

# Eén coalitie, één strategische visie?

## DE RELATIE TUSSEN POLITIEKE GROEPSKARAKTERISTIEKEN, GEPERCIPIEERDE KWALITEIT VAN HET STRATEGISCH PLAN EN STRATEGISCHE CONSENSUS IN VLAAMSE LOKALE COALITIES

**Kenn Meyfroodt<sup>1</sup>, Sebastian Desmidt<sup>2</sup> en Stijn Goeminne<sup>3</sup>**

**SAMENVATTING** Hoewel strategische consensus een kernbegrip is binnen de strategischmanagementliteratuur, weten we niet (1) of en in welke mate bestuursorganen bestaande uit politici een strategische consensus hebben, (2) hoe die strategische consensus wordt beïnvloed door groepskenmerken die eigen zijn aan die bestuursorganen en (3) welke rol de gepercipieerde kwaliteit van een opgelegd strategisch plan hierin speelt. Op basis van analyse van data uit zowel primaire als secundaire bronnen van 1075 leden van regerende meerderheden uit 256 Vlaamse steden en gemeenten zien we dat de mate van strategische consensus tussen regerende meerderheden varieert. Hoewel strategische plannen die als kwaliteitsvol gepercipieerd worden, samengaan met een hogere mate van strategische consensus, hebben politieke diversiteit en electorale marge een negatieve impact op de gepercipieerde kwaliteit van het strategisch plan en op de mate van strategische consensus binnen een regerende meerderheid.

### Inleiding

In de meeste publieke organisaties is vandaag de dag een vorm van strategische planning aanwezig (Bryson, Edwards & Van Slyke 2018; George *et al.* 2018). Strategische planning dankt die populariteit waarschijnlijk aan het feit dat er verondersteld wordt dat een weloverwogen en gedisciplineerde aanpak om tot fundamentele beslissingen te komen over (de implementatie van) strategische prioriteiten leidt tot een succesvollere organisatie (Bryson 2010; Elbanna, Andrews & Pollanen 2016; Poister *et al.* 2013). Bryson (2010) en Bryson, Berry & Yang (2010) stellen dan ook dat strategische planningsprocessen en het resulterende strategische plan een belangrijke integratieve functie kunnen hebben. Zo kunnen ze helpen om sterk

van elkaar afwijkende visies te bundelen tot gedeelde kennis en gedragen inzichten. Voorwaarde is wel dat het strategisch plan dan dienstdoet en gebruikt wordt als een sturende strategische tool en als gemeenschappelijk referentiekader met betrekking tot strategische prioriteiten van de organisatie (Vaara, Sorsa & Palli 2010). Het louter hebben van een strategisch plan zal dus niet volstaan om te kunnen garanderen dat alle strategische besluitvormers de strategische prioriteiten van het strategisch plan volledig steunen (Spee & Jarzabkowski 2009). Daarom is het vanuit een cognitief perspectief van belang om bij strategische processen te focussen op de mate van strategische consensus binnen een groep (Narayanan, Zane & Kemmerer 2011). Strategische consensus is een indicator voor de mate waarin strategiegerelateerde content op

een gelijkaardige manier beoordeeld wordt binnen een groep strategische besluitvormers (Holt, Madison & Kellermanns 2017). Strategische consensus geeft weer in hoeverre besluitvormers een gedeelde strategische visie hebben over bijvoorbeeld de strategische prioriteiten van de organisatie (Kellermanns *et al.* 2011; Walter *et al.* 2013) of het strategisch plan dat dergelijke prioriteiten bundelt. Een hoge mate van strategische consensus kan het monitoren en bijsturen van de strategie vereenvoudigen, wat het succes van de organisatie ten goede komt (Gonzalez-Benito *et al.* 2012).

Maar ondanks vier decennia onderzoek over strategische consensus in private organisaties (Walter *et al.* 2013), weten we bijna niets over strategische consensus binnen bestuursorganen in de publieke sector, laat staan over mogelijke antecedenten. Onderzoek over het concept consensus in bestuurskunde en publiek management heeft namelijk vooral een "collaborative governance"-perspectief gebruikt. Hierbij omvat consensus een besluitvormingsfase of een besluitvormingsinstrument voorafgaand aan de eigenlijke besluitvorming. Een dergelijke benadering focust dan ook eerder op de beraadslaging en onderhandeling om tot wederzijds aanvaardbare conclusies en besluiten te komen (Choi & Robertson 2014). Echter, vanuit strategischmanagementtoegpunt gaat consensus over de mate van overeenstemming binnen een groep besluitvormers als resultaat van het besluitvormingsproces (Kellermanns *et al.* 2011). Te weinig inzicht in strategische consensus kan echter om twee redenen problematisch zijn. Ten eerste, waar generieke managementtheorieën, zoals de "upper echelons theory" (UET), beweren dat groepsdiversiteit een negatieve relatie heeft met strategische consensus (Hambrick 2007), zijn groepsdiversiteit alsook ideologische verschillen vaak typische kenmerken van bestuursorganen in de publieke sector. Dit is zeker het geval bij bestuursorganen die bestaan uit verkozen partijgelieerde politici (bv. lokale regerende meerderheden in de gemeenteraad) en per definitie bestaan uit subgroepen met uiteenlopende ideeën over wat publieke waarde is en hoe die het best tot stand komt (Bryson, Crosby & Bloomberg 2014). Ten tweede moeten strategische plannen in de publieke sector vaak zeer veel en soms tegenstrijdige politiek geïnspireerde beleidsvoorkeuren en -perspectieven bundelen. Het

inpassen van sterk afwijkende beleidsvoorkeuren in een strategisch plan heeft als gevolg dat bepaalde strategische keuzes uit het strategisch plan niet (volledig) overeenkomen met de voorkeuren van de betrokken individuele politici of de partij die zij vertegenwoordigen (Martin & Vanberg 2008). Dergelijke verschillen kunnen ervoor zorgen dat een strategisch plan als minder bepalend gezien wordt, wat zijn potentiële integratieve functie beperkt. Wanneer we dit toepassen op een omgeving waar de verschillen sterk aanwezig zijn en zwaar doorwegen (d.w.z. bij de regerende meerderheden van lokale besturen), duiken er drie vragen op:

- (1) In welke mate hebben bestuursorganen bestaande uit politici een strategische consensus?
- (2) Hoe wordt die strategische consensus beïnvloed door groepskenmerken die eigen zijn aan die bestuursorganen?
- (3) Welke rol speelt de gepercipieerde kwaliteit van een opgelegd strategisch plan hierin?

Met gepercipieerde kwaliteit van het strategisch plan (GKSP) bedoelen we concreet zowel de mate van tevredenheid met de beleidsprioriteiten en -beslissingen opgenomen in het strategisch plan als het effect van deze opgenomen voorkeuren op de organisatie en de mate waarin de motivering van vooropgestelde beslissingen gedetailleerd is uitgewerkt in het strategisch plan (Parayitam & Papenhausen 2018).

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, gebruiken we primaire (d.m.v. een elektronische enquête) en secundaire (op basis van de verschillende databases van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur) data van 1075 politici van regerende meerderheden uit 256 Vlaamse steden en gemeenten in België. Zo willen we de relatie tussen strategische consensus, groepskenmerken en percepties over de kwaliteit van het strategisch plan onderzoeken.

De focus op GKSP en strategische consensus in een politieke publieke context draagt op drie manieren bij tot de literatuur rond strategische planning in de publieke sector. Ten eerste gaan we, door in te zoomen op politieke groepsmechanismen en hun impact op strategische consensus in een publieke omgeving, in op de vraag van Bryson, Berry & Yang (2010) om te onderzoeken hoe strategische planning in de praktijk werkt. Hoewel

het zo goed als ondenkbaar is dat strategische planning in een publieke context kan werken zonder een redelijke mate van strategische consensus (Bryson, Crosby & Bryson 2009), is er zeer weinig geweten over de mate van strategische consensus als uitkomst van een besluitvormingsproces in de publieke sector (George & Desmidt 2018). Door gebruik te maken van concepten uit de cognitieve benadering van strategisch management, verkennen we de mate van strategische consensus in een bestuursorgaan in een lokale politieke publieke context waar strategische plannen alomtegenwoordig zijn (George *et al.* 2018; Poister & Streib 2005). Ten tweede analyseren we, vertrekkend vanuit de basisassumptie van UET (Hambrick 2007), hoe politieke groepskenmerken geassocieerd kunnen worden met strategische consensus, hoe contextspecifieke kenmerken de mate van strategische consensus belemmeren en dus mogelijk ook de effectiviteit van strategische planningsprocessen beïnvloeden. Deze focus is van belang omdat strategisch planning in de publieke sector vaak politiek en ideologisch geladen is (Vaara, Sorsa & Palli 2010). Strategische actoren in de publieke sector (1) worden vaak gedreven door politieke motieven die vaak haaks staan op de rationele aspecten van strategische planning (Askim 2009), (2) behoren tot specifieke subgroepen met mogelijk verschillende interpretaties over wat publieke waarde is of hoe die bereikt moet worden (Bryson, Crosby & Bloomberg 2014), en (3) moeten omgaan met zeer veel beleidskwesties uit verschillende domeinen, wat kan leiden tot conflicten over wat nu de prioritaire doelen zijn (Chun & Rainey 2005). Hoewel deze effecten voor de hand liggen in de specifieke context van deze studie, kunnen we ervan uitgaan dat ze (al dan niet minder sterk) aanwezig zijn in de overgrote meerderheid van de bestuursorganen in de publieke sector. Ten derde gebruikt de studie, door te focussen op strategische consensus, een praktijkgerichte benadering om de eigenlijke impact van GKSP te bestuderen (Levina & Vaast 2005). Deze manier van werken is belangrijk om inzicht te krijgen in de bruikbaarheid van strategische plannen voor specifieke strategische actoren, zoals politici.

