

# Overheden in Vlaanderen in beeld 2019

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



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

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

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



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

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



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

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



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

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

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

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





**OVERHEDEN IN**  
**VLAANDEREN IN BEELD**  
**2019**

**21.05.2019**



## INHOUD

<b>1</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>PUBLIEKE FINANCIËN .....</b>	<b>8</b>
2.1	Regionale ontvangsten	9
2.2	Uitgaven van de Vlaamse overheid	12
2.3	Productiekosten en outsourcing van de Vlaamse overheid	15
2.4	Lokale financiën	18
2.5	Schuld en saldo	21
2.6	Lokale investeringen	24
<b>3</b>	<b>PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE .....</b>	<b>27</b>
3.1	Tewerkstelling	28
3.2	Demografisch profiel	33
3.3	Verloning	42
3.4	Pensioenproblematiek: algemeen	45
3.5	Pensioenproblematiek: financiering	52
3.6	Aanvullende pensioenen voor de overheidscontractanten	59
<b>4</b>	<b>BELEIDSPROCES .....</b>	<b>61</b>
4.1	Capaciteit voor transitie	62
4.2	Beleidsadvies	64
4.3	Beleidsvaluatiecapaciteit	67
4.4	Gedragsinzichten als beleidsinstrument	70
<b>5</b>	<b>BUDGETTERINGSPRAKTIJEN EN ANDERE PROCEDURES.....</b>	<b>73</b>
5.1	Prestatiebegroting Vlaanderen	74
5.2	BBC en de prestatiedekking van begrotingsdocumenten bij lokale besturen	78
5.3	Evaluatie en audit: beoordeling van beleid en beheer	84
5.4	Controle en democratische verantwoording	89
<b>6</b>	<b>HUMAN RESOURCE MANAGEMENT .....</b>	<b>91</b>
6.1	Personeelseffectiviteit	92
6.2	Bekendheid van de Vlaamse overheid als potentiële werkgever	97
6.3	Diversiteit	101
6.4	Werkbaarheid	105
6.5	Tevredenheid	108
<b>7</b>	<b>INTEGRITEIT .....</b>	<b>111</b>
7.1	Institutioneel kader voor integriteitsbeleid	112
7.2	Instrumenten voor integriteitsbeleid	115
7.3	Percepties en beleving	120
<b>8</b>	<b>REGULERINGSBELEID.....</b>	<b>122</b>
8.1	Reguleringsbeleid	123
8.2	Administratieve lasten bij Vlaamse zelfstandigen en ondernemers	126
8.3	Omzetting EU-regelgeving	129
<b>9</b>	<b>OVERHEIDSOPDRACHTEN .....</b>	<b>134</b>
9.1	PPS	135
9.2	Governance van grote infrastructuurprojecten	139
<b>10</b>	<b>INSTITUTIES .....</b>	<b>142</b>
10.1	Lokale besturen en de entiteiten	143

10.2 Structuren binnen de Vlaamse overheid	147
10.3 Coördinatie en samenwerking	150
10.4 Autonomie en sturing binnen de Vlaamse overheid	153
<b>11 OPEN EN DIGITALE OVERHEID .....</b>	<b>159</b>
11.1 Digitale dienstverlening	160
11.2 Overheidsuitgaven betreffende ICT, informatiemanagement en digitalisering	163
11.3 Digitale lokale overheden	166
11.4 Interoperabiliteit en het eenmaligheidsbeginsel	169
11.5 Open government data	171
<b>12 KERNRESULTATEN.....</b>	<b>173</b>
12.1 Inleiding: kernresultaten publieke sector	174
12.2 Vertrouwen in de publieke sector	175
12.3 Functioneren van de overheid	177
12.4 Kwaliteit publieke diensten	179
12.5 Kwaliteit van de lokale diensten	181
12.6 Vertrouwen in de lokale overheid	184
<b>13 AFKORTINGEN.....</b>	<b>186</b>

# 1 INLEIDING

## 1.1 Situering en doelstelling

Vertrekkende vanuit de huidige beleidsmatige en bestuurlijke uitdagingen voor de Vlaamse overheid (cf. Visie 2050, andere omgevingsanalyses, ...), en ten behoeve van de volgende Vlaamse Regering, beoogt deze publicatie een systematisch overzicht te geven van de stand van zaken van de overheden in Vlaanderen.

Naar analogie met de OESO-publicaties 'Government at a Glance' resulteert deze analyse in een synthese van kernstatistieken, met mogelijke tijdreeksen, benchmarks, en casussen van besturen in Vlaanderen. Naast de Vlaamse Overheid, zullen ook lokale besturen, waar mogelijk, geïntegreerd worden in dit overzicht.

Op basis van dit overzicht wordt een interpretatie gegeven vanuit een context van gevoerd beleid en beheer. Dit kan de basis zijn voor suggesties voor toekomstig beleid rond het besturen en het voeren van beleid. Het kan ook de basis worden van richtinggevend analyses, kritische reflecties en concrete voorstellen voor het aanpakken van actuele beleids- en bestuursuitdagingen. Dit project heeft ook als doel om als verwijzingsbron gebruikt te worden ter onderbouwing van hervormingsstrategieën of nieuwe beleidsinitiatieven in het bestuurlijke domein. Het beleid kan hiermee dan ook aan de slag gaan in het kader van beleidskeuzes of volgende regeerakkoorden. Bovendien kan een dergelijk rapport de zichtbaarheid van de Vlaamse overheid ten goede komen en de communicatie naar de buitenwereld stimuleren. Een goed functionerende overheid is immers een centrale hefboom voor een competitieve economie en een gezonde samenleving. Op die manier wil het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing met dit project 'Overheden in Vlaanderen in Beeld' dan ook een wetenschappelijke bijdrage leveren aan de te voeren debatten.

## 1.2 Inhoudelijke thema's

Als basis van deze publicatie wordt teruggegrepen naar een 'dashboard' van verschillende bestuurlijke kernthema's en bijhorende indicatoren, goede praktijken, en benchmarks. Daarbij komen elementen uit de gehele 'productieketen' van een overheidsorganisatie aan bod, gaande van financiële en menselijke middelen, praktijken en procedures tot prestaties en uitkomsten. Hierbij volgen we een 'logic of consequence'. Middelen worden ingezet om diensten te leveren en beleid te voeren. Deze logica laat toe om te denken in termen van zuinigheid, doelmatigheid, en doeltreffendheid van beleid en bestuur.

Tegelijkertijd is er ook aandacht nodig voor behoorlijk bestuur. Meer en meer hangt de legitimiteit en het vertrouwen in een overheid af van de capaciteit om zich behoorlijk te gedragen. Dit is meer dan gewoon wettelijk en reglementair in orde zijn. Het heeft betrekking op het gedrag van individuen (ambtenaren en politici), op de omgang van organisaties met de buitenwereld, en op de wijze waarop beleid inclusief is. Het heeft betrekking op actuele thema's als o.a. transparantie, vertrouwen, gender, openheid, een cultuur van verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen. Dit is het volgen van een 'logic of appropriateness'.

Het lijkt daarenboven essentieel om waar mogelijk en nuttig ook de link te leggen naar de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen ('sustainable development goals') en de bestuurlijke capaciteit om die te bereiken.

## 1.3 De eerste editie

Voor deze editie werden zoveel als mogelijk indicatoren en data gebruikt die zo recent als mogelijk zijn. Hierbij is de vergelijkbaarheid, in de tijd, of met andere besturen of organisaties, niet steeds mogelijk.

Het opstelling van deze eerste editie confronteert ons met 'de mate van het mogelijke', waarbij het duidelijk is dat bepaalde statistieken niet beschikbaar zijn, of niet op de manier waarop ze nuttig kunnen zijn voor een bestuurlijk beleid en beheer. Dit moet een agenda voeden om het statistisch apparaat te verfijnen, zeker nu de Vlaamse Statistische Autoriteit dit ook als prioriteit heeft gesteld. Uiteraard moet het eigenaarschap van deze publicatie vooral bij de verantwoordelijken van het beleid en het beheer van de overheden in Vlaanderen liggen. Door deze publicatie vanuit het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing op te starten, is er een duidelijk wetenschappelijk eigenaarschap, om uiteindelijk de agenda van wetenschappelijk onderbouwd beleid en beheer verder te kunnen voeren naar de toekomst.

1. INLEIDING

Deze tekst werd geschreven door een redactiecomité bestaande uit de professoren Johan Ackaert (UHasselt), Thomas Block (UGent), Geert Bouckaert (KU Leuven), Marleen Brans (KU Leuven), Johan Christiaens (UGent), Joep Crompvoets (KU Leuven), Filip De Rynck (UGent), Annie Hondeghem (KU Leuven), Ria Janvier (UAntwerpen), Erik Paredis (UGent), Trui Steen (KU Leuven), Steven Van de Walle (KU Leuven), Wouter Van Dooren (UAntwerpen), Koen Verhoest (UAntwerpen) en Joris Voets (UGent),

met medewerking van Bart De Peuter (KU Leuven), Jolijn De Roover (UAntwerpen), Inger De Wilde (UAntwerpen), Ine Deprez (KU Leuven), Emmanuel Dockx (UAntwerpen), Lars Dorren (UAntwerpen), Ellen Fobé (KU Leuven), Sofie Hennau (UHasselt), Amandine Lerusse (KU Leuven), Paulien Lingier (KU Leuven), Koen Migchelbrink (KU Leuven), Sarah Palinckx (UAntwerpen), Pieter Raymaekers (KU Leuven), Mattias Stepman (KU Leuven), Bram Van Haelter (UGent), Christophe Vanhee (UGent), Jolien Vanschoenwinkel (KU Leuven), Jana Van Wymeersch (UAntwerpen), David Vos (UGent) en Stijn Wouters (KU Leuven),

en geredigeerd door Tatjana Van Huyck (KU Leuven).



## 2 PUBLIEKE FINANCIËN

2.1 Regionale ontvangsten.....	9
2.2 Uitgaven van de Vlaamse overheid.....	12
2.3 Productiekosten en outsourcing van de Vlaamse overheid .....	15
2.4 Lokale financiën .....	18
2.5 Schuld en saldo .....	21
2.6 Lokale investeringen .....	24





## 2.1 Regionale ontvangsten

De inkomsten van de Vlaamse overheid bedroegen in 2017 in totaal 42 miljard euro (begrotingsraming). Dit is een kleine 10% van het Belgische BBP. De samenstelling van de inkomsten is divers (Grafiek 1)

De inkomsten bestaan voor de helft (21,7 miljard euro) uit gemeenschapsmiddelen die worden overgedragen door de federale overheid op basis van de Bijzondere Financieringswet (BFW). Parameters zoals bevolkingsvooruitzichten, de inflatie en de economische groei bepalen de verdeling. De overdrachten voor gewestbevoegdheden liggen een stuk lager. Het gaat om 2,2 miljard euro. Deze overdrachten kaderen binnen het arbeidsmarktbeleid, landbouw, dierenwelzijn en grootstedenbeleid.

De Vlaamse overheid int 6,2 miljard euro aan gewestbelastingen. De registratiebelasting, de erfbelasting en de verkeersbelasting zijn het belangrijkste. Sinds 2016 int het gewest ook de kilometerheffing. Naast de gewestbelastingen die de Vlaamse overheid volledig autonoom int, heft de Vlaamse overheid ook een aanvullende belasting op de federale personenbelasting. Dit zijn de zogenaamde 'gewestelijke opcentiemen'. Met 7,6 miljard euro is dit een tweede belangrijke pijler van de eigen gewestelijke fiscaliteit.

Een aantal grote agentschappen en organisaties vallen binnen de consolidatiekring van de Vlaamse overheid die Europa gebruikt om de overheidsperimeter af te bakenen. Deze geconsolideerde rechtspersonen dragen 3,3 miljard euro inkomsten bij aan de Vlaamse begroting. De inkomsten van de Vlaamse universiteiten en hogescholen bedroegen 940 miljoen euro in 2017. Andere geconsolideerde rechtspersonen met veel eigen ontvangsten zijn het Zorgfonds (Vlaamse zorgverzekering), De Lijn (ticketinkomsten), de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (financiering sociale huur) en de VRT (reclame-inkomsten). Tot slot zijn er enkele (relatief kleinere) inkomstenbronnen. Eigen niet-fiscale middelen zijn middelen uit andere ontvangsten dan belastingen, bijvoorbeeld uit het klimaat- of verkeersveiligheidsfonds of ontvangen rente. Ook een deel van de winst van de Nationale Loterij wordt toegewezen aan de Vlaamse gemeenschap.

Met de zesde staatshervorming is het gewicht van de autonoom geïnde gewestbelastingen en gewestelijke opcentiemen sterk toegenomen ten opzichte van de totale ontvangsten van de gewesten en gemeenschappen. Grafiek 2 geeft de inkomsten, gestandaardiseerd per

inwoner. Vanaf 2014 zien we een sterke stijging van de fiscale ontvangsten in alle regio's. In 2017 is ongeveer 40% van de Vlaamse inkomens gebaseerd op eigen fiscaliteit. De fiscale autonomie van de Vlaamse overheid is nu ongeveer even groot als die van de Vlaamse gemeenten.

