

# Jaarprogramma 2021

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIUWING**

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. Annie Hondeghem  
Promotor-coördinator  
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen  
Verantwoordelijke KU Leuven  
trui.steen@kuleuven.be



Campus Mercator G  
Henleykaai 84  
B-9000 Gent  
Tel: 0032 9 243 29 03

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



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

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



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt  
Tel: 0032 11 26 87 73

Prof. dr. Steven Van Garsse  
Verantwoordelijke UHasselt  
steven.vangarsse@uhasselt.be

---

# Jaarprogramma 2021

---

## INHOUD

<b>1</b>	Introductie.....	<b>4</b>
<b>2</b>	Missie, visie en samenstelling Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2021-2025 .....	<b>5</b>
2.1	Missie	5
2.2	Visie	5
2.3	Samenstelling consortium	6
<b>3</b>	Jaarprogramma Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2021.....	<b>7</b>
3.1	Voorbereiding jaarprogramma 2021	7
3.2	Overzicht jaarprogramma 2021	7
<b>4</b>	Onderzoeksfiches jaarprogramma 2021.....	<b>9</b>
4.1	Onderzoekslijn 1: Onderbouwd HR-beleid	9
4.1.1	Thema: Onderbouwd HR-beleid	9
4.2	Onderzoekslijn 2: Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid	19
4.2.1	Thema 1: Regiovorming	19
4.2.2	Thema 2: Lokale democratie	23
4.2.3	Thema 3: Bestuurskracht	27

# 1 INTRODUCTIE

Dit document omvat de jaarprogrammering voor 2021 van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV). De begroting voor het SBV voor de periode 2021 is opgenomen in een apart document.

Vanuit de missie en de visie van het SBV, en in nauw overleg met de Vlaamse administratie, werden voor 2021 zes onderzoeksprojecten uitgewerkt, die vallen binnen vier thema's, die op hun beurt onder twee grote onderzoeklijnen vallen. Hierna belichten we eerst de missie, visie en samenstelling van het consortium van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2021-2025. Vervolgens geven we een beknopt overzicht van het jaarprogramma 2021 en de voorbereiding daarvan. Tot slot wordt de planning voor elk afzonderlijk onderzoeksproject verduidelijkt aan de hand van een onderzoeksfiche.







### **3 JAARPROGRAMMA STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING 2021**

#### **3.1 VOORBEREIDING JAARPROGRAMMA 2021**

In de uitwerking van dit jaarprogramma heeft het SBV zich laten leiden door het oproepdossier, dat de strategische visiedocumenten van de Vlaamse overheid als vertrekpunt nam. Op basis van deze insteek en in nauw overleg met de betrokken administraties binnen de Vlaamse overheid werden vervolgens de onderzoeksvoorstellen voor het jaarprogramma 2021 uitgewerkt. In februari 2021 werden de verschillende onderzoeksvoorstellen gefinaliseerd in het jaarprogramma 2021. Hieronder een overzicht van het onderzoek in het jaarprogramma 2021.

#### **3.2 OVERZICHT JAARPROGRAMMA 2021**

In het jaarprogramma 2021 werden zes onderzoeksprojecten ontwikkeld binnen vier thema's, die onder twee grote onderzoekslijnen vallen. De inhoudelijke en vormelijke synergie binnen SBV wordt nagestreefd en bewaakt door:

- goed afgebakende onderzoekslijnen;
- responsabilisering van de onderzoeksteams met bewaking door middel van jaarafspraken met opvolging en evaluatie, en met een afzonderlijke en een gezamenlijke verantwoording.

De tabel op de volgende pagina geeft aan in welke onderzoekslijnen de leden van het consortium hun onderzoeksactiviteiten ontwikkelen. Deze verdeling sluit aan bij de bestaande expertise die tot nog toe ontwikkeld werd binnen de partnerorganisaties op deze domeinen.

Het SBV beschikt over een onderzoeksequipe van 6 VTE wetenschappelijk medewerkers voor het uitvoeren van deze onderzoeksprojecten in 2021, met 1 VTE voor secretariaat en ondersteuning.

In wat volgt wordt het jaarprogramma voor 2021 van de individuele onderzoeksprojecten verder toegelicht.







## **4 ONDERZOEKSFICHES JAARPROGRAMMA 2021**

### **4.1 ONDERZOEKSLIJN 1: ONDERBOUWD HR-BELEID**

#### **4.1.1 Thema: Onderbouwd HR-beleid**

##### **4.1.1.1 Project 1: Futureproof en duurzaam HR-beleid**

+

##### **4.1.1.2 Project 2: Een toekomstgerichte organisatie voor de Vlaamse overheid**

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotoren: prof. dr. Annie Hondeghe (KU Leuven), prof. dr. Joep Crompvoets (KU Leuven), prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen), prof. dr. Jan Wynen (UAntwerpen) & dr. Jan Boon (UAntwerpen)  Onderzoekers: Lisa Maertens (KU Leuven) & Chesney Callens (UAntwerpen)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Katya Schollaert (AgO), Lauren Laevers (AgO), Hilde Verbeke (AgO), Marijke Dejonghe (kabinet) & Lieselot Vanhoutte (kabinet)

#### **Situering en probleemstelling**

Vlaanderen verwacht veel van de Vlaamse overheid. Burgers rekenen steeds meer op een toegankelijke, efficiënte, effectieve en op maat gemaakte dienstverlening, met zo weinig mogelijk administratieve last. Tegenwoordig functioneren overheden echter niet meer in een vacuüm waarbij ze enkel rekening moeten houden met interne uitdagingen. De omgeving waarin ze zich bevinden is in constante verandering waarbij nieuwe uitdagingen zich in sneltempo aandienen en waar men moet op inspelen. Deze omgeving wordt toenemend gekenmerkt door snelle veranderingen, zoals technologische ontwikkelingen, mondigere en kritische burgers en werknemers, veroudering en een war for talent (van der Wal, 2017). Daarnaast dagen ook complexe maatschappelijke vraagstukken, de zogenaamde ‘wicked problems’, maar ook acute crisissituaties zoals COVID-19 crisis de huidige werking van overheden uit (Economisch adviescomité, 2020; Head, 2008; Maatschappelijk Relancecomité, 2020). De trend om hierop antwoord te bieden aan de hand van een evidence-based beleid is reeds aanwezig binnen de Vlaamse overheid. Toch bevindt evidence based HRM zich nog in de kinderschoenen. De vraag is dan ook in welke mate de Vlaamse ambtenaren en overheidsorganisaties in staat zijn om met deze nieuwe uitdagingen om te gaan. De Vlaamse overheid dient fundamenteel herdacht te worden; een moderne overheid met enerzijds sterke mensen en een performant, transparant en dynamisch evidence based HR-beleid, en met anderzijds een robuuste, dynamische, samenwerkingsgerichte overheidsorganisatie met een transparant organisatie-model, dat de burger centraal plaatst als klant en co-creator, staan centraal in dit tweedelig onderzoek.

