

Jaarprogramma 2019

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

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

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



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

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



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

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



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

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

Jaarprogramma 2019

INHOUD

1	Introductie	4
2	Missie, visie en samenstelling Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020.....	5
2.1	Missie	5
2.2	Visie	5
2.3	Samenstelling consortium	6
3	Jaarprogramma Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2019.....	7
3.1	Voorbereiding jaarprogramma 2019	7
3.2	Overzicht jaarprogramma 2019	7
4	Onderzoeksfiches jaarprogramma 2019	9
4.1	Onderzoekslijn 1: Toekomstverkenningen: Hoe omgaan met disrupties?	9
4.1.1	Thema 1: Transitie en nudging voor een duurzaam Vlaams overheidsbeleid	9
4.1.2	Thema 2: Ondersteuning van algemene omgevingsanalyse en agendabepaling voor nieuwe legislatuur	14
4.2	Onderzoekslijn 2: Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid	16
4.2.1	Thema 1: Wendbare organisatie van de overheid	16
4.2.2	Thema 2: Onderbouwd HR-beleid	20
4.2.3	Thema 3: Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten	26
4.2.4	Thema 4: Digitale Vlaamse overheid	30
4.3	Onderzoekslijn 3: Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid	34
4.3.1	Thema 1: Financiën	34
4.3.2	Thema 2: Ambtelijke capaciteit	39
4.3.3	Thema 3: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen	51

1 INTRODUCTIE

Dit document omvat de jaarprogrammering voor 2019 van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV). De begroting voor het SBV voor de periode 2019 is opgenomen in een apart document.

Vanuit de missie en de visie van het SBV, en in nauw overleg met de Vlaamse administratie, werden voor 2019 13 onderzoeksprojecten uitgewerkt, die vallen binnen negen thema's, die op hun beurt onder drie grote onderzoekslijnen vallen. Hierna belichten we eerst de missie, visie en samenstelling van het consortium van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020. Vervolgens geven we een beknopt overzicht van het jaarprogramma 2019 en de voorbereiding daarvan. Het grootste deel van dit jaarprogramma wordt echter gewijd aan de toelichting van de planning voor 2019. Aan de hand van een onderzoeksfiets wordt de planning voor elk afzonderlijk onderzoeksproject verduidelijkt.

2 MISSIE, VISIE EN SAMENSTELLING STEUNPUNT BESTUURLIJKE vernieuwing 2016-2020

2.1 MISSIE

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

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

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

Het steunpunt zal deze opdracht uitvoeren als:

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

2.2 VISIE

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

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

Deze visie werd in nauw overleg met de Vlaamse administratie geoperationaliseerd in 13 onderzoeksprojecten voor de periode 2019, die vallen binnen negen thema's, die op hun beurt onder drie grote onderzoekslijnen vallen.

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

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

3 JAARPROGRAMMA STEUNPUNT BESTUURLIJKE VERNIEUWING 2019

3.1 VOORBEREIDING JAARPROGRAMMA 2019

In de uitwerking van het jaarprogramma 2019 heeft het SBV zich laten leiden door verschillende insteken. In de eerste plaats verwijzen we daarbij naar het oproepdossier, dat de strategische visiedocumenten van de Vlaamse overheid als vertrekpunt nam. Daarenboven is er de visie van het SBV over de bestuurlijke vernieuwing van overheden in Vlaanderen (cf. supra). Ook de onderzoeksvoorstellen uit het jaarprogramma 2016-2017 vormden een aanknopingspunt. Rekening houdend met deze elementen en in nauw overleg met de betrokken administraties binnen de Vlaamse overheid werden vervolgens de onderzoeksvoorstellen voor het jaarprogramma 2019 uitgewerkt. Waar mogelijk en wenselijk, bouwen deze onderzoeksvoorstellen verder op het jaarprogramma 2018 en de bevindingen uit het in die periode gevoerde onderzoek. In september 2018 werden de verschillende onderzoeksvoorstellen gefinaliseerd in het jaarprogramma 2019. Hieronder een overzicht van het onderzoek in het jaarprogramma 2019.

3.2 OVERZICHT JAARPROGRAMMA 2019

In het jaarprogramma 2019 werden 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.

Onderstaande tabel geeft aan in welke onderzoekslijnen de leden van het consortium hun onderzoeksactiviteiten ontwikkelen. Deze verdeling sluit aan bij de bestaande expertise die tot nog toe ontwikkeld werd binnen de partnerorganisaties op deze domeinen. In het kader van de ondersteuning van de algemene omgevingsanalyse (thema 2) werd een horizontaal, steunpuntbreed onderzoeksproject uitgewerkt, "Overheden in Vlaanderen in beeld", waaraan alle leden van het consortium zullen bijdragen.

Het SBV beschikt over een onderzoeksequipe van 10 VTE wetenschappelijk medewerkers voor het uitvoeren van deze onderzoeksprojecten in 2019, met 1 VTE voor secretariaat en ondersteuning.

In wat volgt wordt het jaarprogramma voor 2019 van de individuele onderzoeksprojecten verder toegelicht.

Tabel 1: Taakverdeling en samenwerking over inhoudelijke domeinen

Onderzoekslijnen, thema's en projecten	KU Leuven	Universiteit Antwerpen	Universiteit Gent	Universiteit Hasselt
Onderzoekslijn 1: Toekomstverkenningen. Hoe omgaan met disrupties?				
- Thema 1: Transities en nudging voor een duurzaam Vlaams overheidsbeleid - Project 1: Onderzoek naar het verankeren van gedragsinzichten als hefboom voor effectiever beleid - Project 2: Onderzoek naar de rol van disruptieve veranderingen voor transities en hun aansturing	X		X	
- Thema 2: Ondersteuning van algemene omgevingsanalyse en agendabepaling voor nieuwe legislatuur Project: Overheden in Vlaanderen in beeld	X	X	X	X
Onderzoekslijn 2: Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid				
- Thema 1: Wendbare organisatie van de overheid Project: Wendbare organisatie van de overheid		X		
- Thema 2: Onderbouwd HR-beleid - Project 1: Ambtenaren en overheidscontractanten: samen één ten dienste van de overheid - Project 2: Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid	X	X		
- Thema 3: Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten Project: Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten		X		X
- Thema 4: Digitale Vlaamse overheid Project: Digitale Vlaamse overheid	X			
Onderzoekslijn 3: Lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid				
- Thema 1: Financiën - Project 1: Financiële verantwoordelijkheid - Project 2: Financiële verhoudingen – impact financieringsstromen op lokale beleidsregie - Project 3: Financiële verhoudingen – impact verfondsing sectorale financiering op lokale beleidsdynamiek	X	X	X	
- Thema 2: Ambtelijke capaciteit Project: Ambtelijke capaciteit	X		X	
- Thema 3: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen Project: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen			X	

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

4 ONDERZOEKSFICHES JAARPROGRAMMA 2019

4.1 ONDERZOEKSLIJN 1: TOEKOMSTVERKENNINGEN: HOE OMGAAN MET DISRUPTIES?

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

4.1.1.1 Project 1: Onderzoek naar het verankeren van gedragsinzichten als hefboom voor effectiever beleid

Onderzoeksteam:	Promotor(en): Prof. dr. Marleen Brans (KU Leuven) Onderzoeker(s): Pieter Raymaekers (KU Leuven)
Begeleidende werkgroep:	Peter De Smedt (DKB), Marc Callens (DKB), Matthias Vanden Borre (Kab. Bourgeois) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

Situering en probleemstelling

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

Het SBV-deelproject 'Matrix voor gedragsinzichten' tijdens de periode 2016-2017 vormde hier al een eerste luik van. Het onderzoeksteam heeft voor dit project in overleg met de administratie een onderzoek gevoerd 1) naar toepassingen van gedragsinzichten in het beleid (en daarbuiten) in Vlaanderen, op regionaal en lokaal niveau, evenals 2) naar onderzoekers uit de academische wereld in België en Nederland die gedragsinzichten in hun werk integreren. Er werd op basis hiervan een elektronische tool uitgewerkt die op een dynamische manier de ontsluiting van deze informatie mogelijk maakt door het Vlaams Team Gedragswetenschappen naar praktijkdeskundigen binnen de overheid, maar ook naar externe partners toe.

Het Vlaams Team Gedragswetenschappen kan in haar opdracht ook verder worden bijgestaan met ondersteuning en advies voor de implementatie van cases waarbij gedragsinzichten in beleid ingezet zullen worden. Specifiek wordt het verlenen van assistentie en advies bij het opzetten, uitvoeren en evalueren van pilootcases bij voorkeur via Random Control Trials (RCTs) als aandachtspunt onderschreven. Het ontbreekt voorlopig nog aan een methodologisch kader waarbinnen deze RCTs kunnen worden vormgegeven, en ook de concrete implementatie en evaluatie van cases behoeven de nodige achtergrond en inzichten vooraleer deze van start kunnen gaan. Niet alle beleidsthema's en -onderwerpen kunnen immers even gemakkelijk via een RCT worden aangepakt. Ook ethisch-wetenschappelijke aspecten zoals rechtsgelijkheid en gelijkwaardigheid tussen interventiegroepen en non-interventie groepen dienen in het achterhoofd te worden gehouden.

Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

Twee centrale vragen geven richting aan het onderzoek, en worden op hun beurt telkens onderverdeeld in vier subvragen:

OV1: Hoe kunnen **Random Control Trials** (RCT) op beleidsvlak bijdragen tot de initiatie, implementatie en evaluatie van gedragsinzichten?

- Hoe kunnen we een methodologisch en normatief kader creëren om RCTs in te zetten bij de toepassing van gedragsinzichten in beleid?
- Wanneer is een RCT de aangewezen beleidsmethode om een gedragsinterventie te testen, en wanneer eerder niet?
- Hoe kunnen geselecteerde RCTs concreet worden opgezet voor de implementatie van gedragsinzichten?
- Hoe kunnen de beoogde effecten van een RCT voor beleid worden geëvalueerd?

OV2: Welke beleidsdomeinen en **transitieprioriteiten** binnen het kader van Visie 2050 lenen zich tot het aanwenden van gedragskennis en het uitvoeren van gedragsexperimenten?

- Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van gedragsinzichten op het vlak van transitie **Mobiliteit**?
- Op welke manier kunnen we een concrete testcase opzetten rond de transitieprioriteit Mobiliteit in het algemeen en de problematiek van overdreven rijsnelheid in het bijzonder?
- Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van gedragsinzichten op het vlak van transitie **Zorg & Samenleven**?
- Op welke manier kunnen we een concrete testcase opzetten rond de transitieprioriteit Zorg & Samenleving in het algemeen en armoedebestrijding in het bijzonder?

Opzet/aanpak/methoden

1. De opzet en evaluatie van **RCTs** ligt in het verlengde van de expertise die bij de SBV-partners aanwezig is.
 - Gebaseerd op zowel wetenschappelijke literatuur als beleidsliteratuur zal dit kader de basis vormen voor het opzetten, uitvoeren en evalueren van de RCTs die uiteindelijk uitgevoerd worden. Hierbij wordt nadrukkelijk gekeken naar obstakels en barrières die gekend zijn in het uitvoeren van RCTs in beleid, en bij het vormen van een coalitie van stakeholders. De nadruk zal minder liggen op de theoretische achtergrond van RCTs.
 - Om een overzicht te krijgen van de argumentatie over hoe en wanneer het gepast is om gedragsinzichten te gebruiken werken we voort op een methodiek die is toegepast in het programma van 2016-2017: de 'scope review'. We zetten uiteen hoe de voorwerpen voor een RCT gekozen dienen te worden. Ook ethisch-wetenschappelijke aspecten zoals rechtsgelijkheid en gelijkwaardigheid tussen interventie- en non-interventiegroepen komen er in aan bod, net zoals bijvoorbeeld de (opmaak van de) doelgroep, of het tijdstip van de ingreep.
 - Steunend op de kennistool die in het programma van 2016-2017 werd opgezet, worden tevens vakspecifieke academici geïdentificeerd in het kader van de toepassing van RCTs voor gedragsinzichten.
 - Doel is de effecten van gedragsinzichten én van RCTs voor het inzetten van gedragsinzichten in beleid na te gaan, en het RCT-proces te evalueren. Het is

daarbij niet de bedoeling aan 'box ticking' te doen, maar een leerproces uit te zetten waarin de capaciteiten en mogelijkheden van alle betrokken partners zo goed mogelijk op elkaar worden afgestemd, en de handvatten voor eventuele bijsturing worden aangereikt.