In Franstalig België is het aandeel fiscale ontvangsten ondanks de stijging beduidend lager. De zwakkere belastingbasis in het Waals gewest is hier allicht een belangrijke verklaring. In het Brussels gewest is het aandeel fiscaliteit in het totaalbudget dan weer hoger, maar hierbij moeten we noteren dat de gemeenschapsbevoegdheden niet opgenomen zijn in de cijfers van het gewest, maar bij de andere regio's. Opvallend is ook dat de fiscale inkomsten in Vlaanderen sterker stijgen dan in de andere gewesten en dat deze stijging in tegenstelling tot de andere regio's niet is afgetopt in 2017. Ook de eigen inkomsten (bv. vergoedingen voor producten en diensten van agentschappen) stijgen in Vlaanderen sneller dan in andere regio's. Tot slot stijgen ook de inkomensoverdrachten van het federale niveau naar de regio's. De stijging is meer uitgesproken in Franstalig België.

### Methodologie

De cijfers over de inkomsten komen van de [website van het departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid](#).

De vergelijkende cijfers komen uit de database met de overheidsrekeningen van de Nationale Bank van België. Fiscaliteit houdt alle fiscale en parafiscale ontvangsten in. De inkomensoverdrachten zijn de overdrachten van de Federale overheid op basis van de bijzondere financieringswet. De eigen inkomsten is de som van de rente, inkomen uit vermogen, overdrachten van andere sectoren en subsidies, lopende verkopen, en kapitaaloverdrachten van andere sectoren en andere overheden. Om de regionale data te kunnen vergelijken, zijn Franse gemeenschap, Franse gemeenschapscommissie en Waals gewest samengevoegd. Langs Vlaamse kant is de Vlaamse gemeenschapscommissie toegevoegd. De Brusselse cijfers gaan enkel over de gewestbevoegdheden en de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie. De vergelijking is dus niet perfect omdat de Franse en Vlaamse gemeenschap ook gemeenschapsbevoegdheden uitoefenen in Brussel.

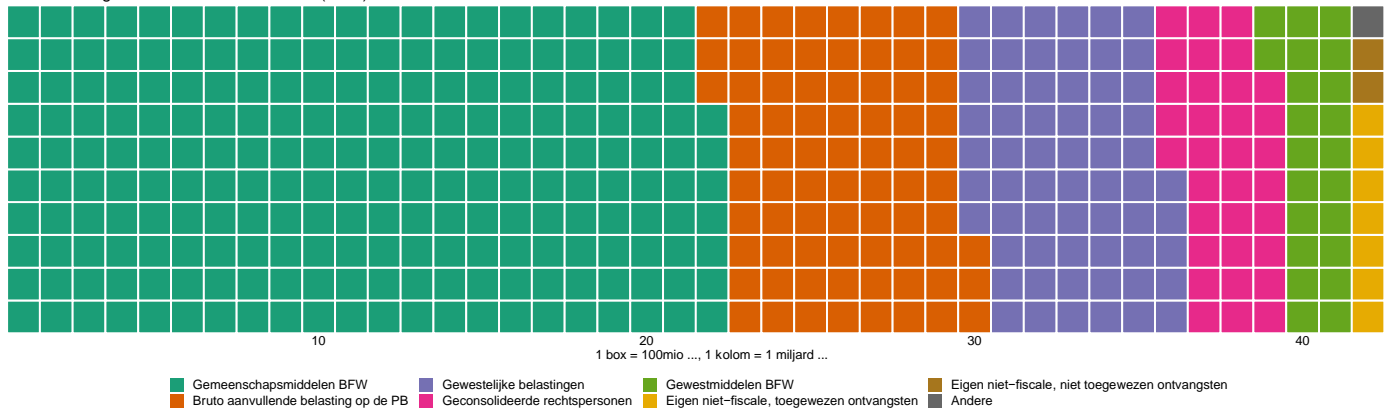
**Verdere informatie**

Op de [website van het departement Financiën en Begroting](#) is er een goed overzicht te vinden van de begroting. Een toegankelijk overzicht van de inkomsten en uitgaven van de Vlaamse overheid is te vinden op [deze](#) website. De belangrijkste begrotingsbegrippen worden [hier](#) gedefinieerd.

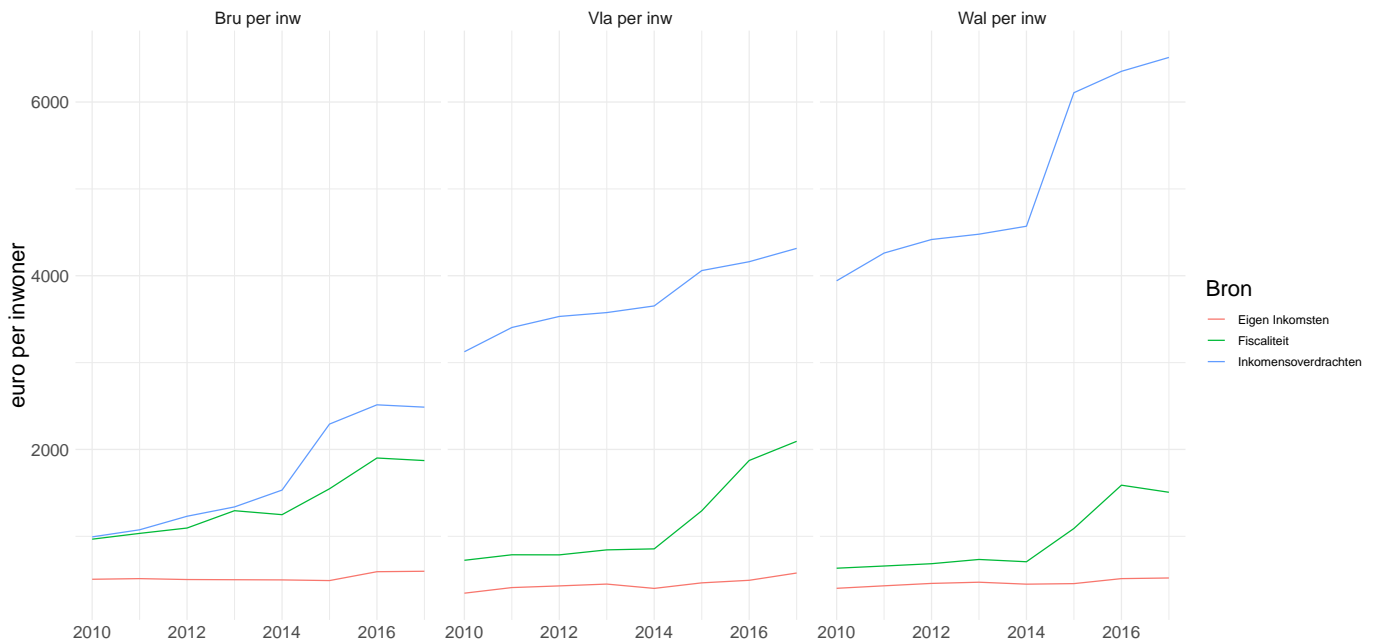


Grafiek 1 – Samenstelling van de Vlaamse inkomsten

Samenstelling van de Vlaamse inkomsten (2017)



Grafiek 2 – Inkomsten van de regio's per inwoner



## 2.2 Uitgaven van de Vlaamse overheid

De begrotingsdocumenten geven bij uitstek een inzicht in de Vlaamse verantwoordelijkheden en beleidsprioriteiten. De uitgaven zijn ongelijk verdeeld over de verschillende Vlaamse bevoegdheden. Grafiek 1 geeft een inzicht in het relatief financieel belang van de verschillende beleidsdomeinen. Onderwijs en Vorming neemt samen met Welzijn en Volksgezondheid meer dan de helft van de Vlaamse begroting voor haar rekening. Een groot deel van deze middelen zit vastgeklit in lonen van onderwijzend personeel (59% van het onderwijsbudget), in de gezinsbijslag en steun aan gehandicapten (44% van het welzijnsbudget) en toelages aan zorginstellingen voor jongeren en ouderen (21% van het welzijnsbudget). De beleidsmarge is in Onderwijs en Welzijn daarom minder groot dan het budget doet uitschijnen. Domeinen als Werk en Sociale Economie (3,69 miljard), Mobiliteit en Openbare Werken (3,67 miljard) en Omgeving (2,04 miljard euro) wegen budgettair minder zwaar, maar laten beter toe om via investeringen en regulering nieuwe beleidspaden te bewandelen. In beleidsdomeinen als Economie, Wetenschap en Innovatie (1,66 miljard euro) en Cultuur, Jeugd, Sport en Media (1,29 miljard euro) zit de beleidsmarge vooral in het subsidiebeleid dat de regering ontwikkelt. Landbouw en Visserij en Internationaal Vlaanderen zijn budgettair kleinere velden. Hier zit de beleidsmarge vooral in de Europese en internationale netwerken die Vlaanderen vanuit deze beleidsbevoegdheden weet aan te spreken.

Kanselarij en Bestuur is het derde beleidsdomein gemeten aan de budgettaire impact. De conclusie mag echter niet zijn dat de eigen werking van de Vlaamse overheid bijna vier miljard euro kost. 3,3 miljard euro wordt immers doorgestort aan de Vlaamse gemeenten via het gemeentefonds en andere financieringsmechanismen voor lokale besturen. De gemeenten zetten deze middelen in voor de eigen werking en beleidsvoering. Ook integratie en inburgering maakt deel uit van dit beleidsdomein. Financiën en Begroting is een ander budgettair belangrijk bestuurlijk beleidsdomein. Net zoals bij Kanselarij en Bestuur, is dit bedrag geenszins enkel toe te schrijven aan de werkingsuitgaven van het beleidsdomein. Enkele belangrijke beleidsinhoudelijke uitgaven worden bij Financiën en Begroting ondergebracht. De woonbonus, de kilometerheffing, en energiebesparende investeringen zijn enkele grote uitgavenposten. Tot slot staat ook de financiering van de hogere entiteiten op de Vlaamse begroting. Dit zijn het Vlaamse parlement (93,7 miljoen euro) en de Vlaamse regering en haar kabinetten (37

miljoen euro). Grafiek 2 geeft een overzicht van de evolutie van de uitgaven sinds 2012. De uitgaven van alle beleidsdomeinen zijn gestandaardiseerd op 100 voor het jaar 2012. Zo kunnen we lezen in welke beleidsdomeinen de uitgaven stijgen en dalen. De CPI is de index van de consumptieprijzen. Wanneer de lijn tegenover 2012 onder de index duikt, dan betekent dit een reële besparing. De cijfers tonen aan dat verschillende beleidsdomeinen in 2016 en 2017 hebben bespaard, om vervolgens in 2018 een inhaaloperatie te doen. Voor het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie is de inhaaloperatie al in 2017 ingezet.

Sommige beleidsdomeinen hebben ondanks de besparingen toch hun budget zien stijgen. Vier van de vijf domeinen met de grootste budgettaire massa zijn sterk gegroeid in vergelijking met 2012. Voor de beleidsdomeinen Financiën en Begroting, Werk en Sociale Economie en Welzijn en Volksgezondheid is de groei toe te schrijven aan de uitvoering van de staatshervorming waarbij er belangrijke budgettaire pakketten van het federale niveau naar de regio's werden getransfereerd. De stijging in Kanselarij en Bestuur kan hoofdzakelijk verklaard worden door de groeivoet van het gemeentefonds die de Vlaamse regering heeft aangehouden. Bovendien zijn er een aantal sectorale subsidies in het gemeentefonds geïntegreerd. Dit kan mee verklaren waarom in Cultuur, Sport, Jeugd en Media de daling scherp was. Tot slot zijn ook de uitgaven voor onderwijs gestegen.

