



## Advies

# Bestuurlijke beleidsnota's 2019-2024

Brussel, 26 november 2019

### Vooraf

Op 8 november 2019 publiceerde de Vlaamse Regering de beleidsnota's 2019-2024. In uitvoering van zijn decretale opdrachten brengt de SERV advies uit over de meest relevante beleidsnota's die behoren tot het werkveld van de SERV. Met die adviezen wil de SERV vooral een voorzet geven voor de verdere concretisering van de ambities van de Vlaamse Regering en aangeven bij welke prioritaire dossiers de SERV intens betrokken wenst te worden of zelf het voortouw wil nemen. Voor een aantal thema's verwijst de SERV naar eerdere adviezen en akkoorden.

Een algemene vaststelling is dat de meeste beleidsnota's niet volledig voldoen aan de inhoudelijke en formele bepalingen van de Vlaams Codex Overheidsfinanciën en de Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen. De SERV gaat ervan uit dat er bij de toelichting van de aangepaste begroting 2020 (april 2020) en de eerstvolgende Beleids- en Begrotingstoelichtingen (oktober 2020) voldoende tijd is om deze bepalingen wel integraal en consistent toe te passen. Ze zijn immers belangrijk voor de transparantie van de begroting en het Regeringsbeleid.

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 20 (SAR-functie)

Goedkeuring raad: 26 november 2019

Contactpersoon: Peter Van Humbeeck - [pvhumbecck@serv.be](mailto:pvhumbecck@serv.be)

Eva Platteau - [eplatteau@serv.be](mailto:eplatteau@serv.be)



De heer Jan Jambon  
Minister-president van de Vlaamse Regering en  
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken,  
Cultuur, ICT en Facilitair Management

Martelaarsplein 19,  
B-1000 BRUSSEL

**contactpersoon**

Peter Van Humbeeck  
pvhumbeeck@serv.be  
Eva Platteau  
eplatteau@serv.be

**ons kenmerk**

SERV\_20191126\_bestuurlijke\_beleidsnota's\_BR\_pvrit

**Brussel**

26 november 2019

**SERV-advies over de vijf bestuurlijke beleidsnota's 2019-2024**

Mijnheer de minister-president

Als bijlage vindt u het advies van de SERV over de vijf 'bestuurlijke' beleidsnota's: Algemeen Regeringsbeleid, Justitie en Handhaving, ICT en Facilitair Management, HR en Audit, Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid.

Hiermee wil de SERV vooral een voorzet geven voor de verdere concretisering van de ambities van de Vlaamse regering en aangeven bij welke prioritaire dossiers de SERV intens betrokken wenst te worden of zelf het voortouw wil nemen.

Wij zijn steeds bereid tot nadere toelichting en bespreking, indien u dat wenst, en kijken uit naar een nauwe en vruchtbare samenwerking.

Hoogachtend,

Pieter Kerremans  
administrateur-generaal

Caroline Copers  
voorzitter

Kopie: Minister Bart Somers, Minister Zuhal Demir

# Inhoud

<b>Inhoud</b> .....	<b>4</b>
<b>Krachtlijnen</b> .....	<b>5</b>
<b>Advies</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>6</b>
<b>2 Algemeen regeringsbeleid, justitie en handhaving</b> .....	<b>6</b>
Van intenties naar realisaties .....	6
Betere regelgeving en administratieve vereenvoudiging .....	7
Evidence-informed beleid .....	8
Open overheid.....	9
Langetermijnstrategie en transversale beleidscoördinatie .....	10
Coördinatie van het investeringsbeleid .....	11
Justitie en handhaving.....	12
<b>3 ICT, Facilitair management, HR, Audit</b> .....	<b>12</b>
Digitale, data- en informatiegedreven overheid .....	12
Bijzondere aandachtspunten voor een digitale overheid.....	13
Bijkomende aandachtspunten voor een digitale overheid .....	14
Bestuurlijke hervormingen .....	15
Vastgoed en facility .....	17
HR-beleid .....	17
Audit Vlaanderen.....	18
<b>4 Binnenlands Bestuur en stedenbeleid</b> .....	<b>18</b>
Sterke lokale besturen naast een kaderstellende Vlaamse overheid .....	18
Regiovorming .....	19
Slimme regio / smart cities .....	20
Versterking van de lokale democratie.....	20
<b>Referenties</b> .....	<b>22</b>

## Krachtlijnen

Het voorliggende advies behandelt de voor de SERV belangrijkste thema's in de vijf 'bestuurlijke' beleidsnota's: Algemeen Regeringsbeleid, Justitie en Handhaving, ICT en Facilitair Management, HR en Audit, Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid.

De SERV meent dat beleidsnota algemeen regeringsbeleid tal van goede beleidsintenties bevat die erg belangrijk zijn voor de kwaliteit van het beleid en de regelgeving in de komende legislatuur. Ze sluiten nauw aan bij eerdere adviezen van de SERV. Echter, de meeste van deze beleidsambities zijn niet nieuw. Opdat ze ook daadwerkelijk zouden leiden tot de gewenste impact zijn een hoge politieke prioriteit en ondersteunende ambtelijke capaciteit essentieel. De SERV zal de geplande maatregelen op het vlak van betere regelgeving, administratieve vereenvoudiging, vernieuwende reguleringsconcepten en open overheid van nabij opvolgen en is beschikbaar om hierin een actieve rol op te nemen. De SERV zal in elk geval voorstellen formuleren voor de operationalisering de ambities op het vlak van evidence-informed beleid en vraagt in het licht van de beleidsnota alvast meer aandacht voor ex ante evaluatie.

De SERV vraagt meer duidelijkheid over de transversale beleidsthema's waarvoor de regering de vooropgestelde 'nieuwe krachtigere aanpak' voor transversale beleidscoördinatie zal hantieren. Want de beleidsnota's bevatten daarover nog erg weinig informatie. De SERV verwelkomt wel de aandacht voor een doordachte governance van het infrastructuur- en investeringsbeleid, maar meent dat de ambities verder moeten reiken om een betere planning, een centrale capaciteitsopbouw en een degelijk beheer te realiseren. De SERV zal de ontwikkelingen verder opvolgen en er desgewenst verdere aanbevelingen rond formuleren.

De SERV waardeert de versterkte ambities voor een digitale, data- en informatiedreven overheid. Belangrijk daarbij is dat het ICT-beleid intensief meewerkt aan en zich inschrijft in de opmaak van het aangekondigde Vlaams geïntegreerd beleidsplan digitalisering. In dat verband toont de beleidsnota ICT nog te weinig ambitie op het vlak van e-inclusie, het beheersen van sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische vraagstukken, datacreatie en -deling en dataregulering. De SERV zal deze en andere thema's rond digitale overheid verder uitdiepen.

De SERV vraagt meer duidelijkheid over de doelstellingen en aanpak van het programma dat de regering zou opstarten om de Vlaamse overheid fundamenteel te herdenken en wil hierover een 'preadvies' uitbrengen om te komen tot een leidende basisvisie over de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse overheid en de gestructureerde betrokkenheid van stakeholders daarin. De SERV wijst ook op het belang van een goed vormgegeven veranderingsmanagement van de geplande fusies en hervormingen en een outcome/klant-perspectief zodat ze een duidelijke meerwaarde voor de samenleving hebben. De SERV bevestigt ook het belang van een goed en breed ingevuld HR-beleid met bijzondere aandacht voor diversiteit en vraagt dat via overleg met het personeel en hun vertegenwoordigers betrokkenheid en draagvlak wordt gecreëerd.

De SERV gaat akkoord met de beleidslijn om de autonomie en bestuurskracht van de lokale besturen te versterken en vrijwillige fusies van gemeenten te ondersteunen. Maar daarnaast moet een kaderstellende Vlaamse overheid staan die de nodige coherentie verzekert en die de bijkomende opdrachten en investeringen per gemeente goed opvolgt. De SERV vraagt ook om werk te maken van een gedragen visie op regiovorming en werkt zelf aan een informatienota daarover als startpunt voor verder overleg en advies.

# Advies

## 1 Inleiding

Op 8 november 2019 publiceerde de Vlaamse regering de beleidsnota's 2019-2024. In een beleidsnota zijn de strategische plannen van de leden van de Vlaamse Regering ter uitvoering van het regeerakkoord opgenomen. Zij geven aan hoe de ministers voor een of meerdere beleidsvelden binnen hun bevoegdheden het regeerakkoord zullen realiseren in de loop van de regeerperiode.

