

# Jaarprogramma 2020

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

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



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

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



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

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



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

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



# 1 INTRODUCTIE

Dit document omvat de jaarprogrammering voor 2020 van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV). De begroting voor het SBV voor de periode 2020 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 2020 14 onderzoeksprojecten uitgewerkt, die vallen binnen negen thema's, die op hun beurt onder drie grote onderzoeklijnen vallen. Hierna belichten we eerst de missie, visie en samenstelling van het consortium van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020. Vervolgens geven we een beknopt overzicht van het jaarprogramma 2020 en de voorbereiding daarvan. Het grootste deel van dit jaarprogramma wordt echter gewijd aan de toelichting van de planning voor 2020. Aan de hand van een onderzoeksfiche wordt de planning voor elk afzonderlijk onderzoeksproject verduidelijkt.



## **2 MISSIE, VISIE EN SAMENSTELLING STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING 2016-2020**

### **2.1 MISSIE**

De **missie** van het steunpunt is om op een flexibele en interactieve manier wetenschappelijk onderzoek te voeren ter ondersteuning van de beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie, op basis van de verwachtingen van de opdrachtgever en de jaarlijkse beleidsprioriteiten en binnen het kader van het door de administratie voorgestelde meerjarenplan. Het steunpunt stelt zich als doel om de beleids- en beheerscyclus wetenschappelijk en systematisch te onderbouwen vanuit haar structurele financiering. De hoofdopdracht is het uitvoeren van onderzoek dat gericht is op voor het beleid relevante problemen.

Om haar opdracht uit te voeren brengt het steunpunt een kritische massa van multidisciplinaire expertise samen op het vlak van de bestuurskunde, alsook op het vlak van verwante disciplines en onderzoeksvelden zoals financiën, regelgeving, toekomstverkenningen, transitiedenken, gedragswetenschappen en personeelsbeleid. Het steunpunt zal haar wetenschappelijke kennis toegankelijk maken en overdragen aan de Vlaamse overheid. Het steunpunt zal vanuit een speciale aandacht voor de ondersteuning van de bestuurlijke vernieuwing in Vlaanderen:

- internationaal vergelijkend, toegepast wetenschappelijk onderzoek verrichten;
- een speciale en prioritaire aandacht hebben voor de valorisatie van dit onderzoek naar de Vlaamse overheid toe;
- gespecialiseerd en onafhankelijk advies verstrekken;
- wetenschappelijke ondersteuning verlenen voor de ontwikkeling van vernieuwde/vernieuwende instrumenten van beleid en bestuur;
- haar historische kennisbasis en haar academische en praktijkgerichte bestuurskundige netwerken verder ontwikkelen, en ter beschikking stellen van de Vlaamse overheid.

Het steunpunt zal deze opdracht uitvoeren als:

- partner voor bestuurlijke vernieuwing in Vlaanderen;
- maatschappelijke hefboom voor bestuurlijke vernieuwing;
- academische hefboom voor de nationale en internationale bestuurskundige discipline.

### **2.2 VISIE**

De **visie** van het steunpunt is dat de modernisering van de samenleving impliceert dat er simultaan aandacht gaat naar de marktsector, de politieke wereld, de civiele samenleving en de overheidsorganisaties over alle bestuurslagen heen. Vanuit dit multi-actor en multi-level of governance-gegeven wordt de vraag naar een aangepast, wendbaar en duurzaam bestuur in zijn meest brede vorm aangegeven. Immers, meer en meer is maatschappelijke waardecreatie een gedeelde verantwoordelijkheid van alle maatschappelijke actoren. De samenwerking tussen de overheid, burgers, non-profit organisaties, bedrijfswereld en kennisinstellingen kan een antwoord bieden op de grote maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan.

Om deze samenwerking optimaal te faciliteren en in te spelen op deze maatschappelijke uitdagingen, hebben we een wendbare en slagkrachtige overheid nodig. Deze overheid is een lerende organisatie die innovatie in de samenleving faciliteert door reflexief haar eigen functioneren aan te passen aan de wijzigende omstandigheden. Tegelijkertijd dient de overheid

//

in haar besluitvorming en dienstverlening rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en betrouwbaarheid te verzekeren aan burgers, personeel en maatschappij en waardegedreven te werken. Het combineren van flexibiliteit en veranderlijkheid met een zekere standvastigheid en stabiliteit is een belangrijke evenwichtsoefening, zeker in een context met schaarse budgettaire middelen.

Deze visie werd in nauw overleg met de Vlaamse administratie geoperationaliseerd in 14 onderzoeksprojecten voor de periode 2020, die vallen binnen negen thema's, die op hun beurt onder drie grote onderzoeklijnen vallen.

## 2.3 SAMENSTELLING CONSORTIUM

Het 'Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020' vormt een consortium met als leden:

- Instituut voor de Overheid (KU Leuven) dat tevens coördinator is
- Onderzoeksgroep Management en Bestuur (Universiteit Antwerpen)
- Vakgroep Public Governance, Management en Financiën en Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (Universiteit Gent)
- CORE - Centrum voor Overheid en Recht (Universiteit Hasselt)

Het steunpunt vormt een eenheid en is een aparte entiteit binnen de bestaande universiteiten. Voor deze aparte entiteit is de nodige afstemming met de respectievelijke basisorganisaties verzekerd door middel van een samenwerkingsovereenkomst die werd ondertekend door de rectoren van de deelnemende universiteiten en door de inhoudelijk verantwoordelijken van de onderzoeksentiteiten.



### **3 JAARPROGRAMMA STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING 2020**

#### **3.1 VOORBEREIDING JAARPROGRAMMA 2020**

In de uitwerking van het jaarprogramma 2020 heeft het SBV zich laten leiden door verschillende insteken. In de eerste plaats verwijzen we daarbij naar het oproepdossier, dat de strategische visiedocumenten van de Vlaamse overheid als vertrekpunt nam. Daarenboven is er de visie van het SBV over de bestuurlijke vernieuwing van overheden in Vlaanderen (cf. supra). Ook de onderzoeksvoorstellen uit het jaarprogramma 2016-2017 vormden een aanknopingspunt. Rekening houdend met deze elementen en in nauw overleg met de betrokken administraties binnen de Vlaamse overheid werden vervolgens de onderzoeksvoorstellen voor het jaarprogramma 2020 uitgewerkt. Waar mogelijk en wenselijk, bouwen deze onderzoeksvoorstellen verder op het jaarprogramma 2019 en de bevindingen uit het in die periode gevoerde onderzoek. In september 2019 werden de verschillende onderzoeksvoorstellen gefinaliseerd in het jaarprogramma 2020. Hieronder een overzicht van het onderzoek in het jaarprogramma 2020.

#### **3.2 OVERZICHT JAARPROGRAMMA 2020**

In het jaarprogramma 2020 werden 14 onderzoeksprojecten ontwikkeld binnen negen thema's, die onder drie 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.

Onderstaande tabel 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 10 VTE wetenschappelijk medewerkers voor het uitvoeren van deze onderzoeksprojecten in 2020, met 1 VTE voor secretariaat en ondersteuning.

In wat volgt wordt het jaarprogramma voor 2020 van de individuele onderzoeksprojecten verder toegelicht.







## 4 ONDERZOEKSFICHES JAARPROGRAMMA 2020

### 4.1 ONDERZOEKSLIJN 1: TOEKOMSTVERKENNINGEN: HOE OMGAAN MET DISRUPTIES?

#### 4.1.1 Thema 1: Transitie en nudging voor een duurzaam Vlaams overheidsbeleid

##### 4.1.1.1 Project 1: Een verkennend kader voor de toepassing van gedragsinzichten in beleid

Onderzoeksteam: Promotor(en): Prof. dr. Marleen Brans (KU Leuven)

Onderzoeker(s): Pieter Raymaekers (KU Leuven)

Begeleidende werkgroep: Peter De Smedt (DKB), Marc Callens (DKB), Matthias Vanden Borre (Kab. Bourgeois) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### Situering en probleemstelling

Gelijktijdig met het werk van het SBV programma 2016-2017 werd het DKB 'Team Gedragsinzichten' opgestart om **gedragskennis binnen de Vlaamse overheid op een duurzame wijze in de beleidsvorming te verankeren**. Eén van de taken van het team is om de aanwezige interne kennis en ervaring binnen de Vlaamse administratie maximaal te bundelen, in samenwerking met gedragswetenschappers uit de academische wereld.

Het SBV deelproject 'Matrix voor gedragsinzichten' tijdens de periode 2016-2017 vormde hier al een eerste luik van. Het onderzoeksteam stelde een **matrix op met gedragsinterventies** in binnen- en buitenland. Daarnaast schetste de matrix een beeld van wetenschappelijke onderzoekers in België en Nederland die gedragsinzichten in hun werk integreren. In de periode 2017-2018 werd de focus verlegd naar experimentele en empirische componenten van gedragsinzichten. Binnen *de evidence based policy making* agenda ontwikkelden we een methodologisch en ethisch kader voor het gebruik van *Randomised Controlled Trials* (RCT's).

In de periode 2018-2019 werd in samenwerking met het KU Leuven Instituut voor de Overheid een **tweedaagse opleiding** rond de toepassing van gedragsinzichten in beleid georganiseerd voor ambtenaren en beleidsmakers van alle overheidsniveaus. Deze opleiding bestond uit een algemeen theoretisch kader, gastlezingen en een praktijkgerichte sessie met **de gedragsverkenner**, de interactieve werkvorm die door het DKB 'Team Gedragsinzichten' werd ontwikkeld.

De verschillende onderzoeksactiviteiten werden geïntegreerd in het **syntheserapport** "Een verkennend kader voor de toepassing van gedragsinzichten in beleid". Dit rapport bekijkt de opkomst van gedragsinzichten en nudging vanuit een narratief, bestuurskundig, kritisch en praktijkgericht perspectief. Verder biedt het rapport **een stand van zaken van het Vlaamse landschap**. Het is opgevat als een algemeen theoretisch kader ter ondersteuning van de gedragsverkenner. Niet alleen in naam, maar ook in methode en doel wil dit verkennend kader voor gedragsverandering complementair zijn aan de gedragsverkenner.



- Publicatie SBV Rapport 3: Een gedragsexperiment rond gedrag en rijsnelheid – eind 2020
- Een themanummer rond gedragsinzichten in lokaal beleid in het tijdschrift *Impuls. Inspiratiebron voor gemeentemanagers* – zomer 2020
- Een tweede en eventueel derde open opleiding aan het Instituut voor de Overheid over de toepassing van gedragsinzichten in beleid. Het gaat om een gevarieerde opleiding die academische inzichten koppelt aan praktijkgerichte toepassingen en ervaringen uit het werkveld – voorjaar en eventueel najaar 2020
- Een netwerk- en leerevent voor en door academici en beleidsmakers uit binnen- en buitenland, waar ook de resultaten van het project worden gepresenteerd – eind 2020

### Tijdsplanning 2019-2020

Het project is voorzien voor een looptijd van 2 jaar. Afhankelijk van de voortgang van het project kan de onderzoeksintensiteit worden opgetrokken of verminderd. In totaal wordt 0.5FTE/jaar ingezet doorheen de beide loopjaren.

Tijdens de looptijd van het project wordt op geregelde tijdstippen afgestemd met en teruggekoppeld naar de opdrachtgever. Hiervoor worden de vooropgestelde contactmomenten voorzien, maar kan ook ad-hoc worden teruggekoppeld al naargelang de noden van het project.