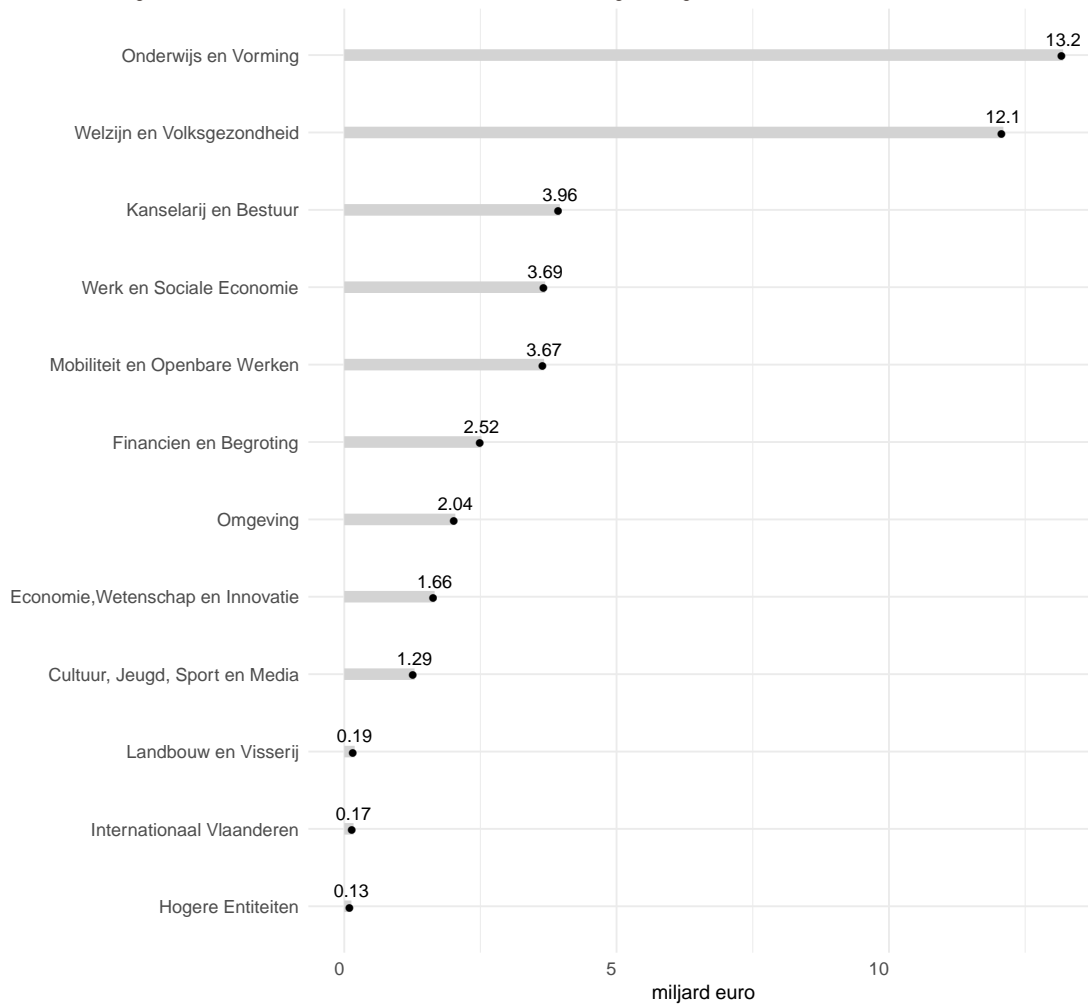
### Methodologie

De cijfers zijn gebaseerd op de rekeningen wanneer deze beschikbaar zijn. Voor 2018 en 2017 zijn het begrotingscijfers. De [cijfers voor 2012 - 2014](#) zijn de totaal geconsolideerde beleidskredieten in de begroting voor dat jaar. Vanaf 2015 - 2018 kunnen de geaggregeerde cijfers van de Vlaamse begroting geraadpleegd worden via [deze website](#).

### Verdere informatie

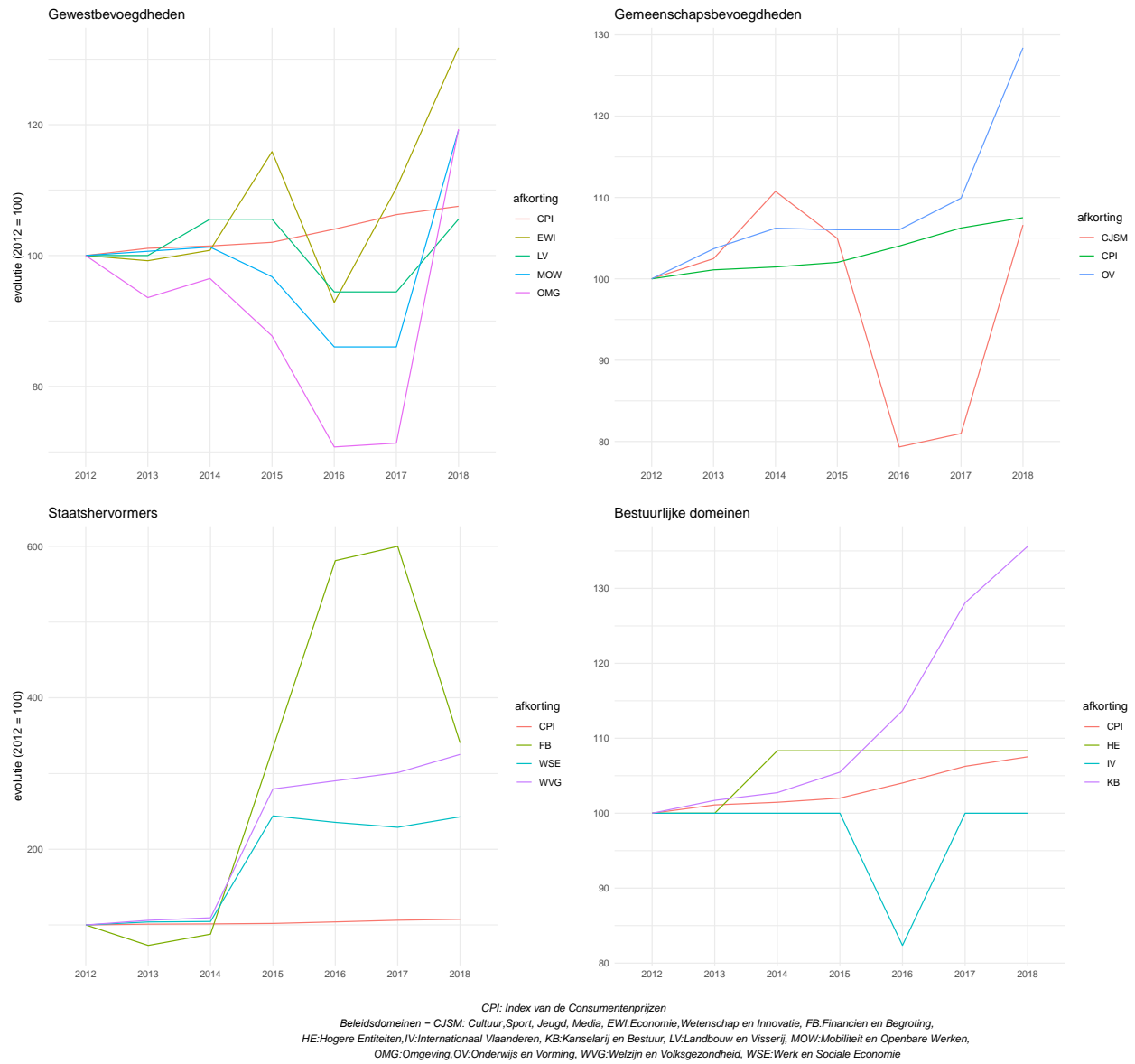
- [De Vlaamse begroting in cijfers](#) (Informatie Vlaanderen)
- [Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018](#) (Rekenhof)
- Hoffmann, C., & Van Dooren, W. (2013). *Benchmarking of Internal Public Administration: A Comparative Analysis of Eight European Countries and Regions*. Leuven: SBOV.

Grafiek 1 – Uitgaven van de Vlaamse beleidsdomeinen (begroting 2018)



2. PUBLIEKE FINANCIËN

Grafiek 2 – Evolutie van de uitgaven



## 2.3 Productiekosten en outsourcing van de Vlaamse overheid

De OESO maakt een onderscheid tussen loonkosten en andere kosten om zo een inschatting te maken van de productiekosten en de mate van outsourcing in de publieke sector. In de andere kosten zitten immers de inputs voor productie die de overheid aankoopt uit de private sector, samen met de productie van publieke goederen en diensten die de overheid delegeert aan de private actoren (OESO 2017, p. 84). Productiekosten staat dus niet gelijk aan apparaatskosten. Het gaat om de totale kost om publieke dienstverlening te realiseren.

Grafiek 1 geeft de evolutie weer van de loonkosten en de andere productiekosten tussen 2010 en 2017. De trends zijn voor Vlaanderen en de Franse Gemeenschap/Waals Gewest gelijkaardig. We zien een gestage groei van de beloning van de werknemers. Voor Vlaanderen is de groei iets groter (+27%) dan voor Franstalig België (+24%). De aangehouden besparingen op het aantal ambtenaren in de Vlaamse overheid toont zich niet in de totale loonmassa van het overheidspersoneel. De belangrijkste reden is dat de meerderheid van de ambtenaren in dienstverlenende functies zoals het onderwijs werken. De personeelsbesparingen van de entiteiten van de Vlaamse overheid maken maar een klein deel uit van dit totaal. Tussen 2014 en 2017 nam het aantal medewerkers van de entiteiten van de Vlaamse overheid af met 1552 personeelsleden<sup>1</sup>. In dezelfde vier jaar nam het aantal personeelsleden in het onderwijs met 2706 toe. Verder kan de gestage groei van de loonmassa verklaard worden door de indexering van de Belgische lonen die maakt dat de loonmassa in absolute cijfers stijgt (de CPI stijgt met 7,5%). De stijging kan ook het gevolg zijn van de vervanging van lager geschoolde werknemers door minder, maar hoger geschoolde en dus duurdere werknemers.

Net zoals de loonmassa, volgt ook de trend van de andere productiekosten een gelijkmatig patroon in Vlaanderen en Franstalig België. De totale stijging tussen 2010 en 2017 is vergelijkbaar (resp. +57% en +56%). Deze grote stijging kan verklaard worden door de plotse stijging van de productiekosten in 2015 als gevolg van de staatshervorming.

Grafiek 2 maakt de cijfers tussen de gewesten en gemeenschappen vergelijkbaar door de uitgaven te berekenen per inwoner<sup>2</sup>. De cijfers tonen aan dat de Vlaamse overheid meer uitgeeft per inwoner aan

productiekosten dan de Franstalige gemeenschap en het Waals gewest. Dit betekent voor alle duidelijkheid niet dat de Vlaamse overheid minder effectief of efficiënt zou zijn. De kosten zeggen immers niets over de outputniveaus. De cijfers suggereren vooral dat de Vlaamse overheid meer doet. Het verschil is vooral opvallend voor wat de andere productiekosten betreft. In deze categorie zitten producten en diensten die de overheid aankoopt van de private sector.

### Methodologie en definitie

Het concept van de productiekosten is gebaseerd op de methode van de OESO in de publicatie 'Government at a Glance' (2017). De OESO gebruikt de classificatie van overheidsuitgaven uit het internationaal gestandaardiseerde Systeem van Nationale Rekeningen (System of National Accounts – SNA).

De *productiekosten van de overheid* zijn de optelsom van drie elementen. Ten eerste zijn er de vergoedingen die aan overheidspersoneel worden betaald, met inbegrip van de sociale bijdragen ('*beloning van werknemers*'). Ten tweede zijn er de goederen en diensten die de overheid aankoopt. De nationale rekeningen spreken van '*intermediair verbruik*'. Denk bijvoorbeeld aan een informatietechnologie die aangekocht wordt. Een derde categorie productiekosten zijn goederen en diensten die door de overheid worden gefinancierd. In de nationale rekeningen gaat het om de categorie '*sociale uitkeringen in natura door marktproducenten*'. Sociale uitkeringen in geld, subsidies en inkomensoverdrachten neemt de OESO niet op als productiekost.

De data zijn te vinden in het statistiekportaal van de Nationale Bank van België. Data voor de gewesten en gemeenschappen kunnen hier worden gedownload. Omdat de structuur van de productiekosten sterk afhankelijk is van de bevoegdheidsverdeling, vergelijken we in deze fiche de productiekosten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest met die van de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest. Vergelijkingen met buitenlandse regio's zijn minder zinvol, omdat de verklaring voor eventuele verschillen al vaststaat, met name de verschillende bevoegdheidsverdelingen.