In uitvoering van zijn decretale opdracht terzake brengt de SERV advies uit over de meest relevante beleidsnota's die behoren tot het werkveld van de SERV. Met zijn adviezen over de beleidsnota's wil de SERV vooral een voorzet geven voor de verdere concretisering van de ambities van de Vlaamse regering en aangeven bij welke prioritaire dossiers de SERV intens betrokken wenst te worden of zelf het voortouw wil nemen. Voor een aantal thema's verwijst de SERV naar eerdere adviezen en akkoorden.

Een algemene vaststelling is dat de meeste beleidsnota's niet volledig voldoen aan de inhoudelijke en vormelijke bepalingen van de Vlaams Codex Overheidsfinanciën en de Omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen. De SERV gaat ervan uit dat er bij de toelichting van de aangepaste begroting 2020 (april 2020) en de eerstvolgende Beleids- en Begrotingstoelichtingen (oktober 2020) voldoende tijd is om deze bepalingen wel integraal en consistent toe te passen. Ze zijn immers belangrijk voor de transparantie van de begroting en het regeringsbeleid.

Het voorliggende advies behandelt de voor de SERV belangrijkste thema's in de vijf 'bestuurlijke' beleidsnota's. Het gaat om de beleidsnota's

- Algemeen Regeringsbeleid 2019-2024
- Justitie en Handhaving 2019-2024
- ICT en Facilitair Management 2019-2024
- HR en Audit Vlaamse Overheid 2019-2024
- Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024

## 2 Algemeen regeringsbeleid, justitie en handhaving

### Van intenties naar realisaties

Om te verzekeren dat de vele goede intenties van de beleidsnota algemeen regeringsbeleid ook daadwerkelijk leiden tot de gewenste impact, zijn een hoge politieke prioriteit en ondersteunende ambtelijke capaciteit essentieel. De SERV vraagt de nodige aandacht voor deze twee succesfactoren.

De beleidsnota algemeen regeringsbeleid bevat volgens de SERV tal van goede doelstellingen en beleidsintenties die erg belangrijk zijn voor de kwaliteit van de beleidsprocessen, regeringsbeslissingen en regelgeving in de komende legislatuur. Ze sluiten nauw aan bij eerdere adviezen

van de SERV op het vlak van betere regelgeving, administratieve vereenvoudiging, beleidsonderbouwing, lange termijnstrategie, transversale werking en open overheid<sup>1</sup>.

Echter, de meeste van deze beleidsambities zijn niet nieuw. Ze werden ook al eerder geformuleerd. Het probleem zit veeleer in de operationalisering en realisatie ervan in de praktijk. Er is een sterk en volgehouden beleid nodig om ervoor te zorgen dat het niet bij intenties blijft.

Onderzoek door de OESO leert dat twee zaken essentieel zijn om resultaat te boeken. Politiek leiderschap is de belangrijkste voorwaarde. De sleutel ligt bij de minister-president, de andere ministers en de topambtenaren. Zij moeten ambitie tonen om de besluitvorming goed te organiseren, de gemaakte afspraken en beschikbare instrumenten (cf. o.a. de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen) daadwerkelijk in te zetten en samen te werken over partij- en ambtelijke grenzen heen.

De tweede succesfactor zijn (coördinerende, faciliterende maar ook controlerende) capaciteiten en structuren op niveau van de beleidsdomeinen en op horizontaal niveau: een 'centre of government' dat over de instrumenten beschikt om een aantal basistaken te vervullen die in Vlaanderen nu onvoldoende worden opgenomen, zoals het overheidsbreed garanderen van een open, evidence-based en inclusieve besluitvorming en het coördineren van overheidsbrede prioritaire beleidsstrategieën waaronder die voor betere en innovatievriendelijke regelgeving en administratieve vereenvoudiging<sup>2</sup>. Voor andere thema's zijn die capaciteit en structuren beschikbaar of worden ze ontwikkeld en versterkt (de Vlaamse statistische autoriteit voor statistieken, het stuurorgaan Vlaams informatie en ICT beleid voor een datagedreven overheid, het de nieuwe studiedienst voor het Algemeen Regeringsbeleid voor toekomstverkenningen, ...) maar voor 'betere regelgeving' werden ze afgebouwd en zijn ze niet langer voldoende aanwezig.

De SERV adviseert dan ook om werk te maken van deze twee succesfactoren.

### **Betere regelgeving en administratieve vereenvoudiging**

De SERV zal de geplande maatregelen op het vlak van betere regelgeving, administratieve vereenvoudiging en vernieuwende concepten van nabij opvolgen en is beschikbaar om hierin een actieve rol op te nemen.

Het regeerakkoord bevat in de diverse hoofdstukken talrijke engagementen om te komen tot betere regelgeving, vermindering van administratieve lasten, vereenvoudiging en digitalisering van procedures, vernieuwende concepten zoals regelluwe zones, experimentwetgeving, innovatievriendelijk en toekomstbestendige regelgeving, 'nudging', 'right to challenge', enz.

De beleidsnota algemeen regeringsbeleid speelt daarop in met de ambitie om die engagementen te coördineren en te faciliteren. Zo zal regeringsbreed worden onderzocht welke regelgeving kan worden afgeschaft, vereenvoudigd, minder dwingend of minder gedetailleerd kan worden gemaakt. Er wordt gezorgd voor opleiding en vorming van wetgevingsambtenaren binnen de Vlaamse overheid en voor (juridische) ondersteuning in het kader van het 'wetgevingsadvies'. Voor de verlaging van de administratieve lasten wordt de input gevraagd van burgers, bedrijven en verenigingen en worden ICT-toepassingen ingezet. Men zal in dialoog met burgers, bedrijven en verenigingen ook actief op zoek gaan naar beleidsthema's waar de inzet van bijkomende regelluwe zones en experimentwetgeving zinvol is. Het inzetten van gedragsinzichten en het

<sup>1</sup> Zie referentielijst achteraan dit advies.

<sup>2</sup> Zie hierover de diverse rapporten van de OESO over de rollen van een 'centre of government'.  
[https://one.oecd.org/search?q=\(%22centre%20of%20government%22\)](https://one.oecd.org/search?q=(%22centre%20of%20government%22))

gebruik van 'nudging' wordt verder gepromoot en voor 'right to challenge' zal een decretale grondslag worden onderzocht.

Op al deze thema's heeft de SERV in het verleden gewerkt en concrete aanbevelingen geformuleerd<sup>3</sup>. Ze vormen een bruikbare basis om de gestelde ambities verder vorm te geven. De SERV zal de ontwikkelingen in elk geval van nabij opvolgen en is beschikbaar om hierin een actieve rol op te nemen.

### Evidence-informed beleid

De SERV is erg positief over de ambities inzake evidence-informed beleid en wil voortbouwend op eerdere adviezen de dialoog organiseren over de operationalisering ervan. Wel vraagt de SERV meer aandacht voor ex ante evaluatie om beleidskeuzes te onderbouwen en beleidsinstrumenten beter te kiezen.

De SERV verwelkomt en ondersteunt de ambities in de beleidsnota om onder de sturing van de Vlaamse Statistische Autoriteit te komen tot de uitbouw van een volwaardig Vlaams openbaar statistieksysteem. Ze moeten ook toelaten om Vlaanderen te benchmarken met de buurlanden en -regio's en de Scandinavische landen. De SERV verwelkomt ook de opdracht van een nieuwe Studiedienst voor het Algemeen Regeringsbeleid om de belangrijke indicatoren over Vlaanderen beleidsmatig te duiden en om te werken rond toekomstverkenningen.

De SERV vraagt wel dat verder wordt ingezet op een adequate betrokkenheid van de gebruikers bij de uitbouw van het statistiekbeleid, een vlottere beschikbaarheid van de onderliggende data en voldoende samenwerking met de federale en andere overheden. Bijzondere aandacht moet, – zoals de beleidsnota stelt, inderdaad gaan naar de ontwikkeling van nog ontbrekende statistieken, niet enkel voor inburgering en integratie maar ook voor bijvoorbeeld digitale economie en samenleving<sup>4</sup>, het functioneren van de overheid<sup>5</sup> enz. Belangrijk is ook dat het data- en statistiekbeleid goed wordt afgestemd met het ICT beleid (cf. beleidsnota ICT).