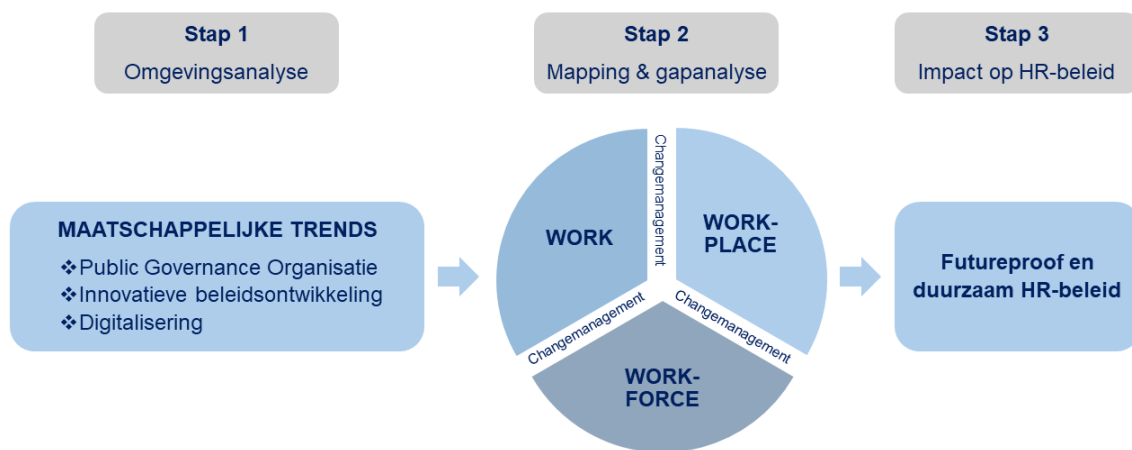
Voor het thema ‘een onderbouwd HR-beleid’ worden twee afzonderlijke onderzoeksprojecten uitgewerkt die verwijzen naar verschillende elementen in het oproepdocument. Het eerste project ‘futureproof en duurzaam evidence based HR-beleid’ focust zich op de impact van maatschappelijke uitdagingen op het niveau van de individuele medewerker (en het ecosysteem), in termen van taken en vaardigheden (work), samenstelling van het personeelsbestand (workforce), en inrichting van de werkomgeving (workplace) en het daarbij gewenste HR-beleid. Het tweede project ‘Een toekomstgerichte organisatie voor de Vlaamse overheid: de Vlaamse overheid als robuuste, dynamische samenwerkingsgerichte organisatie’ heeft de focus op organisatie en gaat na wat de impact van maatschappelijke uitdagingen, snelle veranderingen en



HRM een positieve correlatie kent met organization performance (Obeidat, 2017). Verder vervult HR-analytics een cruciale rol om zo effectief gegevens te verzamelen, te registreren en beroep op te doen. In dit deel komt tevens het ethisch vraagstuk rond privacy en de nood aan duidelijke regels aan bod. Ook hier is er opnieuw nood aan het verwerven van specifieke kennis en vaardigheden betreffende het gebruik en toepassen van zowel digitale skills als digitale platformen.

We onderzoeken de gevolgen en nodige veranderingen hiervan in de drie W's (Work, Workplace en Workforce) en de impact van deze veranderingen voor het huidige HR-beleid richting een meer evidence based HR-beleid. De verandering naar een meer evidence based beleid moet gepaard gaan met een weldoordacht veranderingstraject. Ook hierbij is het opnieuw belangrijk om de rol van de change-agent mee te nemen in het onderzoek.

Dit wordt weergegeven in volgend conceptueel kader.



Figuur: Conceptueel kader voor het onderzoeksproject 'Een futureproof en duurzaam onderbouwd HR-beleid'

We vertrekken van volgende centrale onderzoeksvraag:

*Hoe kan een futureproof en duurzaam evidence based HR-beleid bij de Vlaamse Overheid worden uitgebouwd? De onderliggende onderzoeksvragen van het meerjarenplan zijn:*

- 1) Wat houden de maatschappelijke trends zoals public governance organisatie, innovatieve beleidsontwikkeling, en digitalisering in en welke uitdagingen brengen deze met zich mee voor de Vlaamse overheid? (omgevingsanalyse)
- 2) Wat zijn de implicaties van deze maatschappelijke uitdagingen op de huidige en toekomstige werkorganisatie (in termen van taakinhoud, personeelsbestand en werkomgeving) van de Vlaamse overheid? (mapping en gap-analyse)
  - a. Welke implicaties heeft dit voor de jobs binnen de Vlaamse overheid en de daaraan gekoppelde competenties en vaardigheden? (Work)
  - b. Welke implicaties heeft dit op de samenstelling van het personeelsbestand? (Workforce)
  - c. Hoe kan de werkomgeving georganiseerd worden om dit te ondersteunen? (Workplace)







De algemene onderzoeksvraag wordt als volgt gespecificeerd:

**A. Samenwerkingsgerichte (netwerk)organisatie en de vier rollen van de overheid (om om te gaan met complexe uitdagingen)**