Onderzoeksfasen	2019				2020			
	Semester 1		Semester 2		Semester 1		Semester 2	
Onderzoek en publicatie rapport 1 – Kader								
Onderzoek en publicatie rapport 2 – Selectie case								
Initiatie, implementatie en evaluatie van testcases								
Open opleiding IO								
Netwerk- en leerevent								
<b>FTE</b>	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5



#### **4.1.1.2 Project 2: Onderzoek naar de rol van disruptieve veranderingen voor transitie en hun aansturing**

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotor(en): Prof. dr. Thomas Block (UGent) en Prof. dr. Erik Paredis (UGent) Onderzoeker(s): Jonas Van Gaubergen (UGent)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Peter De Smedt (DKB), Marc Callens (DKB), Matthias Vanden Borre (Kab. Bourgeois) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### **Situering en probleemstelling**

De jaarplanning 2020 bouwt verder op het onderzoek dat onder het programma van 2019 werd opgestart en beoogt in dit kader een verdiepende analyse uit te werken. Het overkoepelende onderzoekskader voor zowel 2019 als 2020 vertrekt vanuit de vraag naar de verhouding tussen verwachte maar moeilijk in te schatten 'disruptieve verandering' of 'disrupties' enerzijds, en de vooropgestelde transitie voor Vlaanderen zoals toegelicht in de Visie 2050 anderzijds. Dit leidde tot de vraag naar wat transitieprocessen kunnen leren van ideeën rond disruptie. Clayton Christensen's theorie van disruptieve innovatie (1997, 2015) wordt daarbij als vertrekpunt genomen. We spitsen ons vervolgens toe op de groeiende interesse in businessmodellen die zich richten op product-dienstcombinaties. Deze worden nadrukkelijk in verband gebracht met het bewerkstelligen van een meer circulaire economie. Deze businessmodellen vormen nu nog een niche, een doorbraak zou echter disruptief kunnen zijn.

Het empirische luik voor het programma voor 2019 vertrekt vanuit de vraag naar hoe de niche van product-dienstcombinaties zich in Vlaanderen ontwikkelt en hoe ze zou kunnen opschalen. Interviews met een brede selectie actoren uit zowel de 'business-to-business'- als 'business-to-consumer'-context zullen daarbij het speerpunt vormen voor een TIS-analyse van beide groepen. Naast een beschrijving van de niche, gaat het om een analyse die de functies in kaart brengt die een niche moet vervullen om te kunnen groeien. Deze analyse vormt – samen met literatuuronderzoek – de basis voor de vraag naar de rol die de Vlaamse overheid kan spelen voor product-dienstcombinaties. Het programma voor 2020 bouwt verder op dit onderzoekstraject door zowel een case uit de B2B als de B2C context in de diepte te gaan analyseren.

#### **Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen**

Het onderzoek omvat drie luiken.

Het **eerste luik** bestaat uit een beperkte literatuurstudie die een antwoord moet bieden op de vraag naar hoe we bestaande analytische kaders rond sociale en technologische innovatie kunnen integreren om de ontwikkeling van product-dienstcombinaties te gaan bestuderen. We vertrekken vanuit het kader van technologische innovatiesystemen (TIS), maar kijken ook uit naar kaders in de domeinen van sociale innovatie en sociale praktijken. In dit verband biedt het recent ontwikkelde framework van 'transformatieve sociale innovatie' (TSI) interessante perspectieven. De theorie is het resultaat van een ambitieus Europees onderzoeksproject (TRANSIT) dat eind 2017 onder leiding van DRIFT (Erasmus Universiteit Rotterdam) werd afgerond en ligt in lijn met toenemende interesse van zowel academici als beleidsmakers in sociale (niet primair technologische) innovatie. Het project beoogde het uitwerken van een theorie die vertrekt vanuit de potentiële rol van sociaal innovatieve projecten in systemische verandering en het aangaan van belangrijke maatschappelijke uitdagingen. De ervaring van het onderzoek uit het programma 2019 zal verder zinvolle sturing bieden om gericht relevante kaders te gaan selecteren.

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

Het **tweede luik** omvat een grondige studie van twee product-dienstcombinaties in Vlaanderen. We diepen hier in essentie de onderzoeksvraag van het programma 2019 verder uit (i.c. hoe ontwikkelt de niche van product-dienstcombinaties zich in Vlaanderen, hoe zou ze kunnen opschalen en welke rol kan de Vlaamse overheid hier vervullen?). Daarbij hebben we aandacht voor de concrete ontwikkeling, maar vooral ook voor de manieren waarop product-dienstcombinaties omgaan met hun eigen innovatietraject en de uitdagingen die daarbij komen kijken. Concreet kiezen we voor een product-dienstcombinatie die opereert als business-to-business en een andere die past binnen een business-to-consumer-model. Om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de verschillende aspecten die een rol spelen in de ontwikkeling van product-dienstcombinaties, kiezen we voor sterk verschillende cases. Gezien we in het programma 2019 interviews doen met meerdere actoren (zowel B2B als B2C), krijgen we tegelijkertijd een verkenning van de betrokken cases waarop we onze uiteindelijke caseselectie voor programma 2020 kunnen baseren.

In het **derde luik** koppelen we de inzichten uit het tweede luik terug naar de rol van de overheid in het ontwikkelen van product-dienstcombinaties, passend binnen het kader van een transitie naar een circulaire economie. Ook hier richten we ons op een uitbreiding en verdieping van de inzichten die uit het programma 2019 naar voren komen. Als leidraad voor dit luik gaan we uit van de vraag naar wat de Vlaamse overheid uit deze analyses kan leren om zowel bestaande als toekomstige product-dienstcombinaties te gaan ondersteunen in hun ontwikkeling.

## Methoden

Op vlak van methodes gaat het om kwalitatief onderzoek dat gebruik maakt van desk research, interviews, focusgroepen en participerende observatie.

Het desk research situeert zich vooral in het eerste luik van het onderzoek en omvat de beperkte literatuurstudie naar relevante theoretisch-analytische kaders – waaronder (transformatieve) sociale innovatie, TIS, kaders van sociale praktijktheorie – die nodig is om een gepast framework te construeren om de gekozen cases in de diepte te gaan bestuderen.

Voor het onderzoeken van de cases zal er gebruik gemaakt worden van interviews, participerende observatie en focusgroepen. Naast meer ‘formele’ interviews met relevante actoren binnen de gekozen cases, zal de onderzoeker ook in de praktijk gaan kijken en tot op zekere hoogte participeren in de initiatieven. Deze participerende observatie omvat onder andere, maar is niet beperkt tot: informele gesprekken, deelnemen aan vergaderingen, deelnemen aan ‘evenementen’ (workshops, vormingen), observeren in dagelijkse werking, etc. Het veldwerk laat toe om nieuwe manieren van doen, organiseren, framen en kennen in de praktijk te gaan bestuderen. Een dergelijke diepgaande analyse laat op die manier ook toe om minder expliciet gemaakte praktijken te observeren. Focusgroepen kunnen binnen de geselecteerde cases worden georganiseerd door verschillende leden van dezelfde case samen te brengen.

## Geplande output

- Beleidsrapport (incl. beleidsaanbevelingen)
- Seminarie met presentatie van en discussie over resultaten (bv. in samenwerking kunnen met Vlaanderen Circulair)
- Een kort Nederlandstalig artikel
- Een ‘conference paper’ als opstap naar een internationaal artikel

## Tijdsplanning 2020

	2020 1-3	2020 4-6	2020 7-10	2020 11-12
<b>Luik 1:</b> Literatuurstudie analytische kaders				
<b>Luik 2:</b> Grondige casestudy - B2B - B2C				
<b>Luik 3:</b> Inzichten onderzoek koppelen aan beleidspraktijk				
<b>Rapportering</b>				

### 4.1.2 Thema 2: Ondersteuning van algemene omgevingsanalyse en agendabepaling voor nieuwe legislatuur

#### 4.1.2.1 Project: Overheden in Vlaanderen in beeld

<b>Onderzoeksteam:</b>	Algemene coördinatie: Prof. dr. Geert Bouckaert (KU Leuven)  Samenwerking tussen onderzoeksinstituten SBV-consortium: KU Leuven, UAntwerpen, UGent en UHasselt
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Dieter Vanhee (DKB), Peter De Smedt (DKB), Marc Callens (DKB), Matthias Vanden Borre (Kab. Bourgeois) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

In het kader van de ondersteuning van de algemene omgevingsanalyse werd een horizontaal, steunpuntbreed onderzoeksproject uitgewerkt in 2019, "Overheden in Vlaanderen in beeld", waaraan alle leden van het consortium hebben bijgedragen.

## 4.2 ONDERZOEKSLIJN 2: NAAR EEN RESULTAAT- EN KLANTGERICHTE VLAAMSE OVERHEID

### 4.2.1 **Thema 1: Wendbare organisatie van de overheid**

#### 4.2.1.1 **Project: Wendbare organisatie van de overheid**

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotor(en): Prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen) Onderzoeker(s): Emmanuel Dockx (UAntwerpen)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Dieter Vanhee (DKB), Wendy de Letter (AgO), Kato Simons (AgO), Joke Renneboog (AgO), Karolien Van Dorpe (Kab. Homans), Mathias Vanden Borre (Kab. Bourgeois) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### **Situering en probleemstelling**

De Vlaamse overheid wil evolueren naar een meer wendbare en klantgerichte organisatie via het herbekijken en optimaliseren van structuren, cultuur en processen. Wendbaarheid impliceert dat de overheid in staat is om tegemoet te komen aan een turbulente, continu veranderende omgeving die gekenmerkt wordt door onzekerheid en volatiliteit (Ansell & Trondal, 2017). In dat opzicht vereist het een overheidsapparaat dat snel prikkels uit haar omgeving kan opvangen en verwerken, alsook durft experimenteren (*strategic sensitivity*), interne en externe actoren efficiënt kan laten samenwerken (*collective commitment*) en haar personeelsbestand en financiële middelen flexibel kan inzetten (*resource flexibility*) (Vandergraesen, Molenveld, & Verhoest, 2017). Het streven naar wendbaarheid werd sterk benadrukt in het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019, Beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019, Visie 2050 en het Witboek Open en Wendbare Overheid (Bourgeois, 2016; Homans, 2016; Vlaamse overheid, 2017). Om tegemoet te komen aan de interesse van de Vlaamse overheid vroeg de oproep voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing de uitwerking van een nieuw werkingsmodel voor de Vlaamse overheid, met zowel aandacht voor structuren, processen, maar ook voor cultuur. Hierbij diende een evaluatie van deze drie pijlers te gebeuren alsook het in kaart brengen wat de bestuurlijke evoluties op deze drie aspecten in Vlaanderen en daarbuiten zijn. Hiertoe werden enkele onderzoeksdoelstellingen geformuleerd en gekoppeld aan concrete werkpakketten.

Een **eerste doelstelling** (DS1) was het omzetten van het concept 'wendbare organisatie' naar een uitgewerkt kader met evaluatiecriteria en -indicatoren op vlak van structuren, processen en cultuur, en het wetenschappelijk onderbouwen van de Vlaamse hervormingsvisie. Het bijhorende werkpakket (WP1) werd afgerond in 2017.

Een **tweede doelstelling** (DS2) was het vergelijken van de globale samenhang van hervormingsinitiatieven en -plannen inzake wendbare overheid in Vlaanderen tegenover een aantal geselecteerd landen of regio's (Estland, Zweden en Nederland) aan de hand van het opgestelde evaluatiekader. De bevindingen van dit werkpakket (WP2) werden gerapporteerd in een SBV-rapport met meer dan 50 concrete aanbevelingen inzake welke aspecten van wendbare overheidsorganisatie in het buitenland naar Vlaanderen kunnen worden overgezet. Dit rapport werd in mei 2018 finaal opgeleverd en in de zomer van 2018 door de SBV stuurgroep goedgekeurd.