2. We bouwen voort op het werk dat is uitgevoerd in het programma 2016-2017 waarbij een scala aan cases en onderzoek bijeen is gebracht binnen de Matrix voor gedragsinzichten. Vanuit die brede scope kunnen we nu verder verdiepen om de beleidsdomeinen en de **transitieprioriteiten Visie 2050** te identificeren die mogelijk geschikt en geïnteresseerd zijn voor experimentele testcases in het Vlaamse beleid. Het Team Gedragswetenschappen wordt bijgestaan bij het in de praktijk brengen van deze experimenten. Hiertoe treden we in nauw overleg en samenwerking met de betrokken partners binnen de overheid.
 - In eerste instantie dienen er zich opportuniteiten aan op het vlak van **Mobiliteit** en de initiatieven van het Labo Snelheid rond overdreven rijnsnelheid.
 - Daarnaast verkennen we de mogelijkheden op het transitieterrein **Zorg & Samenleven** en de noden rond armoedebestrijding.

Geplande output

- Implementatie- en evaluatiekader voor het inzetten van RCTs voor gedragsinzichten. Naar model van het *House of Lords*-rapport¹ en het *Test, Learn, Adapt*-stappenplan van het Britse *Behavioural Insights Team*² wordt een overzicht geboden van de verschillende mogelijkheden en aandachtspunten.
- Daarnaast wordt via participatie en betrokkenheid bij de projecten ook doorlopend advies en inhoudelijke ondersteuning gegeven. Binnen de 7 transitieprioriteiten van Visie 2050 zoomen we in op Mobiliteit enerzijds en Zorg & Samenleven anderzijds.
- Een jaarlijks netwerk- en leerevent moet de dynamiek die reeds gecreëerd werd tijdens het SBV-project 2016-2017 in stand houden en verder stimuleren.
- Een open opleiding aan het Instituut voor de Overheid (KU Leuven) over de toepassing van gedragsinzichten in beleid. Het gaat om een gevarieerde, meerdaagse opleiding die academische inzichten koppelt aan praktijkgerichte toepassingen en ervaringen uit het werkveld.

Tijdsplanning 2019

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

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

¹ House of Lords (2011). Report published on Behaviour Change:

<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/179/17902.htm>

² BIT (2012). Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trial:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf

Onderzoeksfasen	2018				2019			
	Semester 1		Semester 2		Semester 1		Semester 2	
Vooronderzoek opzet RCTs								
Opzet (RCT) pilootcases								
Implementatie en evaluatie van cases								
Netwerk- en leerevent								
FTE	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5

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

Onderzoeksteam: Promotor(en): Prof. dr. Thomas Block (UGent)

Onderzoeker(s): Dr. Erik Paredis (UGent)

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

Situering en probleemstelling

Visie 2050 gaat ervan uit dat de realisatie van de vooropgestelde ambities voor Vlaanderen gepaard zal gaan met een reeks transitieën. Ten dele heeft Vlaanderen die zelf in de hand, maar voor een belangrijk deel zal het ook een kwestie zijn van slim inspelen op maatschappelijke trends, nieuwe technologieën en businessmodellen die op ons afkomen. Het is nu al geworden om veel van de veranderingen die op ons afkomen te omschrijven als “disruptief”, of “doorbraken die de wetmatigheden van een economische of maatschappelijke sector op hun kop zetten”, zoals Visie 2050 het omschrijft. Dit onderzoek wil analyseren in welke mate het kader van “disruptieve innovatie” zoals het door Christensen geformuleerd is (1997, 2015) bruikbaar is in transitieprocessen, hoe betrokken actoren denken dat het potentieel van disruptieve ontwikkelingen te benutten is, en welke rol daarin door het beleid gespeeld kan worden. Om dit voldoende concreet te maken, stellen we voor dit toe te spitsen op ontwikkelingen in het veld van circulaire economie, namelijk de ontwikkeling naar nieuwe businessmodellen in product-dienstcombinaties.

Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

Het onderzoek bevat drie luiken.

Het **eerste luik** is een beknopte literatuurstudie over het concept “disruptieve innovatie” en de inzetbaarheid daarvan voor transitieprocessen. De term “disruptieve innovatie” werd midden jaren negentig op de kaart gezet door Clayton Christensen en is sindsdien erg populair geworden (maar vaak ook fout geïnterpreteerd, zoals Christensen e.a. (2015) opmerken). Hij verwijst in

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

Het **tweede luik** van het onderzoek gaat in op hoe maatschappelijke actoren het potentieel van disruptieve ontwikkelingen proberen te benutten en op welke problemen ze daarbij stuiten. Om niet te algemeen te blijven, zal specifiek ingezoomd worden op hoe er naar de rol van product-dienstcombinaties gekeken kan worden vanuit een transitieperspectief. Deze nieuwe businessmodellen zijn in allerlei domeinen in opgang, o.a. in circulaire economie, in mobiliteit, in energie, en dikwijls zijn ze relevant voor meerdere domeinen tegelijkertijd. Ze zijn momenteel nog een niche, maar een doorbraak zou disruptief kunnen zijn. Meer bepaald lijkt het interessant om zowel naar business-to-business als naar business-to-consumer modellen te kijken. De precieze keuze gebeurt in overleg met de begeleidende werkgroep, maar voor b-to-b zijn interessante voorbeelden chemical leasing (Take Back Chemicals), matchen van industriële reststromen (Symbiose), bundelen van vrachtstromen (Tri-Vizor). Voor b-to-c zijn interessante voorbeelden te vinden in vormen van autodelen, ontlenen van kleding, licht als dienst, huur huishoudtoestellen. De overkoepelende vraag voor dit luik is: **“Hoe ontwikkelt de niche van product-dienstcombinaties zich in Vlaanderen en hoe zou ze kunnen opschalen?”**

Opzet/aanpak/methoden

Voor het tweede en derde luik zal, naast documentanalyse, gebruik gemaakt worden van interviews en twee focusgroepen (voor b-to-b en b-to-c modellen). Aangezien het (nog) om niche-praktijken gaat, zullen we bouwen op het kader van technologische innovatiesystemen om de analyse te maken. Naast een beschrijving van de niche, betekent dit dat een analyse gemaakt wordt van de functies die een niche moet vervullen om te groeien (kennis opbouwen en delen, entrepreneurs aantrekken, legitimiteit opbouwen, middelen genereren...). De basis hiervoor zijn de documentanalyse, de actorinterviews en de focusgroepen.

pagina 13 van 54

Geplande output

- Beleidsrapport
- Seminarie met presentatie van en discussie over resultaten (dit zou bijv. in samenwerking kunnen met Vlaanderen Circulair)

Tijdsplanning 2019

Dit onderzoek gaat uit van de inzet van een 40% onderzoeker gedurende 2019. De concrete planning gebeurt in overleg met de begeleidende werkgroep, maar zou er in grote lijnen zo kunnen uitzien:

	2019 1-3	2019 4-6	2019 7-10	2019 11-12
Luik 1 Literatuurstudie				
Luik 2 Analyse b-to-b modellen Analyse b-to-c modellen				
Luik 3 Uitwerking pistes voor beleidspraktijk				
Rapportering				

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

4.1.2.1 Project: Overheden in Vlaanderen in beeld

Onderzoeksteam: Algemene coördinatie: Prof. dr. Geert Bouckaert (KU Leuven)

Samenwerking tussen onderzoeksinstituten SBV-consortium: KU Leuven, UAntwerpen, UGent en UHasselt

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

Situering en probleemstelling

Vertrekkende vanuit de huidige beleidsmatige en bestuurlijke uitdagingen voor de Vlaamse overheid (cf. Visie 2050, andere omgevingsanalyses, ...) zal dit project een analyse maken van de activiteiten en resultaten op het gebied van een reeks kernthema's. Naar analogie met de OESO-publicaties "Government at a Glance"³ resulteert deze analyse in een synthese van statistieken,

³ De OESO heeft in 2009 een tweejarige reeks “Government at a Glance” opgestart. In 2017 wordt de vijfde editie beschikbaar. De publicaties zijn gratis beschikbaar via de OESO website:

respectievelijk structuur, cultuur en processen voor wendbaarheid – WP3, 4 en 5) tijdens de periode 2018-2020. Uit de vergelijkende landenstudie (zie WP2) is gebleken dat het belangrijk is om bij het uitwerken van hervormingen in het kader van wendbare en innovatieve overheid aandacht te besteden aan zowel structurele, culturele als procesmatige elementen (Vandergraesen, Molenveld, Verhoest, & Boon, 2018). Bijgevolg wordt sinds 2018 jaarlijks een belangrijk hervormingsaspect voor een wendbare overheid nader bestudeerd op basis van Vlaamse (en buitenlandse) ervaringen. Dit heeft als doel om uitgebreide aanbevelingen te kunnen maken over hoe de Vlaamse overheid een dergelijke hervorming optimaal kan aanpakken.

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

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

Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

Het voorgestelde onderzoek heeft als doel het evalueren en vergelijken van specifieke culturele hervormingsaspecten inzake een wendbare en innovatieve overheid in Vlaanderen tegenover de geselecteerde landen of regio's en het doen van beleidsrelevante aanbevelingen ten aanzien van deze aspecten inzake cultuurversterkende maatregelen. De onderzoeksvraag waarop dit onderzoek steunt, luidt als volgt: "Hoe dient een overheid ingericht te worden inzake cultuur om flexibel, wendbaar en innovatief te kunnen inspelen op nieuwe uitdagingen, complexe maatschappelijke problemen en disruptieve ontwikkelingen in een context van budgettaire beperkingen en toenemende eisen van burgers voor kwaliteitsvolle diensten?" Volgende aspecten zullen hierbij extra aandacht krijgen: groepsbelang, flexibiliteit, samenwerking en innovatie en hierbij worden zowel de aanwezigheid van belangrijke attitudes, vaardigheden, prikkels en instrumenten onderzocht. Deze aspecten zijn gebaseerd op de hoger aangehaalde dimensies van *strategic agility* en in het bijzonder *collective commitment* en *resource flexibility and optimization*. De vermelde aspecten hebben een specifieke relevantie in de Vlaamse context (zie Beleidsnota's, de Visienota 2050 alsook het witboek Open en Wendbare Overheid).

Opzet/aanpak/methoden

Hiertoe wordt naast een analyse van recent wetenschappelijk onderzoek en een analyse van hoe buitenlandse en andere overheden een dergelijke cultuur stimuleren, een survey uitgevoerd bij alle Vlaamse departementen en agentschappen (op het niveau van top- en middenmanagement) teneinde een gap-analyse te kunnen uitvoeren per organisatie en beleidsdomein. Zo kunnen beleidsrelevante aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van aspecten inzake cultuurversterkende maatregelen en processen, zelfs per beleidsdomein.

Deze opzet laat ook toe om voor welbepaalde aspecten van een dergelijke cultuur een vergelijking te maken met soortgelijke data van andere overheden. We zullen er in die zin naar streven om dezelfde items te laten opnemen in een survey binnen de federale overheidsadministraties (overheidsdiensten en agentschappen) die gepland is voor 2019 binnen een lopend BRAIN-project naar publieke sector innovatie.

Geplande output

De resultaten van de studie resulteren in een gerichte evaluatie (en vergelijking) van de Vlaamse overheidscultuur en concrete aanbevelingen die worden getoetst op hun relevantie via workshops en/of focusgroepen met stakeholders en de betrokken Vlaamse overheidsorganisaties.

De aanbevelingen en praktijkcases worden aangeboden en gevaloriseerd via twee korte onderzoeksnota's en één aanbevelingsrapport, een praktijkgerichte publicatie in VTOM, via presentaties in focusgroepen en een seminarie, waarbij deze publicaties en initiatieven worden gecommuniceerd via de bestaande websites en fora. Het aanbevelingsrapport bevat aanbevelingen die afgetoetst zijn via focusgroepen en bijeenkomsten van de begeleidende werkgroep. Kwaliteitsborging gebeurt via wetenschappelijke peer review door presentatie van bevindingen op wetenschappelijke congressen.

