

# Overheden in Vlaanderen in beeld 2019

Conclusies & aanbevelingen



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

KU Leuven Instituut voor de Overheid  
Parkstraat 45 bus 3609 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 32 70 - E-mail: fsw.io@kuleuven.be - URL: <http://www.instituutvoordeoverheid.be>

© KU Leuven Instituut voor de Overheid  
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.  
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.  
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



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

# OVERHEDEN IN VLAANDEREN IN BEELD 2019

**CONCLUSIES & AANBEVELINGEN**

**21.05.2019**

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

## Overheden in Vlaanderen in beeld 2019: conclusies en aanbevelingen

De eerste editie van 'Overheden in Vlaanderen in beeld' is geïnspireerd door de structuur en de logica van de OESO-publicatie 'Government at a Glance'. Vertrekend van een context van financiële en personeelsmiddelen (publieke financiën en publieke tewerkstelling en compensatie) worden centrale dimensies van het functioneren van overheden in kaart gebracht (beleidsproces, budgetteringspraktijken en andere procedures, human resources management, integriteit, reguleringsbeleid, overheidsopdrachten, instituties, en open en digitale overheid). Dit moet een beeld geven van de kernresultaten van die overheden in Vlaanderen.

Er zijn enkele verschillen met het OESO-document. Vooreerst zijn de statistieken die betrekking hebben op de besturen in Vlaanderen niet steeds te (onder)scheiden van de statistieken op het federale niveau. Vervolgens zijn tijdslijnen en vergelijkingen niet altijd, of zelfs niet, mogelijk. Daarom zullen vanuit deze analyse ook suggesties worden gedaan voor bijkomende data en informatie die een meer grondige stand van zaken toelaten. Ten slotte, in een complex federaal land met veel bestuurslagen, hangen bepaalde beleidsdomeinen sterk samen, waardoor diverse bevoegdheden nauw met elkaar verweven zijn. Zelfs als we bestuurslagen kunnen 'onderscheiden', zijn ze moeilijk van elkaar te 'scheiden'.

De conclusies worden per hoofdstuk besproken. De voorliggende aanbevelingen behoren tot de verantwoordelijkheid van KU Leuven, UAntwerpen, UGent en UHasselt. Deze aanbevelingen kunnen worden gezien als een bijdrage aan een volgende Vlaamse Regering.

### Publieke financiën en publieke tewerkstelling en compensatie

De publieke financiën in Vlaanderen zijn gezond. De Vlaamse overheid heeft de financiële crisis van 2008 verwerkt. Ook zijn enkele publiek-private-samenwerkingen (zoals scholenbouw) nu opgenomen in de begroting. In vergelijking met het Waals Gewest en de Franse Gemeenschap is de financiële situatie van de Vlaamse overheid vandaag goed. Vlaanderen haalt ook meer inkomsten uit de eigen fiscaliteit in vergelijking met de andere regio's. Dit is het gevolg van de zesde staatshervorming die de autonomie gevoelig heeft uitgebreid.

Niet alleen de Vlaamse overheid zelf, maar ook de lokale besturen staan er vandaag op financieel vlak beter voor dan vroeger. De schulden per inwoner tonen een dalende trend. Sinds 2014 geeft de beleids- en beheerscyclus (BBC) een beeld van lokale financiën binnen de BBC-perimeter. De dalende schuld is dus niet het gevolg van het wegschuiven van schuld uit de eigen begroting. Het beeld van de Vlaamse publieke financiën is positief, maar moet in het licht van de totale Belgische publieke financiën en ook van de pensioenfinanciering worden bekeken. Europa kijkt immers naar de totale schuld van alle publieke overheden en niet enkel naar de Vlaamse schuld.