De **derde doelstelling** (DS3), het gericht evalueren en vergelijken van specifieke hervormingsaspecten in Vlaanderen, werd gekoppeld aan drie specifieke werkpakketten (rond

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



respectievelijk structuur, cultuur en processen voor wendbaarheid – WP 3, 4 en 5) tijdens de periode 2018-2020. Uit de vergelijkende landenstudie (zie WP2) is gebleken dat het belangrijk is om bij het uitwerken van hervormingen in het kader van wendbare overheid aandacht te besteden aan zowel structurele, culturele als procesmatige elementen (Vandergraesen, Molenveld, Verhoest, & Boon, 2018). Bijgevolg wordt sinds 2018 jaarlijks een belangrijk hervormingsaspect voor een wendbare overheid nader bestudeerd op basis van Vlaamse (en buitenlandse) ervaringen. Dit heeft als doel om uitgebreide aanbevelingen te kunnen maken over hoe de Vlaamse overheid een dergelijke hervorming optimaal kan aanpakken.

In de studie rond het structurele hervormingsaspect (WP3) werd voornamelijk aandacht besteed aan de taakstelling, organisatiekenmerken, governance, interne management en verantwoordingspraktijken van horizontale tijdelijke projectstructuren of netwerken, alsook hun inbedding in de overheidswerking en hun interactie met andere coördinatiecentra. Het doel van deze studie is de uitwerking van succes- en faalfactoren en beleidsgerichte aanbevelingen voor de governance voor projectstructuren voor horizontale en transversale beleidsthema's. Omwille van de complexiteit en omvang van Werkpakket 2 (met name de landenvergelijking, zie eerder), heeft de afwerking van het betrokken onderzoeksrapport voor WP2 langer geduurd dan gepland (tot mei 2018). Aangezien de studie rond het structurele hervormingsaspect daardoor en door een personeelsverschuiving vertraging opliep, zal dit werkpakket (WP3) doorlopen tot in de zomer van 2019.

De klemtoon van 2019 ligt op het bestuderen van de culturele hervormingsaspecten die een overheid wendbaar maken (WP4). Uit de vergelijkende landenstudie blijkt namelijk dat de wendbaarheid van een overheid sterk afhangt van de mate waarin de cultuur in de overheidsorganisatie gericht is op (1) vernieuwing, leren en experimenteren, (2) het groepsbelang, (3) het samenwerkingsgericht zijn zowel naar andere organisaties binnen de Vlaamse overheid, als naar andere overheden en burgers en private organisaties, en (4) flexibiliteit en het snel kunnen schakelen tussen verschillende wijzen van omgaan met andere actoren. Voor dit werkpakket (WP3.2) stellen we voor te bestuderen in welke mate de cruciale attitudes, vaardigheden, prikkels binnen de organisaties van de Vlaamse overheid aanwezig zijn en nodig zijn om een dergelijke cultuur van wendbaarheid te realiseren door middel van een survey van de twee hoogste managementniveaus van de departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid. Dit werkpakket zal tegen februari-maart 2020 concrete aanbevelingen opleveren gericht op hoe de Vlaamse overheidsorganisaties een cultuur kunnen stimuleren die toelaat dat de Vlaamse overheid functioneert als een wendbare netwerkorganisatie, en dit zowel op het vlak van attitudes, vaardigheden, en prikkels.

### Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

In 2020 richt het onderzoek zich op de studie van bepaalde 'processen' die belangrijk zijn voor een wendbare overheid. Uit het internationaal onderzoek blijkt het belang van het (samen) *(her)ontwerpen van publieke dienstverlening in samenspraak met burgers en samenwerkende publieke en private partijen ('co-design processen')*. Het doel is de publieke dienstverlening meer te richten op wat burgers wensen en beter te laten aansluiten over organisaties heen. Het gaat hierbij lang niet alleen om ICT-gebaseerde dienstverlening, maar ook fysieke dienstverlening. Verschillende landen ontwikkelen daarvoor specifieke methoden en aanpakken, trainingen en ondersteuning, en zelfs specifieke teams of structuren zoals allerhande 'labs' (innovatielabs, stadslabs, living labs...) en testomgevingen. Soms worden dergelijke 'labs' geplaatst op overheidsbreed niveau, in specifieke overheidsorganisaties en soms ook buiten de overheid. Ook wordt nagedacht over overheidsbrede mechanismen, instrumenten en financiering om dergelijk ontwikkelde dienstverlening te implementeren, duurzaam te maken op lange termijn, op te schalen en te verspreiden.

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



Het onderzoek zal via internationaal vergelijkend onderzoek en via interviews bij organisaties van de Vlaamse overheid deze processen, hun structurele inbedding in de overheid alsook ondersteunende mechanismen, instrumenten en financiering bestuderen teneinde te resulteren in concrete beleidsrelevante aanbevelingen over hoe dergelijke processen optimaal te organiseren en te ondersteunen op overheidsbreed niveau.

### Opzet/aanpak/methoden

Hiertoe wordt naast een analyse van recent wetenschappelijke literatuur, documentanalyse en interviews gedaan in Vlaanderen, alsook in minimum twee landen waarmee vergeleken wordt (in lijn met WP2: Nederland, Estland en/of Zweden). Hierbij worden de overheidsbrede praktijken bestudeerd alsook via een gerichte keuze van een beperkt aantal praktijken meer diepgaande inzichten verkregen. De gekozen voorbeelden zullen een mix van dienstverleningen bestrijken.

### Geplande output

De resultaten van de studie resulteren in een gerichte evaluatie (en vergelijking) van de Vlaamse processen voor het (samen) ontwikkelen van dienstverlening in samenspraak met burgers, en samenwerkende publieke en private diensten en concrete aanbevelingen die worden getoetst op hun relevantie via een workshop met stakeholders en de betrokken Vlaamse overheidsorganisaties.

De aanbevelingen en praktijkcases worden aangeboden en gevaloriseerd via een aanbevelingsrapport, een praktijkgerichte publicatie, via presentaties in een workshop waarbij deze publicaties en initiatieven worden gecommuniceerd via de bestaande websites en fora. Het aanbevelingsrapport bevat aanbevelingen die afgetoetst zijn met de begeleidende werkgroep. Kwaliteitsborging gebeurt via wetenschappelijke peer-review door presentatie van bevindingen op wetenschappelijke congressen.

### Tijdsplanning 2020

januari-maart 2020	Afwerking rapportering over wendbare overheidscultuur en presentatie aan de begeleidende werkgroep Literatuuronderzoek en documentenanalyse
april 2020	Vorbereiding landenbezoeken en documentenanalyse te bestuderen praktijken
mei-september 2020	Landen- en praktijkenstudies (Vlaanderen en minimum twee andere landen) met documenten codering en interviews
oktober-december 2020	Verwerking in een onderzoeksrapport met beleidsrelevante gerichte aanbevelingen Validering/aftoetsing van de onderzoeksresultaten tijdens een workshop met stakeholders en Vlaamse overheidsorganisaties. De eindresultaten worden ook breed gecommuniceerd. <u>Geplande output:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Finaal eindrapport met bevindingen/aanbevelingen</li> <li>▪ Presentatie op de begeleidende werkgroep en brede communicatie van de onderzoeksresultaten</li> </ul>



## Referenties

- Ansell, C., & Trondal, J. (2017). Governing turbulence: An organizational-institutional Agenda. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 43-57.
- Bourgeois, G. (2016). *Visie 2050: Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen*. Brussel: Vlaamse Regering.
- Homans, L. (2016). *Beleidsbrief Bestuurszaken 2016-2017*. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., & Verhoest, K. (2017). Wendbare overheid. Wat betekent 'wendbaarheid' en waarop zou een overheid moeten inzetten? *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOMK2)*, 75-96.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., & Boon, J. (2018). *Wendbare overheid. Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingspraktijk*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Vlaamse overheid. (2017). *Witboek Open en Wendbare Overheid*. Brussel: Departement Kanselarij en Bestuur.

## 4.2.2 Thema 2: Onderbouwd HR-beleid

### 4.2.2.1 Project 1: Ambtenaren en overheidscontractanten: samen één ten dienste van de overheid

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotor(en): Prof. dr. Ria Janvier (UAntwerpen) Onderzoeker(s): Sarah Palinckx (UAntwerpen) (halftijdse tewerkstelling) m.m.v. Inger De Wilde (UAntwerpen)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Martine Van Sande (AgO), Ronny Verstraete (AgO), Tom Somers (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

## Situering en probleemstelling

Het sociaal overlegmodel in de Belgische publieke sector dateert van een periode waar het overheidslandschap er heel anders uitzag.

De fundamenteel gewijzigde staatstructuur met de toegenomen autonomie van de deelstaten inzake personeelsaangelegenheden en de groeiende contractuele tewerkstelling hebben ervoor gezorgd dat de toepassing van het vakbondsstatuut complex is geworden en niet altijd is aangepast aan de huidige administratieve context en dat de **houdbaarheidsdatum** van het op eenzijdigheid gebaseerde sociaal overlegmodel in de publieke sector intussen overschreden is. Het bestaande systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector is aan een **grondige revisie** toe.

Een beschrijvende studie van het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm leidde reeds tot de conclusie dat er heel wat problemen rijzen waar soms op een krampachtige wijze een oplossing voor wordt gezocht. Een verder **doorgedreven en diepgravende analyse** van het vakbondsstatuut bleek onontbeerlijk om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, meer bepaald om een zo volledig mogelijk overzicht te kunnen bieden van alle knelpunten van de huidige regeling.

Zoals al toegelicht in het jaarplan van 2019, is een van de knelpunten het gebrek aan dwingende akkoorden in de Belgische publieke sector. In **Nederland** zal men als sluitstuk van het



## Tijdsplanning 2019-2020

	Onderzoeksactiviteiten	2019 1-7	2019 7-12	2020 1-6	2020 7-12
VAKBONDSSTATUUT	Verfijning analyse en <i>in depth study</i> collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector				
	Publicatie boek "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" (GPRC)				
	Minimaal één wetenschappelijk artikel in <i>peer reviewed</i> tijdschrift				
	Studievoormiddag vakbondsstatuut in België				
	SBV-nota over de knelpunten van het vakbondsstatuut toegespitst op de Vlaamse overheid				
	Expertenseminarie over de knelpunten van het Belgische vakbondsstatuut				
	Studie Nederlandse systeem collectieve arbeidsverhoudingen in licht van de normalisering en aanknopingspunten voor het vakbondsstatuut naar Belgisch recht				
	SBV-rapport over het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de normalisering				

### 4.2.2.2 **Project 2: Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid**

**Onderzoeksteam:** Promotor(en): Prof. dr. Annie Hondeghem (KU Leuven)  
Onderzoeker(s): Paulien Lingier (KU Leuven)

**Begeleidende werkgroep:** Hans Destrycker (AgO), Jessy Van Dousselaere (AgO), Karolien Van Dorpe (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### Situering en probleemstelling

Het onderzoek in de laatste fase van het thema 'Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid' sluit nauw aan bij het jaarprogramma van 2018. Terwijl in het vorige programma vooral de nadruk lag op de antecedenten van personeelsbeschikbaarheid en hoe dit zich vertaalt in de Vlaamse overheid, zal de focus nu liggen op innovatieve arbeidsorganisatie en Het Nieuw Werken. Uit het voorafgaand onderzoek komt namelijk naar boven dat flexibele werkarrangementen gezien kunnen worden als een determinant van personeelsbeschikbaarheid (Op de Beeck & Hondeghem, 2018). In 2020 willen we dan ook nader onderzoeken op welke manier innovatieve arbeidsorganisatie de personeelsbeschikbaarheid kan verbeteren.