- a. Op welke manieren wordt in de wetenschappelijke en grijze literatuur het concept 'netwerkorganisatie' begrepen? Hoe verhoudt zich dat tot de noodzaak voor de overheid om de vier rollen op te nemen (regulerende, dienstverlenende, samenwerkende en responsieve overheid) en om de burger centraal te stellen als rechthebbende, klant en co-creator?
- b. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur de vereisten en randvoorwaarden van 'netwerkorganisatie' op vlak van structuur, cultuur, sturing- en coördinatiearrangementen volgens de literatuur, zowel overheidsbreed als op het niveau van een individuele overheidsorganisatie?
- c. Hoe wordt het concept 'netwerkorganisatie' om complexe beleidsproblematieken aan te pakken begrepen in Vlaamse beleidsteksten en door beleidsmakers/maatschappelijke stakeholders? Wat zijn de interpretaties, de verwachtingen, de genomen beleidsstappen? Wat is er momenteel aan ondersteuning inzake de evolutie naar 'netwerkorganisatie' vanuit AgO en andere instanties/kanalen?
- d. Wat weten we reeds over de toepassing van elementen van en aanwezigheid van capaciteiten voor 'netwerkorganisatie' in de Vlaamse overheid/overheidsorganisaties vanuit bestaand onderzoek? Wat weten we nog niet? Hoe onderzoeken we dit op een wetenschappelijke en haalbare/efficiënte wijze binnen de Vlaamse overheid/overheidsorganisaties?
- e. Wat zijn mogelijke lessen voor het beleid en de praktijk op basis van deze review?

**B. De robuuste, veerkrachtige overheid: Crisismanagement en crisis-adaptatie in/door de overheid**

- a. Op welke manieren wordt in de wetenschappelijke literatuur en grijze literatuur de concepten 'robust government/governance', 'resilient government/governance' begrepen? Hoe verhoudt zich dat tot de noodzaak voor overheid om crisissen te coördineren, managen en te absorberen/mitigeren zonder hun dienstverlening in gevaar te brengen? Hoe speelt de verschillende aard van crisissen een rol hierbij?
- b. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur de vereisten en randvoorwaarden van zo'n crisis-coördinatie, crisis-management en crisis-absorptie/mitigatie door/in de overheid op vlak van structuur, cultuur, sturing- en coördinatiearrangementen volgens de literatuur, zowel overheidsbreed als op het niveau van een individuele overheidsorganisatie?
- c. Hoe wordt de noodzaak aan crisis-management, crisis-coördinatie en crisis-adaptatie' begrepen in huidige Vlaamse beleidsteksten en door beleidsmakers/maatschappelijke stakeholders (overheidsbreed en binnen Vlaamse overheidsorganisaties)? Welke is de formele rol en institutionele context voor 'crisis-management, crisis-coördinatie en crisis-adaptatie' door de Vlaamse overheid binnen de bredere Belgische context? Wat zijn de interpretaties, de verwachtingen, de genomen beleidsstappen? Wat is er momenteel aan ondersteuning inzake crisis-management, crisis-coördinatie en crisis-adaptatie' vanuit AgO en andere instanties/kanalen?

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

- d. Wat weten we reeds over de toepassing van elementen van crisis-management, crisis-coördinatie en crisis-adaptatie in de Vlaamse overheid/overheidsorganisaties vanuit bestaand onderzoek? Wat weten we nog niet? Hoe onderzoeken we dit op een wetenschappelijke en haalbare/efficiënte wijze binnen de Vlaamse overheid/overheidsorganisaties?
  - e. Wat zijn mogelijke lessen voor het beleid en de praktijk op basis van deze review?
- C. De dynamische, veranderingsgerichte overheid: Capaciteit om structurele veranderingen (fusies, taakverschuivingen) en hoogtechnologische veranderingen te absorberen en optimaal te integreren**
- a. Op welke manieren wordt in de wetenschappelijke literatuur de capaciteit om drastische veranderingen (structureel, hoogtechnologisch) te absorberen en optimaal te integreren en aan te wenden begrepen en onderzocht?
  - b. Wat zijn volgens de wetenschappelijke literatuur de vereisten en randvoorwaarden van zo'n capaciteiten om structurele/hogtechnologische veranderingen te absorberen/integreren in de overheid op vlak van structuur, cultuur, sturing- en coördinatiearrangementen volgens de literatuur, zowel overheidsbreed als op het niveau van een individuele overheidsorganisatie? Wat zijn de effecten volgens de literatuur?
  - c. Wat willen de Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders op vlak van capaciteiten om structurele/hogtechnologische veranderingen te absorberen/integreren? Wat zijn de interpretaties, de verwachtingen, de genomen beleidsstappen (welke beslissingen om structurele/technologische veranderingen op te leggen en hoe genomen)? Wat is er momenteel aan ondersteuning inzake monitoring en begeleiding van fusies/taakverschuivingen, als van adoptie van hoogtechnologische veranderingen vanuit AgO en andere instanties/kanalen?
  - d. Wat weten we reeds over de capaciteiten en effecten van structurele/hogtechnologische veranderingen in de Vlaamse overheid/overheidsorganisaties vanuit bestaand onderzoek? Wat weten we nog niet? Hoe onderzoeken we dit op een wetenschappelijke en haalbare/efficiënte wijze binnen de Vlaamse overheid/overheidsorganisaties?
  - e. Wat zijn mogelijke lessen voor het beleid en de praktijk op basis van deze review?

### **Opzet/aanpak/methoden**

Het onderzoeksofzet bestaat voor beide projecten vier stappen, namelijk (1) omgevingsanalyse, (2) analyse huidige situatie (mapping en gap-analyse), (3) ontwerpfase (impact op HR-beleid en organisatiemodel, en (4) validatie intern en extern, eindrapportering, en valorisatie.

