

# Jaarprogramma 2016 – 2017

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



Parkstraat 45 bus 3609  
B-3000 Leuven

Prof. dr. Geert Bouckaert  
Promotor-coördinator  
geert.bouckaert@soc.kuleuven.be

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



Sint Jacobsstraat 2  
B-2000 Antwerpen

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



Campus Mercator  
Henleykaai 84  
B-9000 Gent

Prof. dr. Joris Voets  
Verantwoordelijke U.Gent  
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt

Prof. dr. Johan Ackaert  
Verantwoordelijke U.Hasselt  
johan.ackaert@uhasselt.be

## Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

### Jaarprogramma 2016 - 2017

---

Dit document omvat het jaarprogramma van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing voor het werkingsjaar 2016 en 2017.

#### Inhoudsopgave

1.	Samenvatting .....	3
2.	Consortium Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020.....	5
2.1.	Samenstelling.....	5
2.2.	Structuur en taakverdeling .....	5
3.	Missie van het steunpunt .....	7
4.	Visie: bestuurlijke vernieuwing van overheden in Vlaanderen .....	8
4.1.	Overheden als sterke, open en wendbare schakels in een snel veranderende samenleving .....	8
4.2.	Structuur van het meerjarenprogramma: drie onderzoeklijnen binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.....	10
5.	Onderzoeksfiches jaarprogramma 2016-2017.....	11
5.1.	Onderzoeklijn 1 ‘Toekomstverkenningen: hoe omgaan met disrupties?’ .....	11
5.1.1.	Onderbouwing van transities’ - Deelprojecten en planning 2016-2017.....	11
5.2.	Onderzoeklijn 2 ‘Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid .....	20
5.2.1.	Een wendbare organisatie van de overheid .....	20
5.2.2.	Een onderbouwd HR-beleid.....	25
5.2.3.	Een Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten.....	29
5.2.4.	Een digitale Vlaamse overheid.....	33
5.3.	Onderzoeklijn 3: Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid .....	36
5.3.1.	Financiële verantwoordelijkheid .....	36
5.3.2.	Financiële verhoudingen .....	40
5.3.3.	Ambtelijke capaciteit.....	44
5.3.4.	Bestuurlijke arrangementen voor bovenlokale samenwerking .....	50
6.	Steunpuntvalorisatie.....	55
6.1.	Valorisatie per onderzoeksproject .....	55
6.2.	Algemene steunpuntvalorisatie .....	55
6.2.1.	Website .....	55
6.2.2.	Uitgeven van elektronische nieuwsbrief .....	55
6.2.3.	Onderzoeksrapporten en onderzoekspapers met depotnummer.....	55
6.2.4.	Studiedagen .....	56
6.2.5.	Helpdesk .....	56

6.3.	Transversale thema's .....	56
7.	Management .....	57
7.1.	Interactie tussen steunpunt en Vlaamse overheid .....	57
7.1.1.	Algemene stuurgroep .....	57
7.1.2.	Promotor-coördinator als algemeen aanspreekpunt .....	57
7.1.3.	Stuurgroep Coördinatie Beleidsgericht Onderzoek Kanselarij en Bestuur.....	57
7.1.4.	Aanspreekpunt en begeleidende werkgroep .....	57
7.2.	Relatie steunpunt – maatschappelijke stakeholders .....	58
7.3.	Aansturing binnen het steunpunt.....	59
7.3.1.	Promotor-coördinator van het steunpunt .....	59
7.3.2.	Verantwoordelijken.....	59
7.3.3.	Dagelijks Bestuur .....	59
7.3.4.	SBV-secretariaat.....	60
7.4.	HRM-beleid.....	60
7.5.	Financieel beheer .....	61
7.6.	Logistieke en materiële inbreng.....	61
7.7.	Samenwerking met onderaannemers.....	61
7.8.	Organigram.....	62

## 1. Samenvatting

Dit document omvat **de jaarprogrammering 2016-2017 van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV)**.

In de uitwerking van dit jaarprogramma heeft het SBV zich laten leiden door het oproepdossier, dat de strategische visiedocumenten van de Vlaamse overheid (de 'Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen', het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019, en de beleidsbrieven van de aansturende en functioneel bevoegde Ministers) als vertrekpunt nam. Op basis van deze insteek ontwikkelde het SBV in het voorjaar van 2016 een visie over de bestuurlijke vernieuwing van overheden in Vlaanderen, die werd uitgewerkt in een set van eerste onderzoeksvoorstellen. Deze onderzoeksvoorstellen werden tijdens de zomer van 2016 in nauw overleg met de betrokken administraties binnen de Vlaamse overheid verder gedetailleerd en geoperationaliseerd, en werden in september 2016 gefinaliseerd in het hier voorgelegde jaarprogramma.

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 hoofdpdracht is het uitvoeren van onderzoek dat gericht is op voor het beleid relevante problemen.

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.

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 13 onderzoeksprojecten voor de periode 2016-2017**, die vallen binnen negen thema's, die op hun beurt onder drie grote onderzoeklijnen vallen.

De **onderzoeklijn rond toekomstverkenningen, disruptieve ontwikkelingen en transities** draagt bij aan de strategische capaciteit om nieuwe ontwikkelingen te detecteren en noodzakelijke

transities beleidsmatig te vertalen, onder meer via een evaluatiemethodiek op systeemniveau te ontwikkelen en ook de inpassing van gedragsmatige inzichten in het beleid te versterken. Daarnaast versterkt deze onderzoekslijn de capaciteit van de overheid om aan goed transitie management te doen door onder meer inzicht te scheppen over het management en opschaling van experimenten in dergelijke transitietrajecten.

De **onderzoekslijn rond een resultaatgerichte en klantgerichte Vlaamse overheid** bevat vier luiken die samen mee trachten invulling te geven aan de verwezenlijking van een wendbare innovatieve organisatie. Het onderzoeksvoorstel rond 'een wendbare organisatie' biedt onderzoekscapaciteit rond structurele, procesmatige en culturele aspecten van het innovatieve vermogen in de overheid, de sturings- en samenwerkingscapaciteit van die overheid en de wendbare inzet van het overheidsapparaat en haar middelen. Het luik 'Een onderbouwd HR-beleid' onderzoekt onder meer de beschikbaarheid van personeel, alsook de innovatieve arbeidsorganisatie, alsook een aantal juridische aspecten die de flexibele inzet van personeel verhogen met aandacht voor personeelswelzijn. Het luik 'Een Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten' past één en ander toe op grote infrastructuurprojecten, de programmatorische planning en projectmanagement van deze projecten, met oog voor flexibiliteit en veranderlijkheid. Het luik 'Een digitale Vlaamse overheid' biedt onderzoekscapaciteit om ICT, open en big data als instrumenten voor een wendbare en klantgerichte overheid te optimaliseren.

De **onderzoekslijn rond 'lokale autonomie en verantwoordelijkheid'** verwijst naar de cruciale rol van de lokale besturen in het Vlaamse overheidsbestel. De drie gedefinieerde luiken rond 'financieel vermogen en verantwoordelijkheid', 'ambtelijke capaciteit' en 'bovenlokale samenwerking' bieden onderzoekscapaciteit om de bestuurskracht van lokale besturen te verhogen en hun wendbaarheid, klantgerichtheid en innovatievermogen te versterken als volwaardige partners van de Vlaamse overheid.

SBV beschikt over een **onderzoeksequipe van 10 VTE wetenschappelijk medewerkers** voor het uitvoeren van deze onderzoeksprojecten in 2016-2017, met **1 VTE voor secretariaat en ondersteuning**.

## 2. Consortium Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020

### 2.1. Samenstelling

‘Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing’ 2016-2020 vormt een voortzetting van ‘Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid’ 2012-2016.

De leden van het consortium zijn:

- 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.

### 2.2. Structuur en taakverdeling

In het voorgestelde jaarprogramma 2016-2017 worden 13 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.

Volgende 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.

Onderzoekslijn	KU Leuven	Universiteit Antwerpen	Universiteit Gent
<b>Onderzoekslijn 1:</b> <b>Toekomstverkenningen. Hoe omgaan met disrupties</b> - Thema transities en nudging voor een duurzaam Vlaams overheidsbeleid <ul style="list-style-type: none"> <li>o Deelproject 1: bevorderen van experimenten via regelluwe ruimtes</li> <li>o Deelproject 2: systeemevaluatie voor transitiebeleid</li> <li>o Deelproject 3: matrix voor gedragsinzichten</li> </ul> - Thema ondersteuning van algemene omgevingsanalyse en agendabepaling voor nieuwe legislatuur	   X  X  p.m. 2018	      p.m. 2018	   X      p.m. 2018
<b>Onderzoekslijn 2:</b> <b>Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid</b> - Thema wendbare organisatie van de overheid  - Thema onderbouwd HR-beleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Deelproject 1: ambtenaren en overheidscontractanten</li> <li>o Deelproject 2: arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid</li> </ul> - Thema Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten - Thema digitale Vlaamse overheid	     X    X	   X   X   X	         
<b>Onderzoekslijn 3:</b> <b>Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid</b> - Thema financiën <ul style="list-style-type: none"> <li>o Deelproject 1: financiële verantwoordelijkheid.</li> <li>o Deelproject 2: financiële verhoudingen – impact financieringsstromen op lokale beleidsregie</li> <li>o Deelproject 3: financiële verhoudingen – impact verfondsing op lokale beleidsdynamiek</li> </ul> - Thema ambtelijke capaciteit  - Thema bovenlokale en stadsregionale arrangementen	   X    X   X	     X   X	       X   X

Tabel: Taakverdeling en samenwerking over inhoudelijke domeinen



### 3. Missie van het steunpunt

Het steunpunt heeft als missie 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 hoofdpdracht 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 activiteiten uitvoeren als:

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

Het hier voorgelegde jaarprogramma start daarom vanuit de prioritaire beleidsthema's zoals gedefinieerd in het meerjarenprogramma uit het oproepdossier, dat zich baseerde op strategische documenten zoals de 'Visie 2050: een langetermijnstrategie voor Vlaanderen', het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019, en de beleidsbrieven van de aansturende en functioneel bevoegde Ministers. Op basis van deze documenten ontwikkelde het steunpunt in het voorjaar van 2016 een visie over de bestuurlijke vernieuwing van overheden in Vlaanderen, die werd uitgewerkt in verschillende onderzoeksvoorstellen. Deze onderzoeksvoorstellen werden tijdens de zomer van 2016 in nauw overleg met de Vlaamse overheid verder gedetailleerd en geoperationaliseerd, en in september gefinaliseerd in het hier voorgelegde jaarprogramma.

## 4. Visie: bestuurlijke vernieuwing van overheden in Vlaanderen

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.

### 4.1. Overheden als sterke, open en wendbare schakels in een snel veranderende samenleving

Op wereldvlak staat Vlaanderen/Europa voor enorme uitdagingen. De sterke groei in bepaalde regio's (cf. China) en de vergrijzing van de bevolking doen vragen rijzen bij de houdbaarheid van ons welvaartsniveau. Van de overheid wordt verwacht dat ze een impuls geeft tot **economische vernieuwing** door in te spelen op de troeven waarover we beschikken. De overheden in Vlaanderen mogen dan ook nooit de zwakste schakel in de samenleving zijn, en moeten een integraal onderdeel van de economische vernieuwing vormen. Technologische vernieuwingen hebben meer en meer een disruptief karakter. Deze ontwikkelingen moeten dus zoveel mogelijk qua impact geanticipeerd worden en vergezeld gaan met maatschappelijke innovatie om ze positief te laten renderen voor onze maatschappij.

Economische en technologische vernieuwing is echter niet de enige en ultieme doelstelling. Uiteindelijk moet dit het **welzijn** van de bevolking op lange termijn ten goede komen en bijdragen tot het oplossen van de grote maatschappelijke uitdagingen van onze tijd, zoals klimaatsopwarming, migratie en armoede. Duurzaam besturen impliceert dan ook aandacht voor een evenwicht tussen economie en ecologie, tussen het economische en het sociale. De overheid heeft een belangrijke rol om het langetermijndenken te stimuleren en de sociale en ecologische cohesie te bevorderen.

De **legitimiteit** van de overheid tenslotte, die in het vertrouwen van burgers in de overheid tot uiting komt, hangt meer en meer af van de capaciteit van de overheid om performant, klantgericht, innovatief en wendbaar te zijn, en tegelijkertijd een rechtsstaat te handhaven en uit te bouwen.

De context van o.a. economische, demografische, sociale, ecologische en technologische uitdagingen geeft aan dat oude oplossingen meestal niet voldoen. Overheden moeten aan andere criteria voldoen dan in het verleden. Duurzame, wendbare en slagkrachtige (politieke en administratieve) overheden moeten een **nieuwe rol** opnemen in het netwerk van publieke, non-profit en private organisaties. De capaciteit om een visie te ontwikkelen omtrent wat voor

overheid in welke samenleving nodig is, wordt onontbeerlijk. Overheden moeten waar mogelijk en gewenst vertrouwen geven aan burgers en andere maatschappelijke actoren, wat zich vertaalt in slim inzetten van regulering en andere beleidsinstrumenten.

Bovendien moet er een grote openheid zijn om zowel de **reactiesnelheid als de pro-activiteit** te garanderen van zowel het beleid als het beheer van de maatschappelijke middelen die door de overheid worden aangewend. Snelheid van verandering en variabiliteit van inhoud in functie van de noden zullen in sterke mate de impact van overheden bepalen. Anticiperen op interdependenties, mede vanuit een internationalisering en Europeanisering van overheden, is een belangrijke parameter in deze. Dit valt uiteen in de volgende domeinen:

- (1) Cruciaal is de capaciteit voor overheden om nieuwe maatschappelijke, economische, technologische en ecologische trends **strategisch** te kunnen **detecteren**, interpreteren en te **anticiperen**, en de gepaste antwoorden te kunnen afwegen ten aanzien van maatschappelijke waarden, baten en kosten en bestaande kennis. Aangezien in de nabije toekomst (vooral technologische) ontwikkelingen disruptief kunnen zijn ten opzichte van het bestaande maatschappelijke bestel, is de **capaciteit om noodzakelijke transities te voorzien en te vertalen in beleid** onontbeerlijk. Complexe maatschappelijke transities vragen bovendien om een doorgedreven **transitiemanagement**.
- (2) Nieuw beleid en nieuwe dienstverlening wordt zoveel mogelijk via **inspraak en co-creatie** met maatschappelijke actoren vormgegeven teneinde de kennis, middelen en legitimiteit van overheden, burgers, non-profit en bedrijfswereld te combineren. Overheden op verschillende niveaus moeten dus optimaal **samenwerking** faciliteren en mogelijk maken, zowel in de beleidsontwikkeling als beleidsuitvoering (en evaluatie). Processen, instrumenten en cultuur moeten **innovatie** door de samenleving en binnen de overheid stimuleren, experimenten mogelijk maken en vernieuwingen – in zoverre deze als positief worden geëvalueerd - in duurzaam beleid en dienstverlening kunnen omzetten.
- (3) Tegelijkertijd is het belangrijk dat overheden in dit spel met vele actoren de vaardigheden en capaciteit hebben om deze diverse actoren en haar eigen entiteiten te **engageren** voor de genomen beleidsbeslissingen, en deze **slagkrachtig (maar adaptief** indien nodig) uit te voeren. Dit vraagt binnen de overheid en tussen overheden voor een optimale afstemming en samenwerking, waarbij deze overheden zoveel mogelijk naar de maatschappij met één gezicht naar buiten treden. **Interbestuurlijke coördinatie** wordt meer dan ooit cruciaal. Het vraagt ook voor een goed en performant intern **beheersinstrumentarium** om objectieven doorheen de gehele organisatie tot op het niveau van het personeel adequaat en resultaatgericht te vertalen en, indien nodig, aan te passen. Maar het vraagt ook om overheden die de noodzakelijke uitvoeringscapaciteit bij maatschappelijke actoren kunnen ontsluiten door gericht **partnerschappen** aan te gaan met de bedrijfswereld, non-profit en burgers, en deze uitvoeringsnetwerken te managen. Dit alles vraagt om een sterk politiek en administratief **leiderschap**, om de noodzakelijke transformaties en de samenwerking in netwerken te faciliteren en tegelijkertijd stabiliteit en betrouwbaarheid uit te stralen.
- (4) Dit alles impliceert ook dat overheden meer **flexibel** met hun **middelen** kunnen omgaan, om deze in te zetten voor en te heralloceren naar prioritaire doelstellingen en noodzakelijke samenwerkingen. Dit impliceert meer flexibele (project)structuren en meer gestroomlijnde processen, inzetbaarheid van personeel afhankelijk van noodzakelijke expertise, een innovatieve arbeidsorganisatie, en de mogelijkheid tot het flexibel poolen van budgetten. ICT komt nog meer centraal te staan als tweerichtingsinstrument om te communiceren met en dienstverlening te voorzien aan burgers en maatschappij, maar ook om de interne samenwerking binnen overheden te versterken. Een flexibel omgaan met de middelen impliceert ook dat overheidsorganisaties het belang van de overheid als **'groep'** boven hun

eigen organisatiebelang gaan plaatsen en heeft dus ook een belangrijke culturele component. **Interne ontkokering** stimuleert dat groepsdenken. De overheid als ‘groep’ impliceert ook een doordacht evenwicht tussen centrale coördinatiecapaciteit (die wellicht vooral procesmatig is) en decentrale autonomie, en het vermijden van overmatige fragmentatie van structuren. Flexibiliteit van middelen dient echter gepaard te gaan met het verzekeren van de **rechtsmatige** inzet van die middelen alsook met een permanente aandacht voor **personeelswelzijn**.

#### **4.2. Structuur van het meerjarenprogramma: drie onderzoeklijnen binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing**

Voor de uitwerking van dit jaarprogramma heeft het SBV zich laten leiden door het oproepdossier, dat de strategische visiedocumenten en beleidsprioriteiten van de Vlaamse overheid als vertrekpunt nam, alsook door de hierboven geformuleerde eigen visie op de bestuurlijke vernieuwing van de overheden in Vlaanderen. De verdere detaillering en uitwerking van het jaarprogramma op het niveau van de individuele projecten is het resultaat van nauw overleg tussen het steunpunt en de betrokken administraties binnen de Vlaamse overheid. De drie onderzoeklijnen zijn in die zin complementair, en voldoende overleg tussen de betrokken onderzoekers zal worden voorzien om een optimale afstemming tussen projecten mogelijk te maken.

De **onderzoekslijn rond toekomstverkenningen, disruptieve ontwikkelen en transities** draagt bij aan de strategische capaciteit om nieuwe ontwikkelingen te detecteren en noodzakelijke transitie beleidsmatig te vertalen, onder meer door een evaluatiemethodiek op systeemniveau te ontwikkelen en ook de inpassing van gedragsmatige inzichten in het beleid te versterken. Daarnaast versterkt deze onderzoekslijn de capaciteit van de overheid om aan goed transitie management te doen door onder meer inzicht te scheppen over het management en opschaling van experimenten in dergelijke transitietrajecten.

De **onderzoekslijn rond een resultaatgerichte en klantgerichte Vlaamse overheid** bevat vier luiken die samen mee trachten invulling te geven aan de verwezenlijking van een wendbare innovatieve organisatie. Het onderzoeksvoorstel rond ‘een wendbare organisatie’ biedt onderzoekscapaciteit rond structurele, procesmatige en culturele aspecten van het innovatieve vermogen in de overheid, de sturings- en samenwerkingscapaciteit van die overheid en de wendbare inzet van het overheidsapparaat en haar middelen. Het luik ‘Een onderbouwd HR-beleid’ onderzoekt onder meer de beschikbaarheid van personeel, alsook de innovatieve arbeidsorganisatie, alsook een aantal juridische aspecten die de flexibele inzet van personeel verhogen met aandacht voor personeelswelzijn. Het luik ‘Een Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten’ past één en ander toe op grote infrastructuurprojecten, de programmatorische planning en projectmanagement van deze projecten, met oog voor flexibiliteit en veranderlijkheid. Het luik ‘Een digitale Vlaamse overheid’ biedt onderzoekscapaciteit om ICT, open en big data als instrumenten voor een wendbare en klantgerichte overheid te optimaliseren.

