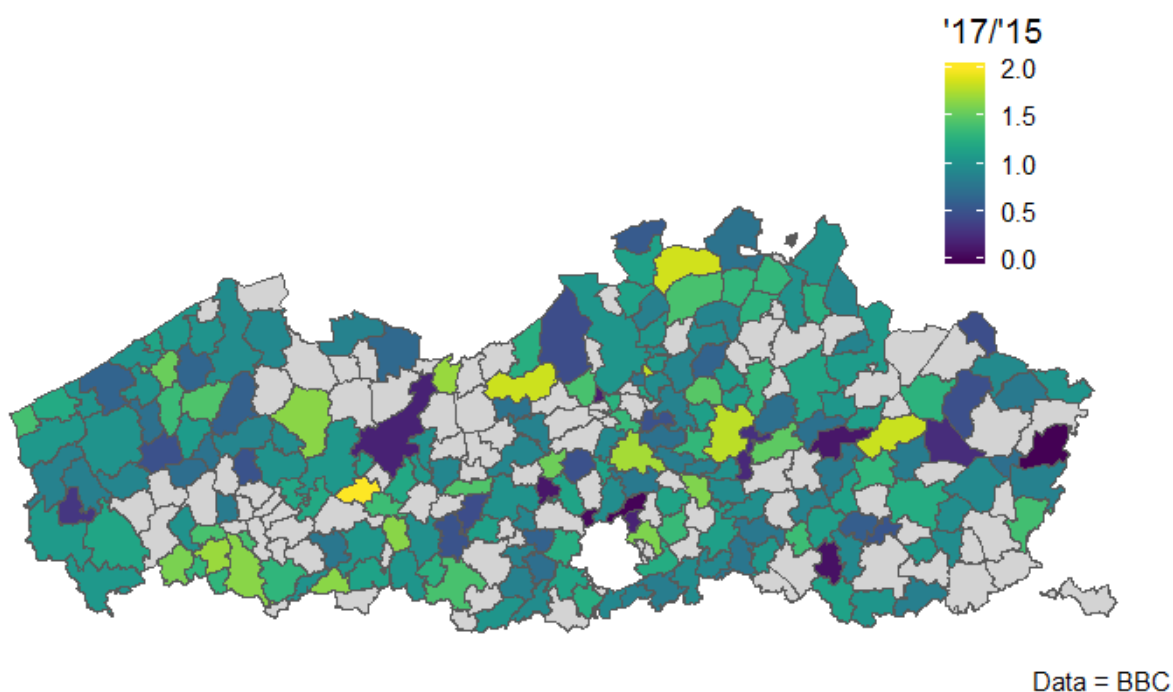
sport hebben besteed aan 'echt' lokaal beleid en dus aan beleidsacties die nooit gelinkt zijn aan een Vlaamse beleidsprioriteit.

Figuur 10: Evolutie 'echt' lokaal sportbeleid op Vlaamse gestuurd sportbeleid. 2017/2015.



Figuur 11 toont de verhouding van 'echt' lokaal beleid op Vlaamse gestuurd beleid 2017/2015 betreffende het jeugdbeleid. Voor het jeugdbeleid kunnen we gelijkaardige conclusies maken als voor het sportbeleid. Ook deze figuur toont dat lokale besturen in 2017 meer hebben besteed aan 'echt' lokaal beleid, in vergelijking met 2015. Wel zijn er voor het jeugdbeleid meer gemeenten grijs: voor 49 van de gemeenten ontbreekt data en voor 45 lokale besturen heeft de verhouding een waarde boven 2.

Figuur 11: Evolutie 'echt' lokaal jeugdbeleid op Vlaamse gestuurd beleid. 2017/2015.



Bovenstaande figuren tonen dat steden en gemeenten in 2017 meer hebben besteed aan 'echt' lokaal sport- en jeugdbeleid in vergelijking met 2015. Echter, in de analyse nemen we slechts twee jaren in rekening en vergelijken we slechts tussen twee groepen van beleidsacties (i.e. 'echt' lokaal beleid en Vlaams gestuurd beleid). Ook kunnen we de figuren niet heel nauwkeurig interpreteren. In het volgende deel van de resultatensectie analyseren we daarom aan de hand van een statistische Wilcoxon Rank-Sum test verschuivingen in beleidsdoelstellingen voor sport, jeugd en cultuur overheen een langere periode (i.e. 2014-2025) en voor meerdere groepen beleidsprioriteiten.

8.4.2 Exploitatiebudgetten 2014-2025: sport-, jeugd- en cultuurbeleid

Methodologie en data

Naast de descriptieve analyse van exploitatie-uitgaven sport en jeugd 2015-2017, analyseren we ook de exploitatiebudgetten voorbehouden voor het sport-, jeugd- en cultuurbeleid 2014-2025. Ook bij deze analyse zijn de Vlaamse beleidsprioriteiten voor sport, jeugd en cultuur het vertrekpunt. Echter, niet al het lokaal sport-, jeugd- en cultuurbeleid dat voor 2016 in aanmerking kwam voor sectorale doelsubsidies werd gefinancierd door de respectievelijke Vlaamse beleidsprioriteiten. Indien een sportactiviteit voldoende gelinkt kon worden aan een cultuurdoelstelling bestond de mogelijkheid om een cultuursubsidie te krijgen. Bovendien bestonden naast de geoormerkte subsidies voor sport, jeugd en cultuur ook Vlaamse beleidsprioriteiten en bijhorende subsidiëring betreffende andere beleidsvelden. Het was dus

mogelijk dat sectoraal beleid gefinancierd werd via Vlaamse beleidsprioriteiten van andere sectoren. Deze 'overige' Vlaamse beleidsprioriteiten en bijhorende rapporteringscodes nemen we in deze analyse ook mee. De data verkrijgen we via de BBC-datatool.

Net zoals bij de vorige analyse is ook voor deze analyse de BBC-data niet helemaal klaar voor gebruik. We vergelijken exploitatiebudgetten gelinkt aan Vlaamse beleidsprioriteiten overheen twee meerjarenplannen: 2014-2019 vs. 2020-2025. Enkel voor het originele exploitatiebudget 2014-2019 zijn de lokale actiecodes gelinkt aan Vlaamse beleidsprioriteiten via de rapporteringscodes. Het budget 2014-2019 is immers opgemaakt voor de inkanteling van de geoormerkte subsidies in het gemeentefonds. Op basis van de omschrijving van de beleidsacties 2014-2019 koppelen we de beleidsacties 2020-2025 aan de rapporteringscodes. Dit doen we aan de hand van exacte matching: de beleidsacties 2020-2025 waarvan de omschrijving exact overeenkomt met een omschrijving van beleidsacties 2014-2019 nemen we in rekening. Voor elk van deze beleidsacties gaan we vervolgens na aan welke rapporteringscode ze zijn gelinkt. Zo vormen we voor elk van de beleidsvelden cultuur, sport en jeugd vijf groepen van beleidsacties gebaseerd op de rapporteringscodes: vier groepen Vlaamse beleidsprioriteiten (i.e. cultuurprioriteiten, sportprioriteiten, jeugdprioriteiten en een groep Vlaamse beleidsprioriteiten die niet tot één van de voorstaande groepen horen) en een groep 'echt' lokaal beleid (i.e. beleidsacties die in het originele meerjarenplan 2014-2019 niet aan een Vlaamse beleidsdoelstelling gekoppeld waren). Onderstaande tabel geeft weer hoeveel beleidsacties op deze manier in rekening zijn genomen.

Tabel 8: Aantal actiecodes met exacte match

	Periode	Aantal initiële observaties	Aantal matching observaties	% gebruikt
Sport	2014-2019	34174	/	100%
	2020-2025	25516	8573	33,6%
Jeugd	2014-2019	33295	/	100%
	2020-2025	24507	7998	32,6%
Cultuur	2014-2019	63601	/	100%
	2020-2025	52138	15297	29,3%

Voor elk van de beleidsvelden is er een exacte match van ongeveer 30%. Het vergelijken van de uitgaven in absolute aantallen overheen de twee meerjarenplannen zou daarom vertekeningen opleveren. Om de budgetten voor de beleidsprioriteiten overheen de twee

meerjarenplannen vergelijkbaar te maken delen we de budgetten per groep van beleidsacties (i.e. sportprioriteiten, jeugdprioriteiten, cultuurprioriteiten, overige Vlaamse prioriteiten en 'echt' lokaal beleid) door de som van budgetten overheen de groepen van beleidsacties. Dit doen we voor elke stad en gemeente, voor elk beleidsveld en voor elk meerjarenplan. Op deze manier berekenen we het percentage van het exploitatiebudget dat ieder lokaal bestuur heeft voorbehouden voor elk van de vijf groepen beleidsacties tijdens de twee afzonderlijke meerjarenplannen. Dit percentage kunnen we vervolgens overheen de twee perioden vergelijken om zo in kaart te brengen of significante veranderingen hebben plaatsgevonden in het aandeel budget voorbehouden voor elk van de prioriteiten en voor het 'echt' lokaal beleid. We verwachten dat indien lokale besturen hun grotere formele autonomie, verkregen door de verfondsing, gebruiken het aandeel budget voorbehouden voor 'echt' lokaal beleid significant zal stijgen en het aandeel budget voorbehouden voor de Vlaamse beleidsprioriteiten significant zal dalen.

Resultaten

We vergelijken de ratio's van het totale exploitatiebudget voorbehouden voor de vijf groepen beleidsacties (i.e. sportprioriteiten, jeugdprioriteiten, cultuurprioriteiten, overige Vlaamse prioriteiten en 'echt' lokaal beleid) aan de hand van een statistische Wilcoxon Rank-Sum test. Deze test laat toe om de ratio's van het exploitatiebudget voorbehouden voor de verschillende beleidsprioriteiten overheen de meerjarenplannen 2014-2019 en 2020-2025 te vergelijken en te analyseren of steden en gemeenten significante verschuivingen hebben doorgevoerd. Besteden lokale besturen hun middelen aan andere beleidsdoelstellingen, nu ze daar de formele vrijheid voor hebben? Onderstaande tabel toont de resultaten van de Wilcoxon-Rank Sum test, alsook de ratio's van het exploitatiebudget voorbehouden voor elke groep beleidsprioriteiten.

Tabel 9: P-waarden Wilcoxon Rank-Sum test en aandeel exploitatiebudget voorbehouden voor de vijf groepen beleidsprioriteiten⁴⁹.

		Cultuur			Jeugd			Sport		
		Wilcoxon	2014-2019	2020-2025	Wilcoxon	2014-2019	2020-2025	Wilcoxon	2014-2019	2020-2025
Prio1	Cultuur	<0.001** *	0.415	0.210	<0.001** *	0.088	0.046	<0.001** *	0.070	0.025
Prio2	Jeugd	0.573	0.017	0.001	0.008**	0.477	0.264	0.086	0.016	0.002
Prio3	Lokaal	<0.001** *	0.369	0.715	<0.001** *	0.205	0.581	<0.001** *	0.656	0.896
Prio4	Sport	0.417	0.011	6.44e-6	0.749	0.011	1.68e-4	0.02*	0.173	0.041
Prio5	Overig Vlaams	0.952	0.189	0.074	0.545	0.220	0.109	0.828	0.085	0.037
Totaal		/	1	1	/	1	1	/	1	1

De resultaten in bovenstaande tabel tonen dat voor alle drie de beleidsvelden jeugd, sport en cultuur, steden en gemeenten significante veranderingen hebben doorgevoerd in het aandeel exploitatiebudget voorbehouden voor sectorspecifieke Vlaamse beleidsdoelstellingen (bijv. sportprioriteiten voor het beleidsveld sport, jeugdprioriteiten voor jeugd en cultuurprioriteiten voor cultuur). Betreffende alle drie de beleidsvelden reflecteren de significante veranderingen een negatieve evolutie: in vergelijking met meerjarenplan 2014-2019 hebben lokale besturen in meerjarenplan 2020-2025 een kleiner aandeel van het totale exploitatiebudget voorbehouden voor de sectorspecifieke Vlaamse beleidsprioriteiten.

Naast de significante veranderingen in de sectorspecifieke Vlaamse beleidsprioriteiten, is ook het aandeel van het exploitatiebudget sport en jeugd voorbehouden voor de realisatie van Vlaamse cultuurprioriteiten significant veranderd. De significante verandering reflecteert een daling: in vergelijking met meerjarenplan 2014-2019 reserveren steden en gemeenten in meerjarenplan 2020-2025 een significant lager aandeel van de totale exploitatiebudgetten voor het realiseren van Vlaamse cultuurprioriteiten.

⁴⁹ *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

Tot slot, voor alle drie de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur, toont de Wilcoxon Rank-Sum test een significante verandering voor het aandeel exploitatiebudget voorbehouden voor 'echt' lokaal beleid. Anders dan de veranderingen betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten, is de significante verandering in exploitatiebudget voorbehouden voor de 'echte' lokale beleidsprioriteiten een positieve verandering: in vergelijking met meerjarenplan 2014-2019 reserveren steden en gemeenten in meerjarenplan 2020-2025 een significant groter aandeel voor 'echt' lokaal beleid.

Het gestegen aandeel exploitatiebudget voorbehouden voor 'echte' lokale beleidsdoelstellingen en het lager aandeel budget voorbehouden voor Vlaamse beleidsprioriteiten, lijkt een indicatie dat steden en gemeenten de grotere formele autonomie effectief gebruiken in de praktijk. Lokale besturen verschuiven budget van Vlaamse beleidsprioriteiten naar lokale beleidsdoelstellingen wat toont dat ze 'echt' lokaal beleid sterker prioriteren sinds de inkanteling van de sectorale doelsubsidies in het gemeentefonds.

Verder bouwend op deze analyse gaan we in het volgende deel van de resultatensectie na wat de impact van lokale administratieve capaciteit, schaal en politieke verandering is op de mate waarin lokale besturen de grotere formele autonomie gebruiken. Implementeren nieuwe politieke 'leiders' meer beleidsveranderingen? Gebruiken steden en gemeenten met meer administratieve capaciteit de formele autonomie in grotere mate? Welke impact heeft schaal op het gebruik van autonomie?

8.5 IMPACT POLITIEKE VERANDERING, ADMINISTRATIEVE CAPACITEIT EN SCHAAL OP GEBRUIK VAN AUTONOMIE

Steden en gemeenten gebruiken de grotere formele autonomie sinds 2016 niet allemaal in dezelfde mate. Sommige lokale besturen voeren substantiële veranderingen door aan het lokaal sport-, jeugd- en cultuurbeleid, anderen houden het liever bij het oude. Na het in kaart brengen van verschuivingen in uitgavenpatronen, gaan we in dit deel van de resultatensectie op zoek naar mogelijke verklaringen van de variantie in gebruik van autonomie. In deze sectie focussen we op de impact van politieke verandering, administratieve capaciteit en schaal. De reden hiervoor is tweeledig: enerzijds zijn politieke verandering, administratieve capaciteit en schaal aspecten die literatuur en beleidsmakers vaak aanhalen om verandering in beleid te duiden, anderzijds bestaat in de literatuur nog geen consensus over de daadwerkelijke impact van deze variabelen op de autonomie die lokale besturen gebruiken en de beleidsveranderingen die ze implementeren. Aan de hand van twee statistische analyses testen we of politieke verandering, administratieve capaciteit en schaal een impact hebben op de autonomie die Vlaamse steden en gemeenten gebruiken. In de eerste analyse bouwen we verder op de analyse van de exploitatiebudgetten (kijk titel 8.4.2). In de tweede analyse gaan we dieper in op de impact van politieke verandering en trekken we het aantal

beleidsvelden open naar alle beleidsvelden waar lokale besturen volgens de BBC-tool middelen aan besteden.

8.5.1 Analyse beleidsdoelstellingen: impact politieke verandering, administratieve capaciteit en schaal

Methodologie en data

In de eerste analyse brengen we de impact van politieke verandering, administratieve capaciteit en schaal op exploitatiebudgetten in kaart. We bouwen verder op de statistische analyse van de exploitatiebudgetten voorbehouden voor sport, jeugd en cultuur 2014-2025⁵⁰. In die analyse deelden we de beleidsacties voor het sport-, jeugd- en cultuurbeleid op in vijf groepen op basis van de Vlaamse rapporteringscodes: (1) 'echt' lokaal beleid (i.e. beleidsacties die niet gelinkt zijn aan een Vlaamse rapporteringscode), (2) Vlaamse jeugdprioriteiten, (3) Vlaamse sportprioriteiten, (4) Vlaamse cultuurprioriteiten en (5) overige Vlaamse beleidsprioriteiten die niet tot de sport-, jeugd- of cultuurprioriteiten horen. Aan de hand van een Wilcoxon Rank-Sum test vergeleken we het aandeel van het totale exploitatiebudget sport, jeugd en cultuur voorbehouden voor elk van de vijf groepen in meerjarenplannen 2014-2019 en 2020-2025. We vonden significante verschuivingen voor de volgende groepen beleidsprioriteiten: (1) sector specifieke beleidsprioriteiten (i.e. Vlaamse sportprioriteiten voor het beleidsveld sport, Vlaamse jeugdprioriteiten voor jeugd en Vlaamse cultuurprioriteiten voor cultuur), (2) Vlaamse cultuurprioriteiten voor de beleidsvelden sport en jeugd en (3) 'echte' lokale doelstellingen voor zowel het sport-, jeugd- en cultuurbeleid (i.e. doelstellingen die in meerjarenplan 2014-2019 niet gelinkt zijn aan een Vlaamse beleidsprioriteit). Betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten budgetteren steden en gemeenten in meerjarenplan 2020-2025 significant minder exploitatie-uitgaven in vergelijking met meerjarenplan 2014-2019. Aan de 'echte' lokale doelstellingen plannen steden en gemeenten in meerjarenplan 2020-2025 een significant groter aandeel van de totale exploitatiebudgetten te besteden, in vergelijking met meerjarenplan 2014-2019.

Op basis van de resultaten van de Wilcoxon Rank-Sum test selecteren we de groepen beleidsacties waarvoor significante veranderingen zijn gevonden. De budgetten voorbehouden voor deze groepen van beleidsacties filteren we uit het databestand 2020-2025 en gebruiken we als afhankelijke variabele voor de analyse van politieke impact en capaciteit. Net als in de analyse van de exploitatiebudgetten sport, jeugd en cultuur 2014-2025 is de afhankelijke variabele niet het budget in absolute aantallen, maar een ratio van de

⁵⁰ Kijk voor deze analyse naar titel 8.4.2.

budgetten (i.e. 2020-2025) voorbehouden voor de geselecteerde groep van beleidsacties op het totale sectorale budget sport, jeugd of cultuur. Deze ratio berekenen we voor elke stad en gemeente. Op deze manier verkrijgen we een percentage dat weergeeft hoeveel % van het lokale sport-, jeugd- of cultuurbudget is voorbehouden voor de geselecteerde groep van beleidacties.