Van oudsher is bij tewerkstelling in overheidsdienst het statuut de regel en het contract de uitzondering. De Vlaamse lokale overheden hebben intussen echter de vrije keuze tussen de statutaire en de contractuele aanwerving. Het valt te betreuren dat er nooit een open en onderbouwd debat heeft plaatsgevonden in antwoord op de vraag welke tewerkstellingsvorm het best aansluit bij de noden van onder meer de Vlaamse overheid. Ook op Vlaams niveau neemt het aantal overheidscontractanten toe. Vanuit dat perspectief verdient het aanbeveling dat de volgende Vlaamse regering in lijn met het huidige Vlaamse regeerakkoord er verder naar streeft om de arbeidsvoorwaarden van beide personeelscategorieën zo veel als mogelijk te stroomlijnen. Dit is van belang, zowel vanuit HRM-perspectief, als vanuit juridisch oogpunt, met als bijkomend voordeel dat daardoor indirecte discriminatie op grond van geslacht en leeftijd wordt vermeden. Ook bij het uitwerken van een nieuw Rechtspositiebesluit voor de Vlaamse lokale besturen dient er rekening mee te worden gehouden dat twee derden van het personeelsbestand op het lokale bestuursniveau uit contractanten bestaat.

Het uitwerken van een passend nieuw Rechtspositiebesluit voor de Vlaamse lokale besturen vormt trouwens op tal van vlakken een uitdaging en tegelijk een opportuniteit. Zo blijft de vraag hoe – in het verlengde van het huidige Vlaams regeerakkoord – meer autonomie kan worden geboden, ook op het vlak van personeelsaangelegenheden. Dit noopt allicht tegelijk tot een andere invulling van de relaties tussen de overheid als werkgever en de vakbonden van haar personeel. Het vakbondsstatuut zoals het nu is geconcipieerd, lijkt verouderd en onaangepast. Het denkspoor om de vakbonden meer op voet van gelijkheid te betrekken, is het exploreren waard. De regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen is actueel weliswaar nog steeds een federale bevoegdheid, behalve in de sector onderwijs. Dit neemt niet weg dat de nieuwe Vlaamse regering initiatieven zou kunnen nemen om op termijn tot een nieuwe invulling te komen van haar relaties tot de vertegenwoordigers van haar personeel.

In tijden van een toenemende 'war for talent' komt het er voor de overheid op aan dat zij zich blijft profileren als een aantrekkelijke werkgever om problemen te vermijden op het vlak van personeelscapaciteit en de instroom van voldoende

gekwadificeerd personeel. Een eerste facet in dit verband is een evenwichtig verloningsbeleid. Momenteel ontbreekt het aan betrouwbare, stelselmatig te actualiseren data om de Vlaamse overheden op een correcte wijze te kunnen positioneren, zowel ten aanzien van de werkgevers in de privésector als ten overstaan van andere publieke werkgevers. Nochtans kan een correcte verloning in de meest brede betekenis een voorname troef zijn om excellente personeelsleden aan te trekken, blijvend te motiveren en te binden.

Daarnaast zal de pensioenproblematiek en de financiering hiervan, een in essentie federale materie, de nodige demarches vereisen langs Vlaamse kant.

Bij de Vlaamse openbare instellingen (IVA's met rechtspersoonlijkheid, en de publiekrechtelijk vormgegeven EVA's) is er een gestage stijging van het percentage van de werkgeversbijdrage ter financiering van het ambtenarenpensioen. Deze evolutie wordt op termijn onhoudbaar, zeker wanneer de onderscheiden openbare instellingen een onderling verschillende personeelspolitiek voeren op het vlak van statutaire *versus* contractuele aanwerving. Ook voor de Vlaamse lokale besturen weegt de pensioenfactor steeds zwaarder door, wat drukt op het te voeren lokaal beleid.

Tot slot is er de nog steeds behoorlijk grote divergentie tussen het wettelijk werknemerspensioen waarop de contractanten gerechtigd zijn, en het ambtenarenpensioen. Via het opbouwen van een aanvullend pensioen tot voordeel van de overheidscontractanten kan die kloof met het ambtenarenpensioen (deels) worden gedicht, op voorwaarde dat de bijdrage-inleg van een voldoende hoog niveau is. Vlaanderen kan op dit punt het goede voorbeeld geven. Een bijdrage van 3% is een eerste stap in de goede richting, maar er is meer nodig. Zeker op het Vlaamse lokale bestuursniveau waar een meerderheid van de besturen slechts 1% bijdraagt voor de opbouw van een aanvullend pensioen, zijn meer inspanningen noodzakelijk opdat het tweedepijlerpensioen meer zou zijn dan een symbool.