De SERV verwelkomt tevens de ambities op het vlak van versterkt beleidsgericht onderzoek met het oog op betere onderbouwing van beleidsinterventies zowel voor, tijdens, als na de beslissing en uitvoering. In het bijzonder gaat het dan om de coördinatie van het beleidsrelevant onderzoek en van de beleidsevaluaties op het niveau van de Vlaamse overheid (decentrale studiediensten en onderzoekinstellingen), de opmaak van een regeringsbrede onderzoeks- en evaluatieagenda, de opmaak van spending reviews en prestatiebegrotingen (in samenwerking met de minister van Begroting). De minister wil ook werk maken van een maximale publieke ontsluiting van de resultaten met bijzondere aandacht voor beleidsgerichte syntheses en meer algemeen van een betere ontsluiting van beleidsinformatie van de agendabepaling tot en met de evaluatie van de regelgeving naar verschillende doelgroepen (parlement, adviesraden, pers, burger). Ook die ambities vormen een vertaling van eerdere SERV-adviezen<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Zie referentielijst.

<sup>4</sup> Zie o.a. SERV (2018). Actieplan digitalisering: De transitie naar een digitale samenleving. Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018 en SERV (2017). Startnota De transitie naar een digitale samenleving. Een verkenning van kansen en uitdagingen, 3 mei 2017.

<sup>5</sup> Zie Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2019). Overheden in Vlaanderen in beeld. Leuven, SBO, 2019. Een voorbeeld zijn cijfers over de personeelsbeschikbaarheid bij de Vlaamse overheid die niet langer per entiteit worden gepubliceerd, enkel nog per beleidsdomein.

<sup>6</sup> O.a. SERV (2015). Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.



Positief is ook dat de minister in uitvoering van het regeerakkoord overleg wil organiseren over beleidsonderzoek en -evaluatie met de SERV en de strategische adviesraden, de steunpunten beleidsrelevant onderzoek, de universiteiten, de hogescholen, de denktanks, referentielanden en –regio's, en de internationale organisaties. Doel is de onderlinge samenwerking en interactie te verbeteren om zo het beleid steviger wetenschappelijker te onderbouwen.

Voortbouwend op het eerdere SERV-advies 'organisatie beleidsondersteunend wetenschappelijk onderzoek' en rekening houdend met de ontwikkelingen rond de zeven transitiegebieden (vizio 2050) zal de SERV proactief de dialoog organiseren en een visie/advies formuleren over deze thematiek. De SERV wil ook graag betrokken worden bij de verdere uitrol van de 'spending reviews, in het bijzonder wat de methodologische aspecten betreft. In essentie komen daarbij vragen aan bod zoals: hoe worden uitgaventoetsingen correct aangepakt, en hoe worden de beleidsresultaten (output en outcome) in kaart gebracht, zeker wanneer deze niet volledig in kwantitatieve termen kunnen uitgedrukt worden?

Opvallend is wel dat in de beleidsnota concrete maatregelen voor ex ante evaluatie in de fase van de besluitvorming ontbreken terwijl die wel worden geformuleerd voor de andere fasen van de beleidscyclus (agendasetting wordt ondersteund door langetermijnvisievorming en toekomstverkenningen, beleidsvoorbereiding door beleidsgericht onderzoek, beleidsevaluatie door monitoring en ex post analyse). De SERV vraagt dat zeker ook wordt ingezet op ex ante regulerings-impactanalyse om beleidskeuzes te onderbouwen en beleidsinstrumenten beter te kiezen. Concreet komt dit neer op een beleid, best aangestuurd door de minister-president, dat de naleving van de bepalingen terzake in de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen stimuleert en garandeert (in het bijzonder de inhoudelijke richtlijnen voor een nota aan de Vlaamse regering en voor een memorie van toelichting)<sup>7</sup>. In dat verband pleitte de SERV eerder voor een entiteit of netwerk dat meer slagkracht heeft dan het bestaande wetgevingsadvies, en dat bijstand kan verlenen maar ook toezicht kan houden op de uitvoering van impactanalyses (cf. de Regulatory Scrutiny Board en zijn voorganger de Impact Assessment Board op Europees niveau, het impactanalysecomité op federaal niveau, ...)<sup>8</sup>.

## Open overheid

De beleidsnota bevat goede intenties op het vlak van 'open overheid'. Ook hier is een beleid, best aangestuurd door de minister-president, nodig om te verzekeren dat deze intenties impact hebben in de concrete beleidspraktijk van de regering.

De SERV waardeert dat de beleidsnota veel aandacht heeft voor 'de ontwikkeling en vernieuwing van beleidsinstrumenten voor een naar buiten gerichte overheid die actief samen met anderen publieke waarde creëert'. Daarmee wordt aangesloten bij de maatschappelijke vraag naar een andere soort overheid: een open, naar buiten gerichte, netwerkende en co-creërende overheid, aanvullend op een regulerende, controlerende overheid gericht op risicobeheersing. In de huidige netwerkmaatschappij is kennis en informatie immers overal te vinden. Participatie en cocreatie zijn een must om beleid te ontwikkelen, te implementeren en te evalueren.

Ook die ambities sluiten nauw aan bij eerdere voorstellen van de SERV om werk te maken van een echt participatie-/consultatiebeleid en om innovatieve beleidsarrangementen zoals

<sup>7</sup> Zie hierover ook de OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment (RIA) (Final Draft), 6-7 November 2019.

<sup>8</sup> Zie o.a. SERV (2019). Prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur 2019-2024, 5 juni 2019 en SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritair voorstellen, 31 oktober 2016.

'tussenruimtes' in te zetten<sup>9</sup>. Dit maakt klassieke processen van beleidsontwikkeling en inzet van klassieke beleidsinstrumenten en regelgeving niet overbodig. Die blijven noodzakelijk om de randvoorwaarden juist te krijgen, barrières aan te pakken en een gelijk speelveld te verzekeren.

De minister wil concreet inzetten op kennisopbouw en ontwikkeling en vernieuwing van beleidsinstrumenten om die nieuwe rollen te kunnen opnemen. Onderdeel daarvan is een vernieuwing van het inspraakmodel en de invoering van een consultatieportaal en digitaal inspraakplatform zoals aangekondigd in het witboek bestuur en het bestuursdecreet. Zoals in eerdere adviezen gesteld, kunnen dat nuttige instrumenten zijn maar moeten ze als complementair worden beschouwd tegenover andere vormen van consultatie en participatie. Overleg met middenveldorganisaties en advies door strategische adviesraden blijven in elk geval essentieel om kwaliteitsvol beleid te ontwerpen en uit te voeren<sup>10</sup>.

Ook hier vormt een beleid, een 'open government strategie', best aangestuurd door de minister-president, dat inzet op het daadwerkelijke gebruik van de instrumenten en richtlijnen in de omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen een goed vertrekpunt. Het gaat dan om de opname in de beleids- en begrotingstoelichtingen (BBT) - en in principe reeds in de beleidsnota's - van een indicatieve planning van de beleidsinitiatieven met de geplande consultaties en adviezen en andere vormen van inspraak zoals trajecten rond burgerparticipatie, de toepassing van de in de omzendbrief opgenomen principes voor kwaliteitsvolle inspraakprocessen, het gebruik van groen-/witboeken, concept-/visienota's, advies- en overleg, het verzorgen van de repliek op adviezen en het gebruik van consultatierapporten. Ook hier is capaciteitsopbouw nodig om goed te kiezen uit het palet aan mogelijke participatie- en consultatiemethoden en om die vervolgens ook op een professionele manier uit te voeren.

### **Langetermijnstrategie en transversale beleidscoördinatie**

De SERV vraagt meer duidelijkheid over de transversale beleidsthema's waarvoor de regering de vooropgestelde krachtigere aanpak zal hanteren, en over de betrokkenheid van belanghebbenden daarbij.

De beleidsnota heeft ook aandacht voor de langetermijnstrategie Visie 2050 en Vizier 2030 (het Vlaams SDG-doelstellingenkader). De monitoring van Vizier 2030, die aan het einde van de vorige legislatuur werd opgestart en waarbij de SERV werd betrokken, wordt verder uitgewerkt met de bedoeling om er jaarlijks over te rapporteren bij de Septemberverklaring. De SERV is vragende partij om daar bij betrokken te blijven. In dat verband waardeert de SERV alvast dat over de voortgang van de doelstellingen van Vizier 2030 zal worden overlegd in VESOC.

De SERV ondersteunt dat verder zal worden ingezet op 'governance voor transities' (diepgaande veranderingen, transversaal, multi-level en multistakeholder). Veel beleidsvraagstukken vragen immers om een transversale aanpak die verder gaat dan loutere afstemming en coördinatie van

---

<sup>9</sup> Zie o.a. SERV (2019). Prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur 2019-2024, 5 juni 2019, SERV (2019). De transitie naar een circulaire economie: beleidsagenda en aanbevelingen, 25 februari 2019, SERV (2016). Advies Groenboek bestuur, 19 december 2016 en SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, 31 oktober 2016.