Voor deze analyse operationaliseren we politieke verandering als verandering in de partij van de burgemeester. Dit betekent dat we politieke verandering waarnemen als, in vergelijking met de lokale verkiezingen van 2013, in 2018 een andere politieke partij de burgemeester heeft geleverd. We operationaliseren capaciteit als schaal (i.e. inwonersaantal) en administratieve capaciteit in termen van aantal voltijds equivalenten (VTE) per 100 inwoners.

Voor de analyse clusteren we per beleidsveld sport, jeugd en cultuur de groepen beleidsacties waarvoor we aan de hand van de Wilcoxon Rank-Sum test een significante daling vonden (i.e. sectorspecifieke Vlaamse beleidsprioriteiten en Vlaamse cultuurprioriteiten voor beleidsvelden sport en jeugd) en de beleidsacties waarvoor we een significante stijging vonden (i.e. de 'echte' lokale beleidsdoelstellingen). Dit resulteert in zes regressiemodellen: twee voor elk beleidsveld. We analyseren de ratio's van de exploitatiebudgetten voorbehouden voor de geselecteerde groepen van beleidsdoelstellingen aan de hand van Ordinary least squares (OLS)-regressie waaraan we schaal (i.e. inwonersaantal), VTE per 100 capita en politieke verandering toevoegen als verklarende variabelen.

$$y = \beta_0 + \beta_1 \text{Schaal}_1 + \beta_2 \text{VTE}_2 + \beta_3 \text{PV}_3 + \varepsilon$$

Resultaten

Onderstaande tabel toont de resultaten van de OLS-regressie voor de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur.

Tabel 10: Regressie modellen impact schaal, VTE en politieke verandering⁵¹.

Beleids- prioriteiten	Sport		Cultuur		Jeugd	
	cultuur en sport	lokaal	cultuur	lokaal	cultuur en jeugd	lokaal
Schaal	-2.0958e-07 (1.4106e-07)	2.3537e-07° (1.3934e-07)	-1.0805e-07 (2.5945e-07)	-3.0137e-07 (5.0975e-07)	6.8255e-07 (4.3598e-07)	-1.1674e-06** (4.1961e-07)
Politieke verandering	-1.5488e-02 (2.5386e-02)	1.4984e-02 (3.2840e-02)	-2.8468e-03 (4.5469e-02)	6.2991e-03 (4.6999e-02)	-4.6255e-03 (3.4775e-02)	-6.6487e-03 (4.5297e-02)
VTE100cap	-1.4033e-01** (4.4625e-02)	8.9921e-02° (5.3052e-02)	-2.1124e-01** (7.4929e-02)	9.4570e-02 (9.3629e-02)	-1.8055e-01* (7.9818e-02)	9.2552e-02 (1.0296e-01)
Constante	2.4372e-01*** (3.4801e-02)	7.6028e-01*** (3.8631e-02)	5.3043e-01*** (5.5117e-02)	5.5203e-01*** (6.3794e-02)	4.3536e-01*** (5.6798e-02)	5.5877e-01*** (7.0224e-02)
Observaties	297	284	260	281	349	266
R²	0.02319	0.009456	0.01863	0.003087	0.01539	0.01569

De resultaten tonen een zeer klein effect van VTE, schaal en politieke verandering. De R² waarde van alle zes de modellen is zeer laag, wat toont dat de capaciteits-variabelen en politieke verandering bijna geen variantie in gebruik van autonomie verklaren. Deze lage R² waarde toont zich ook in de afwezigheid van significante resultaten. Enkel voor VTE per 100 capita tonen de modellen enkele significante effecten. VTE is negatief gecorreleerd met de Vlaamse beleidsprioriteiten en positief met de lokale prioriteiten. Dit is een indicatie dat steden en gemeenten met meer administratieve capaciteit in termen van personeel grotere verschuivingen richting 'echt' lokaal beleid hebben doorgevoerd. Echter, VTE is voornamelijk significant in de modellen betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten, veel minder in de modellen betreffende de lokale prioriteiten. Daarnaast zijn de R² waarden zeer laag wat aangeeft dat het effect van VTE niet overschat mag worden.

⁵¹ Robuste standard errors tussen haakjes *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05, °p<0.1

Betreffende schaal in termen van inwonersaantal, vinden we enkele significante effecten in het sport- en jeugdmodel voor de ‘echte’ lokale beleidsdoelstellingen. Voor het beleidsveld sport blijkt het aantal inwoners positief gecorreleerd met veranderingen in exploitatiebudget gereserveerd voor lokale beleidsprioriteiten. Het positieve effect toont dat grotere gemeenten een groter aandeel van het totale exploitatiebudget sport reserveren voor lokale beleidsdoelstellingen. Verrassend echter, voor het beleidsveld jeugd is het schaal-effect negatief, wat toont dat grotere gemeenten een kleiner aandeel van hun exploitatiebudget reserveren voor lokale beleidsdoelstellingen.

De significante relaties tussen exploitatiebudget, administratieve capaciteit en schaal lijkt een indicatie dat capaciteit een impact heeft op de autonomie die steden en gemeenten gebruiken. Echter, de zeer lage R^2 waarden tonen dat het effect zeer klein. Daarnaast waren VTE en schaal niet in elk model significant gecorreleerd met de afhankelijke.

Tot slot, geen enkel model toont een significant effect van politieke verandering. We vinden dan ook geen indicatie dat politieke verandering een impact heeft op het aandeel van de exploitatiebudgetten sport, jeugd en cultuur gereserveerd voor de diverse beleidsdoelstellingen. Dit wil echter niet zeggen dat politieke verandering onbelangrijk is voor de verdeling van budgetten overheen de beleidsvelden. In het volgende deel van de resultatensectie gaan we daarom dieper in op de impact van politieke verandering op de verdeling van middelen overheen beleidsvelden. We trekken het aantal beleidsvelden open naar alle beleidsvelden waarvoor steden en gemeenten in de BBC-datatool uitgaven rapporteren.

8.5.2 Impact politieke verandering op uitgaven beleidsvelden (2014-2025)

Methodologie en data

In deze analyse onderzoeken we de impact van politieke verandering op de verdeling van exploitatiebudgetten en -uitgaven overheen beleidsvelden. We onderzoeken alle beleidsvelden waarvoor lokale besturen via de BBC-databank budgetten hebben opgemaakt. Dit resulteert in dertien beleidsvelden: sport, jeugd, cultuur, mobiliteit, zorg en welzijn, veiligheid, milieu, werkgelegenheid, huisvesting, onderwijs, ruimtelijke ordening, algemeen bestuur en algemene financiering⁵².

De financiële data verkrijgen we via de BBC-datatool. Voor de periode 2014-2018 halen we de exploitatie-uitgaven uit de jaarrapporten. Voor de periode 2019-2025 halen we de data uit de meerjarenplannen. De data over veranderingen in burgemeester verkrijgen we via de Vlaamse mandatendatabank en de data over de verkiezingsuitslagen verkrijgen we via de

⁵² Kijk bijlagen voor meer uitleg over hoe we tot deze dertien beleidsvelden zijn gekomen.

Vlaamse gemeentemonitor. De panel-datastructuur laat toe om causale interferentie tussen politieke veranderingen en lokale uitgavenpatronen te onderzoeken.

We operationaliseren politieke verandering enerzijds als veranderingen in de partij van de burgemeester, anderzijds als veranderingen in het aantal zetels van politieke partijen in de gemeenteraad⁵³. We vergelijken de exploitatiebudgetten van meerjarenplan 2014-2019 met die van meerjarenplan 2020-2025. Indien politieke verandering een impact heeft op de mate waarin steden en gemeenten hun autonomie gebruiken verwachten we dat in lokale besturen waar de partij van de burgemeester is veranderd, of waar grote verschuivingen in het aandeel zetels van politieke partijen hebben plaatsgevonden, we meer veranderingen in uitgavenpatronen zullen observeren. Om dit te analyseren delen we de lokale besturen op in twee groepen: een groep van steden en gemeenten waar na de verkiezingen van 2018 nog steeds dezelfde politieke partij de burgemeester levert als na de verkiezingen in 2013, en een groep van steden en gemeenten waar in 2018 een andere politieke partij de burgemeester levert. We schatten voor beide groepen een afzonderlijk regressie-model en vergelijken vervolgens de geschatte parameters.

We berekenen de afhankelijke variabele door sectorale exploitatie-uitgaven te delen door totale exploitatie-uitgaven. Dit voor elk jaar en elk lokaal bestuur. Zo geeft de afhankelijke variabele het aandeel dat gemeente x in jaar y besteed aan beleidsveld z. Aangezien we de impact van politieke verandering willen meten, en dit voornamelijk plaatsvindt na verkiezingen, berekenen we het gemiddelde voor de meerjarenplannen 2014-2019 en 2020-2025. Zo kunnen we de twee meerjarenplannen met elkaar vergelijken en berekenen of steden en gemeenten waar politieke veranderingen hebben plaatsgevonden meer wijzigingen hebben doorgevoerd aan exploitatie-uitgaven. Door de ratio van sectorale uitgaven op totale uitgaven te gebruiken corrigeren we voor inflatie.

Aan de modellen voegen we vier verklarende variabelen toe. Ten eerste voegen we een tijdsdummy toe welke de meerjarenplannen weergeeft (i.e. 2014-2019 en 2020-2025). Deze dummy geeft weer of exploitatie-uitgaven in meerjarenplan 2020-2025 significant zijn veranderd t.o.v. meerjarenplan 2014-2019. Ten tweede, om te controleren of veranderingen in exploitatie-uitgaven te wijten zijn aan politieke veranderingen en niet aan veranderingen in schaal, voegen we het gemiddelde inwonersaantal voor de perioden 2014-2019 en 2020-2025 toe aan het model. Ten derde, niet enkel veranderingen in bevolkingsaantal kan een impact hebben op de exploitatie-uitgaven, ook de geplande investeringen kunnen een stijging

⁵³ Enkel politieke partijen die ook actief zijn op het Vlaams niveau zijn in overweging genomen: N-VA, CD&V, Groen, Open Vld, Sp.a, Vlaams Belang.

of daling in exploitatie-uitgaven veroorzaken. Financiële middelen voorbehouden voor investeringen kunnen immers niet meer gebruikt worden als exploitatie-uitgaven. Ten vierde, we operationaliseren politieke verandering niet enkel als veranderingen in de partij van de burgemeester, maar ook als veranderingen in het aandeel zetels van politieke partijen in de gemeenteraad. We nemen enkel partijen in rekening die ook op het Vlaamse niveau actief zijn: N-VA, CD&V, Groen, Open Vld, Sp.a en Vlaams Belang⁵⁴.

Om de impact van politieke verandering op exploitatie-uitgaven te analyseren gebruiken we een first difference regressie model:

$$\Delta Y = \Delta \beta_0 + \beta_1 \Delta X + \beta_2 \Delta Z + \Delta \epsilon$$

Δ representeert de verandering tussen tijdstip t en $t+1$. Lokale besturen zijn divers en daarom lastig vergelijkbaar. Elke stad en gemeente heeft z'n eigen karakteristieken welke we niet altijd kunnen observeren of meten. Deze karakteristieken kunnen voor vertekeningen zorgen wanneer we uitgaven analyseren en vergelijken overheen steden en gemeenten. Om dit probleem om te lossen gebruiken we elke stad en gemeente als zijn eigen controle (Allison, 2009; Liker et al., 1985). Vervolgens geeft het gemiddelde van de verschillen overheen al de lokale besturen het geschatte effect van politieke verandering (Allison, 2009).

Resultaten

Tabel 11 geeft de resultaten van de regressies weer. We vinden geen bewijs dat veranderingen in politieke partij van de burgemeester een impact heeft op de verdeling van de exploitatiebudgetten. We vinden zelfs bewijs voor het tegenovergestelde: steden en gemeenten waar de partij van de burgemeester niet is veranderd hebben grotere veranderingen doorgevoerd aan de exploitatie-uitgaven.

⁵⁴ Kijk bijlagen voor correlatie matrices.

Tabel 11: Resultaten regressie. Model A staat voor de lokale besturen waar de partij van de burgemeester is veranderd, model B staat voor de lokale besturen waar de partij van de burgemeester niet is veranderd.

	Ruimtelijke ordening A	Ruimtelijke ordening B	Zorg en welzijn A	Zorg en welzijn B	Algemeen bestuur A	Algemeen bestuur B	Algemene financiering A	Algemene financiering B	Milieu A	Milieu B	Werk- gelegenheid A	Werk- gelegenheid B
Gem. inwoners	-8.6e-7 (6.4e-7)	-1.8e-7 (4.3e-7)	1.7e-7 (3.2e- 6)	-2.2e-6 (1.3e-6)	-2.3e-6 (2.1e-6)	-2.4e-7 (2e- 6)	7e-7 (3.7e- 7)	-1.5e-7 (2.7e-7)	4.9e-7 (2.7e- 7)	3.5e-7 (2.9e- 7)	-6.7e-7 (4.5e-7)	6.4e-7*** (1.7e-7)
Investerings	2.4e-3 (2.3e- 3)	2.1e-3 (2.9e- 3)	9.8e-2 (8.5e- 2)	-1.8e-2 (2.6e-2)	2.4e-2 (3.2e-2)	1.8e-2 (1.2e- 2)	4.6e-3 (1.4e- 2)	-2.4e-2 (1.4e-2)	2.8e-2* (1.5e-3)	-1.4e-3 (4.8e-3)	-1.2e-2 (2.7e-2)	5.1e-3 (1.1e- 2)
Periode												
2014-2019 (ref.)												
2020-2025	4.9e-3* (2.4e-3)	6.6e-3*** (1.2e-3)	-5.1e-2*** (5.6e-3)	-5.3e-2*** (4.4e-3)	4.1e-2*** (4.8e-3)	3.3e-2*** (4e-3)	-1.2e-2*** (1.7e-3)	-9.4e-3*** (2.1e-3)	2.8e-4 (1.5e- 3)	2.1e-3* (9.2e-4)	2.8e-3 (1.9e- 3)	2e-3*** (5.5e-4)
Aandeel zetels												
N-VA	-3.7e-4 (2.5e-4)	-6.8e-6 (1.1e-4)	4e-4 (9e-4)	-3.3e-4 (2.8e-4)	4.3e-4 (4.4e- 4)	5.4e-4 (3.1e- 4)	-3.8e-4* (1.7e-4)	-6.7e-5 (2.2e-4)	-4.6e-4** (1.6e-4)	-1.3e-4* (6.5e-5)	1.9e-4 (1.1e- 4)	2.7e-5 (4.6e- 5)
CD&V	-1.3e-4 (1.1e-4)	-6.2e-6 (6.4e-5)	1.4e-4 (3.7e- 4)	-3.2e-5 (2.8e-4)	-2.3e-4 (2.5e-4)	1e-4 (1.5e- 4)	6.6e-5 (1.3e- 4)	4.8e-5 (6.8e- 5)	-5.4e-5 (6.2e-5)	-1.3e-4* (4.9e-5)	-5.3e-5 (4.6e-5)	-4.4e-5 (2.6e-5)
Groen	-1.9e-4 (3.4e-4)	-2e-4 (2.1e-4)	6e-4 (7.5e-4)	-1.1e-3 (8.5e-4)	-3.3e-4 (8.8e-4)	1.3e-3 (1.3e- 3)	5e-4 (3.2e-4)	2.4e-4 (3.1e- 4)	-1.1e-4 (2.7e-4)	-2.2e-4 (1.2e-4)	2.1e-4 (1.9e- 4)	1.8e-6 (7.4e- 5)
Open Vld	1e-4 (1.6e- 4)	1.1e-4 (7.9e- 5)	-3.5e-4 (4e- 4)	-3.5e-4 (3.2e-4)	2e-4 (2.1e- 4)	2.6e-4 (2.4e- 4)	-5.5e-5 (9.4e-5)	-8.5e-5 (1.1e-4)	2.6e-4** (8.1e-5)	-3.7e-5 (6.4e-5)	-1.9e-5 (5.5e-5)	1.6e-4 (9.5e- 5)
Sp.a	2.3e-5 (8.7e- 5)	2.7e-4 (1.5e- 4)	-1.8e-4 (4.4e-4)	-2.3e-4 (6.6e-4)	1.4e-4 (2.2e- 4)	-3.1e-4 (5.3e-4)	-5.2e-5 (8.9e-5)	2e-4 (1.8e-4)	1.4e-4 (9.6e- 5)	1.9e-5 (7.2e- 5)	2.1e-4 (1.1e- 4)	-7.2e-5 (9.3e-5)
Vlaams Belang	5.7e-5 (3.3e- 4)	3.4e-4 (2.3e- 4)	1.3e-3 (1.6e- 3)	-2.4e-3* (9.4e-4)	8.1e-5 (8.4e- 4)	8.9e-4 (6.9e- 4)	-1.3e-4 (4.1e-4)	4.4e-4 (3.4e- 4)	3e-4 (3.6e- 4)	1.3e-4 (1.9e- 4)	5.2e-5 (2.6e- 4)	4.4e-6 (9.2e- 5)
Model evaluatie												
R ²	0.24	0.19	0.63	0.63	0.67	0.42	0.57	0.33	0.32	0.14	0.21	0.31
F-statistic	2.20 on 9	5.34 on 9	12.18 on 9	37.79 on 9	14.24 on 9	17.06 on 9	5.87 on 9	5.80 on 9	3.31 on 9	3.53 on 9	1.01 on 9	5.07 on 9
Observaties	144	427	146	429	145	437	120	320	144	417	106	275

Observaties	56	132	130	381	144	425	132	392	145	427	146	434	122	388
Groepen	38	86	67	199	73	216	71	207	73	218	73	219	71	212

een significant, negatief effect van veranderingen in aantal zetels van N-VA en CD&V en een significant positief effect van het aandeel zetels van Open Vld.