De onderzoeksafpak bestaat uit een combinatie van verschillende methoden, die zijn afgestemd op de verschillende doelstellingen en vragen van het onderzoek:

- A) Literatuurstudie en desk research
- B) Interviews en focusgroepen
- C) Survey
- D) Secundaire analyse databanken Vlaamse overheid
- E) Nationaal en internationaal vergelijkend onderzoek
- F) Stakeholderanalyse
- G) Expertpanel

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







## 4.2 ONDERZOEKSLIJN 2: LOKALE AUTONOMIE EN LOKALE VERANTWOORDELIJKHEID

### 4.2.1 Thema 1: Regiovorming

#### 4.2.1.1 Project: Werken aan regionale samenwerking

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotoren: prof. dr. Joris Voets (UGent), prof. dr. Carine Smolders (UGent) & prof. dr. Ben Derudder (KU Leuven) Onderzoekers: Pieterjan Schraepen (UGent) & Sara Coghe (KU Leuven)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Tom Nulens (ABB), Sam Depauw (ABB), Sarah Verstraelen (ABB), Bram Opsomer (kabinet), Simon Vander Elst (kabinet) & Peter Hautekiet (VVSG)

#### Situering en probleemstelling

De afgelopen jaren is de aandacht voor 'de regio' als bestuurlijke ruimte stelselmatig toegenomen, zowel in binnen- als buitenland (Temmerman, De Rynck & Voets 2017a; Rodriguez-Pose & Wilkie 2017; Paasi & Metzger 2017; EUROCITIES 2013; Nadin et al. 2018; Harrison et al., 2020). Eén van de beste manieren om duurzame ontwikkeling mee te helpen realiseren is om ervoor te zorgen dat wonen, werken en recreëren (en de verplaatsingen die ze teweeg brengen) ruimtelijk beter op elkaar afgestemd worden en groen-blauwe netwerken te creëren (Baert et al. 2016). Maar ook in domeinen als zorg en welzijn blijkt een regionale aanpak vaak nodig. In de Vlaamse context overstijgen dergelijke beleidsvraagstukken de gemeentegrenzen maar kunnen ze niet zomaar voor het hele Vlaamse grondgebied op generieke wijze aangepakt worden (Temmerman, De Rynck & Voets 2017b). Op het niveau van regio's als intermediair schaalniveau moet dan via interbestuurlijke en publiek-private samenwerking resultaat geboekt worden (Nelles 2013; Jones 2001).

Deze ontwikkelingen sluiten ook aan bij een belangrijk onderdeel van de Vlaamse beleidsagenda inzake bestuurlijke vernieuwing, namelijk de zogenaamde 'regiovorming' (Somers, 2019): *"We zetten in op regiovorming. Deze regiovorming moet van onderuit opgebouwd en gedragen worden door de lokale besturen. De burgemeesters van de betrokken lokale besturen vormen de spil van deze regiovorming. Om tot een grotere coherentie te komen en deze regiovorming te stimuleren, zal de Vlaamse regering [...] vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking, zowel de bestaande als nieuwe, moeten plaatsvinden."*

#### Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

Onderzoeksmatig verbinden we deze beleidsambities met een vijfjarige onderzoeksagenda: onderzoek dat input helpt leveren mbt (cluster 1) de noodzaak aan van onderuit opgebouwde en lokaal gedragen regio's; (cluster 2) de noodzaak aan een vast afgebakende, coherente visie op regio's; en (cluster 3) de noodzaak aan samenwerking binnen en tussen bestuursniveaus. Ook inhoudelijk en methodologisch werken we complementair aan bestaande en op stapel staande initiatieven zoals het regiovormingstraject en het Labo Regiovorming (VVSG).

In het eerste werkjaar starten we met het werken rond de drie centrale hoofdvragen waarrond de vijfjarige onderzoeksagenda is opgebouwd. De operationalisering ervan per cluster is opgevat als complementair aan hetgeen inmiddels in het regiovormingstraject van de Vlaamse overheid al gebeurt en beslist is. Zo lijkt bijvoorbeeld de onderzoeksvraag hoe referentieregio's op wetenschappelijke basis af te bakenen zijn, momenteel niet meer zo relevant omdat de Vlaamse



*Cluster 3: De noodzaak aan van onderuit opgebouwde en lokaal gedragen regio's*

Centrale onderzoeksvraag (COV3): Hoe kan je overgaan van de afbakening van een referentieregio als schaal naar referentieregio's in actie? Met andere woorden: hoe bouw je in vastgelegde regio's aan 'geïntegreerde' programma's doorheen de verkokering (zowel politiek, ambtelijk, als naar managementaanpak). Hoe wordt dit organisatorisch, procesmatig, juridisch en financieel vertaald? Wat is relevant als het over integratie gaat, en welke invulling van integratie is relevant gegeven de schaalkeuze die wordt gemaakt?

Concrete onderzoeksvragen 2021:

(COV3.1) Wat zijn de randvoorwaarden voor een structurele kennisopbouw en –verspreiding omtrent regio's binnen de Vlaamse overheid?

(COV3.2) Welke methodiek kan ontwikkeld worden om regionale onderhandelingen tot een goed einde te brengen? Wat is een zinvol onderhandelingskader voor regio's? Hoe worden de resultaten en voortgang vervolgens opgevolgd en gerapporteerd?

**Opzet/aanpak/methoden**

In het meerjarenplan was de ambitie om te werken met een regiohub (centraal) en regiolabs (in regio's zelf), alsook een ruimer platform binnen de Vlaamse overheid om de sectoren voldoende te betrekken (waar al een eerste basis voor werd gelegd in SBV I). Nu is inmiddels duidelijk dat er een Labo Regiovorming in de schoot van de VVSG opgestart werd dat in regio's zelf zal werken, is er een stuurgroep Labo Regiovorming en is er sprake van een Vlaamse stuurgroep regiovorming op centraal niveau. We willen maximaal aantakken op deze drie structuren om verwarring en overlap te vermijden. Dat aantakken betekent concreet dat we zeer regelmatig afstemmen met kabinet, ABB en VVSG in de begeleidende werkgroep om te zien wanneer interventies van onze kant het ruimere Regiovormingstraject van intellectuele brandstof kunnen voorzien (op basis van onze nota's, zie geplande outputs), of we omgekeerd grondstoffen voor onderzoek kunnen verzamelen via die kanalen. Intensieve procesbegeleiding van proeftuinen, trajecten regionale doorbraken e.d. valt daar niet onder en gebeurt door VVSG en ABB ikv de andere sporen in het Regiovormingstraject. We volgen wel, zoveel als mogelijk, actief mee op wat de ontwikkelingen hier zijn als onderdeel van het meerjarenplan.

Daarnaast werken we verder op onze vragen via participerende observatie, interviews, documentanalyse, verzamelen en verwerken van cijfermateriaal en bilaterale interactie met relevante actoren in lijn met de werkwijze in het SBV I-project rond bovenlokale samenwerking. Dit voorstel werd besproken en positief geadviseerd door de begeleidende werkgroep (kabinet-ABB-VVSG) op MA 15.12.2020. Onderstaande tabel geeft de voorgestelde empirische aanpak per onderzoeksvraag weer.