<sup>10</sup> O.a. SERV (2016). Advies Groenboek bestuur, 19 december 2016, SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, 31 oktober 2016 en SERV (2014). Advies over de hervorming van strategische adviesraden en overlegfora., 15 januari 2014.

beleid. Systeembenaderingen en geïntegreerde visievorming en beleidsontwikkeling over beleidsdomeinen en -niveaus heen is nodig<sup>11</sup>.

Een belangrijke opdracht voor de Vlaamse overheid is dan ook om de transversale beleidscoördinatie rond omvangrijkere maatschappelijke uitdagingen goed te organiseren. Deze ambitie is opgenomen in de beleidsnota, maar ze is nog weinig uitgewerkt en beperkt tot enkele specifieke thema's (investeringsbeleid, VBOC, bouwmeesterschap, SALK). Ook in andere beleidsnota's is de aandacht ervoor heel beperkt<sup>12</sup>. Nochtans was het de bedoeling (cf. omzendbrief beleids- en regelgevingsprocessen) dat er in de beleidsnota's niet enkel aandacht zou zijn voor het specifieke beleidsveld maar ook voor zgn. regeringsbrede 'transversale of horizontale beleidsdoelstellingen'. Bovendien is in het regeerakkoord voorzien dat de regering werk zou maken van een nieuwe, krachtigere aanpak van de transversale beleidsthema's, met overheidsbrede geïntegreerde doelstellingen en duidelijke verantwoordelijkheden. Er komen meerjarige horizontale beleidsplannen (voor intern gerichte en organisatiebrede beleidsthema's) of transversale beleidsplannen (voor maatschappelijke gerichte beleidsthema's die betrekking hebben op meerdere bevoegdheden en beleidsvelden).

De SERV meent dat het wenselijk is om hierover meer duidelijkheid te verstrekken en verdere werkafspaken te maken. Er zijn immers best wel wat thema's in het regeerakkoord die zo'n transversale beleidscoördinatie behoeven en waarvoor het wenselijk is dat er meer transparantie komt, in het bijzonder over de aanpak en organisatie ervan binnen de regering en de administratie en over de betrokkenheid van belanghebbenden.

### Coördinatie van het investeringsbeleid

De SERV verwelkomt de aandacht voor een doordachte governance van het infrastructuur- en investeringsbeleid, maar meent dat de ambities verder moeten reiken om een betere planning, een centrale capaciteitsopbouw en een degelijk beheer te realiseren.

In de beleidsnota wordt terecht gesteld dat er nood is aan een doordachte governance van het infrastructuur- en investeringsbeleid. Dat was ook een belangrijke vraag van de SERV in recente begrotingsadviezen en in zijn prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur. Het investeringsritme in publieke én private infrastructuur moet immers dringend en drastisch worden opgekrikt. Om de benodigde infrastructuuruitbouw te kunnen realiseren zijn een goede planning, een centrale capaciteitsopbouw en een degelijk beheer cruciaal. De SERV meent dan ook dat de ambities verder moeten gaan dan de opvolging van grote projecten en programma's en de uitwisseling van relevante expertise tussen de beleidsdomeinen. Er is nood aan een geïntegreerd Vlaams infrastructuurplan, een centrale capaciteitsopbouw over infrastructuurbeleid en een beleid dat de hinderpalen voor de effectieve realisatie van infrastructuurinvesteringen wegwerkt<sup>13</sup>.

De SERV zal verder opvolgen hoe de Vlaamse regering haar infrastructuurbeleid uittekent en wil daar desgewenst ook verder toe bijdragen.

<sup>11</sup> SERV (2019). Prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur 2019-2024, 5 juni 2019; SERV (2016). Platformtekst Vlaanderen 2030, 30 maart 2016

<sup>12</sup> In de meeste beleidsnota's ontbreekt aandacht daarvoor of is het deel 'Transversale en Horizontale Doelstellingen' wel opgenomen in de inhoudstafel maar blanco, met als een van de belangrijkste uitzonderingen o.a. de beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie en de beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding.

<sup>13</sup> Voor meer toelichting wordt verwezen naar SERV (2019). Prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur 2019-2024 en SERV (2018). Advies over de begroting 2019, 9 juli 2018.

## Justitie en handhaving

De SERV plant een advies met principes, randvoorwaarden en vragen die belangrijk zijn bij de voorgenomen hervormingen van het handhavingsbeleid.

Uit het regeerakkoord bleek al dat het handhavingsbeleid een prominente plaats zal krijgen in de nieuwe legislatuur. Niet enkel in het hoofdstuk 'justitie' maar ook in diverse andere hoofdstukken van het regeerakkoord is sprake van een versterkte handhaving, van een vernieuwde handhaving (geïntegreerd, meer preventief gericht op 'compliance promotion', risico-gebaseerd, evidence based incl. gebruik van nieuwe data en van gedragsinzichten, bestuurlijke handhaving, ...), en van een hervorming van de handhavingsorganisatie (bundeling van diensten, bundeling van inspecties, samenwerking op het terrein, ...). In het hoofdstuk 'justitie' werd ook ingegaan op maatregelen in de bestuursrechtspraak om ervoor te zorgen dan investeringsprojecten sneller en gemakkelijker kunnen worden gerealiseerd. Er is ook aandacht voor alternatieve vormen van geschillenbeslechting zoals bestuursbemiddeling.

Dit uit zich ook in de beleidsnota Justitie en Handhaving waar deze thema's terugkomen en verder zijn uitgewerkt. De SERV wil na overleg met diverse experts, proactief een advies uitbrengen met inhoudelijke aanbevelingen (op hoofdlijnen) en met principes, randvoorwaarden en vragen die belangrijk zijn bij de voorgenomen hervormingen van het handhavingsbeleid. De SERV wil ook graag betrokken worden bij de geplande evaluatie van het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving<sup>14</sup> en bij de opmaak van het voorontwerp van decreet inzake bestuurlijke maatregelen.

## 3 ICT, Facilitair management, HR, Audit

### Digitale, data- en informatiegedreven overheid

De SERV waardeert de versterkte ambities voor een digitale, data- en informatiegedreven Vlaamse overheid en zal dit thema de komende periode verder uitdiepen met bijzondere aandacht voor governance, data en databeheer, artificiële intelligentie en ethisch-maatschappelijke aspecten.

De SERV verwelkomt de versterkte ambities in de beleidsnota voor een digitale, data- en informatiegedreven Vlaamse overheid. Want ondanks eerdere initiatieven scoren België en Vlaanderen op het gebied van digitale overheidsdiensten en open data immers minder goed in internationaal perspectief en in vergelijking met de andere indicatoren van de Europese Digital Economy and Society Index<sup>15</sup>. Ook binnen de OESO zitten we voor meerdere indicatoren onder het gemiddelde<sup>16</sup>.

De SERV heeft in het kader van zijn werkzaamheden rond digitalisering en in zijn advies over het bestuursdecreet diverse aanbevelingen geformuleerd over 'digitale overheid'<sup>17</sup>. De beleidsnota speelt daarop in en wil de Vlaamse overheid grondig transformeren om digitaal leiderschap op te

<sup>14</sup> In deze evaluatie dient ook het reeds eerder uitgebrachte SERV-advies meegenomen te worden, zie SERV (2018). Advies voorontwerp kaderdecreet bestuurlijke handhaving, 3 september 2018.

<sup>15</sup> European Commission (2019). The Digital Economy and Society Index: DESI 2019.

<sup>16</sup> OECD (2017). Digital Economy Outlook 2017, 11 October, 2017; OECD (2019). Government at a Glance 2019, 14 November 14, 2019.

<sup>17</sup> SERV (2019). De transitie naar een circulaire economie: beleidsagenda en aanbevelingen, 25 februari 2019; SERV (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda, 17 januari 2018.

nemen, om een voortrekkersrol te spelen op het vlak van innovatieve toepassingen in de nieuwe data-economie en artificiële intelligentie en om te komen tot administratieve vereenvoudiging en verbeterde dienstverlening aan bedrijven, organisaties en burgers. Er is sprake van een inhaalbeweging op sommige vlakken. Belangrijke principes en bouwstenen worden herbevestigd en versterkt ('once-only' principe, 'no wrong door' principe, digitaal first' benadering, platformen voor gegevensdeling, authentieke gegevensbronnen en basisregisters voor hergebruik van gegevens, standaardisatie, open data, gebruik van AI, een gemeenschappelijk webplatform met loketfunctie (MijnBurgerprofiel), ...). Ook de 'governance' krijgt aandacht (stuurorgaan, financiering, programma Vlaanderen Radicaal Digitaal (VRD2), ...). Wel ontbreken in de beleidsnota strategische en operationele doelstellingen waardoor soms moeilijk kan worden ingeschat wat de concrete ambities en engagementen zijn.