### Beleidsproces

Transitie- en evaluatiecapaciteit zijn essentieel voor een goed toekomstig beleid.

*'Transities'* zijn de laatste jaren centraal komen te staan in het strategisch langetermijnbeleid van de Vlaamse regering. Na Via (Vlaanderen in Actie) is *'Visie 2050'* het objectief, in lijn met de te realiseren Duurzame OntwikkelingsDoelstellingen (DOD/SDGs) die in 2030 moeten worden gehaald. Deze aandacht moet enerzijds worden uitgebreid naar alle thema's en anderzijds verder worden verdiept. Dit houdt een professionalisering in van het transitiebeleid door onder andere het verder ontwikkelen van *'governance'* modellen voor het aansturen van transities, de rol van experimenten, en de samenwerking en partnerschappen met actoren. Hierbij kan het waardevol zijn om naast de transversale structuren ook een duidelijke trekkers- en regierol te geven aan een departement of agentschap met voldoende politieke, ambtelijke en financiële steun. Een ondersteuningsstructuur moet ook cofinanciering aanmoedigen. Hierbij is het nuttig om indicatoren te ontwikkelen voor de zeven transities, om jaarlijks een voortgangsrapport op te stellen, en om dit te laten aansluiten bij een *'Voluntary Regional Review'* die past in een *'Voluntary National Review'* (VNR) in het raam van de SDG-evaluaties door het *'High Level Political Forum'* (HLPF) van de UNO.

Dit leidt onmiddellijk naar de problematiek van de evaluatiecapaciteit, zowel voor het *ex ante* ontwerp van beleid, met onder meer de keuze en de afweging van de beleidsinstrumentenmix, als voor het *ex post* evalueren van gevoerd beleid. De beleidsanalysecapaciteit is zeer versnipperd waardoor het kortetermijndenken de bovenhand haalt.

Ook het realiseren van gedragsverandering bij burgers vergt een onderbouwde beleidsstrategie. Durven experimenteren volgens een wetenschappelijk onderbouwde methodologie is dan ook de boodschap. In deze context is het wenselijk om wetenschappelijke expertise en input van academici én de data van de overheid te combineren om tot onderbouwd beleid te komen.

### Budgetteringspraktijken en andere procedures

De huidige begrotingscyclus van de Vlaamse overheid is sterk geïnstitutionaliseerd. Deze cyclus heeft vooral aandacht voor de middelenallocatie en is niet georganiseerd rond de prestaties (als *'outputs'* of *'outcomes'*) van het beleid.

Voor de lokale besturen heeft de Beleids- en Beheerscyclus (BBC) enorm veel potentieel om het lokaal beleid en beheer te ondersteunen, en dit zowel voor elke gemeentelijke BBC-entiteit, als voor een geconsolideerde BBC-perimeter. Dit kan door financiële en niet-financiële informatie te koppelen. BBC heeft nog veel groeipotentieel om beleid en beheer te consolideren en te integreren, ook omdat de praktijkverschillen tussen gemeenten zeer groot zijn. Het uitbreiden van de BBC-logica met onder meer de politie- en veiligheidszones en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden is wenselijk. Het label *'niet-prioritair beleid'* is disfunctioneel voor de politieke perceptie. Daarom is het essentieel om het integrale beleid en beheer, dus  
////////////////////////////////////

ook de routine-activiteiten, te capteren in een BBC-logica, zeker omwille van de budgettaire massa. Dit veronderstelt wel de aanwezigheid van de nodige politieke en ambtelijke capaciteit.

We pleiten er ook voor om de BBC-logica toe te passen op de Vlaamse overheid. Dit zou de standaardisering van de begrotingen ten goede komen en bijgevolg ook de begrotingsdata duidelijker en meer coherent maken over de entiteiten heen. Het lijkt daarom aangewezen om te vertrekken vanuit de goede BBC-praktijk en deze logica te veralgemenen naar alle overheden in Vlaanderen.