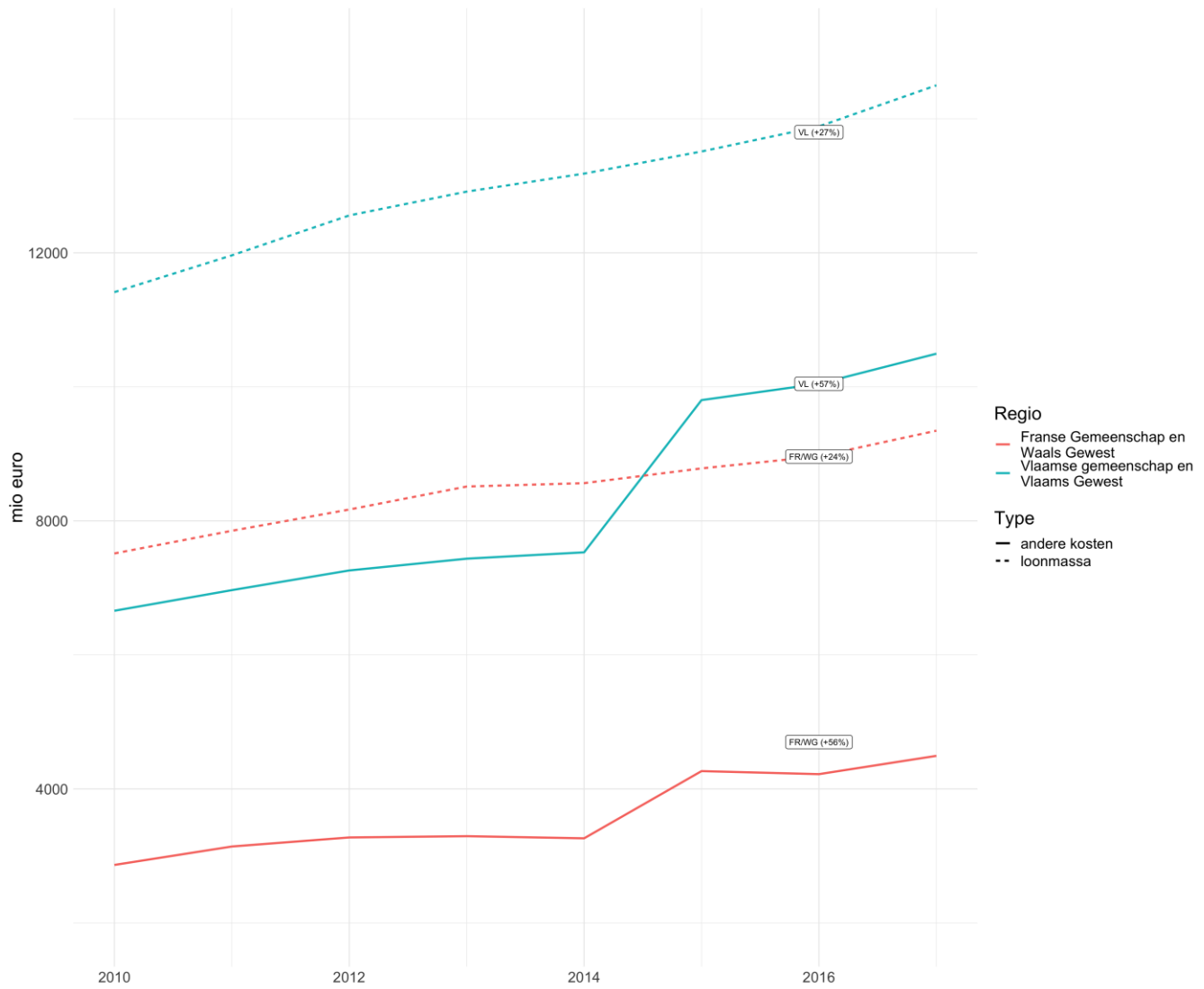
### Verdere informatie

- [Government production costs](#) (Government at a Glance)

<sup>1</sup> [Personeelsbesparingen](#) (Informatie Vlaanderen) en [Vlaams onderwijs in cijfers 2016-2017](#) (Informatie Vlaanderen)

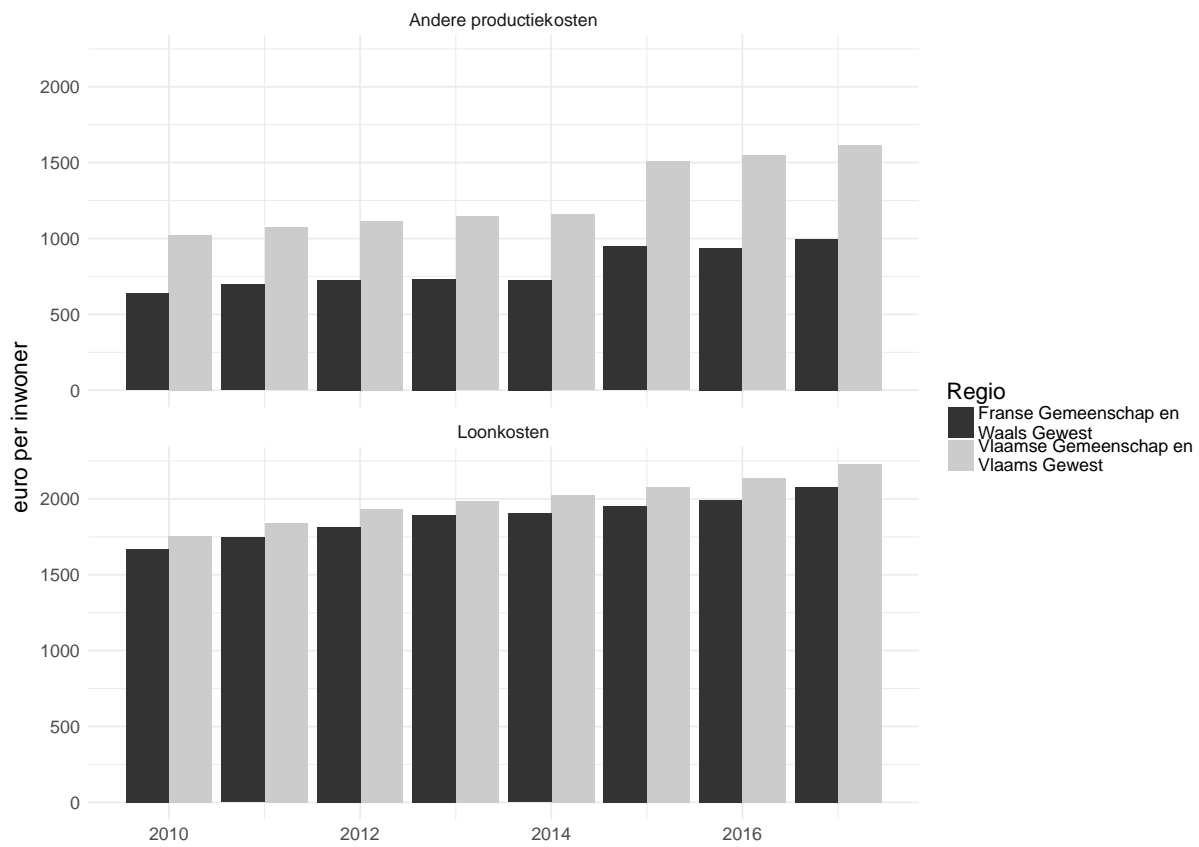
<sup>2</sup> 4,5 mio inwoners voor FG en WG, 6,5 mio voor VL

Grafiek 1 – Evolutie van de loonkosten en andere productiekosten tussen 2010 en 2017





Grafiek 2 – Uitgaven per inwoner voor gemeenschappen en gewesten



## 2.4 Lokale financiën

De Vlaamse overheid volgt de financiën van de lokale en provinciale besturen op. De lokale besturen hebben een eigen financiële verantwoordelijkheid, maar deze verantwoordelijkheid is niet onbegrensd. De publieke schuld en begrotingstekorten die België aan Europa moet rapporteren zijn immers de optelsom van alle schulden en tekorten van de overheden in België. Europa houdt de lidstaten verantwoordelijk voor de totale publieke financiën. Hoe de lidstaten hun interne huishouden regelen, is geen zorg voor Europa. Daarom zijn de publieke financiën van de lokale besturen een gedeelde verantwoordelijkheid en zet de Vlaamse overheid via haar toezichtrol in op de financiële gezondheid van de lokale besturen. In deze fiche bekijken we de financiën van de belangrijkste groep lokale besturen, de gemeentebesturen. Deze foto is niet volledig. Ook provincies, politiezones, hulpverleningszones en verschillende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden maken deel uit van de lokale publieke sector. Een belangrijke indicator is de financiële schuld per inwoner.

Grafiek 1 geeft een overzicht van het boekjaar 2014 tot en met het boekjaar 2017 voor de schulden per inwoner van het lokale bestuur. We gebruiken hier de data van de hele lokale perimeter: inclusief bijvoorbeeld de OCMW's en de Autonome Gemeentebedrijven. De plot geeft voor elk jaar de verdeling van de 308 gemeenten. De grafiek is uitgesplitst voor clusters gemeenten met gelijkaardige kenmerken zoals die in de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) zijn gedefinieerd.

De gemiddelde schuld van de gemeenten over alle jaren is 1117 euro per inwoner. De horizontale referentielijn geeft dit aan. Grafiek 1 toont enkele patronen. De schulden per inwoner zijn in de steden hoger dan in de rest van Vlaanderen. Dit komt sterk naar voor in de centrumsteden, maar ook in de middelgrote centrumsteden en de kleinstedelijke kernen. Ook de grootsteden Antwerpen en Gent zitten boven het gemiddelde met respectievelijk 1628 euro per inwoner (-13% sinds 2014) en 1956 euro per inwoner (-10% sinds 2014). In tegenstelling tot de steden, is de schuld het laagst in de grootstedelijke rand, de regionaalstedelijke rand en het gebied rond Brussel.

De doorgaans hogere schuldpositie van stedelijke kernen en de lagere schuldpositie van de rand zijn deels het gevolg van de regionale infrastructuur die in deze

gemeenten wordt uitgebouwd. Ook de investeringsvolumes liggen immers hoger in de steden. De financiële verschillen tussen stad en rand zijn een argument voor de herverdeling van Vlaamse middelen van de rijke rand naar stad via onder meer het gemeentefonds.

De categorie 'overgangsgebied' zijn de kustgemeenten, maar ook kleinere gemeenten tussen stedelijke regio en platteland. Deze groep heeft gemiddeld genomen minder schulden. In deze categorie valt de grote spreiding op, met enkele uitschieters met hoge schulden. Een Vlaams beleid in deze gemeenten zal dus meer maatwerk vergen. Tot slot tonen de cijfers dat ook de plattelandsgemeenten een gemiddelde schuld per inwoner torsen, met een groot aandeel onder het algemeen Vlaams gemiddelde. Deze indicator suggereert alvast dat de kleinere schaal van plattelandsgemeenten niet hoeft te leiden tot een hogere schuldpositie. De schuldpositie wordt immers vooral bepaald door investeringen en in plattelandsgemeenten is de investeringsbehoefte doorgaans lager dan in steden.

Grafiek 2 geeft een lange termijn trend weer van de schulden van het gemeentebestuur. De trend is duidelijk dalend, met een lichte verhoging tussen 2009 en 2014. Dit heeft allicht te maken met de financiële crisis. Pas vanaf 2014 kunnen we de schulden van alle besturen in de lokale perimeter tonen. Ongeveer 30% van de lokale schulden zit bij verzelfstandigde entiteiten zoals OCMW's of AGB's en vallen dus buiten het direct beheer van het gemeentebestuur. Dit aanzienlijke percentage toont het belang van een goede consolidatie van de lokale financiën.

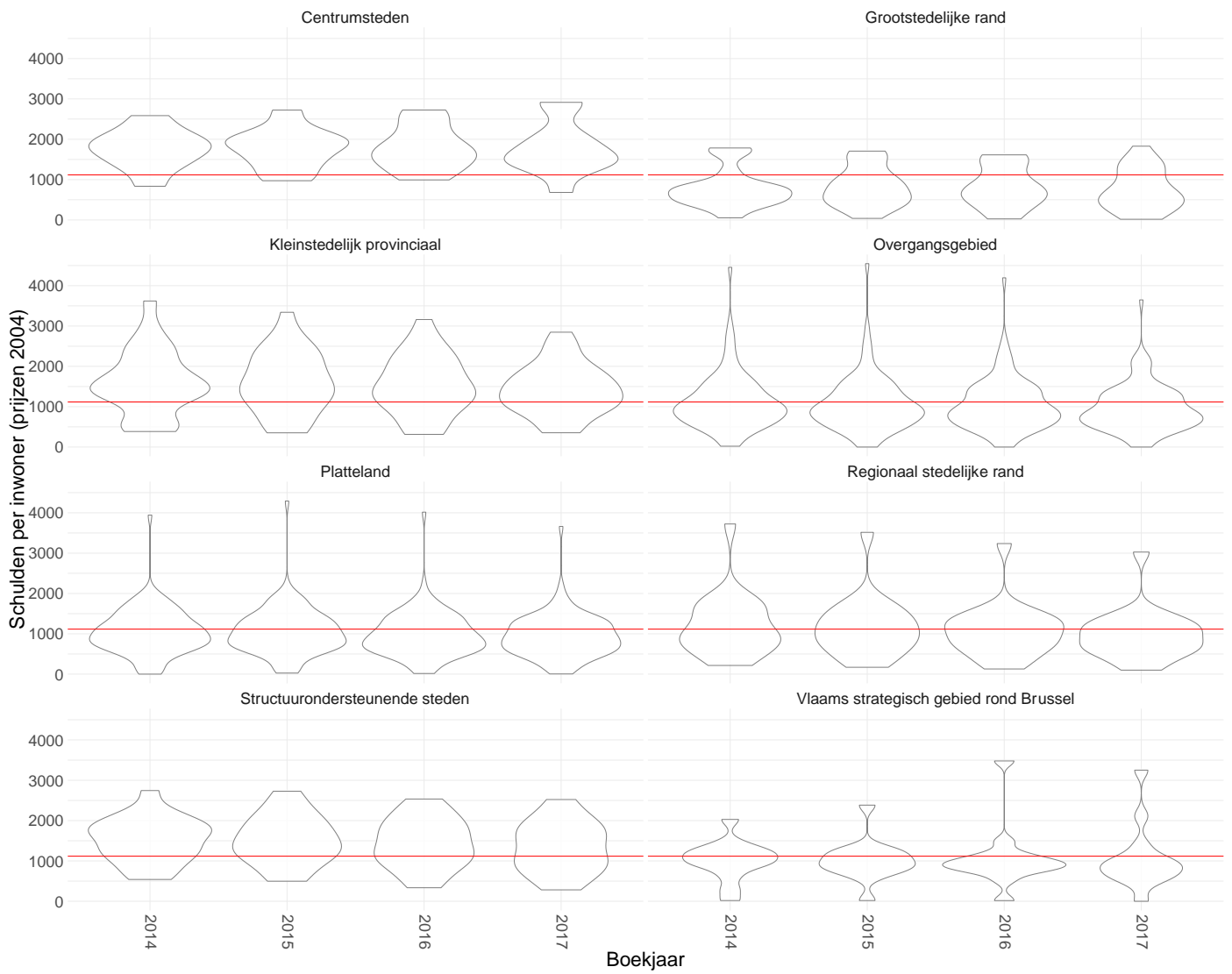
### Methodologie en definitie

De cijfers komen uit [de financiële analysetool van het Agentschap Binnenlands Bestuur](#). Deze webapplicatie laat toe om alle cijfers uit de begrotingen van de lokale besturen te raadplegen. De *financiële schuld* is de optelsom van P.I.A.1.b Financiële schulden op lange termijn, P.I.A.4 Schulden op lange termijn die binnen het jaar vervallen, en P.I.B.1.b Financiële schulden op korte termijn.