De SERV wil het thema 'digitale overheid' de komende periode verder uitdiepen, mee op basis van internationaal referentiekader en buitenlandse voorbeelden en praktijken, en zal hierover een rapport en advies voorbereiden met bijzondere aandacht voor governance, data en databeheer, artificiële intelligentie en sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische aspecten.

### Bijzondere aandachtspunten voor een digitale overheid

De SERV vraagt in het ICT-beleid volgehouden aandacht voor het realiseren van concrete resultaten in de samenleving, de externe focus op een klantgerichte aanpak van vragen en uitdagingen in de samenleving, de samenwerking met andere bestuursniveaus en de governance en financiering.

In dit advies willen de sociale partners kort enkele aandachtspunten beklemtonen waar zij veel belang aan hechten en die ook in de beleidsnota terugkomen<sup>18</sup>:

- **concrete resultaten.** De uitbouw van een digitale overheid moet prioritair inzetten op het zgn. burger- en ondernemersprofiel, eenmalige gegevensopvraging, data-uitwisseling en open data. Vlaanderen boekt op deze vlakken vooruitgang, maar veel andere landen evolueren sneller. Een prioriteit op korte termijn (cf. ook de Europese 'Single Digital Gateway Regulation') is één digitale account voor burgers en ondernemers met een sterke en gebruiksvriendelijke backoffice die ervoor zorgt dat men steeds bij de juiste overheidsinstantie terecht komt, ongeacht het bestuursniveau (no-wrong-door principe) en zonder de noodzaak om steeds opnieuw zich te identificeren (single-sign-on principe).
- **externe focus.** De SERV waardeert dat in de beleidsnota de doelstellingen van het informatie en ICT-beleid - meer dan vroeger - naar buiten gericht zijn, op een klantgerichte aanpak van vragen en uitdagingen in de samenleving. De strategische doelstelling moet (ook) zijn om te fungeren als aandrijfwieltje voor de verdere digitalisering van de samenleving, met een overheid die actoren de mogelijkheden en het platform biedt om ideeën en data te creëren, te hergebruiken en vooral samen oplossingen uit te werken ('government as a platform') en die inzet op intense partnerschappen met andere overheden en met de social profit en privé sector. Met deze beleidsnota lijkt dit spoor nu ook te worden ingeslagen.
- **samenwerking met andere bestuursniveaus.** Een groot gedeelte van de overheidsdienstverlening gebeurt via de lokale besturen. Bovendien vormen de lokale besturen het bestuursniveau waarmee burgers het meest in aanraking komen. Er is daarom nood aan effectievere

<sup>18</sup> SERV (2019). De transitie naar een circulaire economie: beleidsagenda en aanbevelingen, 25 februari 2019; SERV (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda, 17 januari 2018.

ondersteuning vanuit Vlaanderen van de professionalisering van het lokale IT-beleid en management, meer interbestuurlijke digitaliseringsprojecten en intensere samenwerking en delen van standaarden en normen, hardware, software en 'humanware'. Ook intensere samenwerking met de federale overheid is cruciaal om te komen tot performante e-(overheids)diensten. De dienstverlening aan gebruikers (burgers, werknemers, bedrijven, organisaties) moet daarbij het vertrekpunt zijn, eerder dan bestuurlijke processen of de verdeling van bevoegdheden. Een grotere samenwerking met de andere bestuursniveaus op het vlak van diensten-integratoren moet de huidige complexe en inefficiënte situatie (met een complexe en onduidelijke organisatie van de gegevensuitwisseling, meerdere systemen van gebruikers- en toegangsbeheer, andere veiligheidsvereisten, verschillende standaarden en semantiek voor gegevensuitwisseling, overlappende wetgeving, enz.) remediëren<sup>19</sup>.

- **governance en financiering.** De uitdagingen zijn niet louter technisch, maar vooral ook bestuurlijk. Een gepaste bestuurlijke aanpak is strategisch, overkoepelend en bestuursniveau- en domeinniveau overschrijdend. Maar vandaag is de autonomie van de diverse entiteiten is zeer groot. De incentives om daadwerkelijk samen te werken inzake digitalisering en informatiebeheer ontbreken en de rol en het mandaat van de centrale diensten bevoegd voor het informatiemanagement zijn onvoldoende duidelijk gedefinieerd en onvoldoende gedragen. Daardoor is er nog veel publieke dienstverlening met een lage graad van digitale maturiteit, blijft de verkokering en versnippering groot en gaan ontwikkelingen op het vlak van bv. data-uitwisseling, open data, 'only once' of automatische rechtentoekenning traag. De (in internationaal perspectief al lage) horizontale budgetten voor digitalisering daalden in plaats van stegen de afgelopen jaren. Daarom pleitte de SERV in eerdere adviezen voor meer slagkracht voor het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid en een betere financiering. De SERV verwelkomt dan ook dat in de beleidsnota sprake is van de voorbereiding van een nieuwe missie, visie en strategisch plan voor dat Stuurorgaan en ook van een programma Vlaanderen Radicaal Digitaal II (VRD2) om de investeringen in de digitalisering van overheidsprocessen te verhogen.

### Bijkomende aandachtspunten voor een digitale overheid

De SERV vindt het erg belangrijk dat het ICT-beleid intensief meewerkt aan en zich inschrijft in de opmaak van het Vlaams geïntegreerd beleidsplan digitalisering dat wordt aangekondigd in het regeerakkoord en aan bod komt in de beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie.

In dat verband meent de SERV dat de beleidsnota ICT-beleid nog te weinig ambitie toont op het vlak van e-inclusie, het beheersen van sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische vraagstukken, datacreatie en -deling en dataregulering, te meer omdat die erg nauw gelinkt zijn met digitale publieke dienstverlening en digitale overheidsdata.

- **e-inclusie.** Een e-inclusief digitaliseringsbeleid is nodig om nieuwe mechanismen van sociale uitsluiting of versterking van bestaande sociale ongelijkheden te vermijden. Dat is zeker nodig in de publieke dienstverlening, maar de overheid heeft ook een voorbeeldfunctie en voortrekkersrol naar andere diensten te vervullen. Dat vraagt om een overheidsbrede visie op e-inclusieve digitalisering met aandacht voor het waarborgen van de toegang tot technologie en informatie, het opbouwen van knoppenkennis en datageletterdheid en

<sup>19</sup> Wouters, Stijn en Joep Cromptvoets (2019). Een digitale Vlaamse overheid: Een bestuurskundige analyse van de Vlaamse dienstenintegrator. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

dienstverleningsmengeling van volwaardige digitale en niet-digitale alternatieven. Deze visie moet vorm krijgen vanuit een participatief traject en basis vormen voor een reeks concrete initiatieven<sup>20</sup>.

- **sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische aspecten.** Over de sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische aspecten van digitale toepassingen (impact op gelijkheid, gezondheid, waardigheid, autonomie, eigendom (van data), aansprakelijkheid, ...) is in de beleidsnota weinig tot niets terug te vinden. De overheid heeft volgens de SERV nochtans de taak om het debat over deze aspecten op de politieke en maatschappelijke agenda te zetten. De SERV vraagt dat de Vlaamse overheid de richtlijnen van de Europese Commissie voor betrouwbare AI-systemen implementeert en zal op 11 december 2019 een SERV-academie organiseren over de ethisch-maatschappelijke aspecten van digitalisering als onderdeel van een traject naar een advies over AI.
- **data-creatie en -deling.** De beleidsnota spreekt van het openstellen van publieke data voor andere publieke en private partners, maar omgekeerd moet de Vlaamse overheid ook meer gebruik maken van data die door andere overheden, private organisaties en middenveld wordt gegenereerd. Dit past ook in het 'quadruple helix'-model voor het economisch, wetenschaps- en innovatiebeleid, waar wordt gepleit voor 'transformatieve innovatie' om co-creatief de grote economische en maatschappelijke uitdagingen aan te pakken.
- **dataregulering.** Ook dataregulering is een kerntaak van de overheid die ontbreekt in de beleidsnota. Innovatie en waardegroei worden steeds vaker gerealiseerd in netwerken die informatie, producten en diensten uit data halen. Het belang van data zal in de toekomst nog verder toenemen. Als data en kennis zo belangrijk worden, dan moet de discussie ook gaan over het eigenaarschap, het beheer, de uitwisseling en het open stellen en hergebruik van allerhande data. Zelden is dat nog maar één organisatie. Het gaat vaak om een keten van organisaties, zowel publiek als privaat. Er moet dan ook worden gewerkt aan 'data stewardship'. Het gaat dan bv. over een gemeenschappelijk kader over wie in de keten van dataverwerking waarvoor verantwoordelijk is, over gezamenlijke meetinstrumenten en normen voor het beheer van data of over een systeem voor toegangsmonitoring. Er moet dus worden bekeken hoe dataregulering het meest efficiënt georganiseerd wordt en welke reguleringen en sturingspistes het best zijn: welke data-infrastructuur wordt publiek voorzien en wat wordt aan de markt overgelaten, waarvoor worden de data gebruikt, wie betaalt voor de financiering van welke data-infrastructuur, wat wordt via welke weg aangerekend en in welke mate draagt iedereen bij, wie krijgt de baten van de ontwikkelde data-infrastructuur en het potentieel aan data dat daaruit voortvloeit?