In het kader van Beter Bestuurlijk Beleid werd in 2002 de visienota omtrent het ‘Anders Werken’ goedgekeurd. Hoewel er met deze nota al voorzichtige eerste stappen werden gezet naar een meer innovatieve arbeidsorganisatie door middel van telewerken en kantoorinnovatie, komt dit pas echt in een stroomversnelling met het ‘Vlaanderen in Actie’-plan in 2009. In de nota ‘Een modern HR-beleid’, dat hieruit voortkwam, had dan ook één van de strategische doelstellingen betrekking op de arbeidsorganisatie: “We zetten maximaal in op een innovatieve en flexibele arbeidsorganisatie door gepaste initiatieven te nemen om de beschikbaarheid en creativiteit van de medewerkers voortdurend te verbeteren”. De Vlaamse overheid beoogt dus de personeelsbeschikbaarheid te verbeteren door onder andere in te zetten op innovatieve en flexibele werkpraktijken. Het is echter niet duidelijk of en op welke manier deze nieuwe werkvormen de personeelsbeschikbaarheid kunnen beïnvloeden.

In het onderzoeksjaar 2019 werd reeds begonnen aan de literatuurstudie en documentenanalyse. Daarnaast werd ook een verkennend kwantitatief onderzoek gedaan naar de relatie tussen plaats- en tijdsafhankelijk werken enerzijds en personeelsbeschikbaarheid, personeelstevredenheid en ziekte anderzijds. In 2020 zullen we hierop voortbouwen door middel van kwalitatieve casestudy’s en een stakeholdersanalyse om zo tot een antwoord op de onderzoeksvragen te komen.

### **Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen**

De centrale onderzoeksvraag voor het jaarplan 2020 is:

Hoe kunnen (vernieuwingen in) de arbeidsorganisatie bijdragen tot een verbetering van de personeelsbeschikbaarheid in de Vlaamse overheid?

De volgende deelvragen zullen hierbij centraal staan:

1. Hoe ervaren leidinggevend en medewerkers de huidige arbeidsorganisatie in Vlaamse overheidsorganisaties?
2. Hoe kunnen entiteiten van de Vlaamse overheid via (veranderingen aan) de arbeidsorganisatie de personeelsbeschikbaarheid verbeteren?
  - a. Op welke manier verhouden innovatieve praktijken zich tot het opnemen van diverse verlofvormen?
  - b. Op welke manier kan innovatieve arbeidsorganisatie een effect hebben op het welzijn, en bijgevolg op de personeelsbeschikbaarheid?

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

#### Casestudy’s

Op basis van de drie elementen van Het Nieuwe Werken (plaats- en tijdsafhankelijk werken; zelfsturende teams; activiteitsgerelateerd werken) zullen case studies geselecteerd worden voor verdere analyse. Er zullen representatieve cases worden geselecteerd waarbij dan in de diepte zal geanalyseerd worden wat het effect is van de arbeidsorganisatie op de personeelsbeschikbaarheid. Hierbij zal het procesmodel van Wright en Nishii (2013) als leidraad dienen. In dit model wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Beoogd beleid: In welke mate en op welke manier beoogt het beleid rond arbeidsorganisatie een effect op de personeelsbeschikbaarheid?
- Geïmplementeerd beleid: In welke mate en op welke manier implementeren leidinggevend en medewerkers het beleid rond arbeidsorganisatie in hun team?



- Gepercipieerd beleid: Hoe percipiëren werknemers het beleid rond arbeidsorganisatie? Welke factoren achten werknemers belangrijk in de beslissing tot aan- of afwezigheid, i.e. beschikbaarheid?

Dataverzameling binnen de geselecteerde cases zal afgestemd worden op de drie niveaus van HR-beleid. Op het niveau van het beoogde beleid voorzien we interviews met HR-medewerkers uit de cases, aangevuld met een analyse van HR-beleidsdocumenten. Op het niveau van het geïmplementeerde beleid, nemen we interviews af met leidinggevenden, aangezien zij beschouwd worden als de primaire actor in de implementatie van HR-beleid. Op het niveau van het gepercipieerde beleid, ten slotte, organiseren we focusgroepen met werknemers. Door de bevindingen op de drie niveaus te vergelijken, is het bovendien mogelijk om eventuele discrepanties tussen het beoogde beleid van de entiteit en de uitvoering en perceptie op de werkvloer te identificeren. De focus op arbeidsorganisatie maakt dat we mogelijk ook aanbevelingen kunnen doen voor (nieuwe) accenten in het beleid hieromtrent. In onderstaande tabel geven we een schematisch overzicht van het onderzoeksopzet en de methoden:

Niveaus HR-beleid	Analyseniveau	Doelgroep	Methode
Beoogd	Organisatie/entiteit	HR-medewerker	Interviews en documentenanalyse
Geïmplementeerd	Team	Leidinggevende	Interviews
Gepercipieerd	Individu	Werknemer	Focusgroepen

### Stakeholdersanalyse

De bedoeling van de stakeholderanalyse is om de visie op arbeidsorganisatie in de Vlaamse overheid verder te ontwikkelen. De methodiek bestaat in het organiseren van een aantal groeps gesprekken en individuele interviews met leden van verschillende stakeholders: politieke verantwoordelijken (minister, kabinetsmedewerkers), topmanagement, HR-managers, lijnmanagers, vakbonden, externe (publieke of niet-publieke) partners. Het is daarbij belangrijk een spreiding te maken tussen stakeholders die enkel een theoretische visie hebben en stakeholders die kunnen argumenteren vanuit ervaringen door principes van innovatieve arbeidsorganisatie ingevoerd te hebben.

Vragen die hierbij aan bod zullen komen zijn:

- Welke visie op arbeidsorganisatie verdient de voorkeur?
- Wat zijn voor- en nadelen van innovatieve arbeidsorganisatie?
- Is innovatieve arbeidsorganisatie voor alle types functies en werk geschikt?
- Welke randvoorwaarden moeten aanwezig zijn opdat innovatieve arbeidsorganisatie succesvol (d.w.z. bijdragen aan de doelstellingen van de organisatie en aan de personeelsbeschikbaarheid) zou zijn in een overheidscontext?
- Op welke manier kan men opvolgen of innovatieve arbeidsorganisatie de vooropgestelde doelen bereikt?
- Welke rol is weggelegd voor verschillende stakeholders?

In tegenstelling tot de case studies is de bedoeling van de stakeholderanalyse dus niet zozeer om de huidige situatie inzake arbeidsorganisatie ('as is') in kaart te brengen, maar de wenselijke situatie ('to be').



## Geplande output

De valorisatie van het onderzoek bestaat zowel uit wetenschappelijke valorisatie als uit beleidsgerichte valorisatie.

Op wetenschappelijk vlak zullen de onderzoekers deelnemen aan bestaande nationale en internationale netwerken (bijv. Dutch HRM Network, EGPA Study Group on Public Personnel Policies) en de resultaten van het onderzoek presenteren. Bovendien zullen onderzoeksresultaten gepubliceerd worden via verschillende kanalen (bv. VTOM, Tijdschrift voor HRM, ROPPA, of Over. Werk...).

De beleidsgerichte valorisatie zal bestaan uit tussentijdse rapportering door middel van rapporten, korte papers, nota's, ... Bij het rapporteren zal telkens aandacht besteed worden aan de vertaling van de onderzoeksresultaten naar relevante, praktische aanbevelingen voor het beleidsveld.

Daarnaast kunnen ook presentaties gegeven worden voor relevante netwerken en kunnen workshops/studiedagen georganiseerd worden als resultaat van het onderzoek.

De beleidsgerichte valorisaties zullen in overleg met de begeleidende werkgroep bepaald worden, in functie van de behoeften van de opdrachtgever.

## Tijdsplanning 2020

Onderzoeksactiviteiten	2020 1-2	2020 3-4	2020 5-6	2020 7-8	2020 9-10	2020 11-12
Case studie 1						
Case studie 2						
Case studie 3						
Verwerking casestudy's				(R)		
Vorbereiding stakeholderanalyse						
Stakeholderanalyse						
Eindrapportering						(R)



## 4.2.3 Thema 3: Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten

### 4.2.3.1 Project: Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotor(en): Prof. dr. Wouter Van Dooren (UAntwerpen), prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen) en prof. dr. Steven Van Garsse (UHasselt)  Onderzoeker(s): Lars Dorren (UAntwerpen)
<b>Begeleidende werkgroep</b>	Bert De Bondt (DMOW), Birgitte Van Nerum (DFB), David Stevens (DLNE), Kit Van Gestel (DKB), Griet Lievois (DRWO), Karolien Kaisz (DRWO), Ann Pisman (DRWO), Axel Method (DFB), Rob Ghyselen (DLNE), Erik Maes (Kab. Bourgeois), Andy Pieters (Kab. Bourgeois) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### Situering en probleemstelling

Een goed infrastructuurinvesteringsbeleid is een wissel op de toekomst. Investerings in grote infrastructuurprojecten vandaag moeten immers bijdragen aan het economisch en maatschappelijk welzijn in de volgende decennia. Grote infrastructuurprojecten stellen echter ook specifieke uitdagingen die de governance bemoeilijken. De cycli van planning, bouw en exploitatie overspannen ten eerste verschillende jaren en legislaturen. De financiële kosten en maatschappelijke baten van grote infrastructuurprojecten zijn ongelijk verdeeld in de tijd. Ten tweede zijn investeringsprojecten doorgaans sector- en bestuurslaagoverschrijdend, waardoor ook verantwoordelijkheden versnipperd dreigen te geraken en er nood aan coördinatie ontstaat. Infrastructuur voorziet dikwijls onvoldoende in de behoefte, kwaliteit en betrouwbaarheid en dit vooral door beperkt budget, slechte planning en selectie/prioritering, inefficiënt en ineffectief management en ontoereikend beheer (OECD, 2015a).

Om deze ongewenste uitkomsten te voorkomen, schrijven veel internationale organisaties een programmatische manier van het benaderen van infrastructuurinvesteringen voor (OECD, 2015a; Triple Bridge, 2015; World Bank, 2014; World Economic Forum, 2012a). Deze manier van werken behelst dat een breed scala aan mogelijke infrastructuurprojecten tegen elkaar worden afgewogen om zo tot een samenhangend investeringsprogramma te komen. Na programmatorisch infrastructuurinvesteringsbeleid in brede zin te hebben bestudeerd in 2016-2017, zal in 2018, 2019 en 2020 steeds specifieke governance/managementinstrumenten in dat proces nader worden bestudeerd. Waar in het werkpakket van 2016-2017 de focus lag op processen op macroniveau (besluiten over projecten), kijken we in dit werkpakket naar het projectniveau (besluiten binnen een project). Dit zal gebeuren op basis van een combinatie van documentanalyse, observaties en interviews bij Vlaamse en Nederlandse casussen zoals verzameld in 2019. Op deze manier zullen een drietal soorten managementinstrumenten worden gevolgd in het beleidsproces. In **2018** is gefocust op de functies en het gebruik van *ex-ante* analyses in grote en complexe infrastructuurprojecten (kennisinstrument). In **2019** was participatie het thema. In **2020** zal worden ingegaan op de manier waarop processen kunnen worden ingericht teneinde de informatie uit studies en participatie goed samen te brengen. Hoe ontwerp je een proces waarin de balans gevonden kan worden tussen studiewerk en input van burgers? Welke competenties vraagt dit van betrokkenen? Hoe zorg je ervoor dat processen bruikbare informatie opleveren, en hoe wordt deze informatie uit technische studies en ex ante evaluaties, uit participatie, en eventueel uit ex post evaluatie van vroegere projecten (indien aanwezig), meegenomen in de uitwerkingsfase, waarin contractopmaak en de opmaak van het risicomangement plaatsvinden?