De aandacht en het wettelijk kader voor evaluaties en audits binnen de (Vlaamse) overheid is sterk ontwikkeld en geprofessionaliseerd.

De aandacht voor audits van lokale besturen heeft meer betrekking op management en organisatie dan op prestatie-audits, financiële audits, of regelmatigheidsaudits. In de lijn van een BBC-cyclus is aandacht voor prestatie-audits en financiële audits (waarmerking van de financiële rapportering), door Audit Vlaanderen, bij lokale besturen daarom wenselijk.

Algemeen wijzen surveys op een zekere machtsasymmetrie tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen in het voordeel van het college. De bestaande cijfers onderschrijven met andere woorden de noodzaak aan een revitalisering van de (controlerende) rol van de gemeenteraad. Daarbij kunnen diverse sporen worden onderzocht. Zo kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een versterking van de positie van het gemeenteraadslid en/of van de voorzitter van de gemeenteraad. Ook kan worden onderzocht hoe gemeenteraadsfracties en -commissies op een effectieve manier (extra) ondersteund kunnen worden opdat zij hun taken op een accurate manier kunnen vervullen. In eerste instantie is het aan te bevelen om cijfers ter beschikking te stellen betreffende de inzet en de taken van fractie- en kabinetspersoneel op gemeentelijk niveau. Naar het voorbeeld van Nederland zou de invoering van een dualistisch systeem overwogen kunnen worden, waarbij de wethouders (schepenen) niet langer tegelijk raadslid zijn.

### **Human Resource Management**

Omwille van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt zal het belangrijk zijn dat de Vlaamse overheden zich kunnen profileren als aantrekkelijke werkgevers (*supra*). Om na te gaan in welke mate de overheid hierin slaagt, is inzicht in een aantal cruciale data omtrent de vacatures noodzakelijk (onder andere het aantal kandidaten, doorlooptijden, slaagkansen). Om de personeelsbehoeften in te vullen, ook als gevolg van pensioenvervangingen, is het aangewezen om een langetermijnstrategie uit te werken, om in te zetten op interne mobiliteit tussen overheidsorganisaties en over bestuursniveaus heen, en om in te zetten op het aantrekken van geschikte profielen en voortdurende inzetbaarheid van personeel.

De statistieken over de personeelseffectieven wijzen op een probleem van afnemende aanwezigheid. Daar waar de personeelsaantallen (in koppen en VTE) min of meer stabiel blijven, daalt de aanwezigheidsratio (dit is inclusief het thuiswerken) tot een dieptepunt van 64,7% in 2016. Dit betekent dat van de 100 personeelsleden er 35,3 afwezig zijn wegens verlof, arbeidsongeschiktheid en om andere redenen. Gegeven de dalende trend van deze ratio, verdient de monitoring en remediëring hiervan bijzondere aandacht. Dit hangt samen met de vaststelling dat er een negatieve spiraal te zien is met betrekking tot de werkbaarheidsindicatoren. Het uitwerken van een integraal werkbaarheidsbeleid om de werkbaarheidsgraad te verhogen, moet dan ook prioriteit krijgen.

De Vlaamse overheid verzamelt al meerdere jaren systematisch data in verband met de werkbeleving van haar personeel via de tweejaarlijkse personeelspeiling. Aangezien dit instrument al enige tijd meegaat, is het aangewezen om een aantal zaken te herzien, zoals de gebruikte concepten (in het bijzonder de validiteit en betrouwbaarheid), het tijdstip van de bevraging en de representativiteit. Het is bovendien wenselijk om deze data op een eenvoudige wijze ter beschikking te stellen voor wetenschappelijk onderzoek zodat grondige analyses op de data kunnen gebeuren.