## Theorie en hypothesen

Ondanks het belang van strategische consensus binnen de managementtheorie rijst de vraag in

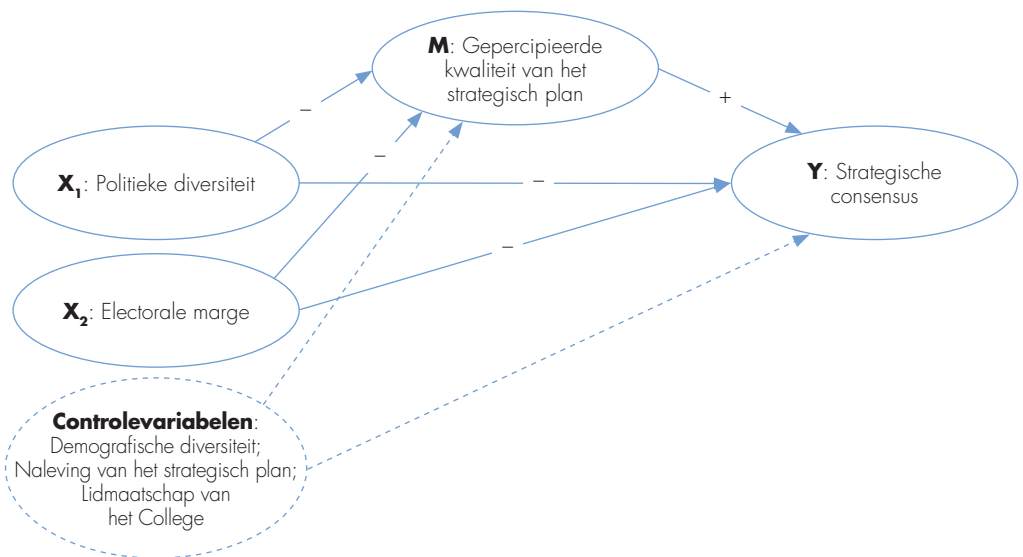
welke mate deze door management geïnspireerde fetisj voor eenheid verenigbaar is met de politieke gedachte dat politici vooral hun eigen profiel of dat van hun partij moeten verdedigen en in de kijker zetten (Sagarzazu & Klüver 2017). Op basis van de coalitietheorie (De Swaan 1973; Riker 1962; Strøm 1990) stellen we dan ook dat politieke groepskenmerken (d.w.z. politieke diversiteit en electorale marge) van lokale regerende meerderheden een negatieve impact zullen hebben op GKSP en strategische consensus omwille van specifieke (politieke) kenmerken. De coalitietheorie (De Swaan 1973; Strøm, 1990) stelt dat politici zullen proberen om een coalitie te vormen die net groot genoeg is om te regeren (volgens de *office-seeking*-strekking; *cf. infra*) (Müller & Strøm 1999; Riker 1962), en dit in een samenstelling met coalitiepartners die ideologisch dicht bij elkaar staan (volgens de *policy-seeking*-strekking; *cf. infra*) (De Swaan 1973; Tsebelis & Ha 2014). Dit zou meningsverschillen over het te voeren beleid alsook de noodzaak om compromissen te sluiten tot een minimum moeten beperken. Toch dwingt de politieke realiteit hen vaak om af te wijken van een ideale coalitie (Müller & Strøm 1999; Strøm 1990). Als de ideale coalitie niet mogelijk is, kunnen de verschillende coalitiepartners hun eigen beleidsprioriteiten niet volledig nastreven, maar moeten ze een gemeenschappelijke beleidsagenda overeenkomen (Sagarzazu & Klüver 2017). Een dergelijke gemeenschappelijke agenda neemt vaak de vorm aan van een coalitieakkoord waarin de beleidsprioriteiten van de nieuw gevormde coalitie zijn vastgelegd (De Winter 2005). Het opstellen van een coalitieakkoord vereist dus vaak toch een compromis, wat betekent dat niet alle beleidsdoelstellingen van alle coalitiepartners zijn opgenomen, waardoor partijspecifieke beleidsdoelstellingen vaak in een afgezwakte vorm worden opgenomen (Martin & Vanberg 2008).

Nadat de nieuwe coalitie is samengesteld, vormt het coalitieakkoord de basis voor de administratie om het strategisch plan te ontwikkelen. De raadsleden zijn verantwoordelijk voor het formeel goedkeuren van het strategisch plan en het toezicht op de implementatie ervan, maar zijn slechts in beperkte mate betrokken bij het ontwikkelingsproces van het strategisch plan

(George & Desmidt 2018). Ondanks deze beperkte betrokkenheid gaat de literatuur over strategische planning er nog steeds van uit dat een goedgekeurd strategisch plan wel degelijk de status van een "boundary-spanning object" kan krijgen wanneer het de verschillende cognities van raadsleden in de richting van een gedeelde strategische visie kan sturen (Vaara, Sorsa & Palli 2010). Deze aanname steunt sterk op de overtuiging dat de formele goedkeuring van een strategisch plan hetzelfde betekent als een breed gedragen akkoord hebben over de inhoud van het plan. Echter, aangezien strategische plannen vaak het resultaat zijn van een zoektocht naar de gulden middenweg tussen coalitiepartners, veronderstellen wij dat (zelfs formeel goedgekeurde) strategische plannen niet altijd een goede weer-

spiegeling zijn van wat de verschillende coalitiepartners echt zouden willen (Martin & Vanberg 2008; Sagarzazu & Klüver 2017). Om deze reden worden op basis van de coalitietheorie politieke diversiteit en electorale marge dan ook geïntroduceerd als waarneembare politieke groepskenmerken die de GKSP en de mate van strategische consensus over strategische prioriteiten uit het strategisch plan kunnen beïnvloeden. Figuur 1 geeft het onderzoeksmodel weer en toont dat er naast de traditionele demografische groepsdiversiteitskenmerken (Hambrick 2007) ook gecontroleerd wordt op de mate waarin het strategisch plan nageleefd wordt en op de impact van lidmaatschap van het college van burgemeester en schepenen.

**Figuur 1** Onderzoekmodel



### **Politieke diversiteit**

De *policy-seeking*-strekking in de coalitietheorie stelt dat coalities die bestaan uit minder coalitiepartners en met kleine beleids- of ideologische verschillen, tot een breder gedragen overeenkomst kunnen komen (Tsebelis & Ha 2014). In dat geval verhogen hun groepskenmerken de onderhandelingscomplexiteit niet, terwijl de vorming van een bestuur de verdere samenwerking vergemakkelijkt (Martin & Vanberg 2003;

Blockmans *et al.* 2016). We stellen dat deze factoren ook van invloed zullen zijn op de strategische consensus binnen de groep. Namelijk, een toenemend aantal politieke partijen binnen een coalitie (d.w.z. mate van fragmentatie) wordt geacht de concurrentie binnen de coalitie te verhogen en zo een negatieve impact te hebben op de mate van strategische consensus binnen de groep. Aangezien elke politieke partij beschouwd kan worden als een afgebakende groep individuen die verbonden is door een

duidelijke eigen visie (Bryson, Crosby & Bryson 2009), leidt een groter aantal politieke partijen tot een hogere druk voor de afzonderlijke coalitiepartners om hun onderscheidend (beleids) profiel in de verf te zetten (Sagarzazu & Klüver 2017). De behoefte om zich te onderscheiden zal bovendien alleen nog maar toenemen als de betrokken politieke partijen ideologisch sterk verschillend zijn (Hibbs 1977). Dus, hoe meer de betrokken partijen ideologisch verschillen, hoe waarschijnlijker het is dat er onenigheid over het beleid zal optreden (Blockmans *et al.* 2016). Op basis van deze inzichten stellen we dat het aantal politieke partijen dat de regerende meerderheid omvat, evenals de ideologische diversiteit tussen de betrokken partijen (d.w.z. de elementen van politieke diversiteit (Martin & Vanberg 2003)) negatief gerelateerd zijn met strategische consensus.