	<b>Empirische aanpak</b>
<b>COV1.1</b>	gesprekken met aantal mensen met helikopterperspectief in 3 regio's (Zuid-West-Vlaanderen, Kempen, Rivierenland)
<b>COV1.2</b>	interbestuurlijke samenwerkingsovereenkomst Leiedal, Regiodeals NL, Agglomeratieprogramma's Zwitserland)
<b>COV1.3</b>	mapping in 2 regio's (te bepalen) van beschikbare en vereiste capaciteit om een regionale ruimtelijke ambitie uit te werken en te realiseren





## 4.2.2 Thema 2: Lokale democratie

### 4.2.2.1 Project 1: Beleidsparticipatie & co-creatie en coproductie van publieke dienstverlening

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotoren: prof. dr. Trui Steen (KU Leuven), prof. dr. Kristof Steyvers (UGent) & prof. dr. Bram Verschuere (UGent)  Onderzoekers: N & N
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Maryse Bouduin (ABB), Sam Depauw (ABB), Mina Nidlahcen (ABB), Sofie Verreycken (ABB), Bram Opsomer (kabinet), Victor De Groof (kabinet) & Joke Van Reppelen (VVSG)

#### Situering en probleemstelling

Het hier voorgestelde onderzoeksprogramma richt zich specifiek op de ondersteuning van lokale besturen als laboratoria van burgerparticipatie, met aandacht voor vernieuwingen in de beleidsparticipatie en in de co-creatie en coproductie van publieke dienstverlening. Beide vormen de eerste twee grote onderzoeksluiken in dit onderzoeksproject<sup>1</sup>. Het is belangrijk om beide 'apart' te bestuderen, omdat het ene eerder gericht is op (het proces van) de maatschappelijke beleidskeuzes en hoe die tot stand komen, terwijl het andere eerder gericht is op het leveren van concrete dienstverlening aan en door burgers.

#### Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

In een eerste fase van het onderzoek bestuderen we de lokale participatie van dichtbij aan de hand van veldonderzoek bij participerende burgers en besturen, waarbij specifieke participatiecases worden bestudeerd<sup>2</sup>. Hierbij stellen we de vraag: (hoe) worden de diverse veronderstelde effecten van participatie in de praktijk ervaren? Aangezien eerder onderzoek aangeeft dat belangrijke verschillen bestaan tussen soorten participatie-arrangementen, onder meer naar het profiel van de burgers die actief participeren, de onderlinge verhouding tussen actoren en hun verwachtingen, onderscheiden we twee onderzoeksluiken waarin respectievelijk ingezoomd wordt op cases van beleidsparticipatie (onderzoeksluik 1) en op co-creatie en coproductie-initiatieven (onderzoeksluik 2). Beide onderzoeksluiken hanteren evenwel eenzelfde plan van aanpak, wat synergie in het onderzoek en de onderzoeksresultaten bevordert. Een aantal veronderstelde effecten vinden plaats bij de deelnemers. Het zijn zij die de genomen beslissingen beter accepteren omwille van de participatie of die meewerken aan een dienstverlening die nauwer aansluit bij hun behoeften. Het zijn zij ook waar we sociale leereffecten verwachten. Naast de ervaring van de burger, is het verrijkend om de ervaring van de lokale besturen in kaart te brengen. Achten zij de inbreng van de burgers als waardevol? Zien zij hetgeen de burgers naar

---

<sup>1</sup> Een derde onderzoeksluik, aangaande vernieuwingen in de lokale participatieve en representatieve democratie, maakt tevens deel uit van deze onderzoekslijn. De start hiervan is gepland in 2023.

<sup>2</sup> In een tweede fase, aansluitend bij het derde onderzoeksluik, zullen volgende vragen centraal staan: hoe staan de Vlaamse burgers, politici en ambtenaren tegenover (vernieuwingen in) de participatieve en representatieve democratie op lokaal niveau en hun onderlinge verhouding?, en hoe kunnen we (de positieve effecten van) de vaak kleinschalige participatie-initiatieven opschalen en verduurzamen, en eventuele negatieve effecten vermijden?



voren schuiven als praktisch uitvoerbaar? Aldus kunnen we de centrale onderzoeksvraag verfijnen: **(Hoe) ervaren de deelnemende burgers de effecten van participatie? (OV 1.1.; 2.1.) En (hoe) ervaren de organiserende besturen de effecten van participatie? (OV 1.2.; 2.2.)**

<b>ONDERZOEKSLUIK 1.</b> <b>Beleidsparticipatie</b>	OV1.1. (Hoe) ervaren de deelnemende burgers de effecten van beleidsparticipatie?  OV 1.2. (Hoe) ervaren de organiserende besturen de effecten van beleidsparticipatie?
<b>ONDERZOEKSLUIK 2.</b> <b>Co-creatie en coproductie van publieke dienstverlening</b>	OV 2.1. (Hoe) ervaren de deelnemende burgers de effecten van co-creatie en coproductie?  OV 2.2. (Hoe) ervaren de organiserende besturen de effecten van co-creatie en coproductie?

Waar het beleidsparticipatie betreft, focussen we uitsluitend op lokale participatiepraktijken die opgezet worden door lokale besturen (i.p.v. door onderzoekers of burgerorganisaties), en dus meer integraal onderdeel zijn van de politieke besluitvorming. Aangezien deze arrangementen rechtstreeks en extensief op de besluitvorming ingrijpen, kunnen we van deze processen het meeste potentie verwachten op vlak van de hogerop veronderstelde effecten. Deze praktijken zijn in Vlaanderen ook ruimer verspreid waardoor we een diversiteit aan kenmerken en contexten in het onderzoek kunnen sluiten. Waar het co-creatie en coproductie betreft, wordt breed gekeken naar actieve samenwerking tussen professionals van het lokale bestuur en burgers, waarbij deze samenwerking ofwel geïnitieerd is vanuit het lokaal bestuur of gegroeid is vanuit een initiatief genomen door (een groep van) burgers. Ook hier beantwoordt deze keuze aan de praktijk in Vlaanderen.