Op het vlak van diversiteit is de vaststelling dat sommige streefcijfers niet gehaald worden, meer bepaald het streefcijfer voor vrouwen in topmanagement en voor personen met een handicap of chronische ziekte. Dit pleit voor een versterking van het bestaande diversiteitsbeleid. Verder is het aan te bevelen om meer ambitieuze doelstellingen te formuleren voor de doelgroep personen van buitenlandse herkomst, vooral ook tegen de achtergrond van het aandeel van deze groep in de Vlaamse bevolking (20,5% in 2016). Daarnaast verdient een expliciet leeftijdsbewust personeelsbeleid de nodige aandacht waarbij behoeften en mogelijkheden van personeelsleden in verschillende levensfasen worden meegenomen. Tot slot is het belangrijk om de bestaande statutaire belemmeringen weg te werken met het oog op de re-integratie van tijdelijk of definitief arbeidsongeschikte personeelsleden.



Naast cijfers over de diverse doelgroepen apart, is het nuttig om cijfers te verzamelen over een combinatie van kenmerken van diversiteit (intersectionaliteit: kruising van dimensies zoals gender, buitenlandse herkomst, handicap). Dergelijke data kunnen immers een veel specifiek beeld geven van de problematiek.

### **Integriteit**

Integriteit blijft een essentiële vector in de perceptie en de beoordeling van het openbaar bestuur. Daarom moet er een permanente politieke en ambtelijke focus zijn op een integere administratie. Een integriteitsbeleid moet vier belangrijke functies vervullen: definiëren van wat men begrijpt onder integriteit, begeleiden naar integriteit, monitoren van integriteit, en afdwingen van integriteit. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten ingezet worden. Een bestaand stimulerend instrument zoals integriteitstrainingen moet zeker verder ingezet worden. Daarnaast is het ook essentieel om de monitoring verder op peil te brengen. Het ontwikkelde integriteitsborgingsinstrument is hiervoor een interessant instrument, maar ook over andere aspecten kan de rapportering nog verbeteren. Bijvoorbeeld: over de tuchtsancties is nu alleen op centraal niveau informatie beschikbaar over de beroepen, en niet over de redenen van de toepassing van tuchtsancties. Ook zou de personeelspeiling kunnen uitgebreid worden met items die rechtstreeks verwijzen naar integriteit.

### **Reguleringsbeleid**

De reguleringsdata van de Wereldbank bevinden zich op federaal niveau. Het bijhouden van de indicatoren op Vlaams niveau is nodig, waarbij ook een vergelijking doorheen de tijd zou kunnen worden gemaakt. Verder onderzoek zou bovendien meer inzicht moeten bieden in de kwaliteit van de diverse facetten van reguleringsbeleid, zoals de kwaliteit van de consultaties, de RIA's (ReguleringsImpactAnalyse), en de *ex post* evaluaties.

RIA's waren een theoretisch goed instrument, maar werden vaak pas na de beslissing opgemaakt. Toch raden we aan om de RIA's te behouden. Hierbij is het belangrijk dat de kwaliteit van RIA's bewaakt en verhoogd wordt en dat het al dan niet gebruik van de RIA's zichtbaar wordt. Met andere woorden, de kwaliteit van de juridische regelgeving moet zowel op formeel-technisch als op beleidsmatig-inhoudelijk vlak worden afgetoetst. Dit geldt ook voor de uitvoeringsgraad van Europese regelgeving die niet systematisch wordt opgevolgd en/of publiek gemaakt. Meer algemeen is het van belang dat kennis op het juiste moment in het beleidsproces wordt ingebracht. Dat betekent: alvorens de beslissing wordt genomen. Het bestuursdecreet biedt de mogelijkheid om adviezen van de strategische adviesraden voor agendering op de ministerraad van de Vlaamse Regering aan te vragen. Het zou een goede praktijk zijn om van deze mogelijkheid gebruik te maken.

Centraal hierbij is om via een website zowel de RIA's zichtbaar te maken, evaluaties *ex post* uit te voeren en beschikbaar te maken, als consultaties rond betere regelgeving mogelijk te maken.