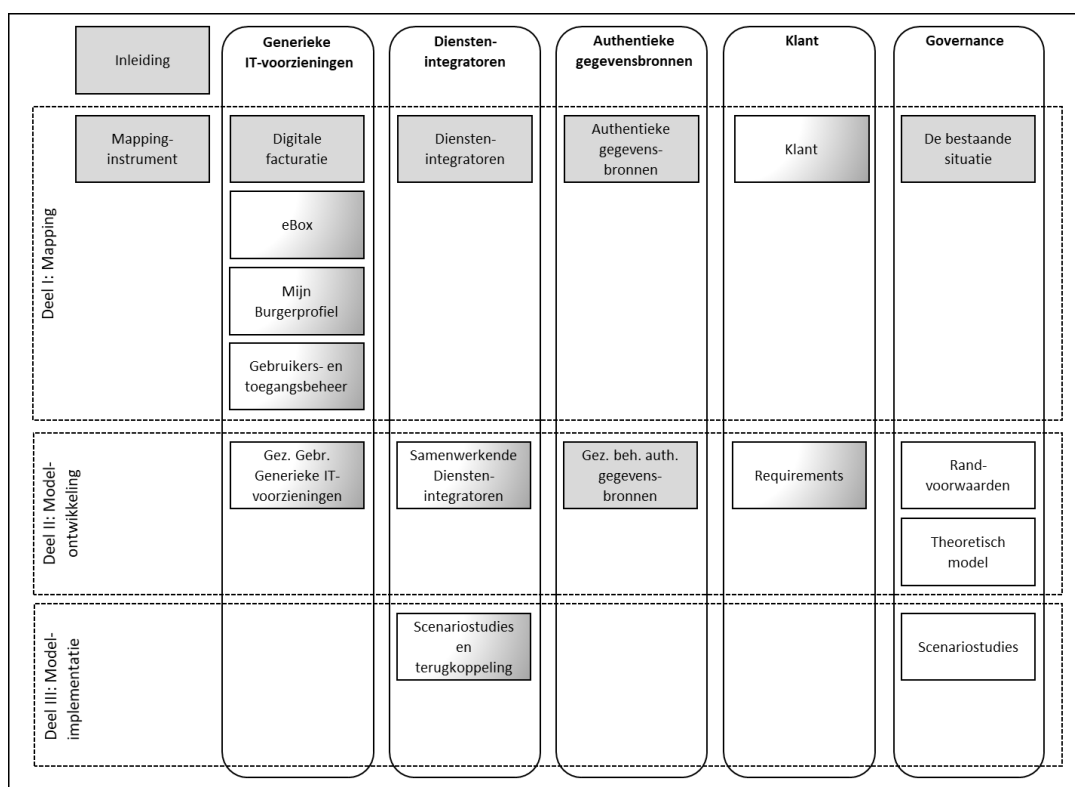




### 3. Hoe kan dit raamwerk geïmplementeerd worden?

Deze deelonderzoeksvragen leiden respectievelijk tot de indeling van deze onderzoeksopdracht in (1) een mapping van de digitale overheid, (2) het opstellen van een wenselijk raamwerk van de digitale overheid en (3) het formuleren van implementatiescenario's om het raamwerk toe te passen en te valideren met behulp van case studies. Er wordt rond vijf thema's gewerkt: (i) generieke IT-voorzieningen, (ii) dienstenintegratoren, (iii) authentieke gegevensbronnen, (iv) de klant en (v) de governance (van de digitale Vlaamse overheid). Figuur 1 geeft de indeling van het onderzoek weer.

De nadruk van het te ontwikkelen raamwerk ligt op de positie en taken van de dienstenintegratoren en de coördinatie tussen de Vlaamse dienstenintegrator en de agentschappen van de Vlaamse overheid binnen de governance van de Vlaamse administratie, alsook de coördinatie tussen de Vlaamse, lokale en federale overheden met het oog op de organisatie van de digitale overheid en de interactie met de klanten. Naast het algemene raamwerk richt het project zich ook op een beslissingsmodel ten aanzien van gezamenlijk gebruikte generieke IT-voorzieningen en het gezamenlijk beheer van authentieke gegevensbronnen.



Figuur 1: Structuur van het onderzoeksproject met resultaten 2018, 2019 , voortgang 2019 , planning en resultaten 2020

De algemene methodologie om de hoofd- en deelonderzoeksvragen te beantwoorden berust op een multimethode kwalitatieve insteek. Initieel werden er verkennende interviews afgenomen met stakeholders op alle betrokken bestuursniveaus (met inbegrip van academici en de private sector) om inzicht te verwerven in het huidige (interbestuurlijke) e-government landschap. Daarnaast wordt er voornamelijk met diepte-interviews gewerkt, die aangevuld worden met langs de ene kant relevante regionale, federale en Europese regelgeving, beleidsdocumenten zoals beleidsbrieven, beleidsnota's, ondernemingsplannen, beheersovereenkomsten, alsook interne documenten en technische documentatie voorzien door de bevroegde personen. Langs de andere



kant doet het onderzoek intensief een beroep op nationale en internationale wetenschappelijke literatuur.

### **Voortgang 2020**

In 2019 bouwt het project verder op de resultaten geboekt in 2018 en 2019. Dit zijn langs de ene kant het onderzoeksrapport ten aanzien van het mappinginstrument (2018), onderzoeksrapporten ten aanzien van respectievelijk digitale facturatie, de Vlaamse dienstenintegrator en authentieke gegevensbronnen, en het VTOM-artikel 'De digitale governance van Vlaanderen' (2019). Langs de andere kant vond in 2019 verdere dataverzameling plaats ten aanzien van de overige cases (eBox, Mijn Burgerprofiel, Gebruiks- en toegangsbeheer) uit het thema generieke IT-voorzieningen plaats, alsook in de thema's dienstenintegratoren en governance. Voor deze laatste twee betrof het validatiegesprekken en updates ten aanzien van de data van 2018.

Voor het thema *generieke IT-voorzieningen* wordt in 2020 het tweede onderzoeksrapport binnen het thema afgerond. Dit beantwoordt volgende onderzoeksvragen binnen de mapping en modelontwikkeling: '*Wat zijn de kenmerken van generieke IT-voorzieningen?*' en '*Wat zijn de voorwaarden voor een goed horizontaal beheer?*'. Hieronder vallen naast digitale facturatie ook de cases eBox, Mijn Burgerprofiel en het Gebruiks- en toegangsbeheer.

Voor het thema *dienstenintegratoren* vormen de resultaten van de mapping binnen een tweede onderzoeksrapport de basis om binnen de modelontwikkeling een antwoord te formuleren op volgende deelonderzoeksvragen: '*Wat zijn de knelpunten en problemen?*', '*Wat is de uiteindelijke opdracht van een dienstenintegrator?*' en '*Hoe kan een betere samenwerking tot stand komen?*'.

De resultaten van het thema *klant* worden verwerkt in een derde onderzoeksrapport.

Voor het thema *governance* wordt de dataverzameling van de bestaande situatie afgerond en gekoppeld aan de eerdere onderzoeksresultaten binnen de mapping en de andere thema's. Het onderzoeksrapport werkt een conceptueel raamwerk voor de governance van de Vlaamse overheid uit, gericht op het uitbouwen van een klantgerichte digitale dienstverlening. Aan dit raamwerk worden scenario's gekoppeld ten aanzien van de coördinatie van de digitale Vlaamse overheid.

### **Geplande output**

In overleg met de begeleidingsgroep worden de geplande hoofdstukken in de vorm van een interne rapportering, SBV-rapporten of externe publicaties (nationale of internationale journals/conferenties) aangeleverd. Er worden momenteel SBV-rapporten voorzien voor (1) generieke IT-voorzieningen, (2) samenwerkende dienstenintegratoren, en (3) de governance van een klantgerichte digitale Vlaamse overheid.

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

## Tijdsplanning 2020

Onderstaande figuur 2 geeft de tijdsplanning voor 2020 per onderzoeksdeel weer, met ieder thema per onderzoeksdeel gelinkt aan de geplande drie rapporten.

2020	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Projectmanagement												
I. Mapping												
Gen. IT-voorzieningen						1						
Klant												3
Governance												3
II. Modelontwikkeling												
Gen. IT-voorzieningen						1						
Dienstenintegratoren						2						
Klant: requirements												3
Governance												3
III. Implementatie												
Dienstenintegratoren						2						
Governance												3

Figuur 2: Tijdsplanning 2020

## 4.3 ONDERZOEKSLIJN 3: LOKALE AUTONOMIE EN LOKALE VERANTWOORDELIJKHEID

### 4.3.1 Thema 1: Financiën

#### 4.3.1.1 Project 1: Financiële verantwoordelijkheid

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotor(en): Prof. dr. Johan Christiaens (UGent) en prof. dr. Geert Bouckaert (KU Leuven)  Onderzoeker(s): Christophe Vanhee (UGent) en Mattias Stepman (KU Leuven)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Geert Mertens (ABB), Bram Opsomer (ABB), Bart Van Dooren (ABB), Jeroen Windey (ABB), Filip Delos (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### Situering en probleemstelling

*KU Leuven:*

Finaliseren onderzoek naar de beleidsmatige consolidatie in het kader van de Beleids- en Beheerscyclus. Het governance-aspect wordt uitgediept en gelinkt aan het financiële luik (onderzoek uitgevoerd door UGent).

*UGent:*

Finaliseren onderzoek naar managementrapportering. Integratie van governance-aspecten van de financiële consolidatie met governance-aspecten van de beleidsmatige consolidatie.

#### Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

*KU Leuven:*

In 2020 ligt de focus op volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de 'goede praktijken' per onderdeel van de beleidscyclus (beleidsvoorbereiding, -bepaling, -uitvoering en -evaluatie) op lokaal niveau?
- Hoe kan de governance van beleidsmatige consolidatie worden vormgegeven?
- Wat zijn de overeenkomsten/verschillen tussen de governance van beleidsmatige en financiële consolidatie?

*UGent:*

- Uit de eerste onderzoeksbevindingen naar de managementrapportering blijkt dat vele lokale besturen nog niet beschikken over een volwaardig managementrapportagesysteem. Dit onderzoek zal in 2020 gefinaliseerd worden met de uitwerking van een aantal aanbevelingen voor de opzet van een effectief managementrapportagesysteem.
- In het onderzoeksrapport 'Financiële consolidatie bij lokale besturen' werd reeds ingegaan op de governance van deze consolidatie en werden een aantal voorstellen te versterking van de governance uitgewerkt. Aangezien ook de beleidsmatige consolidatie een aantal

governance aspecten inhoudt, zal gepoogd worden beiden te integreren tot één governance model.

### Opzet/aanpak/methoden

*KU Leuven:*

De toepassing van de BBC-methodologie bij het beleidsproces op lokaal niveau, de succes- en faalfactoren, alsook de mogelijkheden voor consolidatie van de verschillende entiteiten betrokken bij beleid(suitvoering) worden in kaart gebracht door:

- Per onderdeel van de beleidscyclus een aantal succes- en faalfactoren weer te geven, op basis van eigen onderzoek
- De gevonden factoren te vergelijken met bronnenmateriaal van betrokken organisaties als Audit Vlaanderen, VVSG, Agentschap Binnenlands Bestuur, etc.
- Aftoetsen concept 'governance' binnen geselecteerde cases (d.m.v. interviews én documentanalyse)

*UGent:*

- Het formuleren van een aantal aanbevelingen voor de opzet van een effectief managementrapportagesysteem zal gebeuren op basis van een analyse van een aantal 'goede praktijken' en een aantal wetenschappelijke inzichten.
- Op basis van de overeenkomsten/gelijkenissen tussen de governance van de beleidsmatige en de financiële consolidatie zal gepoogd worden een geïntegreerd governance-model uit te werken.