## Bestuurlijke hervormingen

De SERV vraagt een goed vormgegeven veranderingsmanagement van de geplande hervormingen en een outcome/klant-perspectief zodat ze een duidelijke meerwaarde voor de samenleving hebben. De SERV vraagt ook meer duidelijkheid over het programma dat de regering zal opstarten om de (structuur van de) Vlaamse overheid fundamenteel te herdenken en hervormen. De SERV wil hierover een 'preadvies' uitbrengen.

Binnen het beleidsdomein kanselarij en bestuur zijn er talrijke herstructureringen en verschuivingen van personeel en taken gepland (fusie met buitenlandse zaken, verschuivingen tussen departement, agentschap overheids personeel, het facilitair bedrijf, het agentschap informatie

<sup>20</sup> Voor meer aanbevelingen, zie SERV (2019). Advies e-inclusie, 13 mei 2019.

Vlaanderen, nieuwe cluster Justitie en Handhaving, ...). Daarnaast bevat het regeerakkoord nog fusies waardoor het aantal beleidsdomeinen daalt van 11 naar 8 en ook het aantal entiteiten zal afnemen. De SERV vraagt om te zorgen voor een goed vormgegeven veranderingsmanagement bij deze geplande hervormingen en om daarbij steeds ook het perspectief van de outcome/klant voor ogen te hebben zodat de hervormingen een duidelijke meerwaarde voor de samenleving hebben<sup>21</sup>. Het Agentschap Overheidspersoneel dat de fusies moet ondersteunen, kan hierin een belangrijke rol spelen.

Een bijzonder aandachtspunt bij de hervormingen in het beleidsdomein is het verzekeren van de coördinatie en het bewaken van de coherentie. De toewijzing van een versterkte ICT-regierol aan het Facilitair Bedrijf bv. betekent dat een goede coördinatie nodig is tussen het Agentschap Informatie Vlaanderen, het Facilitair Bedrijf en het stuurorgaan Vlaams Informatie- en ICT-beleid en breder met de coördinerende rol die aan EWI werd gegeven voor de opmaak van het Vlaams geïntegreerd beleidsplan digitalisering om dubbel werk te vermijden en vooral om te vermijden dat bredere opgaven zoals dataregulering, de ontwikkeling van een visie op e-inclusie of de organisatie van het debat over sociaal-maatschappelijke en juridisch-ethische aspecten van digitale toepassingen tussen twee stoelen zouden vallen.

In het bijzonder is het op basis van de diverse beleidsnota's onduidelijk wie (welke minister, welke entiteit?) het aangekondigde hervormingsprogramma voor de Vlaamse overheid zal voorbereiden, en hoe dat zal gebeuren (timing, scope, betrokkenheid intern en extern, ...?). In het regeerakkoord staat namelijk dat de regering een programma zal opstarten dat de (structuur van de) Vlaamse overheid fundamenteel herdenkt en hervormt. Dit komt enkel terug in de beleidsnota HR-beleid, maar daarin wordt de informatie en de opdracht voor het Agentschap Overheidspersoneel beperkt tot de opvolging en ondersteuning van de fusies<sup>22</sup>. Een fundamentele herdenking en hervorming van de structuur van de Vlaamse overheid gaat uiteraard verder. Het is ook nodig. Want de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse overheid is vandaag complex, weinig transparant en onvoldoende wendbaar. Ze leidt tot versnippering, inefficiëntie en dubbel werk. De SERV wees eerder al op de behoefte aan een leidende basisvisie over de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse overheid en over de plaats van de verschillende organisatietypes en de gestructureerde betrokkenheid van stakeholders daarin<sup>23</sup>. De SERV wil hierover proactief een 'preadvies' uitbrengen. Dat advies bevat geen inhoudelijke voorstellen, maar wel een aantal principes en randvoorwaarden die belangrijk zijn voor het proces van het hervormingsprogramma.

<sup>21</sup> In de beleidsnota staat dat het ziektepercentage in de Vlaamse overheid gestegen is van 6,37% in naar 7,97% in 2018. Uit een recent gepubliceerd onderzoek blijkt immers dat er een oorzakelijk verband kan worden vastgesteld tussen het tempo van aaneengeschakelde hervormingen en reorganisaties binnen de Vlaamse overheid en de gestegen afwezigheid van personeel. Zie Wynen, J., Verhoest, K. & Kleizen, B. (2019). Are public organizations suffering from repetitive change injury? A panel study of the damaging effect of intense reform sequences. In Governance.

<sup>22</sup> "In uitvoering van het in het regeerakkoord vermelde programma, waarbij we onder meer de structuur van de Vlaamse overheid fundamenteel herdenken, zal AgO de realisatie van deze fusies op volgende vlakken ondersteunen: - nauwe opvolging en periodieke rapportering over de voortgang van de fusies; - ondersteuning en adviesverlening aan entiteiten die fusioneren m.b.t. organisatieontwikkeling (onder andere over veranderingen in leiderschap, structuur en cultuur) zodat deze entiteiten de dienstverlening aan de burgers en bedrijven kunnen optimaliseren; - de regeling van de personeelsmigraties n.a.v. de doorgevoerde fusies. Daarnaast zal ik nagaan of er, aanvullend aan de in het regeerakkoord opgesomde fusies nog andere opportuniteiten zijn om fusies door te voeren."

<sup>23</sup> Zie o.a. SERV (2017). Advies Voorontwerp bestuursdecreet, 6 februari 2017.



## Vastgoed en facility

De SERV ondersteunt de ambities om de voorbeeldrol en de koopkracht van de overheid maximaal te gebruiken om innovatie, circulaire economie en duurzaamheid te stimuleren, efficiëntiewinsten te boeken en maatschappelijk verantwoord ondernemen te belonen<sup>24</sup>.

De minister wil toekomstgericht aanbesteden en innovatiegerichte overheidsopdrachten op een innovatieve en duurzame wijze invullen en innovatieve marktspelers stimuleren, met bijzondere aandacht voor een 'start-ups en KMO-vriendelijk beleid'. Positief is ook het voornemen om als Vlaamse overheid de eigen verantwoordelijkheid op te nemen en het goede voorbeeld te geven door verdere investeringen binnen de eigen diensten in o.a. energiebesparing van het gebouwenpark, slimme en koolstofarme mobiliteit, duurzame en circulaire oplossingen, maatregelen inzake waterschaarste en -overlast of de uitrol van Building Information Management' (BIM). Dit veronderstelt wel dat voor de nodige mechanismen en budgetten wordt gezorgd om deze ambities te kunnen realiseren.

De SERV ondersteunt tevens de keuze voor een gemeenschappelijke aanpak op een aantal cruciale ICT-domeinen om schaalvoordelen te realiseren, kostenefficiënter te werken en meer kansen te bieden voor innovatieve technologieën zoals artificiële intelligentie, big data en analytics. Eén domein daarvan is cyberveiligheid. Het beheersen van deze veiligheidsrisico's moet gebeuren tegen hetzelfde tempo als waarmee de digitale innovatie of dienstverlening wordt uitgerold. Dit blijft een grote uitdaging op het vlak van veiligheid van allerhande persoonsgegevens, bedrijfsprocessen, datastromen en kritische infrastructuur. De overheid moet de veiligheid van de ICT-infrastructuur en datastromen verzekeren en ook ondernemingen en burgers helpen om cyberberrisico's te beheren.

## HR-beleid

De SERV bevestigt het belang van een goed HR-beleid en vraagt dat via overleg met het personeel en hun vertegenwoordigers betrokkenheid en draagvlak wordt gecreëerd.