De **onderzoekslijn rond ‘lokale autonomie en verantwoordelijkheid’** verwijst naar de cruciale rol van de lokale besturen in het Vlaamse overheidsbestel. De drie gedefinieerde luiken rond ‘financieel vermogen en verantwoordelijkheid’, ‘ambtelijke capaciteit’ en ‘bovenlokale samenwerking’ bieden onderzoekscapaciteit om de bestuurskracht van lokale besturen te verhogen en hun wendbaarheid, klantgerichtheid en innovatievermogen te versterken als volwaardige partners van de Vlaamse overheid.

In wat volgt worden deze individuele onderzoeksprojecten verder gedetailleerd.

## 5. Onderzoeksfiches jaarprogramma 2016-2017

### 5.1. Onderzoekslijn 1 'Toekomstverkenningen: hoe omgaan met disrupties?'

#### 5.1.1. Onderbouwing van transities' - Deelprojecten en planning 2016-2017

##### 5.1.1.1. Algemene inhoud en opzet van de deelprojecten

In dit document worden voor *Onderzoekslijn 1 'Onderbouwing van transities'* de drie deelprojecten omschreven die zullen plaatsvinden in de periode 2016-2017. De onderzoekslijn draagt bij aan de strategische capaciteit om nieuwe ontwikkelingen te detecteren en noodzakelijke transities op optimale wijze om te zetten of te integreren in de beleidspraktijk.

De drie deelprojecten voor de periode 2016-2017 worden uitgevoerd door een onderzoeksteam samengesteld uit onderzoekers van UGent en KU Leuven. De voorstellen werden afgestemd met vertegenwoordigers uit de administratie en het kabinet van de minister-president. Volgende onderzoeksprojecten worden voorgesteld:

- 1 Bevorderen experimenten via regelluwe ruimtes
- 2 Systeemevaluatie voor transitiebeleid
- 3 Matrix voor gedragsinzichten

De deelprojecten worden in het tweede deel van dit document eerst kort inhoudelijk omschreven. De concrete planning en uitvoeringsmodaliteiten van elk deelproject worden vervolgens uitgewerkt en weergegeven in een tabel. De invulling van de projecten werd afgestemd op de middelen die hiervoor door de opdrachtgever werden voorzien, zijnde 1 FTE/jaar voor de gehele onderzoekslijn.

We voorzien in een positieve samenwerking tussen onderzoekers en diensten van de Vlaamse overheid. Deze krijgt vooreerst vorm via de begeleidende werkgroep, opgericht per deelproject en samengesteld uit leden van de administratie en andere relevante stakeholders. De betrokkenheid van de begeleidende werkgroep wordt steeds voor ogen gehouden bij de invulling van keuzes die worden gemaakt. Er wordt systematisch afgetoetst ter ondersteuning en begeleiding van elk project: Een algemeen streefdoel van drie keer per jaar wordt daarbij afgezet tegen de feitelijke looptijd en de noden die zich tijdens het onderzoek voordoen.

Voor een optimale uitvoering van de onderzoeken dient ook een vlotte ontsluiting van de resultaten ervan voor ogen te worden gehouden. Er wordt in de deelprojecten sterke aandacht besteed aan de vertaalbaarheid naar en toepassingsmogelijkheden voor de Vlaamse beleidspraktijk. De deelprojecten staan in die zin niet op zichzelf: Ze zijn in te passen in de Vlaamse beleidspraktijk en krijgen een vervolgtrajec binnen de verdere invulling van Onderzoekslijn 1. Er kan daarnaast ook in de mogelijkheid worden voorzien om via studiedagen en gerichte opleidingen voor beleidsmedewerkers de bevindingen van het onderzoek voor te stellen aan een breder publiek.

Een doelgerichte communicatie en verspreiding van het opzet en de resultaten van de deelonderzoeken vormen een ondersteunende maar noodzakelijke voorwaarde hiervoor.

### 5.1.1.2. Deelproject 'Bevorderen experimenten via regelluwe ruimtes'

Experimenten en niches worden in de literatuur als essentieel beschouwd om duurzaamheidstransities in gang te zetten. Ze zijn de ruimtes waarin vernieuwing ontstaat en kan groeien. De ervaring leert echter ook dat experimenten en niches het vaak moeilijk hebben om op te starten en zeker om verder op te schalen. Het internationale onderzoek hierrond heeft op diverse kansen en belemmerende factoren gewezen: regelgeving, financiering, legitimiteit, ondernemerschap, kennisopbouw en –verspreiding, etc.

Regelluwe en procedureluwe ruimtes worden vaak naar voren geschoven als een methode om innovaties sneller te laten starten en uit te testen. Regelluwe ruimtes zijn geografisch of virtueel afgebakende zones waarin actoren experimenten kunnen opzetten en waarbij bepaalde regelgeving of administratieve vereisten (tijdelijk) niet van toepassing zijn of worden afgedwongen. Een recent ontwerprapport van de SERV leert dat zo'n ruimtes beloftevol zijn, maar ook dat er zorgvuldig mee omgegaan moet worden: men dient case per case te beslissen of het noodzakelijk is voor het experiment en het dan op maat, onderbouwd en gedragen uit te werken. Regelluwe moet gekoppeld worden aan opbouw van kennis over het ontwerpen van andersgereguleerde ruimtes, die een *phase out* van oude praktijken mogelijk maken. Het ontwerprapport van SERV geeft een goed inzicht in de juridische context van regelluwe ruimtes, maar zegt weinig over de omstandigheden waarin ze tot stand komen, de keuzes die gemaakt moesten worden (o.a. in regels, actoren, middelen...), de feitelijke werking en de nieuwe opportuniteiten en/of problemen die dan opduiken, de vraag hoe een regelluwe ruimte beëindigd wordt en hoe het dan verder loopt, enzovoort.

Dit onderzoek, uitgevoerd door het Centrum voor Duurzame Ontwikkeling (UGent), wil zowel vanuit de theorie als vanuit de praktijk van bestaande cases daarop een beter zicht ontwikkelen. We stellen voor om cases te selecteren in thema's waarmee we al vertrouwd zijn, zoals duurzaam wonen en bouwen, en circulaire economie. Een goede kennis van de context van niches/experimenten en regelluwe ruimtes is immers erg belangrijk.

We kiezen voor een actiegerichte en interactieve vorm van onderzoeksopbouw die het mogelijk maakt op regelmatige basis uit te wisselen met transitie managers (of hun medewerkers). De bedoeling is om daarmee versneld en herhaald input te kunnen geven en aanbevelingen te kunnen doen aan de transitieprocessen, maar tegelijk ook over tussentijdse onderzoeksresultaten te discussiëren en nieuwe ideeën op te doen.

#### Procesfasen

##### *Fase 1*

- Verkenning van literatuur over theorie en praktijk van regelluwe ruimtes, vanuit een integraal standpunt (waarbij bestaande kennis over het juridische vraagstuk wordt geïntegreerd in een breder kader); ervaringen uit good practices
- Verkenning van mogelijke interessante cases in Vlaanderen en buitenland (duurzaam wonen en bouwen; circulaire economie)
- Selectie eerste case (uit wonen/bouwen of uit circulaire economie)
- Terugkoppeling naar transitie managers met discussie over de verkenningen en selectie case

*Fase 2*

- Studie van eerste case
- Uitwerking en verfijning van een analysekader voor bestudering van de cases
- Terugkoppeling naar transitie managers met discussie over analysekader en resultaten eerste case

*Fase 3*

- Uitwerking van drie nieuwe case studies
- Opbouw van beleidsinzichten over overkoepelende mechanismen, patronen, succesfactoren en problemen
- Periodieke terugkoppeling naar transitie managers over tussentijdse resultaten

*Fase 4*

- Rapportage en uitwerken van een beleidskader met kritische succesfactoren
- Terugkoppeling naar transitie managers

**Projectplanning**

Zoals beschreven in het oorspronkelijke projectvoorstel, stellen we voor om het project over ongeveer 2 jaar te laten lopen (bijvoorbeeld tot eind 2018). Dit moet garanderen dat er met de beschikbare middelen (0,5 FTE) toch substantiële resultaten gerealiseerd worden.

Het project start op 1 november 2016.

De volgende planning is richtinggevend en wordt uiteraard verder afgestemd met de begeleidende klankbordgroep, in functie van de voortgang van het project.

	2016 11-12	2017 1-3	2017 4-10	2017 11-12	2018 1-9	2018 10-12
	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>
Fase 1 - Verkenning literatuur, verkenning mogelijke cases, case selectie <i>Rapportering / terugkoppeling transitiemanagers</i>						
Fase 2 - Studie eerste case - Uitwerking en verfijning analysekader <i>Rapportering / terugkoppeling transitiemanagers</i>						
Fase 3 - Analyse drie cases - Opbouw beleidsinzichten <i>Periodieke rapportering / terugkoppeling transitiemanagers</i>						
Fase 4 <i>Rapportering en terugkoppeling: Uitwerking beleidskader met kritische succesfactoren</i>						

### 5.1.1.3. Deelproject 'Systeemevaluatie voor transitiebeleid'

In het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) wordt, in lijn met het originele ontwerpvoorstel en op basis van het overleg tussen het onderzoeksteam en de opdrachtgever in augustus en september 2016, onder onderzoekslijn 1 het onderzoeksproject 'Systeemevaluatie voor transitiebeleid' uitgevoerd door het KU Leuven Instituut voor de overheid.

Het project heeft aandacht voor de evaluatie van het procesverloop en de impact van transitieprocessen bij de Vlaamse overheid, met de klemtoon op het procesverloop, en werkt hiertoe een evaluatiekader uit dat in de toekomst in het Vlaamse overheidsbeleid kan worden gehanteerd. Het onderzoeksproces beslaat 3 grote fasen. Fase 1 betreft een vooronderzoek en aftoetsing van bevindingen met experts en praktijkdeskundigen om tot een gemeenschappelijk evaluatiekader voor transitieprocessen te komen. In fase 2 wordt de kwaliteit van dit kader getest aan de hand van een case. Fase 3 staat in het teken van de optimalisering en valorisatie van het kader voor toekomstige toepassing op de Vlaamse transitieprocessen.

Dit project vangt aan in oktober 2016 en loopt tot en met juli 2017.

Hieronder volgt in meer detail de uitwerking van het project en de voorziene tijdsplanning gedurende de periode 2016-2017.

#### **Procesfasen**

##### *Fase 1: Vooronderzoek en validering*

Het onderzoek streeft naar een praktisch inzetbaar kader voor systeemevaluatie ten behoeve van transitiebeleid en vertrekt daarvoor vanuit relevante inzichten en gekende evaluatiestandaarden uit de beleidswetenschappen, maar houdt ook rekening met de specifieke eigenheid van transitieprocessen. In deze eerste fase worden dan ook de nodige Vlaamse strategische overheidsdocumenten en de resultaten van voorgaand TRADO onderzoek omtrent (de evaluatie van) dit beleid verwerkt. Op basis hiervan brengen we de doelstellingen van het transitiebeleid en mogelijke evaluatiecriteria samen. Er wordt hiervoor ook input gezocht van transitie-experten en praktijkdeskundigen zodat de relevantie, haalbaarheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid van de criteria en indicatoren optimaal kunnen worden ingeschat. De klemtoon ligt op procesevaluatie in functie van leren en verbeteren om (het management van) transitieprocessen te ondersteunen. We streven naar validering door wetenschappelijke experts in het transitiedenken, horizontale beleidsmedewerkers bij het team DO en de transitie managers van de 7 transitieprioriteiten zelf.

Deze eerste fase voorziet in een algemeen kader met kwalitatieve en kwantitatieve criteria en indicatoren voor de doorlopende evaluatie van transitieprocessen en, op termijn, de uitkomsten ervan. Dit gemeenschappelijke kader is bedoeld als basis voor een verdere verfijning voor elke transitiecase afzonderlijk.

##### *Fase 2: Testcase*

Het gemeenschappelijke evaluatiekader wordt in een tweede fase van het project voor een eerste keer getest op een lopend transitieproces. De voorbereiding en uitvoering van deze testcase gebeurt in samenwerking en overleg met de opdrachtgever en betrokken transitie-actoren. Een eerste stap is de verdere verfijning en concretisering van het evaluatiekader in functie van de specifieke eigenheid van de testcase. Deze verfijning zien we ook als een belangrijk en interactief leerproces voor de toekomstige toepassingen van het evaluatiekader: in de tussentijdse rapportering worden op basis hiervan reeds een eerste aantal suggesties en bevindingen opgesteld die de uitwerking van een flexibel kader op maat van elke case afzonderlijk moeten bevorderen.



De piloottoepassing dient in de eerste plaats als een praktijktoets voor het evaluatiekader op basis waarvan het verder kan worden verfijnd. Ook hier zijn praktijkrelevantie, haalbaarheid en uitvoerbaarheid belangrijke meta-criteria voor de kwaliteit van het evaluatiekader.

In de tussentijdse rapportering brengen we inzichten en suggesties bijeen op basis van de case-specifieke verfijning van het evaluatiekader en van de toepassing ervan. We hebben daarbij aandacht voor zowel het evaluatieproces als het resultaat.

### *Fase 3: Optimalisering en valorisatie*

Vanuit de ervaringen en resultaten van de testcase wordt het evaluatiekader verder op punt gesteld voor toekomstige evaluaties en afgestemd op de eigenheid van elk van de transitieprocessen afzonderlijk. De onderzoeksaanpak voorziet daartoe ook specifiek in de uitwerking van een leertraject waarbij de verschillende aandachtspunten en suggesties uit enerzijds het vooronderzoek en anderzijds de testcase gevaloriseerd kunnen worden in het transitiebeleid en -management. Ook het eindrapport vormt een instrument tot valorisatie. Op die manier kunnen ook nieuwe of vernieuwde transitieprocessen, zoals geambieerd en vermeld in de Visienota 2050, via procesevaluatie en intervisie ondersteund worden in het management ervan. Het evaluatiekader is uitdrukkelijk niet opgevat als een beoordeling van transitie managers noch voor verantwoording. Het is wel bedoeld als een kader om in de toekomst doorlopend het transitieproces te evalueren met aandacht voor randvoorwaarden en kritische slaagfactoren die mede uit de reeds bestaande praktijkervaring naar voren komen. Het evaluatiekader wil zo bijdragen aan het opbouwen van kennis voor transitiebeleid en -management.

In een vervolgetraject kan het evaluatieraamwerk verder begeleid toegepast worden op de lopende transitieprocessen (buiten de scope van dit onderzoeksproject voor 2016-2017).

### **Projectplanning**

Het project 'Systeemevaluatie voor transitiebeleid' beslaat in totaal 10 maanden, en vangt aan op 1 oktober 2016. De beschikbare middelen worden als volgt verdeeld: De eerste drie maanden van het project worden ingevuld op basis van 0.25 FTE. In 2017 wordt 0.5 FTE ingezet.

De projectplanning uitgewerkt in detail naar de verschillende maanden over de voorziene looptijd wordt op de volgende pagina weergegeven. Ze is richtinggevend en wordt in overleg met de klankbordgroep verder vorm gegeven.

	2016 10-12	2017 1-2	2017 3-6	2017 7
	<i>0.25 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>
Fase 1: Vooronderzoek - Verkenning doelstellingen en criteria evaluatiekader - Validering kader transitie-experten (overheid/academisch) <i>Tussentijdse rapportering:</i> Uitwerking gemeenschappelijk evaluatiekader voor proces- en impactevaluatie				
Fase 2: Testcase - Selectie testcase en verfijning evaluatiekader - Testcase kwaliteit evaluatiekader <i>Tussentijdse rapportering:</i> Leerpunten o.b.v. case-specifieke verfijning en toepassingsproces				
Fase 3: Optimalisering en valorisatie - Optimalisering evaluatiekader voor flexibele, case-specifieke toepassingen - Interactieve valorisatie van inzichten				

#### 5.1.1.4. Deelproject 'Matrix voor gedragsinzichten'

In het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) wordt onder onderzoeklijn 1 het onderzoeksproject 'Matrix voor gedragsinzichten' uitgevoerd door het KU Leuven Instituut voor de overheid. Dit projectvoorstel is in lijn met het originele ontwerpvoorstel en sluit verder aan op het daaropvolgende overleg met de opdrachtgever in augustus en september 2016.

Het project heeft aandacht voor de implementatie van gedragsinzichten in het overheidsbeleid en werkt hiervoor een matrix voor kennisdeling uit. In de toekomst kan deze nog verder ontwikkeld worden tot een breed instrument voor kennisontsluiting en een platform voor kennisuitwisseling tussen de Vlaamse overheid en haar partners. Er wordt hiertoe reeds een eerste aanzet gegeven in dit project via een leerevent in de eerste helft van 2017.

Het onderzoeksproject beslaat 4 grote fasen. In fase 1 worden beleidsinitiatieven in kaart gebracht, gevolgd in fasen 2 en 3 door de uitwerking van de matrixstructuur en de analyse van wetenschappelijke onderzoeken rond de toepassing van gedragsinzichten in het beleid. De bevindingen die uit deze fasen voortvloeien, worden uiteindelijk samengebracht en geïntegreerd in de op te zetten matrixstructuur.

Dit project vangt aan in oktober 2016 en loopt tot en met december 2017. Het beslaat in totaal 11 maanden.

Hieronder volgt in meer detail de uitwerking van het project en de voorziene tijdsplanning.

#### **Procesfasen**

##### *Fase 1: Mapping en leerevent voor overheidsinitiatieven*

Het onderzoek vangt meteen aan met een mapping van beleidsprojecten uit binnen- en buitenland waarin gedragsinzichten werden toegepast. Dit gebeurt op basis van een doorgedreven documentenanalyse en gesprekken met praktijkdeskundigen (bv. Tim Smits of team Behavioral Engineering Group, KU Leuven). Specifieke aandacht gaat in eerste instantie naar initiatieven die in Vlaanderen of in België werden of worden uitgevoerd. In tweede instantie kunnen hier ook de beleidspraktijken in Nederland en het VK aan worden toegevoegd.

De mapping brengt de kenmerken van het proces en de eventuele resultaten van de initiatieven in kaart en geeft aan of en waar deze kunnen worden ingepast in de transitieprioriteiten van de Vlaamse overheid. Ze leidt eveneens tot een eerste belangrijk leermoment in dit project, dat zal doorgaan onder de vorm van een studiedag/workshop in de eerste helft van 2017. Dit event brengt praktijkdeskundigen uit binnen- en buitenland samen om te reflecteren over de mogelijkheden en moeilijkheden bij de toepassing van gedragsinzichten in het beleid.

##### *Fase 2: Verkenning matrixstructuur*

In deze tweede fase wordt de mogelijke structuur van de op te stellen matrix voor gedragsinzichten verkend. Dit gebeurt op basis van beschikbare strategische overheidsdocumenten rond het Vlaamse transitiebeleid en de eerste mapping van beleidsinitiatieven. Daarnaast worden bestaande voorbeelden van webtoepassingen en kennisontsluiting bekeken die als inspiratie voor verdere invulling en vormgeving van de matrix kunnen dienen. Dit leidt tot een eerste uitwerking van de structuur van de matrix volgens deze thematische opdeling, uitgaande van een web-based toepassing.

##### *Fase 3: Meta-analyse onderzoeksinzichten*

De derde fase van het project houdt de verkenning in van een selectie van praktijkgerichte en wetenschappelijke onderzoeken rond gedragsinzichten in een beleidscontext. Naar het voorbeeld van de *systematic review method* worden deze onderzoeken op een gestructureerde en

gestandaardiseerde wijze inhoudelijk geanalyseerd. De systematic review mondt uit in toegankelijke projectfiches waarin de kenmerken van het project, de resultaten en mogelijke beleidsaanbevelingen worden geduid. Deze werkwijze moet duidelijk maken hoe de geselecteerde onderzoeken, rekening houdend met bepaalde mogelijkheden en beperkingen, toepasbaar kunnen zijn binnen de Vlaamse overheidscontext.