### Geplande output

*KU Leuven:*

- Handboek waarin een overzicht wordt weergegeven van de beleidsbenadering van BBC en de mogelijkheden van beleidsmatige consolidatie

*UGent:*

- Eindrapport 'Managementrapportering bij Vlaamse lokale besturen: stand van zaken en aanbevelingen'

*KU Leuven en UGent:*

- Eindrapport: Geïntegreerd governance-model voor de beleidsmatige en financiële consolidatie
- In navolging van de studiedagen georganiseerd in maart/april 2019 rond BBC en consolidatie worden opnieuw twee studiedagen, in samenwerking met ABB, georganiseerd in Gent & Leuven waarbij:
  - het finaal handboek wordt voorgesteld voor beleidsmatig consolidatie.
  - het eindrapport m.b.t managementrapportering wordt toegelicht.
  - een aantal goede praktijken verder worden toegelicht door de betrokken actoren zelf.
- Een artikel of themanummer rond BBC, op basis van beide onderzoeksluiken, met verwijzing naar de achterliggende rapporten/handboeken (vb. themanummer in VTOM)

//

- Opdelen van de onderzoeksrapporten naar een aantal artikels voor publicatie in vaktijdschriften ten behoeve van lokale besturen

### Tijdsplanning 2020

	januari 2020	februari 2020	maart 2020	april 2020	Totaal maanden
KU Leuven	X	X	X	X	4
U Gent	X	X			2

#### **4.3.1.2 Project 2: Financiële verhoudingen – impact financieringsstromen op lokale beleidsregie**

Onderzoeksteam:	Promotor(en): Prof. dr. Wouter Van Dooren (UAntwerpen) Onderzoeker(s): Jolijn De Roover (UAntwerpen)
Begeleidende werkgroep:	Ann De Saedeleer (ABB), Nico De Vulder (ABB), Michel Van Grassdorff (ABB), Bram Opsomer (ABB), Jeroen Windey (ABB), Filip Delos (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

#### Situering en probleemstelling

In heel wat beleidsdomeinen voeren de lokale besturen de lokale regie. Regie betekent dat het lokaal bestuur de beleidsdoelstellingen bepaalt en de lokale beleidsnetwerken aanstuurt. Het lokaal beleid wordt echter niet alleen gemaakt door actoren van de lokale besturen. Ook centraal gesubsidieerde instellingen spelen lokaal een belangrijke rol. Denk hierbij aan scholen, huisvestingsmaatschappijen, welzijnsorganisaties, enz. Deze lokale, niet gemeentelijke actoren worden geconfronteerd met diverse doelstellingen, financieringsvoorwaarden en regelingen van zowel het lokale, het Vlaamse en federale niveau. Deze diverse doelstellingen, financieringsvoorwaarden en regelingen hebben mogelijk een andere beleidslogica dan wat de lokale besturen voorstaat.

We bestuderen in deze onderzoekslijn het coördinatievraagstuk dat ontstaat wanneer de centrale financieringsstromen naar lokale actoren en de lokale beleidsregie op elkaar moeten worden afgestemd. Indien lokale besturen de regierol krijgen toebedeeld moeten zij immers ook in staat zijn om de betrokken actoren aan te sturen in de gewenste lokale beleidsrichting en invloed uit te oefenen op de lokale beleidsnetwerken. Hiervoor moet het lokaal bestuur beschikken over voldoende instrumenten die hen doorzettingsmacht geven. Volgens de VVSG ontbreken die instrumenten in de praktijk vaak en steunt de regierol doorgaans op vrijwilligheid, overleg en het overtuigen van de andere partijen om mee te werken aan een bepaalde beleidsvisie.





Wanneer deze actoren niet willen meewerken kan het bestuur niet ingrijpen wegens het ontbreken van de nodige instrumenten (VVSG Verkiezingsmemorandum, 2019<sup>1</sup>). Voornamelijk financiële en juridische instrumenten geven formele doorzettingsmacht aan de lokale besturen en zijn daarom essentieel voor de invulling van de regierol (Van Orshoven & Bouckaert, 2015<sup>2</sup>). Binnen deze onderzoekslijn focussen we op de financiële sturingsinstrumenten, en stellen daarom volgende vraag: **in welke mate heeft doelincongruentie in financieringsstromen een impact op de lokale regie en hoe kunnen we aan de hand van financiële instrumenten de lokale regie versterken?**

### Onderzoeksdoelstellingen

Het doel van deze onderzoekslijn is om scenario's te schetsen hoe de lokale regierol versterkt kan worden aan de hand van financiële sturingsinstrumenten. Als de keuze gemaakt wordt om de lokale besturen aan te duiden als regisseur van het lokaal beleid, moeten zij ook kunnen beschikken over de nodige sturingsinstrumenten om deze rol een invulling te geven. Immers, zonder de juiste instrumenten kan een lokaal bestuur de lokale beleidsnetwerken niet, of onvoldoende, aansturen en de lokale actoren niet in de gewenste beleidsrichting duwen. Daarom is het doel van deze onderzoekslijn om scenario's te schetsen via welke de lokale regierol versterkt kan worden en deze te toetsen aan de visies van diverse stakeholders.

### Opzet/aanpak/methoden

Om te weten te komen welke impact de financiering van de lokale beleidsnetwerken heeft op de lokale regierol hebben we reeds semigestructureerde interviews afgenomen met schepenen en ambtenaren bevoegd voor het lokaal sport-, jeugd- en sociale huisvestingsbeleid. In totaal hebben we met 55 ambtenaren en schepenen gesproken, verspreid over 14 Vlaamse lokale besturen. Daarnaast hebben we ook decreten, uitvoeringsbesluiten, eerder onderzoek, adviezen en rapporten doorgenomen. Aan de hand van deze documenten zijn we op zoek gegaan naar relevante voorbeelden voor onze vraagstelling. Op basis van deze voorbeelden en data hebben we vier scenario's gedefinieerd om de regierol van lokale besturen te versterken via financiële sturingsinstrumenten.

De vier gedefinieerde scenario's zullen we tijdens een interviewronde voorleggen aan relevante actoren op het Vlaamse niveau. Zo kunnen we schetsen hoe de desbetreffende Vlaamse administraties en koepelorganisaties (in casu de VVSG) onze probleemstelling en scenario's percipiëren. Welk van de vier scenario's lijkt hen het meest aangewezen en bruikbaar in de praktijk? Zijn er nog andere scenario's? Wat zou volgens hen de regierol van lokale besturen in de praktijk echt versterken? Is er nood aan meer lokale financiële sturingsmogelijkheden? Wegen de mogelijke baten van meer financiële sturingsinstrumenten in de handen van de lokale besturen op tegen de mogelijke risico's?

---

<sup>1</sup> VVSG Verkiezingsmemorandum. (2019). Technische Fiche: De regiemogelijkheden van de lokale besturen vergroten [Press release]. Retrieved from [https://www.vvsg.be/Memorandum%202019/VVSG%20memorandum/01\\_TECHNISCHE%20FICHE%20VVSG%20SD1%20Regie.pdf](https://www.vvsg.be/Memorandum%202019/VVSG%20memorandum/01_TECHNISCHE%20FICHE%20VVSG%20SD1%20Regie.pdf)

<sup>2</sup> Van Orshoven, P.-J., & Bouckaert, G. (2015). Op zoek naar de meent in de gemeente: Werken aan een geconsolideerd beleid binnen de gemeentegrenzen.



## Geplande output

In het eerste kwartaal van 2020 ronden we de Vlaamse interviewronde af en finaliseren we het regierapport. Het rapport zal worden aangevuld met de mogelijke beleidsscenario's die afgetoetst zullen worden tijdens de interviews met de Vlaamse administraties en koepelorganisaties.

## Tijdsplanning 2020

Kwartaal	Omschrijving	Output	Data
20/1	Beleidsaanbevelingen regie toetsen in interviewronde binnen sectoren	Rapport Regie aanvullen met getoetste beleidsaanbevelingen	Interviews met administraties sectoren, koepelorganisaties (bijv. VVSG)

### **4.3.1.3 Project 3: Financiële verhoudingen – impact verfondsing sectorale financiering op lokale beleidsdynamiek**

**Onderzoeksteam:** Promotor(en): Prof. dr. Wouter Van Dooren (UAntwerpen)  
Onderzoeker(s): Jolijn De Roover (UAntwerpen)

**Begeleidende werkgroep:** Ann De Saedeleer (ABB), Nico De Vulder (ABB), Michel Van Grassdorff (ABB), Bram Opsomer (ABB), Jeroen Windey (ABB), Filip Delos (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

## Situering en probleemstelling

In 2016 is 'het decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring van de lokale besturen' dat op 30 juni 2015 werd goedgekeurd geïmplementeerd. De toepassing van dit decreet heeft ertoe geleid dat eerder geormerkte sectorale doelsubsidies werden ingekanteld in het gemeentefonds. De voorwaardelijke financiering ten voordele van zeven beleidssectoren werd vervangen door een onvoorwaardelijke basisfinanciering in de vorm van een aanvullende dotatie via het gemeentefonds. Hierdoor zijn deze middelen niet langer geormerkt. Dit heeft de lokale formele autonomie uitgebreid en de lokale bestuurders meer beleidsruimte gegeven om eigen beslissingen te nemen over de besteding van de financiële middelen. In deze onderzoekslijn onderzoeken we of deze grotere formele autonomie ook een impact heeft gehad op de de facto autonomie van de lokale besturen (i.e. de autonomie die lokale besturen percipiëren en gebruiken in de praktijk). De inkanteling van de sectorale subsidies in het gemeentefonds noemen we 'de verfondsing'.

Elke verandering gaat gepaard met onzekerheid. De verfondsing van de geormerkte subsidies leidde in de beleidssectoren tot ongerustheid. De angst rees dat de 'zachte' beleidsvelden (bijv. sport, jeugd, cultuur, integratie,...) financiële middelen zouden verliezen aan 'harde' beleidsvelden. Dit blijkt o.a. uit de adviesrapporten die de SARC Sectorraad Sociaal-Cultureel Werk, de Vlaamse Sportraad en de Algemene raad hebben geschreven naar aanleiding van de verfondsing. De adviesraden juichen de administratieve vereenvoudiging toe die met de inkanteling gepaard gaat, maar drukken ook nadrukkelijk hun bezorgdheid uit over de beslissing om de eerder geormerkte subsidies zonder label naar het gemeentefonds over te hevelen. Hierdoor neemt volgens hen de onzekerheid toe of deze financiële middelen blijvend aan cultuur, sport en jeugd besteed zullen worden (SARC, 2014, 2015). Er is immers geen formele verplichting meer om de middelen te blijven

besteden aan de beleidsvelden waarvoor ze oorspronkelijk waren bedoeld. Tegenover deze sectorale angst staat de visie van de sector binnenland dat meer autonomie zal leiden tot meer lokaal maatwerk, minder administratieve last en meer fiscale discipline. De verfondsing laat toe om dit debat te objectiveren met onderzoek, en biedt ons een unieke empirische context om de impact van financieringsmodellen op het lokaal beleid te meten.

De verfondsing roept heel wat vragen op: Besteden lokale besturen hun financiële middelen nu anders? Heeft deze verandering meer lokaal maatwerk mogelijk gemaakt en de administratieve last verminderd? Is de lokale beleidsaandacht voor de ingekantelde beleidssectoren verwaterd? Heeft deze verandering ervoor gezorgd dat er minder geïnvesteerd wordt in vernieuwing en innovatie? Heeft de grotere formele autonomie veranderingen teweeg gebracht in de perceptie en gebruik van deze autonomie in de praktijk (i.e. in de de facto autonomie)? **Kortom, hoe en in welke mate heeft de inkanteling van de geormerkte sectorale doelsubsidies een impact op de lokale beleidsdynamiek?**

### Onderzoeksdoelstellingen

De verfondsing geeft de kans aan de lokale besturen om het lokaal beleid sterker aan te passen aan de lokale noden en behoeften. Het houdt echter ook enkele risico's in. Het vroeger geormerkte, sectorale geld kan nu aan elke beleidssector besteed worden. Er is geen verplichting meer om een beleid uit te denken voor de zeven verfondste beleidssectoren. Het doel van deze onderzoekslijn is om de impact van de verfondsing op de bestedingspatronen van de lokale besturen te schetsen. We willen een duidelijk beeld vormen van de impact van een uitbreiding van formele autonomie op hoe deze autonomie gebruikt en gepercipieerd wordt in de praktijk. Besteden lokale besturen hun middelen nu ook effectief anders?