De resultaten leren ons dat politieke stabiliteit, in plaats van verandering een stimulans is voor beleidsverandering. Het doorvoeren van veranderingen vraagt ervaring en het opbouwen van ervaring vraagt tijd. Net zoals in elke organisatie hebben nieuwe politieke leiders tijd nodig om zichzelf in te werken, om voeling te krijgen met de organisatiecultuur en bestaande activiteiten (Hill, 2005; Petrovsky, James, & Boyne, 2015), om vertrouwen op te bouwen en om de andere invloedrijke lokale beleidsmakers te leren kennen (Brender & Drazen, 2013). Burgemeesters die reeds een legislatuur achter de rug hebben, hebben meer tijd gehad om nodige beleidsveranderingen in kaart te brengen en om te leren van de consequenties van eerdere beslissingen (Bennett & Howlett, 1992). Met name omtrent budgettering lijkt ervaring essentieel. Om beleid te beïnvloeden via de budgettering moet een beleidsmaker stevig in de schoenen staan en weten hoe hij of zij de beleidsagenda kan bepalen. Net verkozen beleidsmakers moeten die leercurve vaak nog doormaken, wat impliceert dat op de korte termijn politieke verandering in minder, in plaats van meer, beleidsveranderingen resulteert (Brender & Drazen, 2013).

8.6 SOCIALE MECHANISMEN DE FACTO AUTONOMIE

Uit de voorgaande kwantitatieve analyses blijkt dat steden en gemeenten sinds 2016 de grotere formele autonomie gebruiken en dat dit gebruik heeft gezorgd voor een stijging van uitgaven aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid, in plaats van de verwachte daling. Daarnaast lijkt de verklarende kracht van administratieve capaciteit, schaal en politieke verandering eerder beperkt. In tegendeel, politieke stabiliteit lijkt een drijvende kracht te zijn van beleidsverandering. De cijfers geven een beeld van de impact van de inkanteling van de geoordeelde subsidies in 2016. Echter, het verhaal achter de cijfers kan nieuwe perspectieven bieden op redenen waarom steden en gemeenten de grotere autonomie al dan niet benutten. Uiteindelijk kan niemand beter dan de steden en gemeenten zelf verklaren waarom ze al dan geen andere beleidskeuzes maken sinds de verfondsing in 2016. Daarom hebben we interviews afgenomen in veertien lokale besturen met ambtenaren en schepenen bevoegd voor het lokaal sport- en jeugdbeleid. Op basis van de analyse van de interviews identificeren we sociale mechanismen die lokale besturen stimuleren of weerhouden om beleidsveranderingen door te voeren en de grotere formele autonomie te gebruiken. We hebben de sociale mechanismen opgesplitst in twee groepen: informele druk van netwerken en capaciteit.

8.6.1 Informele druk van netwerken

Steden en gemeenten zijn ingebed in diverse netwerken. Deze netwerken kunnen druk uitoefenen op de lokale besturen om al dan geen beleidsveranderingen door te voeren. In onze interview-data identificeren we drie netwerk-mechanismen: informele centrale druk, horizontale druk en bottom-up druk. Daar waar de relatie met centrale actoren zorgt voor druk om een voortrekkersrol op te nemen en de grotere autonomie te gebruiken, lijken relaties met lokale actoren eerder te zorgen voor inertie. Daarnaast wijzen de respondenten ook naar de verwachtingen van inwoners om te verklaren waarom ze de grotere formele autonomie niet ten volle gebruiken.

Ten eerste, een mechanisme dat het gebruik van autonomie kan stimuleren is informele centrale druk. De Vlaamse overheid stuurt de lokale besturen niet enkel formeel, via wetgeving en regulering, maar ook informeel, via verwachtingen en persoonlijke relaties. Wanneer lokale politici ook actief zijn of waren op andere politieke niveaus is informele centrale druk het sterkst. Door de persoonlijke relaties zijn meer ogen gericht op het lokaal bestuur waar de politiker een mandaat vervult, wat vervolgens weer voor meer druk kan zorgen om te presteren volgens de standaarden en verwachtingen van de centrale overheid. Hierdoor nemen sommige steden en gemeenten een voortrekkersrol op. Ze willen tonen aan de centrale actoren en aan andere lokale besturen dat zij uitmuntend presteren.

In de context van de verfondsing willen de steden en gemeenten die een voortrekkersrol opnemen tonen dat zij de grotere formele autonomie gebruiken en dat zij de nodige competenties hebben om een sterk lokaal beleid vorm te geven. Hierdoor kan het percipiëren van informele centrale controle een stimulans zijn om beleidsveranderingen door te voeren. De directe relaties met de Vlaamse overheid helpen lokale besturen ook bij het vergaren van noodzakelijke middelen zoals informatie, ondersteuning, kennis en budget. Zo krijgen zowel het zelfvertrouwen als middelen van lokale besturen een boost, waardoor zij meer geneigd zullen zijn om de grotere formele autonomie te gebruiken⁵⁵.

De ervaring van steden en gemeenten die een voortrekkersrol opnemen kunnen waardevol zijn voor andere lokale besturen. Door een voortrekkersrol op te nemen leert de stad of gemeente om conflicterende belangen, benaderingen en visies te verzoenen (Gore, 2014). Deze ervaringen kunnen dienen als voorbeeld voor andere steden en gemeenten over hoe een beleidsprobleem al dan niet aan te pakken. Bovendien bieden de ervaringen van de steden en gemeenten met een voortrekkersrol informatie over alternatieve beleidskeuzen (Meseguer, 2005). Zo hebben andere steden en gemeenten een voorbeeld waarop zij al dan niet hun beleidsacties kunnen afstemmen (Gilardi, 2005; Shipan & Volden, 2006). Zoals één

⁵⁵ Kijk bijlagen '11.9.5 Beleidsdruk informele centrale controle' voor interviewcitaten.

van onze respondenten zei: *'We moeten niet altijd het warm water uitvinden (Ambtenaar, sport, 11 april 2018)'*.

Ten tweede, een mechanisme dat steden en gemeenten kan weerhouden om de formele autonomie te gebruiken is druk van horizontale netwerken. Steden en gemeenten zijn vaak afhankelijk van samenwerking met externe lokale actoren voor de provisie van goederen en diensten. Betreffende het sport- en jeugdbeleid gaat het vaak over samenwerking met sportclubs, jeugdverenigingen, scholen en andere lokale besturen. Deze actoren hebben hun eigen manier van werken en zijn niet altijd bereid om hun strategieën of gewoonten te veranderen, bijvoorbeeld omdat ze niet de nood voelen om te veranderen, omdat ze angst hebben voor het onbekende, omdat ze het niet eens zijn met de beleidsvisie van het lokaal bestuur of omdat ze geen tijd, energie en middelen willen investeren. Tijdens de periode van de oormerking waren steden en gemeenten gebonden aan formele regels over hoe middelen besteed moesten worden. Sinds 2016 ligt de volledige beslissingsmacht echter bij de steden en gemeenten, wat de horizontale netwerken heeft geactiveerd. De afgenomen verticale controle heeft meer ruimte gecreëerd voor controle van horizontale externe actoren, wat op zijn beurt de horizontale autonomie van lokale besturen heeft doen afnemen en heeft gezorgd voor een bepaalde vorm van beleidsinertie⁵⁶.

Ten derde, niet enkel druk van horizontale actoren, maar ook van inwoners, kan steden en gemeenten weerhouden om de formele autonomie te gebruiken. Inwoners hebben verwachtingen: ze willen kunnen sporten in de buurt, ze willen dat hun kinderen mogelijkheden hebben om andere kinderen te ontmoeten, ze willen beschikken over speeltuinen en sportfaciliteiten... Om geen democratische legitimiteit te verliezen voelen lokale besturen druk om aan de verwachtingen van de inwoners te voldoen en om nog steeds dezelfde diensten en activiteiten aan te bieden als voor de verfondsing. Voornamelijk in kleinere steden en gemeenten, waar directe linken tussen bestuur en inwoners bestaan en inwoners met klachten en suggesties rechtstreeks naar lokale beleidsmakers kunnen stappen, voelen schepenen druk om de klachten en suggesties mee te nemen in beleidsvorming. Uit de interviews blijkt daarnaast dat inwoners verandering niet altijd verwelkomen. Naast nieuwe mogelijkheden brengt verandering ook angst voor het onbekende met zich mee. Voornamelijk wanneer inwoners tevreden zijn met de lokale diensten, activiteiten en infrastructuur lijken ze meer wantrouwig t.o.v. verandering⁵⁷.

⁵⁶ Kijk bijlagen '11.9.6 Horizontale beleidsdruk' voor interviewcitaten.

⁵⁷ Kijk bijlagen '11.9.7 Bottom-up beleidsdruk' voor interviewcitaten.

8.6.2 Capaciteit

Naast informele druk van netwerken zijn ook middelen en capaciteit om samen te werken en te communiceren belangrijke aspecten voor het gebruik van autonomie. Sommigen respondenten zeiden dat beperkte budgetten een stimulans zijn om creatief te zijn met beleid. Echter, de meeste schepenen en ambtenaren haalden aan dat autonome beleidsvoering een minimum aan tijd, personeel, budget, kennis en informatie vraagt. Zonder middelen om beleidsveranderingen door te voeren is de keuze om dingen te houden zoals ze zijn eerder snel gemaakt⁵⁸.

Capaciteit gaat echter over veel meer dan middelen. *De facto* autonomie van steden en gemeenten kan sterk beperkt zijn wanneer de lokale besturen niet beschikken over voldoende vaardigheden om op een constructieve en systematische manier samen te werken en te communiceren met andere diensten binnen het lokaal bestuur, met inwoners en met andere overheidsniveaus.

Door samen te werken met andere diensten, organisaties en overheidsniveaus brengt men belangrijke middelen zoals tijd, kennis, personeel en informatie samen. Daarnaast worden inspanningen en verantwoordelijkheid gedeeld, wat op zijn beurt mogelijks tijd en middelen kan besparen. Externe actoren voelen zich betrokken en verantwoordelijk, wat toewijding en steun voor het lokaal beleid doet toenemen. Ook bouwen lokale besturen door samen te werken netwerken op, in welke waardevolle informatie kan worden uitgewisseld en vertrouwensbanden kunnen worden gerealiseerd. Tot slot, door de handen in elkaar te slaan hebben actoren meer politiek gewicht en overtuigingskracht om een beleidsvisie te verdedigen en middelen veilig te stellen⁵⁹.

Lokale besturen maken beleid binnen een sociale context. Informatie over wat in het veld gebeurt is dan ook cruciaal voor het voeren van goed lokaal beleid. Om informatie te verzamelen zijn sterke communicatiestrategieën cruciaal. Zo kunnen ambtenaren en schepenen informatie vergaren over activiteiten van andere diensten en actoren. Dit stelt lokale besturen in staat om gedeelde doelstellingen samen te realiseren. Ook verzamelt men door te communiceren informatie over wat er in het veld gebeurt, krijgt men nieuwe inzichten, vermeederen de mogelijke beleidsopties, creëert men vertrouwensbanden binnen en buiten het lokaal bestuur en wint men aan geloofwaardigheid⁶⁰.

Goede communicatie-strategieën en interne en externe samenwerking zijn dus belangrijk om autonomie te gebruiken in de praktijk. Wel moet er aandacht zijn voor het gevaar van té

⁵⁸ Kijk bijlagen '11.9.8 Beperkte middelen' voor interviewcitaten.

⁵⁹ Kijk bijlagen '11.9.9 Capaciteit samenwerken' voor interviewcitaten.

⁶⁰ Kijk bijlagen '11.9.10 Capaciteit communicatie' voor interviewcitaten.

nauwe banden met inwoners en lokale actoren en voor het gevaar van overdreven sectoraal afschermen van middelen. Enerzijds, wanneer de lijnen tussen bestuur en het lokaal netwerk erg nauw zijn kan het voor lokale beleidsmakers lastig zijn om beleid te voeren dat ingaat tegen lokale gewoonten en ‘verworven’ rechten. Beleidsmakers en het lokaal netwerk staan te dicht bij elkaar waardoor beleidsopties niet langer louter worden afgewogen op basis van het algemeen welzijn en objectieve redenen, maar ook op basis van persoonlijke voorkeuren van de mensen in het beleidsnetwerk⁶¹.

Anderzijds, sinds de verfondsing in 2016 zijn de sectorale geoormerkte middelen vrij te besteden. Enkele respondenten haalden aan dat het hierdoor lastiger is om de relevantie van ‘zachte’ beleidsvelden zoals sport en jeugd aan te tonen en dat de strijd om middelen heel wat heftiger is geworden. Een sterke schepen met politiek gezag die erin slaagt dezelfde budgetten te claimen als voor de verfondsing blijkt essentiëler dan ooit. Echter, zo kunnen ‘beleids-silo’s’ ontstaan waar de focus enkel ligt op wat goed is voor de sector en niet op wat goed is voor het lokaal beleid als geheel. Indien sectoren er alles aan doen om budgetten jaar in jaar uit af te schermen, niet op basis van lokale noden, maar op basis van wat is vergaard in de voorgaande jaren, wordt de autonome beslissingsruimte van lokale besturen ernstig beperkt. Zo kan overdreven sectoraal denken lokale autonomie beperken⁶².

9 CONCLUSIE

In dit onderzoeksrapport hebben we getracht in kaart te brengen **hoe en in welke mate de inkanteling van de geoormerkte sectorale doelsubsidies in het gemeentefonds in 2016 een impact heeft op de lokale uitgavenpatronen en beleidsdynamiek**. Om deze vraag te beantwoorden hebben we drie data-bronnen getrianguleerd. Ten eerste hebben we de formele autonomie van steden en gemeenten voor en na de verfondsing in kaart gebracht aan de hand van een analyse van decreten en uitvoeringsbesluiten. Ten tweede hebben we de exploitatiebudgetten en -uitvangen van de Vlaamse steden en gemeenten onder de loep genomen, om zo in kaart te brengen of lokale besturen hun financiële middelen anders gebruiken in vergelijking met de periode voor de verfondsing. Ten derde hebben we aan de hand van semigestructureerde interviews met beleidsmakers van veertien steden en

⁶¹ Kijk bijlagen ‘11.9.11 Te nauwe banden kunnen verstikkend zijn’ voor interviewcitaten.

⁶² Kijk bijlagen ‘Fout! Verwijzingsbron niet gevonden. Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.’ voor in interviewcitaten.

gemeenten het verhaal achter de cijfers en wetgeving trachten te schetsen. Wie kan beter de impact van de verfondsing in kaart brengen dan de Vlaamse lokale besturen zélf?

De inkanteling van de geoormerkte doelsubsidies in het gemeentefonds in 2016 heeft de formele autonomie van lokale besturen uitgebreid, waardoor lokale besturen nu meer **mogen**. Ex-ante en ex-post controlemechanismen zijn niet langer voorwaarden om de geoormerkte sectorale doelsubsidies te verkrijgen. Het nastreven van de Vlaamse beleidsprioriteiten is immers niet langer een voorwaarde voor het verkrijgen van de financiële middelen en de strikte uitgavencriteria zijn niet langer in werking. De hervorming heeft dan ook de financiële beheersautonomie van lokale besturen vergroot aangezien zij nu onafhankelijk en naar eigen goeddunken kunnen beslissen over hoe ze de geoormerkte middelen zullen gebruiken. Daarnaast is ook de formele beleidsautonomie uitgebreid aangezien lokale besturen sinds 2016 de vrijheid hebben om zelf beleidsdoelstellingen te definiëren, los van de beleidsprioriteiten gedefinieerd door de Vlaamse overheid.

Ook de lokale perceptie van autonomie is toegenomen. Dat bleek uit de semigestructureerde interviews met 44 ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid in veertien Vlaamse steden en gemeenten. Sinds de implementatie van de verfondsing in 2016 ervaren de lokale beleidsmakers meer autonomie om eigen doelstellingen op te stellen en budgetten vorm te geven.

De gepercipieerde **autonomie wordt echter op een andere manier gebruikt dan verwacht**. Uit de semigestructureerde interviews afgenomen in 2018 blijkt dat steden en gemeenten de grotere gepercipieerde autonomie nog niet ten volle benutten in de praktijk. Uit de kwantitatieve analyses blijkt dat lokale besturen wel degelijk significante veranderingen hebben doorgevoerd in hun lokale uitgavenpatronen, maar dat deze veranderingen zich tonen als een stijging in exploitatie-uitgaven, in plaats van de verwachte daling. Aangezien de Vlaamse overheid samen met het verlaten van de Vlaamse beleidsdoelstellingen er ook voor heeft gekozen om de middelen niet langer sectoraal te oormerken steeg de angst in de sector administraties en adviesraden dat steden en gemeenten middelen van ‘zachte’ beleidsvelden zouden gebruiken voor de financiering van ‘harde’ beleidsvelden. Die angst lijkt zich dus voorlopig (nog) niet te tonen in de uitgavenpatronen van de lokale besturen: in vergelijking met de periode voor de verfondsing (i.e. 2014-2015) spenderen steden en gemeenten systematisch meer aan het sport-, jeugd- en cultuurbeleid.

Ook **binnen** de beleidssectoren, overheen de beleidsdoelstellingen zien we verschuivingen in exploitatiebudgetten en -uitgaven. Een analyse van 162.938 actiecodes uit de BBC-databank leert ons dat sinds 2016 steden en gemeenten *binnen* de beleidsvelden sport, jeugd en cultuur, significant **meer uitgeven aan ‘echt’ lokaal beleid** (i.e. acties die ten tijde van de oormerking niet gesubsidieerd werden via de Vlaamse beleidsprioriteiten) en significant **minder aan acties die kaderen binnen de vroegere Vlaamse beleidsprioriteiten**. Dit is een

indicatie dat steden en gemeenten de grotere beleidsautonomie benutten om beleid te voeren afgestemd op de lokale context, vragen en noden.