**Hypothese 1:** Politieke diversiteit heeft een negatieve impact op de mate van strategische consensus binnen de groep.

### **Electorale marge**

De *office-seeking*-strekking in de coalitietheorie beweert dat politici streven naar de kleinste mogelijke “winnende meerderheidscoalitie”. Zo moeten de voordelen die gepaard gaan met besturen met zo weinig mogelijk andere actoren gedeeld worden, en kunnen verregaande compromissen vermeden worden (Müller & Strøm 1999; Riker 1962). Het vormen van een coalitie met beperkte electorale marge heeft echter wel het nadeel dat het de onzekerheid verhoogt en risico's inhoudt. De meerderheidsstatus kan namelijk makkelijk verloren gaan wanneer enkele leden de coalitie verlaten of sterk uiteenlopende meningen uiten (Ollislagers & Steyvers 2015). Politici trachten deze onzekerheid te beperken door grotere coalities samen te stellen dan strikt genomen nodig is om te kunnen besturen of door hun gedrag aan te passen aan deze onzekerheid (Edmark & Ågren 2008). De gedachte dat informatie omtrent instabiliteit van een coalitie een impact heeft op besluitvormingsprocessen, -attitudes en -gedrag van politici wordt bevestigd binnen de “prospecttheorie” (Kahneman & Tversky 1979). Volgens deze brede theorie kan het gedrag van politici beïnvloed worden

door de huidige electorale marge en door de geanticipeerde gevolgen (bv. het verliezen van de meerderheid) van dat gedrag (Linde & Vis 2017). Wanneer het verliezen van de macht als een mogelijkheid wordt gezien (d.w.z. als de electorale marge al klein is), worden dissidente stemmen en afwijkend gedrag als ongewenst gezien omdat ze het voortbestaan van de coalitie bedreigen (Solé Ollé 2003; Linde & Vis 2017). Daarom beweren we dat coalities die regeren met een kleine electorale marge, een hogere mate van strategische consensus zullen hebben. Hun motivatie om de meerderheid niet te verliezen, werkt daarbij als een stimulans voor meer samenhang. De leden van een regerende meerderheid met een grote electorale marge daarentegen zullen minder angst hebben om hun afwijkende stem te laten gelden, aangezien de coalitie daarmee niet staat of valt. Ze kunnen dus zelfs strategische prioriteiten waarover een akkoord bestaat, gemakkelijker tegenspreken zonder schrik te moeten hebben voor politieke repercussies (Sheffer & Loewen 2019; Solé Ollé 2003). Daarom stellen we dat een grotere electorale marge gepaard gaat met een mindere mate van strategische consensus.

**Hypothese 2:** Electorale marge heeft een negatieve impact op de mate van strategische consensus binnen de groep.

### **Gepercipieerde kwaliteit van het strategisch plan**

We hebben reeds gesteld dat groepsdiversiteit een negatief effect zal hebben op de mate van strategische consensus binnen de groep (Hambrick 2007) en dat dit effect prominent zal zijn in meerpartijen meerderheidsbesturen (Bryson 2010). Aangezien een dergelijke situatie schadelijke effecten op de besluitvorming kan hebben, vestigt de literatuur rond strategische planning de aandacht op de integrerende rol van strategische plannen of, anders gezegd, op hun potentieel om strategische consensus binnen de groep te bevorderen (Bryson, Berry & Yang 2010). Strategische plannen worden namelijk vaak ontwikkeld als gemeenschappelijk referentiepunt omdat ze de verschillende opvattingen van de verschillende subgroepen kunnen kanaliseren tot gedeelde kennis en een

gedeelde strategische visie. Dit moet dan op zijn beurt leiden tot een hogere mate van strategische consensus binnen de groep (Bryson 2010). Maar het louter hebben van een strategisch plan betekent niet dat er automatisch een hogere mate van strategische consensus zal zijn. Spee & Jarzabkowski (2009) verduidelijken dit door voort te bouwen op wat Levina & Vaast (2005) "*designated boundary objects*" en "*boundary objects-in-use*" noemen. Spee & Jarzabkowski (2009) stellen namelijk dat strategische plannen "*designated boundary objects*" kunnen zijn als ze gepromoot worden door belangrijke strategische actoren (bv. de burgemeester), opgelegd worden vanuit administratieve hervormingen of ingevoerd worden onder normatieve druk. Dergelijke "*designated boundary objects*" kunnen echter pas strategische consensus binnen een groep stimuleren wanneer ze ook "*boundary objects-in-use*" zijn. Dit kan als ze als relevant, waardevol en nuttig worden beschouwd door de strategische actoren van wie verwacht wordt dat ze de plannen effectief gaan gebruiken (Spee & Jarzabkowski 2009). Dit wil dus concreet zeggen dat een strategisch plan wel degelijk een gemeenschappelijke leidraad kan zijn en strategische consensus kan bewerkstelligen als en slechts als de betrokken besluitvormers die het plan zullen gebruiken, zich kunnen vinden in de opgenomen strategische prioriteiten en besluiten, alsook in de mogelijke effecten en uitwerking van dergelijke besluiten (d.w.z. GKSP) (Parayitam & Papenhausen 2018). Men kan namelijk niet verwachten dat het hebben van een plan alleen een positieve impact zal hebben. Zo werkt de praktijk niet (Bryson, Berry & Yang 2010).

Focussen op GKSP binnen een groep en op de mogelijk mediërende impact van GKSP op de relatie tussen groepskenmerken enerzijds en strategische consensus binnen de groep anderzijds, is uitermate belangrijk voor meerderheidsregeringen bij wie typische politieke kenmerken een negatieve impact kunnen hebben op GKSP en dus ook op het potentieel van strategische plannen om hun integratieve rol te kunnen vervullen. Zeker in de context van regerende meerderheden bestaande uit meerdere partijen kan het zijn dat het hebben van een strategisch plan niet automatisch gelijk staat aan een gedeelde strategische visie. Bovendien kan men verwachten dat de mate van

GKSP tussen coalities kan variëren, zelfs wanneer alle coalitiepartners het strategisch plan formeel (en in de meeste gevallen zelfs unaniem) hebben goedgekeurd. Vaara, Sorsa & Palli (2010) merken bijvoorbeeld op dat zelfs wanneer een strategisch plan werd goedgekeurd door een Finse gemeenteraad, er substantiële meningsverschillen waren tussen politieke partijen en/of verkozen politici over sommige elementen van het plan. De formele goedkeuring van het strategisch plan leek erop te wijzen dat er wel voldoende overeenstemming was tussen de leden van de regerende meerderheid om het strategisch plan te onderschrijven, maar dit betekende niet noodzakelijkerwijs dat alle leden van de regerende meerderheid het strategisch plan ook volledig steunden. Goedkeuring van het strategisch plan was dus niet gebaseerd op unanimitieit, maar was eerder een vorm van gedwongen compromis waarbij de goedkeuring van het strategisch plan fungeerde als de formele afsluiting van de discussie (Vaara, Sorsa & Palli 2010).

Hoewel het op het eerste gezicht tegenstrijdig lijkt dat leden van de regerende meerderheid een plan goedkeuren dat zij niet volledig ondersteunen, biedt de literatuur over (strategische) besluitvorming hiervoor een verklaring. Theoretisch gezien zou de goedkeuring van een strategisch plan het eindpunt moeten zijn van een consensusgericht proces (Kellermanns *et al.* 2011). In werkelijkheid ontbreekt unanimitieit echter vaak en worden beslissingen genomen door regerende meerderheden of zelfs door dominante subgroepen binnen de regeringscoalitie (Choi & Robertson 2014). In dergelijke gevallen worden niet-instemmende leden onder druk gezet om de meest dominante mening te volgen (De Winter 2005). Dit kan leiden tot een situatie waarin iedereen akkoord lijkt te gaan, maar eigenlijk niet iedereen het eens is (Priem, Harrison & Muir 1995). In deze situatie is er dan ook geen hoge mate van strategische consensus. Daarom kan in het geval van regerende meerderheden bestaande uit meerdere partijen de formele goedkeuring van het strategisch plan wel wijzen op het bestaan van een noodzakelijk minimumniveau aan planondersteuning, maar betekent dit niet noodzakelijkerwijs dat er een hoge mate van GKSP is binnen een coalitie. Afgestemd op de geformuleerde hypothesen over de negatieve impact

van politieke diversiteit en electorale marge op strategische consensus, stellen we nu dat deze politieke groepskenmerken ook een negatieve impact zullen hebben op de mate van GKSP binnen een coalitie.

Ten eerste verhoogt meer politieke diversiteit de behoefte aan compromissen, waardoor de kans kleiner wordt dat het strategisch plan een goede afspiegeling is van de beleidsdoelstellingen die de verschillende coalitiepartners voorstellen (Martin & Vanberg 2008; Sagarzazu & Klüver 2017). Ten tweede zullen coalitieleden binnen een regeringscoalitie met een grote electorale marge meer vrijheid ervaren om uiteenlopende meningen te uiten (bv. door kritiek te uiten op de kwaliteit van het strategisch plan om zo aan te geven dat partijspecifieke beleidsdoelstellingen enigszins verschillen van wat werd goedgekeurd in het strategisch plan) zonder schrik te moeten hebben voor verstrekkende politieke gevolgen, zoals het verliezen van de meerderheid (Sheffer & Loewen 2019; Solé Ollé 2003). Samengevat: gezien het feit dat GKSP de subjectieve evaluatie van een groep is van onder andere de strategische prioriteiten die in het strategisch plan worden uitgedrukt, argumenteren we dat politieke diversiteit en electorale marge van een regerende meerderheid een negatieve invloed hebben op GKSP. Gezien we verwachten dat GKSP op zijn beurt een positieve relatie heeft met strategische consensus, veronderstellen wij dat:

**Hypothese 3a:** GKSP medieert de relatie tussen politieke diversiteit en strategische consensus binnen de groep.

**Hypothese 3b:** GKSP medieert de relatie tussen electorale marge en strategische consensus binnen de groep.

## Methode

### Onderzoekssetting

Voor wat betreft de legislatuur 2013-2018, geldt voor 78 % van de Vlaamse steden en gemeenten dat de regerende meerderheid van de gemeenteraad gevormd wordt door een meerderheidscoalitie (d.w.z. een regerende meerderheid die bestaat uit twee tot vijf politieke partijen) (Block-

mans *et al.* 2013). Wettelijke bepalingen van de Vlaamse regionale overheid geven Vlaamse gemeenten het mandaat om een strategisch meerjarenplan te ontwikkelen. Dit resulteert in een relatief homogene populatie met een vergelijkbaar planningsproces (George, Desmidt & De Moyer 2016). Het strategisch plan wordt ontwikkeld door een planningsteam dat wordt voorgezeten door de algemeen directeur. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor het goedkeuren van het strategisch plan, het monitoren van de uitvoering ervan en het overzien van mogelijke aanpassingen. De politieke realiteit van het Vlaamse systeem houdt in dat de meerderheidscoalitie formeel het ontwikkelde strategisch plan ondersteunt, terwijl de oppositie in bijna alle gevallen tegen het plan is. De populatie van deze studie omvat dus de 3.839 regerende meerderheidsleden van alle Vlaamse steden en gemeenten.