### Verdere informatie

- [Vlaamse profielschets 2017](#) (Agentschap Binnenlands Bestuur)

Grafiek 1 – Schulden per inwoner van 2014 t.e.m. 2017



Grafiek 2 – Financiële schulden per inwoner (prijzen 2004)



## 2.5 Schuld en saldo

De regio's in België voeren een eigen financieel beleid. Ze zijn dus autonoom verantwoordelijk voor de financiële gezondheid van hun regio. Twee indicatoren komen hierbij in beeld. Ten eerste is er het overschot of tekort op de begroting. Deze indicator zegt iets over het financieel beleid in een bepaald jaar. Ten tweede is er de publieke schuld van een regio. Deze indicator geeft weer hoe een overheid op de lange termijn presteert. Schuld en tekort zijn ook de twee indicatoren die de Europese Unie gebruikt om de financiële gezondheid van landen te beoordelen, weliswaar in verhouding tot het bruto binnenlands product.

Het begrotingsresultaat van de Vlaamse overheid is doorgaans positief (Grafiek 1). In de tweede helft van de jaren negentig was het resultaat zeer positief, met een overschot dat in 2002 bijna 2 miljard euro benaderde. Na een scherpe daling in 2002, nam het overschot opnieuw toe tot meer dan 1 miljard in 2008. Sinds 2008 is de situatie minder rooskleurig. De eerste duik in het rood in 2009 en 2010 kunnen toegeschreven worden aan de bankencrisis en de redding van KBC, waar vooral de Vlaamse overheid een belangrijke hand in had. Het negatief saldo van 3 miljard euro in 2015 is het gevolg van de beslissing van Europa dat enkele belangrijke Publiek Private Samenwerkingen zoals de scholenbouw in de begroting moeten worden opgenomen. Met uitzondering van deze twee dalen, is het resultaat van de Vlaamse overheid beter dan dat van de andere regio's en de interregionale eenheden zoals Viapass (de kilometerheffing) en Vitrufin (de holding boven Ethias).

Een aansluitende reeks tekorten kan leiden tot een hoge schuldgraad. Grafiek 2 geeft de schuld per inwoner weer voor de drie gewesten. Om de cijfers van de Vlaamse overheid (met zowel gemeenschap- als gewestbevoegdheden) te vergelijken met die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en Franstalig België, hebben we de schulden van de Franse en Duitse Gemeenschap samengevoegd bij het Waals gewest. De schulden van de gemeenschapscommissies in Brussel zijn verwaarloosbaar en daarom niet meegenomen.

De toewijzing van gemeenschapsschulden aan gewesten kan een kleine vertekening geven. Niettemin zijn de grote patronen wel duidelijk. De schuldpositie van de Vlaamse overheid is stabiel en de laagste van de regio's. De bankenredding heeft de schuldgraad van Vlaanderen geen goed gedaan. Per inwoner is de schuld per inwoner toegenomen van 1300 naar 2300 euro. Dit is veel, maar de

interessen van het geredde KBC hebben in de jaren die volgden, positief bijgedragen tot het vorderingensaldo. Een tweede opvallende trend is de schuldopbouw in Franstalig België (en vooral het Waals gewest). Met 8000 euro per inwoner is de schuld bijna drie keer zo hoog als in Vlaanderen. Ter referentie is het nuttig om ook de federale schuld te bekijken. In 2017 staat de federale schuld op 36.181 euro per inwoner.

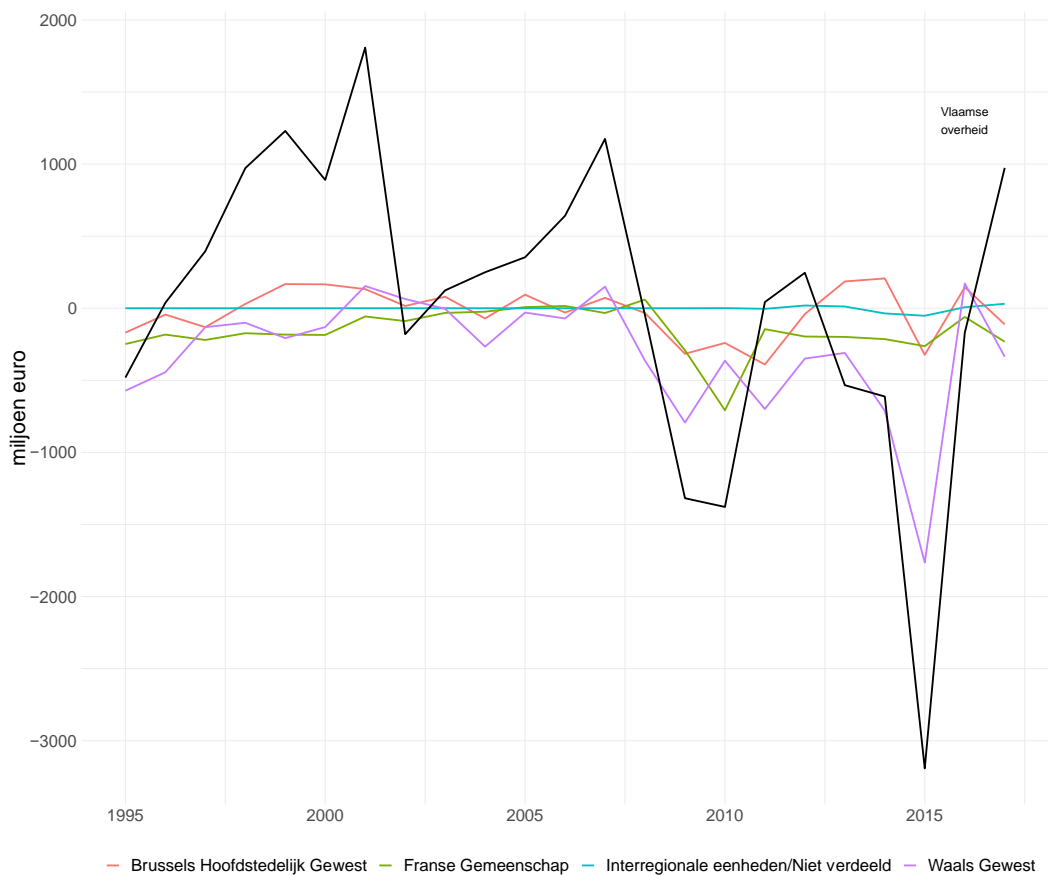
### Definities

Het *vorderingensaldo* geeft de netto bijdrage van een regio aan het totale Belgische overheidstekort weer. Dit totale overheidstekort moet de federale overheid rapporteren aan de Europese Unie. Het vorderingensaldo volgt de Europese boekhoudregels en is daarom gestandaardiseerd voor de verschillende regio's. Ook de *cijfers over de schuld* geven weer wat een regio bijdraagt aan de Belgische schuld. Om een vergelijking te maken tussen regio's, hebben we deze cijfers berekend per inwoner. Cijfers over schuld en vorderingensaldo komen uit de databank van de Nationale Bank van België. Cijfers over bevolkingsaantallen zijn afkomstig van StatBel.

### Verdere informatie

- [Commentaar en opmerkingen bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2018](#) (Rekenhof)

Grafiek 1 – Tekort (vorderingensaldo) van regionale overheden



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

Grafiek 2 – Schuld per inwoner van de regionale overheden in België



## 2.6 Lokale investeringen

Overheidsinvesteringen in collectieve infrastructuur hebben een belangrijke impact op de economische en maatschappelijke ontwikkeling. De lokale besturen nemen in België ongeveer een derde van de publieke investeringen voor hun rekening. In Vlaanderen zijn wegen (23%) veruit de belangrijkste investeringspost van de lokale besturen, gevolgd door sport (6%) en riolering en opvang van het regenwater (5%).

Grafiek 1 geeft een overzicht van de investeringen van de Vlaamse lokale besturen – inclusief verzelfstandigde eenheden zoals Autonome Gemeente Bedrijven (AGB's) en OCMW's. De investeringsvolumes zijn uitgesplitst clusters van gemeenten met vergelijkbare ruimtelijke kenmerken (VRIND – clusters). Investeringsvolumes liggen hoger in de centrumsteden. Ook Antwerpen (425 euro/inwoner in 2017) en Gent (362 euro per inwoner in 2017) investeren duidelijk meer dan het gemiddelde. Dit kan meteen een verklaring zijn voor de hogere schuldgraad per inwoner in deze steden.

De investeringen in de kleinstedelijke kernen en (in mindere mate) de middelgrote centrumsteden zijn lager dan gemiddeld. De gemiddelde schulden (zie fiche financiële schulden) is in deze groepen echter eerder hoog te noemen.

In de randgemeenten rond de steden en rond Brussel, in het overgangsgebied tussen stad en platteland (inclusief kustgemeenten) en in de plattelandsgemeenten ligt het investeringsvolume lager. De financiële schulden zijn er lager en daarom is er in theorie meer investeringsmarge. Deze marge wordt niet gebruikt, allicht omdat de investeringsbehoefte er doorgaans lager ligt.

Grafiek 2 geeft de trend aan van de investeringen van het gemeentebestuur. De lange termijntrend geeft enkel de investeringen van de gemeente en niet van de verzelfstandigde entiteiten. Pas vanaf 2014, met de introductie van de Beleids- en Beheerscyclus, kunnen we data tonen van de gehele gemeentelijke perimeter (inclusief bijvoorbeeld AGB en OCMW).

De figuur toont ten eerste een patroon dat de electorale cyclus volgt. Verkiezingsjaren (2006, 2012, allicht ook 2018) zijn topjaren wat lokale investeringen betreft. Een eerste verklaring zou kunnen zijn dat lokale politici tegen de verkiezingen willen uitpakken met nieuwe realisaties. Een

tweede verklaring is dat investeringen nu eenmaal tijd vergen en dat investeringsuitgaven daarom pas in de tweede helft van de legislatuur op gang kunnen komen.

De investeringsvolumes lagen in de laatste legislatuur lager dan in de vorige legislatuur. De piek in 2012 was lager dan in 2006 en het dal in 2014 was dieper dan het dal in 2008. De vraag of de daling problematisch is, valt moeilijk te beantwoorden op basis van algemene statistieken. Wanneer een lager investeringsvolume leidt tot een gebrekkige infrastructuur of een gebrek aan vernieuwende projecten, is er zeker een probleem. Het kan echter ook verstandig zijn om te desinvesteren wanneer activa niet langer meerwaarde bieden. Denk bijvoorbeeld aan kleine cultuurcentra of administratieve centra in deelgemeenten die vervangen worden door een centrale infrastructuur waarbij er schaalvoordelen gerealiseerd worden. Met het oog op een betonstop zou het ook verdedigbaar zijn om straten en pleinen te ontharden en te vervangen door groen. Investeringsvolumes zijn niet van nature positief te noemen. Ook op lokaal niveau moeten investeringen per project op hun merites beoordeeld worden.

Tot slot valt het verschil op tussen de investeringen van alleen de gemeente en de gehele gemeenteperimeter. 15% van de lokale investeringen vinden plaats in verzelfstandigde lokale entiteiten zoals AGB's.