De data over administratieve lasten bevatten erg veel informatie, maar deze laten zelden een vergelijking tussen regio's toe. Het zou goed zijn om bijvoorbeeld de kwaliteit van de regelgeving te kunnen opvolgen, uitgesplitst per regio.

### **Overheidsopdrachten**

Met de institutionele PPS-ondersteuning (toestand van 2013) scoort Vlaanderen in internationaal vergelijkend opzicht vrij goed. Sinds 2013 kennen bepaalde elementen echter een zekere terugval. Dit dient te worden verholpen. Hierbij denken we onder meer aan het versterken van de capaciteit en de opdracht van het Kenniscentrum PPS, het versterken van de *ex ante* en *ex post* evaluatie, en de monitoring en rapportering over projecten. Ook is het versterken van het beleidskader rond PPS en projectenplanning belangrijk, met een koppeling aan de bredere beleidsvorming en programmering rond grote infrastructuurinvesteringen in Vlaanderen.

Daarnaast is ook een versterking van het regelgevend kader aan de orde waarbij opnieuw de link wordt gelegd met decretale initiatieven inzake grote infrastructuurinvesteringen. Er is tegelijk nood aan een integratieplatform voor grote infrastructuurwerken, naar het model van het Verenigd Koninkrijk, met brede data waar andere actoren vervolgens mee aan de slag kunnen.

Het is belangrijk om de mate van institutionele PPS-ondersteuning op het vlak van beleid, regelgeving en ondersteuningsinstrumenten en -arrangementen op geregelde tijdstippen te blijven monitoren. Er is ook nood aan geconsolideerde data over de investeringsbudgetten die via PPS worden gerealiseerd op Vlaams en lokaal niveau. Bovendien is een betere monitoring van de voortgangsdata per PPS-project nodig. Er is ook nood aan betere capaciteit, kennis en vaardigheden bij Vlaamse, maar zeker bij lokale ambtenaren, om PPS-contracten te onderhandelen en op te volgen.

PPS moet breder worden gedefinieerd, met inbegrip van alternatieve financieringsvormen, zoals '*social impact bonds*' en '*value-capturing*'. In het algemeen blijken PPS-modellen te weinig rekening te houden met neveneffecten en met

//

maatschappelijke kosten. Ook is meer expertise nodig die meer moet worden gebundeld, zeker voor lokale besturen, om PPS deskundig te beoordelen. Er is nood aan meer kennis en aan beslissingsinstrumenten rond externe samenwerkingsvormen en het stimuleren/inschakelen van maatschappelijke initiatieven.

### **Instituties**

De Vlaamse overheid en de lokale besturen hebben de internationale trend gevolgd om autonome entiteiten op te richten om de dienstverlening en het beleid te versterken in zijn ontwerp, zijn uitvoering en zijn evaluatie.

Op Vlaams niveau is het aantal entiteiten teruggedrongen. De diversiteit van types van entiteiten blijft problematisch door het verder bestaan van BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen, die niet vermeld zijn in het Bestuursdecreet. Een verdere rationalisatie van types en entiteiten op basis van een overwegings- en motiveringskader is wenselijk, alsmede decretale aanpassingen om BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen overbodig te maken. Voorstellen tot nieuwe verzelfstandingen moeten terughoudend worden beoordeeld aan de hand van duidelijke criteria. De slagkracht van de overheid, Vlaams en lokaal, hangt niet enkel af van de sterkte van de autonome entiteiten, maar ook van de capaciteit om te coördineren. Opdat het geheel effectiever zou zijn dan de som van de delen moet er een sterk centrum zijn dat coördineert, aanstuurt, en bijstuurt. Anders is er een kans dat het systeem centrifugaal wordt.