We kiezen deze aanpak omdat deze verschillende lacunes in de wetenschappelijke literatuur probeert te dichtten. Vanuit specifieke exploraties al heel wat indicaties dat lokale participatie positieve effecten – zoals betrokkenheid, vertrouwen, legitimiteit, beter beleid en betere kwaliteit van dienstverlening, efficiëntie en effectiviteit - genereert, ook in Vlaanderen (Dezeure, 2012; Renson, 2020; Jaspers & Steen, 2019; Vanleene et al.2018). Maar het is algemeen nog onduidelijk welke aspecten van het participatieproces precies constructief of net destructief zijn voor welk effect. Huidig onderzoek focust zich doorgaans ook op de studie van één welbepaald verondersteld effect van participatie. Het perspectief om in een participatieproces meerdere effecten te bestuderen, ontbreekt. Heel wat onderzoek is bovendien gebaseerd op (survey-)experimenten die minder aansluiten bij de reële besluitvorming. Gezien het beperkte empirisch onderzoek op heden, dringen zich verdere vragen op naar de mate waarin participatie-initiatieven er daadwerkelijk in slagen de verwachtingen waar te maken. Zoals we hogerop stelden is participatie veelzijdig, en zullen de verschillende vormen verschillende (combinaties van) effecten verwezenlijken (Renson, 2020). Dit onderzoek wil daarom meer systematisch inzicht genereren in de effecten van participatie in reële settings, met aandacht voor de vraag hoe deze effecten zich in welke omstandigheden ten aanzien van elkaar verhouden. De twee centrale onderzoeksvragen werken we verder uit aan de hand van een aantal aanvullende deelvragen:

- Wat is de betekenis van de specifieke kenmerken van het participatie-initiatief?
- Wat is de betekenis van de (politiek-bestuurlijke) context van het participatie-initiatief?
- Hoe verhouden de effecten van het participatie-initiatief zich ten aanzien van elkaar?
- Hoe kunnen we (de effecten van) de vaak kleinschalige participatie-initiatieven opschalen en verduurzamen?

//



## Opzet/aanpak/methoden

Ons onderzoek wil de complexiteit van participatie in de praktijk vatten, m.n. de specifieke kenmerken van participatie-experimenten, van de betrokken spelers en van de context waarbinnen deze initiatieven vorm krijgen. In onderzoeksluik 1 en 2 worden daarom enkele participatie-initiatieven in Vlaamse lokale besturen in de diepte bestudeerd. Er wordt gestart met een literatuuronderzoek dat leidt tot het verder verfijnen van de onderzoeksopzet, en tot het in beeld brengen van de belangrijkste factoren bepalend voor (de perceptie van) de effecten van burgerparticipatie, co-creatie en coproductie van publieke dienstverlening.

We gebruiken vervolgens de inventaris van Vlaamse, innovatieve lokale participatiepraktijken van het VVSG labo lokale burgerparticipatie als uitgangsbasis om cases te selecteren. Deze inventaris omvat, aansluitend bij dit onderzoeksvoorstel, een overzicht van zowel initiatieven waar gemeenten experimenteren met beleidsparticipatie als van co-creatie en coproductie-initiatieven.

Het plan om de onderzoeksvragen uit deze twee luiken (participatie, en co-creatie & coproductie) te beantwoorden is tweeledig. Enerzijds willen we aan de hand van pre- en post-vragenlijsten (respectievelijk afgenomen aan de start en na afloop van een participatietraject) in kaart brengen hoe (alle) deelnemers de effecten van participatie-initiatieven inschatten, alsook of ze van mening zijn dat ze invloed kunnen uitoefenen op het lokale bestuur en vertrouwen hebben in lokale politici (via het stellen van dezelfde vragen vooraf en achteraf<sup>3</sup>, kunnen we de evolutie door het participatietraject in kaart brengen). Anderzijds willen we na afloop van een traject een selectie van deelnemers en centrale actoren uit de organiserende besturen in de diepte bevragen over hun ervaring ten aanzien van deze effecten. Dit per onderzocht participatietraject zowel aan de hand van individuele diepte-interviews (tot saturatie bereikt), als door middel van focusgroepen (met 6 à 8 deelnemers, eventueel meerdere groepen, ook tot wanneer saturatie bereikt), waarin zowel besturen als deelnemers samengebracht kunnen worden om te interageren over hun ervaringen. Dit kan het leren tussen burger en bestuur over lokale participatie bevorderen.

Gezien die methodologische diepgang zijn we genoodzaakt ons te beperken tot een aantal cases. Dit is immers cruciaal om een antwoord te kunnen formuleren op de specifieke deelvragen, die niet enkel peilen naar de algemene ervaring van deelnemers en besturen, maar de rol van de specifieke kenmerken en contexten van het proces willen ontrafelen, en de onderlinge verhouding van veronderstelde participatie-effecten doorgronden. In het licht van deze specifieke deelvragen, zouden we er dan ook voor opteren zo sterk mogelijk van elkaar verschillende participatieprocessen te selecteren, inzake kenmerken en contextfactoren. Denk bijvoorbeeld aan een adviserend burgerkabinet met actieve moderatoren en consensusbesluitvorming versus een burgerbegroting waarin burgers door middel van een stemming een deel van het lokale budget rechtstreeks toewijzen en ook actief betrokken kunnen zijn bij de uiteindelijke uitvoering van gekozen projecten. Het lijkt ons haalbaar om op basis van de voorgestelde methodologie in beide onderzoeksluiken telkens drie trajecten onder de loep te nemen, die uiteraard uit verschillende participatiemomenten kunnen bestaan. Bij de selectie van deze trajecten houden we rekening met de variëteit in arrangementen die we vandaag in Vlaanderen vinden. Daarbinnen hebben we telkens ook aandacht voor verschillende types deelnemers en bestuurders. Zo kunnen we de specificiteit van de cases ook overstijgen.

De uiteindelijke caseselectie voor de kwalitatieve diepte-interviews uit onderzoeksluiken 1 en 2 zal in samenspraak met de verschillende actoren vorm krijgen. Ook in de andere stappen van het traject worden de opdrachtgever en andere stakeholders, via een begeleidende werkgroep, maximaal betrokken. Ook zal zowel bij de selectie van cases en dataverzameling, als bij de (tussentijdse) rapportering van de onderzoeksresultaten nauw worden samengewerkt met het VVSG labo lokale burgerparticipatie.