Het hanteren van een gestructureerd en gestandaardiseerd kader laat toe dat toekomstige onderzoeken aan eenzelfde toets worden onderworpen, en dat de matrix hierdoor op doorlopende wijze kan worden gevoed met bijkomende inzichten.

#### *Fase 4: Kennisontsluiting en uitwerking matrix*

De matrix wordt in de vierde fase verder vorm gegeven op basis van de bevindingen en inzichten in de vorige fases. Het opzet en de structuur van de matrix is erop gericht relevante kennisbronnen aan te wijzen en beschikbare kennis en inzichten toegankelijk te maken voor zij die dit willen toepassen. Op basis van deze uitwerking kunnen toekomstige initiatieven voor de toepassing van gedragsinzichten in het beleid ook verder worden vormgegeven.

Het belang van kennisontsluiting via de matrix wordt in deze laatste fase sterk voor ogen gehouden, zodat toekomstige duurzame relaties en netwerken tot stand kunnen worden gebracht en kennisuitwisseling verder kan worden bestendigd.

Deze kennisuitwisseling kan in een vervolgtraject van dit onderzoek ook nog verder worden uitgewerkt door bijvoorbeeld te voorzien in studiedagen of gerichte opleidingstrajecten voor beleidsmedewerkers (niet opgenomen in deze projectfiche voor 2016-2017).

#### **Projectplanning**

Het project 'Matrix voor gedragsinzichten' beslaat in totaal 11 maanden, en vangt aan op 1 oktober 2017. Het wordt als volgt ingevuld op basis van de beschikbare middelen voor deze periode:

In 2016 wordt 0,25 FTE voorzien voor de mapping. Tijdens de eerste helft van 2017 wordt een beperkte onderzoekscapaciteit van 0,1 FTE beschikbaar gehouden voor het opzetten van het leerevent. Vanaf augustus wordt de onderzoeksintensiteit opnieuw opgetrokken, beginnend bij een inzet van 0,25 FTE tijdens deze eerste maand, en lopend op volle snelheid aan 0,5 FTE vanaf september 2017 tot en met het einde van het project in december 2017.

	2016 10-12	2017 3-5	2017 8	2017 9-12
	<i>0.25 FTE</i>	<i>0.1 FTE</i>	<i>0.25 FTE</i>	<i>0.5 FTE</i>
Fase 1: Mapping en leerevent overheidsinitiatieven - Mapping beleidsinitiatieven <i>Tussentijdse rapportering:</i> Overzicht van overheidsinitiatieven <i>Reflectie- en leerevent</i>				
Fase 2: Verkenning matrixstructuur - Verkenning transitieprocessen en structuur matrix - Verkenning voorbeelden webtoepassingen voor kennisontsluiting <i>Tussentijdse rapportering:</i> Eerste uitwerking van matrixstructuur en opzet webtoepassing				
Fase 3: Meta-analyse onderzoeksinzichten - Systematic review geselecteerde onderzoekspublicaties <i>Tussentijdse rapportering:</i> Uitwerking projectfiches met kenmerken en aandachtspunten voor toepassing				
Fase 4: Kennisontsluiting en uitwerking matrix - Invulling en uitwerking matrix - Strategieën voor kennisontsluiting				

## 5.2. Onderzoekslijn 2 'Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid

### 5.2.1. Een wendbare organisatie van de overheid

Promotor: Koen Verhoest

Onderzoeker(s):

- dr. Astrid Molenveld & Joachim Vandergraesen (punctueel ondersteund door dr. Jan Boon tijdens WP3.1)

#### **Situering en probleemstelling**

De Vlaamse overheid wil evolueren naar een meer wendbare en klantgerichte organisatie via het herbekijken en optimaliseren van structuren, processen en cultuur. In het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019, de Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 en Beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 wordt daartoe gewezen op het klantenperspectief als basis voor de integrale benadering van dienstverlening, het belang van samenwerking tussen overheidsdiensten en met maatschappelijke actoren, de inrichting van de Vlaamse overheid via een holdingmodel waarbij groepsbelang wordt gecombineerd met autonomie voor de entiteiten, en een meer flexibele inrichting van de organisatiestructuur van de Vlaamse overheid, met onder meer flexibele projectorganisaties voor complexe beleidsproblemen.

Hierop verder bouwend wil de Visienota 2050 de Vlaamse overheid zien evolueren naar een innovatieve overheid als lerende en wendbare organisatie, met voortdurende vernieuwing zowel inhoudelijk als procesmatig. Hierbij dient de overheid een open samenwerkingsplatform te worden via doorgedreven samenwerkingen met andere publieke en private partners en intensieve beleidsdomein- en sectoroverschrijdende samenwerking. Hierbij focust de overheid op zijn eigen kerntaken maar werkt op een slimme manier met andere actoren via de juiste formules samen om haar doelstellingen te bereiken. Het ontkokeren van de eigen werking is daarbij cruciaal. Op die manier kan de overheid beter omgaan met uitdagingen die gesteld worden door de toenemende globalisering, complexiteit van 'wicked' issues, crisissen en individualisering.

#### **Onderzoeksdoelstelling van de volledige onderzoekslijn zoals gedefinieerd in de oproep SBV**

Kernvraag is hoe een overheid dient ingericht te worden om flexibel, wendbaar en innovatief te kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen, complexe ('wicked') maatschappelijke problemen en disruptieve ontwikkelingen in een context van budgettaire beperkingen en toenemende eisen van burgers voor kwaliteitsvolle diensten. Om dit te realiseren vraagt de oproep voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing de uitwerking van een (ver)nieuw(d) werkingsmodel voor de Vlaamse overheid, met zowel aandacht voor structuren, processen, maar ook voor cultuur. Hierbij dient een evaluatie van deze drie pijlers te gebeuren alsook het in kaart brengen wat de bestuurlijke evoluties op deze drie aspecten binnen de overheden in België en daarbuiten zijn. Zodoende dient het nieuw werkingsmodel wetenschappelijk onderbouwd te worden en zowel verbeterpunten op de korte, middellange, als de lange termijn te omvatten (Oproep Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing).

### Onderzoeksdoelstelling en aanpak van het werkprogramma 2016-2017

Het onderzoek zal de volgende drie doelstellingen nastreven in de periode 2016-2017:

- DS1 *Het omzetten van het concept 'wendbare organisatie' naar een uitgewerkt kader met evaluatiecriteria en -indicatoren op vlak van structuren, processen en cultuur, en het theoretisch onderbouwen/versterken van de Vlaamse hervormingsvisie.* Dit is WP 1 en wordt uitgevoerd tegen eind 2016.

Dit doen we via een kritische kwalitatieve inhoudsanalyse van soortgelijke hervormingsconcepten ('agile government, resilient government, basic government, governing for wicked issues...') in wetenschappelijke literatuur en aanbevelingen van internationale organisaties. Dit laat ons toe om enerzijds een kader te ontwerpen om de evaluatie en internationale vergelijking te doen, maar ook om de uitwerking van het concept van 'wendbare en innovatieve overheid' in Vlaamse beleidsteksten op een consistente en coherente wijze te onderbouwen en te versterken.

- DS2 *Het vergelijken van de globale samenhang van de hervormingsinitiatieven en -plannen inzake wendbare overheid in Vlaanderen tegenover een aantal geselecteerd landen of regio's aan de hand van het evaluatiekader (zie DS1).* Dit is WP 2 en wordt uitgevoerd tegen september 2017.

Hierbij is zowel aandacht voor *de inhoud als de strategie van de hervormingen*. Dit gebeurt door een kritische analyse van de documentatie van buitenlandse overheidshervormingen (plannen, voortgangsrapporten en evaluaties) en interviews met sleutelfiguren in deze landen/regio's, op basis van een gestandaardiseerde vergelijkingsmethode (zie normen- en vergelijkingskader hierboven) met aandacht voor structuur, processen en cultuur. Hiertoe bekijken we overheidsbrede hervormingen en hervormingen in 1 à 2 sectoren die aansluiten bij Vlaamse bevoegdheden. We stellen voor om 3 landen of regio's te kiezen die bekend staan om hervormingen in die zin (zoals het Verenigd Koninkrijk, Schotland, Nederland, Zweden, Denemarken of Noorwegen, Ierland). De keuze voor landen zal gemaakt worden in overleg met de opdrachtgevende overheid, de begeleidende werkgroep en externe stakeholders. Hierbij worden eerste aanbevelingen ten aanzien van de gehele Vlaamse hervormingsagenda en strategie inzake wendbare overheid gedaan.

- DS3 *Het gericht evalueren en vergelijken van specifieke structurele hervormingsaspecten inzake wendbare en innovatieve overheid in Vlaanderen tegenover de geselecteerde landen of regio's en het doen van aanbevelingen t.a.v. deze aspecten.* De aspecten die we in deze fase aan bod willen laten komen zijn gebaseerd op de dimensies van 'strategic agility', en in het bijzonder 'collective commitment' en 'resource flexibility and optimisation', zoals aangegeven in de volledige projecttekst. De vermelde aspecten hebben een specifieke relevantie in de Vlaamse context (zie beleidsnota's, de Visienota 2050 alsook huidige versies van het in voorbereiding zijnde groenboek 'Wendbare Overheid').

Procesmatige en culturele hervormingsaspecten worden dan in 2018 tot 2020 onder de loep genomen (zie keuzemenu in tabel 1 van de volledige projecttekst voor die onderzoekslijn).

- Inzake structurele aspecten zullen de volgende aspecten inzake structuur worden bestudeerd: (a) structureren volgens een groepsmodel met aandacht voor het evenwicht van horizontale en verticale functies en de structurele inrichting van het groepsbestuur, alsook (b) modulaire/flexibele structurering van de overheid. Dit is WP3.1 en wordt uitgevoerd tegen eind 2017 met eventuele definitieve oplevering in januari/februari 2018.

Per geselecteerd aspect zal er in de evaluatie van de Vlaamse situatie en internationale vergelijking telkens aandacht zijn voor (a) de huidige situatie, (b) de inhoud van de geplande of voorbije

hervormingen, (3) motivering/afweging van bepaalde hervormingskeuzes op basis van voor- en nadelen van hervormingen, (4) de aanpak van de hervormingen, en (5) de vormgeving en aansturing van het arrangement dat ontstaat na de hervormingen, (6) de succes- en faalfactoren, en (7) vertaalbaarheid naar en toepasbaarheid in de Vlaamse context.

### **Output**

Onderzoeksresultaten WP1 (eind 2016):

- Beknopte onderzoeksnota ter bespreking voor begeleidingsgroep met
  - normen- en vergelijkingskader om wendbare overheidsorganisatie af te toetsen
  - wetenschappelijke onderbouwing van Vlaamse concept van wendbare overheid door te voorzien in een consistente verwijzing naar hervormingsconcepten in literatuur en aanbevelingen van internationale organisaties
- Organisatie van meeting Begeleidingsgroep

Onderzoeksresultaten WP2 (September 2017):

- Kritische documentering buitenlandse overheidshervormingen in deze landen, op basis van een gestandaardiseerde vergelijkingsmethode (zie normen- en vergelijkingskader hierboven) via tabelvorm.
- Beknopte onderzoeksnota ter bespreking voor begeleidingsgroep met relevante vergelijking van Vlaanderen met geselecteerde landen en lessen voor Vlaanderen met het oog op verdere invulling Visienota 2050. Relevantie voor overheid: evalueren van stand van zaken en hervormingsplannen in Vlaanderen in vergelijking met buitenlandse praktijken en hervormingsplannen ter versterking van motivering van keuze maatregelen en uitwerking van groenboek bestuur en visienota 2050.
- Organisatie seminarie met politieke en ambtelijke spelers op basis van buitenlandse voorbeelden en begeleidingsgroep

Onderzoeksresultaten WP3.1 (tegen eind 2017 met definitieve oplevering in januari/februari 2018)

- Beknopte onderzoeksnota ter bespreking voor begeleidingsgroep met kritische analyse buitenlandse structurele invulling groepsbestuur en-model met aandacht voor het evenwicht van horizontale en verticale functies en met voor- en nadelen, alsook vergelijking van mogelijkheden tot inbrengen van flexibiliteit via (semi-permanente) modulaire organisatiemodellen of (tijdelijke) programmastructuren
- Focusgroep/workshop met leden van kabinetten, ambtenaren en stakeholders voor vertaalbaarheid naar Vlaamse context en afweging van verschillende opties aan normenkader
- Organisatie begeleidingsgroep
- Finaal onderzoeksrapport dat onderzoeksnota's bundelt en aanbevelingen en opties formuleert inzake groepsmodel met een consistente invulling van functies, en (b) een meer flexibele organisatie van haar administratie vormgeven in lijn met de gedefinieerde principes met succes- en faalfactoren



**Planning****Tijdplanning (2016-2017):**

Onderzoeksfases	Tot dec 2016	Jan 2017- maart 2017	April 2017-juni 2017	Juli 2017- sept. 2017	Okt. 2017- dec.2017	Jan- feb 2018
<p>WP1 (DS1): kritische analyse van de Vlaamse en internationale hervormingsconcepten en versterking onderbouwing Vlaamse hervormingsconcepten in beleidsteksten (tegen eind 2016)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kritische analyse Vlaamse beleidsdocumenten en vergelijking met concepten en hun uitwerking in internationale literatuur en 'grey literature' op vlak van consistentie en coherentie op vlak van basisprincipes, dimensies en uitwerking</li> <li>- ontwikkeling van normen- en vergelijkingskader om wendbare overheidsorganisatie aan af te toetsen op vlak van structuur, processen en cultuur</li> <li>- wetenschappelijk onderbouwen van Vlaamse concept van wendbare overheid door te voorzien in een consistente verwijzing naar hervormingsconcepten in literatuur en aanbeveling van internationale organisaties</li> <li>- organisatie begeleidingsgroep (januari 2017)</li> </ul>						
<p>WP2. (DS2) Het vergelijken van de globale samenhang van de hervormingsinitiatieven en –plannen inzake wendbare overheid in Vlaanderen tegenover 3 geselecteerd landen of regio's aan de hand van het evaluatiekader (tegen september 2017)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kritische analyse documentatie buitenlandse overheidshervormingen (plannen, voortgangsrapporten en evaluaties), veldbezoeken en interviews met sleutelfiguren in deze landen, op basis van een gestandaardiseerde vergelijkingsmethode (zie normen- en vergelijkingskader hierboven)</li> <li>- Organisatie begeleidingsgroep</li> <li>- Beknopte onderzoeksnota met relevante vergelijking van Vlaanderen met geselecteerde landen en lessen</li> <li>- Seminarie met politieke en ambtelijke spelers op basis van buitenlandse voorbeelden</li> </ul>						
<p>WP 3.1 (DS3) Het gericht evalueren en vergelijken van specifieke <i>structurele</i> hervormingsaspecten inzake wendbare en innovatieve overheid in Vlaanderen tegenover de geselecteerde landen of regio's en het doen van aanbevelingen t.a.v. deze aspecten. Voorgestelde focus is <i>invulling groeps-model en modulaire/flexibele structurering van de overheid</i>. Tegen eind 2017</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op basis van verzamelde inzichten over buitenlandse overheden vergelijking van invulling groepsmodel en met voor- en nadelen, alsook vergelijking van mogelijkheden tot inbrengen van flexibiliteit via (semipermanente) modulaire organisatiemodellen of (tijdelijke) programmastructuren.</li> <li>- Nagaan vertaalbaarheid naar Vlaamse context via interviews en focusgroep/workshop met relevante stakeholders + afweging aan normenkader</li> <li>- Organisatie begeleidingsgroep</li> <li>- Finale oplevering rapport met aanbevelingen WP3.1</li> </ul>						

**Samenstelling begeleidingsgroep**

Wendy De Letter (AgO), Dieter Vanhee (DKB), Anne Delarue (AIV), Miet Vandersteegen (kabinet M-P), Karolien Van Dorpe (kabinet Homans), aan te vullen met vertegenwoordigers uit andere beleidsdomeinen.

## 5.2.2. Een onderbouwd HR-beleid

### 5.2.2.1. Deelproject 1 – Ambtenaren en overheidscontractanten: samen één ten dienste van de overheid – addendum

#### Inleiding

De vooropgestelde onderzoeksvragen en de daaraan gekoppelde tijdsplanning worden op vraag van de opdrachtgever en na overleg tussen de contactpersoon en de betrokken onderzoekers op aan aantal punten bijgesteld. In het licht van die bijstellingen, wordt een aangepaste tijdsplanning opgesteld.

#### Onderzoeksvragen

Op de diverse bestuursniveaus is er een trend om niet langer ambtenaren aan te werven, maar voortaan enkel nog een beroep te doen op het contractuele wervingsprocedé. Het Havenbedrijf Antwerpen, de provincie Antwerpen, de stad en het OCMW Antwerpen zijn maar enkele voorbeelden van overheden die uitdrukkelijk de keuze hebben gemaakt om nog uitsluitend contractanten in dienst te nemen. Ook op het federale niveau wordt dit denkspoor verkend. Dit is vanzelfsprekend in de eerste plaats een beleidskeuze. Zulks neemt uiteraard niet weg dat voorafgaand hieraan, de juridische vraag dient te worden beantwoord in hoeverre het actuele wetgevend kader een dergelijke beleidsoptie toelaat. In de eerste plaats wenst de opdrachtgever een onderzoek naar de vraag over de juridische basis voor een verdere uitbreiding van de contractuele tewerkstelling binnen de Vlaamse overheid en dit vanuit de idee van de introductie van een (1) keuzevrijheid tussen het statutaire en het contractuele dienstverband tot zelfs een (2) veralgemeende en principiële contractuele tewerkstelling.

Uit eerder steunpuntonderzoek is gebleken dat de rechtspositie van de overheidscontractant - althans theoretisch-juridisch - rigider is dan die van de statutaire collega wanneer het gaat om de (eenzijdige) wijzigbaarheid van hun arbeidsvoorwaarden. Er lijkt geen algemeen wijzigingsrecht te bestaan dat louter en alleen zou steunen op het feit dat de arbeidsvoorwaarden van contractanten worden geregeld door een eenzijdig wijzigbare rechtspositieregeling of andere reglementaire bepalingen. De bestuursrechtelijke context, met bijzondere aandacht voor de doorwerking van het veranderlijkheidsbeginsel als onderdeel van de beginselen van de openbare dienst, lijkt in dit leerstuk ondergeschikt aan de bescherming die de contractant wordt geboden vanuit het verbintenissen- en (vooral) het arbeidsrecht. Uit dat onderzoek blijkt bovendien dat een publiekrechtelijke werkgever een belangrijk instrument ontbeert waarover een werkgever onder toepassing van de CAO-Wet wel beschikt: het gaat om de mogelijkheid om op grond van een cao rechtstreeks wijzigingen door te voeren aan de (overeengekomen) arbeidsvoorwaarden zoals die bestaan in de individuele arbeidsrelatie tussen een werkgever en zijn werknemer. De onmogelijkheid tot automatische wettelijke conversie na een procedure van collectief onderhandelen, creëert voor publiekrechtelijke werkgevers met een belangrijke populatie contractanten in dienst, een moeilijk te overbruggen juridische breuklijn tussen het bestuursrecht en het arbeidsrecht. De opdrachtgever wenst aansluitend op deze bevindingen te laten onderzoeken in welke mate men als overheidswerkgever kan anticiperen op deze bijzondere rigiditeit en welke oplossingen hier desgevallend *de lege lata* en *de lege ferenda* kunnen worden overwogen.