Binnen de Vlaamse overheid is het daarom essentieel dat er meer dan een politieke coördinatie is en dat de ambtelijke coördinatie, zowel het voorzitterscollege als het managementcomité per beleidsdomein, consoliderend en integrerend kan denken en handelen. De coördinatiecapaciteit en stuurkracht per beleidsdomein en overheidsbreed (onder meer door het *'centre of government'*) moet worden versterkt. Per beleidsdomein moet duidelijk worden welke entiteit verantwoordelijk is voor de ondersteuning van de ambtelijke coördinatie. Dit vergt een cultuur van samenwerking met een nieuwe visie op leiderschap en coördinatie via een nieuwsoortige invulling van hiërarchie en netwerken. De capaciteit en expertise rond meta-governance dient te worden versterkt, net als netwerkmanagement en -leiderschapsvaardigheden. Transversale doelstellingen dienen in de prestatiebegroting te worden opgenomen. Overheidsbreed moet het eenvoudiger worden om de allocatie van middelen over entiteiten te wijzigen als antwoord op wijzigende maatschappelijke uitdagingen. Het poolen en uitwisselen van middelen (personeel/financiën) tussen organisaties met het oog op het bereiken van gezamenlijke doelstellingen zou mogelijk moeten worden gemaakt. Zo moet het poolen van beleidsexpertise en uitvoeringscapaciteit worden vergemakkelijkt. Ook adviseren we om prikkels voor en verantwoording van de medewerking aan horizontale en transversale beleidsissues in de verticale sturing- en verantwoordingsmechanismen in te bouwen. Het is belangrijk dat er (nog) meer wordt ingezet op een (prestatie)dialogue en een reflexieve monitoring tussen ministers, departement en agentschappen in een geest van lerend partnerschap. Het dient nader te worden bekeken hoe de Vlaamse overheid kan sturen op 'uitgaven' om samenwerking en innovatie te stimuleren. De wendbaarheid van de Vlaamse overheid moet versterkt worden, wat minder een verhaal is van wijzigende structuren, maar veeleer van strategische stuurkracht en coördinatiecapaciteit, processen en cultuur. Er moet hier ook worden opgemerkt dat Vlaanderen de enige entiteit binnen de OESO is waar departementen en agentschappen op dezelfde hoogte staan, zonder een duidelijk te onderscheiden taakstelling, wat gevolgen heeft voor de onderlinge samenwerking en ambtelijke coördinatie.

Er is nood aan een actuele en geconsolideerde lijst van entiteiten die onder de Vlaamse overheid ressorteren. Ook is het wenselijk om over recurrente surveydata te beschikken over de evolutie van hoe autonomie, sturing en samenwerking in de Vlaamse overheid doorheen de tijd evolueren. Naast data over autonomie op entiteitsniveau is er nood aan de ontwikkeling van indicatoren inzake de wendbaarheid van de Vlaamse overheid op overheidsbreed niveau.

Ook bij de lokale besturen neemt het aantal entiteiten in de gemeentelijke BBC-perimeter toe. Hierin schuilt het gevaar van een grotere centrifugale druk, waardoor de aansturingscapaciteit van de gemeentelijke holding verzwakt door de autonomie van de entiteiten. Daarom is er nood aan een managementteam op het niveau van de gemeentelijke holding dat consolideert, integreert en juridisch afgerekend zal worden op de samenhang en de goede werking van de gemeentelijke holding.

### **Open en digitale overheid**

Een moderne overheid is een open en digitale overheid. Digitale dienstverlening in Vlaanderen en België zit in de Europese middenmoot en wordt stelselmatig beter, maar andere landen boeken sneller vooruitgang. Overheden op alle niveaus dienen samen te werken aan een geïntegreerde, transparante en klantgerichte dienstverlening, steunend op elkaars IT-voorzieningen en binnen een interoperabiliteitskader. Op het vlak van digitale dienstverlening is er – na de inspanningen voor burgers en ondernemingen tijdens de afgelopen legislatuur (2014-2019) – extra aandacht nodig voor de dienstverlening ten aanzien van (non-profit) organisaties.







naar voren schuift: investeren in innovatie, beschermen van grondrechten en publieke waarden, toegankelijkheid en begrijpelijkheid voor iedereen, meer persoonlijke dienstverlening en toekomstbestendigheid.