Niet alle steden en gemeenten gebruiken de grotere formele autonomie in dezelfde mate. Sommige lokale besturen hebben veel veranderingen doorgevoerd aan hun uitgavenpatroon, anderen houden het veel meer bij het oude. Er bestaan heel wat plausibele verklaringen voor de variantie in gebruik van autonomie. In dit rapport hebben we de impact van **administratieve capaciteit (VTE), schaal en politieke verandering** kwantitatief in kaart gebracht. De resultaten leerden ons dat we de impact van voorgenoemde, meetbare variabelen niet mogen overschatten. In tegendeel, politieke stabiliteit, in plaats van verandering, lijkt een stimulans voor beleidsverandering. Het doorvoeren van veranderingen vraagt ervaring en het opbouwen van ervaring vraagt tijd. Net zoals in elke organisatie hebben nieuwe politieke leiders tijd nodig om zichzelf in te werken, om voeling te krijgen met de organisatiecultuur en bestaande activiteiten (Hill, 2005; Petrovsky et al., 2015), om vertrouwen op te bouwen en om de andere invloedrijke beleidsmakers te leren kennen (Brender & Drazen, 2013). Burgemeesters die reeds een legislatuur achter de rug hebben, hebben meer tijd gehad om nodige beleidsveranderingen in kaart te brengen en om te leren van de consequenties van reeds genomen beslissingen (Bennett & Howlett, 1992). Met name inzake budgettering lijkt ervaring essentieel. Om beleid te beïnvloeden via de budgettering moet een beleidsmaker stevig in zijn schoenen staan en weten hoe hij of zij de beleidsagenda kan bepalen. Net verkozen beleidsmakers moeten die leercurve vaak nog doormaken, wat impliceert dat op de korte termijn politieke verandering in minder, in plaats van meer, beleidsveranderingen resulteert (Brender & Drazen, 2013).

Het belang van ervaring en kennis toont dat naast het formele kader heel wat andere **informele factoren** belangrijk zijn voor het gebruik van autonomie. Dit ligt in lijn met de bevindingen van heel wat academici die de link tussen formele en *de facto* autonomie van agentschappen en andere entiteiten op het centraal bestuurlijke niveau bestuderen (bijv. Busuioc, 2009; Maggetti, 2007; Verhoest, 2017; Yesilkagit & van Thiel, 2008; Zito, 2015)). Formele autonomie lijkt niet voldoende om variaties in het gebruik van autonomie te verklaren.

Ook in de semigestructureerde interviews, die we hebben afgenomen met 44 ambtenaren en schepenen bevoegd voor het sport- en jeugdbeleid, kwam duidelijk het belang van informele aspecten aan bod. Op basis van de interviews hebben we **drie netwerkmechanismen** in kaart gebracht die druk uitoefenen op de autonomie die lokale beleidsmakers gebruiken: informele centrale druk, horizontale druk vanuit lokale actoren en bottom-up druk vanuit de bevolking. Door de verfondsing in 2016 is de verticale controle vanuit Vlaanderen richting de lokale besturen sterk verminderd. Hierdoor is meer ruimte ontstaan voor horizontale en lokale

De brede verantwoording waarom lokale besturen hun autonomie al dan niet gebruiken moet niet betekenen dat de Vlaamse overheid op al deze punten inspeelt. Lokale besturen hebben al heel wat instrumenten ter beschikking om zelf hun beleidscapaciteit te versterken. Lokale besturen kunnen zelf netwerken uitbouwen, samenwerking opzetten, kennis delen en relaties met centrale overheden vormgeven. Bestuurskrachtonderzoek toont aan dat heel wat gemeenten dat ook al actief doen (Janssens et al., 2017).

Dit rapport toont wel aan dat **het wegnemen van formele grendels niet de enige manier is om autonomie te versterken.** Als het Vlaams bestuurlijk beleid het gebruik van gemeentelijke autonomie wil versterken, dan is het nuttig om op een geïntegreerde manier na te denken over wat autonomie beïnvloedt en vervolgens gericht ondersteuning te bieden. De *verantwoordelijkheid* voor het gebruik van autonomie blijft echter bij de gemeente.

10 BIBLIOGRAFIE

- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics*, 52(1), 93-108.
- Allison, P. D. (2009). *Fixed effects regression models*. London: Sage.
- Allison, P. D. (2014). *Fixed effects regression methods for longitudinal data using SAS*: Sas Institute.
- Alonso, J. M., & Andrews, R. (2018). Fiscal decentralisation and local government efficiency: Does relative deprivation matter? *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2399654418784947. doi:10.1177/2399654418784947
- Andreß, H.-J., Golsch, K., & Schmidt, A. W. (2013). *Applied panel data analysis for economic and social surveys*: Springer Science & Business Media.
- Asatryan, Z., Feld, L. P., & Geys, B. (2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, 163(3-4), 307-320.
- Bahl, R. (1999). Implementation rules for fiscal decentralization. *International Studies Program Working Paper*, 30.
- Bailey, M. A., & Rom, M. C. (2004). A wider race? Interstate competition across health and welfare programs. *The Journal of Politics*, 66(2), 326-347.
- Bailey, S., & Elliott, M. (2009). Taking local government seriously: Democracy, autonomy and the constitution. *Cambridge LJ*, 68, 436.
- Beetham, D., & Weir, S. (2002). *Political power and democratic control in Britain*: Routledge.
- Bell, A., & Jones, K. (2015). Explaining Fixed Effects: Random Effects Modeling of Time-Series Cross-Sectional and Panel Data. *Political Science Research and Methods*, 3(1), 133-153. doi:10.1017/psrm.2014.7
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294.
- Berman, D. (2015). *Local government and the states: autonomy, politics and policy*: Routledge.
- Berman, D. R. (2019). *Local government and the states: Autonomy, politics, and policy*: Routledge.
- Borge, L.-E., Brueckner, J. K., & Rattsø, J. (2014). Partial fiscal decentralization and demand responsiveness of the local public sector: Theory and evidence from Norway. *Journal of Urban Economics*, 80, 153-163. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jue.2014.01.003>
- Bouckaert, G., Maes, R., & Van Dooren, W. (2001). *De gemeentelijke financiering en de fondsen: een internationaal vergelijkende studie van verdeelsystemen en verdelingscriteria van fondsen voor lokale besturen in het kader van de gemeentelijke inkomstenstructuur*. Retrieved from

- Brender, A., & Drazen, A. (2013). Elections, leaders, and the composition of government spending. *Journal of Public Economics*, 97, 18-31.
- Brueckner, J. K. (2009). Partial fiscal decentralization. *Regional Science and Urban Economics*, 39(1), 23-32. doi:<https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2008.06.001>
- Burstein, P., & Linton, A. (2002). The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: Some recent evidence and theoretical concerns. *Social forces*, 81(2), 380-408.
- Busuioac, M. (2009). Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies. *European Law Journal*, 15(5), 599-615. doi:doi:10.1111/j.1468-0386.2009.00480.x
- Cao, H. H., Han, B., Hirshleifer, D., & Zhang, H. H. (2011). Fear of the unknown: Familiarity and economic decisions. *Review of Finance*, 15(1), 173-206.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2006). Agentification and regulatory reforms. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*: Edward Elgar Publishing.
- Christiaens, J., Vanhee, C., & Lievens, D. (2013). *Overzicht en verkennende analyse van de Vlaamse sectorale geldstromen naar de Vlaamse lokale en provinciale besturen*. Retrieved from
- Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208. doi:doi:10.1111/j.1467-8306.1984.tb01448.x
- Cottle, S. (2008). Reporting demonstrations: The changing media politics of dissent. *Media, Culture & Society*, 30(6), 853-872.
- Craw, M. (2006). Overcoming city limits: Vertical and horizontal models of local redistributive policy making. *Social Science Quarterly*, 87(2), 361-379.
- Davoodi, H., & Zou, H.-f. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: A cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43(2), 244-257.
- Dewan, T., & Myatt, D. P. (2007). Leading the party: Coordination, direction, and communication. *American political science review*, 101(4), 827-845.
- Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. In J. Pierre & G. B. Peter (Eds.), *Handbook of public administration* (pp. 116-126). London: Sage.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). National Agencies in the European Administrative Space: Government driven, Commission driven or Networked? . *Public Administration*, 87(4), 779-790. doi:doi:10.1111/j.1467-9299.2009.01779.x
- Erlingsson, G. Ó., & Ödalen, J. (2017). A normative theory of local government: Connecting individual autonomy and local self-determination with democracy. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 15(2), 325-338.
- Fernandez, S., Ryu, J. E., & Brudney, J. L. (2008). Exploring variations in contracting for services among American local governments: Do politics still matter? *The American Review of Public Administration*, 38(4), 439-462.

- Ferreira, F., & Gyourko, J. (2009). Do political parties matter? Evidence from US cities. *The Quarterly journal of economics*, 124(1), 399-422.
- Freier, R., & Odendahl, C. (2015). Do parties matter? Estimating the effect of political power in multi-party systems. *European Economic Review*, 80, 310-328.
- Galasso, V., & Nannicini, T. (2011). Competing on good politicians. *American political science review*, 105(1), 79-99.
- Gerber, E. R., & Hopkins, D. J. (2011). When mayors matter: estimating the impact of mayoral partisanship on city policy. *American journal of political science*, 55(2), 326-339.
- Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 84-101.
- Gore, T. (2014). The role of policy champions and learning in implementing horizontal environmental policy integration: Comparative insights from European Structural Fund programmes in the UK. *Administrative Sciences*, 4(3), 304-330.
- Hill, G. C. (2005). The effects of managerial succession on organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 585-597.
- Huckfeldt, R., Plutzer, E., & Sprague, J. (1993). Alternative contexts of political behavior: Churches, neighborhoods, and individuals. *The Journal of Politics*, 55(2), 365-381.
- Hulst, R., & van Montfort, A. (2007). Inter-municipal cooperation: A widespread phenomenon. In *Inter-municipal cooperation in Europe* (pp. 1-21): Springer.
- Jackson, C. (2014). Structural and behavioural independence: mapping the meaning of agency independence at the field level. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 257-275. doi:10.1177/0020852313514525
- Janssens, L., De Peuter, B., Van Dooren, W., & Voets, J. (2017). *Bestuurskracht: inzichten vanuit het platteland*. Brussel: Politeia.
- Jones, B. F., & Olken, B. A. (2005). Do leaders matter? National leadership and growth since World War II. *The Quarterly journal of economics*, 120(3), 835-864.
- Kleizen, B., Verhoest, K., & Wynen, J. (2018). Structural reform histories and perceptions of organizational autonomy: Do senior managers perceive less strategic policy autonomy when faced with frequent and intense restructuring? *Public Administration*, 96(2), 349-367. doi:doi:10.1111/padm.12399
- Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3), 321-357. doi:10.1080/13597566.2016.1214911
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., & Navarro, C. (2019). What Is Local Autonomy? In A. Ladner, N. Keuffer, H. Baldersheim, N. Hlepas, P. Swianiewicz, K. Steyvers, & C. Navarro (Eds.), *Patterns of Local Autonomy in Europe* (pp. 3-36). Cham: Springer International Publishing.
- Lane, J.-E. (2005). *Public Administration and Public Management: The Principal-agent Perspective*: Routledge.

- Larson, A. M., & Ribot, J. C. (2004). Democratic decentralisation through a natural resource lens: an introduction. *The European Journal of Development Research*, 16(1), 1-25.
- Leigh, A. (2008). Estimating the impact of gubernatorial partisanship on policy settings and economic outcomes: A regression discontinuity approach. *European Journal of Political Economy*, 24(1), 256-268.
- Liker, J. K., Augustyniak, S., & Duncan, G. J. (1985). Panel data and models of change: A comparison of first difference and conventional two-wave models.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M., & Hill, M. (1993). Street-level bureaucracy: An introduction. *The policy process: A reader*, 381-385.
- Maggetti, M. (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation & Governance*, 1(4), 271-294. doi:10.1111/j.1748-5991.2007.00023.x
- Maggetti, M. (2012). *Regulation in practice: The de facto independence of regulatory agencies*: ECPR press.
- Maggetti, M., & Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureaucratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80(2), 239-256. doi:10.1177/0020852314524680
- McAllister, L. K. (2010). Dimensions of enforcement style: Factoring in regulatory autonomy and capacity. *Law & Policy*, 32(1), 61-78.
- Meier, K. J., & England, R. E. (1984). Black representation and educational policy: Are they related? *American political science review*, 78(2), 392-403.
- Meseguer, C. (2005). Policy learning, policy diffusion, and the making of a new order. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 67-82.
- Morgan, D. R., & Watson, S. S. (1995). The effects of mayoral power on urban fiscal policy. *Policy Studies Journal*, 23(2), 231-243.
- Morse, J. M. (2016). *Mixed method design: Principles and procedures*: Routledge.
- Mulé, R. (2001). *Political parties, games and redistribution*: Cambridge University Press.
- Nivola, P. S. (1996). *Tense commandments: Federal prescriptions and city problems*: Brookings Institution Press.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. doi:doi: 10.1257/jel.37.3.1120
- Painter, M., & Yee, W.-H. (2010). Task Matters: A Structural-Instrumental Analysis of the Autonomy of Hong Kong Government Bodies. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 395-410.
- Peeters, N. (2011). *Beleidsruimte in personeelsaangelegenheden bij Beleidsruimte in personeelsaangelegenheden bij Vlaamse gemeenten: Hoe vullen de gemeenten hun lokale beleidsruimte in? Maatwerk versus uniformiteit*. (Doctor). University of Antwerp, Antwerp. Retrieved from

http://steunpuntbov.be/rapport/PeetersNele_2012_PHD_BeleidsruimtePersoneelsaangelegenhedenVlaamseGemeenten.pdf

- Pelissero, J. P., Holian, D. B., & Tomaka, L. A. (2000). Does political incorporation matter? The impact of minority mayors over time. *Urban Affairs Review*, 36(1), 84-92.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311. doi:10.1111/1467-9299.00102
- Petrovsky, N., James, O., & Boyne, G. A. (2015). New leaders' managerial background and the performance of public organizations: The theory of publicness fit. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 217-236.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2019). *Governance, politics and the state*: Red Globe Press.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52(2), 358-375. doi:10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x
- Rae, D. (2003). *City: Urbanism and Its End*. New Haven: Yale University Press.
- Rekenhof. (2019). *Verslag van het Rekenhof over interbestuurlijke verhoudingen tussen de Vlaamse overheid en de steden en gemeenten, na de integratie van sectorale subsidies in de algemene financiering*.
- Ribot, J. C. (2002). *African decentralization: local actors, powers and accountability*: UNRISD Geneva.
- Rodríguez-Pose, A., & Gill, N. (2003). The Global Trend towards Devolution and its Implications. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 21(3), 333-351. doi:10.1068/c0235
- Rodríguez-Pose, A., & Sandall, R. (2008). From Identity to the Economy: Analysing the Evolution of the Decentralisation Discourse. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(1), 54-72. doi:10.1068/cav2
- SARC. (2014). *Advies bij het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 wat betreft het overhevelen van subsidies voor lokaal cultuur- en jeugdbeleid aan lokale besturen naar het gemeentefonds*. Retrieved from https://cism.be/sarc/SR_scw/adviezen/20140917-advies-overheveling-middelen-naar-gemeentefonds.pdf
- SARC. (2015). *Advies bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen*. Retrieved from https://cism.be/sarc/AR/adviezen/20150227_advies_subsidiering_lokale_besturen.pdf
- Schmidt, M. G. (1996). When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research*, 30(2), 155-183.
- Self, R. O. (2005). *American Babylon: Race and the struggle for postwar Oakland* (Vol. 34): Princeton University Press.
- Sharpe, L. J. (1970). Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 18(2), 153-174. doi:10.1111/j.1467-9248.1970.tb00867.x

- Shipan, C. R., & Volden, C. (2006). Bottom-up federalism: The diffusion of antismoking policies from US cities to states. *American journal of political science*, 50(4), 825-843.
- Spolaore, E. (1993). *Macroeconomic policy, institutions and efficiency*. Harvard University,
- Tausanovitch, C., & Warshaw, C. (2014). Representation in municipal government. *American political science review*, 108(3), 605-641.
- Temmerman, C. (2016). *Lokale netwerken als instrument voor Vlaams beleid: Een onderzoek naar de interactie tussen centrale sturing en lokale dynamiek*. (Doctor). Universiteit Gent, Gent.
- Tsebelis, G., & Chang, E. C. (2004). Veto players and the structure of budgets in advanced industrialized countries. *European Journal of Political Research*, 43(3), 449-476.
- van Dooren, W., Verschuere, B., Voets, J., & Wayenberg, E. (2002). *Flanders' Central-Local Relations in (R-) Evolution*. Paper presented at the EGPA Annual Conference Potsdam, Germany
- Verhoest, K. (2017). Agencification in Europe. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of public Administration and Management in Europe* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118. doi:10.1002/pad.316
- Verschuere, B., & De Corte, J. (2015). Nonprofit advocacy under a third-party government regime: Cooperation or conflict? *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(1), 222-241.
- Walker, R. M., Berry, F. S., & Avellaneda, C. N. (2015). Limits on innovativeness in local government: Examining capacity, complexity, and dynamism in organizational task environments. *Public Administration*, 93(3), 663-683.
- Wattenberg, M. P. (2000). The decline of party mobilization. *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, 64-76.
- Wildavsky, A., & Dake, K. (1990). Theories of risk perception: Who fears what and why? *Daedalus*, 41-60.
- Wolman, H., Strate, J., & Melchior, A. (1996). Does changing mayors matter? *The Journal of Politics*, 58(1), 201-223.
- Yesilkagit, K., & van Thiel, S. (2008). Political Influence and Bureaucratic Autonomy. *Public Organization Review*, 8(2), 137-153. doi:10.1007/s11115-008-0054-7
- Zito, A. R. (2015). Expertise and power: Agencies operating in complex environments. *Politics and Governance*, 3(1), 73-89.