### Dataverzamelingsprocedure

Dit onderzoek maakt gebruik van een combinatie van primaire en secundaire data. Het gegevensverzamelingsproces van de primaire data, wat de steekproefgrootte van het onderzoek bepaalt, bestond uit drie stappen. Eerst werden de websites van alle Vlaamse gemeenten en steden geraadpleegd om de contactgegevens op te vragen van de 3839 leden van Vlaamse regerende meerderheden. Ten tweede werden deze leden via e-mail uitgenodigd om deel te nemen aan een elektronische enquête. In totaal hebben 1118 leden van een regerende meerderheid uit 290 gemeenten de enquête ingevuld (responsgraad van 29.12 %). Ten derde werden gegevens van regerende meerderheden met slechts één respondent verwijderd omdat het analyseren van strategische consensusgegevens binnen de groep ten minste twee respondenten vereist (Rapert, Velliquette & Garretson 2002; Walter *et al.* 2013). Bijgevolg bestaat de steekproef uit 1075 leden van een regerende meerderheid uit 256 Vlaamse steden en gemeenten (responsgraad van 28.00 %), waarvan 53.60 % deel uitmaakt van het college van burgemeester en schepenen. 65.58 % van de respondenten is mannelijk, terwijl de respondenten gemiddeld 51 jaar oud zijn en al twaalf jaar lid zijn van de gemeenteraad. De steekproef wordt verondersteld representatief te zijn: de sociaaleconomische kenmerken van de opgeno-

men steden en gemeenten (getoetst op basis van de Belfius-clusters) verschillen niet significant van de populatie ( $\chi^2 = 2.188$ ,  $p = 0.823$ ), terwijl op individueel niveau de regerende meerderheids-

leden de populatie weerspiegelen met betrekking tot het geslacht ( $\chi^2 = 0.975$ ,  $p = 0.323$ ) en de leeftijd ( $p = 0.639$ ). Details van de statistische tests zijn te vinden in tabel 1.

**Tabel 1** Individuele en organisatiekenmerken met betrekking tot de respondenten en de populatie

	Respondenten	Populatie	Significantie	Nulhypothese
Belfius clusters			$\chi^2 = 2.188$ , $p = .823^1$	Aanvaard
Woongemeenten %	27.344	26.948		
Landelijke gemeenten %	26.172	31.494		
Gemeenten met concentratie van economische activiteit %	14.453	12.987		
Verstedelijkte gemeenten %	14.844	13.636		
Grote en regionale steden %	14.063	12.338		
Kustgemeenten %	3.125	2.597		
Geslacht van de leden van de regerende meerderheid			$\chi^2 = .975$ , $p = .323^1$	Aanvaard
Man %	65.575	63.845		
Leeftijd van de leden van de regerende meerderheid			$p = .639^2$	Aanvaard
Gemiddelde leeftijd in jaren	50.989	50.772		
(sa)	(6.356)	(12.275)		

<sup>1</sup> = chi-square test; <sup>2</sup> = one-sample t-test  
sa = standaardafwijking

## Meting van variabelen

De afhankelijke en mediërende variabelen werden berekend op basis van primaire data, terwijl gegevens voor de onafhankelijke en controleva-

riabelen werden verzameld uit vier secundaire bronnen. Tabel 2 geeft gedetailleerde informatie over de items die gebruikt worden, de databronnen en de stappen die zijn genomen om de variabelen te meten.

**Tabel 2** Meting van de studievariabelen

Construct	Items/componenten	( $\lambda_{y,i}$ ) <sup>1</sup>	Meting	Databron en referentie
1. Politieke diversiteit		–	Gewogen Blau's index voor heterogeniteit	(Blau 1977)
	"Ideological Complexion of the Government index"	–	10 puntenschaal (0 = extreem links tot 10 = extreem rechts)	(S) Enquêtedata van Blockmans et al. (2013)
	Mate van fragmentatie	–	Aantal politieke partijen per regerende meerderheid	(S) ABB electorale resultaten
2. Electorale marge	Marge van de regerende meerderheid als percentage zetels	–	% zetels van de meerderheid - 50%	(S) ABB electorale resultaten
3. GKSP (Cronbach's $\alpha = .929$ )	Het meerjarenplan heeft tot nu toe een positief effect gehad op mijn gemeente/stad.	.812	Groepsgemiddelde op een 7-punts Likertschaal (1 "helemaal niet akkoord" tot 7 "volledig akkoord")	(P) Elektronische enquête (2016) (Olson, Parayitam & Bao 2007)
	In vergelijking met mijn verwachtingen, zijn de resultaten van het meerjarenplan positief.	.747		
	In het algemeen vind ik de kwaliteit van het meerjarenplan goed.	.881		



Construct	Items/componenten	( $\lambda_y$ ) <sup>1</sup>	Meting	Databron en referentie
	Het meerjarenplan behandelt de relevante uitdagingen van mijn stad/gemeente.	.880		
	Het meerjarenplan pakt de uitdagingen van mijn stad/gemeente op een geïntegreerde manier aan.	.861		
	Het meerjarenplan vertolkt duidelijk de beweegredenen van beslissingen.	.807		
4. Strategische consensus	GKSP	–	Gemiddelde gekwadrateerde Euclidische afstand	(P) Elektronische enquête (2016) (Walter et al. 2013)
5. Leeftijddiversiteit	Leeftijd in jaren van leden van de regerende meerderheid	–	Variatiecoëfficiënt	(S) ABB demografische kenmerken van raadsleden
6. Geslachtsdiversiteit	Geslacht van leden van de regerende meerderheid	–	Blau's index voor heterogeniteit	(S) ABB demografische kenmerken van raadsleden
7. Plan naleving (Investerings)	Geplande en gerealiseerde investeringen in euro	–	Gemiddeld verschil gebudgetteerde vs. reële resultaten (2014-2015)	(S) ABB financiële situatie van de stad/gemeente
8. Plan naleving (Zelffinancieringsmarge)	Geplande en gerealiseerde zelffinancieringsmarge	–	Gemiddeld verschil gebudgetteerde vs. reële resultaten (2014-2015)	(S) ABB financiële situatie van de stad/gemeente
9. College burgemeeste en schepenen	Vertegenwoordiging van leden van het college	–	Gemiddelde van individuele scores op 0/1 schaal (0 = lid en 1 = geen lid)	(P) Elektronische enquête (2016)

<sup>1</sup> Confirmatorische factoranalyse – Gestandaardiseerde factorladingen

ABB = database van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur; (P) = Primaire databron; (S) = Secundaire databron

### Politieke diversiteit

Politieke diversiteit is een samengestelde maatstaf op basis van de mate van fragmentatie binnen een regerende meerderheid en de ideologische positie van de betrokken politieke partijen. Ten eerste wordt het fragmentatieniveau bepaald door het aantal politieke partijen per regerende meerderheid en het aantal leden per politieke partij van een regerende meerderheid te berekenen. Om de diversiteit van politieke partijen binnen een regerende meerderheid te meten, wordt de Blau's index voor heterogeniteit gebruikt. De Blau's index is een kwantitatieve maatstaf die tegelijkertijd het aantal categorieën (d.w.z. politieke partijen in een regerende meerderheid) in een dataset toont, alsook hoe leden over deze categorieën worden verdeeld (Blau 1977). Hoewel van politieke partijen kan worden aangenomen dat ze verschillende ideologische standpunten weerspiegelen, werd in een tweede stap de meting verder verfijnd door voor elke partij een links-rechtsideologische positie op te nemen als gewicht in de Blau's index (d.w.z. the Ideologi-

cal Complexion of the Government index (Perotti & Kontopoulos 2002)). Ideologisch heterogene regerende meerderheden hebben een score van bijna 1 en homogene regerende meerderheden hebben een score van bijna 0.

### Electoral marge

De electorale marge wordt berekend als een percentage op basis van het aantal zetels van de regerende meerderheid (Goeminne & Smolders 2014; Solé Ollé 2003). Een grotere marge weerspiegelt een grotere regerende meerderheid.