Wat de andere elementen rond de oorspronkelijke vraag naar de eenvormige rechtspositie betreft, is het de wil van de opdrachtgever om enkel het onderzoek van het spoor over de harmonisering op het vlak van de beëindiging van de arbeidsrelatie te behouden. Daarnaast is het de wens van de opdrachtgever, wanneer in de toekomst een hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren zou worden doorgevoerd, een analyse te laten uitvoeren van de implicaties

hiervan voor het statutair personeel in dienst bij de Vlaamse overheid, alsook de doorwerking/vertaling van die hervorming in de betrokken Vlaamse regelgeving (in het bijzonder het Vlaams Personeelsstatuut).

Daarnaast wenst de opdrachtgever eveneens de dimensie van de collectieve arbeidsverhoudingen (Wet Vakbondsstatuut) uitdrukkelijk in het onderzoek te betrekken en dient nagegaan te worden in welke mate zich een modernisering van de Wet Vakbondsstatuut opdringt in het licht van de verdere toename van de contractualisering van de individuele arbeidsverhoudingen en in welke mate de Vlaamse overheid hierin regelgevend kan optreden.

De onderzoeksvraag die slaat op de vormgeving door de Vlaamse overheid van een extralegale pensioenpijler tot voordeel van de Vlaamse overheidscontractanten, ondergaat geen wijzigingen in vergelijking met het oorspronkelijke projectvoorstel.

### Tijdsplanning

De vooropgestelde tijdsplanning loopt van juli 2016 tot en met december 2020. Deze tijdsplanning wordt ingevuld op basis van een halftijdse tewerkstelling over dezelfde periode.

		2016	2017	2017	2018	2018	2019	2019	2020	2020
	Onderzoeksactiviteiten	7-12	1-6	7-12	1-6	7-12	1-6	7-12	1-6	7-12
GRONDSLAG	- Juridische basis voor een veralgemeende contractuele tewerkstelling	TR								
EENVORMIGE RECHTSPOSITIE	- (Eenzijdige) wijziging arbeidsvoorwaarden contractueel overheidspersoneel - Inschatting gevolgen hervorming ziekte(pensioen)regeling - Harmonisering op het vlak van de beëindiging van de arbeidsrelatie - Modernisering Wet Vakbondsstatuut – Hoofdlijnen		TR							
PENSIENOPBOUW OVERHEIDSCONTRACTANTEN	- Probleemstelling – Stand van zaken – Bevoegdheidsafbakening - Thema's: financiering) – design – kapitaal en/of rente - overlijdensdekking – non-discriminatie - Knelpunten, zoals toepassing Wet Overheidsopdrachten, interferentie eerste en tweede pensioenpijler – wijzigingsbeding... - Beleidsvoorstel met het oog op het opzetten van een bovenwettelijk pensioensysteem voor de overheidscontractanten							TR		ER

TR = tussentijds rapport

ER = eindrapport

### 5.2.2.2. Deelproject 2: Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid

Periode: 1 oktober 2016 – 31 december 2017

Onderzoeksteam: KU Leuven Instituut voor de Overheid

#### **Inleiding**

De eerste periode van het onderzoeksthema ‘Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid’ bestaat uit drie luiken:

- Meta-analyse ‘personeelsbeschikbaarheid’
- Evaluatie actieplan welzijn aan de hand van bevindingen meta-analyse
- Data-analyse ‘personeelsbeschikbaarheid’

Hieronder geven we een korte toelichting bij elk luik en stellen we een tijdsplanning voor.

#### **Toelichting onderzoeksluiken**

##### Luik 1: Meta-analyse ‘personeelsbeschikbaarheid’

In dit eerste luik zal gefocust worden op een meta-analyse rond het begrip ‘personeelsbeschikbaarheid’. Het betreft meer bepaald een systematische en grondige literatuurstudie die moet resulteren in een *state of the art* van het onderzoeksveld. Naast het definiëren en het formuleren van de probleemstelling m.b.t. personeelsbeschikbaarheid, willen we tevens de (werkgebonden) factoren identificeren die beschikbaarheid kunnen beïnvloeden. Speciale aandacht gaat daarbij naar het begrip ‘veerkracht’ (*employee resilience*). Dit alles is te situeren binnen het kader van een duurzame en langere inzetbaarheid van de medewerkers. Bovendien zullen we waar mogelijk trachten linken te leggen naar het nieuw uitgetekende HR-model.

##### Luik 2: Evaluatie actieplan welzijn aan de hand van bevindingen meta-analyse

Het tweede luik omvat een concrete evaluatie van het actieplan welzijn van de Vlaamse overheid. Dit actieplan werd gelanceerd in 2016 en richt zich specifiek op het aanpakken van werkgebonden stress en burn-out bij personeelsleden. De bevindingen uit de meta-analyse ‘personeelsbeschikbaarheid’ vormen zo een basis waaraan het actieplan welzijn kan worden afgetoetst.

De bevindingen uit luik 1 en 2 zullen vervolgens gezamenlijk gerapporteerd worden.

##### Luik 3: Data-analyse ‘personeelsbeschikbaarheid’

In het derde luik zal ten slotte een empirische analyse gebeuren van personeelsbeschikbaarheid in de Vlaamse overheid. In de eerste plaats zal de algehele personeelsbeschikbaarheid in de Vlaamse overheid in kaart gebracht worden. Vervolgens zullen we nagaan hoe de medewerkers verschillende van de in luik 1 gespecificeerde antecedenten van personeelsbeschikbaarheid percipiëren. Tot slot bestaat het opzet erin om verbanden te leggen tussen personeelsbeschikbaarheid en de in luik 1 geïdentificeerde antecedenten evenals andere potentiële beïnvloedende factoren. Deze empirische analyses zullen gebaseerd worden op secundaire data van de Vlaamse overheid: vb. statistieken VLIMPERS (personeelsaantal, personeelsbeschikbaarheid en personeelsaanwezigheid), personeelspeiling (2012-2014-2016), maturiteitsscores, ... Er zal een afzonderlijk rapport opgesteld worden voor de bevindingen uit luik 3.

## Tijdsplanning

Onderstaande tijdsplanning loopt van oktober 2016 tot en met december 2017. Deze tijdsplanning werd ingevuld op basis van een halftijdse medewerker.

Activiteiten	2016			2017												
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
<b>LUIK 1: Meta-analyse 'beschikbaarheid'</b> - Definitie en probleemstelling - Beïnvloedende factoren - Veerkracht (resilience) - Samenvattend model ontwikkelen																
<b>LUIK 2: Evaluatie actieplan welzijn</b> - Aftoetsen actieplan aan meta-analyse → Rapportering luik 1 & 2										(R)						
<b>LUIK 3: Data-analyse 'beschikbaarheid'</b> - Toegang tot data verkrijgen - Data-analyse → Rapportering luik 3																(R)

Zoals aangegeven in bovenstaande tijdsplanning voorzien we een rapportering op twee momenten. Bij het rapporteren zal ook telkens aandacht besteed worden aan de vertaling van de onderzoeksresultaten naar relevante, praktische aanbevelingen voor het beleidsveld.

### 5.2.3. Een Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten

Promotor: prof. dr. Wouter Van Dooren en prof. dr. Koen Verhoest (UAntwerpen) en prof.dr. Steven Van Garsse (UHasselt en UAntwerpen).

Onderzoeker(s):

- Lars Dorren met ondersteuning van senior onderzoekers Eva Wolf en Chiara Decaluwé

#### **Situering en probleemstelling**

Een goed infrastructuurinvesteringsbeleid is een wissel op de toekomst. Investeringsprojecten voor grote infrastructuurprojecten vandaag moeten immers bijdragen aan het economische en maatschappelijk welzijn in de toekomst. 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 (OESO 2015). *De centrale vraag in dit thema is hoe de governance van het Vlaamse investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten verbeterd kan worden, zowel op programma- als projectniveau.*

Er wordt inderdaad recentelijk sterk ingezet op de professionalisering van het investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten door internationale organisaties zoals de OESO, de Wereldbank en het IMF. Deze internationale organisaties benadrukken een performante 'governance' structuur en institutionele structuur voor publieke investeringen, die er voor zorgt dat de juiste strategische infrastructuur, op tijd, binnen budget en gedragen door stakeholders wordt geleverd (OESO 2015). De Vlaamse overheid zet sterk in op dit thema. In het regeerakkoord en de Beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 benadrukken het verder professionaliseren van het investeringsbeleid van de Vlaamse overheid en van de governance van grote infrastructuurprojecten, onder meer door kennisdeling, door het verbeteren van beslissingsinstrumenten en evaluatie. Belangrijk hierbij is dat er een goede samenhang en consistentie is tussen de governance op het programma-niveau en de governance van de individuele projecten die onder die programma's ressorteren.

#### **Onderzoeksdoelstelling van de volledige onderzoekslijn zoals gedefinieerd in de oproep SBV**

De onderzoeksdoelstelling van de onderzoekslijn is om bij te dragen tot een verdere professionalisering van de globale governance van grote infrastructuurprojecten, zowel

- op programmaniveau: de governance op programmaniveau moet een 'kader bieden dat garandeert dat de juiste projecten worden geselecteerd en gerealiseerd, op een kostenefficiënte en betaalbare wijze, die betrouwbaar is voor gebruikers en burgers en rekening houdt met de verschillende belangen' (Triple Bridge 2015: 11; OESO 2015). Dit wordt bestudeerd in de periode 2016-2017 door een vergelijking van de Vlaamse praktijk met systemen en praktijken van buitenlandse overheden.
- op projectniveau, zowel inzake (1) contractmanagement en risicomanagement, (2) stakeholdermanagement, relatie- en procesmanagement, en (3) evaluatie: Dit komt aan bod in 2018-2020 waarbij jaarlijks een selectie wordt gemaakt van het governance-instrument dat via survey en internationaal vergelijkende cases van projecten op zijn gebruik en functionaliteit en succesfactoren daarbij wordt bestudeerd.

### Onderzoeksdoelstelling en aanpak van het werkprogramma 2016-2017

In 2016-2017 ligt de focus op de governance op programmaniveau. Het kernpunt van de governance op het programmaniveau is de selectie en prioritering van projecten (naast controle/beheersing en ondersteuning). Goede investeringsprogramma's voor grote infrastructuurprojecten hebben een aantal kenmerken (zie OESO 2015 met negen randvoorwaarden, Triple Bridge 2015):

- (a) Goede programma's stellen prioriteiten op basis van de maatschappelijke meerwaarde van projecten. De maatschappelijke meerwaarde kan door onderzoek in kaart gebracht worden, maar blijft ook in belangrijke mate een politiek oordeel.
- (b) Goede programma's bieden stabiliteit en voorspelbaarheid maar zijn ze tegelijkertijd responsief ten aanzien van nieuwe maatschappelijke trends.
- (c) Goede programma's zijn geïntegreerd. De prioritering wordt afgestemd over beleidssectoren en over bestuurslagen heen.
- (d) Goede programma's zijn transparant. Transparantie kan niet enkel de accountability van het investeringsbeleid versterken, het laat ook toe aan andere publieke en private actoren om beleid af te stemmen op geplande investeringsprojecten.
- (e) Goede programma's zijn financieel haalbaar, betaalbaar en transparant inzake financiële consequenties voor volgende jaren en legislaturen. Het publiek financieel management, met in het bijzonder het concept van een veiligheidsplafond voor langlopende betalingsverplichtingen, moet ervoor zorgen dat het investeringsbeleid het toekomstig beleid niet hypothekeert.

We doen internationaal vergelijkend onderzoek naar buitenlandse systemen en praktijken inzake governance op programmaniveau (zie onder meer het 'Public Investment Management system' in het VK). We vergelijken hierbij de Vlaamse systemen en praktijken op een aantal aspecten (vanuit een normenkader, samengesteld uit de wetenschappelijke en praktijkgerichte literatuur) met buitenlandse systemen in drie verschillende landen door middel van documentanalyse, wetgevingsanalyse, en interviews. De landselectie gebeurt op basis van een snelle screening van literatuur, vergelijkende studies (zie Verhoest et al. 2015, zie ook werkzaamheden van de COST Action TU 1001 en het huidige H2020 BENEFIT project) en praktijken en na overleg met de opdrachtgever, en de begeleidende werkgroep. Zo kunnen we het Vlaamse investeringsbeleid versterken door gerichte aanbevelingen te geven welke aspecten inzake programmamanagement van grote infrastructuurprojecten kunnen worden versterkt, en op welke wijze. De vertaalslag naar Vlaanderen zullen we maken via een workshop met de belangrijkste stakeholders.

De onderzoeksvragen die in deze eerste fase zijn de volgende:

- *Hoe gebeurt het programmamanagement van grote infrastructuurprojecten op dit moment in Vlaanderen (qua systeem, instrumenten, processen, rollen en actoren) systeembreed, en met welke ervaringen? (onderzoeksvraag 1)*
- *Hoe gebeurt het programmamanagement van grote infrastructuurprojecten in een drietal geselecteerde landen (qua systeem, instrumenten, processen, rollen en actoren) en wat zijn succes- en faalfactoren en ervaringen daarbij? (onderzoeksvraag 2)*
- *Welke zijn relevante praktijken uit buitenland die Vlaanderen zou kunnen toepassen teneinde te voldoen aan bovenvermelde criteria van goede investeringsprogramma's? (onderzoeksvraag 3)*

Met deze onderzoeksvragen gaan we in op de volgende doelstellingen die in de oproep voor het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing werden vermeld:

- (1) bijdragen tot de verdere professionalisering van de globale governance van grote infrastructuurprojecten op programmaniveau; en



(2) de relevantie en basiscomponenten van het veiligheidsplafond (voor langlopende betalingsverplichtingen) als instrument voor een gezond publiek financieel management van grote investeringsprojecten onderzoeken.

### **Output**

- Beknopt werkdocument ter bespreking op begeleidingsgroep met criteria en systemen voor systeembreed programmamanagement met normen- en vergelijkingskader om af te toetsen en Vlaamse stand van zaken.
- Vergelijkend beknopt werkdocument voorgelegd aan begeleidingsgroep die de actoren, rollen, processen, instrumenten en systeem vergelijkt over de bestudeerde landen en aftoetst aan criteria voor goed programmamanagement als voorbereiding op interviews.
- Interviews met enkele kernspelers (leden van kabinetten, ambtenaren) voor vertaalbaarheid naar Vlaamse context en afweging van verschillende opties aan normenkader.
- Officieel aanbevelingsrapport goed te keuren door SBV stuurgroep.
- Valorisatieseminarie met relevante spelers.
- Organisatie van meeting Begeleidingsgroep drie keer (zie tabel hieronder).

## Planning

### Tijdplanning (2016-2017):

Onderzoeksfases	Tot dec. 2016	Jan 2017- maart 2017	April 2017-juni 2017	Juli 2017- sept. 2017	Okt. 2017- dec. 2017	Jan. 2018
WP1. Governance op programmaniveau						
1.1. Screening aanbevelingen internationale organisaties en literatuur op kenmerken en vereisten van systeembrede programma-governance voor infra. Ontwikkeling van normen-en vergelijkingskader						
1.2. Documentanalyse en interviewronde voor analyse huidig beleid en praktijk in Vlaanderen Organisatie begeleidingsgroep						
1.3. Drie vergelijkende landenstudies met documentanalyse, veldbezoeken en interviews						
1.3.1. Eerste landenstudie met beknopt overzicht van actoren, rollen, processen, instrumenten en systeem						
1.3.2. Tweede landenstudie met beknopt overzicht van actoren, rollen, processen, instrumenten en systeem						
1.3.3. Derde landenstudie met beknopt overzicht van actoren, rollen, processen, instrumenten en systeem organisatie begeleidingsgroep						
1.3.4. Vergelijkende beknopte werkdocument ter voorbereiding van interviews met relevante bevindingen						
1.4. Vertaling van bevindingen naar Vlaamse context en aanbevelingen via interviews met kernspelers binnen Vlaamse administratie en belanghebbenden						
1.5. Officieel aanbevelingsrapport, goed te keuren door SBV stuurgroep organisatie begeleidingsgroep						
1.6. Valorisatieseminarie met relevante spelers						

### Samenstelling begeleidingsgroep

Nog te bepalen

## 5.2.4. Een digitale Vlaamse overheid

Acroniem: DigiVO

Promotor: Joep Crompvoets

Onderzoeker(s): Stijn Wouters, andere onderzoekers nog onder voorbehoud

### Situering en probleemstelling

Sinds het Regeerakkoord van de Vlaamse regering (Vlaamse Overheid, 2014) heeft de Vlaamse overheid al een aantal initiatieven bekrachtigd die streven naar het realiseren van de visie van een digitale en informatiegedreven overheid (zie bijv. de conceptnota “Vlaanderen radicaal digitaal” uit 2015). De Vlaamse overheid wil tevens dat tegen 2020 alle administratieve transacties tussen overheid en burgers, lokale besturen of ondernemingen aangeboden worden via digitale kanalen.

### Onderzoeksdoelstelling

De Vlaamse overheid als digitale overheid wenst dat interacties met haar partners (zijnde burgers, ondernemingen, non-profit organisaties, verenigingen en andere overheden) optimaal verlopen. Om deze visie te realiseren moet er duidelijkheid zijn over de wijze waarop de toenemende digitalisering van de overheidswerking zich verhoudt tot de bestuurlijke organisatie van die overheid en is o.a. organisatorische afstemming tussen horizontale en verticale dienstenintegratoren een noodzaak. Hierbij vormt de autonomie en eigenheid van agentschappen van de Vlaamse overheid en lokale besturen een extra aandachtspunt.

De hoofdonderzoeksvraag is dan ook: Hoe kan de Vlaamse overheid worden vormgegeven als een digitale overheid met het oog op een betere interactie met haar klanten? Om deze hoofdvraag te beantwoorden moet er een goed overzicht zijn van wat de huidige stand van zaken is betreffende de digitale Vlaamse overheid. Dit overzicht zal als vertrekpunt dienen voor de vervolgfases. Vervolgens zal er een alomvattend model van de digitale Vlaamse overheid worden ontwikkeld met als doel de interacties bij relevante beleids- en dienstverleningsprocessen te optimaliseren gebaseerd op het gezamenlijk gebruik van generieke IT-voorzieningen, dienstenintegratoren en authentieke gegevensbronnen. Na deze modelontwikkelingsfase dient er nog gefocust te worden op het ‘hoe’ aspect van de hoofdvraag. Deze ‘hoe’ wordt gedeeltelijk al beantwoord door het toepassen van het model. Echter, de laatste onderzoeksfase richt zich ook op ‘hoe’ de digitale Vlaamse overheid het beste geïmplementeerd kan worden. Hierbij zal gekeken worden naar verschillende scenariomogelijkheden die bepaald worden in dialoog met de verschillende stakeholdergroepen.

### Onderzoeksmethoden

De eerste periode van het onderzoeksthema “Een digitale Vlaamse overheid” bestaat uit een tweetal luiken: Mapping en Modelontwikkeling.

### Mapping:

Binnen het SBV-onderzoeksproject 'Een digitale Vlaamse Overheid' zal in eerste instantie gefocust worden op een systematische 'mapping' van de huidige digitale overheid waarbij beleids- en dienstverleningsprocessen met bijbehorende kernactoren en doorlooptijden als ook de belangrijkste juridische, bestuurskundige, technologische, ethische en financiële aspecten geïdentificeerd zullen worden. Deze uitgebreide 'mapping' behelst niet alleen initiatieven van de Vlaamse overheid, maar ook relevante initiatieven van andere overheden zullen bekeken. Hierbij zal COBIT gebruikt worden als een raamwerk voor het gestructureerd inrichten en beoordelen van een IT-beheeromgeving. Deze mapping stoelt enerzijds op bestaande literatuur en anderzijds op surveys en (verkenning- en diepte)interviews met kernspelers van bestaande initiatieven van horizontale en verticale dienstintegratoren. Op basis van de bevindingen zal een rapport geschreven worden en een valorisatieworkshop georganiseerd worden.