### Opzet/aanpak/methoden

Om de impact van de verfondsing op het lokaal beleid te onderzoeken zijn we van start gegaan met een analyse van wetsdocumenten. Via de analyse van deze documenten is nagegaan wat de inkanteling van de geormerkte doelsubsidies heeft veranderd aan de formele autonomie van de Vlaamse lokale besturen. Daarnaast hebben we de exploitatie uitgaven van de volledige populatie van Vlaamse lokale besturen bestudeerd voor de periode 2012-2019. Enerzijds hebben we verschuivingen in de totale exploitatie uitgaven aan de beleidsvelden jeugd, sport en cultuur in kaart gebracht. Dit hebben we gedaan aan de hand van een multilevel model. Deze analyse zal in 2020 herhaald en aangevuld worden met nieuwe data. Anderzijds hebben we ook verschuivingen tussen beleidsacties en doelstellingen *binnen* de beleidssectoren sport en jeugd descriptief en statistisch geanalyseerd. De analyse van beleidsdoelstellingen en acties gaan we in 2020 statistisch nog verder uitdiepen.



## Geplande output

In het tweede en derde kwartaal van 2020 zullen we de analyse van de beleidsdoelstellingen verder uitdiepen en het rapport over de verfondsing aanvullen. In het vierde kwartaal van 2020 zullen we een laatste meet- en analysemoment van de exploitatie-uitgaven uitvoeren en het rapport over de verfondsing finaliseren.

### Tijdsplanning 2020

Kwartaal	Omschrijving	Output	Data
20/2	Analyse beleidsdoelstellingen (BBC)		Analyse van doelstellingen in BBC planning (voor/na)
20/3	Analyse beleidsdoelstellingen (BBC)	Rapportage Beleidsverandering	Analyse van doelstellingen in BBC planning (voor/na)
20/4	Vierde meetmoment financiële data. Personeels- en financiële data en beleidsdoelstellingen integreren tot één rapport.	Eindrapport	BBC data, nulmeting, t1, t2, t3, t4 interviews

## 4.3.2 Thema 2: Ambtelijke capaciteit

### 4.3.2.1 Project 1: Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen

**Onderzoeksteam:** Promotor(en): Prof. dr. Joris Voets (UGent)  
Onderzoeker(s): Bram Van Haelter (UGent)

**Begeleidende werkgroep:** Maureen Landtsheere (ABB), Leander Price (ABB), Hilde Vanmechelen (ABB), Hannes Anaf (ABB), Jeroen Windey (ABB), Simon Gheysen (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

### Situering en probleemstelling

De afgelopen jaren ervaren steeds meer lokale besturen een grotere druk, zowel op het vlak van beleid als beheer. Die druk komt onder meer voort uit complexer wordende lokale beleidsuitdagingen, maar ook door toenemende decentralisatie vanuit de Vlaamse overheid naar de lokale besturen. Deze ontwikkelingen zijn de aanleiding voor het centrale thema van lokale ambtelijke capaciteit. Cruciale vragen die in dit project centraal staan zijn dan ook in welke mate lokale besturen over voldoende ambtelijke capaciteit beschikken voor hun takenpakket en wat de hogere of lagere capaciteit helpt te verklaren.

In 2017 en 2018 werd in dit onderzoeksproject via kwalitatief onderzoek, meer bepaald een rist case studies (vnl. gebaseerd op documentanalyses en diepte-interviews), bij geselecteerde gemeenten al een aantal condities in beeld gebracht, waaronder schaal, financiële middelen, personeel en politiek-ambtelijke verhoudingen, en hoe die bijdragen tot een bepaald niveau van ambtelijke capaciteit. Waar in 2017 en 2018 in de eerste plaats de klemtoon lag op het beter leren begrijpen via kwalitatief onderzoek in een beperkt aantal cases van het samenspel van dergelijke condities en hun bijdrage aan meer of minder ambtelijke capaciteit, werd voor 2019 en 2020 de ambitie geformuleerd om dat voorlopig vastgesteld samenspel voor een ruimere set van lokale besturen verder te onderzoeken en te valideren.

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

In 2019 lag de klemtoon op het verkennen van de mogelijkheden om dit met bestaande data te doen (bv. personeelsstatistieken, BBC-informatie, gemeente- en stadsmonitor, gegevens Audit Vlaanderen zoals de drie thema-audits 'Premies, subsidies en toelagen' (2018), 'Aankoop en opvolging van werken' (2017), 'Instroom van medewerkers' (2017) als indicatoren van capaciteit), vanuit een bekommernis om lokale besturen enkel zelf te gaan bevragen indien die data ontoereikend zou blijken. We zijn hiervoor in dialoog getreden met ABB en VVSG, waarbij we enerzijds duidelijk de beperkingen van de huidige beschikbare data in beeld kregen, maar anderzijds ook een aantal analyses hebben kunnen uitvoeren op de beschikbare data (via Qualitative Comparative Analysis) waar de resultaten echter eerder diffuus of zelfs contradictorisch blijken te zijn. Zo bleek bijvoorbeeld dat een bepaalde configuratie van condities (bijvoorbeeld de configuratie 'grote schaal' EN 'hoog aantal medewerkers' EN 'hoog aantal medewerkers, ten opzichte van het bevolkingsaantal' EN NIET 'voldoende financiële middelen') in bepaalde gemeenten tot een positieve outcome (i.e. goede score op een thema-audit als indicator voor ambtelijke capaciteit), en in bepaalde gevallen tot een negatieve outcome (i.e. een minder goede score op een thema-audit) leidt. Er zijn met andere woorden beperkingen die te maken hebben met de beschikbare data, maar de resultaten zetten ons ook aan om het conceptueel kader (zie verder) en methodologie kritisch te bekijken. We zullen de gemaakte analyses, samen met een meer technische nota omtrent deze data-oefening, verder uitwerken en rapporteren tegen het einde van 2019. In diezelfde periode zullen we de nieuwe primaire dataverzameling die in 2020 zal gebeuren verder voorbereiden.

#### Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen in 2020 blijven in lijn met de meer algemene onderzoeksvraag, namelijk:

OV1: Hoe dragen volgende factoren bij aan de ambtelijke capaciteit (op vlak van beleid en beheer) in de Vlaamse lokale besturen:

- Schaal?
- Personeelsbestand?
- Financiële middelen?
- Leiderschap (ambtelijk)?
- Politiek-ambtelijke verhoudingen?

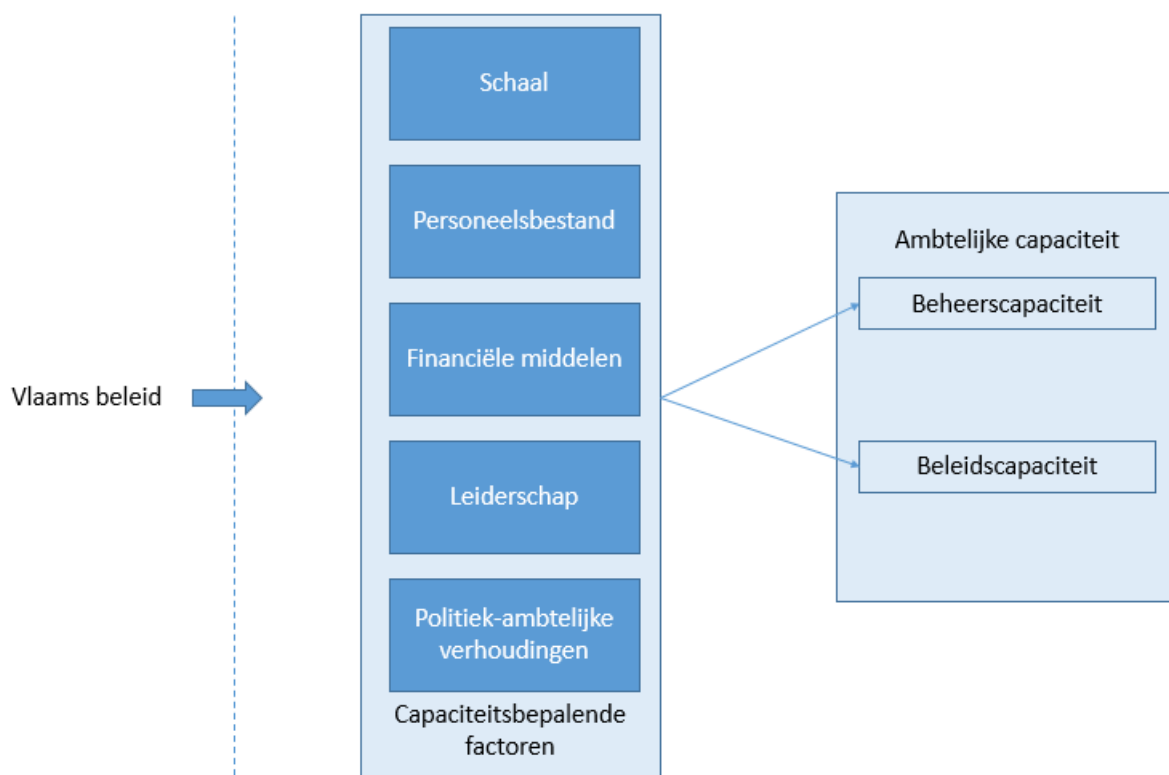
OV2: Hoe werken deze factoren op elkaar in?

OV3: Hoe kan de lokale ambtelijke capaciteit versterkt worden?



## Opzet/aanpak/methoden

Onderstaand conceptueel kader geeft het opzet met de verschillende factoren weer. De capaciteitsbepalende factoren kunnen gelezen worden als onafhankelijke variabelen, terwijl beheers- en beleidscapaciteit de afhankelijke variabelen vormen.



*Figuur 1: conceptueel kader*

- **Schaalgrootte:** schaalgrootte, zo bleek uit eerdere analyses, is relevant maar stond steeds in relatie tot andere condities. We meten schaal via het inwonersaantal.
- **Personeelsbestand:** het personeelsbestand gaat zowel over kwantiteit als kwaliteit. De kwantiteit is belangrijk en kunnen we meten via het aantal werknemers (in absolute aantallen als het aantal VTE's per 10 000 inwoners). De kwaliteit willen we meten via een inschatting van het opleidingsniveau en/of het functieniveau van de medewerkers, maar dit vergt vermoedelijk nieuwe dataverzameling. Voor deze laatste parameter stemmen we zeker verder met ABB af hoe deze data kan verzameld worden.
- **Financiële middelen:** In samenspraak met expert publieke financiën Christophe Vanhee werd ervoor gekozen om te vertrekken van de verhouding van het gecumuleerd budgettaire resultaat en de totale activa als indicator. Op die manier werd immers gewag gemaakt van de historische evolutie van de financiële situatie, en krijgen we geen vertekening door de schaalgrootte van de gemeente.
- **Leiderschap:** Leiderschap kan uiteengelegd worden in twee componenten, namelijk politiek en ambtelijk leiderschap. We richten ons echter in de eerste plaats op het ambtelijk leiderschap (gezien de focus ligt op ambtelijke capaciteit), al verkennen we of we politiek leiderschap ook kunnen meten en meenemen. Om ambtelijk leiderschap te meten laten we ons inspireren door de leiderschapsliteratuur en de criteria voor Overheidsmanager van het jaar.
- **Politiek-ambtelijke verhoudingen:** in het eerdere case study onderzoek konden we via de interviews een goed beeld krijgen van deze verhoudingen in die cases. Om dit voor een grotere set van gemeenten in beeld te krijgen, zullen we trachten om dit via survey-

onderzoek te meten. We verkennen hoe eerder steunpuntonderzoek hier inspiratie kan aanleveren (o.a. eerder onderzoek van UHasselt).