Voor de uitvoering van het informatie- en het ICT-beleid is het een optie om een coördinerend minister aan te stellen voor de hele Vlaamse administratie (en voor de samenwerking met de lokale besturen). Het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid vormt daarbij de geschikte plek om deze strategische visie ook op management- en operationeel niveau uit te werken en te coördineren. Hieraan kunnen ook stakeholders van andere bestuursniveaus en van buiten de publieke sector (onderzoeksinstituten, ondernemingen, maatschappelijke organisaties, enz.) deelnemen.

### Kernresultaten

Wanneer wordt gekeken naar de resultaten van de overheid in het algemeen, stellen we vast dat onderdelen van de publieke sector, meer bepaald de gezondheidszorg, en tot voor kort ook het onderwijs, hoog worden gewaardeerd door burgers. Openbaar vervoer doet het slecht. De administratie geniet meer vertrouwen bij burgers dan het gerecht, politieke partijen of de regering, maar minder dan het leger of de politie. Dit vertrouwen is ook gestegen, en België staat wat betreft vertrouwen in de overheidsinstellingen op de achtste plaats binnen de EU, na alle Scandinavische landen, Duitsland, Nederland, Luxemburg en Oostenrijk. Bedrijfsleiders waarderen de publieke institutionele omgeving van het land net iets hoger dan het Europese gemiddelde, waar België zich net voor Frankrijk, en net na Oostenrijk bevindt.

Op het lokale niveau zien we dat ruim 7 op de 10 Vlamingen tevreden is met de aangeboden dienstverlening. De tevredenheid ten aanzien van loketvoorzieningen ligt in centrumsteden beduidend lager dan het Vlaams gemiddelde, en we merken in 11 van de 13 steden een daling van de tevredenheid. Voornamelijk over de voorzieningen inzake gezondheid, onderwijs en huisvuil is de Vlaamse burger tevreden.

Het vertrouwen in het lokale bestuursniveau is opmerkelijk beter dan het vertrouwen in de federale en Vlaamse overheid. In Europees perspectief scoort België veeleer matig. Hoewel deze score ruim boven het Europees gemiddelde (54%) ligt, scoren onze directe buurlanden veel hoger: in Nederland genieten lokale overheden 70% vertrouwen, in Duitsland 79% en in Luxemburg 82%. Daarnaast tonen deze tevredenheidsindicatoren een sterke verscheidenheid tussen de gemeenten onderling. Vooral wat betreft de tevredenheid over de gemeente zijn de scores erg uiteenlopend (van 44% tot 90% tevredenheid).

Volgens een regionale vergelijking van percepties van de kwaliteit van de publieke sector op basis van de *'European Quality of Government Index'* neemt het Vlaams Gewest de 50e plaats in op een totaal van 203 Europese regio's. Dit is beter dan Wallonië (94) en het Brussels Gewest (110), maar het Vlaams Gewest doet het wel slechter dan alle Nederlandse provincies, de West-Duitse regio's (op één na) en het merendeel van de Britse.

De *'doing business'* indicatoren die meten hoe eenvoudig het is een bedrijf op te starten tonen dat de positie van België aan het wegzakken is. Dit heeft vooral te maken met een verbetering van processen in andere landen.

Het hoofdstuk over de kernresultaten maakt vooral gebruik van perceptiegegevens, omdat indicatoren voor het meten van effectiviteit en efficiëntie grotendeels afwezig zijn. In internationale vergelijkingen ontbreken zo goed als alle data om Vlaanderen als regio te vergelijken met andere regio's.

### Tot slot

Welvaart en welzijn van een bevolking hangen mee af van het goed functioneren van een complexe overheid die actief is op uiteenlopende beleidsdomeinen, georganiseerd op verschillende bestuurslagen. De complexiteit van de overheid correleert met de complexiteit van onze samenleving. De overtuiging en de ambitie zijn er voor deze overheid om problemen voor burgers in deze samenleving doeltreffend, doelmatig en zuinig op te lossen. *'Overheden in Vlaanderen in Beeld'* poogt om deze complexiteit in kaart te brengen en om richtingen voor verbetering aan te geven. Op die wijze kan dit document ook een kompas zijn voor verbeteringen en hervormingen in de toekomst.