### Methodologie

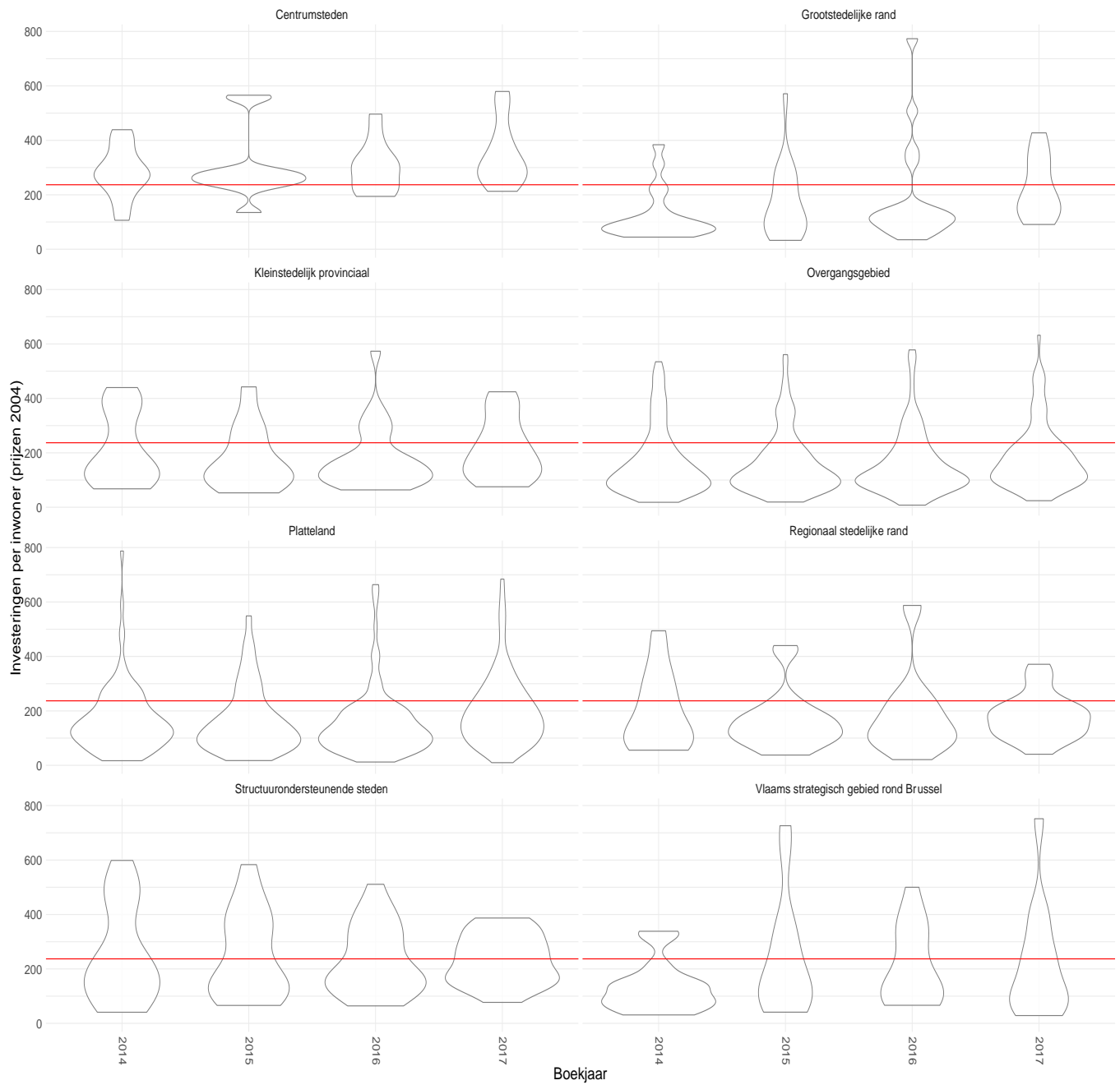
De cijfers komen uit [de financiële analysetool van het Agentschap Binnenlands Bestuur](#). Deze webapplicatie laat toe om alle cijfers uit de begrotingen en rekeningen van de lokale besturen te raadplegen. Voor de investeringen hebben we de investeringen in materiële activa opgenomen (I.1.II). De samenstelling van de materiële activa in deze sectoren bestaat uit wegen, gebouwen en gronden, en niet-bebouwde gronden. Outliers met investeringen per inwoner boven de 800 euro zijn weggelaten.

### Verdere informatie

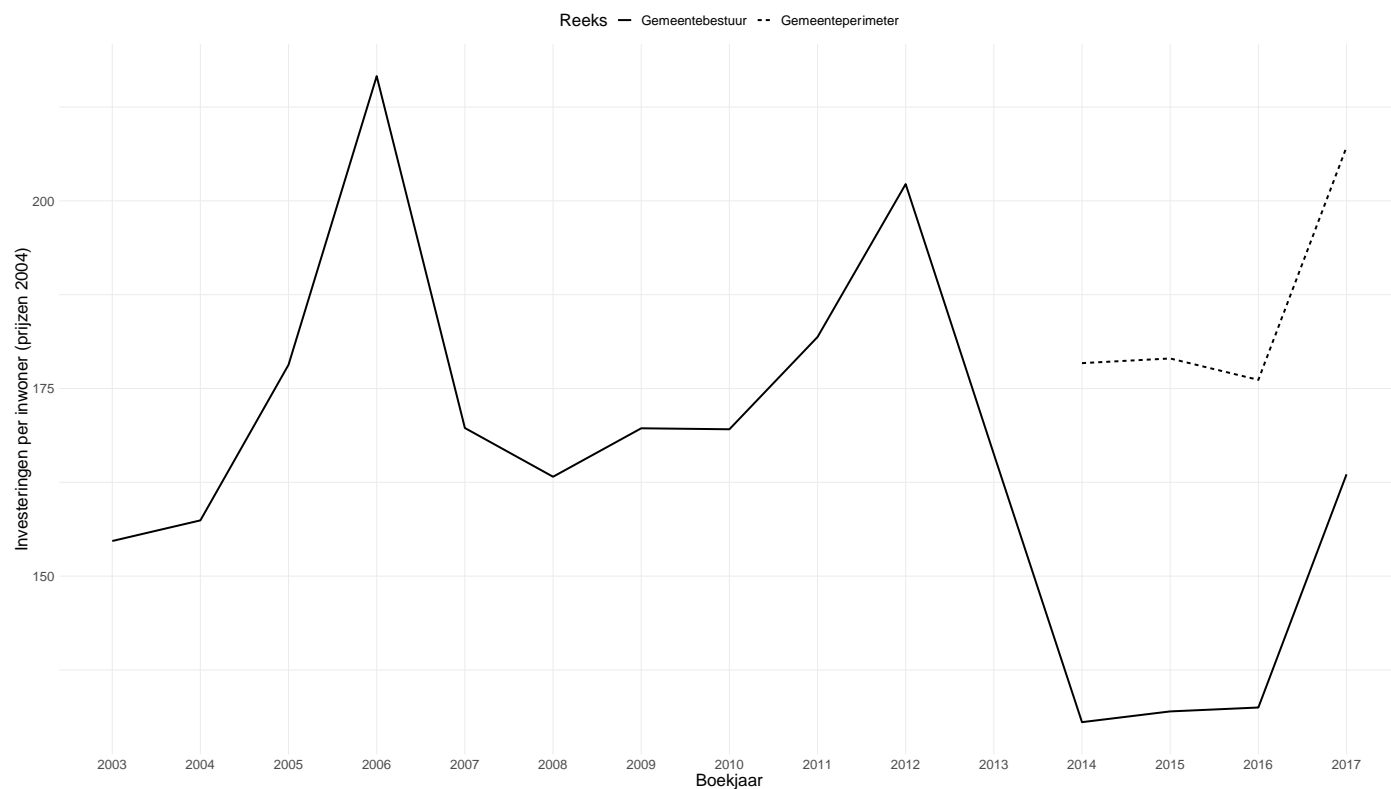
- [Studie lokale financiën](#) (Belfius)
- Goeminne, S., & Smolders, C. (2013). [Politics and Public Infrastructure Investments in Local Governments: Empirical Evidence from Flemish Municipalities \(1996–2009\)](#). *Local Government Studies*, 40(2), 182-202.



Grafiek 1 – Investeringsvolumes van de Vlaamse gemeenten 2014 - 2107



Grafiek 2 – Lange termijntrend van de investeringen



### **3 PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE**

3.1 Tewerkstelling.....28

3.2 Demografisch profiel.....33

3.3 Verloning.....42

3.4 Pensioenproblematiek: algemeen .....45

3.5 Pensioenproblematiek: financiering.....52

3.6 Aanvullende pensioenen voor de overheidscontractanten.....59



## 3.1 Tewerkstelling

### Aandeel publieke sector in actieve beroepsbevolking

In de publieke sector werkt een substantieel gedeelte van de actieve beroepsbevolking. Uit de meest recente cijfers weergegeven in Tabel 1 volgt dat van de totaliteit van 4.898.296 beroepsactieven 21,69% of 1.062.336 personen aan de slag zijn bij een werkgever uit de publieke sector. Houdt men enkel rekening met de zelfstandigen in hoofdberoep (zelfstandigen in bijberoep hebben in principe een andere hoofdactiviteit), dan bedraagt het percentage overheidspersoneel zelfs 23,37%.

Tot de werkgevers in de publieke sector zoals vervat in de cijfers van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ), behoren niet alleen de overheidsdiensten (administraties), maar ook de instellingen die afhangen van respectievelijk de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, naast de provinciale en plaatselijke overheden, alsook de sector onderwijs en de overheidsbedrijven.

275.821 koppen of 25,96% van de totaliteit van het overheidspersoneel is in dienst bij een Vlaamse overheidsdienst of -(onderwijs)instelling. Enkel de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten stellen in totaliteit nog meer personeelsleden tewerk dan de Vlaamse overheid (Tabel 2, 3 en 4).

### Ambtenaren *versus* contractanten

Hoewel de meeste overheidswerkgevers *de jure* nog steeds uitgaan van een principieel statutair dienstverband, kan men er niet omheen dat die regel in toenemende mate in vraag wordt gesteld. Ook uit de cijfers blijkt duidelijk dat de contractuele tewerkstelling niet langer te kwalificeren is als een randfenomeen.

De federale overheid wordt nog overwegend bevolkt door definitief benoemde personeelsleden: 74,96% tegenover 25,04% contractanten (Tabel 2). Dit valt voor een gedeelte te verklaren door het aandeel van de bijzondere korpsen (leger en politie) waar nauwelijks sprake is van contractuele tewerkstelling.

Het beeld wijzigt wanneer men de cijfers analyseert voor de personeelsleden werkzaam bij de gemeenschappen en de gewesten. Voor alle gemeenschaps- en gewestoverheden samen stelt men vast dat nog slechts 56,67% als ambtenaar is aangesteld. De overige 43,33% personeelsleden zijn tewerkgesteld via een arbeidsovereenkomst (Tabel 3).

Uit de kengetallen voor de Vlaamse overheid blijkt dat in de schoot van de Vlaamse overheidsdiensten en -

instellingen de ambtenaren en contractanten elkaar in evenwicht houden: 49,93% statutaire personeelsleden tegenover 50,07% contractanten. In de sector onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap ligt het aandeel ambtenaren nog steeds aanzienlijk hoger dan het aantal contractanten (61,36% tegenover 38,64%). Omdat de sector onderwijs heel wat meer personeel tewerkstelt dan de eigenlijke diensten en instellingen, hield de globale verhouding voor de Vlaamse personeelsleden over in het voordeel van de definitief benoemde personeelsleden: 59,21% tegenover 40,79% contractuele personeelsleden.

De provinciale en plaatselijke overheden vormen een laatste groep publiekrechtelijke werkgevers. Bij die besturen is de verhouding ambtenaren *versus* contractanten volledig omgekeerd: de ambtenaren vormen er nu al geruime tijd een minderheid: 35,15% ambtenaren tegenover 64,85% contractanten. De cijfers voor de lokale overheidsdiensten gelegen in het Vlaams Gewest, wijken nauwelijks af van het landelijke gemiddelde: met 36,90% ambtenaren en 63,10% contractanten volgen de Vlaamse lokale overheden de landelijke trend (Tabel 4).

### Methodologie

De gebruikte cijfers zijn afkomstig van de data die worden gegenereerd door de bevoegde socialezekerheidsinstellingen op basis van de verplichte (kwartaal)aangiftes in de sociale zekerheid. Deze data zijn een zeer betrouwbare indicator voor de meting van de actieve beroepsbevolking naar sector, overheidstype en statuut.

De kwartaalcijfers zijn vrij raadpleegbaar op de website van de [RSZ](#) (private sector en overheid) en de [RSVZ](#) (Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen) (zelfstandigen).

### Verdere informatie

- De Wilde, I. *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Reeks administratieve rechtsbibliotheek, bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.
- De Wilde, I., Janvier, R., & De Becker, A. "Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst", *CDPK* 2017/3, 366-390.

3. PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE

- De Wilde, I., & Janvier, R. [\*Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?\*](#)  
Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 45 p.

3. PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE

Tabel 1 – Actieve beroepsbevolking in koppen (op 31 december 2017)

ACTIEVE BEROEPSBEVOLKING	AANTALLEN
ZELFSTANDIGEN	1.022.895
Hoofdberoep	<b>670.091</b>
<i>Bijberoep</i>	<i>250.263</i>
<i>Actief na pensioen</i>	<i>102.541</i>
WERKNEMERS	<b>2.813.065</b>
OVERHEIDSPERSONEEL	<b>1.062.336</b>

Bron: [Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen](#) en [Rijksdienst voor Sociale Zekerheid](#)

Tabel 2 – Ambtenaren *versus* contractanten – Federale overheid (2017)

FEDERALE OVERHEID	AMBTENAREN	CONTRACTANTEN	TOTAAL
Leger en politie	42.676 (95,78%)	1.882 (4,22%)	44.558
Overheidsdiensten en -instellingen	65.373 (75,84%)	20.829 (24,16%)	86.202
Overheidsbedrijven	44.699 (61,21%)	28.323 (38,79%)	73.022
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>152.748 (74,96%)</b>	<b>51.034 (25,04%)</b>	<b>203.782</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

Tabel 3 – Ambtenaren *versus* contractanten – Gemeenschaps- en gewestoverheden (2017)

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTOVERHEDEN	AMBTENAREN	CONTRACTANTEN	TOTAAL
<b>Vlaamse overheid</b>	<b>163.321 (59,21%)</b>	<b>112.500 (40,79%)</b>	<b>275.821</b>
Overheidsdiensten en -instellingen	25.907 (49,93%)	25.983 (50,07%)	51.890
<i>Onderwijs</i>	<i>137.414 (61,36%)</i>	<i>86.517 (38,64%)</i>	<i>223.931</i>
<b>Waals Gewest</b>	<b>8.543 (32,04%)</b>	<b>18.117 (67,96%)</b>	<b>26.660</b>
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>	<b>5.319 (25,44%)</b>	<b>15.585 (74,56%)</b>	<b>20.904</b>
<b>Franse Gemeenschap</b>	<b>95.443 (60,67%)</b>	<b>61.871 (39,33%)</b>	<b>157.314</b>
Overheidsdiensten en -instellingen	6.225 (36,54%)	10.811 (63,46%)	17.036
<i>Onderwijs</i>	<i>89.218 (63,60%)</i>	<i>51.060 (36,40%)</i>	<i>140.278</i>
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>	<b>1.441 (49,59%)</b>	<b>1.465 (50,41%)</b>	<b>2.906</b>
Overheidsdiensten en -instellingen	316 (42,65%)	425 (57,35%)	741
<i>Onderwijs</i>	<i>1.125 (51,96%)</i>	<i>1040 (48,04%)</i>	<i>2.165</i>
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>274.067 (56,67%)</b>	<b>209.538 (43,33%)</b>	<b>483.605</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

Tabel 4 – Ambtenaren *versus* contractanten – Provinciale en plaatselijke overheden (2017)

PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEDEN	In koppen	In procenten
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>	<b>53.365</b>	<b>100,00%</b>
Ambtenaren	20.613	38,63%
Gesubsidieerde contractuelen	3.085	5,78%
Andere overheidscontractanten	29.667	55,59%
<b>Vlaams Gewest</b>	<b>174.316</b>	<b>100,00%</b>
Ambtenaren	64.324	36,90%
Gesubsidieerde contractuelen	0	0,00%
Andere overheidscontractanten	109.992	63,10%
<b>Waals Gewest</b>	<b>132.111</b>	<b>100,00%</b>
Ambtenaren	41.540	31,44%
Gesubsidieerde contractuelen	32.517	24,61%
Andere overheidscontractanten	58.054	43,95%
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>359.792</b>	<b>100,00%</b>
Ambtenaren	126.477	35,15%
Gesubsidieerde contractuelen	35.602	9,90%
Andere overheidscontractanten	197.713	54,95%

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017, zoals verder verfijnd door AD Financiële en statistische diensten van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid.



## 3.2 Demografisch profiel

### Profielkenmerk beroepsbevolking – geslacht

Ten eerste geven Tabel 1, 2 en 3 een overzicht van de verdeling volgens geslacht van de beroepsbevolking op het niveau van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten en de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Dit vormt een van de kengetallen in het licht van het diversiteitsthema (zie fiche 6.3 - Diversiteit).

Het valt op dat de personeelsbevolking op federaal niveau (Tabel 1) in hoofdzaak mannelijk is: 65,04% mannen en 34,96% vrouwen. De verklaring daarvoor is wellicht dat het leger, de politie, net als de Belgische Spoorwegen (als overheidsbedrijf) een overwegend mannelijk personeelsbestand hebben. Indien de focus beperkt blijft tot de federale overheidsbesturen en -instellingen, is de verdeling veel evenwichtiger: 46,85% mannen en 53,15% vrouwen.

Bij een analyse van de cijfers voor de Vlaamse overheid (Tabel 2) is het belangrijk een onderscheid te maken tussen de Vlaamse overheidsbesturen en -instellingen enerzijds en de sector onderwijs anderzijds. Voor de overheidsbesturen en -instellingen houden de beide geslachten elkaar in evenwicht: 49,80% mannen en 50,20% vrouwen. In het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap zijn daarentegen substantieel meer vrouwen aan de slag met 71,62% tegenover slechts 28,38% mannen. Dat is niet anders wat betreft het onderwijs van de Franse en de Duitstalige gemeenschap.

Ook bij de provinciale en plaatselijke overheden zijn de vrouwelijke personeelsleden in de meerderheid met een aandeel van 61,10% tegenover 38,90% mannen (zie ook [www.statistiekvlaanderen.be/personeel-lokale-besturen](http://www.statistiekvlaanderen.be/personeel-lokale-besturen)). Een mogelijke verklaring is dat (vooral) de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, heel wat zorgactiviteiten opzetten die overwegend door vrouwen worden uitgevoerd (Tabel 3).

### Profielkenmerk beroepsbevolking – leeftijd

Een tweede profielkenmerk heeft betrekking op de spreiding van de beroepsbevolking op basis van leeftijd. Dit vormt een van de elementen die belangrijk zijn met het oog op een goede personeelsplanning.

Deze oefening toont voor de federale overheid aan dat een duidelijke meerderheid zich situeert in de leeftijdsklasse 45+: 54,53% van alle personeelsleden is 45 jaar of ouder tegenover slechts 21,65% min 35-jarigen (Tabel 4).

Voor de Vlaamse overheid is het beeld enigszins verschillend. Een meerderheid van de personeelsleden bevindt zich in de leeftijdsklasse van 25 tot en met 44 jaar (53,78%). Voorts is aantal 55-plussers relatief beperkt, meer bepaald 16,72%. Dit is mogelijk toe te schrijven aan de (ver)vroeg(d)e uitstroom in de sector onderwijs (Tabel 5 – zie ook fiche 3.4 – Pensioenproblematiek: algemeen).

Bij de provinciale en plaatselijke overheden (Tabel 6) weegt, net zoals bij de federale overheid, de vergrijzing zwaarder door dan de vergroening. 50,64% van het personeelsbestand behoort tot de leeftijdsklasse > 45, een trend die zelfs nog meer uitgesproken is voor de provincies.

### Kruising met tewerkstellingswijze

Een derde interessante oefening is de combinatie van de profielkenmerken geslacht en leeftijd met de tewerkstellingswijze (ambtenaar-contractant). Een dergelijke kruising is echter enkel mogelijk wat betreft het geslacht (zie Tabel 7, 8 en 9). Deze tabellen tonen een duidelijk overwicht van vrouwen binnen de groep van de contractanten, daar waar de ambtenarenpopulatie hoofdzakelijk uit mannen bestaat. Gegeven de (grote) verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen deze beide personeelscategorieën, rijst de vraag of er geen sprake is van indirecte discriminatie op basis van het geslacht. Grafiek 2 (zoals opgenomen in de fiche 3.4 – Pensioenproblematiek: algemeen) laat bovendien zien dat het contractueel overheidspersoneel merklijk jonger is dan de ambtenarengroep. Bijgevolg kan bijkomend de vraag worden opgeworpen of de overheid hierdoor ook niet het verbod van discriminatie op grond van leeftijd met de voeten treedt.

### Methodologie

De tabellen zijn gebaseerd op informatie die de overheidswerkgevers moeten aanreiken in het raam van de verplichte (kwartaal)aangifte in de sociale zekerheid. Deze data zijn een zeer betrouwbare indicator voor de meting van de actieve beroepsbevolking naar overheidstype, geslacht, leeftijd en tewerkstellingswijze. De kwartaalcijfers zijn vrij raadpleegbaar op [de website van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid](http://de.website.van.de.Rijksdienst.voor.Sociale.Zekerheid) (RSZ).

### Verdere informatie

- Janvier, R., Henderickx, E., Segers, J., & Valkeneers, R. "Meer discriminatie door meer diversiteit: een paradox voor het Belgisch publiek management?". *Burger, bestuur & beleid* 2011/1, 3-20.

### 3. PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE

- Janvier, R., De Wilde, I., & Aerts, S. "Leçon 2 – Uniformité, équité et gestion des ressources humaines" in R. Janvier (éd.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Bruxelles, la Chartre, 2015, 31-116.

Tabel 1 – Profielkenmerken beroepspopulatie – Geslacht – Federale overheid (2017)

FEDERALE OVERHEID	MANNEN	VROUWEN	TOTAAL
Leger en politie	37.188 (83,46%)	7.370 (16,54%)	44.558
Overheidsbesturen en -instellingen	40.388 (46,85%)	45.814 (53,15%)	86.202
Overheidsbedrijven	54.954 (75,26%)	18.068 (24,74%)	73.022
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>132.530 (65,04%)</b>	<b>71.252 (34,96%)</b>	<b>203.782</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

Tabel 2 – Profielkenmerken beroepspopulatie – Geslacht – Gemeenschaps- en gewestoverheden (2017)

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTOVERHEDEN	MANNEN	VROUWEN	TOTAAL
<b>Vlaamse overheid</b>	<b>89.393 (31,41%)</b>	<b>186.428 (67,59%)</b>	<b>275.821</b>
Overheidsbesturen en -instellingen	25.839 (49,80%)	26.051 (50,20%)	51.890
<i>Onderwijs</i>	<i>63.554 (28,38%)</i>	<i>160.377 (71,62%)</i>	<i>223.931</i>
<b>Waals Gewest</b>	<b>15.033 (56,39%)</b>	<b>11.627 (43,61%)</b>	<b>26.660</b>
<b>Brussels Hoofdstedelijk Gewest</b>	<b>15.133 (72,39%)</b>	<b>5.771 (27,61%)</b>	<b>20.904</b>
<b>Franse Gemeenschap</b>	<b>48.266 (30,68%)</b>	<b>109.048 (69,32%)</b>	<b>157.314</b>
Overheidsbesturen en -instellingen	6.255 (36,72%)	10.781 (63,28%)	17.036
<i>Onderwijs</i>	<i>42.011 (29,74%)</i>	<i>98.267 (69,56%)</i>	<i>141.278</i>
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>	<b>734 (25,26%)</b>	<b>2.172 (74,74%)</b>	<b>2.906</b>
Overheidsbesturen en -instellingen	245 (33,06%)	496 (66,94%)	741
<i>Onderwijs</i>	<i>489 (22,59%)</i>	<i>1.676 (77,41%)</i>	<i>2.165</i>
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>168.559 (34,85%)</b>	<b>315.046 (65,15%)</b>	<b>483.605</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

Tabel 3 – Profielkenmerken beroepspopulatie – Geslacht – Provinciale en plaatselijke overheden (2017)

PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEDEN	MANNEN	VROUWEN	TOTAAL
Provinciale overheden	6.674 (39,15%)	10.373 (60,85%)	17.047
Plaatselijke overheden	130.897 (38,89%)	205.676 (61,11%)	336.573
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>137.571 (38,90%)</b>	<b>216.049 (61,10%)</b>	<b>353.620</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

Tabel 4 – Profielkenmerken beroepsbevolking – Leeftijd – Federale overheid (2017)

FEDERALE OVERHEID	Leeftijdsverdeling					TOTAAL
	< 25	≥ 25 - < 35	≥ 35 - < 45	≥ 45 - < 55	≥ 55	
Leger en politie	3.847 (8,63%)	8.785 (19,72%)	9.696 (21,76%)	17.034 (38,23%)	5.196 (11,66%)	44.558
Overheidsbesturen en -instellingen	1.276 (1,48%)	13.823 (16,04%)	20.479 (23,76%)	26.449 (30,68%)	24.175 (28,04%)	86.202
Overheidsbedrijven	2.593 (3,55%)	13.788 (18,88%)	18.371 (25,16%)	19.816 (27,14%)	18.454 (25,27%)	73.022
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>7.716 (3,79%)</b>	<b>36.396 (17,86%)</b>	<b>48.546 (23,82%)</b>	<b>63.299 (31,06%)</b>	<b>47.825 (23,47%)</b>	<b>203.782</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 28, tabel 1 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar leeftijd op 31 december 2017.