---

<sup>3</sup> Of 'tijdens', bij eventuele langdurige participatietrajecten.





## **4.2.3 Thema 3: Bestuurskracht**

### **4.2.3.1 Project 1: Decentralisatie: scenario's, mogelijkheden en risico's**

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotoren: prof. dr. Wouter Van Dooren (UAntwerpen), prof. dr. Bram Verschuere (UGent) & prof. dr. Steven Van Garse (UHasselt)  Onderzoekers: Lieven Janssens (UAntwerpen), Chesney Callens (UAntwerpen), Inke Torfs (UGent) & onderzoeker UHasselt
<b>Begeleidende werkgroep</b>	Charlotte Vandebossche (ABB), Sam Depauw (ABB), Els Van de Kauter (ABB), Bram Opsomer (kabinet) & Victor De Groof (kabinet)

#### **Situering en probleemstelling**

Gedurende de laatste decennia heeft de Vlaamse overheid reeds verschillende bevoegdheden gedecentraliseerd naar lokale besturen. Daarenboven heeft de Vlaamse overheid ook het belang van lokale autonomie benadrukt. Ook in andere Europese landen waren er initiatieven om de lokale autonomie en de lokale bevoegdheden te versterken. In landen als Nederland en Denemarken ging deze decentralisatie nog verder dan wat we vandaag in Vlaanderen kennen, wel rekening houdend met het feit dat zeker in de Scandinavische context er reeds lang een traditie van sterke lokale besturen bestaat.

De evaluaties van deze decentralisaties zijn niet eenduidig. De vraag stelt zich, in de Vlaamse context, of het zinvol is om het pad van decentralisatie verder te bewandelen en bevoegdheden, autonomie en verantwoordelijkheden van lokale besturen verder uit te breiden. Deze studie wil het beleid ondersteunen met het scheppen van klaarheid in de verschillende mogelijke scenario's en conceptualisering van decentralisatie, het analyseren van de redenen om -al dan niet- te decentraliseren, en het inschatten van de bestuurlijke en juridische condities die nodig zijn om te kunnen decentraliseren.

#### **Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen**

Een wetenschappelijk onderbouwde analyse van de verschillende scenario's van decentralisatie van het Vlaamse naar het lokale bestuursniveau (naar intensiteit en vorm), en een verkenning van de mogelijkheden en de risico's in elk van die scenario's.

#### **Opzet/aanpak/methoden**

Methodologisch gaan we van onderuit (de lokale besturen) na wat het zou betekenen moest er een belangrijke decentralisatie plaatsvinden. We gaan hierbij na wat de lokale besturen met deze bevoegdheden zouden doen, welke organisatorische en juridische drempels kunnen verwacht worden, en welke mogelijke baten en risico's in beeld komen. We zullen enkele scenario's van decentralisatie aftoetsen. De concrete uitwerking van de methodologie, geënt op de *design sciences*, moet verder uitgewerkt worden in samenspraak met de begeleidende stuurgroep.

We werken met cases van lokale besturen in twee beleidsdomeinen waar deze discussies een hoge relevantie én actualiteitswaarde lijken te kennen. De lokale besturen en beleidsdomeinen worden in samenspraak met de begeleidingsgroep gedefinieerd.

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



#### **4.2.3.2 Project 2: Nieuw kaderbesluit voor de rechtspositie van het lokaal overheidspersoneel**

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotoren: prof. dr. Ria Janvier & dr. Inger De Wilde (UAntwerpen)
<b>Begeleidende werkgroep</b>	Maureen Landtsheere (ABB), Sam Depauw (ABB), Stefaan Helegeer (ABB), Dave Van Oosterwyck (ABB), Lieselot Vanhoutte (kabinet) & Bram Opsomer (kabinet)

#### **Situering en probleemstelling**

Eén van de speerpunten van het beleid van viceminister-president Bart Somers is het versterken van het lokale bestuursniveau, onder meer door het creëren van meer autonomie en beleidsruimte, om zo de bestuurskracht van de lokale overheden te vergroten. Die beleidslijn zal (zou) ook een belangrijke leidraad (moeten) vormen bij het uitwerken van een nieuw besluit van de Vlaamse regering ter omkadering van de lokale rechtspositieregeling. Het is de bedoeling dat het nieuwe rechtspositiebesluit een kader biedt dat toelaat om eigen keuzes te maken afgestemd op het personeelsbeleid dat het bestuur wenst te voeren (Somers, 2019) .

Naast het vergroten van de lokale beleidsruimte behoort het tot het uitdrukkelijke opzet van de Vlaamse regering om het bestaande reglementaire kader te vereenvoudigen, onder meer door de integratie van een aantal andere besluiten (externe personeelsmobiliteit, vakantietoelage). Het BVR-RPR uit 2007 is bovendien aan een grondige inhoudelijke update toe. Recente ontwikkelingen in (Europese) regelgeving en rechtspraak nopen tot aanpassingen. Daarnaast is het aan te bevelen om in het rechtspositiebesluit een aantal innovatieve HR-instrumenten te integreren die besturen moet toelaten zich (verder) als aantrekkelijke werkgever te profileren. Een laatste principe waaraan veel belang wordt gehecht, is het verder wegwerken van de verschillen tussen statutaire en contractuele personeelsleden (Somers, 2019)<sup>4</sup>.

#### **Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen**

De onderzoeksvragen die in de eerste fase van dit project een centrale plaats innemen, zijn de volgende:

- Hoe kan het streven naar meer autonomie op het vlak van de rechtspositie van het lokaal overheidspersoneel worden geconcretiseerd in het nieuwe kaderbesluit van de Vlaamse regering, rekening houdend met de dwingende bepalingen voortvloeiend uit het grondwettelijk, bestuurs-, arbeids- en socialezekerheidsrecht?
- Op welke punten moet het nieuwe rechtspositiebesluit worden aangepast aan recente ontwikkelingen in Europese en nationale wetgeving en rechtspraak?
- Op welke wijze kan het nieuwe kaderbesluit vormgeven aan innovatieve HR-instrumenten?
- Hoe kan het streven naar een zo vergaand mogelijke gelijkschakeling tussen statutair en contractueel personeel worden gerealiseerd in het raam van het nieuwe rechtspositiebesluit?