### Gepercipieerde kwaliteit van het strategisch plan

GKSP wordt gemeten aan de hand van zes items (Cronbach's alpha = 0.929) op basis van Olson, Parayitam & Bao (2007) met als insteek de strategische beslissingskwaliteit te meten. De items werden door George, Desmidt & De Moyer (2016) aangepast om de focus op het strategisch plan van de organisatie te kunnen

leggen. GKSP wordt berekend door voor elke gemeente het gemiddelde te nemen van de scores van individuele leden van de betreffende regerende meerderheid.

### *Strategische consensus*

Strategische consensus wordt geoperationaliseerd als de mate waarin leden van de regerende meerderheid een gedeelde strategische visie hebben op de strategische prioriteiten en redenen die daarvoor worden uitgedrukt in het strategisch plan van de stad of gemeente. Strategische consensus wordt berekend op basis van de items die GKSP meten. GKSP meet namelijk de mate van tevredenheid met zowel de beleidsprioriteiten en -beslissingen opgenomen in het strategisch plan, als het effect van deze voorkeuren op de organisatie en de mate waarin de motivering van opgenomen beslissingen gedetailleerd is uitgewerkt in het strategisch plan. In plaats van de gemiddelde perceptiescore van de coalitieleden per gemeente te berekenen, worden de items gebruikt om de variantie tussen de percepties van de coalitieleden te berekenen op basis van de omgekeerde gemiddelde gekwadrateerde Euclidische afstandsscores. De methode van gegevensaggregatie waarbij een op het gemiddelde gebaseerde aggregatiescore en een op de variantie gebaseerde aggregatiescore worden ontwikkeld op basis van dezelfde items, is stevig verankerd in de literatuur omtrent "*work climate*" (Colquit, Noe & Jackson 2002) en strategische consensus (Walter *et al.* 2013; Holt, Madison & Kellermanns 2017). Hoewel het gemiddelde en de variantie van polytome distributies slechts zwak onderling afhankelijk zijn (Lindell & Brandt 2000), gebruiken we gemiddelde gekwadrateerde Euclidische afstandsscores om de variantie te berekenen en zo meetvertekening tot een absoluut minimum te beperken (Walter *et al.* 2013).

### *Controlevariabelen*

Er worden drie soorten controlevariabelen gebruikt, namelijk demografische diversiteit, naleving van strategische plannen en lidmaatschap van het college van burgemeester en schepenen. Ten eerste werden, op basis van UET, diversiteit qua leeftijd en geslacht in het onderzoeksmodel

opgenomen. Er wordt namelijk beweerd dat leeftijd en geslacht een indicatie geven van verschillen in ervaringen en interpretaties. Deze kunnen op hun beurt negatief gerelateerd zijn aan strategische consensus (Bromiley & Rau 2016). Leeftijdsdiversiteit werd berekend als variatiecoëfficiënt, terwijl genderdiversiteit, die gebaseerd is op een nominale variabele, werd berekend door middel van de Blau's index voor heterogeniteit. Ten tweede werd in het onderzoeksmodel gecontroleerd op de impact van de naleving van het strategisch plan. Hoewel GKSP wordt beschouwd als een belangrijke voorspeller van strategische consensus, kan het zijn dat GKSP en strategische consensus worden beïnvloed door de mate waarin strategische keuzes die zijn ingebed in het strategisch plan, worden geïmplementeerd (Elbanna & Fadol 2016). Daarom is het relevant om te controleren op de mate van naleving van het plan met betrekking tot begrote investeringen en zelffinancieringsmarge. Ten derde werd er ook gecontroleerd op lidmaatschap van het college van burgemeester en schepenen. Controleren op lidmaatschap van het college van burgemeester en schepenen is nodig, aangezien onder de leden van de meerderheid uitvoerende (d.w.z. leden van het college) en niet-uitvoerende mandatarissen kunnen zitten. Volgens Meyfroot *et al.* (2019) vertolken uitvoerende mandatarissen een andere rol als beleidsmaker en vormen ze de motor van het lokale beleid. Het is namelijk zo dat in de praktijk beslissingen genomen worden door de leden van het college (mits advies en voorbereiding van de administratie) (Reynaert & Steyvers 2010). Beleidsvoorstellen en plannen worden gestemd in de gemeenteraad, waarbij er meestal gestemd wordt volgens het principe meerderheid versus oppositie. Om te kunnen controleren of er impact is omwille van het gewicht aan besluitvormers uit het college onder de respondenten, is het dan ook nodig hierop te controleren (Meyfroot *et al.* 2019).

### **Data-analyse**

Analyses worden uitgevoerd met het statistisch pakket voor sociale wetenschappen (SPSS) versie 22, inclusief de procesmacro van Hayes (2012). Correlatieanalyses en multivariate lineaire regressies, inclusief *bootstrapping*, worden op groepsniveau uitgevoerd (Hayes 2013).

## Resultaten

Tabel 3 toont de resultaten van de beschrijvende statistiek en geeft de correlaties tussen de variabelen weer. Er zijn geen problematische Pearson-correlaties ( $> 0.800$ ) waargenomen (Field 2009). De resultaten ondersteunen het verwachte belang van de onafhankelijke variabelen en de mediator. Zowel de onafhankelijke (politieke) variabelen als de mediërende variabele (d.w.z. GKSP) zijn sig-

nificant gerelateerd aan strategische consensus, terwijl de politieke kenmerken ook gerelateerd zijn aan de mediator. De resultaten tonen ook dat de mate van strategische consensus binnen regerende meerderheden varieert (gemiddelde =  $-2.095$ ,  $SD = 0.877$ , min. =  $-5.400$  en max. =  $0.000$ ) terwijl 252 regerende meerderheden (= 98,44 %) een GKSP-score hebben boven 4.000 (Likertschaal met 7 punten) of anders gezegd een positieve perceptie over GKSP hebben.

**Tabel 3** Gemiddelden, minima en maxima, standaardafwijkingen en correlaties

		Gemiddelde (Standaard- afwijking)	Minimum (Maximum)	Correlaties								
				1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.
Y	1. Strategische consensus	-2.095 (.877)	-5.401 (.000)	1								
M	2. GKSP	5.439 (.523)	2.330 (6.500)	.446**	1							
X	3. Politieke diversiteit	11.629 (8.837)	1.430 (50.000)	-.165**	-.179**	1						
	4. Electorale marge	.339 (.217)	.000 (.712)	-.186**	-.174**	.021	1					
Contralabelen	5. Leefstijdsdiversiteit	.239 (.041)	.150 (.380)	.044	.198**	-.142*	-.006	1				
	6. Geslachtsdiversiteit	.443 (.060)	.130 (.500)	.068	.057	.080	-.224**	-.002	1			
	7. Plan naleving (Investerings)	26.785 (44.817)	-21.400 (537.360)	.004	-.067	-.003	.011	-.055	-.019	1		
	8. Plan naleving (Zelffinancieringsmarge)	-28.780 (149.607)	-28.780 (172.110)	-.060	-.028	.027	.128*	-.047	.112	.101	1	
	9. College burgemeester en schepenen	.464 (.240)	.000 (1.000)	-.098	-.139*	.109	.145*	-.027	-.092	.130*	.042	1

Y = afhankelijke variabele; X = onafhankelijke variabelen

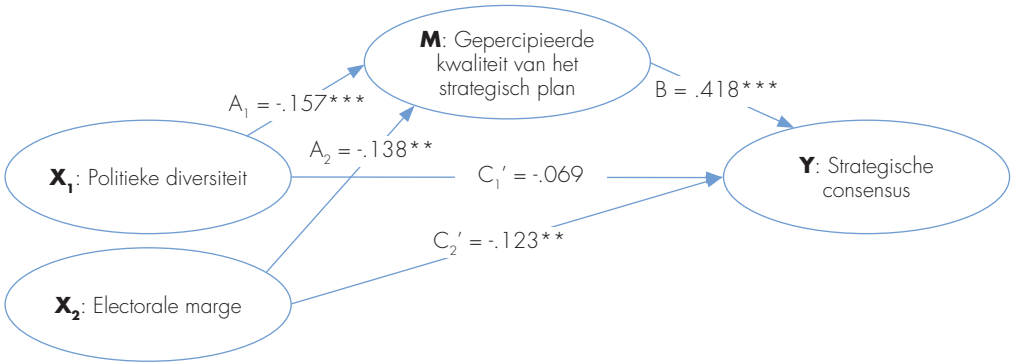
\*  $p < 0.05$ ; \*\*  $p < 0.01$

N = 256

Vervolgens werd de procesmacro van Hayes (2012) gebruikt om te beoordelen of er een negatieve impact is van politieke diversiteit op strategische consensus (H1) en van electorale marge op strategische consensus (H2), en of deze relaties worden gemedieerd door GKSP (H3a en H3b). De gestandaardiseerde coëfficiënten worden in deze sectie en in figuur 2 gebruikt

om de interpretatie van de uitgevoerde analyses te vergemakkelijken, terwijl tabel 4 ook de niet-gestandaardiseerde coëfficiënten rapporteert zodat resultaten tussen studies vergeleken kunnen worden (Hayes 2013). Tabel 4 toont de regressieresultaten op de mediator (d.w.z. GKSP) en vervolgens op de afhankelijke variabele (d.w.z. strategische consensus).

**Figuur 2** GKSP als mediator



Gestandaardiseerde coëfficiënten.  
 Controlevariabelen worden getoond in tabel 4.