Het is dus duidelijk dat er voor sommige factoren data voor 300 gemeenten beschikbaar is, terwijl dat voor sommige factoren niet het geval is en er dus nieuwe data zal verzameld worden in 2020. Omdat er sprake is van een surveyonderzoek bij lokale besturen dat UHasselt op vraag van Vanden Broele en Exello.net zou uitvoeren m.b.t. de implementatie van het DLB in het najaar van 2019, zullen we ook met UHasselt afstemmen om te bewaken dat er geen dubbel werk zou gebeuren in 2020.

Wat **capaciteit** (verder uiteen te leggen in beleids- en beheerscapaciteit) betreft, zullen we de concrete indicatoren die we zullen meten in 2020 in een volgend overleg met de begeleidende werkgroep bespreken.

Meer algemeen zullen we de nieuwe dataverzameling in nauw overleg met de begeleidende werkgroep en met relevante stakeholders (ABB, VVSG, Exello.net,...) voorbereiden om te verzekeren dat er (a) nog geen data beschikbaar is, (b) de te verzamelen data ook relevant is in de ogen van de stakeholders en (c) het draagvlak voor de dataverzameling zo maximaal mogelijk is. De data die we in 2020 verzamelen zal vervolgens via gepaste analysemethoden geanalyseerd worden. Verder voorzien we bijkomende interviews en/of focusgroepen om de resultaten te valideren en eventueel aan te vullen. .

Verder willen we in 2020 ook actief de vraag verkennen hoe de ambtelijke capaciteit kan versterkt worden. Die vraag omvat zowel analyse en synthese van het eigen onderzoek in dit project (inclusief de nieuwe dataverzameling en -analyse gepland voor 2020 zoals zonet besproken), het inbrengen van bestaand en eerder onderzoek (bv. onderzoek naar intergemeentelijke samenwerking en fusies) als het voeren van een aantal gesprekken (individueel en in groep) met relevante stakeholders waarbij de mogelijke pistes voor capaciteitsontwikkeling verkend en afgetoetst worden.

### Geplande output

Wat 2019 betreft, rapporteren we in een nota de gedane QCA-analyses van 2019 en in een meer technische nota het zoekproces omtrent beschikbare data met oog op kwantitatieve toetsing van het conceptueel model.

Wat 2020 betreft, worden de nieuwe verzamelde data (= verzameld in 2020) en de analyses ervan gerapporteerd, zowel aan de opdrachtgever en praktijk via een nota, als op wetenschappelijke fora (bv. EGPA of IRSPM) via papers. We synthetiseren verder het onderzoek van de gehele periode (2016-2020) in een eindnota. Daarnaast overleggen we met de opdrachtgever en andere stakeholders hoe de resultaten van het project kunnen gebruikt worden om de ambtelijke capaciteit in de toekomst effectief te versterken.

### Tijdsplanning 2020

Onderzoeksactiviteiten	2020												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	

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

Vorbereiding nieuwe dataverzameling (na overleg)																			
Nieuwe data-verzameling (bevraging/documenten/interviews)																			
Nieuwe data-analyse en voorlopige resultaten																			
Rapportage en terugkoppeling voorlopige en finale resultaten (incl. validering met stakeholders)																			
Eindrapportage onderzoek																			

**4.3.2.2 Project 2: Capaciteit voor en door bovenlokaal sociaal beleid**

<b>Onderzoeksteam:</b>	Promotor(en): Prof. dr. Annie Hondeghem (KU Leuven) en prof. dr. Trui Steen (KU Leuven)  Onderzoeker(s): Dr. Jolien Vanschoenwinkel (KU Leuven) en Elien Diels (KU Leuven)
<b>Begeleidende werkgroep:</b>	Maureen Landtsheere (ABB), Leander Price (ABB), Hilde Vanmechelen (ABB), Hannes Anaf (ABB), Jeroen Windey (ABB), Simon Gheysen (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

**Situering en probleemstelling**

Reeds verscheidene jaren is er de beleidskeuze om de bevoegdheden en autonomie van lokale besturen te versterken. De aanname van deze beleidsdoelstelling is dat lokale besturen het best geplaatst zijn om te beslissen welke richting het bestuur moet uitgaan in functie van een optimale dienstverlening voor de burger. Deze opvatting ligt in de lijn van internationale ontwikkelingen op het vlak van binnenlands bestuur. Een cruciale voorwaarde om de doelstelling van meer autonomie daadwerkelijk te realiseren is dat de lokale besturen ook over de nodige capaciteit beschikken om hun opdrachten te vervullen. Het is deze capaciteit (i.h.b. ambtelijke capaciteit) die de focus van dit onderzoek vormt.

Ambtelijke capaciteit van lokale besturen kan gedefinieerd worden als: Het vermogen van het ambtelijk apparaat om de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie in het kader van beleidsdoelstellingen van het lokaal bestuur te ondersteunen en op die manier de bestuurskracht van het lokale bestuur te versterken (Deprez et al, 2018). De capaciteit van een lokaal bestuur verwijst dus zowel naar haar 'potentie' als naar de 'act', naar het hebben alsook naar het aanwenden van middelen (Van Orshoven & De Peuter, 2015). In het kader van dit onderzoek wordt capaciteit aan de hand van drie dimensies omschreven: (1) beleids- en beheerscapaciteit, (2) interne en externe capaciteit en (3) strategische en operationele capaciteit (Deprez et al, 2018).

Terwijl in de onderzoeksjaren 2016-2017 ambtelijke capaciteit in het algemeen bestudeerd werd, wordt in de onderzoeksjaren 2018-2020 de link gelegd met bepaalde opdrachten van het lokaal bestuur. In 2018 werd de regierol op het vlak van integratiebeleid onderzocht. In de







## Geplande output

Op wetenschappelijk vlak zullen de onderzoekers deelnemen aan bestaande nationale en internationale netwerken en de resultaten van het onderzoek presenteren (bv. European Group of Public Administration). Bovendien zullen onderzoeksresultaten gepubliceerd worden via verschillende kanalen (nationale en internationale tijdschriften).

De beleidsgerichte valorisatie zal bestaan uit tussentijdse rapportering door middel van rapporten, korte papers, nota's,... Bij het rapporteren zal telkens aandacht besteed worden aan de vertaling van de onderzoeksresultaten naar relevante, praktische aanbevelingen voor het beleidsveld. Daarnaast kunnen ook presentaties gegeven worden voor relevante netwerken en kunnen workshops/studiedagen georganiseerd worden als resultaat van het onderzoek. De beleidsgerichte valorisaties zullen in overleg met de begeleidende werkgroep bepaald worden, in functie van de behoeften van de opdrachtgever.

## Tijdsplanning 2020

Onderzoeksactiviteiten	2020											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Uitdieping drie casestudy's vanuit governance perspectief												
Uitdieping deeldomein van lokaal sociaal beleid vanuit multilevel perspectief												
Eindrapportering												

### 4.3.3 Thema 3: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen

#### 4.3.3.1 Project: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen

**Onderzoeksteam:** Promotor(en): Prof. dr. Filip De Rynck (UGent) en prof. dr. Joris Voets (UGent)

Onderzoeker(s): Pieterjan Schraepen (UGent)

**Begeleidende werkgroep:** Leander Price (ABB), Filip Delos (Kab. Homans), Luc Vandekerckhof (ABB), Bram Opsomer (ABB), Simon Gheysen (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

**Situering en probleemstelling**

Dit onderzoeksproject start vanuit de vaststelling dat maatschappelijke uitdagingen steeds meer vanuit een regionale bril worden bekeken. In veel Vlaamse beleidsdomeinen worden regio's en in het bijzonder stadsregio's naar voor geschoven als relevante schaal om complexe problemen aan te pakken (zie onder andere recente ontwikkelingen binnen mobiliteit, zorg, ruimtelijke ordening, sociaaleconomisch beleid, ...). Vanuit dit onderzoeksproject worden mogelijke pistes ontwikkeld om de haalbaarheid, zinvolheid en gevolgen van verschillende bestuurlijke alternatieven voor de beleidsaanpak van maatschappelijke problemen op een stadsregionaal niveau in kaart te brengen. Daarbij worden verschillende invalshoeken gebruikt (vanuit netwerkperspectief, vanuit bestuurlijk/juridisch perspectief, en met aandacht voor financiering en fiscaliteit), zonder voorafnames.

**Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen**

De doelstellingen voor 2020 bestaan uit volgende onderdelen:

We zullen vooreerst de reeds opgestarte deelonderzoeken afwerken met het oog op finale output eind 2019 - begin 2020. Hiervoor moet nog in beperkte mate bijkomende dataverzameling en analysewerk verricht worden.

Als een rode draad doorheen de lopende deelonderzoeken loopt de vaststelling dat de organisatie, werking en financiering van de Vlaamse overheid een constante factor en cruciale randvoorwaarde is die doorheen alles loopt. Beleidsvoering op een stadsregionale schaal is in Vlaanderen per definitie een Vlaamse aangelegenheid. Daarmee bedoelen we dat alle belangrijke hefboven tot de Vlaamse bevoegdheden horen. Daarom zullen we in 2020 de Vlaamse overheid zelf centraal te stellen als onderzoeksobject. We benaderen dit traject dan ook niet als een aparte case, maar beschouwen dit als een onderlegger voor onze eerder ontwikkelde bestuurlijke pistes. We gaan hierbij na op welke wijze de Vlaamse overheid reeds kiemen vertoont van stadsregionaal beleid binnen een aantal concrete cases. Vervolgens gaan we na op welke wijze de lessen en leerpunten uit deze cases concreet gestalte kunnen krijgen binnen onze focusregio's. We willen nagaan hoe deze gebiedsproblematiek een reguliere plaats kan krijgen binnen de organisatie, werking en financiering vanwege de Vlaamse overheid.

Als laatste stap voorzien we tijd voor de opmaak van een finaal eindrapport dat al de verschillende deelonderzoeken overschouwt en waarin er eindadviezen worden gegeven omtrent de stadsregionale problematiek in Vlaanderen.

**Opzet/aanpak/methoden**

- 1) Finaliseren en herwerken van eerder opgestarte deelonderzoeken
  - Samenwerking met Vlinter: instrument vrijwillige intergemeentelijke samenwerking

Via dit deelonderzoek gaan we na welke rol het instrument van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking kan spelen voor stadsregionale kwesties. Er is een sterke teneur in de wetenschappelijke literatuur die stelt dat de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten niet werkt voor stadsregionale kwesties of slechts werkt als de belangen voldoende gemeenschappelijk zijn en de capaciteit van de centrumstad en van de kleinere gemeenten overstegen wordt. Is deze vaststelling ook van toepassing in Vlaanderen of







Output	januari 2020 – april 2020	april 2020 – juni 2020	juni 2020 – september 2020	september 2020 – december 2020
Nota over het instrument 'vrijwillige intergemeentelijke samenwerking'				
Nota over de evaluatie van gebiedsgerichte programma's				
Nota omtrent stadsregionale aspecten binnen de organisatie en werking van de Vlaamse overheid				
Nota omtrent het potentieel en de rol van de provinciebesturen				
Synthetiserend eindrapport met finaal advies.				

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