Tijdsplanning 2019

Doelstelling	Het gericht evalueren en vergelijken van specifieke culturele hervormingsaspecten inzake wendbare en innovatieve overheid in Vlaanderen tegenover de geselecteerde landen of regio's en het doen van aanbevelingen ten aanzien van deze aspecten inzake cultuurversterkende maatregelen.
oktober 2018 - maart 2019	Fundering van het concept 'cultuur' en ontwikkeling van een vragenlijst die gebruikt zal worden in de survey, alsook het testen van de survey. ▪ Verzamelen van gegevens van aan te schrijven organisaties (departementen/agentschappen) ▪ Op het niveau van top- en middenmanagement ▪ Zoeken naar integratie van zelfde items in een geplande federale survey zodat vergelijking mogelijk wordt ▪ Piloottesten van de survey

	<u>Geplande output:</u> ▪ Onderzoeksnota voor de begeleidende werkgroep ▪ Presentatie op de begeleidende werkgroep
half maart/april 2019 - juni 2019	Lancering en uitvoering van de survey rond half maart of uiterlijk begin april, waarbij herhalingen worden uitgestuurd tot eind mei. Data-opschoning in juni.
juli 2019 - oktober 2019	Statistische analyse van de surveyresultaten. <u>Geplande output:</u> ▪ Onderzoeksnota van resultaten en aanbevelingen ▪ Presentatie op de begeleidende werkgroep
november 2019 - december 2019	Validering/aftoetsing van de onderzoeksresultaten tijdens focusgroepen met stakeholders en Vlaamse overheidsorganisaties. De eindresultaten worden gecommuniceerd via een seminarie. <u>Geplande output:</u> ▪ Finaal eindrapport met bevindingen/aanbevelingen ▪ Presentatie op de begeleidende werkgroep

Referenties

- Ansell, C., & Trondal, J. (2017). Governing turbulence: An organizational-institutional Agenda. Perspectives on Public Management and Governance, 1(1), 43-57.
- Bourgeois, G. (2016). Visie 2050: Een langetermijnstrategie voor Vlaanderen. Brussel: Vlaamse Regering.
- Homans, L. (2016). Beleidsbrief Bestuurszaken 2016-2017. Brussel: Vlaams Parlement.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., & Verhoest, K. (2017). Wendbare overheid. Wat betekent 'wendbaarheid' en waarop zou een overheid moeten inzetten? Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM)(2), 75-96.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., & Boon, J. (2018). Wendbare overheid. Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingspraktijk. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Vlaamse overheid. (2017). Witboek Open en Wendbare Overheid. Brussel: Departement Kanselarij en Bestuur.

4.2.2 Thema 2: Onderbouwd HR-beleid

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

Onderzoeksteam:	Promotor(en): Prof. dr. Ria Janvier (UAntwerpen) Onderzoeker(s): Sarah Palinckx (UAntwerpen) (m.m.v. Inger De Wilde, UAntwerpen)
Begeleidende werkgroep:	Martine Van Sande (AgO), Annelies Antheunis (AgO), Tom Somers (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

Situering en probleemstelling

In het jaarplan van 2018 verwezen we reeds naar het onderscheid tussen het sociaal overlegmodel in de private sector en in de publieke sector. Een van de grote verschillen is de mogelijkheid om al dan niet dwingende akkoorden te sluiten. In de private sector spelen de juridisch afdwingbare collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) een centrale rol. In de publieke sector daarentegen is de overheidswerkgever weliswaar verplicht om te onderhandelen of te overleggen met de representatieve vakorganisaties, maar de resultaten van deze procedures zijn vanuit juridisch perspectief niet rechtstreeks afdwingbaar. Hiervoor is vereist dat de betrokken overheden de gemaakte afspraken effectief implementeren in bindende regelgeving, maar zij zijn hier niet toe verplicht.

De vraag rijst of de **houdbaarheidsdatum** van dit op eenzijdigheid gebaseerde sociaal overlegmodel in de publieke sector in België intussen niet is overschreden. Daarnaast heeft eerder onderzoek uitgewezen dat nog op tal van andere punten het bestaande systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector aan een **grondige revisie** toe is.

In **Nederland** is recent de normalisering van de arbeidsverhoudingen goedgekeurd. Onder normalisering verstaat men het proces om de arbeidsverhoudingen bij de overheid meer vorm te geven naar het model van de marktsector. Een logische uitloper daarvan is dat in de Nederlandse publieke sector binnen afzienbare tijd een systeem van afdwingbare collectieve arbeidsovereenkomsten zal worden ingevoerd. Meer dan twintig jaar geleden (1995) nam men in Nederland al de beslissing om ook in overheidsdiensten, naar het model van de private sector, ondernemingsraden op te richten. Dit was een van de eerste concrete stappen in het normaliseringsproces dat nu al sinds begin de jaren 1980 het debat over de organisatie van de Nederlandse publieke sector beheerst. Een studie van dit normaliseringproces en zijn verwezenlijkingen is dan ook uitermate nuttig voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvragen.

Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van het project luiden:

- Welke aanpassingen zijn noodzakelijk om het bestaande vakbondsstatuut te laten aansluiten bij het gewijzigde overheidslandschap en de staatsstructuur, met bijzondere aandacht voor de inbedding ervan in de schoot van de Vlaamse overheid en de Vlaamse plaatselijke besturen?
- Op welke punten kan het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen na de normalisering aanknopingspunten bieden voor het Belgische systeem?

- Wat zijn de krijtlijnen van een blauwdruk voor een passend systeem van collectieve arbeidsverhoudingen in de overheidssector in België / Vlaanderen?

Opzet/aanpak/methoden

Het is de bedoeling om verder te bouwen op de studie van de bestaande regelgeving op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector⁴ en de inventarisatie van de problemen, ongerijmdheden en het onaangepast karakter van het algemene vakbondsstatuut dat hieruit voortvloeide. Voor 2019 zullen we het Nederlandse systeem onder de loep nemen. Uit een vergelijking tussen de situatie voor en na de normalisering zal blijken op welke punten dit systeem aanknopingspunten kan bieden en een inspiratie kan zijn voor een aanpassing van het Belgische vakbondsstatuut.

Geplande output

- SBV-rapport over de analyse van het Nederlandse systeem van collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de normalisering.
- Wetenschappelijke publicatie gebaseerd op het SBV-rapport.

Tijdsplanning 2019

	Onderzoeksactiviteiten	2018 7-12	2019 1-6	2019 7-12
Vakbondsstatuut	Studie Nederlandse systeem collectieve arbeidsverhoudingen in licht normalisering en aanknopingspunten voor het vakbondsstatuut naar Belgisch recht			
	Opmaak SBV-rapport en wetenschappelijk artikel			

4.2.2.2 Project 2: Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid

Onderzoeksteam:	Promotor(en): Prof. dr. Annie Hondeghem (KU Leuven)
	Onderzoeker(s): Paulien Lingier (KU Leuven) en dr. Jolien Vanschoenwinkel (KU Leuven)
Begeleidende werkgroep:	Annelies Antheunis (AgO), Jessy Van Dousselaere (AgO), Karolien Van Dorpe (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

⁴ Zie de geactualiseerde versie van de monografie R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht. I. Vakbondsstatuut. Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Reeks administratieve rechtsbibliotheek: algemene reeks, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, *in voorbereiding*.

Situering in meerjarenplan

Het deelproject 'Arbeidsorganisatie en personeelsbeschikbaarheid' wil bijdragen aan de onderzoeksuitdaging zoals geformuleerd in het meerjarenplan van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing: Hoe kan een onderbouwd HR-beleid bijdragen tot een optimale inzet van het VO-personeel?

Onder deze brede vraag, kunnen verschillende meer specifieke onderzoeksdoelstellingen geformuleerd worden. In een eerste fase (2016-2018) werd gefocust op het in kaart brengen van de personeelsbeschikbaarheid in de Vlaamse overheid en de antecedenten die hierop een invloed uitoefenen. Hiervoor werd een theoretisch model ontwikkeld bestaande uit vier sets van factoren die geassocieerd zijn met de aan- of afwezigheid van personeel: individuele factoren (demografische aspecten, persoonlijkheid, psychologisch kapitaal en familiale verantwoordelijkheden), jobgerelateerde factoren (jobontwerp, rolduidelijkheid en flexibele werkarrangementen), factoren in de directe werkomgeving (leiderschap en relatie met collega's) en organisatiebrede factoren (afwezigheidscultuur, organisatiepolitiek, erkenning vanuit de organisatie, arbeidsvoorwaarden). Door het creëren van jobtevredenheid, betrokkenheid en motivatie en het tegengaan van werkstress zouden deze factoren de personeelsbeschikbaarheid ten goede kunnen komen. Dit model werd nadien afgetoetst op basis van data uit de personeelspeilingen. Aanvullend werd kwalitatief case-onderzoek verricht waarbij werd nagegaan of het beoogde beleid op het vlak van personeelsbeschikbaarheid ook effectief geïmplementeerd werd door de leidinggevendenden en alsdusdanig gepercipieerd werd door de medewerkers.

In een tweede fase van het onderzoek (2019-2020) zal ingezoomd worden op één determinant van personeelsbeschikbaarheid, namelijk (innovatieve) arbeidsorganisatie. Hierbij zal in het bijzonder gekeken worden naar de randvoorwaarden die maken dat (innovatieve) arbeidsorganisatie leiden tot een verhoging van de personeelsbeschikbaarheid.

Arbeidsorganisatie: situering van het beleid in de Vlaamse overheid

De goedkeuring van de nota 'Een modern HR-beleid' door de Vlaamse regering in 2013 betekende een belangrijke stap in de ontwikkeling van een langetermijnvisie op HR. In deze nota werden vijf strategische doelstellingen vooropgesteld: personeelsbewegingen, inzetbaarheid, beloningsbeleid, arbeidsorganisatie en leiderschap. De doelstelling i.v.m. arbeidsorganisatie werd als volgt verwoord: "We zetten maximaal in op een innovatieve en flexibele arbeidsorganisatie door gepaste initiatieven te nemen om de beschikbaarheid en creativiteit van de medewerkers voortdurend te verbeteren". Elk van de strategische doelstellingen werd vertaald naar kernprojecten, met voor elk project een trekker en een projectverantwoordelijke.

Wanneer we naar de actuele website van de Vlaamse overheid kijken lijkt het thema arbeidsorganisatie zich te hebben vertaald naar drie deelthema's:

- Plaats- en tijdsonafhankelijk werken: "Het uitgangspunt is dat alle personeelsleden van wie de functie zich ertoe leent in principe de kans moeten krijgen om plaats- en tijdsonafhankelijk te kunnen werken".
- Het Nieuwe Werken: "Het Nieuwe Werken is een continu aanpassingsproces gebaseerd op de afstemming tussen de fysieke werkomgeving, een efficiënt ICT- en informatiebeheer en een stimulerend HR-beleid (ook wel de Bricks, de Bytes en de Behaviour genoemd)".
- Innovatieve arbeidsorganisatie: "De innovatieve arbeidsorganisatie vertrekt vanuit een duidelijke visie en strategie en kenmerkt zich door een doorgedreven klantgerichte organisatie. Minimale hiërarchie, vereenvoudigde procedures, sterk leiderschap en anders en beter leren vormen daarbij essentiële elementen. De innovatieve arbeidsorganisatie

Vragen die hierbij aan bod zullen komen zijn:

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

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

Tijdsplanning 2019

Onderstaande tijdsplanning loopt van januari 2019 t.e.m. december 2020. Deze tijdsplanning werd ingevuld op basis van een halftijdse medewerker.

Onderzoeksactiviteiten	2019 1-6	2019 7-12	2020 1-6	2020 7-9	2020 10-12
Literatuurstudie, documentenanalyse, desk research					
Beschrijvende analyse	(R)				
Case studie 1					
Case studie 2					
Case studie 3			(R)		
Stakeholderanalyse					
Eindrapportering					(R)

Valorisatie

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

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

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

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

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

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

4.2.3.1 Project: Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten

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

Situering en probleemstelling

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

Om deze ongewenste uitkomsten te voorkomen, schrijven veel internationale organisaties een programmatische manier van het benaderen van infrastructuurinvesteringen voor (OECD, 2015a; Triple Bridge, 2015; World Bank, 2014; World Economic Forum, 2012a). Deze manier van werken behelst dat een breed scala aan mogelijke infrastructuurprojecten tegen elkaar worden afgewogen om zo tot een samenhangend investeringsprogramma te komen. Na deze manier van werken in de brede zin te hebben bestudeerd in 2016-2017, zal in 2018, 2019 en 2020 steeds een specifiek onderdeel van deze werkwijze nader worden bestudeerd. Dit zal gebeuren door middel van een combinatie van documentanalyse, observaties en interviews toepassen bij Vlaamse en Nederlandse casussen. Op deze manier zullen een drietal managementinstrumenten worden gevolgd in het beleidsproces: een kennisinstrument, een hard instrument en een zacht instrument. Voor deze verdeling is gekozen om een zo breed mogelijk beeld te creëren. In **2018** is gefocust op de functies en het gebruik van *ex-ante* analyses in grote en complexe infrastructuurprojecten.

Voor de periode **2019-2020** willen we u graag drie werkpakketten voorstellen. Het eerste werkpakket, wat in 2019 zal worden uitgevoerd, behelst een focus op **participatie** (zacht instrument). Het betrekken van stakeholders in allerlei soorten en maten is volgens zowel internationale organisaties (OECD, 2015b; World Bank, 2014; World Economic Forum, 2012b) als nationale overheden (Dorren, Verhoest, van Dooren, & Wolf, 2018) een essentiële stap in het maken van gedragen en goed geïnformeerd beleid. Tegelijkertijd komt participatie met vragen: wie betrek je bij wat en wanneer doe je dat? Is een door stakeholders geïnformeerd beleid ook representatief? Wat is een goed moment om een participatietraject te starten, en wanneer sluit je het af? Dit werkpakket geeft handvatten voor het effectief en gericht kunnen betrekken van externe stakeholders.