**Tabel 4** Politieke diversiteit ( $X_1$ ), Electorale marge ( $X_2$ ), GKSP ( $M$ ) en strategische consensus ( $Y$ )

Antecedent		M = (GKSP)				Volgend					
		B	sf	B	p	B	sf	$\beta$	p		
$X_1$	Politieke diversiteit	$a_1$	-.380**	.153	-.157**	.014	$c_1'$	-.277	.241	-.069	.251
$X_2$	Electorale marge	$a_2$	-.008**	.004	-.138**	.026	$c_2'$	-.012**	.006	-.123**	.036
M	GKSP	-	-	-	-	$b_{1,2}$	.697***	.100	.418***	< .001	
	leeftijd diversiteit		2.204***	.782	.173***	.005		-1.218	1.238	-.057	.326
	Geslachtsdiversiteit		.185	.556	.021	.740		.636	.867	.043	.464
	Plan naleving (Investerings)		< .001	< .001	-.055	.370		< .001	< .001	.030	.598
	Plan naleving (Zelffinancieringsmarge)		< .001	.001	.023	.715		-.001	.001	-.045	.446
	College burgemeester en schepenen		-.212	.135	-.097	.119		-.043	.212	-.012	.838
	Constante	$i_1$	5.136***	.331		< .001	$i_2$	-5.596***	.727		< .001
			R <sup>2</sup> = .104					R <sup>2</sup> = .223			
			F = 4.067, p < .001					F = 8.775, p < .001			

(Niet)gestandaardiseerde directe en indirecte effecten [5000 bootstrapsamples; betrouwbaarheidsinterval: 95]

Direct effect:  $X_1 \rightarrow Y$ :  $c_1'$  unstandardized = -.277, CI [-.751, .197]; standardized = -.069, CI [-.186, .049]  
 Indirect effect:  $X_1 \rightarrow M \rightarrow Y$ :  $a_1 b_1$  unstandardized = -.265, CI [-.524, -.059]; standardized = -.066, CI [-.128, -.014]  
 Direct effect  $X_2 \rightarrow Y$ :  $c_2'$  unstandardized = -.012, CI [-.023, .001]; standardized = -.123, CI [-.236, .008]  
 Indirect effect  $X_2 \rightarrow M \rightarrow Y$ :  $a_2 b_2$  unstandardized = -.006, CI [-.012, .001]; standardized = -.058, CI [-.129, .004]

\*\* p < 0.05; \*\*\* p < 0.01  
 N = 253

De resultaten tonen aan dat GKSP de relatie tussen politieke diversiteit en strategische consensus volledig medieert omdat *bootstrap*-analyse (5000 *bootstrap*-samples) aangeeft dat het betrouwbaarheidsinterval voor het indirecte effect ( $a_1 b_1$  gestandaardiseerd = -0.066) geen nul bevat (-0.128 tot -0.014), terwijl het directe

effect niet significant is ( $c_1'$  gestandaardiseerd = -0.069, p = 0.251). Dit betekent dat politieke diversiteit binnen een regerende meerderheid een negatieve relatie heeft met GKSP, wat op zijn beurt positief is gerelateerd aan strategische consensus. H1 en H3a worden dus geaccepteerd. Ten tweede bevestigen de onderzoeksresultaten

in tabel 4 ook H2 en H3b. GKSP medieert de relatie tussen electorale marge en strategische consensus partieel, want het betrouwbaarheidsinterval op basis van een *bootstrap*-analyse (5000 *bootstrap*-samples) voor het indirecte effect ( $a_2b_2$  gestandaardiseerd = -0.058) bevat geen nul (-0.129 tot -0.004) terwijl er ook een significante directe relatie is tussen electorale marge en strategische consensus ( $c_2'$  gestandaardiseerd = -0.123,  $p = 0.036$ ). Dit betekent dat een grotere electorale marge van de regerende meerderheid kan worden geassocieerd met een lagere mate van strategische consensus, maar ook dat een grotere electorale marge overeenkomt met een lagere GKSP, wat op zijn beurt geassocieerd kan worden met een lagere mate van strategische consensus. Tabel 4 geeft ook informatie over de robuustheid van de effecten in het model (Neumayer & Plümper 2017). De controlevariabelen zijn niet significant gerelateerd aan strategische consensus. Ten slotte wordt aanvullend bewijs voor de robuustheid van het baselinemodel geleverd door het feit dat er voldaan is aan de assumpties van lineaire regressie (Field 2009): de Durbin Watson-test ( $d = 1.859$ ) bevestigt de afwezigheid van positieve autocorrelatie ( $1.997 >$  bovenste kritische waarde 1.851), de niet-gestandaardiseerde residuen vertonen een normale verdeling (Kolmogorov-Smirnov:  $p = 0.066$ ), en de resultaten van de White-test bevestigen homoscedasticiteit ( $p = 0.510$ ).

## Discussie

Als tegengewicht voor puur politieke of intuïtieve besluitvorming is in het kielzog van New Public Management (NPM) strategische planning geïntroduceerd in heel wat publieke organisaties (George & Desmidt 2018). Het idee hierachter is dat een strategisch plan kan dienstdoen als referentiepunt bij de besluitvorming gedurende de implementatiefase van een strategie (Vaara, Sorsa & Palli 2010) en als handleiding een bepaalde mate van rationaliteit kan injecteren in het besluitvormingsproces (Kellermanns *et al.* 2005). Deze manier van werken veronderstelt echter wel dat er een gedeelde appreciatie is over wat de strategische doelstellingen zijn en waarom die door de besluitvormers in het strategisch plan werden opgenomen (Kellermanns *et al.* 2011). Maar ondanks het feit dat strategische plannen

alomtegenwoordig zijn in publieke organisaties, kunnen we niet echt garanderen dat deze assumptie juist is, omdat er op heden onvoldoende empirisch bewijs is. Deze studie pakt deze tekortkoming aan en leidt tot waardevolle inzichten.

Ten eerste geven de onderzoeksresultaten aan dat formele ratificatie van een strategisch plan niet noodzakelijkerwijs gelijkstaat aan een hoge mate van strategische consensus binnen de groep (gemiddelde = -2.095,  $s_a = 0.877$ , waarbij een score van 0 volledige strategische consensus weergeeft). Hoewel deze resultaten op het eerste gezicht lijken te stroken met het onderzoek van Walter *et al.* (2013) over strategische consensus in 63 afdelingen van een universiteit (gemiddelde = -2.18,  $s_a = 0.18$ ), is de spreiding in onze steekproef van regerende meerderheden in steden en gemeenten groter. Dit is verrassend aangezien Walter *et al.* (2013) de mate van strategische consensus meten over gewenste, generieke prioriteiten die relevant zijn voor het hoger onderwijs in het algemeen, en dus niet over een "goedgekeurd" strategisch plan waar hogere consensuscores binnen de verwachting liggen. GKSP (groepsgemiddelde = 5.439,  $s_a = 0.523$ ) geeft een vergelijkbaar genuanceerd beeld: hoewel geratificeerde strategische plannen niet echt worden afgekeurd, heeft een aanzienlijk aantal regerende meerderheden een eerder neutrale houding ten opzichte van de kwaliteit van hun strategisch plan. Deze resultaten bevestigen de eerdere bevindingen van Vaara, Sorsa & Palli (2010) dat de ratificatie van een strategisch plan wel een zekere mate van unanimitie aangeeft, maar niet noodzakelijkerwijs een sterke inzet ten opzichte van het strategisch plan betekent. De resultaten geven aan dat sommige coalities vooral politieke coalities zijn die gedreven worden door de ambitie om te regeren, en dit in tegenstelling tot strategische coalities die gedreven worden door gedeelde strategische prioriteiten. Bovendien bevestigen de resultaten de conclusie van Raes *et al.* (2011) dat zelfs wanneer er formele of juridische regels bestaan om tot een meerjarenplanning te komen (wat het geval is voor Vlaamse steden en gemeenten), er nog steeds verschillen zijn in de mate waarin het strategisch planningsproces resulteert in een strategische consensus. Wanneer we deze resultaten willen doorvertalen van het

lokale naar een hoger niveau (bv. het federale niveau), dan kunnen we niet alleen veronderstellen dat de impact van politieke groepskenmerken nog aan belang wint, maar ook dat de manier om bijvoorbeeld politieke diversiteit te meten verder verfijnd moet worden. Om de politieke diversiteit in kaart te brengen, zal er dan onder andere rekening moeten worden gehouden met de volgende vragen: Behoren partijen tot dezelfde taalgroep en/of kunnen ze gezien worden als ideologische zusterpartijen? Worden de ideologische verschillen binnen politieke partijen op een hoger niveau groter en tekenen er zich als het ware verschillende strekkingen af binnen een partij? Tegelijkertijd zal ook de context in kaart moeten worden gebracht omdat de context politieke partijen kan stimuleren om minder voor de hand liggende coalities te vormen.