### Modelontwikkeling:

Het streven is het ontwikkelen van een samenhangend model waarbij verticale organisatiestructuren worden ondersteund door horizontale structuren op basis van het gebruik van dienstenintegratoren en een basisinfrastructuur. Bij deze modelontwikkeling zal er onder andere aandacht zijn voor 'Gezamenlijke gebruikte generieke IT-voorzieningen' – zijnde generieke IT-voorzieningen die op alle overheidsniveaus bruikbaar zijn en die door slechts één overheid gebouwd zijn waarbij de andere overheden maximaal (her)gebruik van kunnen maken. Het ontwikkelde model zal ook rekening houden met 'Samenwerkende dienstenintegratoren' en 'Gezamenlijk beheerde authentieke gegevensbronnen'.

Een eerste draftversie van het model zal eind maart 2017 geïmplementeerd, gerapporteerd en gevaloriseerd (door een workshop) zijn. Het zal de vragen beantwoorden die gaan over het te volgen beslissingsmodel en de noodzakelijke beheersafspraken met de bijbehorende samenwerkingsmodaliteiten, financieringsmodellen en overlegstructuren. Rond eind december 2017 zal het een en ander van het model verfijnd zijn door het toe te passen op een concrete (empirische) case. Bij dit alles zal sterk gekeken worden naar illustratieve en relevante voorbeelden uit het buitenland. De definitieve antwoorden op de vragen betreffende de 'Gezamenlijke gebruikte generieke IT-voorzieningen' zullen eind december 2017 geleverd worden. De definitieve antwoorden op de vragen m.b.t. 'Samenwerkende dienstenintegratoren' en 'Gezamenlijk beheerde authentieke gegevensbronnen' kunnen in de jaren 2018 en 2019 verwacht worden.

De concrete wijze van mapping en modelontwikkeling, evenals de te selecteren cases en outputs zullen in samenspraak met de opdrachtgever gebeuren.

### Output

#### Onderzoeksresultaten Mapping:

- Interviewverslagen
- Vragenlijst met antwoorden
- Mapping rapport waarin de digitale Vlaamse overheid anno 2017 in kaart is gebracht
- Organisatie van een eerste valorisatieworkshop met kernspelers

#### Onderzoeksresultaten Modelontwikkeling:

- Theoretisch model met specifieke aandacht voor 'Gezamenlijke gebruikte generieke IT-voorzieningen'
- Rapport waarin antwoord gegeven wordt op vragen over het te volgen beslissingsmodel en de noodzakelijke beheersafspraken met de bijbehorende samenwerkingsmodaliteiten,

financieringsmodellen en overlegstructuren als ook beschrijvingen van relevante voorbeelden uit het buitenland

- Organisatie van een eerste valorisatieworkshop over modelontwikkeling met kernspelers
- Selectie van relevante cases voor de ‘empirische’ modelbouw
- Verfijnd model op basis van de bevindingen van case 1
- Rapport over case 1 inclusief de definitieve antwoorden op de vragen over ‘Gezamenlijke gebruikte generieke IT-voorzieningen’
- Organisatie van een tweede valorisatieworkshop over modelontwikkeling met kernspelers

## Planning

### Tijdplanning Mapping (2016-2017)

Activiteiten	2016			2017											
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
- Projectmanagement	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
- Literatuurstudies															
- Interviews				■	■	■	■	■	■	■	■				
- Survey															
- Analyse												■	■		
- Rapportage														■	■
- Valorisatie															■

### Tijdplanning Modelontwikkeling (2016-2017)

Activiteiten	2016			2017											
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
- Projectmanagement	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
- Voorbeelden Buitenland															
- Theoretisch modelbouw				■	■	■	■								
- Rapportage															
- Eerste draftversie*															
- Valorisatie															
- Eerste draftversie															
- Selectie van relevante cases															
- Empirisch modelbouw Case 1							■	■	■	■	■	■	■	■	■
- Rapportage Case 1*														■	■
- Valorisatie case 1															■

\* Inclusief de antwoorden op de vragen betreffende ‘Gezamenlijke gebruikte generieke IT-voorzieningen’

## Samenstelling begeleidingsgroep

- Hans Arents, senior adviseur digitale overheid
- Marijke Verhavert, afdelingshoofd Afdeling informatiebeleid
- Kris Snijkers, adjunct-kabinetschef Kabinet van Liesbeth Homans
- Simon Vander Elst, adviseur ICT en e-government Kabinet van Liesbeth Homans

### 5.3. Onderzoekslijn 3: Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid

#### 5.3.1. Financiële verantwoordelijkheid

- Acroniem: O3.1.1
- Coördinator ABB: Rudi Hellebosch
- Coördinatoren SBV: Johan Christiaens en Geert Bouckaert

#### Situering en probleemstelling

Gedurende het werkjaar 2016 – 2017 wordt prioriteit gegeven aan de financiële consolidatie bij lokale besturen. De centrale onderzoeksvraag die zich stelt is aan welke geconsolideerde financiële informatie er bij de beleidsverantwoordelijken (raden) van lokale besturen behoefte is om een antwoord te bieden op het vastgestelde fenomeen van satellietisering. Door de oprichting van aparte entiteiten om bepaalde activiteiten van lokaal belang in onder te brengen (om diverse redenen) nemen niet alleen de beheersmogelijkheden vanuit de raden af, maar ontbreekt het bepaalde besturen vaak ook aan een totaalbeeld omtrent hun financiële situatie en de financiële (indirecte) risico's die ze lopen in het kader van deze satellietisering. Uit een bevraging van de VVSG blijkt dat een merendeel van de respondenten een consolidatie van bepaalde financiële gegevens ziet zitten en ook in de evaluatie van BBC zijn een aantal elementen terug te vinden die hiermee verband houden zoals:

- > De vraag hoe ontwijkingsgedrag (via bv. vzw's) kan worden vermeden;
- > De nood aan een decreet 'good governance';
- > Er is een vraag naar een holdingmodel met een moederstructuur.

#### Onderzoeksdoelstelling

De centrale onderzoeksvraag wordt vertaald in de volgende vijf beleidsrelevante vragen:

- 1 Aan welke geconsolideerde financiële informatie is er behoefte?
- 2 Hoe ziet de consolidatiekring (perimeter) er uit?
- 3 Hoe kan de te consolideren financiële informatie worden verzameld, welke problemen stellen er zich bij de informatieverzameling en wat zijn mogelijke oplossingen hiervoor?
- 4 Welke scenario's zijn er mogelijk om tot de financiële consolidatie te komen?
- 5 Hoe moet de "governance" van deze financiële consolidatie eruit zien?

#### Vraag 1: Aan welke geconsolideerde financiële informatie is er behoefte?

In de ondernemingswereld wordt consolidatie traditioneel vereenzelvigd met de opmaak van een geconsolideerde jaarrekening van een groep van geaffilieerde entiteiten met het oog op het verwerven van een inzicht in de financiële structuur en situatie van de groep. Gebaseerd op het "user need conceptual framework" zal vooreerst nagegaan worden aan welke geconsolideerde financiële informatie de gebruikers bij de Vlaamse lokale besturen behoefte hebben. Uitgangspunten hierbij zijn:

- > Diegenen die uiteindelijk de beslissingen moeten nemen op basis van deze informatie (de raadsleden) zijn de hoofdgebruikers van deze informatie; en
- > De financiële informatiebehoefte moeten gekoppeld zijn aan bepaalde risico's (financiële risico's, beleidsrisico's, rapporteringsrisico's, ...)

Eens deze financiële informatiebehoefte in kaart zijn gebracht, zal nagaan worden of de opmaak van een samenvattende geconsolideerde jaarrekening hiervoor het meest aangewezen instrument is, dan wel een geconsolideerde jaarrekening m.i.v. de statutaire in aparte kolommen of dat andere consolidatiemethoden mogelijk zijn.

In het kader van deze onderzoeksvragen zullen in het najaar van 2016 enkele belangrijke stakeholders (bv. financieel beheerders, secretarissen, VVSG, Audit Vlaanderen, ABB, bestuurders verzelfstandigde entiteiten, ...) worden bevraagd en zal nagegaan worden welke praktijken reeds bestaan bij besturen (casestudies) om bestaande financiële informatie te aggregeren. Daarnaast zal ook de internationale wetenschappelijk literatuur gescreend worden naar consolidatiepraktijken en – methoden bij (lokale) overheden in andere landen. Dit moet uiteindelijk resulteren in een lijst met kengetallen en ratio's die, voor de verschillende gedetecteerde risico's, informatie verschaffen om deze risico's in kaart te brengen.

### **Vraag 2: Hoe ziet de consolidatiekring (perimeter) er uit?**

Welke entiteiten moeten meegenomen worden in de consolidatie? Bij de afbakening van de consolidatiekring zijn volgende benaderingen mogelijk die binnen de context van dit onderzoek zullen worden onderzocht:

- “Legal entity concept”: hierbij wordt de juridische entiteit als de overheidsinstelling beschouwd;
- “Economic entity concept”: hieronder wordt de overheidsinstelling verstaan plus gelieerde organisaties voor zover er een economische samenwerking bestaat door bv. complementaire activiteiten of transfer van middelen;
- “Ownership and control concept”: hieronder wordt de overheidsinstelling verstaan plus verbonden, gecontroleerde organisaties (= organisaties die financieel of qua eigendom afhangen van de overheidsinstelling);
- “Political accountability concept”: hieronder wordt de overheidsinstelling begrepen plus alle andere activiteiten, instellingen waarvoor het beleidsorgaan van die overheidsinstelling verantwoordelijkheid draagt.

Enmaal de keuze voor het best passende concept gemaakt en afgetoetst is, zal deze keuze in het voorjaar van 2017 verder geoperationaliseerd worden (o.a. bepalen van de criteria om het concept meetbaar te maken) om zodoende te komen tot een duidelijke afbakening van de consolidatieperimeter.

Voor de uitwerking van deze onderzoeksvraag zal voornamelijk in de (inter)nationale literatuur en wetgeving (o.a. Europese Systeem voor Nationale Rekeningen, vennootschaps- en vzw-wetgeving) en bij standaardzitters (IPSASB, IASB, GASB, ...) gezocht worden naar bestaande benaderingen om de consolidatiekring bij lokale besturen te bepalen en de criteria op basis waarvan deze consolidatiekring wordt bepaald.

### **Vraag 3: Hoe kan de te consolideren financiële informatie worden verzameld, welke problemen stellen er zich bij de informatieverzameling en wat zijn mogelijke oplossingen hiervoor?**

Bij consolidatie gaat het er uiteindelijk om dat gegevens van verschillende entiteiten worden samengevoegd waarbij onderlinge verhoudingen tussen bepaalde tot de consolidatiekring behorende entiteiten worden geëlimineerd. In tegenstelling tot de profitsector, wordt de non-profit en overheidssector in België gekenmerkt door een veelheid aan boekhoudkundige referentiekaders en registratiesystemen. Zo verschilt de boekhoudregelgeving van gemeenten (BBC) van dat van gemeentelijke vzw's, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, politiezones, ...

Rekening houdend met de nodige informatie (vraag 1) zal nagegaan worden in welke mate de verschillende registratiesystemen van de entiteiten uit de consolidatiekring (vraag 2) de benodigde informatie kunnen aanleveren (bv. intragroepstransacties), welke eventuele problemen er zich stellen in dit verband en hoe hieraan eventueel tegemoet kan worden gekomen. Dit zal

gebeuren aan de hand van diverse gespreken met financieel verantwoordelijken van deze diverse entiteiten.

Daarnaast zal ook dieper ingegaan worden op eventuele inhoudelijke verschillen in de geregistreerde informatie (bv. omwille van afwijkende waarderingsregels), hun invloed op de benodigde informatie en de manier waarop deze verschillen eventueel kunnen uitgevlakt worden. Tot slot zal ook aandacht gaan naar een aantal mogelijke andere consolidatieproblemen die zich stellen en eventuele oplossingen hiervoor (bv. hoe bepaalt men het aandeel van een lokaal bestuur in de schuld van een gelieerde entiteit zonder aandeelhoudersstructuur en waar ook andere entiteiten in participeren?).

#### **Vraag 4: Welke scenario's zijn er mogelijk om tot de financiële consolidatie te komen?**

Voortbouwend op de resultaten van de gestelde vragen, zullen in dit luik een aantal mogelijke scenario's worden uitgewerkt om tot de financiële consolidatie te komen.

#### **Vraag 5: Hoe moet de "governance" en rapportering van deze financiële consolidatie eruit zien?**

Om het consolidatieproces verder te verankeren in de werking van de verschillende organisaties die in de consolidatie betrokken zijn, is een goede "governance" van het consolidatieproces (incl. de rapportering) noodzakelijk. Hierbij zullen o.a. volgende aspecten aan bod moeten komen:

- > Taken en verantwoordelijkheden van de verschillende organisaties en personen die betrokken zijn bij de financiële consolidatie;
- > Timing;
- > Controle op de geconsolideerde informatie; en
- > Publicatie van de geconsolideerde informatie.

Voor de uitwerking van deze vraag zullen opnieuw een aantal belangrijke stakeholders (zie vraag 1) worden bevraagd en zal ook bij de bestudeerde cases gekeken worden naar de manier waarop de "governance" reeds uitgebouwd werd. Uiteindelijk zullen een aantal voorstellen gedaan worden om aan deze "governance" gestalte te geven. Een aantal aspecten hiervan noodzaken misschien een wettelijke verankering, terwijl andere deel zouden moeten uitmaken van de organisatiebeheersing van de individuele organisaties.

#### **Onderzoeksmethoden**

Zie punt hierboven.

#### **Output**

Op de stuurgroepvergadering van september/oktober 2017 zal een eerste draft van het eindrapport worden afgeleverd. Op basis van de opmerkingen van de stuurgroepleden zal dit rapport verder gefinaliseerd worden tegen het einde van het eerste werkingsjaar waarna in samenwerking met het ABB kan gedacht worden aan de organisatie van een seminarie om de resultaten van het onderzoek toe te lichten.

#### **Planning**

Naast het permanent overleg dat gedurende het onderzoek zal onderhouden worden met het ABB, worden volgende formele overlegmomenten ingepland waarop een overzicht zal worden gegeven van de gestelde onderzoeksactiviteiten, de eventuele resultaten hiervan en waarop de verdere planning zal worden toegelicht.

- Tweede helft van december 2016



- Eind maart/begin april 2017
- Eind september/begin oktober 2017

**Samenstelling begeleidingsgroep**

ABB/SBV

## 5.3.2. Financiële verhoudingen

- Acroniem: O3.1.2
- Coördinator ABB: Ann De Saedeleer
- Coördinator SBV: Wouter Van Dooren

### 5.3.2.1. De impact van financieringsstromen op lokale beleidsregie

#### Situering en probleemstelling

In heel wat beleidsdomeinen voeren de lokale besturen de lokale regie. Regie betekent dat het lokale bestuur de beleidsdoelstellingen bepaalt en de lokale beleidsnetwerken aanstuurt. Het lokale 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, edm. Deze lokale, niet gemeentelijke actoren worden geconfronteerd met diverse doelstellingen en regelingen van zowel het lokale en het Vlaamse of federale niveau. Deze diverse doelstellingen en regelingen kunnen dan ook conflicterend zijn. Dit project onderzoekt in welke mate doelincongruentie in financieringsstromen een impact heeft op lokale regie en hoe we lokale regie kunnen versterken (indien politiek gewenst).

Er is al wel wat onderzoek naar lokale beleidsnetwerken in Vlaanderen. We doen dit onderzoek niet over, maar gebruiken het om het concept lokale regie te definiëren. Wat deze studie echter uniek maakt, is de focus op de financieringsstructuren. De sectorale financieringsvoorwaarden voor centrale actoren die lokaal actief zijn, hebben mogelijk een andere beleidslogica dan wat het lokale bestuur voorstaat. Dit onderzoek bestudeert het coördinatievraagstuk dat ontstaat wanneer centrale financieringsstromen en lokale beleidsregie met elkaar moeten worden afgestemd. We bestuderen dus de impact van sectorale financieringsstromen op de regie van het lokale bestuur.

#### Onderzoeksdoelstelling

We willen voorstellen doen om de lokale regiefunctie van het lokale bestuur te versterken, indien de politiek dit wenst. We willen zo de politieke keuze ook scherper krijgen. Het is immers niet noodzakelijk zo dat sectorale financieringsvoorwaarden onzinnig of ongewenst zijn. Dit is een politieke afweging. Als men echter kiest voor lokale regie, moeten de lokale besturen de instrumenten hebben om dit te kunnen realiseren. Het is trouwens niet zo dat alle problemen van lokale regie noodzakelijk terug te brengen zijn tot doelincongruentie. Door een gebrek aan coördinatie kunnen problemen ontstaan in bijvoorbeeld de inhoud en de timing van de rapportering zonder dat de doelstellingen van het centrale en het lokale niveau tegenstrijdig zijn. We willen dus komen tot beleidsaanbevelingen om financieringsstromen naar lokale besturen en actoren op mekaar af te stemmen om de lokale regiefunctie (en dus de lokale beleidsautonomie) te versterken.

#### Onderzoeksmethoden

Ten eerste willen we in dit onderzoek het probleem scherper definiëren. We doen dit door het bestaande studiewerk in beleidssectoren kritisch onder de loep te nemen. Zo is er alvast relevant studiewerk over de rol van het lokale bestuur in het woonbeleid, het arbeidsmarktbeleid en het welzijnsbeleid.

Vervolgens ontwikkelen we een conceptueel kader om lokale regie en de financieringsstromen te analyseren. Gebaseerd op de coördinatie- en netwerkliteratuur en literatuur over

beleidsinstrumenten definiëren we lokale regie, brengen we de instrumenten van lokale regie in kaart, en tekenen we een analyseschema voor financiering en subsidiering uit. We doen een pilootstudie in een klein bestuur om dit kader scherp te krijgen en de onderzoekbaarheid en tijdsinvestering in te schatten.

Het empirische luik zal vervolgens bestaan uit case studies. We vertrekken van een doelstelling van een lokaal bestuur zoals geformuleerd in het meerjarenplan van de gemeente. Vervolgens gaan we in de gemeente na wie betrokken is bij de uitvoering van deze doelstelling. We zullen hiertoe een netwerkanalyse doen, waarbij zowel actoren van het lokale bestuur als centrale actoren met lokale inbedding in beeld moeten komen. Ook brengen we in kaart welke instrumenten van lokale regie het lokale bestuur hanteert. Vervolgens gaan we na hoe dit netwerk gefinancierd wordt. We proberen de financiële proporties in kaart te brengen. Tot slot analyseren we mogelijke conflicten door doelincongruentie of gebrek aan coördinatie van financieringsstromen.

Momenteel is de tijdsinvestering voor de cases moeilijk in te schatten. Een aantal parameters kunnen maken dat de workload zwaarder of lichter is. Hoe breed moeten we de lokale netwerken uittekenen (grotere netwerken leiden tot meer onderzoek)? Hoe vlot vinden we de financiële data (allicht ook afhankelijk van de sectorale medewerking)? Hoeveel lokale interviews moeten we doen om vat te krijgen op incongruenties? We moeten het empirisch instrumentarium dus nog uittekenen. Daarom is het moeilijk om op dit moment het aantal cases te bepalen. We zouden als minimum drie grondige cases willen doen, in een klein, middelgroot en groot bestuur. Dit is nu zo ingepland. Er is ook sectorale variatie. Ook daar zouden diverse cases nuttig zijn, maar de tijd moet dit toelaten. Het minimum zou zijn dat we binnen elke gemeente, doelstellingen uit twee sectoren onderzoeken. Het voorstel is om samen met de begeleidingsgroep na de pilootstudie te bepalen of er meer cases mogelijk zijn en welke trade-offs in termen van diepgang van de case analyse deze verbreding met zich mee zou brengen.