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

Het tweede werkpakket, wat van medio 2019 tot begin 2020 zal lopen, focust op **procesmanagement**. In dit deel van het onderzoek wordt gereflecteerd op de manieren waarop de besluitvormingsprocessen rond grote infrastructuurprojecten zijn ingericht. Waar in het werkpakket van 2016-2017 de focus lag op processen op macroniveau (besluiten over projecten), kijken we in dit werkpakket naar het projectniveau (besluiten binnen een project). We bestuderen hoe de interacties tussen verschillende partijen in een project zijn georganiseerd en welke rollen en taken zij allen vervullen in het besluitvormingsproces, en kijken daarmee naar de processen waarbinnen de onderzoeken moeten functioneren. Dit werkpakket leidt tot handvatten voor het optimaal inrichten van het proces van het kiezen en uitwerken van een oplossingsrichting.

Het derde werkpakket, wat in 2020 zal worden uitgevoerd, gaat over de **proceswaarde van verschillende typen afspraken** (hard instrument). In ons onderzoeksrapport naar programmatorisch werken (Dorren et al., 2018) kwam naar voren dat de wereld van infrastructuur momenteel in een transitie lijkt te zitten van een hiërarchische, knelpuntgerichte benadering van infrastructuur naar een meer horizontale, gebiedsgerichte benadering. Bij andere verhoudingen horen andere type afspraken. Wat betekent deze verandering voor de invloed en status van klassieke harde sturingsinstrumenten als het contract, het decreet of het financieel reglement? Dit werkpakket geeft inzicht waaraan deze klassieke instrumenten moeten voldoen in een nieuwe, dynamische omgeving.

Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te krijgen in de manier waarop verschillende managementinstrumenten passen in een continu veranderende en moeilijk controleerbare wereld. In combinatie met het focuspunt van 2018 (analyse-instrumenten) bestrijken deze drie voorgestelde focuspunten de drie archetypische managementinstrumenten (evaluaties, harde instrumenten en zachte instrumenten).

Opzet/aanpak/methoden

De observatietrajecten die in het kader van dit project in 2018 zijn gestart, zullen voor de hier voorgestelde focuspunten worden voortgezet. We verzamelen voor vier projecten, twee Nederlandse en twee Vlaamse, in totaal gedurende ongeveer één jaar⁵ per project aan data door middel van observatieonderzoek op publieke en ambtelijke bijeenkomsten. Deze worden aangevuld met documentstudies en reflectieve interviews aan het eind van het observatietraject.

Voor deze combinatie van databronnen (observaties, documenten en interviews) is gekozen om een zo gedegen mogelijk beeld van de interactie tussen het instrument en haar context te krijgen. Omdat we willen zien hoe de interactie tussen een managementinstrument en haar omgeving verloopt, zouden de antwoorden die interviews of een survey zouden genereren op zichzelf waarschijnlijk onvolledig zijn. Observaties en documentanalyses dragen hieraan bij omdat deze concrete voorbeelden uit de praktijk van de respondent opleveren, welke kunnen dienen als aanknopingspunt voor kritische reflecties op de antwoorden van respondenten. Er wordt een grondige documentanalyse gedaan. Hierbij wordt het proces van opmaak en gebruik nauwgezet geobserveerd, alsook het gedrag en gebruik van zowel ambtelijke actoren, politieke actoren en stakeholders. In aanvulling op bovenstaande zullen ook algemene, meer beschouwende interviews worden afgenomen met vertegenwoordigers van invloedrijke actoren over het gebruik van het instrument over projecten heen. Hierbij is ook aandacht voor de plaats die dit instrument krijgt

⁵ Of totdat saturatie optreedt.

in de besluitvormingsprocedures rond een investeringsprogramma of een individueel investeringsproject.

Geplande output

Samen met de begeleidende werkgroep van het project wordt afgesproken hoe de valorisatie eruit zal zien. Zo kan de valorisatie goed aansluiten bij de doelgroep. Er zal minstens halfjaarlijks worden gerapporteerd aan de begeleidende werkgroep. Per focuspunt zal een deelrapport worden opgemaakt, dat telkens zal worden voorgesteld aan de begeleidende werkgroep. In deze deelrapporten zullen steeds de lessen uit observaties de boventoon voeren, aangevuld met relevante inzichten uit internationale wetenschappelijke literatuur. We rapporteren het wetenschappelijk onderzoekswerk in praktijkgerichte en wetenschappelijke Engelstalige en Nederlandstalige tijdschriften (zoals VTOM).

Tijdsplanning 2019

[illegible]

Referenties

- Dorren, L., Verhoest, K., van Dooren, W., & Wolf, E. E. A. (2018). *Plannen over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- OECD. (2015a). *Policy Framework for Investment, 2015 Edition*. OECD Publishing.
- OECD. (2015b). *Towards a Framework for the Governance of Infrastructure*. Paris, OECD Publishing.
- Triple Bridge. (2015). *Naar een doordacht, duurzaam en transparant investeringsbeleid*. Utrecht, Triple Bridge.
- World Bank. (2014). *Formulating an Urban Transport Policy*. World Bank Group.
- World Economic Forum. (2012a). *Strategic Infrastructure*. Geneva: World Economic Forum.
- World Economic Forum. (2012b). *Strategic Infrastructure. Steps to Prioritize and Deliver Infrastructure Effectively and Efficiently* (92-95044-42-8). Geneva, World Economic Forum.

4.2.4 Thema 4: Digitale Vlaamse overheid

4.2.4.1 Project: Digitale Vlaamse overheid

Onderzoeksteam: Promotor(en): Prof. dr. Joep Crompvoets (KU Leuven)
Onderzoeker(s): Stijn Wouters (KU Leuven)

Begeleidende werkgroep: Henk Vanderstraeten (AIV), Dirk Vergauwen (Het Facilitair Bedrijf), Simon Vander Elst (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

Situering en probleemstelling

De Vlaamse overheid wenst dat digitale 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. Hierbij vormt de autonomie en eigenheid van agentschappen van de Vlaamse overheid en lokale besturen een extra aandachtspunt.

Onderzoeksvragen/opzet/methoden

Het SBV-project ‘Een digitale Vlaamse overheid’ heeft als hoofdonderzoeksvraag: “Hoe kan de Vlaamse overheid worden vormgegeven als een digitale overheid met het oog op een betere interactie met haar klanten?”

Om deze hoofdonderzoeksvraag te beantwoorden worden de volgende drie deelvragen gesteld:

1. Hoe is de Vlaamse overheid op dit moment vormgegeven als digitale overheid ten aanzien van haar klanten?
2. Wat is een gewenst raamwerk van een digitale Vlaamse overheid, met welke onderliggende bouwblokken?
3. Hoe kan dit raamwerk geïmplementeerd worden?

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

	Inleiding	Generieke IT-voorzieningen	Diensten-integratoren	Authentieke gegevensbronnen	Klant	Governance	
Deel I: Mapping	Mapping-instrument	Case Digitale facturatie	Case Diensten-integratoren	Case auth. gegevens-bronnen	Klant	De bestaande situatie	
		Case Telemarc					
		Case Gebruikers- en toegangsbeheer					
		Generieke IT-voorzieningen					
Deel II: Model-ontwikkeling		Beslissingsmodel generieke IT-voorzieningen	Samenwerkende Diensten-integratoren	Gez. beh. auth. gegevens-bronnen	Requirements	Rand-voorwaarden	Conceptueel raamwerk
Deel III: Model-implementatie		Evaluatie en terugkoppeling	Scenariostudies en terugkoppeling			Case 1: Berichtenbox	Gevalideerd raamwerk
						Case 2: Mijn burgerprofiel	

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

Voortgang 2019

In 2019 bouwt het project verder op de resultaten geboekt in 2018. Dit zijn langs de ene kant de drie onderzoeksrapporten ten aanzien van (1) het mappinginstrument om de digitale overheid vanuit een bestuurskundige focus in kaart te brengen, (2) de gevalstudie digitale facturatie binnen de mapping van het thema generieke IT-voorzieningen en (3) de mapping van de zes dienstenintegratoren (Vlaamse Dienstenintegrator, Dienstenintegrator in het domein van de sociale zekerheid, Dienstenintegrator in het domein van de gezondheid, federale Dienstenintegrator, Brusselse Gewestelijke Dienstenintegrator, Waalse Dienstenintegrator). Langs de andere kant vond in 2018 een belangrijk deel van de dataverzameling van de overige cases (Telemarc, Gebruikers- en toegangsbeheer) in het thema generieke IT-voorzieningen plaats, alsook in het thema governance.

Voor het thema 'generieke IT-voorzieningen' wordt in 2019 de mapping verder afgerond en de modelontwikkeling van gezamenlijk gebruikte generieke IT-voorzieningen aangevat. De mapping en modelontwikkeling beantwoorden volgende onderzoeksvragen: *“Wat zijn de kenmerken van generieke IT-voorzieningen?”*, *“Welk beslissingsmodel dient er gevolgd te worden om te beslissen of er inderdaad gebruik zal gemaakt worden van een generieke IT-voorziening aangeboden door een andere overheid?”*, *“Welke beheersafspraken dienen er gemaakt te worden tussen de beheerder van de generieke IT-voorziening en de afnemers ervan om ervoor te zorgen dat de afnemers ervan voldoende inspraak hebben in de verdere ontwikkeling van de voorziening en er eventueel weer kunnen uitstappen?”* en *“Welke samenwerkingsmodaliteiten, financieringsmodellen en overlegstructuren dienen er opgezet te worden tussen de leveranciers van generieke IT-voorzieningen om te komen tot een optimaal gezamenlijk gebruik?”*

Voor het thema 'dienstenintegratoren' vormen de resultaten van de mapping de basis om binnen de modelontwikkeling een antwoord te formuleren op volgende deelonderzoeksvragen: *“Wat is de uiteindelijke opdracht van een dienstenintegrator?”* en *“Wat is het ideale netwerk van dienstenintegratoren?”*

Gezamenlijk vormen deze deelonderzoeksvragen een raamwerk voor samenwerkende dienstenintegratoren met het oog op de organisatie van een efficiënt interbestuurlijk gegevensverkeer.

Voor het thema ‘authentieke gegevensbronnen’ ligt de focus op een gezamenlijke aanpak van de mapping van de huidige authentieke gegevensbronnen die in Vlaanderen worden gebruikt, alsook de modelontwikkeling die als doel heeft volgende deelonderzoeksvragen te beantwoorden: *“Wat zijn de inspraakmogelijkheden van het ene niveau in de authentieke gegevensbronnen van het andere niveau?”* en *“Hoe kunnen terugmeldfaciliteiten en correctiemechanismen opgezet worden?”*

Voor het thema 'klant' worden de relevante initiatieven van de Vlaamse overheid verder opgevolgd en legt het project zich verder toe op de uitwerking van de publieke waarden 'klantgerichtheid' en 'efficiëntie' als operationalisering van het deel 'een betere interactie met haar klanten' uit de hoofdonderzoeksvraag.

Voor het thema 'governance' wordt de dataverzameling van de bestaande situatie afgerond en gekoppeld aan de onderzoeksresultaten van gevalstudies binnen de mapping. Samen met een literatuurstudie, een verkenning van buitenlandse voorbeelden en het afbakenen van de juridische en bestuurskundige randvoorwaarden wordt een basis gevormd voor een conceptueel raamwerk voor de coördinatie van de digitalisering binnen de Vlaamse overheid en in het interbestuurlijk landschap, dat het zwaartepunt van 2019 zal vormen. Afhankelijk van de vooruitgang zal eind 2019 begonnen worden met de implementatie van het raamwerk.

Geplande output

In overleg met de begeleidingsgroep worden de geplande hoofdstukken in de vorm van een interne rapportering, SBV-rapporten of externe publicaties (nationale of internationale journals / conferenties) aangeleverd. Er worden momenteel (1) SBV-rapporten voor de mapping van de generieke IT-voorzieningen (case digitale facturatie, case Telemarc, case Gebruikers- en Toegangsbeheer, generieke IT-voorzieningen) en de mapping en modelontwikkeling van de authentieke gegevensbronnen, (2) een interne rapportering van de modelontwikkeling van de dienstenintegratoren en (3) externe publicaties voor respectievelijk de modelontwikkeling van de generieke IT-voorzieningen, de mapping van de bestaande situatie en uiteindelijk het conceptueel raamwerk voor de coördinatie van de digitale overheid voorop gesteld.