Ten tweede sluiten de bevindingen aan bij de discussie over de toepasbaarheid van praktijken uit de private sector (strategische planning) op de context van de publieke sector (Walker *et al.* 2011). Is de eerder rationele logica van management wel verenigbaar met de politieke logica en verscheidenheid aan ideologieën (Bjørnholt, Bækgaard & Houllberg 2016)? Hoewel de onderzoeksresultaten geen sluitend antwoord op deze vraag geven, bieden ze wel het bewijs dat generieke managementtheorieën, zoals UET, verrijkt kunnen worden met inzichten uit de politieke wetenschappen en het publiek management. Hoewel er veel onderzoek is waaruit blijkt dat diversiteit een groep kan opdelen en dus ook de kwaliteit van beslissingen (Van Knippenberg *et al.* 2004; Rico *et al.* 2007) of de mate van strategische consensus kan beïnvloeden (Bromiley & Rau 2016), is diversiteit in de meeste studies geoperationaliseerd op basis van waarneembare demografische kenmerken (bv. Gonzalez-Benito *et al.* 2012). De resultaten geven aan dat deze "traditionele" UET-operationalisering van groepskarakteristieken weinig impact hebben op de mate van strategische consensus, terwijl metingen die zijn afgestemd op de typische eigenheden van de geanalyseerde setting (d.w.z. electorale marge en politieke diversiteit), belangrijke voorspellers blijken te zijn van strategische consensus en GKSP. Deze bevindingen sluiten aan bij recent onderzoek waaruit blijkt dat politieke en ideologische krachten die het

gedrag van politici beïnvloeden, niet worden geëlimineerd tijdens meer rationele besluitvormingsprocessen (bv. Nielsen & Moynihan 2017; Geys & Sørensen 2018). Betekent dit dan dat rationele planningspraktijken onverenigbaar zijn met de kenmerken van gepolitiseerde publieke instellingen? Niet noodzakelijkerwijs. De onderzoeksresultaten geven namelijk aan dat strategische plannen kunnen bijdragen aan de mate van strategische consensus, maar dat een deel van de variatie van GKSP verklaard wordt door politieke groepskenmerken die een negatieve impact hebben. Er is dan ook aanvullend onderzoek nodig om te achterhalen hoe het strategisch plan, ondanks de negatieve impact van politieke groepskenmerken, toch als relevant, waardevol en nuttig kan worden ervaren door de leden van de regerende meerderheid.

Ten slotte hebben de resultaten implicaties voor publiek strategisch planningsonderzoek. De gevonden variatie in strategische consensus en GKSP sluit aan bij de bewering van Bryson (2010: 259) dat strategische planning een niet-gestandaardiseerd proces is van individuen en groepen in sociale structuren die gevormd en beïnvloed worden door individuele en groepsacties. Dus, focussen op individuele en groeps cognities (Grimmelikhuijsen *et al.* 2017) kan een uitermate nuttige aanvulling zijn op het traditionele rationele perspectief in publiek strategisch planningsonderzoek en kan helpen om beter te begrijpen wanneer strategische planning werkt (George & Desmidt 2014). Ten eerste, gezien de resultaten aangeven dat er variatie in strategische consensus is tussen regerende meerderheden, is de volgende stap te bekijken of en hoe cognitieve groepskenmerken, zoals strategische consensus, de relatie tussen strategische planning en organisatorisch succes mediëren (Wolf & Floyd 2017). Ten tweede moet onderzoek zich ook richten op de manier waarop planningsproceskenmerken constructen als GKSP en strategische consensus beïnvloeden. Uit eerder onderzoek bleek bijvoorbeeld dat raadsleden gemiddeld slechts in beperkte mate betrokken zijn bij strategische planningsprocessen (George & Desmidt 2018). Is een hogere mate van betrokkenheid gerelateerd aan een hogere mate van strategische consensus? En zo ja, hoe kunnen deze processen dan (efficiënter) worden georganiseerd? Ten derde,

hoewel strategische plannen meestal het resultaat zijn van een formele strategische planningscyclus, is er weinig geweten over de inhoud en structuur van deze documenten. Het gebruik van het conceptuele raamwerk van Rainey & Jung (2014) om ambiguïteit van doelen te beoordelen, kan een relevante manier zijn om de inhoud van strategische plannen te evalueren en om de relatie tussen de inhoud van het strategisch plan en GKSP te beoordelen.

## Conclusie

Hoewel volgens de strategischmanagementliteratuur strategische consensus cruciaal is voor de effectiviteit van strategische planning (Kellermanns *et al.* 2011), is er maar weinig geweten over de sterkte of antecedenten ervan in de publieke sector (George & Desmidt 2018). Deze studie is dan ook relevant omdat ze strategische consensus analyseert in een (gepolitiseerde) publieke omgeving. De resultaten geven enerzijds aan dat de eigenheden van regerende meerderheden de gepercipieerde kwaliteit van de strategische plannen alsook de mate van strategische consensus kunnen belemmeren. Deze bevindingen benadrukken niet alleen het belang van een gedragsmatig perspectief bij het analyseren van publieke strategische planning, maar ook de noodzaak om onderzoeksmodellen op maat van de specifieke kenmerken van publieke organisaties te maken.

Niettegenstaande de relevantie van de bevindingen van dit onderzoek zijn er ook enkele beperkingen die we voor ogen moeten houden wanneer we de resultaten interpreteren. Ten eerste moet de sterkte van de geschatte relaties met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, omdat het onderzoeksmodel bijvoorbeeld geen rekening houdt met de impact van kenmerken van strategische planningsprocessen (zoals betrokkenheid bij het planningsproces). Verder laat het onderzoeksmodel niet toe om te beoordelen hoe GKSP en strategische consensus fluctueren tijdens en tussen strategische planningscycli (bv. wanneer de samenstelling van een regeringscoalitie verandert na een verkiezing). Ten slotte laat het onderzoeksmodel – hoewel de richtingen van de geschatte relaties sterk ingebed zijn in de literatuur – niet toe om te controleren op omgekeerde causaliteit.

## EINDNOTEN

- 1 *Dr. Kenn Meyfrootd is postdoctoraal onderzoeker in publiek management aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent. Contact: kenn.meyfrootd@ugent.be.*
- 2 *Prof. dr. Sebastian Desmidt is hoofddocent strategisch management aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent. Contact: sebastian.desmidt@ugent.be.*
- 3 *Prof. dr. Stijn Goeminne is hoofddocent economie aan de Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Universiteit Gent. Contact: stijn.goeminne@ugent.be.*



## Referenties

Askim, J. (2009). "The demand side of performance measurement: Explaining councilors' utilization of performance information in policymaking". In *International Public Management Journal* 12 (1), 24-47.

Bjørnholt, B., Bækgaard, M. & Houlberg, K. (2016). "Does Fiscal Austerity Affect Political Decision-Makers' Use and Perception of Performance Information?". In *Public Performance & Management Review* 39 (3), 560-580.

Blau, P.M. (1977). *Inequality and heterogeneity: A primitive theory of social structure* (Vol. 7). New York, NY: Free Press.

Blockmans, T., Geys, B., Heyndels, B. & Mahieu, B. (2013). *De diepte van het water en de lengte van de brug. De duur van de coalitievorming*. In K. Deschouwer, T. Verthé & B. Rihoux (red.). *Op zoek naar de kiezers - Lokale partijafdelingen en de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012*. Brussel: Academic and Scientific Publishers, 191-219.

Blockmans, T., Geys, B., Heyndels, B. & Mahieu, B. (2016). "Bargaining complexity and the duration of government formation: evidence from Flemish municipalities". In *Public Choice*, 167 (1-2), 131-143.

Bromiley, P. & Rau, D. (2016). "Social, Behavioral, and Cognitive Influences on Upper Echelons During Strategy Process: A Literature Review". In *Journal of Management* 42 (1), 174-202.

Bryson, J.M. (2010). "The future of public and nonprofit strategic planning in the united states". In *Public Administration Review* 70, s255-s267. doi:10.1111/j.1540-6210.2010.02285.x.

Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bryson, J.K. (2009). "Understanding strategic planning

and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: The contributions of actor-network theory". In *International Public Management Journal* 12 (2), 172-207.

Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. (2014). "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management". In *Public Administration Review* 74 (4), 445-456.

Bryson, J.M., Berry, F.S. & Yang, K. (2010). "The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions". In *The American Review of Public Administration* 40 (5), 495-521.

Bryson, J.M., Edwards, L.H. en Van Slyke, D.M. (2018). "Getting strategic about strategic planning research". In *Public Management Review* 20 (3), 317-339.

Choi, T. & Robertson, P.J. (2014). "Deliberation and decision in collaborative governance: A simulation of approaches to mitigate power imbalance". In *Journal of Public Administration Research and Theory* 24 (2), 495-518.

Chun, Y.H. & Rainey, H.G. (2005). "Goal ambiguity and organizational performance in us federal agencies". In *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (4), 529-557.

Colquitt, J.A., Noe, R.A. & Jackson, C.L. (2002). "Justice in teams: Antecedents and consequences of procedural justice climate". In *Personnel psychology* 55 (1), 83-109.

De Swaan, A. (1973). *Coalition theories and government formation*. Amsterdam: Elsevier.

De Winter, L. (2005). "Parties and government formation, portfolio allocation and policy definition". In K. Lüther & F. Müller-Rommel (eds.). *Political parties in the new Europe. Political and analytical challenges*. Oxford: Oxford University Press, 171-206.

Edmark, K. & Ågren, H. (2008). "Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies". In *Journal of Urban Economics* 63 (3), 849-857.