Kleine gemeente	Sector A	Sector B
Middelgrote gemeente	Sector A	Sector B
Grote gemeente	Sector A	Sector B

We plannen na de dieptecases een cross-case analyse, waardoor we lessen kunnen trekken over de cases heen. We willen niet enkel de inhoud kritisch analyseren, maar ook de case methode. Dit is belangrijk met het oog op de volgende stap. We zouden immers het aantal cases willen verhogen om de externe validiteit van het onderzoek te versterken. Gaat hetgeen we vinden in de dieptecases ook op voor een bredere set aan gemeenten? Hoe we dit concreet gaan onderzoeken, is momenteel nog niet duidelijk. Op basis van de interviews en documenten moeten we de onderzoeksmethodologie nog bepalen.

### **Output**

De output voor 2017 is een probleemstelling en caserapporten voor het kleine en middelgrote bestuur. Zo kunnen we in 2017 al een eerste, empirisch onderbouwde probleemstelling bediscussiëren. Samen met de begeleidingsgroep spreken we af hoe we de concrete valorisatie het best aanpakken. We kunnen denken aan seminars, presentaties, en korte valorisatienota's. Deze vormen laten toe om flexibeler te valoriseren (eventueel ook op basis van een eerste case studie of zelfs de literatuur) en mogelijk ook een grotere impact te hebben.

Op het einde van het project (2019) komen we tot goed onderbouwde en gevalideerde beleidsaanbevelingen die het Vlaamse beleid toelaten om financieringsstromen naar lokale actoren kritisch onder de loep te nemen en te versterken. De eerste case-ronde en de cross case analyse zal resultaten opleveren voor twee beleidssectoren. Op basis van deze resultaten

ontwikkelen we een eerste set beleidsaanbevelingen, maar ook een methodologie om de resultaten en beleidsaanbevelingen in meer beleidssectoren te toetsen. Deze verbreding van het aantal cases moet de validiteit van de analyse en het draagvlak voor de beleidsvoorstellen versterken.

We rapporteren daarnaast het wetenschappelijk onderzoekswerk in wetenschappelijke Engelstalige en Nederlandstalige tijdschriften (bijvoorbeeld het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement).

### **Planning**

De planning per kwartaal voor dit project (jaar/kwartaal).

- 16/4: Probleemstelling en sectorale literatuur
- 17/1: pro memorie LOKFIN - FDS
- 17/2: ontwikkeling onderzoeksinstrumentarium en pilootstudie
- 17/3: Case 1: klein bestuur
- 17/4: Case 2: middelgroot bestuur
- 18/1: Case 3: groot bestuur
- 18/2: Cross case analyse
- 18/3: pro memorie LOKFIN-FDS
- 18/4-19/2: verbreding van het aantal cases
- 19/3: Beleidsaanbevelingen
- 

### **Samenstelling begeleidingsgroep**

ABB/SBV

#### 5.3.2.2. De impact van de verfondsing van sectorale financiering op lokale beleidsdynamiek

### **Situering en probleemstelling**

Het planlastdecreet integreerde sectorale subsidies in het gemeentefonds. De verfondsing van doelsubsidies is een goede empirische context om de impact van financieringsmodellen op lokaal beleid te onderzoeken. Momenteel is er enerzijds de vrees van sectoren dat de verfondsing zou leiden tot het verwateren van de aandacht van lokale besturen voor de sectorale doeleinden. Ook is er de vrees dat vernieuwing en innovatie zullen verdwijnen wanneer ook de sectorale sturingsimpulsen zouden verdwijnen. Tegenover de sectorale claims staat de visie van de sector binnenland (en de lokale besturen) dat meer autonomie zal leiden tot meer lokaal maatwerk en minder administratieve last. De verfondsing laat nu toe om dit debat te objectiveren met onderzoek.

### **Onderzoeksdoelstelling**

We willen met dit onderzoek bewijs leveren voor de impact van financiering door subsidies of door fondsen. Heeft de verfondsing van sectorale subsidies geleid tot een ander beleid op het lokale niveau. Zijn middelen verschoven naar andere beleidsdomeinen? Doen lokale besturen andere dingen of bouwen ze voort op routines? Is het lokale beleid innovatiever of net niet? Komen er middelen vrij die voorheen aan rapportering werden besteed? Zo ja, hoe worden die aangewend? Het antwoord op deze vragen kan zo het toekomstige financieringsbeleid mee onderbouwen.

### **Onderzoeksmethoden**

We plannen zowel case onderzoek als longitudinaal onderzoek. Voor het longitudinaal onderzoek zoeken we naar een meetmodel dat we drie maal kunnen hernemen. Het zou in de eerste plaats gebaseerd zijn op financiële data en toepasbaar zijn op de 308 gemeenten. Zo brengen we wel financiële verschuivingen in kaart, maar niet de dieperliggende mechanismen. We proberen deze meting in tweede instantie ook aan te vullen met surveygegevens. We moeten dan vooral proberen om te gaan met het probleem van lage respons rates op surveys bij lokale besturen. Voor de case studies ontwikkelen we een interviewprotocol dat bij een gestandaardiseerde set lokale respondenten kan afgenomen worden. Het aantal cases zou zo hoger kunnen zijn.

We vermoeden dat de impact van verfondsing zich maar ten volle zal laten voelen in de volgende lokale legislatuur. Heel wat plannen en lokale afspraken zijn gemaakt voordat het planlastdecreet volledig in werking is getreden. Daarom plannen we de hoofdmoot van dit onderzoek in tegen het einde van het SBV.

### **Output**

We rapporteren het wetenschappelijk onderzoekswerk in wetenschappelijke Engelstalige en Nederlandstalige tijdschriften (bijvoorbeeld het Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement). Samen met de begeleidingsgroep spreken we af hoe we de valorisatie in Vlaanderen het best aanpakken. We kunnen denken aan seminaries, presentaties, en korte valorisatienota's. Deze vormen laten toe om flexibeler te valoriseren (eventueel ook op basis van een eerste case studie of zelfs de literatuur) en mogelijk ook een grotere impact te hebben.

### **Planning**

De planning per kwartaal voor dit project (jaar/kwartaal).

- 16/4: pro memorie – LOKFIN-REG
- 17/1: ontwikkelen en toepassen van meetmodel op financiële gegevens
- 17/2 – 18/2: pro memorie – LOKFIN-REG
- 18/3: toepassen financieel meetmodel en aanvullen met survey
- 18/4 – 19/3: pro memorie – LOKFIN-REG
- 19/4: ontwikkelen interviewprotocol
- 20/1: toepassen financieel meetmodel en aanvullen met survey
- 20/2– 20/3: cases, analyse
- 20/4: samenvattende publicatie en studiedag over een vernieuwde lokale financiering

### **Samenstelling begeleidingsgroep**

ABB/SBV

### 5.3.3. Ambtelijke capaciteit

- Acroniem: O3.2
- Coördinator ABB: Maureen Landtsheere
- Coördinatoren SBV: Joris Voets en Annie Hondeghem

#### Situering en probleemstelling

Het Steunpunt moet nagaan in welke mate de lokale besturen omgaan met de geboden beleidsvrijheid en in welke mate het bestuurlijk kader hen in staat stelt om hiermee om te gaan. Een onderdeel van het onderzoek betreft de ambtelijke capaciteit en meer in het bijzonder de wijze waarop het bestuur zich organiseert om de optimale verhouding tussen capaciteit en opdracht van lokale besturen te vinden.

Ambtelijke capaciteit is immers een wezenlijke component van bestuurskracht, bestaande uit een aantal capaciteitsdimensies of -types. De twee grote assen zijn het onderscheid tussen beleid en beheer enerzijds, en tussen interne en externe focus anderzijds. Deze zijn niet wederzijds exclusief en kunnen samen voorkomen als we vanuit bepaalde ontwikkelingen of beleidsambities vertrekken (zie verder). Het conceptueel kader (zie tabel 1) vormt de inhoudelijke drager voor het onderzoek gedurende de volledige SBV-periode waarop in overleg met de opdrachtgever specifieke vragen geënt worden in de jaarplannen.

	<b>INTERNE CAPACITEIT</b> - Verandering & innovatie (zie 3.) - Interne ambtelijke samenwerking (zie 4.a.) - Politiek-ambtelijke samenwerking (zie 4.b.)	<b>EXTERNE CAPACITEIT</b> Samenwerking met: - Private (profit & non-profit) actoren (incl. burgers) binnen de gemeente (zie 4.c.) - Andere publieke actoren buiten de gemeente (zie 4.d.)
<b>BELEIDS-CAPACITEIT</b> (zie 1.)	Voorbeeldvragen: - Hoe draagt projectwerking in gemeenten bij tot een versterking van de beleidscapaciteit en onder welke voorwaarden?	Voorbeeldvragen: - In welke mate werken gemeenten momenteel al aan vernieuwende manieren om beleid vorm te geven in samenspel met relevante actoren?
<b>BEHEERS-CAPACITEIT</b> (zie 2.)	Voorbeeldvragen: - Welke beheerscapaciteit is intern al gecreëerd door een versterkte ambtelijke samenwerking gemeente-ocmw? - In hoeverre leidt een sterkere interne organisatiebeheersing tot een grotere veranderings- en innovatiecapaciteit?	Voorbeeldvragen: - Welke externe capaciteit wordt momenteel ingezet met het oog op een betere dienstverlening?

Tabel 1: Conceptueel kader voor ambtelijke capaciteit

1. Beleidscapaciteit of het vermogen om beleidsvoorbereidend en –ondersteunend te werken ten behoeve van politieke beslissingen die het lokale bestuur intern betreffen en als speler in het ruimere maatschappelijke veld. Dit houdt in dat uitdagingen, kansen en bedreigingen voor het lokale bestuur onderbouwd in beeld kunnen worden gebracht en voorzien van mogelijke oplossingsscenario's die reiken van het strategische tot het meest operationele niveau. Concreet gaat het hier bijvoorbeeld om de omgevingsanalyse die lokale besturen moeten opmaken als onderdeel van/opstap naar het strategisch meerjarenplan. Hiervan weten we al op basis van onder meer de visitaties van landelijke gemeenten (VLM) en de zelfevaluatie-oefeningen omtrent bestuurskracht (ABB) waarbij we betrokken zijn, dat dit geen evidentie is en gemeenten zelf zoeken naar capaciteit. Centraal

daarbij staat relevante en betrouwbare informatie om beleidsbeslissingen te nemen, uit te voeren, te monitoren en te evalueren en het beheersen van methoden en technieken tot 'evidence-based' werken zoals scenario-ontwikkeling, multi-criteria-analyse en het inrichten van burgergroepen. Beleidscapaciteit omvat ook de capaciteit om responsief te zijn naar (veranderende) behoeften in de samenleving, (pro)actief te zijn t.o.v. nieuwe uitdagingen die zich ook (of soms zelfs in de eerste plaats) op lokaal niveau stellen (bv. migratie, veroudering, klimaat, mobiliteit, ...). Dit vergt ook veranderings- en innovatiecapaciteit (zie hieronder).

2. Beheerscapaciteit of het vermogen om het vermogen om de dienstverlening naar de burgers en bedrijven in de gemeente optimaal (efficiënt, effectief, klantvriendelijk, enz.) te organiseren. Het gaat dan o.m. om gebruikte dienstverleningsmodel, fysieke en digitale inrichting van kanalen, de competenties van front-, mid- en back-office, enz., alsook interne managementprocessen optimaal te ontwikkelen en te gebruiken. Daarbij gaat het o.m. over het beschikken, ontwikkelen en gebruiken van procedures voor bv. interne communicatie, risicobeheersing, ICT-tools, enz. Onder beheerscapaciteit vatten we dus een rist componenten die ook gevat worden in de leidraad 'interne organisatiebeheersing' van Audit Vlaanderen. Onder deze vlag kan dus o.m. financiële (management-)capaciteit, ICT-capaciteit en HR-capaciteit onderscheiden worden.
3. Veranderings- en innovatiecapaciteit of het vermogen van de gemeentelijke organisatie om de eigen werking te vernieuwen, bij te sturen, enz. Een moderne overheidsorganisatie is immers voortdurend in beweging, waarbij het zelf actief kunnen creëren en sturen van veranderingsprocessen cruciaal is. De voorbereiding en uitvoering van veranderingstrajecten vergt dan ook een 'aparte' of beter specifieke capaciteit. Hier is het onder meer belangrijk om na te gaan welke strategieën gemeentelijke organisaties nu gebruiken, met hun huidige capaciteit, om veranderingen door te voeren. In dat opzicht zeker een afzonderlijke vermelding en dimensie waard. Deze capaciteit heeft een duidelijk link met beheerscapaciteit want gaat ook om organisatiebeheersing (diagnose, bijsturing, verandering).
4. Samenwerkingscapaciteit of het vermogen om intern over bv. diensten heen of extern in samenspel met andere actoren beleid te maken en te realiseren en in een goede dienstverlening te voorzien. Hierbij dient samenwerking ruim geïnterpreteerd te worden: van samenwerking in de vorm van minimale gegevensuitwisseling tot maximale integratie door fusies van diensten of gemeenten:

INTERN:

- a. Interne ambtelijke samenwerkingscapaciteit of het vermogen om de klassieke verticale en sectorale patronen te doorbreken en meer geïntegreerd te werken, bijvoorbeeld om complexe lokale dienstverleningsvraagstukken op te nemen (zoals ouderenzorg) of om bepaalde projecten (bv. nieuw dienstverleningsmodel, nieuwe infrastructuur) aan te sturen en te realiseren. Bij interne samenwerkingscapaciteit gaat het echter evenzeer om het samenspel tussen gemeente en ocmw of de gemeentelijke kern en de satellieten (zoals autonome gemeentebedrijven).
- b. Interne politiek-ambtelijke samenwerkingscapaciteit of het vermogen om op een constructieve en pro-actieve wijze samen te werken met politici (en vice versa), waarbij de rollen tussen beide complementair zijn en waarbij van ambtenaren meer dan een uitvoerende rol verwacht wordt.

EXTERN:

- c. externe samenwerking binnen de gemeentegrenzen met alle relevante actoren - burgers, buurten, raden, verenigingen, bedrijven, enz. waarbij zowel beleid (zie ook beleidscapaciteit) als diensten (zie ook beheerscapaciteit) in coproductie of cocreatie tot stand komen, bv. lokale veiligheid, onderhoud publiek domein, ...
- d. externe samenwerking buiten gemeentegrenzen met relevante andere publieke als private actoren – Vlaamse diensten, agentschappen, belangenorganisaties, andere gemeenten, enz. om bv. openbaar vervoer beter te organiseren, lokale en regionale woondynamieken af te stemmen, ...

In de uitwerking hiervan wordt expliciet de schaaldimensie meegenomen: in hoeverre stellen we gelijkenissen en verschillen vast tussen kleine, middelgrote en grote besturen? De vraag in hoeverre we een relatie tussen schaal en capaciteit kunnen vaststellen nemen we dan ook steeds mee. Omdat we uit eerder onderzoek weten dat ambtelijke capaciteit samenhangt met diverse elementen, zoals bijvoorbeeld politiek en ambtelijk leiderschap, hebben we echter ook aandacht voor andere factoren dan schaal.

Onderzoeksdoelstelling

- > Vlaamse beleid tot dusver en wat kan het Vlaamse beleid hier nog meer/anders doen? Het Vlaamse perspectief valt daarbij uiteen in twee luiken, namelijk (A) vragen die in de enge zin gekoppeld zijn aan binnenlands bestuur als bevoegdheid, en (B) vragen die in de bredere zin gekoppeld zijn aan andere geledingen en bevoegdheden van de Vlaamse overheid.
- > Vanuit lokaal perspectief: Welke maatregelen en initiatieven nemen gemeenten zelf met het oog ambtelijke capaciteitsversterking en wat kunnen ze zelf autonoom op dit vlak nog verbeteren?

Deze hoofdvragen vergen, zoals afgesproken in het overleg met kabinet en administratie, verdere verfijning en bespreking. Ze overstijgen dus de periode tot 31/12/2017, maar vormen wel de basis voor de concretisering van de prioriteiten in die periode. Hieronder geven we enkele voorbeelden van mogelijke concretisering, waarvoor echter nog afgesproken moet worden wat al kan gebeuren in de periode tot 31/12/2017 en wat in de periodes nadien volgt.

Vlaamse perspectief

Vanuit perspectief binnenlands bestuur:

Welke effecten worden tot dusver ervaren van beleidsmaatregelen op het vlak van binnenlands bestuur? Bijvoorbeeld:

- > Rechtspositieregeling:
  - In hoeverre wordt de invoering van de rechtspositieregeling (RR) als capaciteitsversterkend ervaren en op welke dimensies (beleid, beheer, intern, extern)? In hoeverre wordt de RR ervaren als een stimulans voor een sterker HR-beleid?
- > Mogelijkheid tot integratie decretale graden (1 secretaris & financieel beheerder) voor gemeente en OCMW:
  - Waarom hebben besturen wel of niet ervoor geopteerd om te integreren?
  - Welke impact heeft dit gehad op het gemeentelijke management en het functioneren van het managementteam?



- Voor de gemeenten die tot integratie overgingen: In welke mate is de vrijgekomen financiële ruimte geherinvesteerd in personeelscapaciteit?
- > Leidraad interne organisatiebeheersing & externe audit:
  - In hoeverre gebruiken gemeenten de leidraad op het terrein?
  - Welk effect ervaart men in de gemeenten van het gebruiken en implementeren van de leidraad op de ambtelijke capaciteit (bv. versterking op beheer, of ook op beleid, samenwerking, ...)? Welke drempels duiken op bij de toepassing?
  - In hoeverre zijn verschillen tussen gemeenten qua gebruik en effecten te verklaren door schaal- of andere factoren?
  - Voor gemeenten die reeds een externe audit kregen:
    - ▶ Wat is er gebeurd met de aanbevelingen?
    - ▶ In hoeverre heeft het eindresultaat (= het rapport) dan wel het proces (= proces van doorlichting) zelf bepaalde effecten?
- > Versterkte samenwerking gemeente-OCMW:
  - Welke effecten op de ambtelijke capaciteit worden tot dusver ervaren van de versterkte samenwerking gemeente-OCMW? Op welke types capaciteit en op welke inhoudelijke domeinen (bv. verhoogde IT-capaciteit, versterkte HR-capaciteit, ...)?
  - In welke mate worden vrijgekomen middelen door de versterkte samenwerking geherinvesteerd in ambtelijke capaciteit?
- > Gebruik van mogelijkheden tot verzelfstandiging en intergemeentelijke samenwerking (IGS):
  - Welke effecten van verzelfstandiging en IGS worden tot dusver ervaren op de ambtelijke capaciteit?
    - ▶ In hoeverre beschikken gemeenten via verzelfstandiging (bv. in AGB) of IGS over specifieke expertise en kennis die voordien niet of minder sterk aanwezig was?
    - ▶ In welke mate leidt de mogelijkheid tot verzelfstandiging of IGS tot een verschuiving van bepaalde types ambtelijke capaciteit van de kern naar de verzelfstandigde entiteiten of het IGS-verband (bv. kennis omtrent overheidsopdrachten)?
    - ▶ In hoeverre beschikken gemeenten over voldoende capaciteit om de verzelfstandigde entiteiten en IGS te sturen?

#### Vanuit perspectief van Vlaams sectoraal beleid:

Welke impact hebben Vlaamse sectorale beleidsmaatregelen op de vereiste lokale ambtelijke capaciteit (bv. voor ruimtelijke ordening) en hoe verhoudt zich dat tot de maatregelen genomen vanuit binnenlands bestuur?