Tijdsplanning 2019

Figuur 2 geeft de tijdsplanning voor 2019 per onderzoeksdeel weer.

Figuur 2: Tijdsplanning 2019

2019	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Projectmanagement												
I. Mapping												
Gen. IT-voorzieningen												
Case authentieke gegevensbronnen												
Bestaande situatie												
II. Modelontwikkeling												
Gen. IT-voorzieningen												
Samenwerkende dienstenintegratoren												
Klant: requirements												
Randvoorwaarden												
Conceptueel raamwerk												
III. Implementatie												
Gevalideerd raamwerk en cases												

Opzet/aanpak/methoden

KU Leuven (12 maanden):

De mate van beleidsmatige consolidatie binnen lokale besturen wordt in kaart gebracht op basis van exploratief onderzoek. Meer bepaald worden volgende methoden aangewend:

- Soort “datamining” van de ABB BBC-Databank;
- Documentenanalyse van een aantal geselecteerde cases (= gemeentes en specifieke beleidsdomeinen);
- Actietype van onderzoek binnen de geselecteerde cases (met interviews, focusgroepen, ...).

UGent (4 maanden):

Verkrijgen van een beeld van de managementrapporten en het gebruik door:

- Contactopname met Audit Vlaanderen. Als verantwoordelijke voor de evaluatie van het interne controlesysteem van de lokale besturen en het formuleren van aanbevelingen hieromtrent vormt deze organisatie een belangrijke informatiebron.
- Bestuderen van auditrapporten en gesprekken met enkele auditoren.
- Aftoetsen van de bevindingen van Audit Vlaanderen bij de besturen (gesprekken met leden van de managementteams).

Geplande output

KU Leuven:

- Finaliseren van het rapport van de stand van zaken van de beleidsbenadering van BBC, op basis van de analyse van de databanken en van de cases.

UGent:

- Rapportering over een aantal 'good practices' omtrent bestaande managementrapporteringen in lokale besturen en de manier waarop hiermee wordt omgegaan.

KU Leuven en UGent:

In 2019 zal in samenwerking met ABB worden gewerkt aan de organisatie van een publiek seminarie om de resultaten van het onderzoek van zowel de financiële consolidatie (UGent) als de beleidsconsolidatie (KU Leuven) toe te lichten voor specifieke doelgroepen (nieuwe colleges, financiële actoren, secretarissen, ...).

- Draft van Handboek voor een geconsolideerde BBC.

Tijdsplanning 2019

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

- december 2018: voorbereiding van de te maken keuzes voor communicatie naar doelgroepen
- eind maart/begin april 2019: begeleidingsgroep
- eind september/begin oktober 2019: planning 2020

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

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

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

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

Situering en probleemstelling

De Vlaamse overheid geeft de lokale besturen steeds meer autonomie en vrijheid om het lokaal beleid zelf vorm te geven en af te stemmen op de lokale noden en belangen. Daarnaast hevelt de Vlaamse overheid ook meer en meer bevoegdheden over naar het lokale bestuursniveau vanuit het subsidiariteitsprincipe. De planlastenvermindering, de interne staatshervorming en de verfondsing van de sectorale geoormerkte subsidies zijn hier enkele voorbeelden van.

De lokale besturen nemen dan ook de rol als regisseur op binnen heel wat lokale beleidsdomeinen. Het voeren van regie binnen een beleidsveld houdt in dat het lokaal bestuur de beleidsdoelstellingen binnen dat veld bepaalt en de actoren binnen het beleidsnetwerk aanstuurt. Het zijn echter niet alleen de actoren van de lokale besturen die het lokale beleid vormgeven. Ook centraal gesubsidieerde instellingen spelen lokaal een belangrijke rol. Denk hierbij aan scholen, huisvestingsmaatschappijen, welzijnsorganisaties, enz. Deze lokale, niet-gemeentelijke actoren worden geconfronteerd met diverse doelstellingen en reglementeringen van zowel het lokale als van het Vlaamse en/of federale bestuursniveau.

De beleidsdoelstellingen en reglementeringen van de diverse bestuursniveaus kunnen conflicterend zijn. Binnen dit onderzoeksproject zijn wij geïnteresseerd in deze conflicten. Wij trachten te schetsen hoe doelincongruentie in financieringsstromen een impact kan hebben op de lokale beleidsregie. Daarnaast zullen wij enkele beleidsaanbevelingen formuleren om de lokale regie te versterken.

Er is al wel wat onderzoek gevoerd naar lokale beleidsnetwerken in Vlaanderen. 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 waar het lokale bestuur voor staat. 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.

Opzet/aanpak/methoden

Het eerste kwartaal van 2019 zal in het teken staan van het maken van een problemdiagnose van regie overheen beleidsvelden en lokale besturen. Deze probleemanalyse zal worden gemaakt op basis van de interviews uit de cases. Vervolgens zal de analyse worden neergeschreven in een rapport. In het tweede kwartaal van 2019 gebruiken we beschikbare administratieve data om de impact van de hervorming van de GESCO-subsidiëring op lokaal beleid te onderzoeken. Ook hierover zal gerapporteerd worden. Het derde kwartaal van 2019 is voorbehouden voor een interviewronde binnen de sectoren. Er zullen interviews worden afgenomen van koepelorganisaties en departementen/agentschappen. Tijdens deze interviews zullen

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

beleidsaanbevelingen worden getoetst die op basis van de problemdiagnose van regie (19/1) tot stand zijn gekomen. De resultaten uit deze interviews zullen worden neergeschreven in een rapport. Tijdens het laatste kwartaal van 2019 zal een derde meting van de financiële data worden uitgevoerd. Deze data zal opnieuw geanalyseerd worden en aan de hand van deze resultaten zal het rapport over verfondsing worden geüpdatet.

Geplande output

De geplande output voor 2019 bestaat uit een rapport over de onderzoekslijn LOKFIN-REG. Dit rapport zal in de loop van het derde kwartaal van 2019 worden aangevuld met de beleidsaanbeveling die afgetoetst zal worden tijdens interviews met koepelorganisaties en departementen/agentschappen.

Tijdsplanning 2019

19/1	LOKFIN-REG	Problemdiagnose regie	Rapport Regie	Interviews
19/3	LOKFIN-REG	Beleidsaanbevelingen regie toetsen in interviewronde binnen sectoren	Rapport Regie aanvullen met getoetste beleidsaanbevelingen	Interviews met sectoren, sector-organisaties, VVSG

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

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

Situering en probleemstelling

Sinds 2016 zijn de eerder geoormerkte sectorale doelsubsidies voor zeven lokale beleidsvelden⁶ geïntegreerd in het gemeentefonds. De voorheen geoormerkte stroom aan financiële middelen richting het lokale niveau is blijven bestaan, maar lokale besturen kunnen nu volledig autonoom kiezen aan welke beleidsvelden en doelstellingen ze deze middelen besteden. Deze ‘verfondsing’ biedt ons een unieke empirische context om de impact van financieringsmodellen op lokaal beleid te onderzoeken.

Elke verandering gaat gepaard met onzekerheden. Zo was (is) er de vrees dat de verfondsing van de geoormerkte subsidies tot een verminderde beleidsaandacht voor ‘zachte’ beleidsvelden zou leiden, dat deze beleidsvelden het met minder financiële middelen zouden moeten stellen en dat

⁶ Sectorale geoormerkte subsidies bestonden voor de beleidsvelden: lokaal cultuur beleid, jeugdbeleid, sportbeleid, flankerend onderwijsbeleid, bestrijding kinderarmoede, gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking en integratiesubsidies.

Uit dit onderzoek is reeds gebleken dat de uitgaven aan de beleidsvelden sport en jeugd sedert de verfondsing stabiel zijn gebleven. De middelen besteed aan deze beleidsvelden zijn ongeveer hetzelfde gebleven als de middelen die in 2011-2015 hieraan werden besteed. Lokale besturen besteden hun middelen dus blijkbaar niet per se anders, ook al hebben zij hier nu formeel de kans toe. Dit is een interessante bevinding omdat dit een indicator is dat er naast wetgeving nog andere factoren zijn die bepalen hoe lokale besturen hun autonomie gebruiken en bijgevolg welke beleidskeuzes zij maken. Het is dan ook onze doelstelling om in 2019 een duidelijk beeld te krijgen van hoe formele autonomie (dit is de keuzevrijheid waar lokale besturen over beschikken op basis van wetgeving) en de facto autonomie (dit is de autonomie die lokale besturen percipiëren en gebruiken bij dagdagelijkse keuzes) aan elkaar gelinkt zijn en welke andere factoren, naast de regelgeving, de de facto autonomie van lokale besturen determineert en bijgevolg de beleidskeuzes die zij maken.

Het eerste kwartaal van 2019 zal in het teken staan van het maken van een problemdiagnose van regie overheen beleidsvelden en lokale besturen. Deze probleemanalyse zal worden gemaakt op basis van de interviews uit de cases. Vervolgens zal de analyse worden neergeschreven in een rapport. In het tweede kwartaal van 2019 gebruiken we beschikbare administratieve data om de impact van de hervorming van de GESCO-subsidiëring op lokaal beleid te onderzoeken. Ook hierover zal gerapporteerd worden. Het derde kwartaal van 2019 is voorbehouden voor een interviewronde binnen de sectoren. Er zullen interviews worden afgenomen van koepelorganisaties en departementen/agentschappen. Tijdens deze interviews zullen beleidsaanbevelingen worden getoetst die op basis van de problemdiagnose van regie (19/1) tot stand zijn gekomen. De resultaten uit deze interviews zullen worden neergeschreven in een rapport. Tijdens het laatste kwartaal van 2019 zal een derde meting van de financiële data worden uitgevoerd. Deze data zal opnieuw geanalyseerd worden en aan de hand van deze resultaten zal het rapport over verfondsing worden geüpdatet.

De geplande output voor 2019 bestaat uit het rapporteren over onze bevindingen uit de analyse van de personeelsdata en het updaten van het rapport over de tweede onderzoekslijn (LOKFIN-FDS) op basis van de resultaten uit het derde meetmoment van de financiële data.

19/2	LOKFIN-FDS	Personeelsdata (GESCO)	Rapportage	Personeelsdata RSZ PPO
19/4	LOKFIN-FDS	Derde meetmoment financiële data	Rapport Verfondsing updaten	Kwantitatieve BBC data, nulmeting, 2 ^{de} en derde meting

4.3.2.1 Project: Ambtelijke capaciteit

Onderzoeksteam: Promotor(en): Prof. dr. Joris Voets (UGent), prof. dr. Trui Steen (KU Leuven) en prof. dr. Annie Hondeghem (KU Leuven)

Onderzoeker(s): Ine Deprez (KU Leuven), Bram Van Haelter (UGent) en David Vos (UGent)

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

Het deelproject ‘ambtelijke capaciteit van de Vlaamse lokale besturen’ wil nagaan “hoe lokale besturen hun ambtelijke capaciteit ontwikkelen om hun rol in het bestuurlijk systeem te spelen, en welke elementen verklaren waarom ze deze capaciteit wel of niet op een bepaalde wijze ontwikkelen” (Van Haelter, Broucker, Vos, Voets & Steen, 2018, p. 8).

De eerste drie deelprojecten van dit onderzoek hadden als doelstelling om een conceptueel kader op te stellen, de autonome ambtelijke capaciteit van enkele lokale besturen te onderzoeken en de ambtelijke capaciteit ten aanzien van twee opdrachten in kaart te brengen. In 2016 werd de afbakening van het onderzoek geëxpliciteerd en werd het conceptuele kader voorgesteld, geoperationaliseerd en getest op een pilootcase (Broucker, Van Haelter & Vos, 2017, p. 6). In 2017 werd het onderzoek toegespitst op twee inhoudelijke thema's, met name (1) de versterkte samenwerking en/of integratie gemeente-OCMW en (2) organisatiebeheersing (Van Haelter, Broucker, Vos, Voets & Steen, 2018, p. 9). In 2018 wordt onderzocht hoe Vlaamse lokale besturen hun capaciteit organiseren en ontwikkelen om een specifieke taak of doelstelling te realiseren. Daarvoor werden twee opdrachten geselecteerd, namelijk lokaal integratiebeleid (KU Leuven) en lokaal kinderopvangbeleid (UGent). Beide onderzoeken focussen op de ambtelijke capaciteit en regie- en actorfunctie van de lokale besturen.

In 2019-2020 zullen de UGent en de KU Leuven zowel methodologisch als inhoudelijk een verschillende invalshoek hanteren. Hieronder worden beide onderzoeksfiles achtereenvolgens besproken.