11 BIJLAGEN

11.1 GECODEERDE DECRETEN EN UITVOERINGSBESLUITEN

Gecodeerde decreten en uitvoeringsbesluiten
Decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid
Besluit van de Vlaamse regering van 12 september 2003 ter uitvoering van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid, inzake het voeren van een provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid
Besluit van de Vlaamse regering van 12 september 2003 ter uitvoering van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid, inzake het voeren van een gemeentelijk en intergemeentelijk jeugd- en jeugdwerkbeleid
Besluit van de Vlaamse regering van 12 september 2003 ter uitvoering van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid, inzake de subsidiëring van gemeentebesturen die een jeugdruimtebeleid voeren als onderdeel van het jeugdwerkbeleid
Decreet van 23 december 2005 houdende wijziging van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid
Decreet van 15 december 2006 tot wijziging van het decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid

Decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Besluit van de Vlaamse Regering van 9 november 2012 houdende bepaling van de Vlaamse beleidsprioriteiten voor het gemeentelijk jeugdbeleid

Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 ter uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid, wat betreft de bepaling van de modaliteiten van toekenning van de subsidies

Besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2016 houdende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende de ondersteuning en stimulering van het lokaal jeugdbeleid en de bepaling van het provinciaal jeugdbeleid

Decreet van 15 juli 2011 houdende vaststelling van de algemene regels waaronder in de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest periodieke plan- en rapporteringsverplichtingen aan lokale besturen kunnen worden opgelegd

Decreet van 3 juli 2015 tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds

Decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ter uitvoering van het decreet van 9 maart 2007 houdende de subsidiëring van gemeente- en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid. - Algemene bepalingen en bepalingen tot het verkrijgen van de beleidssubsidie

Decreet van 23 mei 2008 betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering

Besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ter uitvoering van het decreet van 23 mei 2008 betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering

Besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2008 houdende de bekrachtiging van het huishoudelijk reglement van de Selectieadviescommissie, opgericht bij het decreet van 23 mei 2008 betreffende een inhaalbeweging in sportinfrastructuur via alternatieve financiering

Decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

Besluit van de Vlaamse Regering van 16 november 2012 betreffende de uitvoering van het decreet van 6 juli 2012 houdende het stimuleren en subsidiëren van een lokaal sportbeleid

11.2 VERHOUDING EXPLOITATIE-UITGAVEN 2017 / 2015. GECORRIGEERD VOOR INFLATIE.

Plaatsnaam	Sport	Jeugd
Aalst	1,581201	0,938131
Aalter	1,13573	0,917188
Aarschot	0,881972	1,060177

Aartselaar	1,013661	1,291327
Affligem	0,947519	0,912957
Alken	0,978442	1,098088
Alveringem	1,464846	1,093831
Antwerpen	1,013458	1,03851
Anzegem	0,999989	0,965713
Ardoorie	0,911816	1,236891
Arendonk	1,19069	1,122223
As	1,294209	1,140316
Asse	0,958416	0,811488
Assenede	1,29173	1,036379
Avelgem	1,043142	0,918631
Baarle-Hertog	0,421498	2,689703
Balen	1,004331	1,132369
Beernem	0,974168	0,920032
Beerse	1,020561	0,983879
Beersel	0,534472	1,322337
Begijnendijk	1,057082	0,986611
Bekkevoort	0,973778	0,923175
Beringen	1,051853	1,02073
Berlaar	0,978597	0,994913
Berlare	1,090884	1,401457
Bertem	0,969192	0,702813
Bever	0,216835	0,274798
Beveren	1,011642	1,273371
Bierbeek	0,391744	0,796573
Bilzen	0,877198	1,748831
Blankenberge	1,001421	0,940152
Bocholt	0,938362	1,131173
Boechout	4,974795	1,062688
Bonheiden	1,116336	0,780621
Boom	1,060654	1,076473
Boortmeerbeek	1,229354	1,092873

Evergem	1,082636	0,987586
Galmaarden	1,327407	0,824254
Gavere	1,228009	0,911262
Geel	1,061314	1,012304
Geetbets	1,040559	1,136915
Genk	1,118511	0,959232
Gent	1,041907	0,995329
Geraardsbergen	1,114592	1,060697
Gingelom	0,999555	0,975477
Gistel	0,971505	0,980372
Glabbeek	0,751748	0,83669
Gooik	0,878352	0,951694
Grimbergen	0,766445	0,993776
Grobbendonk	1,109654	1,157594
Haacht	2,590365	1,190068
Haaltert	0,879928	0,95835
Halen	1,082963	0,947263
Halle	2,059471	1,050529
Ham	1,035531	1,034269
Hamme	0,970453	0,983945
Hamont-Achel	0,914991	0,921518
Harelbeke	1,097218	1,028788
Hasselt	1,030496	0,959756
Hechtel-Eksel	1,085795	1,239219
Heers	1,137207	0,949501
Heist-op-den-Berg	0,964575	1,019204
Hemiksem	0,931757	0,988415
Herent	0,998112	1,272108
Herentals	0,631476	1,034397
Herenthout	1,050425	1,145393
Herk-de-Stad	0,653624	1,025445
Herne	0,707366	0,951702
Herselt	1,020612	1,079758

Kontich	0,710722	0,715608
Kortemark	1,059801	0,604231
Kortenaken	1,634204	0,919803
Kortenbergh	1,093973	1,047636
Kortesseme	0,9578	1,081336
Kortrijk	1,038822	1,040613
Kraainem	1,346913	1,439317
Kruikeke	1,251198	1,300815
Kruishoutem	1,137603	1,185008
Kuurne	1,483335	1,073344
Laakdal	1,070886	0,877254
Laarne	1,009024	1,041039
Lanaken	1,01729	1,244015
Landen	1,021844	0,800332
Langemark-Poelkapelle	1,083882	1,164549
Lebbeke	1,021328	0,848573
Lede	1,037623	0,864066
Ledegeem	0,98297	0,992777
Lendeledede	1,029076	1,003819
Lennik	1,29537	0,761195
Leopoldsburch	1,010332	1,185724
Leuven	0,999129	1,194685
Lichterfelde	0,945726	1,027737
Liedekerke	1,119697	2,390683
Lier	1,008163	1,316073
Lierde	0,983357	1,305076
Lille	0,718873	1,19029
Linkebeek	0,871869	0,985164
Lint	0,950415	0,776519
Linter	0,780768	0,916772
Lo-Reninge	1,135538	0,982414
Lochristi	1,095974	1,044337
Lokeren	1,095607	0,876933

Nijlen	0,901783	1,249793
Ninove	0,980875	0,812928
Olen	0,950682	1,228731
Oostende	1,390272	1,075442
Oosterzele	1,013362	1,197141
Oostkamp	0,948917	0,894894
Oostrozebeke	1,071588	0,861589
Opglabbeek	1,702903	0,970704
Opwijk	0,725829	0,452098
Oud-Heverlee	0,861678	1,074336
Oud-Turnhout	1,23675	0,982265
Oudenaarde	1,161081	0,96682
Oudenburg	1,023928	1,231659
Overijse	0,932997	0,890016
Overpelt	0,924121	0,772422
Peer	1,366294	0,950707
Pepingen	0,681376	0,778631
Pittem	0,927508	0,855741
Poperinge	2,418943	1,037361
Putte	1,003384	1,019623
Puurs	0,780785	1,009312
Ranst	0,920719	1,057385
Ravels	1,011005	1,008182
Retie	1,122366	0,492039
Riemst	1,035681	1,01866
Rijkevorsel	1,131404	1,025951
Roeselare	0,992253	0,953057
Ronse	0,935978	1,162281
Roosdaal	1,176828	1,05689
Rotselaar	0,9744	1,094368
Ruiselede	1,078833	1,0225
Rumst	0,951016	1,047657
Schelle	1,361457	1,415057

Vorselaar	0,952641	0,811676
Vosselaar	1,612115	0,958328
Waarschoot	1,103119	0,99628
Waasmunster	1,021473	0,855347
Wachtebeke	1,646021	1,579843
Waregem	0,97219	1,069845
Wellen	0,998981	1,15343
Wemmel	0,848521	6,083996
Wervik	1,061493	0,699595
Westerlo	0,869357	1,188052
Wetteren	1,328029	1,063122
Wevelgem	1,045307	1,118165
Wezembeek-Oppeem	1,584545	1,575305
Wichelen	1,090448	1,092716
Wielsbeke	1,079759	0,987756
Wijnegem	1,031467	0,786958
Willebroek	0,961779	1,119466
Wingene	0,679491	1,142275
Wommelgem	1,028942	0,993094
Wortegem-Petegem	0,924294	0,964735
Wuustwezel	1,046972	1,168738
Zandhoven	1,012414	0,870082
Zaventem	0,953025	1,199224
Zedelgem	1,134406	1,060605
Zeile	1,162327	0,93888
Zelzate	0,992082	0,96016
Zemst	0,819194	1,210356
Zingem	1,032556	1,006155
Zoersel	0,822729	1,019089
Zomergem	0,992299	1,015213
Zonhoven	0,976171	1,179571
Zonnebeke	1,409953	1,104473
Zottegem	0,858073	0,989934

Beersel	0,545197	1,34887
Begijnendijk	1,040612	0,971239
Bekkevoort	1,004545	0,952343
Beringen	1,034566	1,003955
Berlaar	0,897553	0,912519
Berlare	1,045401	1,343025
Bertem	1,0434	0,756626
Bever	0,231292	0,29312
Beveren	1,033871	1,301352
Bierbeek	0,424243	0,862656
Bilzen	0,878825	1,752074
Blankenberge	0,965598	0,906521
Bocholt	0,859762	1,036423
Boechout	4,600251	0,98268
Bonheiden	1,074001	0,751018
Boom	1,046043	1,061643
Boortmeerbeek	1,259537	1,119705
Borgloon	1,097896	1,175309
Bornem	0,9601	0,877427
Borsbeek	0,747165	1,266404
Boutersem	1,125955	0,996722
Brakel	0,978643	1,013274
Brasschaat	1,007875	0,88606
Brecht	1,158079	1,020141
Bredene	1,014523	0,980227
Bree	1,064587	0,75621
Brugge	0,961753	1,018888
Buggenhout	1,031646	1,128417
Damme	0,937023	0,954776
De Haan	0,934881	1,16378
De Panne	1,357913	0,967033
De Pinte	1,171241	0,842734
Deerlijk	0,451349	0,595803

Halen	1,086451	0,950313
Halle	1,980567	1,01028
Ham	1,044668	1,043395
Hamme	0,955873	0,969162
Hamont-Achel	0,849281	0,855339
Harelbeke	1,063449	0,997125
Hasselt	0,925004	0,861505
Hechtel-Eksel	1,130546	1,290293
Heers	1,195576	0,998236
Heist-op-den-Berg	0,907361	0,95875
Hemiksem	0,943544	1,000919
Herent	0,970064	1,23636
Herentals	0,639409	1,047391
Herenthout	1,038999	1,132933
Herk-de-Stad	0,688377	1,079968
Herne	0,747903	1,006241
Herselt	1,002321	1,060406
Herzele	0,904308	1,247403
Heusden-Zolder	0,960698	0,868613
Heuvelland	1,029566	1,101058
Hoegaarden	0,953972	1,059483
Hoeilaart	0,90518	0,879338
Hoeselt	1,060573	1,233979
Holsbeek	1,162888	1,027247
Hooglede	0,665648	0,800535
Hoogstraten	4,079999	1,332316
Horebeke	2,063997	1,065604
Houthalen-Helchteren	0,54246	0,962595
Houthulst	0,988827	1,067784
Hove	0,923954	1,016537
Huldenberg	0,885363	1,143514
Hulshout	1,37219	1,326035
Ichtegem	1,003792	1,094191

Lede	1,012983	0,843548
Ledegem	0,958739	0,968304
Lendelede	1,05377	1,027907
Lennik	1,29475	0,760831
Leopoldsburg	1,005905	1,180527
Leuven	0,82878	0,990994
Lichtervelde	0,989145	1,074921
Liedekerke	1,091158	2,32975
Lier	0,988411	1,290289
Lierde	1,077892	1,430539
Lille	0,70074	1,160267
Linkebeek	0,91713	1,036307
Lint	0,893638	0,730131
Linter	0,794787	0,933233
Lo-Reninge	1,10414	0,95525
Lochristi	1,047799	0,998432
Lokeren	1,085609	0,86893
Lommel	1,292429	0,883635
Londerzeel	1,140341	1,089396
Lovendegem	0,836009	0,994955
Lubbeek	1,095145	0,967757
Lummen	0,939763	0,959516
Maarkedal	0,939318	0,981998
Maaseik	0,912847	0,855457
Maasmechelen	1,018084	1,100585
Machelen	1,21138	0,63393
Maldegem	1,232376	1,033704
Malle	1,023301	0,897666
Mechelen	0,998919	1,060469
Meerhout	0,975404	1,115698
Meeuwen-Gruitrode	0,949999	1,148813
Meise	0,938294	0,910121
Melle	1,113298	1,056898

Pepingen	0,716023	0,818222
Pittem	0,946624	0,873377
Poperinge	2,23294	0,957594
Putte	1,032065	1,048768
Puurs	0,900055	1,16349
Ranst	0,920956	1,057657
Ravels	0,988745	0,985983
Retie	1,096763	0,480814
Riemst	1,128746	1,110196
Rijkevorsel	1,081422	0,980627
Roeselare	0,95057	0,91302
Ronse	0,928672	1,153208
Roosdaal	1,150692	1,033418
Rotselaar	1,055096	1,184999
Ruiselede	1,058717	1,003435
Rumst	0,894622	0,985532
Schelle	1,309539	1,361095
Scherpenheuvel-Zichem	0,736841	0,912071
Schilde	0,817205	0,882617
Schoten	0,986967	1,13963
Sint-Amands	1,289313	1,564726
Sint-Genesius-Rode	0,988051	1,007232
Sint-Gillis-Waas	0,982145	0,986526
Sint-Katelijne-Waver	0,68288	1,02305
Sint-Laureins	1,152039	0,966614
Sint-Lievens-Houtem	1,020031	0,889805
Sint-Martens-Latem	0,973424	0,971057
Sint-Niklaas	0,227945	0,74011
Sint-Pieters-Leeuw	1,174307	0,975926
Sint-Truiden	1,07304	1,003098
Spiere-Helkijn	1,018134	0,347415
Stabroek	0,946074	0,973385
Staden	1,003741	0,993856

Willebroek	0,961903	1,11961
Wingene	0,795181	1,336758
Wommelgem	1,054604	1,017862
Wortegem-Petegem	0,934752	0,97565
Wuustwezel	1,049252	1,171283
Zandhoven	0,997284	0,857079
Zaventem	0,951489	1,19729
Zedelgem	1,238475	1,157903
Zele	1,062029	0,857863
Zelzate	1,226094	1,186642
Zemst	0,787509	1,163542
Zingem	0,99036	0,965038
Zoersel	0,839903	1,040363
Zomergem	1,034708	1,0586
Zonhoven	0,960834	1,161038
Zonnebeke	1,131499	0,886349
Zottegem	0,884811	1,020779
Zoutleeuw	1,13524	1,074482
Zuilenkerke	1,001658	1,144031
Zulte	1,113317	1,070414
Zutendaal	0,860682	0,868842
Zwalm	0,947799	1,012763
Zwevegem	0,883698	1,188945
Zwijndrecht	0,951942	0,826843

11.4 VERHOUDING BELEIDSACTIES NIET GELINKT AAN RAPPORTERINGSCODE/ BELEIDSACTIES GELINKT AAN RAPPORTERINGSCODE 2017/2015. GECORRIGEERD VOOR INFLATIE.

Plaatsnaam	Sport	Jeugd
Aalst	2,169274	1,00826

Boom	1,125346	-0,78343
Boortmeerbeek	2,440067	
Borgloon	2,270631	
Bornem		2,432656
Borsbeek	0,609723	1,81175
Boutersem	1,143923	1,069805
Brakel	0,95836	1,044949
Brasschaat	1,35393	0,863058
Brecht	2,930918	1,417771
Bredene	1,185594	1,177265
Bree	1,850799	0,806769
Brugge	0,797443	0,962608
Buggenhout	1,183768	1,555424
Damme	0,904692	0,933802
De Haan	0,626803	1,067994
De Panne	0,988473	1,406186
De Pinte	1,432052	7,092504
Deerlijk		
Deinze	1,007126	1,062057
Denderleeuw	2,650934	76,32907
Dendermonde	0,868553	0,921187
Dentergem	1,36336	1,19414
Dessel	0,655844	0,894394
Destelbergen	2,145293	0,996517
Diepenbeek	0,8988	0,974898
Diest	1,105711	0,812196
Diksmuide	1,163273	1,023585
Dilbeek	1,276317	1,243689
Dilsen-Stokkem	0,818829	0,001351
Drogenbos		
Duffel	1,293976	0,498643
Edegem	1,06843	3,313061
Eeklo	0,874706	2,559441

Herne	0,787963	1,045261
Herselt	1,171021	1,503233
Herzele	0,372853	0,507585
Heusden-Zolder	1,195082	0,834869
Heuvelland	0,735104	1,066018
Hoegaarden	1,68349	3,478134
Hoeilaart	0,664277	0,872622
Hoeselt		
Holsbeek	0,840762	0,985595
Hooglede	1,252653	0,713982
Hoogstraten	3,133951	0,759889
Horebeke		
Houthalen-Helchteren	0,454714	0,254792
Houthulst	1,338091	0,913547
Hove	0,881854	1,189217
Huldenberg	1,039113	0,967466
Hulshout	1,036382	0,276195
Ichtegem	0,964509	1,351892
Ieper	1,146669	1,175334
Ingelmunster		
Izegem	1,629641	0,820644
Jabbeke	1,206167	0,648526
Kalmthout	1,940367	1,133685
Kampenhout	1,464905	1,159241
Kapelle-op-den-Bos	1,000465	1,147218
Kapellen	1,867876	1,146704
Kaprijke		
Kasterlee	0,77696	3,085705
Keerbergen	1,59441	0,860895
Kinrooi	0,781017	1,036622
Kluisbergen	0,628965	1,651149
Knesselare	1,261617	1,587169
Knokke-Heist	3,187946	6,951815

Lochristi	1,164319	10,23107
Lokeren	1,084197	
Lommel	0,927314	
Londerzeel	1,098835	0,49134
Lovendegem	0,671972	0,7283
Lubbeek	0,926063	0,800835
Lummen	0,90998	1,306478
Maarkedal	1,183748	1,151209
Maaseik	1,024729	4,328781
Maasmechelen	1,067395	0,87398
Machelen	1,254448	0,188202
Maldegem	31,69057	3,215721
Malle	1,018164	0,905804
Mechelen	0,94915	1,732062
Meerhout	0,797854	1,048201
Meeuwen-Gruitrode	1,363529	
Meise	1,231426	-0,02971
Melle	1,036058	1,077933
Menen	1,186656	1,307845
Merchtem	4,666958	1,157665
Merelbeke	2,384203	1,19982
Merksplas	0,946395	1,319648
Mesen		1,028038
Meulebeke		
Middelkerke	0,675507	0,632148
Moerbeke	1,873213	4,082473
Mol	0,728199	1,091183
Moorslede	1,102925	1,015369
Mortsel	0,479645	0,804902
Nazareth	0,989036	1,998105
Neerpelt	1,005321	0,251558
Nevele	1,970957	1,647382
Niel	1,548207	110,7615