Een goed HR-beleid is een cruciale randvoorwaarde voor een effectieve, efficiënt, wendbare en innovatieve overheid, zeker gelet op ontwikkelingen zoals de snelle veranderingen in de samenleving, de vergrijzing of de krapte op de arbeidsmarkt. Het is uiteraard ook cruciaal voor het personeel zelf. Het HR-beleid moet dan ook aandacht hebben voor onder andere competenties en levenslang leren, preventief welzijnsbeleid en re-integratie, diversiteit, leiderschapsontwikkeling, innovaties in de arbeidsorganisatie enz.

Het is cruciaal dat via overleg betrokkenheid en draagvlak wordt gecreëerd. Elk succesvol personeelsbeleid steunt immers op informatie, communicatie en overleg met het personeel en hun vertegenwoordigers.

De SERV vraagt tevens dat de Vlaamse overheid en de lokale besturen nog meer hun voorbeeldrol opnemen inzake diversiteit, gelijke kansen en tewerkstelling van kansengroepen, zowel ten opzichte van andere werkgevers als naar burgers. Het is positief dat dit thema aandacht krijgt in de beleidsnota. Binnen de 12 maanden na haar aanstelling zal de Vlaamse regering een nieuw

<sup>24</sup> Zie hierover o.a. SERV (2019). Elementen voor een gesublimeerd klimaat- en energiebeleid 2019-2024, 24 juni 2019, SERV (2019). De transitie naar een circulaire economie: beleidsagenda en aanbevelingen, 25 februari 2019 en SERV (2018). Actieplan digitalisering: De transitie naar een digitale samenleving. Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018.

strategisch vijfjarenplan gelijke kansen en diversiteit binnen de Vlaamse overheid ter advisering voorleggen aan de Commissie Diversiteit bij de SERV.

### Audit Vlaanderen

De SERV ondersteunt dat er meer klemtoon komt op entiteitoverschrijdende thema-audits, interbestuurlijke audits en auditresultaten als beleidsinput.

De beleidsnota besteedt veel aandacht aan Audit Vlaanderen. De SERV erkent het belang van een onafhankelijke audit en vindt het positief dat er meer klemtoon komt op entiteitoverschrijdende thema-audits, interbestuurlijke audits en auditresultaten als beleidsinput zodat een te enge focus op louter organisatiebeheersing wordt vermeden. De SERV wijst wel op het belang van een de nodige context bij het gebruik van auditresultaten.

De SERV ondersteunt ook de rol van Audit Vlaanderen om de kennis en competenties van lokale besturen te verhogen inzake organisatiebeheersing en risicomanagement.

## 4 Binnenlands Bestuur en stedenbeleid

### Sterke lokale besturen naast een kaderstellende Vlaamse overheid

De SERV gaat akkoord met de beleidslijn om de autonomie en bestuurskracht van de lokale besturen te versterken en vrijwillige fusies van gemeenten te ondersteunen. Maar daarnaast moet een kaderstellende Vlaamse overheid staan die de nodige coherentie verzekert binnen en tussen de verschillende bestuurslagen en de bijkomende opdrachten en investeringen per gemeente goed opvolgt.

De beleidsnota vertrekt van een bestuursmodel met twee sterke polen: sterke lokale besturen en een kaderstellende Vlaamse overheid. De lokale besturen worden het 'eerste' beleidsniveau. De SERV is het eens met de filosofie om de autonomie van gemeenten, als meest nabije bestuur, te versterken. Dit moet gepaard gaan met een versterking van de bestuurskracht zoals terecht wordt vermeld in de beleidsnota.

Bestuurskracht moet worden gezien als de verhouding tussen capaciteit en opdracht<sup>25</sup>. In dat kader zou het een nuttige oefening zijn om een overzicht te maken van alle taken en opdrachten (en bijbehorende middelen) die de lokale besturen hebben toegewezen gekregen van Vlaanderen, eerder en nu in uitvoering van het regeerakkoord. De vraag is immers of de lokale besturen daarvan nog wel een goed beeld hebben, en omgekeerd of dit voor de Vlaamse overheid zelf helemaal duidelijk is.

Los daarvan staat de SERV positief ten aanzien van de verderzetting van het stimulerend kader voor vrijwillige fusies van gemeenten. Gemeentelijke fusies, zeker bij heel kleine gemeenten, zal de fusiegemeenten toelaten om beter te voldoen aan wat burgers en ondernemingen van een performant lokaal bestuur verwachten. In eerdere adviezen gaven de sociale partners reeds aan dat een grootschalige fusieoperatie voor hen niet zonder meer hoeft te worden uitgesloten gegeven de beperkte schaalgrootte van veel gemeenten<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Van Orshoven Pieter-Jan, Bart De Peuter Bart, Geert Bouckaert, Wouter Van Dooren Wouter en Joris Voets (2015). Lokale bestuurskrachtmonitoring. Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie

<sup>26</sup> SERV (2014). Advies beleidsnota Binnenlands Bestuur 2014-2019.

Naast autonomie en sterke lokale besturen moet een kaderstellende Vlaamse overheid staan. Een kaderstellende overheid moet zorgen voor een duidelijk regelgevend kader en erop toezien dat er op het lokale bestuursniveau geen al te grote verschillen ontstaan in de beleidsvoering en dienstverlening die betrekking hebben op de Vlaamse bevoegdheden. Het kan ook niet de bedoeling zijn dat Vlaanderen de spreekwoordelijke 'hete aardappels' toeschuift aan het lokale niveau. Het is dus belangrijk dat effectieve coördinatiemechanismen de coherentie verzekeren binnen en tussen de verschillende bestuurslagen, maar ook dat de Vlaamse overheid zich zo organiseert dat lokale besturen meer geïntegreerd worden aangestuurd zonder extra planlasten op te leggen of te getuigen van een dirigistische, aansturende mentaliteit.

Daarnaast moet de Vlaamse overheid ook coachend en ondersteunend zijn. Lokale besturen moeten voldoende informatie, stimulansen en middelen krijgen om de opgelegde taken op een goede manier te kunnen uitvoeren. Positief in dat verband is o.a. de vernieuwde rol van ABB als aanbieder van gebruiksvriendelijke data om het lokale beleid te kunnen onderbouwen en beoordelen en de ambities om vanuit Vlaanderen het voortouw te nemen in de uitbouw van een Vlaamse ecosysteem rond Smart Cities (zie ook verder).

In dit verband herhaalt de SERV ook zijn vraag naar een engagement van de Vlaamse overheid om de bijkomende opdrachten en investeringen per gemeente op te volgen<sup>27</sup>. Concreet zou met de bestaande instrumenten (zoals meerjarenplannen en opvolging van de gemeentelijke financiën via BBC) een monitoring moeten worden opgezet. Het is dus niet de bedoeling om gemeenten tot bijkomende rapporteringslasten te verplichten. Via deze monitoring moet de besteding van de bijkomende middelen in het kader van de aanzienlijke herfinanciering van de gemeenten (€ 417 miljoen op kruissnelheid in 2024) worden opgevolgd en worden nagegaan of dit elke gemeente toelaat om de bijkomende opdrachten en bevoegdheden op te nemen en bijkomende investeringen te realiseren. De SERV vraagt dat de jaarlijkse monitoring aan het VESOC-overleg wordt gerapporteerd.

## Regiovorming

De SERV vraagt om werk te maken van een gedragen visie op regiovorming en werkt zelf aan een informatienota over regiovorming als startpunt voor verder overleg en een advies.

De beleidsnota besteedt veel aandacht aan regiovorming. De SERV erkent het belang van de zoektocht naar meer bestuurskracht en het tegengaan van de bestuurlijke 'verrommeling'. De Vlaamse regering wil vaste regio's afbakenen waarbinnen alle vormen van intergemeentelijke samenwerking zullen moeten plaatsvinden. Ook binnen het Stedenbeleid komt er meer aandacht voor de stadsregionale dimensie.

De sociale partners zijn op zich voorstander van deze regionale dynamiek. Ze vragen zich wel af hoe de principes uit de beleidsnota om enerzijds te vertrekken van de bottom-up initiatieven en anderzijds te komen tot vaste regioafbakeningen, in de praktijk verzoend zullen worden. In ieder geval is een duidelijke visie op de coherentie en efficiëntie van de regionale schaal nodig. Voor sommige samenwerkingsinitiatieven is een opgelegde regio wellicht niet nodig, terwijl voor andere taken het wel belangrijk is dat er een gebiedsdekkende regiovorming is die zoveel mogelijk is afgestemd met andere intermediaire structuren en waarbinnen de Vlaamse overheid eventueel de regie in handen houdt. Daarnaast is een belangrijke vraag voor de SERV de vraag naar het democratische gehalte en de transparantie van besluitvorming. Hoe sterker de regio's worden,

<sup>27</sup> SERV (2019). Advies Programmadecreet BO20, 4 november 2019

hoe belangrijke deze vragen zullen worden. Ook rijst de vraag naar hoe de betrokkenheid van stakeholders waaronder de sociale partners op het regioniveau georganiseerd zal worden.