Onderzoeksfile UGent (2019-2020): ambtelijke capaciteit: breedbeeld capaciteitsindicatoren en brug naar taken en opdrachten

Onderzoeksdoelstelling(en) / onderzoeksvra(a)g(en)

De diepgaande analyses uit de voorbije onderzoekjaren resulteerden in enkele opmerkelijke vaststellingen die uitnodigen tot verder onderzoek. Gezien de relatief beperkte scope van de caseselectie – er werden bijvoorbeeld enkel gemeenten van ongeveer 10 000 en ongeveer 40 000 inwoners betrokken – zijn de resultaten echter niet generaliseerbaar voor alle Vlaamse gemeenten. Door een aantal hypothesen, gebaseerd op de resultaten van de voorbije twee onderzoekjaren, te toetsen via een kwantitatief onderzoek in alle Vlaamse gemeenten trachten we dit in 2019-2020 wel te doen. Tegelijkertijd voorzien we nog een kwalitatieve onderzoeksstap, waarbij we

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

De centrale onderzoeksvragen bouwen dus voort op deze van de voorbije onderzoekjaren:

Onderzoeksvraag 2: Hoe kunnen we de vastgestelde capaciteit en de ontwikkeling ervan in lokale besturen verklaren?

Onderzoeksvraag 4: Hoe kunnen we die verhouding begrijpen en verklaren?

Het doel van dit onderzoek is dus om enerzijds hypothesen uit de casestudies van 2017 en 2018 te testen op een grotere schaal en een aantal aanvullende hypothesen te formuleren op basis van ander onderzoek en anderzijds verder te onderzoeken in hoeverre die capaciteit dan in relatie gebracht kan worden tot taken en opdrachten van de lokale besturen.

Er zal dus eerst worden gekeken of de factoren die in de voorbije deelonderzoeken en ander onderzoek belangrijk of noodzakelijk werden geacht voor de ontwikkeling van ambtelijke capaciteit, ook gelden voor de ruimere populatie van Vlaamse gemeenten. Concreet gaat het (onder meer) om volgende factoren die als onafhankelijke variabelen fungeren:

- Schaalgrootte: op basis van de bestudeerde cases lijken de grotere gemeenten in onze set over een sterkere ambtelijke capaciteit te beschikken. Een kwantitatief onderzoeksdesign kan helpen om deze hypothese te bevestigen, te nuanceren of te ontkrachten en meer inzicht te verschaffen omtrent de vraag op welke schaal welk niveau van ambtelijke capaciteit bestaat in relatie tot bepaalde opdrachten? Basishypothese is dat een grotere schaal een positief effect heeft op de ambtelijke capaciteit.
- Voldoende en gekwalificeerd personeel: voorgaande deelonderzoeken geven aan dat het personeelsbestand van een gemeente een bepalende factor is voor haar capaciteit. Zowel het aantal werknemers (in absolute aantallen als het aantal VTE's per 10 000 inwoners) als hun kwalificaties en opleidingsniveau spelen een voorname rol. Dit hangt ook samen met het personeelsbeleid van de gemeenten – we bouwen hiervoor ook voort op de inzichten uit eerder steunpunt-onderzoek (met name op basis van het personeelsluik van Platteau & Hondeghem van de survey bij lokale besturen in SBOV 2007-2011). Basishypothese is dat een sterk (= voldoende & gekwalificeerd) personeelsbestand en een sterk HR-beleid een positief effect heeft op de ambtelijke capaciteit.

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

- Voor deze aspecten worden zoveel mogelijk bestaande databronnen (zoals BBC-data) gebruikt (om de surveylast voor de lokale besturen zo laag mogelijk te houden) en worden waar nodige enkele parameters bevraagd via een survey, gericht aan alle Vlaamse gemeentebesturen (zoals over de politiek-ambtelijke verhoudingen). Om de responsgraad van het onderzoek zo hoog mogelijk te houden opteren we ervoor om de survey verder voor te bereiden in nauw overleg met het terrein, meer bepaald via overleg met VVSG, ECG-VVOS en VLOFIN. Het onderzoek maakt ook maximaal gebruik van data uit de gemeente- en stadsmonitor en de gemeentelijke profielschetsen om een ‘*common method bias*’ te voorkomen.

Vervolgens willen we echter ook de verhouding van deze ambtelijke capaciteit tot bepaalde uitkomsten in meer detail gaan analyseren. Daarbij bouwen we zowel op inschattingen van lokale besturen zelf (i.e. zelfbeoordeling) als gegevens over prestaties van lokale besturen of die als proxy kunnen gezien worden. Zo is het immers denkbaar dat de bovenstaande indicatoren over ambtelijke capaciteit een gunstig beeld opleveren, maar dat de inschatting van de lokale besturen zelf over de mate ze daarmee hun taken en opdrachten effectief kunnen aanpakken, daar niet mee overeen stemt. We kijken ook naar objectieve parameters – voor zover beschikbaar – die deze subjectieve inschatting van lokale besturen kunnen bevestigen, nuanceren of tegenspreken. Daarbij kijken we in de eerste plaats naar data die reeds in de gemeentemonitor aanwezig is. We denken hierbij o.m. aan:

- ////////////////////////////////////

- Tevredenheid over de spreiding van informatie (informatie over activiteiten, over nieuwe ingrepen en over beslissingen)
- Vertrouwen in het gemeentebestuur

Naast een generiek beeld en inschatting over de mate waarin ambtelijke capaciteit helpt om gemeentelijke taken en opdrachten van voldoende antwoord te voorzien, willen we ook verder werken op een aantal specifieke opdrachten en diensten. Naast het kunnen aanbieden van en tevredenheid met specifieke dienstverlening (bv. bepaalde loketdiensten) denken we daarbij aan twee concrete domeinen, die echter nog verder te bepalen zijn in overleg met opdrachtgever en werkveld: (1) concrete opdrachten uit het domein welzijn en zorg, zoals kinderopvang (mede voortbouwend op inzichten uit 2018) en (2) concrete opdrachten uit het grondgebonden domein, zoals woonbeleid. Dit betekent in de praktijk ook dat het survey-onderzoek uit een aantal deelpakketten zal bestaan die (deels) door andere respondenten ingevuld moeten worden: generieke vragen die eerder voor de algemene directeurs of burgemeester bestemd zijn en specifieke vragen die eerder voor ambtenaren en schepenen bevoegd voor de specifieke opdracht beantwoord dienen te worden. De concretisering van het opzet en de vragenlijsten worden in nauw overleg met de desbetreffende actoren (zoals VVSG maar ook lokale ambtenaren actief in kinderopvang, lokale ambtenaren actief in woonbeleid) uitgewerkt om de praktische relevantie en de respons zo hoog mogelijk te houden. We herhalen echter dat we enkel surveyvragen stellen mbt informatie die niet al via andere kanalen beschikbaar is.

Als controlevariabele wordt eveneens rekening gehouden met het ambitieniveau van de gemeente in kwestie. Zo is het niet ondenkbaar dat een bepaalde gemeente met weinig financiële middelen en een beperkt personeelsbestand ook slechts beperkte ambities heeft maar daar zelf zeer tevreden over is, terwijl een andere gemeenten wellicht veel meer ambitie vertoont maar daar ook mee worstelt.

We combineren dus zoveel mogelijk bestaande data (zoals gemeentemonitor, gemeentelijke profielschetsen) en meten in een survey enkel de hiaten.

Kwalitatieve fase

Na deze kwantitatieve fase die vooral in 2019 gesitueerd is, volgt in 2020 ook een nieuwe kwalitatieve fase. In die fase willen we op basis van de kwantitatieve analyse enerzijds in een selectie van cases verder graven naar het begrijpen en verklaren van de verhouding tussen ambtelijke capaciteit en mate waarin lokale besturen zelf voldoende hun taken en opdrachten denken te kunnen uitvoeren. We selecteren in de eerste plaats een aantal gemeenten (schatting van 10-tal cases) waar een duidelijke discrepantie lijkt te bestaan tussen de indicatoren voor capaciteit en de inschatting van de mate waarin ze hun taken en opdrachten kunnen aanpakken (= outlier-analyse). We hebben zowel aandacht voor gemeenten mbt hun algemene inschatting als omtrent enkele specifieke taken (cfr. supra). Naast een aantal interviews en focusgroepen per case om die discrepantie beter te begrijpen en te verklaren, brengen we vervolgens ook over die gemeenten heen een aantal respondenten samen om te analyseren in hoeverre hun praktijken en verklaringen gelijk dan wel verschillend zijn en waarom.

Geplande output

- Een methodologische nota mbt de verdere operationalisering van het kwantitatief en kwalitatief onderzoeksdesign, gevoed door frequent overleg met betrokken stakeholders.
- Een vragenlijst die ook voor ander en toekomstig onderzoek (in binnen- en buitenland) bruikbaar is
- SBV-papers mbt verschillende analyses mbt de verschillende hypothesen en die ook aanleiding geven tot wetenschappelijke publicaties.
- SBV-outputs in de vorm van vulgariserende bijdragen (bv. aan BinnenBand, Lokaal, Impuls)
- Een aantal workshops met het werkveld om de resultaten te presenteren en te reflecteren over strategieën om de ambtelijke capaciteit te versterken.
- Een SBV-rapport waarin de analyseresultaten van het onderzoek 2019-2020 gebundeld worden
- Een SBV-eindrapport waarin de inzichten over het gehele project gebundeld worden met concrete beleidsaanbevelingen voor zowel de lokale besturen als de Vlaamse overheid.
- Studiedag waarin het SBV-eindrapport wordt voorgesteld aan brede werkveld

Tijdsplanning 2019-2020 (tabel)

januari - april 2019	Literatuuranalyse & uitwerken methodologische nota Interactie met werkveld om onderzoeksdesign te toetsen en de vragenlijst te concretiseren en te testen Identificeren & verzamelen contactgegevens respondenten
mei - augustus 2019	Verzamelen en invoeren van bestaande data met oog op analyse + afnemen survey bij de Vlaamse gemeenten (digitaal & mogelijkheid papier) voor nog ontbrekende data
september - december 2019	Data cleaning & eerste data-analyses Eerste presentatie tussentijdse resultaten begeleidende werkgroep en projectforum
januari - maart 2020	Verdere verwerking en uitschrijven resultaten kwantitatieve fase + voorbereiding kwalitatieve fase
maart - juli 2020	Kwalitatieve fase met analyse 10-tal cases
augustus - oktober 2020	Natraject met relevante stakeholders via reeks workshops met oog op lessen & aanbevelingen obv kwalitatieve & kwantitatieve analyses
oktober - november 2020	Verwerking van de resultaten workshops en uitwerken draft eindrapport + bespreking met opdrachtgever
november – december 2020	Finaliseren eindrapport + presentatie op studiedag

Onderzoeksfile KU Leuven (2019-2020): ambtelijke capaciteit en metagovernance

In de laatste fase van het onderzoek (2019-2020) zal dieper ingegaan worden op de laatste deelonderzoeksvraag zoals omschreven in het meerjarenplan van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing: “Hoe kan lokale ambtelijke capaciteit versterkt worden voor en door samenwerking?”. Samenwerking kan immers fungeren als verlengstuk of hefboom voor de eigen capaciteit, maar vergt tegelijkertijd ook specifieke competenties en vaardigheden van het betrokken politiek en ambtelijk personeel.

Door deze onderzoeksvraag over een tijdshorizon van twee jaar te onderzoeken, kunnen we diepgaande inzichten verwerven over de ambtelijke capaciteit voor en door samenwerking. We

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

stellen voor om tijdens de twee onderzoeksjaren lokaal sociaal beleid te bestuderen vermits samenwerking met een veelheid aan partners cruciaal is binnen dat beleidsdomein⁷.