Rumst	1,054268	1,336834
Schelle	1,473686	2,607724
Scherpenheuvel-Zichem		
Schilde		4,81818
Schoten	0,94025	1,053527
Sint-Amands	1,103332	0,63757
Sint-Genesius-Rode	1,025291	0,933884
Sint-Gillis-Waas	1,063973	1,251931
Sint-Katelijne-Waver	0,975877	0,748321
Sint-Laureins	1,329376	0,889248
Sint-Lievens-Houtem	0,914536	16,07518
Sint-Martens-Latem	1,115832	1,1229
Sint-Niklaas	0,259222	1,847147
Sint-Pieters-Leeuw	1,136786	1,159889
Sint-Truiden	1,115512	
Spiere-Helkijn		
Stabroek	0,987834	2,728412
Staden		
Steenokkerzeel	1,199354	5,399326
Stekene	0,919416	3,340806
Temse	1,145709	5,191294
Ternat	1,038652	0,616282
Tervuren	1,25431	1,230549
Tessenderlo	1,253244	0,113817
Tielt	0,827983	1,017145
Tielt-Winge		
Tienen	1,000538	58,00148
Tongeren	1,691763	
Torhout	2,719978	1,089389
Tremelo	1,99772	1,004154
Turnhout	0,747722	1,003648
Veurne	0,796372	1,063661
Vilvoorde	1,089722	0,012646

Zonnebeke		
Zottegem	0,758605	0,993188
Zoutleeuw	0,993061	0,943716
Zuilenkerke	1,030788	1,030788
Zulte	1,004957	1,206769
Zutendaal	1,241017	
Zwalm	1,086005	1,646669
Zwevegem	1,059958	1,306005
Zwijndrecht		

11.5 GESELECTEERDE ONAFHANKELIJKE VARIABELEN

Variabele	Databron
Financiële schuld	Type bestuur: AGB, Gemeentebestuur, OCMW, OCMW-vereniging, District Niveau 1: P.I Schulden Niveau 2: P.I.A Schulden op korte termijn, P.I.B Schulden op lange termijn Niveau 3: P.I.A.1 Schulden uit ruiltransacties, P.I.A.4 Schulden op lange termijn die binnen het jaar vervallen, P.I.B.1 Schulden op lange termijn uit ruiltransacties Niveau 4: P.I.A.1.b Financiële schulden, P.I.A.4 Schulden op lange termijn die binnen het jaar vervallen, P.I.B.1.b Financiële schulden Niveau 5: P.I.A.1.b Financiële schulden, P.I.A.4 Schulden op lange termijn die binnen het jaar vervallen, P.I.B.1.b Financiële schulden _dimension_aanleveringen: (Plaats Bestuur Boekjaar) _dimension_uitsplitsing: AR Niveau 1, AR Niveau 3 _metrics: CreditSaldo, Inwonersaantal
Inwonersaantal	Statbel
Aantal personeelsleden (VTE)	Statbel
Aantal minderjarigen	Statbel: Bevolking naar woonplaats, nationaliteit, burgerlijke staat, leeftijd en geslacht

11.6 EXTRA MATERIAAL ANALYSE TITEL 8.3.2: EVOLUTIE EXPLOITATIEBUDGETTEN EN -UITGAVEN 2014-2025

11.6.1 Analyse 2014-2019

Descriptieve statistieke

Cultuurbeleid					
Variabelen	N	Gem.	Sd.	Min.	Max.
Inwoners	1459	21739	35314	1037	525935
Investerings per capita	1408	24.79	55.59	-489.04	692.36
Afhankelijke	1459	.95	0.18	.32	1.85
Sportbeleid					
Variabelen	N	Gem.	Sd.	Min.	Max.
Inwoners	1461	21955	35793	2000	525935
Investerings per capita	1352	26.89	73.47	-358.17	1378.72
Afhankelijke	1461	.95	.24	.18	2.74
Jeugdbeleid					
Variabelen	N	Gem.	Sd.	Min.	Max.
Inwoners	1459	21875	35872	1037	525935
Investerings per capita	1108	6.26	14.07	-9.57	178.63
Afhankelijke	1459	.89	.21	.11	2.21

11.6.2 Analyse 2016-2025

Descriptieve statistieken

Cultuurbeleid					
Variabelen	N	Gem.	Sd.	Min.	Max.
Inwoners	587	22073	46.22	86	539708
Investerings per capita	583	31.34	55.59	-116.17	533.17
Afhankelijke	587	.05	0.02	.004	.15

Sportbeleid					
Variabelen	N	Gem.	Sd.	Min.	Max.
Inwoners	586	22250	36560	1052	539708
Investering per capita	575	32	44.13	-52.52	355.58
Afhankelijke	586	.04	0.02	.0009	.21

Jeugdbeleid					
Variabelen	N	Gem.	Sd.	Min.	Max.
Inwoners	586	22139	36555	1052	539708
Investerings per capita	535	7.52	14.28	.00	215.36
Afhankelijke	586	.001	0.004	.001	.03

Correlatie matrices

Cultuurbeleid				
Variabelen		(1)	(2)	(3)
Afhankelijke	(1)	1.0000		
Inwoners	(2)	.0938	1.0000	
Investerings per capita	(3)	-.0206	-.0106	1.0000

Sportbeleid				
Variabelen		(1)	(2)	(3)
Afhankelijke	(1)	1.0000		
Inwoners	(2)	.0938	1.0000	
Investerings per capita	(3)	-.0206	-.0106	1.0000

Jeugdbeleid				
Variabelen		(1)	(2)	(3)
Afhankelijke	(1)	1.0000		
Inwoners	(2)	.0938	1.0000	
Investerings per capita	(3)	-.0206	-.0106	1.0000

11.7 EXTRA MATERIAAL ANALYSE TITEL 8.5.2: IMPACT POLITIEKE VERANDERING OP UITGAVEN BELEIDSVELDEN (2014-2025)

11.7.1 Selectie beleidsvelden

Beleidsveld	Exploitatie-uitgaven hebben betrekking op
Sport	▪ Sport
Jeugd	▪ Jeugd
Cultuur	▪ Culturele instituties. ▪ Evenementen; ▪ Erfgoed; ▪ Andere culturele aspecten.
Mobiliteit	▪ Wegen; ▪ Openbaar vervoer; ▪ Parkeren; ▪ Andere mobiliteitsaspecten.
Milieu	▪ Afval en materialenbeheer; ▪ Waterbeheer; ▪ Vermindering milieuvervuiling; ▪ Beschermen biodiversiteit, landschappen en bodem; ▪ Klimaat en energie; ▪ Andere aspecten bescherming milieu.
Veiligheid	▪ Politie; ▪ Brandweer; ▪ Andere hulpdiensten; ▪ Andere aspecten publieke orde en veiligheid.
Werkgelegenheid	▪ Handel; ▪ Industrie; ▪ Toerisme; ▪ Landbouw, tuinbouw en bosbouw; ▪ Visserij; ▪ Tewerkstelling; ▪ Andere werk-gerelateerde aspecten.
Huisvesting	▪ Huisvesting

Ruimtelijke ordening	▪ Ruimtelijke ordening; ▪ Gebiedsontwikkeling; ▪ Water, elektriciteit en gasvoorziening; ▪ Communicatiefaciliteiten; ▪ Straatverlichting; ▪ Groene ruimte; ▪ Andere nutsvoorzieningen.
Onderwijs	▪ Eerstegraad en tweedegraads onderwijs; ▪ Deeltijds kunstonderwijs; ▪ Hoger en volwassenonderwijs; ▪ Ondersteunende diensten voor onderwijs; ▪ Algemeen onderwijsbeleid.
Zorg en welzijn	▪ Sociaal beleid; ▪ Ziekte en beperkingen; ▪ Werkloosheid; ▪ Sociale huisvesting; ▪ Familie en kinderen; ▪ Ouderen; ▪ Openbare gezondheidszorg; ▪ Begraafplaatsen, crematoria en uitvaartdiensten.
Algemeen bestuur	▪ Politieke organen; ▪ Algemene diensten (e.g. fiscale en financiële diensten, personeel); ▪ Administratieve diensten; ▪ Internationale samenwerking; ▪ Buitenlandse hulp; ▪ Decentralisatie in de stad; ▪ Overige management aspecten.
Algemene financiering	▪ Transfers tussen bestuurlijke niveaus; ▪ Fiscale zaken; ▪ Financiële zaken; ▪ Transfers m.b.t. publieke schuld; ▪ Erfgoed zonder sociaal doel; ▪ Overige aspecten van algemene financiering.

11.7.2 Correlatie matrix

Onderstaande tabel toont de correlatie matrix voor het beleidsveld sport. Aangezien dezelfde variabelen zijn gebruikt in alle modellen en correlaties zeer vergelijkbaar zijn geven we enkel de correlatie matrix voor het beleidsveld sport.

Variabelen		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Afhankelijke	(1)	1.000	-.025	.107	.054	-.017	.078	-.019	-.011	-.008	-.001
Inwoners	(2)	-.025	1.000	-.069	.009	.169	-.076	.172	.004	.074	.267
Investering	(3)	.107	-.069	1.000	.020	-.011	.042	-.002	-.041	-.030	-.084
Tijdsdummy	(4)	.054	.009	.020	1.000	-.080	-.106	.192	-.024	-.131	.199
NVA	(5)	-.017	.169	-.011	-.080	1.000	.020	.257	-.018	-.018	.319
CDV	(6)	.078	-.076	.042	-.106	.060	1.000	-.045	-.051	.028	-.071
Groen	(7)	-.019	.172	-.002	.192	.257	-.045	1.000	-.030	.099	.183
VLD	(8)	-.011	.004	-.041	-.237	-.018	-.051	-.030	1.000	.003	-.061
SPA	(9)	-.008	.074	-.030	-.131	-.018	.028	.099	.003	1.000	.039
VlaBelang	(10)	-.001	.267	-.084	.199	.319	-.071	.183	-.061	.039	1.000

11.8 INTERVIEWPROTOCOL

- Goed bezig zijn binnen het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid, wat betekent dat voor jullie?
⇒ Hoe zou je de rol van het lokaal bestuur/ het kabinet/ de jeugd/sportdienst omschrijven binnen het lokaal beleid?
- Wat houdt het 'regisseren' van het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid in? / Welke kerntaken heeft een regisseur? (componenten Pröpper: -Overzicht over de situatie; -verantwoording over het geheel afleggen, -gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten, -organiseren van samenwerking).
- Nemen jullie de taak op als regisseur? Waarom wel/niet? Zien jullie jezelf als regisseur?
- Wat zijn de voornaamste uitdagingen waarmee jullie als regisseur van het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid worden geconfronteerd? (mogelijke barrières: financiële middelen, personeel, capaciteiten, bovenlokale problematieken, intergemeentelijke samenwerking, sectorfinanciering, regulering, vertrouwen tussen lokaal bestuur en lokale actoren/Vlaamse overheid, bestuurskracht...)
⇒ Is de keuzevrijheid/ autonomie die jullie genieten ruim genoeg?

- ⇒ Financieel plaatje, is het evident om dat elk jaar opnieuw rond te krijgen? Vorige legislatuur was er ook de verplichting om een meerjarenplanning en bijhorende begroting in evenwicht in te dienen, heeft dit geresulteerd in besparingen?
 - ⇒ Projectsubsidies, zetten jullie daarop in? Waarom wel/niet? Wat zijn de voor- en nadelen aan zo'n projectsubsidies?
 - ⇒ Is er frequent contact of samenwerking tussen diensten/kabinetten? Wat is het belang hiervan?
 - ⇒ Indien bekend politiek figuur in lokaal bestuur: Is het een voordeel om zo'n politiek figuur in het stads/gemeentebestuur te hebben? (qua connecties, informatie, kennis, links naar andere politieke niveaus...)
 - ⇒ Bovenlokale/intergemeentelijke samenwerkingsverbanden: zijn jullie hierin betrokken? Waarom wel/niet?
 - ⇒ Ervaren jullie als beleidsveld voldoende politiek gewicht t.o.v. andere beleidsvelden (bijv. ruimtelijke ordening, infrastructuur, preventie en veiligheid...) om middelen te verkrijgen en vast te houden?
 - ⇒ Heeft het aantal inwoners/armoedegraad/vergrijzing/steun of mening van bevolking voor een initiatief... een invloed op de beleidskeuzen die jullie maken?
5. Wat is autonomie? / Wat houdt het in om autonoom te kunnen handelen? Enerzijds autonoom ten opzichte van eigen lokaal bestuur, anderzijds autonoom ten opzichte van Vlaanderen (Sport Vlaanderen, Wonen Vlaanderen, Departement Jeugd...) (denk aan beleidsautonomie (doelgroepen afbakenen, beleidsinstrumenten kiezen, activiteiten prioriteren) en financieel management autonomie (budgetten verschuiven overheen jaren, middelen verschuiven overheen budgetten, personeels- en werkingskosten en investeringen).
- ⇒ Is het noodzakelijk om autonoom te kunnen handelen?
6. In 2014: planlastendecreet en BBC: hoe hebben jullie deze veranderingen ervaren?
- ⇒ Wat heeft dit concreet in de praktijk veranderd voor jullie? (buiten de andere manier van ingeven uitgaven en inkomsten om)
 - ⇒ Verplicht jeugd/sportbeleidsplan is hierdoor weggefallen. Wat voor impact heeft dat gehad?
7. De volgende verandering vond in 2016 plaats, toen zijn heeft de Vlaamse overheid ervoor geopteerd om de geoormerkte sectorale doelsubsidies over te hevelen naar het gemeentefonds.
- ⇒ Wat voor impact heeft dit gehad op het lokaal jeugd/sport/sociale huisvestingsbeleid? (Hebben jullie als bestuur budgetten verschoven overheen beleidsvelden of beleidsdoelstellingen?)

- ⇒ Houden jullie nog vast aan de Vlaamse beleidsprioriteiten?
 (sport: subsidiëring sportclubs, professionalisering sportclubs met nadruk op kwaliteitsvolle lesgevers, stimulering levenslange en toegankelijke sportparticipatie, sportkansen voor kansarme personen)
 (jeugd: ondersteuning en stimulering jeugdwerk, stimuleren van participatie in jeugdwerk van kinderen en jeugd met minder kansen, beleidsaandacht voor jeugdcultuur verhogen)

- ⇒ Is er bij deze verandering bewust stil gestaan, of wat het eerder een kwestie van de natuurlijke voortgang van het meerjarenplan en het beleid?

- ⇒ Deze verandering vond plaats midden in de legislatuur. Wat voor impact verwachten jullie dat deze overheveling zal hebben op het beleid in de volgende legislatuur?
 (Verwachten jullie dat budgetten gaan verschoven worden overheen beleidsvelden en/of doelstellingen?)

8. Formeel is er door de overheveling van de geoormerkte subsidies naar de basisfinanciering heel wat sturing vanuit Vlaanderen weggevallen. Ervaren jullie dit ook zo in de praktijk? Ervaren jullie meer autonomie?

- ⇒ Is dit een wenselijke verandering, was er de nood aan meer autonomie?
- ⇒ Wat zijn de voordelen van meer autonomie, zijn er ook nadelen?

9. Om sport/jeugd activiteiten of initiatieven/ sociale huisvesting aan te kunnen bieden aan de burger moeten jullie als lokaal bestuur best vaak samenwerken met andere (boven-) lokale actoren. Hoe verloopt deze samenwerking? **Kunnen/willen/mogen**

- ⇒ Met wat voor moeilijkheden worden jullie hierin geconfronteerd? Wat bemoeilijkt deze samenwerking?
- ⇒ Zijn lokale actoren altijd even bereid om samen te werken?
- ⇒ Lokale actoren zijn niet enkel onderhevig aan sturing en regulering vanuit het lokaal bestuur, maar ook vanuit Vlaanderen (via Sport Vlaanderen, Wonen Vlaanderen, Jeugd?). Wat voor impact heeft dit op jullie samenwerking met deze lokale actoren?
- ⇒ Als lokaal bestuur hebben jullie een lokaal subsidie-reglement waarin het lokaal subsidiekader voor sport of jeugdwerk wordt uiteengezet. Sinds wanneer hebben jullie dit reglement? Hoe hebben jullie dit opgesteld? (naar een voorbeelddocument van Vlaanderen of de provincie? Waarom wel/waarom niet?) Komt dit reglement altijd overeen met de reguleringen vanuit Vlaanderen? Op welke punten zijn er verschilpunten/gelijkenissen?

⇒ Hoe belangrijk is het subsidiereglement voor jullie als beleidsinstrument?

Welke andere instrumenten zijn belangrijk? (beleidsinstrumenten zijn zaken waarmee je ervoor kan zorgen dat de partner mee in de lijn van de beleidsdoelstellingen komt te staan en waarmee je deze persoon kan stimuleren om deze doelstellingen ook na te streven of straffen als dit niet gebeurt).

11.9 INTERVIEWCITATEN

11.9.1 Gepercipieerde autonomie

Citaat 1

Het geeft u veel meer ruimte om uw eigen beleidsinzichten zoals vastgelegd in de bestuursovereenkomst, om die te gaan implementeren (grootstad, jeugd, 17 juli 2018).

Citaat 2

Maar in beleidskeuzen zijn we nu beleidskeuze vrij he, we leggen de accenten waar we zelf denken dat ze, ik denk dat dat wel beter is, dat je als eigen stad kan zeggen van we hebben meer nood om een accent te leggen in jeugdbeleid daar, dat we niet gebonden zijn aan wat ze in Vlaanderen zeggen waar we op moeten werken (kustgemeente, jeugd, 26 maart 2018).

Citaat 3

Ja ik vind wel dat er veel veranderd is in die zin dat we vroeger als lokaal bestuur toch meer in een keurslijf zaten en dat de Vlaamse overheid toen subsidies toekende aan de lokale besturen en dat zij bepaalden op welke manier we die subsidies konden gebruiken, en het gebruik van die subsidies moesten we dus ook echt verantwoorden waardoor je dus eigenlijk heel weinig beleidsvrijheid had, alé de beleidsplannen die we toen hebben opgemaakt moesten ook goedgekeurd worden, eeuuhm goh ik herinner me, ik denk een ... in jaren uitgedrukt wordt het moeilijk, maar alé ik weet wel dat er dan iemand van de Vlaamse overheid ook langst kwam en dat we daar dan ook een gesprek over hadden en opmerkingen over kregen van ja is dit wel goed, is dat wel goed. Dus dan vind ik dat sinds 2016 dat het echt wel heel fel veranderd is door het feit dat je die middelen gewoon via het gemeentefonds hebt (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, jeugd, 17 mei 2018).