#### Lokaal perspectief

- > Welke maatregelen nemen de gemeenten autonoom (dwz los van bovenlokale prikkels) om hun ambtelijke capaciteit te versterken (bv. nemen gemeenten maatregelen die helpen hun imago als aantrekkelijke werknemer te versterken – zowel naar het behouden van werknemers als het aantrekken van nieuwe werknemers - en kan dit de ambtelijke capaciteit helpen versterken?)?
- > Welke strategieën kunnen gemeenten autonoom en onderling verder ontwikkelen om hun capaciteit te verhogen (bv. ervaringsuitwisseling en intervisie, zoals overlegplatformen tussen secretarissen, maatschappelijk werkers ...)?
- > Welke gemeenten ervaren welke problemen op het vlak van rekrutering en retentie voor welke functies (bv. stedenbouwkundig ambtenaar, hoofdingenieur, ...)? Hoe verklaren we de gelijkenissen en verschillen tussen gemeenten?

- > In welke mate doen lokale besturen een beroep op extern advies (bv. consultants) en voor welke concrete vragen?

Naast het verder concretiseren van aandachtspunten in het project inzake condities en voorwaarden voor ambtelijke capaciteitsversterking vanuit Vlaams perspectief (binnenlands bestuur en sectoraal beleid) en vanuit lokaal perspectief, is een belangrijke onderliggende vraag deze naar verschillen tussen gemeenten naar genomen maatregelen en ervaren effecten, en de factoren die deze beïnvloeden. Zoals eerder aangegeven denken we daarbij in het bijzonder aan de schaalproblematiek (zijn er verschillen te bemerken tussen kleine, middelgrote, grote gemeenten?), maar ook andere factoren (bv. politiek en ambtelijk leiderschap) kunnen in beeld komen.

De bovenstaande set van vragen vormt de basis voor een verdere verfijning en programmering van dit project; deze vragen zullen dus niet allemaal in het eerste periode tot 31/12/2017 in al hun aspecten behandeld kunnen worden. Het is wel de bedoeling om in dat eerste anderhalf jaar al foto's te kunnen maken van huidige praktijken en werk te maken van eerste analyses, waarbij gericht ook al aanbevelingen kunnen geformuleerd worden naar het Vlaamse beleid (zie 3.4.). Op korte termijn wordt hierover een nieuw overleg met kabinet en administratie georganiseerd.

### Onderzoeksmethoden

Het onderzoek maakt gebruik van verschillende onderzoeksmethoden. Enkele mogelijkheden zijn:

- > Hergebruik van bestaande, secundaire data (bv. lokale statistieken over RR, integratie decretale graden)
- > Verzamelen primaire data via:
  - Gericht survey-onderzoek (bv. secretarissen bevragen over effecten integratie decretale graden en argumenten pro en contra de keuze voor integratie)
  - Interviews (bv. met ABB ter inventarisatie van capaciteitsversterkende maatregelen)
  - Groepsinterviews & focusgroepen (bv. met Audit Vlaanderen en groepen geauditeerde gemeenten over effecten van externe audit)
  - Documentanalyse (bv. inventarisatie van sectorale beleidsinitiatieven die capaciteitsversterkend kunnen werken)

### Output

Het onderzoek resulteert in volgende outputs:

- > Verfijnd plan van aanpak: obv. verdere bespreking met begeleidingsgroep verdere concretisering en prioritisering vragen en methoden
- > Deelrapporten: wat leren we bv. uit bevraging van en interviews met gemeenten over hun omgang met specifieke maatregelen?
- > Aanbevelingsnota: ophijsting beleidsaanbevelingen die voortvloeien uit de eerste verkenning en analyse mbt selectie hogervermelde vragen (bv. hoe kan de Vlaamse overheid het gebruik en de impact van de leidraad interne organisatiebeheersing verhogen?)
- > Workshops (voor ABB & kabinet over resultaten en aanbevelingen; voor gemeenten om interessante praktijken uit te wisselen)
- > Bundeling leerrijke praktijken (welke gemeentelijke praktijken bieden inspiratie voor andere besturen)

### Planning

tot 31/12/2016:

- > vraagverscherping en case-selectie in overleg met opdrachtgever en met betrokkenheid vertegenwoordiging lokale besturen => verfijnd plan van aanpak
- > inventarisatie van relevante secundaire data om al gedeeltelijke foto's mbt ambtelijke capaciteit te maken (bv. foto van Vlaamse beleidsinitiatieven zowel ovv binnenlands bestuur als sectoraal beleid mbt capaciteitsversterkende maatregelen; profielen van gemeenten met reeds geïntegreerde decretale graden)

eerste helft 2017:

- > uitwerken en afnemen survey (waarin meerdere deelvragen gezamenlijk worden bevroegd op het terrein)
- > diepte-verkenning van beperkt aantal gemeenten over hun ambtelijke capaciteit (hun acties, hun inschatting Vlaamse maatregelen, factoren die meespelen, ...) via interviews/focusgroepen

tweede helft 2017:

- > verdere analyse en verdieping obv survey-onderzoek
- > case-study onderzoek in geselecteerde cases om deze in diepte te ontleden (bv. set 'goede' en set 'minder goede' praktijken)
- > workshop met oog op lessen en delen van interessante praktijken

### **Samenstelling begeleidingsgroep**

ABB/SBV, uit te breiden met vertegenwoordiging lokale besturen (VVSG)

### 5.3.4. Bestuurlijke arrangementen voor bovenlokale samenwerking

- Acroniem: O3.3
- Coördinator ABB: Hannes Anaf
- Coördinatoren SBV: Filip De Rynck en Joris Voets

#### Situering en probleemstelling

Deze onderzoekslijn start vanuit de vaststelling dat in steeds toenemende mate maatschappelijke uitdagingen vanuit een stadsregionale bril worden bekeken. In veel Vlaamse beleidsdomeinen worden stadsregio's naar voor geschoven als relevante schaal om complexe problemen aan te pakken (zie onder andere recente ontwikkelingen binnen mobiliteit, zorg, ruimtelijke ordening, sociaal-economisch beleid, ...). Vanuit deze onderzoekslijn worden scenario's 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 onderzocht (vanuit netwerkperspectief, vanuit bestuurlijk/juridisch perspectief, en met aandacht voor financiering en fiscaliteit), zonder voorafnames.

#### Onderzoeksdoelstelling

Verder evaluerend onderzoek op dit niveau is niet meer noodzakelijk (er is reeds veel materiaal voorhanden). De focus voor deze onderzoekslijn ligt dus op innovatief onderzoek. Volgende deelthema's zijn verder te onderzoeken (niet-limitatief):

- > (Stads)regionale doorzettingsmacht en verevening: welke bestuurlijke, fiscale en financiële mechanismen kunnen worden opgezet om de grenzen van de huidige vrijwilligheid te overstijgen en tot reële slagkracht te komen op (stads)regionaal niveau?
- > Relatie (stads)regionaal en intermediair niveau: welke invloed heeft het versterken van het (stads)regionale niveau op de organisatie en taakstelling van de provincies?
- > Grenzen van het (stads)regionaal niveau: welke aanbevelingen kunnen worden getrokken uit het opleggen van (stads)regionale samenwerkingsverbanden (in binnen- en buitenland) en de toewijzing van taken hieraan?

#### Onderzoeksmethoden

Innovatief onderzoek, case-studies, scenario-ontwikkeling.

#### Output

##### **Een probleemstellende nota**

Er is geen nood meer aan een uitvoerige literatuuranalyse. In het kader van allerlei projecten en proefschriften kennen we de literatuur. Er is wel nood aan een synthetische nota die de contouren van stadsregionale arrangementen in Vlaanderen / Brussel schetst, binnen de internationale ontwikkelingen en literatuur. De nota moet vooral voor twee vragen schetsen waar en hoe we ons met dit project situeren: (1) wat bedoelen we met stadsregio, naar schaal, vorm en functie? En (2): hoe kunnen stadsregionale arrangementen, in te onderzoeken varianten, een deel van de oplossingsrichting zijn en voor welke relevante maatschappelijke en beleidsmatige vraagstukken? In deze nota verwerken we zoveel mogelijke referenties naar beleidskwesties in Vlaanderen waar een vorm van stadsregionale referentie in de beleidsteksten aanwezig is. De nota moet vooral dienen als voeding voor debatten in stuurgroepen en commissies en voor de buitenwereld duidelijk maken wat de relevantie is van het project en hoe het wordt aangepakt.

### **Een nota van aanpak**

Tegen het eind van 2016 moet het overleg over dit project, met betrokken Vlaamse administraties en kabinetten, met academici en met sleutelfiguren uit stedelijke regio's voor deze eerste fase (ontwikkeling en planning van het project) zijn afgerond en uitmonden in een werknota die voor de volgende drie jaar aangeeft hoe er zal worden gewerkt: fasering, aanpak, methode en planning. Het verderzetten van het overleg hoort uiteraard bij de uit te werken aanpak en methode.

De voorbereiding van deze nota moet het resultaat zijn van drie circuits van overleg die ook meteen moeten worden bekeken als de creatie van een draagvlak voor dit project. Dat zijn dus belangrijke procesmatige en tussentijdse outputs: het gaat om een draagvlak bij betrokken Vlaamse administraties, bij academici en bij sleutelfiguren uit de regio's waaruit we later een selectie maken in functie van de gebieden die we willen gebruiken voor toepassingen en het uittekenen van bestuurlijke alternatieven.

Voor de Vlaamse administraties wordt nauw overlegd met het Agentschap Binnenlands Bestuur en met het kabinet: waar zitten de sleutelfiguren in de verschillende onderdelen van de Vlaamse overheid, die relevant zijn voor dit project? Met administratie en kabinet wordt nog overlegd hoe we deze partners best benaderen en door wie dat best gebeurt. Dat kan uitmonden in een stuurgroep op het niveau van de Vlaamse overheid met de betrokken Vlaamse administraties, voor de hele duur van het project. Die groep wordt eventueel opgestart in de loop van het najaar en maakt integraal deel uit van de nota van aanpak: welke rol speelt deze stuurgroep, frequentie van bijeenkomsten,... Onnodig te zeggen dat we er in het kader van de vernieuwde filosofie van het steunpunt op rekenen dat op het niveau van de Vlaamse regering voldoende mandaat wordt gegeven aan deze groep om te kunnen en mogen functioneren.

Voor de relatie met academici wordt op de eerste plaats gekeken naar de groep academici die samen hebben gewerkt aan het memorandum over de stadsregio in het kader van de mobiliteit en de ruimtelijke ordening, in de schoot van de VRP. Hier zit al veel deskundigheid uit zeer verschillende academische disciplines samen. Met de VRP wordt in de komende tijd overlegd over dit voorstel en over hun betrokkenheid. Het resultaat daarvan komt ook in de werknota terecht. Andere academici, bijvoorbeeld in de sfeer van economie en zorg, worden apart benaderd.

Voor de selectie van toepassingsgebieden wordt samengewerkt met het Kenniscentrum Vlaamse Steden, dat in 2015 een studie over de stadsregionale praktijken heeft afgewerkt. In de schoot van het Kenniscentrum is daarvoor een stuurgroep opgericht die in het kader van dit project kan worden verdergezet. In de komende tijd wordt daarvoor met het Kenniscentrum overlegd en het resultaat hiervan komt in de werknota. Wellicht moet de werkgroep worden uitgebreid om representatief te zijn voor de verhoudingen in de stadsregio's.

### **Een institutioneel-juridische nota over vaste bestuursvormen**

In de loop van 2016 en begin 2017 wordt met juridische experts een grondige beleidsnota voorbereid over de institutioneel – juridische varianten voor stadsregionale bestuursvormen. Dat is, zoals in de conceptnota aangegeven, niet bedoeld om de een of andere vorm a priori te verdedigen en al helemaal niet om ervan uit te gaan dat vaste bestuursvormen per definitie in Vlaanderen nodig zouden zijn. Het gaat er wel om de mogelijkheden en moeilijkheden te verkennen per bestuursvorm zodat hieruit relevante beleidsconclusies te halen zijn: heeft het zin om in Vlaanderen politieke en bestuurlijke energie te (moeten) steken in het uitwerken van alternatieven? De nota gaat over kosten en baten van het werken aan bestuurlijke hervormingen. De conclusie kan dus zijn dat de kosten ruim de baten overschrijden en dat verdere beleidsmatige inspanningen niet nodig zijn. Ook dan is dit werk beleidsondersteunend.

In deze nota wordt met name aandacht besteed aan (1) de in de grondwet voorziene vorm (art 41) na de recentste grondwetsherziening; aan (2) de althans op papier geldende wetgeving inzake

agglomeraties en federaties en (3) aan andere bestuursvormen die op Vlaams niveau autonoom en binnen de eigen constitutionele autonomie kunnen worden ontwikkeld, zonder noodzakelijke voorafgaande grondwetsherziening.

In deze nota worden buitenlandse voorbeelden niet apart onderzocht maar wel ingewerkt in de nota: welke types van bestuursvormen bestaan er, hoe verhouden ze zich tot de Vlaamse praktijk en tot de mogelijke scenario's die we in Vlaanderen kunnen onderscheiden?

In eerste instantie wordt in de komende tijd met het Agentschap Binnenlands Bestuur en met het kabinet overlegd over de aanpak van deze nota. Het spreekt vanzelf dat op de eerste plaats de expertise van het Agentschap of van andere juristen in de Vlaamse administratie moet worden aangesproken en dan, eventueel, kan overwogen worden om derden in te schakelen, eventueel voor een onafhankelijke lezing. We willen in elk geval eerst de capaciteit op Vlaams niveau zelf gebruiken.

### **Een evaluatie van netwerkachtige stadsregionale samenwerking**

In Vlaanderen zijn er interessante praktijken van stadsregionaal overleg of samenwerking. Dat lijkt toe te nemen, mede als gevolg van initiatieven vanuit de Vlaamse regering. We denken onder andere aan strategische projecten in het kader van het BRV en aan aanzetten tot overleg rond een mobiliteitsaanpak in Regionet Leuven en op andere plaatsen. In overleg met de opdrachtgevers en externe deskundigen selecteren we een beperkte groep relevante cases, waarop we technieken van netwerkevaluatie kunnen toepassen. Dat moet ons leren wat we mogen of kunnen verwachten van dergelijke netwerkachtige arrangementen. Het aantal cases moet beperkt maar gevarieerd zijn. In de aanloop naar deze output maken we een technische nota over de wijze waarop we deze netwerkevaluatie technisch kunnen realiseren.

### **Een verkennende nota over de scenario-ontwikkeling in drie toepassingsregio's: selectie, aanpak, planning en verwerking van beschrijvende gegevens**

We willen in het hele jaar 2018 scenario's toepassen in drie relevante maar ook qua kenmerken uiteenlopende soorten stedelijke regio's. Dat betekent dat we concreet materiaal gebruiken over gemeentebesturen bijvoorbeeld, dat we werken met de reële geografische toestand en inspelen op initiatieven met een stadsregionale focus.

Deze nota moet vooral dienen om de selectie te motiveren en om de aanpak te onderbouwen. Een eerste deel van de nota bestaat uit beschrijvende gegevens voor de relevante regio's, die we uit beleidsdocumenten kunnen halen. In het tweede deel zoeken we welke vormen van scenario – ontwikkeling mogelijk zijn. In het derde deel geven we aan hoe we die willen uitwerken. We schetsen tot slot de planning voor het jaar 2018, dat helemaal in het teken staat van de concrete scenario – ontwikkeling in drie relevante regio's.

In de aanloop naar deze nota verzamelen we veel gegevens uit drie regio's: we leggen daarvoor contacten met allerlei sleutelfiguren in verschillende milieus. De gegevens bestaan zowel uit cijfers en data (bv: over de gemeentelijke financiën), maar ook uit de verwerking van gesprekken in de uiteenlopende milieus, die dan vooral gaan over beleidsproblematieken waarvoor een vorm van stadsregionale aanpak wenselijk wordt geacht. Dat zal tot tussentijdse nota's leiden.

### **Een nota over fiscale instrumenten, over financiële verevening en over stadsregionale fondsen**

Het meest technische deel van de discussie over de stadsregionale arrangementen gaat over financiën: over fiscaliteit van de gemeenten, steden en provinciebesturen en over fiscaliteit in het algemeen als een gedragsregelend en organisatiesturend instrument (of een geheel van mogelijke instrumenten); over financiële verevening in een stadsregionale ruimte (kosten en baten van stadsregionale projecten en programma's); over de inzet (al dan niet en in verschillende varianten)

van stadsregionale fondsen en van sectorale financiële stromen in het kader van de Vlaamse begroting.

Deze nota vergt meer tijd en voorbereiding en de inschakeling van diverse specialisten, waarover in het begin van het project afspraken nodig zijn met het Agentschap en het kabinet.

Een belangrijk onderdeel is de analyse van de financiële stromen die naar de regio gaan vanuit de centrale overheden. Het is belangrijk om de discussie hierover tijdig te starten, zodat de nodige technische analyse kan worden voorbereid. Indien mogelijk, dan zou deze analyse ons duidelijk moeten maken hoeveel publieke middelen via diverse lijnen en ingangen in een regio worden geïnvesteerd, waarna op deze analyse scenario's kunnen worden toegepast en uitgetest, inclusief verschillende varianten van stadsregionale fondsen. Voor de scenario – ontwikkeling is dit vanzelfsprekend een belangrijk element.

We laten ons ook in deze nota door het buitenland inspireren, maar dan wel vanuit dezelfde filosofie als hierboven is aangegeven: niet als een apart en geïsoleerd onderzoek, maar wel geïntegreerd in de verschillende vragen die we ons over fiscaliteit, verevening en stadsregionale fondsvorming kunnen stellen. We gaan na welk materiaal het buitenland ons kan bieden om dit debat ook in Vlaanderen te voeren.

Deze nota bevat de kaders voor de financiële analyse, maar nog niet de concrete toepassing in de drie toepassingsregio's, dat is verwerkt in de scenario – ontwikkeling voor 2018.

De volgende planningsperiode bestrijkt de periode 2018-2019, waarin vooral de scenario – ontwikkeling in de toepassingsregio's centraal zal staan.

### **Planning**

Tegen eind 2016:

- Probleemstellende nota
- Nota van aanpak

Tegen de zomervakantie 2017:

- Institutioneel-juridische nota over vaste bestuursvormen

Tegen september 2017:

- Evaluatie van netwerkachtige stadsregionale samenwerking

Tegen eind 2017:

- Verkennende nota over de scenario-ontwikkeling in drie toepassingsregio's

Tegen begin 2018:

- Nota over fiscale instrumenten, financiële verevening en stadsregionale fondsen

### **Samenstelling begeleidingsgroep**

Doorheen de beschrijving van de stappen in deze eerste planningsperiode hebben we al aangegeven hoe we het overleg voor dit project breed willen inbedden, in relatie tot de Vlaamse administratie, de collega's – wetenschappers en actieve sleutelpersonen in de Vlaamse regio's. Dit project steunt in belangrijke mate op dit soort procesmatige stappen en een ruime mate van betrokkenheid. In die zin loopt er doorheen het hele project veel aandacht voor aansturing en

valorisatie, via de signalen en informatie die we vanuit deze verschillende circuits zullen krijgen. Dat is zelfs voor een belangrijk deel de essentie en zeker de eigen aard van dit project.

Voor de opvolging van het project vanuit de opdrachtgever stellen we voor te werken met een beperkte stuurgroep, gesteund op de meest direct betrokkenen. Deze stuurgroep moet dan vooral de afspraken opvolgen; kijken of het project op schema zit; tussenkomen bij eventuele conflicten; kwijting geven aan de opdrachtnemer.

We stellen voor om twee keer per jaar een klankbordgroep bijeen te brengen die eerder dient om mee te denken, te reageren op de ontwerpen van outputs, de band te leggen met andere ontwikkelingen. Deze klankbordgroep is dus vooral bedoeld als breed toetsingsforum voor het geheel van het project, terwijl de stuurgroep het formele beslissingsorgaan over het project is.



## 6. Steunpuntvalorisatie

De valorisatie van het onderzoeksprogramma bestaat uit de valorisatie per onderzoeksproject en de algemene steunpuntvalorisatie.