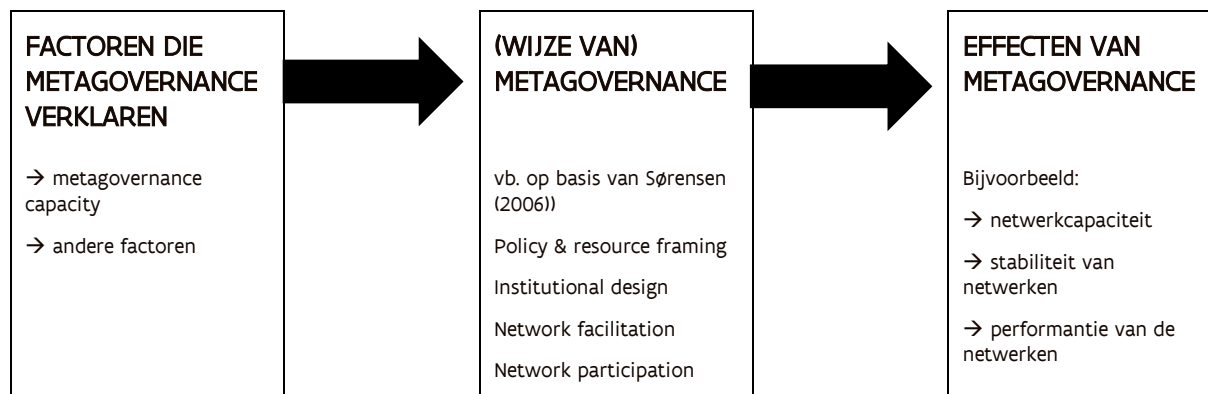
Conceptuele en thematische afbakening

De relatie tussen samenwerking en ambtelijke capaciteit kan als tweerichtingsverkeer begrepen worden. Enerzijds kan samenwerking leiden tot een versterkte ambtelijke capaciteit. Anderzijds kan slechts op samenwerking ingezet worden als hiervoor voldoende lokale capaciteit aanwezig is. In de onderzoeksjaren 2019-2020 wordt gefocust op beide richtingen van deze relatie. Hieronder wordt het concept 'samenwerking' gedefinieerd en geoperationaliseerd en wordt een thematische afbakening voorgesteld.

In tal van beleidsdomeinen werken lokale besturen samen met interne en externe partners, wat resulteert in een veelheid aan samenwerkingsverbanden en netwerken. Een relevant concept in dat verband is 'metagovernance': het sturen van samenwerkingsverbanden aan de hand van (combinaties van) verschillende types beleidsinstrumenten (hiërarchisch – netwerk – markt). In het onderzoek wordt nagegaan op welke wijze lokale besturen optreden als metagovernor op vlak van lokaal sociaal beleid, en hoe dit gerelateerd is aan hun ambtelijke capaciteit.

Er wordt in het onderzoek een onderscheid gemaakt tussen de ambtelijke capaciteit die nodig is om als metagovernor te kunnen optreden (*metagovernance capacity*) en de capaciteit die gegenereerd wordt door het optreden als metagovernor, of, meer specifiek, de effecten en duurzaamheid van metagovernance.

Onderstaand schema geeft het onderzoeksopzet schematisch weer en zal tijdens het onderzoek vervolledigd en verfijnd worden:



Eerst en vooral wordt (bijvoorbeeld aan de hand van de typologie van Sørensen (2006)) nagegaan op welke manier lokale besturen optreden als metagovernor (midden van de figuur). Er wordt ook onderzocht welke capaciteit vereist is in de lokale besturen om de rol van metagovernor te kunnen opnemen en welke factoren het type metagovernance verklaren (linkerkant van de figuur). Daarnaast worden de effecten van metagovernance bestudeerd. Zo kunnen bijvoorbeeld de effecten op de capaciteit, performantie en stabiliteit van de netwerken onderzocht worden (rechterkant van de figuur).

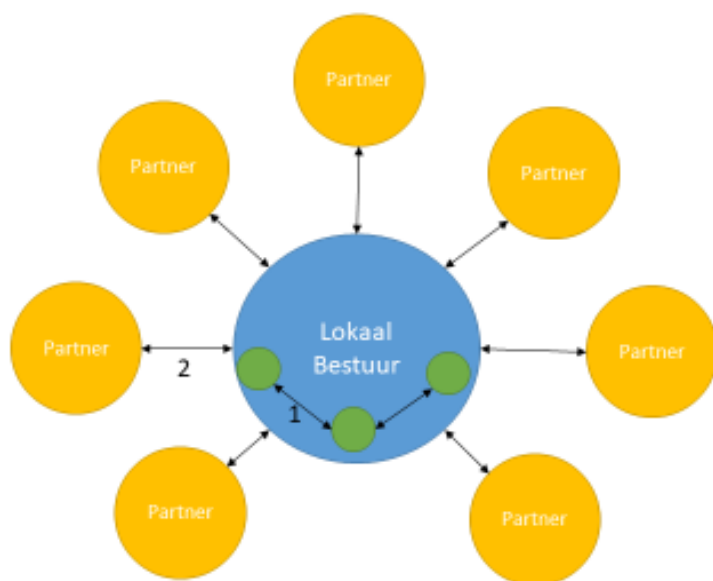
⁷ Lokaal sociaal beleid wordt bestempeld als een integraal en inclusief beleidsdomein en behelst het toegang verlenen tot de sociale grondrechten, zoals omschreven in de Grondwet (o.m. het recht op sociale bijstand, arbeid, goede huisvesting en onderwijs) (art. 4 van het Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid & art. 23 en 24, §3 van de Grondwet). De precieze thematische afbakening gebeurt in overleg met de opdrachtgever.

Onderzoeksplan

Onderzoeksjaar 2018

Het onderzoek van 2018, waarin de regierol op vlak van integratiebeleid onderzocht wordt, laat toe om enkele uitspraken te doen over capaciteit voor en door samenwerking. In onderstaande figuur wordt het onderzoeksjaar voorgesteld. In 2018 wordt nagaan hoe de capaciteit opgebouwd en georganiseerd wordt om intern samen te werken met gemeentelijke diensten rond integratiebeleid (relatie 1 in de figuur). Daarnaast wordt ook onderzocht welke capaciteit lokale besturen nodig hebben om de samenwerking met externe partners tot stand te brengen (relatie 2 in de figuur).

Figuur 1 Schematische voorstelling van onderzoeksjaar 2018



In onderzoeksjaren 2019 en 2020 wordt voortgebouwd op deze inzichten en wordt de ambtelijke capaciteit voor en door samenwerking op vlak van lokaal sociaal beleid vanuit een intergemeentelijk en een multilevel perspectief onderzocht.

Onderzoeksjaar 2019

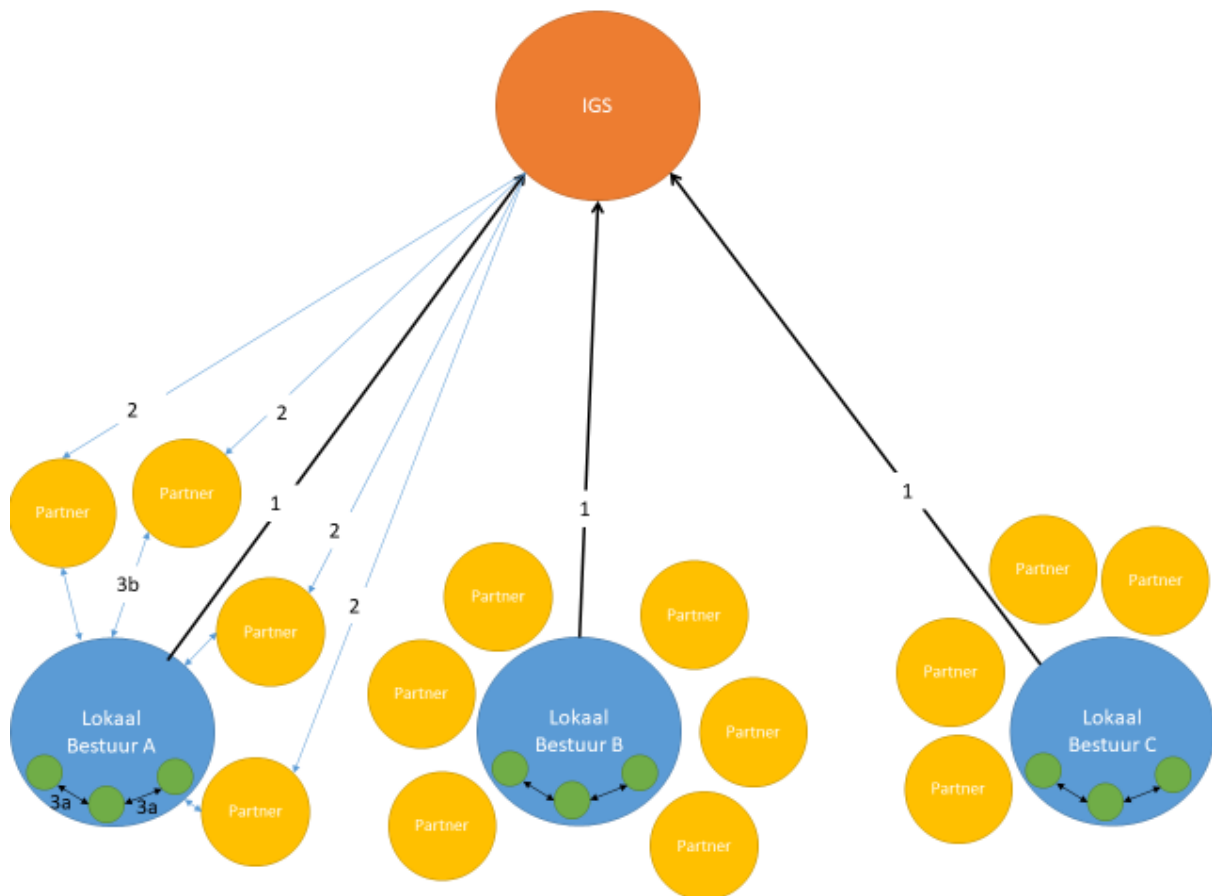
Om het lokaal sociaal beleid vorm te geven, wordt in sommige gemeenten beroep gedaan op intergemeentelijke samenwerking. De Huizen van het Kind, de netwerken ter bevordering van de vrijetijdsparticipatie van personen in armoede en de samenwerking op vlak van sociale economie zijn maar enkele voorbeelden. Dergelijke intergemeentelijke samenwerkingen kunnen opgericht worden vanuit de overtuiging dat er via schaalvergroting capaciteit gecreëerd kan worden om diensten aan te bieden of beleid te voeren waar lokaal onvoldoende capaciteit voor is. Andere overwegingen dienen echter ook in rekening gebracht te worden. Zo vergt het oprichten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ook capaciteit van de deelnemende besturen. Bovendien kan het overhevelen van beleid naar het intergemeentelijke niveau ook leiden tot een zwakkere lokale inbedding, wat een negatieve impact kan hebben op de lokale capaciteit.

Figuur 2 geeft de relaties weer tussen de lokale besturen, de partners en het intergemeentelijke niveau. De vraag rijst welke capaciteit de deelnemende lokale besturen moeten hebben om deze intergemeentelijke samenwerking aan te gaan (relatie 1 in onderstaande figuur), hoe de

[illegible]

metagovernance capaciteit op vlak van lokaal sociaal beleid intergemeentelijk georganiseerd wordt (relatie 2) en welke impact het intergemeentelijk organiseren van het lokaal sociaal beleid heeft op de (capaciteit voor) interne samenwerking binnen de lokale besturen (relatie 3a) en de samenwerking met externe (lokale) partners (relatie 3b).

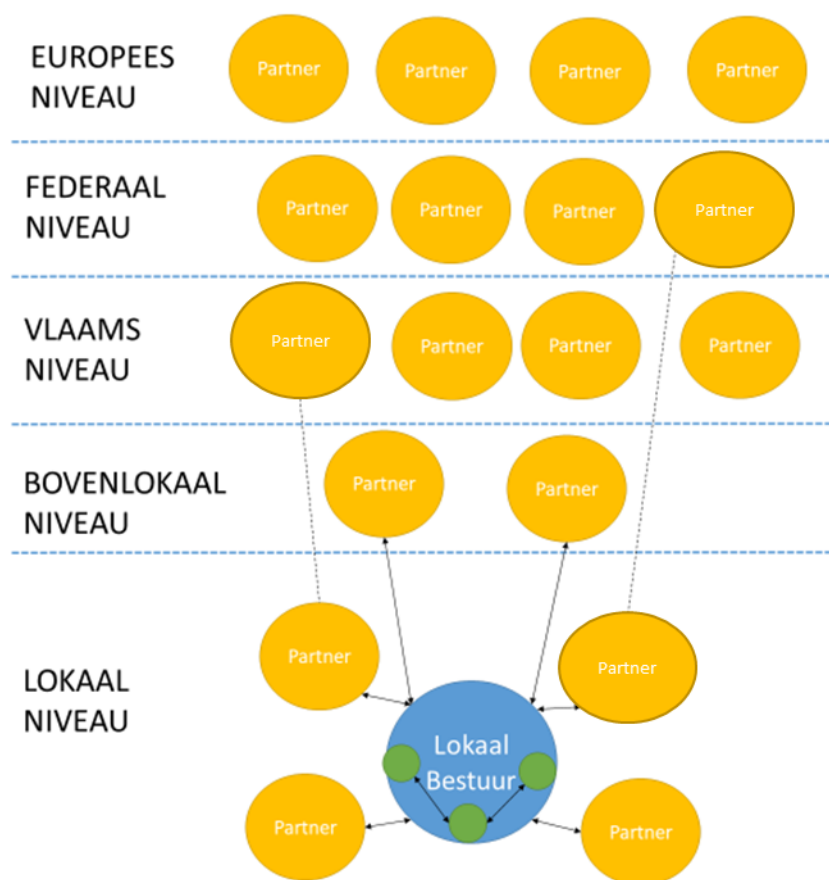
Figuur 2 Onderzoeksvoorstel 2019 schematisch voorgesteld



Onderzoeksjaar 2020

In 2020 wordt de capaciteit voor en door samenwerking onderzocht vanuit een multilevelperspectief. Het lokale beleid komt immers niet tot stand in een vacuüm. Beleidsbeslissingen op andere bestuursniveaus beïnvloeden het lokaal sociaal beleid en verschillende lokale partners worden ook aangestuurd vanuit andere beleidsniveaus. Verschillende van deze partners zijn actief op of worden aangestuurd vanuit andere beleidsniveaus. *Figuur 3* geeft deze beleidsniveaus en relaties vereenvoudigd weer. In 2020 worden deze complexe relaties tussen het lokale bestuur en de partners onderzocht en wordt nagegaan hoe de metagovernance begrepen kan worden vanuit multilevel perspectief.