Elbanna, S. & Fadol, Y. (2016). "An analysis of the comprehensive implementation of strategic plans in emerging economies: The United Arab Emirates as a case study". In *European Management Review* 13 (2), 75-89.

Elbanna, S., Andrews, R. & Pollanen, R. (2016). "Strategic planning and implementation success in public service organizations: Evidence from Canada". In *Public Management Review* 18 (7), 1017-1042.

Field, A. (2009). *Discovering statistics using spss*. Thousand Oaks, CA: Sage publications.

George, B. & Desmidt, S. (2014). "A state of research on strategic management in the public sector". In P. Joyce & A. Drumaux (eds.). *Strategic management in public organizations: European practices and perspectives*. New York, NY: Routledge, 151-172.

George, B. & Desmidt, S. (2018). "Strategic-decision quality in public organizations an information processing perspective". In *Administration & Society* 50 (1), 131-156.

George, B., Desmidt, S. & De Moyer, J. (2016). "Strategic decision quality in Flemish municipalities". In *Public Money & Management* 36 (5), 317-324.

George, B., Desmidt, S., Cools, E. & Prinzie, A. (2018). "Cognitive styles, user acceptance and commitment to strategic plans in public organizations: An empirical analysis". In *Public Management Review* 20 (3), 340-359.

Geys, B. & Sørensen, R.J. (2018). "Never change a winning policy? Public sector performance and politicians' preferences for

reforms". In *Public Administration Review* 78 (2), 206-216.

Goeminne, S. & Smolders, C. (2014). "Politics and public infrastructure investments in local governments: Empirical evidence from Flemish municipalities (1996-2009)". In *Local Government Studies* 40 (2), 182-202.

Gonzalez-Benito, J., Aguinis, H., Boyd, B.K. & Suarez-Gonzalez, I. (2012). "Coming to consensus on strategic consensus: A mediated moderation model of consensus and performance". In *Journal of Management* 38 (6), 1685-1714.

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A.L. & Tummers, L. (2017). "Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology". In *Public Administration Review* 77 (1), 45-56.

Hambrick, D.C. (2007). "Upper echelons theory: An update". In *Academy of Management Review* 32 (2), 334-343.

Hayes, A.F. (2012). *Process: A versatile computational tool for observed variable mediation, moderation, and conditional process modeling*. Kansas, KS: University of Kansas.

Hayes, A.F. (2013). *Introduction to mediation, moderation, and conditional process analysis: A regression-based approach*. New York, NY: Guilford Press.

Hibbs, D.A. (1977). "Political Parties and Macro-Economic Policy". In *American Political Science Review* 71 (4), 1467-1487.

Holt, D.T., Madison, K. & Kellermanns, F.W. (2017). "Variance in Family Members' Assessments: The Importance of Dispersion Modeling in Family Firm Research". In *Family Business Review* 30 (1), 61-83.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). "Prospect theory: An analysis of decision under risk". In *Econometrica* 47, 263-291.

Kellermanns, F.W., Walter, J., Floyd, S.W., Lechner, C. & Shaw, J.C. (2011). "To agree or not to agree? A meta-analytical review of strategic consensus and organizational performance". In *Journal of Business Research* 64 (2), 126-133.

Kellermanns, F.W., Walter, J., Lechner, C. & Floyd, S.W. (2005). "The lack of consensus about strategic consensus: Advancing theory and research". In *Journal of Management*, 31 (5), 719-737.

Lervina, N. & Vaast, E. (2005). "The emergence of boundary spanning competence in practice: implications for implementation and use of information systems". In *MIS quarterly* (29) 2, 335-363.

Linde, J. & Vis, B. (2017). "Do politicians take risks like the rest of us? An experimental test of prospect theory under MPs". In *Political Psychology* 38 (1), 101-117.

Lindell, M.K. & Brandt, C.J. (2000). "Climate quality and climate consensus as mediators of the relationship between organizational antecedents and outcomes". In *Journal of applied psychology* 85 (3), 331.

Martin, L.W. & Vanberg, G. (2003). "Wasting time? The impact of ideology and size on delay in coalition formation". In *British Journal of Political Science* 33 (2), 323-332.

Martin, L.W. & Vanberg, G. (2008). "Coalition government and political communication". In *Political Research Quarterly* 61 (3), 502-516.

Meyfroot, K., Desmidt, S., Decock, K. & George, B. (2019). "Een gedeelde strategische visie in Vlaamse gemeenteraden: de relevantie van politieke en demografische groepskenmerken". In *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 5 (2), 19-41.

Müller, W.C. & Strøm, K. (1999). *Policy, office, or votes? How political parties in West-*

*ern Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Narayanan, V.K., Zane, L.J. & Kemmerer, B. (2011). "The cognitive perspective in strategy: An integrative review". In *Journal of Management* 37 (1), 305-351.

Neumayer, E. & Plümper, T. (2017). *Robustness tests for quantitative research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nielsen, P.A. & Moynihan, D.P. (2017). "How do politicians attribute bureaucratic responsibility for performance? Negativity bias and interest group advocacy". In *Journal of Public Administration Research and Theory* 27 (2), 269-283.

Olislagers, E. & Steyvers, K. (2015). "Choosing coalition partners in Belgian local government". In *Local government studies* 41 (2), 202-219.

Olson, B.J., Parayitam, S. & Bao, Y. (2007). "Strategic decision making: The effects of cognitive diversity, conflict, and trust on decision outcomes". In *Journal of Management* 33 (2), 196-222.

Parayitam, S. & Papenhausen, C. (2018). "Strategic decision-making: The effects of cooperative conflict management, agreement-seeking behavior and competence-based trust on decision outcomes". In *Management Research Review* 41 (1), 2-28.

Perotti, R. & Kontopoulos, Y. (2002). "Fragmented fiscal policy". In *Journal of Public Economics* 86 (2), 191-222.

Poister, T.H. & Streib, G. (2005). "Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades". In *Public Administration Review* 65 (1), 45-56.

Poister, T.H., Edwards, L.H., Pasha, O.Q. & Edwards, J. (2013). "Strategy formulation and performance: Evidence from local public

transit agencies". In *Public Performance & Management Review* 36 (4), 585-615.

Priem, R.L., Harrison, D.A. & Muir, N.K. (1995). "Structured conflict and consensus outcomes in group decision making". In *Journal of management* 21 (4), 691-710.

Raes, A.M.L., Heijltjes, M.G., Glunk, U. & Roe, R.A. (2011). "The interface of the top management team and middle managers: A process model". In *Academy of Management Review* 36 (1), 102-126.

Rainey, H.G. & Jung, C.S. (2014). "A conceptual framework for analysis of goal ambiguity in public organizations". In *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1), 71-99.

Rapert, M.I., Velliquette, A. & Garretson, J.A. (2002). "The strategic implementation process evoking strategic consensus through communication". In *Journal of Business Research* 55 (4), 301-310.

Reynaert, H. & Steyvers, K. (2010). *De kerktoerenpolitiek voorbij? Lokale politiek in Vlaanderen*. Brugge: Vanden Broele.

Rico, R., Molleman, E., Sánchez-Manzanas, M. & Van der Vegt, G.S. (2007). "The effects of diversity faultlines and team task autonomy on decision quality and social integration". In *Journal of Management* 33 (1), 111-132.

Riker, W.H. (1962). *The theory of political coalitions*. Londen: Yale University Press.

Sagarzazu, I. & Klüver, H. (2017). "Coalition governments and party competition: Political communication strategies of coalition parties". In *Political Science Research and Methods* 5 (2), 333-349.

Sheffer, L. & Loewen, P. (2019). "Electoral Confidence, Overconfidence, and Risky Behavior: Evidence from a Study with Elect-

ed Politicians". In *Political Behavior* 41 (1), 31-51.

Solé Ollé, A. (2003). "Electoral accountability and tax mimicking: The effects of electoral margins, coalition government, and ideology". In *European Journal of Political Economy* 19 (4), 685-713.

Spee, A.P. & Jarzabkowski, P. (2009). "Strategy tools as boundary objects". In *Strategic Organization* 7 (2), 223-232.

Strøm, K. (1990). "A behavioral theory of competitive political parties". In *American journal of political science* 34 (2), 565-598.

Tsebelis, G. & Ha, E. (2014). "Coalition theory: a veto players' approach". In *European Political Science Review* 6 (3), 331-357.

Vaara, E., Sorsa, V. & Palli, P. (2010). "On the force potential of strategy texts: A critical discourse analysis of a strategic plan and its power effects in a city organization". In *Organization* 17 (6), 685-702.

Van Knippenberg, D., De Dreu, C.K. & Homan, A.C. (2004). "Work group diversity and group performance: an integrative model and research agenda". In *Journal of applied psychology* 89 (6), 1008-1022.

Walker, R.M., Brewer, G.A., Boyne, G.A. & Avellaneda, C.N. (2011). "Market orientation and public service performance: New Public Management gone mad?". In *Public Administration Review* 71 (5), 707-717.

Walter, J., Kellermanns, F.W., Floyd, S.W., Veiga, J.F. & Matherne, C. (2013). "Strategic alignment: A missing link in the relationship between strategic consensus and organizational performance". In *Strategic Organization* 11 (3), 304-328.

Wolf, C. & Floyd, S.W. (2017). "Strategic planning research: Toward a theory-driven agenda". In *Journal of Management* 43 (6), 1754-1788.