### 6.1. Valorisatie per onderzoeksproject

In overleg met de begeleidende werkgroep maken we per project afspraken over de gewenste valorisatie, binnen het kader van het meerjarenprogramma. Deze projectspecifieke valorisatie betreft een periodieke en geprogrammeerde activiteit van overdracht van kennis en kunde van het steunpunt naar de administratie, het implementeren van voorstellen via projecten, enz. Voorstellen voor projectspecifieke valorisatie zijn opgenomen bij de detaillering van de voorgestelde onderzoeksprojecten in de voorgaande sectie van dit jaarprogramma.

### 6.2. Algemene steunpuntvalorisatie

De algemene steunpuntvalorisatie bestaat uit een website, een elektronische nieuwsbrief, het uitgeven van digitale onderzoeksrapporten – en papers, de organisatie van studiedagen, en het organiseren van een ‘helpdesk’.

#### 6.2.1. Website

De Nederlandstalige en Engelstalige website [www.steunpuntbov.be](http://www.steunpuntbov.be) van het vorige steunpunt 2012-2016, wordt vervangen door een nieuwe website [www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be](http://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be). Deze website wordt opgemaakt in lijn met het nieuwe merkenbeleid van de Vlaamse overheid, en bevat naast algemene informatie over het steunpunt een detaillering van de diverse onderzoeken, een aankondiging van activiteiten zoals workshops en studiedagen, en dynamische opvraag- en aanvraagmogelijkheden van diverse onderzoeksrapporten en andere publicaties, ook uit de vorige generaties steunpunten. Het opzoeken van publicaties is geoptimaliseerd met een onderliggende databank. Naast het verkrijgen van een overzicht met de recente publicaties kan men op een eenvoudige wijze opzoeken op auteur, titel, trefwoord en/of onderzoeksdomein. Mede op deze wijze kan het steunpunt uitgroeien tot een kenniscentrum voor overheidsinformatie, dat op een toegankelijke wijze haar onderzoek ontsluit naar alle geïnteresseerde politieke, bestuurlijke, maatschappelijke en academische actoren. De nieuwe website zal verwijzingen bevatten naar de websites van de voorgaande generaties van het steunpunt, die beschikbaar gehouden worden maar niet meer worden bijgewerkt.

#### 6.2.2. Uitgeven van elektronische nieuwsbrief

Periodiek wordt er een elektronische nieuwsbrief opgemaakt en verspreid. Naast recente publicaties worden hierin onder meer diverse activiteiten aangekondigd zoals workshops en studiedagen. Doorheen de vorige generaties steunpunten hebben we hiervoor een adressenlijst opgebouwd waarmee we momenteel 28.812 geïnteresseerden bereiken.

#### 6.2.3. Onderzoeksrapporten en onderzoekspapers met depotnummer

De bestaande reeks onderzoeksrapporten met depotnummer wordt gecontinueerd. Deze onderzoeksrapporten kunnen door ambtenaren (en andere geïnteresseerden) gratis via de website worden gedownload. In tegenstelling tot de vorige generaties steunpunten, worden de publicaties enkel digitaal beschikbaar gesteld.

#### **6.2.4. Studiedagen**

Het steunpunt stelt, in overleg met de stuurgroep, ook studiedagen voor binnen het kader van het meerjarenprogramma, en in functie van de behoeften van de opdrachtgever. Voorstellen voor mogelijke projectspecifieke studiedagen zijn opgenomen bij de detaillering van de voorgestelde onderzoeksprojecten in de voorgaande sectie van dit jaarprogramma.

#### **6.2.5. Helpdesk**

Binnen de Vlaamse besturen bestaan heel wat vragen i.v.m. bestuurlijke vernieuwing. Vaak is men op zoek naar goede praktijkvoorbeelden of instrumenten. Nog te veel wordt het warm water opnieuw uitgevonden of doet men studies die reeds in het kader van het steunpunt gebeurd zijn. Dit moet naar de toekomst vermeden worden. Binnen de administraties zou er een automatische reflex moeten groeien dat men eerst te rade gaat bij het steunpunt om te zien of hier al informatie beschikbaar is. In veel gevallen zal dat zo zijn, na drie generaties steunpunten.

Om dit te realiseren zal het belangrijk zijn dat het steunpunt in de toekomst nog meer inspanningen levert om haar werkzaamheden bekend te maken. Via het centraal secretariaat zal een dispatching georganiseerd worden zodat vragen die aansluiten bij onderzoeksthema's van het steunpunt ook op een efficiënte wijze worden beantwoord of zodat kan doorverwezen worden naar de gepaste instantie en/of informatiebron.

In samenspraak met de stuurgroep zal gezocht worden naar de meest efficiënte en effectieve werkwijze om dergelijke helpdesk-functie te organiseren.

#### **6.3. Transversale thema's**

De Vlaamse overheid vraagt het steunpunt om bij zijn onderzoek naar de onderscheiden thema's aandacht te hebben voor transversale maatschappelijke thema's die aan bod komen in het regeerakkoord. Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing zal in het bijzonder aandacht schenken aan duurzame ontwikkeling, gelijke kansen, lokale besturen en digitalisering.

## **7. Management**

Het steunpunt streeft naar een goede en complementaire samenwerking met de Vlaamse overheden. Het steunpunt zal hierbij de Vlaamse besturen ondersteunen en trachten via onderzoek een bijdrage te leveren binnen de beleids- en beheerscyclus.

### **7.1. Interactie tussen steunpunt en Vlaamse overheid**

De goede en complementaire samenwerking tussen het steunpunt en de Vlaamse overheid verloopt zowel doorlopend via informele contacten tussen onderzoekers en de diensten van de Vlaamse overheid, als via formele kanalen en overlegstructuren.

De belangrijkste formele organen en actoren in de relatie steunpunt - Vlaamse overheid zijn de algemene stuurgroep, het algemeen aanspreekpunt van het steunpunt, de stuurgroep coördinatie beleidsgericht onderzoek Kanselarij en Bestuur, en begeleidende werkgroepen en administratieve aanspreekpunten op projectniveau.

#### **7.1.1. Algemene stuurgroep**

De stuurgroep is het forum waarop het steunpunt en de opdrachtgever overleg plegen. De stuurgroep adviseert de functioneel aansturende en de functioneel bevoegde minister bij de inhoudelijke aansturing van de werking van het steunpunt.

De afgevaardigden van het consortium in de stuurgroep zijn:

- KU Leuven: prof. dr. Geert Bouckaert (promotor-coördinator)
- KU Leuven: prof. dr. Annie Hondelghem
- Universiteit Antwerpen: prof. dr. Wouter Van Dooren
- Universiteit Gent: prof. dr. Joris Voets
- Universiteit Hasselt: prof. dr. Johan Ackaert

#### **7.1.2. Promotor-coördinator als algemeen aanspreekpunt**

De promotor-coördinator heeft naar de Vlaamse overheid toe de rol van vertegenwoordiger en uniek aanspreekpunt van het steunpunt. De promotor-coördinator engageert zich ervoor deze verantwoordelijkheid op te nemen voor de volledige erkenningstermijn van het steunpunt.

#### **7.1.3. Stuurgroep Coördinatie Beleidsgericht Onderzoek Kanselarij en Bestuur**

De Stuurgroep Coördinatie Beleidsgericht Onderzoek Kanselarij en Bestuur waakt over de afstemming tussen en de doorstroming van en naar steunpunt en beleid. Dit houdt participatie in agendasetting en programmering in, maar ook zorg voor doorstroming, verwerking en gepaste opvolging van het beleidsrelevant onderzoek naar het beleid en de zorg voor geschikte absorptiecapaciteit (binnen het bestaande personeelskader). Deze stuurgroep adviseert de beleidsraad betreffende mogelijke opportuniteiten, knelpunten, ...

#### **7.1.4. Aanspreekpunt en begeleidende werkgroep**

Bij de aanvang wordt per onderzoek een aanspreekpunt bij het steunpunt en het betrokken domein aangeduid. De promotoren van de onderzoeken binnen het steunpunt rapporteren regelmatig aan het aanspreekpunt over de voortgang van de projecten en spreken ook af hoe het overleg over de projecten georganiseerd wordt.

Volgende tabel bevat een overzicht van de aanspreekpunten per onderzoek.

Onderzoekslijn	Onderzoeker	Aanspreekpunt administratie
<b>Onderzoekslijn 1:</b> <b>Toekomstverkenningen. Hoe omgaan met disrupties</b> - Thema transitie en nudging voor een duurzaam Vlaams overheidsbeleid <ul style="list-style-type: none"> <li>o Deelproject 1: bevorderen van experimenten via regelluwe ruimtes</li> <li>o Deelproject 2: systeemevaluatie voor transitiebeleid</li> <li>o Deelproject 3: matrix voor gedragsinzichten</li> </ul> - Thema ondersteuning van algemene omgevingsanalyse en agendabepaling voor nieuwe legislatuur	Thomas Block Marleen Brans Marleen Brans Geert Bouckaert	Peter De Smedt Peter De Smedt Peter De Smedt Marc Callens
<b>Onderzoekslijn 2:</b> <b>Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid</b> - Thema wendbare organisatie van de overheid - Thema onderbouwd HR-beleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Deelproject 1: ambtenaren en overheidscontractanten</li> <li>o Deelproject 2: arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid</li> </ul> - Thema Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten - Thema digitale Vlaamse overheid	Koen Verhoest Ria Janvier Annie Hondeghem Koen Verhoest Joep Cromptvoets	Dieter Vanhee Martine Van Sande Wim Verheyen Kit Van Gestel Hans Arents
<b>Onderzoekslijn 3:</b> <b>Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid</b> - Thema financiën <ul style="list-style-type: none"> <li>o Deelproject 1: financiële verantwoordelijkheid.</li> <li>o Deelproject 2: financiële verhoudingen – impact financieringsstromen op lokale beleidsregie</li> <li>o Deelproject 3: financiële verhoudingen – impact verpondsing op lokale beleidsdynamiek</li> </ul> - Thema ambtelijke capaciteit - Thema bovenlokale en stadsregionale arrangementen	Geert Bouckaert/Johan Christiaens Wouter Van Dooren Wouter Van Dooren Annie Hondeghem/Joris Voets Joris Voets/Filip De Rynck	Rudi Hellebosch Ann de Saedeleer Ann de Saedeleer Maureen Landtsheere Hannes Anaf

Tabel: Aanspreekpunten per onderzoek

Er wordt per onderzoek een begeleidende werkgroep opgericht die minstens driemaal samenkomt: bij de aanvang, om de opdracht en de onderzoeksmethodiek te verfijnen en af te stemmen op de verwachtingen van de opdrachtgever; halftijds voor de rapportage van de werkzaamheden tot dan; voor het einde van de opdracht voor de bespreking van het ontwerprapport.

Andere stakeholders worden waar relevant betrokken bij het onderzoek in de begeleidende werkgroep. Ambtenaren uit het functioneel bevoegde domein worden optimaal betrokken bij de werkgroep met het oog op een maximale informatie- en kennisuitwisseling, ontsluiting van resultaten en doorwerking van de resultaten naar het beleid.

## 7.2. Relatie steunpunt – maatschappelijke stakeholders

Het voorgestelde steunpunt wil zich ook duidelijk engageren voor een goede interactie met maatschappelijke stakeholders. Aangezien deze stakeholders in grote mate projectspecifiek zijn, besteden we bijzondere aandacht aan het stakeholdermanagement op het niveau van de individuele projecten.

### **7.3. Aansturing binnen het steunpunt**

De aansturing binnen het steunpunt gebeurt door volgende actoren en organen:

#### **7.3.1. Promotor-coördinator van het steunpunt**

De promotor-coördinator is het aanspreekpunt voor de stuurgroep en voor het steunpunt in het algemeen. Hij is de eindverantwoordelijke en representeert het steunpunt naar buiten toe. Hij is ook de eindverantwoordelijke voor het financieel management van het steunpunt.

#### **7.3.2. Verantwoordelijken**

Elke instelling binnen het consortium wordt geleid door een lid van het ZAP. Zij zijn verantwoordelijk voor het algemeen beleid van de entiteit met betrekking tot het steunpunt, het personeelsmanagement, het financieel management en de interne communicatie.

De Verantwoordelijken zijn:

- KU Leuven: prof. dr. Annie Hondeghem
- Universiteit Antwerpen: prof. dr. Wouter Van Dooren
- Universiteit Gent: prof. dr. Joris Voets
- Universiteit Hasselt: prof. dr. Johan Ackaert

#### **7.3.3. Dagelijks Bestuur**

Het bestuur van het steunpunt wordt opgedragen aan een Dagelijks Bestuur, belast met de volgende taken:

- de bewerkstelling van een structurele interactie tussen de onderzoekers en onderzoeksgroepen, over de betrokken instellingen van het steunpunt heen;
- de bewerkstelling van een structurele betrokkenheid van de onderzoeksgroepen bij de beslissingen op het vlak van:
  - het institutioneel concipiëren van het steunpunt;
  - de inhoud van het georganiseerde wetenschappelijk beleidsrelevant onderzoek.
- het uitbouwen van interactie met andere steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek, waarvan de opdrachten inhoudelijke raakpunten vertonen met deze van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Het Dagelijks Bestuur bestaat uit de promotor-coördinator en de Verantwoordelijken.

Het Dagelijks Bestuur kan additioneel ook andere leden van de Instellingen uitnodigen die betrokken zijn bij concrete onderzoeksprojecten.

Het voorzitterschap van het Dagelijks Bestuur wordt waargenomen door de promotor-coördinator.

### 7.3.4. SBV-secretariaat

Het SBV-secretariaat is verantwoordelijk voor de logistieke en organisationele ondersteuning van het steunpunt en staat in voor de algemene steunpuntvalorisatie. Het SBV-secretariaat bereidt de jaarplannen voor alsook de jaarverslagen.

Het secretariaat staat onder leiding van de promotor-coördinator.

### 7.4. HRM-beleid

Het SBV beschikt over een onderzoeksequipe van 10 VTE wetenschappelijk medewerkers en 1 VTE voor secretariaat en ondersteuning.

Net zoals bij de uitvoering van de andere opdrachten, zien alle Verantwoordelijken van de instellingen toe op het voeren van een behoorlijk personeelsbeleid gedurende de ganse looptijd van het steunpunt.

Het steunpunt zal bij de rekrutering van medewerkers transparante en gediversifieerde selectievoorwaarden hanteren, die op voorhand worden bekendgemaakt. Bij het selectieproces zullen de verdiensten van de kandidaten kwalitatief en kwantitatief worden beoordeeld. Naast bibliometrische gegevens zal rekening worden gehouden met criteria die verband houden met zowel professionele activiteiten als persoonlijke competenties. Tevens wordt er rekening gehouden met het non-discriminatiebeginsel zoals opgenomen in artikel 6.2.3. van de beheersovereenkomst.

Bij de aanwerving en samenstelling van de onderzoeksequipe zal rekening worden gehouden met een aantal elementen:

- wetenschappelijke kwaliteit: de onderzoekers moeten beantwoorden aan kwaliteitsnormen inzake wetenschapsbeoefening. Dit uit zich in de behaalde graden aan de universiteit, maar ook in de wetenschappelijke gedrevenheid;
- ervaring: er zal een evenwicht nagestreefd worden tussen senior medewerkers en junior medewerkers;
- diversiteit: conform de doelstellingen van de Vlaamse overheid zal getracht worden om een evenwichtige onderzoeksequipe samen te stellen waarbij onder meer het evenwicht man-vrouw zal bekeken worden;
- teamsamenstelling: er zal gestreefd worden naar complementariteit inzake competenties en disciplines in het team;
- de aanwezigheid van onderzoekscapaciteit op postdoctoraal en hoger niveau, en de mogelijkheid om deze capaciteit op korte termijn te mobiliseren, ook in het kader van veranderende onderzoeksvragen.

De verschillende elementen van de HRM-cyclus zullen als volgt worden ingevuld:

- werving en selectie: er zal eerst nagegaan worden in welke mate het bestaande personeel van de verschillende entiteiten in aanmerking komt voor het steunpunt. Aanvullend zullen nieuwe medewerkers gerekruteerd worden via diverse kanalen (netwerking, advertenties, campus recruitment, internet, e-mailing,...). Er zal een pre-selectie doorgevoerd worden op basis van CV. De eigenlijke selectie gebeurt via interviews door de Verantwoordelijken en de promotoren;
- evaluatie: met de medewerkers zullen jaarlijks functioneringsgesprekken gevoerd worden;
- ontwikkeling: medewerkers zullen maximaal gestimuleerd worden om zich bij te scholen en zich te vormen. Een belangrijk element hierin is de deelname aan nationale en internationale netwerken en de participatie aan (internationale) congressen;

- beloning: de beloning gebeurt volgens de barema's van de universiteiten en hogescholen.

De dagelijkse sturing en coaching van de onderzoekers gebeurt door de promotoren.

Teamwerking binnen elke entiteit en tussen de verschillende entiteiten zal maximaal gestimuleerd worden. Belangrijke instrumenten hiertoe zijn de interne stafvergaderingen, en periodieke seminars met de ganse onderzoeksequipe.

### **7.5. Financieel beheer**

Iedere instelling beheert het toegekende budget als een 'goede huisvader'. De jaarlijkse financiering, inclusief de opgebouwde reserves, worden aangewend voor de goede werking van het steunpunt. Voor de personeelskosten, werkingskosten, uitrustingskosten en onderaannemingskosten moet door middel van verantwoordingsstukken aangetoond kunnen worden dat deze kosten effectief werden gemaakt voor de uitvoering van de opdrachten van het steunpunt.

De promotor-coördinator en de Verantwoordelijken doen voorstellen om eventueel en binnen de grenzen van het project, overdrachten van middelen naar volgende jaren te verantwoorden. De reserve en reserve-overdracht wordt duidelijk vermeld in de begroting en het financieel verslag.

Indien gedurende een jaar aanmerkelijke verschillen ontstaan tussen de geplande onderzoeksagenda en de gerealiseerde onderzoeksagenda en/of de begrote dan wel de reële inkomsten en uitgaven, die niet enkel via rapportering in de jaarverslaggeving of financiële verslaggeving geregeld kunnen worden en een bijsturing van de operationele doelstellingen van het steunpunt vereisen, bezorgt het steunpunt onverwijld een gewijzigde ontwerpbegroting aan de stuurgroep, met vermelding van de oorzaak van de verschillen ten opzichte van het eerdere jaarplan en/of begroting. Hiertoe worden deze problemen door de verantwoordelijke tijdig gemeld aan de promotor-coördinator.

Alle verantwoordingsstukken worden ter beschikking gehouden op de zetel van de respectievelijke instelling. Indien een financiële audit wordt uitgevoerd kunnen de auditors doorverwezen worden naar de betrokken instelling.

### **7.6. Logistieke en materiële inbreng**

Alle basisorganisaties en hun Verantwoordelijken engageren zich om te voorzien in passende logistieke en materiële inbreng zodat de aan hen toegewezen projecten in optimale omstandigheden kunnen worden uitgevoerd.

### **7.7. Samenwerking met onderaannemers**

Het staat iedere verantwoordelijke vrij bepaalde taken in onderaanneming te laten uitvoeren volgens de bepalingen in artikel 4.2.2 van de beheersovereenkomst. Elke instelling is verantwoordelijk voor het afsluiten van de nodige overeenkomsten met deze derden zonder afbreuk te doen aan de bepalingen van de samenwerkingsovereenkomst en de beheersovereenkomst, en zal t.a.v. de andere instellingen verantwoordelijk blijven voor de opdrachten door haar toevertrouwd aan deze derden. In het kader van eventuele schaalvoordelen worden de andere verantwoordelijken van eventuele onderaannemingen op de hoogte gebracht.

Alle onderaannemingen worden besproken en goedgekeurd op het dagelijks bestuur.

Er zijn geen samenwerkingen met onderaannemers voorzien in dit jaarprogramma.

## 7.8. Organigram