Figuur 3 Schematische voorstelling van onderzoeksjaar 2020



Onderzoeksdoelstelling(en) / onderzoeksvra(a)g(en)

In 2019 en 2020 worden de volgende onderzoeksvragen behandeld:

- (1) Welke capaciteit hebben lokale besturen nodig om intergemeentelijk / in een multilevel context samen te werken op vlak van (lokaal) sociaal beleid?
- (2) Hoe treden intergemeentelijke samenwerkingsverbanden / lokale besturen in een multilevel context op als metagovernors op vlak van (lokaal) sociaal beleid?
 - a. Wat zijn de implicaties voor de interne samenwerking op vlak van lokaal sociaal beleid binnen het lokale bestuur?
 - b. Wat zijn de implicaties voor de samenwerking met externe partners van het lokale bestuur op vlak van lokaal sociaal beleid?
- (3) Welke zijn de effecten van de metagovernance? Welke factoren verklaren eventuele verschillen tussen lokale besturen?

Voor onderzoeksjaren 2019 en 2020 kunnen in overleg met de opdrachtgever bijkomende onderzoeksvragen toegevoegd worden.

Opzet / aanpak / methoden

De onderzoeksvragen worden beantwoord aan de hand van een kwalitatief onderzoeksdesign, bestaande uit desk research en casestudy's.

A) Desk research: literatuurstudie en documentenanalyse

De wetenschappelijke literatuur wordt doorgenomen om de relatie tussen metagovernance en capaciteit te verduidelijken. Ook de literatuur over intergemeentelijke samenwerking en multilevel metagovernance wordt geanalyseerd. De literatuurstudie wordt aangevuld met een documentanalyse van de bestaande beleidsteksten over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (op vlak van lokaal sociaal beleid). Dit resulteert in een theoretisch kader over hoe de relatie tussen capaciteit en metagovernance begrepen kan worden.

B) Casestudy's

We stellen voor casestudy's uit te voeren in tien à vijftien lokale besturen die behoren tot verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op vlak van lokaal sociaal beleid. De precieze besturen worden bepaald in overleg met de opdrachtgever. Er worden interviews afgenomen met de ambtelijke verantwoordelijken van het intergemeentelijke samenwerkingsverband, de voorzitter van het IGS, ambtelijke medewerkers en politici van de afzonderlijke gemeenten en externe partners van het intergemeentelijke lokaal sociaal beleid.

In 2020 worden casestudy's uitgevoerd in een nader te bepalen aantal lokale besturen (eventueel (deels) dezelfde besturen als degene die in 2018 onderzocht worden). Er worden interviews afgenomen met ambtelijke medewerkers en politici en externe partners van het lokaal sociaal beleid.

Valorisatie

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

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

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

Tijdsplanning 2019-2020

Onderstaande tijdsplanning loopt van januari 2019 tot en met december 2020. De tijdsplanning werd ingevuld op basis van een voltijdse medewerker.

[illegible][illegible]

4.3.3 Thema 3: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen

4.3.3.1 Project: Bovenlokale en stadsregionale arrangementen

Onderzoeksteam:	Promotor(en): Prof. dr. Filip De Rynck (UGent) en prof. dr. Joris Voets (UGent) Onderzoeker(s): Pieterjan Schraepen (UGent)
Begeleidende werkgroep:	Leander Price (ABB), Filip Delos (Kab. Homans), Luc Vandekerckhof (ABB), Bram Opsomer (ABB), Simon Gheysen (Kab. Homans) en Miet Vandersteegen (Kab. Bourgeois)

Situering en probleemstelling

Dit onderzoeksproject start vanuit de vaststelling dat maatschappelijke uitdagingen steeds meer vanuit een regionale bril worden bekeken. In veel Vlaamse beleidsdomeinen worden regio's en in het bijzonder stadsregio's naar voor geschoven als relevante schaal om complexe problemen aan te pakken (zie onder andere recente ontwikkelingen binnen mobiliteit, zorg, ruimtelijke ordening, sociaal-economisch beleid, ...). Vanuit dit onderzoeksproject 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 gebruikt (vanuit netwerkperspectief, vanuit bestuurlijk/juridisch perspectief, en met aandacht voor financiering en fiscaliteit), zonder voorafnames.

Onderzoeksdoelstellingen/onderzoeksvragen

De planning voor 2019 staat volledig in het teken van de concrete scenario-ontwikkeling in de geselecteerde focusregio's. Hierbij wordt er verder gebouwd op de eerder ontwikkelde bestuurlijke modellen uit voorgaand onderzoek (zie nota 'bestuurlijke modellen voor stadsregionale beleidsvoering', 2017).

De scenario-ontwikkeling heeft in eerste instantie betrekking op de beleidsdomeinen 'mobiliteit' en 'ruimtelijke ordening', twee domeinen die de kern omvatten van de stadsregionale thematiek en die nu ook centraal staan in heel wat beleidsontwikkelingen en beleidsplannen op het Vlaamse niveau (decreet basisbereikbaarheid en Beleidsplan Ruimte Vlaanderen).

De focus op specifieke regio's en deze twee domeinen wil echter niet zeggen dat we geen oog hebben voor relevante ontwikkelingen in andere regio's (zoals bijv. het Toekomstverbond Antwerpen, ...) of andere beleidsdomeinen (ontwikkelingen rond de zorgregio's en ziekenhuis-netwerken; ontwikkelingen op vlak van wonen of in de sociaal-economische sfeer, ...). We hebben evenzeer oog voor markante ontwikkelingen in deze regio's die nuttig kunnen zijn om invulling te geven aan de bestuurlijke modellen binnen de nog uit te werken scenario's.

Het project steunt op actieonderzoek en dat betekent dat we zeer aandachtig moeten zijn voor nieuwe ontwikkelingen, maar ook voor moeilijkheden en eventuele weerstanden die kunnen opduiken en die aanpassingen aan het programma noodzakelijk maken. Dit gaat immers om een politiek gevoelige problematiek en de verkiezingen in 2018 en 2019 zullen hierbij zeker ook een rol spelen.

Opzet/aanpak/methoden

- Actieonderzoek & intensief veldonderzoek via interviews en de installatie van en deelname aan focusgroepen in de verschillende regio's waar we actief zijn.
- Stakeholdermanagement in de loop van 2019:
 - o Open projectforum met Vlaamse ambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen, in functie van dialoog, afstemming en coördinatie van bovenlokale initiatieven;

Het samenbrengen van een groep Vlaamse ambtenaren uit verschillende departementen op regelmatige basis laat ons toe om de positie van de Vlaamse overheid op het bovenlokale niveau beter te begrijpen. De evolutie binnen verschillende departementen naar een meer gebiedsgerichte werking op bovenlokaal niveau (Bv. reorganisatie MOW ikv vervoerregio's) en de gevolgen die deze omslag heeft voor de interne werking van de Vlaamse overheid zijn belangrijke elementen voor ons onderzoek die binnen dit open projectforum aan bod kunnen komen.

- o Intensieve contacten met sleutelfiguren uit de geselecteerde regio's in functie van de relevante ontwikkelingen op het terrein, lokale dynamiek en toetsing van de ontwikkelde bestuurlijke alternatieven;
 - Samenwerking met IC Leiedal en de Burgemeestersconferentie: Scenario-ontwikkeling betreffende een federatie van gemeenten: toetsing aan de huidige regionale ontwikkelingen en dossiers.

De regio Zuid-West-Vlaanderen kent reeds een lange traditie van intergemeentelijke en regionale samenwerking. De intercommunale Leiedal neemt hierbij sterk deze regionale rol op en wordt door de betrokken partijen als 'zenuwcentrum voor de streek' erkend. Vanuit deze regierol organiseert Leiedal sinds de jaren '90 verschillende beleidsvoorbereidende overlegfora waarvan de Conferentie van Burgemeesters er een van is. Deze conferentie werkt momenteel als een informeel overlegplatform. In deze scenario-oefening gaan we na op welke manier het instrument van een federatie van gemeenten kan worden ingezet om de regionale werking van Leiedal te versterken. Kan bv. de conferentie van burgemeesters 'opgetild' worden tot een (rechtstreeks verkozen) regionaal? We onderzoeken op welke wijze een federatief model gestalte kan krijgen in deze regio en voor welke concrete dossiers dit een verschil zou kunnen maken.

- Samenwerking met Regio Gent en AWB: Scenario-ontwikkeling op basis van de vervoerregio's voor de Gentse regio.

In het kader van regiolab Gent gaan we samen met de betrokken actoren na op welke wijze een stadsregionaal samenwerkingsverband in de Gentse regio tot stand zou kunnen komen, voortbouwend op de recente Vlaamse initiatieven rond de vervoerregio's. Vertrekkend vanuit een minimaal en maximaal scenario brengen we kansen en obstakels in beeld om een regionale belangengemeenschap vorm te geven.

- o Samenwerking met Vlinter: Instrument vrijwillige intergemeentelijke samenwerking

Via deze scenario-oefening gaan we na welke rol het instrument van vrijwillige intergemeentelijke samenwerking kan spelen voor stadsregionale kwesties. Er is een sterke teneur in de wetenschappelijke literatuur die stelt dat dit niet werkt of slechts wanneer belangen gemeenschappelijk zijn en de capaciteit van de centrumstad overstegen wordt. Is deze vaststelling ook van toepassing in Vlaanderen of verandert dit als gevolg van bepaalde maatschappelijke evoluties? Zijn er evoluties merkbaar waardoor de effectiviteit van vrijwillige samenwerking toeneemt en waardoor is dat dan te verklaren?

- Evaluatie van gebiedsgerichte programma's

In dit scenario wordt onderzocht welke rol het instrument 'flexibele arrangementen' kan spelen voor stadsregionale beleidsvoering, uitgaande van een onveranderde bestuurlijke organisatie. Op basis van evaluaties van gebiedsprogramma's, die vaak een bovenlokale scope hebben, gaan we na op welke wijze deze programma's effectiever zouden kunnen worden ingezet voor stadsregionale vraagstukken. Wat leren deze ervaringen ons over de mogelijkheden en beperkingen van interbestuurlijke programma's?

Geplande output

1. Nota over het instrument 'vrijwillige intergemeentelijke samenwerking' op basis van focusgroepen/bevraging van streekintercommunales.
2. Nota met de scenario-oefening 'federatie van gemeenten' voor de focusregio Zuid-West-Vlaanderen.
3. Nota met de scenario-oefening voor de Gentse regio op basis van de ontwikkelingen in het kader van de Vlaamse vervoerregio's.
4. Nota omtrent de werking van gebiedsgerichte programma's ter evaluatie van het instrument 'flexibele arrangementen'.

Tijdsplanning 2019

Deze planning omvat enkel een timing op hoofdlijnen van de stappen of fases die hierboven geschetst zijn. We gaan er immers van uit dat een verdere concretisering samenhangt met het overleg met betrokken actoren tijdens de uitvoeringsperiode en de relevante maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen.

Gezien de aard van het onderzoek (actie – onderzoek) is het ook logisch dat we gaandeweg bijsturen en bijkomende pistes voor onderzoek of overleg detecteren en uitwerken (bijvoorbeeld een focus op bepaalde bestuurlijke modellen of varianten).

Output	januari 2019 – april 2019	april 2019 – juni 2019	juni 2019 – september 2019	september 2019 – december 2019
Nota scenario-oefening voor de Gentse regio				
Nota evaluatie gebiedsprogramma's				
Bevraging focusgroepen streekintercommunales + verwerking				
Rapporten/Papers streekintercommunales				
Nota scenario-oefening 'federatie van gemeenten' regio Zuid-West-Vlaanderen				