Citaat 4

Maar ik vond toen, ook al maakte die maar voor 5 of 10% deel uit van het totaalbudget sport, toch vond ik dat de regels te stringent waren. Het decreet en het uitvoeringsbesluit was gewoon... een draak (regionale stad, sport, 21 augustus 2018).

Citaat 5

Ik denk dat het nu beter is om integraal te werken dan ... het vroegere... Dat je vroeger meer gestuurd werd van bovenaf, nu is het makkelijker om... Als de gemeente zegt: we gaan iets doen rond vereenzaming, ja dan kan jij gewoon jeugd aansluiten zonder vast te hangen aan andere prioriteiten (residentiële randgemeente met hoge inkomens, jeugd, 6 augustus 2018).`

Citaat 6

Toen moest zoveel % naar die doelgroep, zoveel % naar die doelgroep... En dat vind ik een beetje gemeentelijk afhankelijk. Dus dat vond ik dikwijls wel moeilijk dat er zoveel EUR of % naar g-sport moest gaan, terwijl dat bij ons vooral regionaal gebeurde. We moesten dat toch lokaal zelf gaan doen, en bij een grote gemeente was dat best ook een groot bedrag. En dat was zo... de verdeling van die budgetten was niet conform de verdeling van onze doelgroepen binnen de gemeente. Dus dat was een lastige eigenlijk. Dat is nu een voordeel dat we dat zelf kunnen doen. En ook in de subsidie reglementen hebben we nu ook meer vrijheid om er iets in te steken of uit te laten wat we zelf willen (residentiële randgemeente met hoge inkomens, sport, 30 augustus 2018).

Citaat 7

Ja... Ik denk dat in het begin niet iedereen mee was met het verhaal. Men ging uit van de middelen zijn er nog, dus we moeten dat nog altijd zoals vroeger toepassen. Terwijl dat die regelgeving helemaal anders was. (...) Voor sommige is dat nog altijd niet duidelijk van... Ja, hoe moeten we daar nu net mee omgaan? Of wat moeten we verantwoorden? Wat niet? Dus dat is nog altijd een grijze zone (regionale stad, jeugd, 9 augustus 2018).

11.9.2 Gebruik formele autonomie

Citaat 1

Ja, we hebben die wel aangepast, niet in grote ... geen grote veranderingen, maar er zijn wel dingen in aangepast, ja. (...) Dan gaat het meer over, ja er was een

verdeling van kwantiteit en kwaliteit. En die verdeling is veranderd. (...) Er zijn ook heel goede trainers die geen diploma hebben. Daar zijn we van overtuigd. Dus we hebben het aantal uren gegeven training enz. laten meetellen (residentiële randgemeente met hoge inkomens, sport, 30 augustus 2018) .

Citaat 2

We hebben een aantal ad hoc subsidies, of subsidies die boven op de werkingssubsidies kwamen, allemaal afgeschaft en we hebben er eigenlijk één grote pot van gemaakt waar verenigingen gebruik van kunnen maken. Daardoor hebben ze eigenlijk de garantie om met een minimum aan administratie een maximum aan middelen te krijgen (grootstad, jeugd, 17 juli 2018) .

11.9.3 Geen gebruik formele autonomie

Citaat 1

Het is niet dat we dat zien verschuiven... vanaf dat in het gemeentefonds gekomen is, dat ze dat op andere dingen gingen inzetten. De enige besparing die we gekend hebben is puur personeel (sterk verstedelijkte gemeente met lage inkomens, jeugd, 27 augustus 2018).

Citaat 2

R: Ik denk niet dat dat de bedoeling is. Ik kan natuurlijk niet in een glazen bol kijken hè wat er volgend jaar gaat gebeuren, maar ik denk dat hetgeen dat nu van toepassing is, dat dat een goed voorbeeld is van hoe het moet en ik denk niet dat daar veel aan gewijzigd wordt. Dat is niet de bedoeling.

I: Neen. Neen. Dus houden jullie nog vast aan die beleidsprioriteiten die vroeger gelden?

R: Ik denk dat dat een goede leidraad is, waarom zouden... we daarvan afstappen? (...) Het zou me verwonderen moesten ze ineens... veranderen en herstructureren enz., ze hebben een mooi voorbeeld van hoe het was. Eeuuhm... en ze kunnen verder werken hè. (...) Het zou me toch sterk verwonderen moest men daarin beginnen rommelen.

I: En waarom zou u dat verwonderen? Louter omdat het goed werkt?

R: Ja.

I: Ja. Dat het een goede werking geeft.

R: En zeker wat sport betreft. Dat draait goed (sterk verstedelijkte gemeente met lage inkomens, sport, 31 augustus 2018).

Citaat 3

R: Wij hebben daarbij stilgestaan hè, zeker weten. En ons ook een beetje zorgen overgemaakt van tevoren.

I: In welke zin?

R: Ja, goh... Wat gaat dat geven hè? Alé... Als het beleid... Als het beleid andere keuzes maakt en in één keer zegt: ja, dat is niet meer gebonden dat budget en gaan dat aan iets anders besteden en doen in plaats van ik zeg maar iets, 100.000 doen we 75.000, ja dan staan we daar wel mooi hè. (...) Maar dat is hier niet gebeurd. (...) Ik heb gewoon mijn budgetten gehouden wat ik altijd had. (...) Eeuuhm en ik... Alé, zeker het beleid dat ik hier ken is het ook iets dat door ons beleid gedragen wordt om niet in een keer te zeggen: ja, hup... 50 van jeugd naar eeuuhm... wegwerken ofzo (verstedelijkte plattelandsgemeente met industriële activiteit en demografische groei, jeugd, 20 augustus 2018).

Citaat 4

R: Wij hebben niet heel veel veranderd hoor. (...) Alé neen, dat vind ik niet.

I: Maar er is wel meer tijd of vrijheid om te zeggen: als er al eens iets zich voordoet...

R: Vooral omdat die jeugdbeleidsplannen weg zijn en die verantwoording en oh... Dat vond ik toch zo. (...) Oh... Daar stak je zoveel tijd in. Maar ja die oormerking... Wij zullen wel eens een paar projecten gedaan hebben toen die er anders misschien niet van gekomen. (...) waren, maar over het algemeen hebben wij... Wij zijn niet gedraaid 180° hoor. Verre van (verstedelijkte plattelandsgemeente met industriële activiteit en demografische groei, jeugd, 20 augustus 2018).

Citaat 5

R1: Goh weinig... Alé, het was een financieel-technische ingreep. Op dat moment was het heel even stress om te zien van... Omdat het ook voor de administratie onduidelijk was: hoe zit dat? Maar er was heel snel de boodschap van: er is een hele analyse gebeurd, we weten waaraan die middelen gekoppeld zijn, onder welke doelstellingen dat zit... (...) En dat is een voordeel, je moet geen schrik hebben, als je eronder zit, blijf je eronder. Als je een meerjarenplanning hebt voor zes jaar, (...) dan mag je... Alé... Dan mag je gerust zijn dat de middelen die voorzien zijn, blijven voorzien. Er is op geen enkele manier, in geen enkel beleidsdomein aanleiding geweest naar grote verschuivingen of het kapen van het geld. (...) Absoluut niet. Dus eeuuhm... Ik denk dat dat politiek ook... Alé... niet bespreekbaar was geweest, tenzij er bepaalde noden waren geweest. Het is duidelijk dat...

R2: Nee, neen... Het lag vast hè. Het lag gewoon vast (grootstad, jeugd, 17 juli 2018).

Citaat 6

R2: Omdat uw meerjarenplan vastlag. Je bent daarmee begonnen op een moment dat die subsidies nog wel bestonden. Dus ik denk dat in vele gemeenten weinig is veranderd.

R1: Het zal pas de volgende legislatuur zijn...

R2: Maar dan nog, een gemeente is redelijk inert wat dat betreft. Om zo ineens het roer volledig om te gooien, van vanaf nu doen we niks meer voor jeugd, dat zie ik in weinig gemeenten gebeuren.

R1: De verderzetting van het beleid...

R2: Ja, meestal, 80% is gewoon verderzetting. Ook al heb je een volledig nieuw college, iets wat bij ons het geval was. Ja, er is een... een continuïteit ... gegarandeerd, hoe dan ook. Zelfs met een politieke omzwaai. Dat is misschien niet leuk om te horen, als je denkt van: ik ga dat allemaal hier veranderen. (...) Omdat... 9 kansen op 10 zijn de dingen die gebeuren wel goed. Toch? Alé... En je wil andere accenten leggen. (...) Soms kan dat een impact hebben, een nieuwe ploeg die het roer willen omgooien. Hetzelfde rond cultuur en heel het verhaal rond de bibliotheek... eeuuhm... maar ... dat is allemaal met een korrel zout te nemen denk ik. Omdat ja... ik zeg het ... de... er is een zekere inertie in een gemeentebestuur. Dus ik zie niet de dingen ineens een hele andere weg nemen (agglomeratiegemeente met tertiaire activiteit, jeugd, 12 juli 2018).

11.9.4 Stok achter de deur sectoraal meerjarenplan

Citaat 1

De stok achter de deur is weg. We waren verplicht om uw participatietraject uit te stippelen, te zeggen wat je ging doen of wat je uiteindelijk gerealiseerd had. Dat zat allemaal in uw jeugdbeleidsplan. Dat was de stok achter de deur (agglomeratiegemeente met tertiaire activiteit, jeugd, 12 juli 2018).

Citaat 2

Ik heb nogal een vrij sterke schepen, die ook schepen van financiën geweest is. Dus die heeft wel wat kaas gegeten. Heeft jeugd gehad. Die heeft al heel veel dingen... (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, sport, 12 april 2018).

Citaat 3

R: Wij hebben een sterke schepen en die zorgt er wel voor dat eeuhm... Dat wij een aantal dingen kunnen doen, dat.... wij ook niet afgetroefd worden in bepaalde dossiers.

I: En wat maakt die schepen zo sterk?

R: Dat die binnen de juiste politieke fractie zit, dat die nog andere bevoegdheden heeft die er wel toe doen. Alé, zoals wonen, of De sterkere economische sectoren en dan... jeugd gebruikt, als ... soort van kers op de staart. Voor haar is dat aangenaam, omdat er nooit heel veel grote discussies eeuhm zijn waar ze ... heel veel meer naar buiten kan komen. (...) Voor haar is dat interessant maar ook omdat zij een sterke positie heeft binnen het college of het beleid, eeuhm... ja... kunnen wij makkelijker [laten] verdedigen. (...) maar ... naar... naar politiek toe ... is dat altijd, blijft het een uitdaging om zich met ... om die jongeren te bekommeren. (...) Dat dat geen groep is... die ze ...eeuhm uit het oog verliezen of omdat ja, voor hen is dat ... vaak niet zo heel interessant, omdat daar is geen kiezers... (...) Ze moeten zich daar niet echt om bekommeren, en toch... Dat zijn... dat zijn burgers of hun kiezers van morgen. (...) Dus daar moeten wij hen constant aan doen herinneren: hou daar rekening mee en voorzie voldoende middelen om eeuhm... het jeugdwerk op een goede manier met die jongeren bezig te laten zijn. (...) Laten voelen van: die gasten [jongeren] zijn goed bezig, hou daar rekening mee en faciliteer die. En eeuhm... kijk ze niet altijd op de vingers, je moet het grotere plaatje zien. (...) En ook vanuit Vlaanderen dan de sectorale beleidsplannen die dan op een bepaald moment zijn gestopt en waar niets in de plaats is gekomen. Waar wij dachten van: oei, dat is voor ons wel plezant, we moeten geen jaarplan meer maken, maar dat je dan na een tijdje zegt, van ja: het is wel ambetant dat die jaarplannen er niet meer zijn, want nu beginnen we zowat te freewheelen en is het voor iedereen niet echt duidelijk. Daar moeten we nu zelf terug gaan invoeren. Ja, en ... De meerjarenplanning heeft daar niet echt een antwoord op gegeven. Dus dat is voor ons eigenlijk nog altijd, een stuk moeilijk om onze missie, visie en onze doelstellingen om dat daardoor te krijgen. Daar zijn we ... Voor een stuk aan ons lot overgelaten. Maar ik zeg niet dat die beleidsplannen, sectorale beleidsplannen vroeger zoveel beter waren. Het was vaak een doekje voor het bloeden. Dat stond op papier, maar ... En dat was het dan. Maar je hebt wel ergens een houvast. Zeker naar uw beleid toe, van kijk je bent ermee akkoord gegaan, dus eeuhm een aantal dingen moeten hier uitgevoerd worden. Ja, dat is er niet meer (regionale stad, jeugd, 9 augustus 2018).

Citaat 4

Eeuhm om anderen te overtuigen. En... en er op die manier voor te zorgen dat hun projecten kunnen doorgaan. Eeuhm... ook dat [de schepen] het volledige plaatje snapt, en als er vragen zijn niet dichtklapt, maar kan antwoorden. (...) Ja, dat je het college ook wel meehebt, dat [het schepencollege] sport-minded is. Dat is ook elke keer wat afwachten. (...) En dan is een goede schepen echt wel van belang, iemand die veel (...) gewicht in de schaal kan leggen. (...) Het sportbeleidsplan had zijn voordelen dat wat je op de lange termijn plande, dat je dat na een paar jaar boven water kon halen en zeggen van: vergeet niet, want dat moet ook nog gebeuren. Dat is een beetje weg, de druk naar de politiek toe om dat toch nog uit te voeren is weg, en dat vind ik spijtig. (...) Nu kunnen ze na zoveel jaar gemakkelijker zeggen van: ah, we gaan dat toch niet doen, want we gaan dat geld in iets van pff... cultuur of wegenwerking of zo steken, terwijl toen hadden we zoiets van: ja neen, dat moet... (...) Dus als je dan een schepen hebt die toch op zijn strepen staat, en niet meegaat in die verhalen.... Maar dan heb je al een hele sterke schepen nodig! (residentiële randgemeente met hoge inkomens, sport, 30 augustus 2018).

11.9.5 Beleidsdruk informele centrale controle

Citaat 1

Dat maakt dat de verwachtingen vanuit zijn kabinet of burgemeester vaak ook hoog zijn en dat we wel druk voelen om aan een aantal verwachtingen te voldoen. Dat we een aantal zaken soms in onze bak geschoven krijgen. (...) Die we dan moeten bijbrengen. (...) Dus op dat vlak heeft hij... Maar de verwachtingen worden dan wel een pak hoger (regionale stad, 9 augustus 2018).

Citaat 2

Ik denk dat dat niet te onderschatten is. De burgemeester enerzijds, maar de connecties anderzijds. Onze burgemeester is zeer gekend en heeft ook bepaalde contacten. Maar ook in het verleden waren er ook andere personen die ook die contacten hadden. Dus ik denk, en we hebben dat altijd wel gemerkt, dat dat bepaalde deuren opent. En dat is een enorm voordeel natuurlijk, zo kan je... Dat creëert ook mogelijkheden om extra middelen vanuit een bovenlokale context naar hier te halen. Net omdat die contacten er zijn... En ja... meer middelen,

geeft meer mogelijkheden. (...) Dus ik ben mij er zeer van bewust, dat dat belangrijk is (regionale stad, sport, 21 augustus 2018).

Citaat 3

Als we ... extra hulp nodig hebben, of als een dossier willen laten verdedigen, dan doet hij [verwijst naar burgemeester die ook politiek actief is op het Vlaamse niveau] dat ook; Hij neemt dat mee. Hij zit binnen de juiste politieke fractie, dus als we naar jeugd toe op Vlaams niveau iets gedaan willen krijgen, pakt die een telefoon en belt die... en die legt dat even uit en de volgende week mag je daarnaartoe om ons dossier te gaan verdedigen (regionale stad, jeugd, 9 augustus 2018).

11.9.6 Horizontale beleidsdruk

Citaat 1

Hij [de schepen] heeft het subsidiereglement ... Was dus aan vernieuwing toe. Dat was al een aantal jaren, maar de sportraad wou dat ook wel, maar ja... Gezien de voordelen die voor sommige clubs daaraan vasthingen, werd dat toch wel op de lange baan geschoven. (...) Dus die neiging om dat te veranderen was niet zo groot. Maar nu gaat het er toch doorkomen. Dus wij hebben nu al twee vergaderingen gehad en de schepen heeft dat helemaal omgedraaid. Dat was wel, ik zal niet zeggen een bom die inviel, maar dat was toch wel... Ik zag toch wel dat sommige mensen fel vershoten en direct wisten van, oei dat gaat hier niet in ons voordeel zijn. (...) Ik [had] toch zo het gevoel zo van, dat zit hier toch niet echt meer goed. En sommige clubs, of sommige leden van de sportraad, hadden daar ook hun bedenkingen bij. Het reglement is niet meer up-to-date. Maar sommige wouden dat dan toch behouden. En diegene die daar een slecht gevoel bij hadden, die hadden al gezegd, oké de nieuwe generatie moet het dan maar doen. Wij stappen eruit. Doen jullie het dan maar. En dan is het eigenlijk niet veranderd. (...) Ik vind dat dan toch, als je naar uw schepen stapt, dan kan die daar zelf over nadenken. Die doet daarmee wat die wilt, dat is natuurlijk een gewaagd ding van in een verkiezingsjaar daar nog mee af te komen (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, sport, 12 april 2018).

Citaat 2

Ja nee, in ons eerste beleidsplan hadden wij ook topsport he, [onze gemeente] en topsport hoe ga je dat verenigen? En wij wilden daar ook wel initiatieven naar

nemen, maar dat is eigenlijk niet gelukt, ten eerste omdat ik er te weinig prioriteit aan heb gegeven en ten tweede ook omdat verenigingen bang waren om jeugd te verliezen (woongemeente in de stadsrand, sport, 11 april 2018).

Citaat 3

I: En natuurlijk, de volgende legislatuur, je weet nu nog van waar die middelen vandaan komen he, je weet nog van zoveel hebben wij voor sport gekregen, voor jeugd, voor cultuur, vanaf dat daar een legislatuur is overgegaan hebde die afkomst ook ni meer he en wordt dat gewoon een pot geld dat ge moet verdelen.

R: Ja maar dan hebde de clubs he, de clubs nu die zeggen van ja dees jaar krijgen we 5000 euro en volgend jaar nog maar 4000, dan gaan die volgend jaar zeggen van waar is mijn 5000 euro gebleven? Daar zullen, alé die zullen als eerste wel zeggen van hoe zit dat met de centjes, dus de controle van de clubs uit die zal er wel zijn denk ik (landelijke en agrarische gemeente met industriële activiteit, sport, 23 mei 2018).