---

<sup>4</sup> B. SOMERS (2019). *Beleidsnota 2019-2024 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid*, [www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1342783](http://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1342783).

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

## Opzet/aanpak/methoden<sup>5</sup>

De onderzoekers zullen in een eerste, beleidsvoorbereidende fase betrokken worden bij de (finale) opmaak van het “kaderbesluit rechtspositie lokaal overheidspersoneel”<sup>6</sup>. In deze ontwerpfase van het genoemde besluit zullen zij als onafhankelijke juridische “sparringspartners” de voorstellen vanuit ABB (vertrekkende van een al bestaande visienota, de resultaten van een bevraging van verschillende lokale besturen voor de start van het traject, de onderzoeksnota’s en het voorhanden zijnde ontwerp van kaderbesluit) analyseren en becommentariëren, alsook pistes aanreiken die toelaten om de vier aangehaalde doelstellingen (autonomie, juridische conformiteit, innovatieve HR-instrumenten en de eenvormige rechtspositie) zo optimaal mogelijk te realiseren<sup>7</sup>.

Tijdens het traject zullen, in samenspraak met de opdrachtgever, terugkoppelmomenten worden georganiseerd met de diverse stakeholders (zoals de (centrum)steden, sociale partners (vakbonden en VVSG/VVP) en sociale secretariaten). Die terugkoppelmomenten zullen worden opgezet door het kabinet-Somers en ABB. De onderzoekers zullen hierbij aanwezig zijn, om de vinger aan de pols te houden en desgewenst te interveniëren.

Tot slot zullen de onderzoekers hun medewerking verlenen aan de opmaak van een model van rechtspositieregeling dat ABB zal ontwikkelen. Deze tool is erop gericht om besturen op een passende wijze te ondersteunen bij de implementatie van het nieuwe kaderbesluit in hun lokale rechtspositieregeling.

## Geplande output

De belangrijkste output zijn korte analyses en/of adviezen die een concreet antwoord bieden op de nog niet beantwoorde onderzoeksvragen. Op wetenschappelijk vlak zullen de analyses, adviezen en de door ABB opgemaakte verslagen van de terugkoppelmomenten worden gevaloriseerd in (tijdschrift)artikelen voor zover deze voldoende generaliseerbaar zijn.

## Tijdsplanning 2021

Onderstaande tijdsplanning loopt van januari 2021 tot en met december 2021. Deze tijdsplanning werd ingevuld op basis van een 0,4 tewerkstelling. Deze planning geldt onder voorbehoud van de retroplanning die begin maart zal worden opgemaakt vanuit het kabinet van minister Bart Somers.

---

<sup>5</sup> Deze concrete invulling en planning zijn het resultaat van een grondige gedachtewisseling in de werkgroep personeel, met vertegenwoordigers van het Agentschap Binnenlands Bestuur (Dave Van Oosterwyck, Maureen Landtsheere, Stefaan Helegeer en Sam Depauw (die het SBV2 als geheel opvolgt)) en van het kabinet Somers (Bram Opsomer en Lieselot Vanhoutte), samen met de onderzoekers. Die bijeenkomst heeft plaatsgevonden op dinsdag, 9 februari 2021 via MS Teams.

<sup>6</sup> Het Vlaamse regeerakkoord vermeldt: “Voor de lokale besturen werken we voor de statutaire ambtenaren een ontslagregeling uit die dezelfde is als de ontslagregeling uit de arbeidsovereenkomstenwet.” Over dit facet werd het advies ingewonnen van twee advocatenkantoren (Eubelius en Bloom). In dit verband dient nog te worden nagegaan of er (al dan niet) een decreetswijziging noodzakelijk is. Wij zijn graag bereid om over dit thema van gedachten te wisselen met het kabinet, en met de administratie die daarover al heel wat voorbereidend werk hebben verricht.

<sup>7</sup> Het begeleiden van de formele onderhandelingen over het ontwerp van kaderbesluit in Comité C1 maakt geen deel uit van de opdracht van de onderzoekers.

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

Onderzoeksactiviteit	januari-juni 2021	juli-december 2021
Beleidsvoorbereidende fase en (juridische) ondersteuning opmaak kaderbesluit		
(Juridisch) advies aanpassingen kaderbesluit na overleg met de sociale partners en na advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State Secundaire (juridische) ondersteuning opmaak rondzendbrief met model van rechtspositieregeling		

#### **4.2.3.3 Project 3: Evaluatieonderzoek integratie gemeente OCMW**

**Onderzoeksteam:** Promotoren: prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen), Lieven Janssens (UAntwerpen), prof. dr. Jan Wynen (UAntwerpen), dr. Jan Boon (UAntwerpen), prof. dr. Steven Van Garsse (UHasselt) & prof. dr. Bram Verschuere (UGent)

Onderzoekers: onder meer dr. Chesney Callens (UAntwerpen)

**Begeleidende werkgroep** Wim Vandenhoute (ABB), Sam Depauw (ABB), Thomas Van Langenhove (ABB), Steven Buyst (ABB), Ludo Steenwinckel (ABB), Bram Opsomer (kabinet) & Yeliz Güner (kabinet)

*Dit project zal van start gaan in 2022..*

#### **4.2.3.4 Project 3: Evaluatieonderzoek fusies**

**Onderzoeksteam:** Promotoren: prof. dr. Trui Steen (KU Leuven), prof. dr. Ben Derudder (KU Leuven), prof. dr. Ellen Wayenberg (UGent), prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen), Lieven Janssens (UAntwerpen), prof. dr. Jan Wynen (UAntwerpen) & dr. Jan Boon (UAntwerpen)

Onderzoekers: Sara Coghe (KU Leuven), dr. Chesney Callens (UAntwerpen) & N

**Begeleidende werkgroep** Tom Nulens (ABB), Sam Depauw (ABB), Phoebé Vandebosch (ABB), Bram Opsomer (kabinet) & Victor De Groof (kabinet)

*Dit project zal van start gaan in 2022..*