Gelet op het voorgaande, vraagt de SERV om werk te maken van een gedragen visie op regiovorming en om - zolang er geen duidelijke visie is – geen bijkomende sectorale geografische indelingen op te leggen. Ook lijkt een evaluatie van de vervoersregio's aangewezen om de visie verder te ontwikkelen.

De SERV zelf werkt aan een informatienota over regiovorming als startpunt voor verder overleg en een advies. Daarin zal ook aandacht uitgaan naar verwante bestuurlijke thema's zoals de fusies van gemeenten en de rol van provincies als intermediaire bestuursvorm tussen Vlaamse overheid en lokale besturen.

### **Slimme regio / smart cities**

De SERV verwelkomt de ambitie om vanuit Vlaanderen het voortouw te nemen rond Smart Cities.

De SERV moedigt de Vlaamse regering aan in de ambitie om Vlaanderen verder uit te bouwen tot een Slimme Regio met een performante digitale infrastructuur. Belangrijk daarvoor is dat de Vlaamse regering – in partnerschap met het lokale bestuursniveau en stakeholders – een volwaardig 'slimme regio beleid' uitwerkt. Die Vlaamse 'smart region'-strategie moet (1) de reeds lopende stedeninitiatieven en agenda's verbinden en mee de uitwisseling en samenwerking organiseren, (2) coördinatie beter mogelijk maken tussen de diverse federale, Vlaamse en lokale initiatieven en (3) Vlaamse steden en gemeenten helpen om een eigen visie over de slimme stad te ontwikkelen en te realiseren. Ze moet in partnerschap worden uitgewerkt, tussen de Vlaamse beleidsdomeinen, tussen het Vlaamse, federale en lokale bestuursniveau, en tussen overheden en stakeholders.

In dat verband waardeert de SERV de ambities in zowel de beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid als in de beleidsnota ICT en Facilitair Management en beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie om vanuit Vlaanderen het voortouw te nemen in de uitbouw van een Vlaamse ecosysteem rond Smart Cities. Dit sluit aan bij de vraag van de SERV om vanuit Vlaanderen te werken aan een Smart Cities strategie en de strategievorming rond slimme steden en gemeenten op lokaal niveau te stimuleren en de onderlinge samenwerking te versterken<sup>28</sup>.

### **Versterking van de lokale democratie**

De SERV staat positief tegenover de intentie om de gemeenteraad te herwaarderen als het hart van de lokale democratie en de lokale besturen te ondersteunen in hun rol als laboratoria van publieksparticipatie.

De beleidsnota bevat een aantal aanzetten om de gemeenteraad te herwaarderen als het hart van de lokale democratie zoals het verbeteren van de leesbaarheid van BBC-documenten, een tool om de financiële risico's in diverse samenwerkingsverbanden beter in te schatten en het ontsluiten van data voor beleidsondersteunde monitors (met o.a. de Gemeente en Stadsmonitor).

Positief is ook de ambitie om de lokale besturen te ondersteunen in hun rol als laboratoria van burgerparticipatie. Dat is een belangrijke piste om de gemeenteraad te herwaarderen en het bestuur te vernieuwen met nieuwe vormen van betrokkenheid, inspraak en co-creatie. De nadruk lijkt hierbij te liggen op de individuele burger. Er lijkt weinig aandacht voor het georganiseerde

<sup>28</sup> SERV (2019). Advies slimme steden. 8 april 2019

middenveld dat nochtans een belangrijke rol te spelen heeft in de beleidsontwikkeling en in de ontwikkeling van democratische waarden en participatieve vaardigheden.

De SERV ondersteunt ook de geplande versterking van de financiële en beleidsmatige rapportering met inbegrip van de verzelfstandigings- en samenwerkingsvormen. De voorbije jaren heeft ABB al inspanningen geleverd om ten minste de begroting en jaarrekeningen van de meeste van die entiteiten te ontsluiten via de digitale rapportering van de BBC, maar daarmee is er nog geen geconsolideerde rapportering. De SERV zal dit opvolgen en rekent erop dat er effectief stappen worden gezet naar een geconsolideerde lokaal financieel beleid. Dit zal de transparantie en kwaliteit van het lokale bestuur ten goede komen.

## Referenties

- SERV (2019). Advies Programmadecreet BO20, 4 november 2019
- SERV (2019). Elementen voor een gesublimeerd klimaat- en energiebeleid 2019-2024, 24 juni 2019
- SERV (2019). Prioriteitennota voor de nieuwe legislatuur 2019-2024, 5 juni 2019
- SERV (2019). Advies e-inclusie, 13 mei 2019
- SERV (2019). Advies slimme steden. 8 april 2019
- SERV (2019). De transitie naar een circulaire economie: beleidsagenda en aanbevelingen, 25 februari 2019
- SERV (2018). Advies voorontwerp kaderdecreet bestuurlijke handhaving, 3 september 2018.
- SERV (2018). Advies over de begroting 2019, 9 juli 2018.
- SERV (2018). Actieplan digitalisering: De transitie naar een digitale samenleving. Aanbevelingen en acties, 4 juli 2018
- SERV (2018). Advies Ontwerp Vlaams doelstellingenkader 2030, 3 april 2018.
- SERV (2018). Visienota 'De transitie naar een digitale samenleving: aanzet voor een integrale beleidsagenda, 17 januari 2018.
- SERV (2017). Startnota De transitie naar een digitale samenleving., 3 mei 2017.
- SERV (2017). Advies Decreet Lokaal Bestuur, 4 april 2017
- SERV (2017). Advies Voorontwerp bestuursdecreet, 6 februari 2017
- SERV (2016). Advies Groenboek bestuur, 19 december 2016
- SERV (2016). Advies Betere regelgeving: prioritaire voorstellen, 31 oktober 2016
- SERV (2016). Advies experimentwetgeving en regelluwe zones, 31 oktober 2016.
- SERV (2016). Platformtekst Vlaanderen 2030, 30 maart 2016
- SERV (2015). Advies 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement', 21 september 2015.
- SERV (2015). Advies toekomstige organisatie beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Brussel, SERV, 16 maart 2015.
- SERV (2014). Advies Beleidsnota algemeen regeringsbeleid 2014-2019, 16 december 2014.
- SERV (2014). Advies beleidsnota Binnenlands Bestuur 2014-2019, 16 december 2014.
- SERV (2014). Advies slagkrachtige overheid, 22 januari 2014.
- SERV (2014). Advies hervorming van strategische adviesraden en overlegfora., 15 januari 2014.
- SERV (2013). Advies Meerjarenprogramma slagkrachtige overheid, 25 november 2013.
- SERV (2013). Advies decreet Vlaamse bestuursrechtcolleges, 17 juni 2013.
- SERV (2011). Advies Strategisch beleidskader voor kwaliteitsvolle regelgeving en administratieve vereenvoudiging 2009-2014, 20 april 2011.

\* \* \*

Audit Vlaanderen (2017). Thema-audit informatiemanagement. Globaal Rapport. 6 december 2017

Audit Vlaanderen (2018). Thema-audit Informatiebeveiliging. Globaal rapport. 18 september 2018.

European Commission (2019). The Digital Economy and Society Index: DESI 2019.

OECD (2017). Digital Economy Outlook 2017, 11 October, 2017

OECD (2019). Government at a Glance 2019, 14 November 14, 2019

OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment (RIA) (Final Draft), 6-7 November 2019.

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2019). Overheden in Vlaanderen in beeld. Leuven, SBO, 2019.

Van Orshoven Pieter-Jan, Bart De Peuter Bart, Geert Bouckaert, Wouter Van Dooren Wouter en Joris Voets (2015). Lokale bestuurskrachtmonitoring. Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.

Wouters, Stijn en Joep Crompvoets (2019). Een digitale Vlaamse overheid: Een bestuurskundige analyse van de Vlaamse dienstenintegrator. Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Wynen, J., Verhoest, K. & Kleizen, B. (2019). Are public organizations suffering from repetitive change injury ? A panel study of the damaging effect of intense reform sequences. In Governance.