11.9.7 Bottom-up beleidsdruk

Citaat 1

Ik vind één van de moeilijkheden, of een uitdaging, is van jongeren een plaats te kunnen geven in de maatschappij. Waarbij de maatschappij dat ook aanvaard. Het is hoe langer hoe meer zien mensen jongeren als probleem, als een vorm van overlast. En eeuhm, dat kan dan gaan van heel de problematiek van jeugthuizen en fuifzalen van oei we hebben dat liever niet in onze buurt, die jongeren die ergens blijven rondhangen, ziet men ook direct als een probleem. Zeven gepensioneerde vrouwtjes die op een bank zitten is geen probleem, maar als dat zeven jongeren zijn, die op een andere manier misschien op die bank zitten, is dan wel een probleem, terwijl er misschien geen verschil is tussen, alé een speeltuintje in een wijk aanleggen is soms al een probleem hé, je hebt ouders die vragen van ah tof een speeltuintje, en je hebt anderen die dat zeggen van ja voor mij hoeft dat niet, want je gaat jongeren hebben die een brommerke gaan kopen en drank en drugs en aleja dat is moeilijk (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, jeugd, 17 mei 2018).

Citaat 2

Tja, omdat ik van mening ben, en ook mijn schepen denk ik, dat wij als gemeentebestuur er zijn voor de burgers. Dat is in mijn beleving de essentie van wat een gemeentebestuur behoort te doen. Ervoor zorgen dat de burgers in uw dorp... Ja, het gevoel hebben dat ze... graag in een dorp wonen en dat alles wat er maar kan zijn binnen de grenzen van het mogelijke, dat dat ervoor wordt gedaan. Dat de burger... ja, tevreden is (verstedelijkte plattelandsgemeente met industriële activiteit en demografische groei, jeugd, 20 augustus 2018).

Citaat 3

Als lokale bestuurder is het heel moeilijk om te zeggen van: "Oh weet je we gaan hier de judo dicht doen en we gaan nu naar [een andere gemeente], en de volleybal gaat naar [nog een andere gemeente]", want dan, alé uiteindelijk als bestuurder wordt ge daer een beetje op afgerekend en dat zal bij velen in het achterhoofd zitten van: "Oh we moeten zien wat dat we doen." Want aleja de mensen rijden toch het liefst met hun auto binnen in de sportclub om dan rechtstreeks in de kleedkamer uit te stappen hé. Dat overstijgt volgens mij het lokale. (...) Ik vind da je daar als lokale bestuurder eigenlijk onvoldoende mee kunt doen. Aléja ik denk dat lokaal er andere noden zijn, maar dat men dat dan dikwijls overkoepelend zet en daar aléja, ook bovengemeentelijk bij. Ja je moet u aan de gemeente, of je moet uzelf ook kunnen overtuigen om te investeren in iets wat niet in uw eigen gemeente valt. Dat is, awel ja, dat is als bestuurder wel, dat is moeilijk. Want je kan wel denken van ja je moet overkoepelend, je moet bovenlokaal denken en clubs samenvoegen en samen werken en dit en dat, maar ja de financiering... Als je een deel van de financiering moet dragen, dan moet je toch denken aan de mensen van uw eigen dorp hé. En dat is wel een moeilijke. (...) Dat ik geld ga moeten vragen voor iets da niet [hier] is. Hé want dan zeggen ze van: "Ah ja en waar ga je dat dan zetten?" Nee, dat is ook voor de eigen mensen en dingen hé. Die kijk is er nog niet en dat moeten we overstijgen, maar ja dan zijn we weer een legislatuur verder. (...) Hé want ik [schepen sport] merk nu wel dat hoe dichter de verkiezingen komen, dat je toch wel als politieker nen keer achteruit kijkt en denk van oké, wat hebben we nu eigenlijk dit jaar allemaal gedaan. Ja dan begint het wel; het gevoel zo van heb ik iets gedaan wat een andere niet heeft gedaan? En ja nu begint dat wel wat, wat ik nooit gehad heb, maar nu begint dat toch wel, als ik eerlijk ben, een beetje op te spelen. Van oké wat hebben we gedaan en wat voor een rapport gaan we aan de kiezer geven? (landelijke en agrarische gemeente met industriële activiteit, sport, 23 mei 2018).

Citaat 4

Als ik vragen krijg van burgers probeer ik daar gehoor aan te geven, [maar] dat gaat niet altijd, want ja, jongeren willen fuiven en mensen willen slapen (verstedelijkte plattelandsgemeente met industriële activiteit en demografische groei, jeugd, 20 augustus 2018).

11.9.8 Beperkte middelen

Citaat 1

R1: Ik heb alle keuzevrijheid binnen de beperkte middelen dat er zijn.

R2: Voor ons is dat juist hetzelfde hé. Ik voel mij ook zeker enorm vrij, maar je zit natuurlijk ook nog altijd met je financieel plaatje waar je niet buiten kan he. Maar ik heb zeker niet het gevoel dat er zaken zijn van dat mag niet en dit en dat (kustgemeente, jeugd, 26 maart 2018).

Citaat 2

Ja, en we kunnen heel creatief zijn hé en eigenlijk is dat ook wel een keer leuk dat je daartoe gedwongen bent (lacht), maar af en toe is het wel een keer het mes op de keel... Dan is het zo van moeten wij nu eigenlijk echt voor 20 euro bedenken van gaan we het besteden aan een stylo of aan iets anders? ... (kustgemeente, jeugd, 26 maart 2018).

Citaat 3

Wij hebben iets te weinig personeel vind ik om bijvoorbeeld dat soort zaken aan te pakken, wij zijn meer de klassieke ambtenaren die zorgt voor de dossiers en de jeugdraad en goed contact met de actoren om onze eigen doelstellingen te bereiken, maar wij hebben veel te weinig tijd... aleja ik zou liefst willen dat de jeugdconsulent den helft van den tijd zelf op straat rondhangt hé (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, jeugd, 17 mei 2018).

Citaat 4

Iets waar we binnen de stad heel sterk nog in kunnen groeien is jeugdcultuur. We hebben een grote achterban, heel veel verenigingen die daarmee bezig zijn, maar we hebben net tijd en middelen te kort om ervan te kunnen maken wat je ziet, er ligt zoveel potentieel, maar we moeten het nu kunnen grijpen (sterk verstedelijkte gemeente met lage inkomens, jeugd, 27 augustus 2018).

Citaat 5

Over wat je het hebt, want inderdaad op personeelsvlak zou ik zeggen, ja dan... We zouden meer kunnen doen, moesten we een aantal mensen extra hebben, maar die hebben we niet op dit moment dus we doen het met de mensen die we hebben. (...) Als je dat inhoudelijk wil gaan ondersteunen... Eeuhm wat ik bijvoorbeeld heel sterk vind binnen de Stad Antwerpen, zij werken met bepaalde verenigingsondersteuners... Dat is iets dat wij niet hebben... omdat we de mensen niet hebben om daarop in te zetten. (...) Maar dat lijkt me wel een enorme meerwaarde voor verenigingen om... bepaalde inhoudelijke steun te krijgen, maar dat doen we bijvoorbeeld nu niet. En we proberen dat, en als verenigingen dat vragen hebben wij naar ons... Alé, dan gaan we daarop in, in de mate dat dat mogelijk is, maar we gaan niet proactief daar een beleid rondvoeren omdat we die mensen niet hebben (regionale stad, sport, 21 augustus 2018).

Citaat 6

Bijvoorbeeld de welzijnsschakel bij ons is een beetje onderbemand. Die willen heel graag heel veel doen, maar die kunnen niet altijd veel doen omdat het altijd dezelfde personen zijn (landelijke en agrarische gemeente met industriële activiteit, jeugd, 19 maart 2018).

R1: Een knelpunt zijn onze jeugdlokalen, de erbarmelijke staat, opvolging... Zowel van de privé-particuliere lokalen als die van ons. En de zware financiële kost voor die verenigingen om dat eeuhm... te verbeteren, we hebben daar wel maatregelen voor genomen ook financieel... Een goede zaak, maar merken dat sommige dossiers...

R2: Het is niet voldoende.

R1: Een beetje oplapwerk.

I: Ja, dat blijft liggen omdat...

R2: De kosten om het echt goed te krijgen zijn dusdanig groot dat de ingrepen niet toereikend zijn, met meer infrastructuurtoelagen ... daar gaat het eigenlijk over.

R2: Kan je meer doen, zoals een nieuwe chauffage aanleggen of herstelling van een dak. Maar als uw lokaal zo rot is ... Dan is dat kosten op het sterfhuis eigenlijk, dus veel jeugdverenigingen zitten op hun kantelpunt en dat is ja...

R1: Dat is een uitdaging (agglomeratiegemeente met tertiaire activiteit, jeugd, 12 juli 2018).

Citaat 7

Waar dat we wel, alé waar dat ik het gevoel heb waar we wat minder in kunnen investeren, maar dat heeft met personeel te maken, is in die link naar dat sociaal

11.9.9 Capaciteit samenwerken

Intern samenwerken

Citaat 1

Ik probeer ook hoe langer hoe meer, dat was toch de bedoeling dacht ik, dat ge ook overschrijdend werkt. Samenwerkt met... En met de dienst welzijn lukt dat wel. Die hebben een nieuw project opgezet en wij zijn daar mee betrokken. Sportief aanbod ene keer per maand naar mensen, anderstaligen, mensen die nieuw zijn. Hoofdzakelijk allochtonen. Fietsproject... We proberen daar wat samen te werken. Daar hebben we een stukje, ik zeg wel een klein stukje, één keer per maand een lesgever, dat kan soms 30 euro zijn, dat kan soms 50 euro zijn, dat is al naar gelang. Die ruimte hadden we nog wel binnen het budget. Maar niet voor elke week voor drie lessenreeksen te doen van tien tot weet ik veel wat. Dat was er niet. Dus dat is een nieuw project. Dat is een samenwerking, (...) Maar we werken wel, bijvoorbeeld, ja, we moeten toch wel wat samenwerken want ge hebt dan die sociale zwakkeren. Daar hebben zij dan wel contact mee en ja we moeten toch wel een beetje zien (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, sport, 12 april 2018).

Citaat 2

Ik [denk] dat we ook wel hebben en we merken dat die nieuwe organisatiestructuur binnen de stad algemeen dan maakt dat er heel vele diensten zoekende zijn. (...) Waardoor dat je wel samen iets nieuws kunt maken. Dus je bent niet zozeer als dienst geïsoleerd, maar je merkt dat er een aantal problemen zijn die er niet alleen bij ons zijn. Er zijn er die bij meerdere diensten nu wel naar boven komen en dan kan je samenwerken (regionale stad, jeugd, 9 augustus 2018).

Citaat 3

I: Is het belangrijk als dienst dat je connecties hebt met andere diensten?

R: Ik vind dat enorm belangrijk, omdat dat ... Je merkt dat je daar een... Eeuhm... Je kan een veel breder beleid gaan voeren dan enkel dat ... Dat sportluik. Ik bedoel een sportluik... Het is daar ook een evenwicht zoeken natuurlijk hè, want uiteraard is een sportbeleid of ... Al hetgeen dat je rond sport doet, daar ligt je hoofdfocus en je kan een veel bredere werking gaan ontwikkelen. Je merkt ook gewoon dat mensen ... mensen eeuhm daar ... Of burgers eeuhm... zelf niet zozeer mee bezig zijn. Is dat nu sport of is dat nu dit...

I: Ja, van welke dienst komt dat?

R: Zij kijken naar de stad als: dat is de stad. Dat is de stad in zijn geheel en eeuhm... Zij wensen een zo goed mogelijke dienstverlening te krijgen vanuit die stedelijke werking, vanuit dat stadsbestuur en dan moet je ook vanuit die redenering gaan opereren van: oké, laten we de schotten die er misschien voor een stuk zijn tussen ja, vrijetijdsdiensten enerzijds of jeugd, sport, cultuur, erfgoed, musea... Laten we die voor een stukje...

I: Weghalen.

R.... gaan weghalen, laten we zorgen dat we daar meer naar elkaar toegroeien. Eeuhm dat we elkaar daar misschien ook een stukje in kunnen versterken, dat we linken kunnen leggen dat mensen die misschien zeer grote culturele interesse hebben maar weinig sport, maar dat die toch door de koppeling te maken tussen sport en cultuur toch... voor een stukje kan activeren in de zin van wat meer te gaan bewegen of sporten en vice versa. Dat je mensen die een heel grote sportinteresse hebben, dat je die toch op de één of andere manier culturele componenten kunt meegeven. En dat is interessant vind ik en dat is het evenwicht zoeken tussen ... Ja, oké wij zijn mensen die in hoofdzaak met sport bezig zijn, maar het zijn de linken die je kan leggen die het interessant maken om daar eeuhm... Ja, om ...

I: Om gedragenheid te krijgen.

R: Om gedragenheid te krijgen, maar ook om ... om... die burger of dingen een beetje te triggeren om andere dingen te gaan doen omdat die inderdaad niet zo in... Die denkt zo niet in vakjes. Wij dachten dat vroeger, maar die is er niet zo mee bezig. (...) En sommige zeggen: ah neen, het is... Hij voetbalt graag, laat hem maar een voetbalkamp gaan doen. Daar is ook niets mis mee, ook dat aanbod moet je voor een stuk voorzien maar sommige zeggen: laat ze maar is proeven van verschillende dingen. Dat mag, en kan de ontwikkeling van het kind zeker gaan kwaad dat het van verschillende dingen kan.... kan ontdekken en dan is dat goed en daar moeten we denk ik als stad ook bewust van zijn.

Citaat 4

Ja, op de dienst zelf is ook een goede teamgeest en goede verhouding met de schepen van sport [belangrijk], want die heb je nodig in het college, [en in de] gemeenteraad als er grote beslissingen genomen moeten worden, dus die moet wel mee achter het project staan en niet haaks op hetgeen dat wij willen (residentiële randgemeente, sport, 30 augustus 2018).

Citaat 5

De krachten bundelen en zorgen dat er een zeer divers aanbod is. (...) Daar slagen we wel meer en meer in denk ik en inderdaad, tis binnen dat vrijetijdsverhaal

hen rekenen (landelijke en agrarische gemeente met industriële activiteit, jeugd, 19 maart 2018).

Citaat 9

Ik ben ervan overtuigd dat je alleen geen beleid kan voeren, maar dat beleid net vertrekt vanuit samenwerking met de verschillende actoren omdat je ... als je niet weet wat er leeft vanuit het veld kan je eigenlijk geen goed beleid voeren. (...) Dat gaat heel ruim hè. Dat gaat zowel over individuele jongeren als over verenigingen als over ... ook jeugdigen, maar daarvoor niet jeugdwerkverenigingen, dat gaat over ja, andere organisaties. (...) Eigenlijk ieder project doen wij participatief. En oké, dat zijn soms lange trajecten, maar er komt zoveel uit dat ook de betrokkenheid na de realisatie... Dat dat wel makkelijk is. Dat het ook heel veel tijd opvangt dat anders een personeelslid zou moeten doen. (...) Ze voelen zich betrokken bij de dingen die gerealiseerd zijn. (...) Als er iets niet goed loopt signaleren ze dat heel snel... En dat maakt het wel makkelijker (sterk verstedelijkte gemeente met lage inkomens, jeugd, 27 augustus 2018).

Citaat 10

Eeuhm en ik denk dat je ook nogal snel tot het besef komt dan van: oké, je kan vanuit een regisserende rol veel meer dingen gaan verwezenlijken dan vanuit een ... productierol. Alé, daar waar je zelf alles gaat doen. Ik denk dat daar net de sterkte in ligt om eeuhm met partners in samenwerkingsverbanden, met die mensen die daar net ... Die een bepaalde expertise hebben of de organisatie die een bepaalde expertise heeft, of die een bepaald netwerk hebben om met die organisaties iets op te gaan zetten waarbij je zegt: oké, dit is een meerwaarde voor het ... voor het lokaal beleid. En dat gaat breder dan sportbeleid alleen natuurlijk. (...) En ik denk dat je daar een belangrijke... Dat dat de hoofdingen is waar je moet gaan kijken van: oké, wat willen wij als stad bereiken? Wat zijn ook de ... wat zijn de partnerorganisaties hun doelen? Hun visie? En hoe kan je die gaan ... hoe kan je daar de krachten gaan bundelen? (regionale stad, sport, 21 augustus 2018).

Samenwerken andere lokale besturen

Citaat 11

Ja, we hebben een regiowerking met acht gemeenten uit de buurt. Daarmee organiseren we... Elke gemeente betaalt een bijdrage, dat is een bedrag per

onze partners mee bezig zijn. (...) Dus we hebben inderdaad een heel aanwezige schepen, maar we proberen ook als administratie voldoende aanwezig te zijn om te weten wat er leeft, welke problemen er zijn, welke uitdagingen en welke successen dat er zijn. Er gebeurt ontzettend veel in de stad... Als we achter onze bureau zouden blijven zitten zouden we dat inderdaad niet allemaal weten (grote stad, jeugd, 17 juli 2018).

11.9.12 Afschermen sectorale middelen

Citaat 1

We hadden nog een beleidsplan waarin alles vervat stond, en waar budgetten aan gekoppeld waren. Dus wij waren voor deze legislatuur zeker dat onze schepen dat in het college goed [zou] verdedigen. Alé dat is in mijn ogen dan het voordeel dat de vrijetijdssector de enige sector is, zeker jeugd is daarmee begonnen, sport en cultuur ook, die een beleidsplan hebben. We weten wat we doen, waar middelen aan gekoppeld zijn en waar men naartoe gaat. De anderen hebben dat niet, kennen dat niet, beleidsplannen maken. En dat is een groot contract. Ik weet wat we kregen in het beleid vroeger, ik weet dat 110.000 euro voorbehouden was voor de bibliotheek, 85 voor cultuur, zoveel voor jeugd, zoveel voor sport... En ik bewaar dat, dat we die bedragen minimaal hebben ingeschreven, samen met de schepenen in ons bestuur. Voor de komende legislatuur weet ik dat niet, maar ik ga afkomen van minimaal wil ik deze bedragen zien terugkomen (weinig verstedelijkte gemeente met demografische achteruitgang, jeugd, 17 mei 2018).