Tabel 5 – Profielkenmerken beroepspopulatie – Leeftijd – Gemeenschaps- en gewestoverheden (2017)

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTOVERHEDEN	Leeftijdsverdeling					TOTAAL
	< 25	≥ 25 - < 35	≥ 35 - < 45	≥ 45 - < 55	≥ 55	
Vlaamse overheid	11.881 (4,31 %)	71.962 (26,09%)	76.384 (27,69%)	69.474 (25,19%)	46.120 (16,72%)	275.821
Overheidsbesturen en -instellingen	1.406 (2,71%)	11.518 (22,20%)	14.434 (27,82%)	14.319 (27,60%)	10.213 (19,68%)	51.890
<i>Onderwijs</i>	<i>10.475 (4,68%)</i>	<i>60.444 (27,00%)</i>	<i>61.950 (27,66%)</i>	<i>55.155 (24,63%)</i>	<i>35.907 (16,03%)</i>	<i>223.931</i>
Waals Gewest	271 (1,02%)	3.976 (14,91%)	7.037 (26,40%)	9.478 (35,55%)	5.898 (22,12%)	26.660
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	932 (4,46%)	5.071 (24,26%)	6.189 (29,61%)	5.469 (26,16%)	3.243 (15,51%)	20.904
Franse Gemeenschap	5.508 (3,50%)	40.482 (25,73%)	42.865 (27,25%)	41.806 (26,57%)	26.653 (16,94%)	157.314
Overheidsbesturen en -instellingen	645 (3,79%)	4.701 (27,59%)	4.576 (26,86%)	4.127 (24,23%)	2.987 (17,53%)	17.036
<i>Onderwijs</i>	<i>4.863 (3,47%)</i>	<i>35.781 (25,51%)</i>	<i>38.289 (27,30%)</i>	<i>37.679 (26,86%)</i>	<i>23.666 (16,87%)</i>	<i>140.278</i>
Duitstalige Gemeenschap	173 (5,95%)	624 (21,47%)	683 (23,50%)	828 (28,49%)	598 (20,58%)	2.906
Overheidsbesturen en -instellingen	32 (4,32%)	146 (19,70%)	171 (23,08%)	246 (33,20%)	146 (19,70%)	741
<i>Onderwijs</i>	<i>141 (6,51%)</i>	<i>478 (22,08%)</i>	<i>512 (23,65%)</i>	<i>582 (26,88%)</i>	<i>452 (20,88%)</i>	<i>2.165</i>
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>18.765 (3,88%)</b>	<b>122.115 (25,25%)</b>	<b>133.158 (27,53%)</b>	<b>127.055 (26,27%)</b>	<b>82.512 (17,06%)</b>	<b>483.605</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 28, tabel 1 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar leeftijd op 31 december 2017.

Tabel 6 – Profielkenmerken beroepsbevolking – Leeftijd – Provinciale en plaatselijke overheden (2017)

PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEDEN	Leeftijdsverdeling					TOTAAL
	< 25	≥ 25 - < 35	≥ 35 - < 45	≥ 45 - < 55	≥ 55	
Provinciale overheden	312 (1,83%)	2.766 (16,23%)	4.458 (26,15%)	5.294 (31,06%)	4.217 (24,74%)	17.047
Plaatselijke overheden	13.505 (4,01%)	68.418 (20,33%)	85.084 (25,28%)	98.197 (29,18%)	71.369 (21,20%)	336.573
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>13.817 (3,60%)</b>	<b>71.184 (20,13%)</b>	<b>89.542 (25,32%)</b>	<b>103.491 (29,27%)</b>	<b>75.586 (21,37%)</b>	<b>353.620</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 28, tabel 1 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar leeftijd op 31 december 2017.

Tabel 7 – Profielkenmerken beroepspopulatie – Geslacht – Ambtenaren *versus* contractanten – Federale overheid (2017)

FEDERALE OVERHEID	Ambtenaren			Contractanten			Algemeen totaal		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
Leger en politie	36.327	6.349	42.676	861	1.021	1.882	37.188	7.370	44.558
Overheidsbesturen en -instellingen	32.831	32.542	65.373	7.557	13.272	20.829	40.388	45.814	86.202
Overheidsbedrijven	36.360	8.339	44.699	18.594	9.729	28.323	54.954	18.068	73.022
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>105.518</b>	<b>47.230</b>	<b>152.748</b>	<b>26.420</b>	<b>24.659</b>	<b>51.034</b>	<b>132.530</b>	<b>71.252</b>	<b>203.782</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

Tabel 8 – Profielkenmerken beroepsbevolking – Geslacht – Ambtenaren *versus* contractanten – Gemeenschaps- en gewestoverheden (2017)

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTOVERHEDEN	Ambtenaren			Contractanten			Algemeen totaal		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
<b>Vlaamse overheid</b>	<b>48.452</b>	<b>114.869</b>	<b>163.321</b>	<b>40.941</b>	<b>71.559</b>	<b>112.500</b>	<b>89.393</b>	<b>186.428</b>	<b>275.821</b>
Overheidsdiensten en -instellingen	11.617	14.290	25.907	14.222	11.761	25.983	25.839	40.197	66.036
<i>Onderwijs</i>	<i>36.835</i>	<i>100.579</i>	<i>137.414</i>	<i>26.719</i>	<i>59.798</i>	<i>86.517</i>	<i>63.554</i>	<i>160.377</i>	<i>223.931</i>
<b>Waals Gewest</b>	<b>5.155</b>	<b>3.388</b>	<b>8.543</b>	<b>9.878</b>	<b>8.239</b>	<b>18.117</b>	<b>15.033</b>	<b>11.627</b>	<b>26.660</b>
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	3.540	1.779	5.319	11.593	3.992	15.585	15.133	5.771	20.904
<b>Franse Gemeenschap</b>	<b>27.131</b>	<b>68.312</b>	<b>95.443</b>	<b>21.135</b>	<b>40.736</b>	<b>61.871</b>	<b>48.266</b>	<b>109.048</b>	<b>157.314</b>
Overheidsdiensten en -instellingen	2.204	4.021	6.225	4.051	6.760	10.811	6.255	10.781	17.036
<i>Onderwijs</i>	<i>24.927</i>	<i>64.291</i>	<i>89.218</i>	<i>17.084</i>	<i>33.976</i>	<i>51.060</i>	<i>42.011</i>	<i>98.267</i>	<i>140.278</i>
<b>Duitstalige Gemeenschap</b>	<b>334</b>	<b>1.107</b>	<b>1.441</b>	<b>400</b>	<b>1.065</b>	<b>1.465</b>	<b>734</b>	<b>2.172</b>	<b>2.906</b>
Overheidsdiensten en -instellingen	105	211	316	140	285	425	245	496	741
<i>Onderwijs</i>	<i>229</i>	<i>896</i>	<i>1.125</i>	<i>260</i>	<i>780</i>	<i>1.040</i>	<i>489</i>	<i>1.676</i>	<i>2.165</i>
<b>TOTAAL (op 31 december 2017)</b>	<b>84.612</b>	<b>189.455</b>	<b>274.067</b>	<b>83.947</b>	<b>125.591</b>	<b>209.538</b>	<b>168.559</b>	<b>315.046</b>	<b>483.605</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.



Tabel 9 – Profielkenmerken beroepspopulatie – Geslacht – Ambtenaren *versus* contractanten – Provinciale en plaatselijke overheden (2017)

PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEDEN	Ambtenaren			Contractanten			Algemeen totaal		
	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal	Mannen	Vrouwen	Totaal
Provinciale overheden	3.661	5.361	9.022	3.013	5.012	8.025	6.674	10.373	17.047
Plaatselijke overheden	60.217	54.113	114.330	70.680	151.563	222.243	130.897	205.676	336.573
<b>TOTAAL</b> (op 31 december 2017)	<b>63.878</b>	<b>59.474</b>	<b>123.352</b>	<b>73.693</b>	<b>156.575</b>	<b>230.268</b>	<b>163.378</b>	<b>309.258</b>	<b>353.620</b>

Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2017*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, geslacht en statuut op 31 december 2017.

### 3.3 Verloning

Om er voor te zorgen dat de Vlaamse overheid een attractieve positie inneemt op de arbeidsmarkt, en om ervoor te zorgen dat ze haar talenten koestert, is een motiverend beloningsbeleid van belang. Dit beleid dient zowel aandacht te schenken aan financiële als niet-financiële beloning. Deze fiche gaat in op de resultaten van de Personeelspeiling (PP) voor de subgroep 'verloning' voor de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO)<sup>3</sup> en staat kort stil bij de marktvergelijking die wordt uitgevoerd door de federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning. Het beloningsbeleid van de Vlaamse overheid stelt in theorie een aantal basisprincipes voorop zoals een versterkte koppeling tussen prestaties en beloning, functiezwaarte als belangrijkste beloningsgrondslag en het inzetten op een flexibele beloning.<sup>4</sup> Maar hoe beoordelen medewerkers van DVO nu hun verloning? De PP van de Vlaamse overheid van 2016 voorziet voor de eerste keer vier vragen die geclusterd worden onder de subgroep verloning. Tabel 1 geeft de resultaten weer. De werknemers van de Vlaamse overheid geven een middelmatige score als ze hun loon moeten vergelijken met collega's met een gelijkaardige functie binnen de Vlaamse overheid (3,5 op 5) of werknemers buiten de Vlaamse overheid (3,1 op 5). De vraag of werknemers zelf een deel van hun verloningspakket mee willen bepalen krijgt een middelmatige score van 3,4 op 5. Volgens de PP willen medewerkers van de Vlaamse overheid dat de inhoud en de verantwoordelijkheden van hun functie een grotere rol speelt in de verloning (3,9 op 5). Als we kijken naar de kenmerken van de werknemers zien we in tabel X dat enkel op vraag 12 niveau A significant hoger scoort dan de vergelijkingsgroep. Voor vraag 13, 14 en 15 scoren telkens de groengedrukte niveaus hoger dan de referentiegroep, en dus niet alleen niveau A. Tussen mannen en vrouwen zijn er geen significante verschillen voor vraag 12 en 14, maar wel voor vraag 13 (vrouwen scoren significant hoger) en 15 (mannen scoren significant hoger).

De Personeelspeiling gaat uiteraard over percepties en de Vlaamse overheid maakt tot op heden geen systematische objectieve vergelijking van haar lonen met andere overheden en de markt. Dit gebeurt echter wel door de federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning die om de twee jaar de loopbanen van de federale overheid met de privé- en publieke sector<sup>5</sup> vergelijkt. De studie van 2016

concludeert dat de federale overheid in haar algemene wervingsgraden meestal een hoger basissalaris toekent dan de *andere overheden*. Twee factoren die volgens de studie van 2016 mogelijk een rol spelen zijn de premie voor competentieontwikkeling en de overgang naar een hogere schaal. Wel voorzien de andere overheden voor niveau A loopbanen voor specifieke diploma's, zoals artsen, ingenieurs en informatici die voordeliger zijn dan de federale wervingsgraden. In niveau B, C en D is het basissalaris van de federale overheid concurrentieel met dat van de andere overheden. Wel worden er door andere overheden bevorderingsmogelijkheden voorzien die financieel voordeliger zijn en dus de federale loopbanen overstijgen.

Wat de vergelijking met de privésector betreft, concludeert de studie van 2016 dat de federale overheid voor niveau A bijna altijd een hoger basissalaris toekent, inclusief recurrente vergoedingen en premie voor competentieontwikkeling indien van toepassing. Deze verhouding kantelt echter als er gekeken wordt naar de niveaus B, C en D. Volgens de studie geldt voor niveau A meestal, zowel voor statutairen als contractuelen, dat hoe hoger de klasse, hoe hoger het basissalaris ligt ten opzichte van de privé sector. Bovendien zou er ook een verschil zijn naargelang de leeftijd. Zo zouden contractuelen voornamelijk op jonge leeftijd markconform betaald worden, maar stijgt hun wedde minder snel, waardoor de verhouding op latere leeftijd omkeert. Wel dient het basissalaris in niveau A genuanceerd te worden, doordat ongeveer de helft van de werknemers in de privésector een bedrijfswagen heeft en meer dan de helft een variabel inkomen op basis van individuele en/of teamprestaties. Wat de knelpuntfuncties betreft, zoals informatici en artsen, kon de studie geen duidelijk verband vaststellen tussen de beloning en het moeilijk invullen van vacatures voor deze functies. Bovendien hebben bovenstaande conclusies enkel betrekking op geldelijk loon en worden aspecten zoals werkzekerheid en combinatie werk-gezinsleven niet in rekening gebracht.

#### Methodologie

De PP is een tweejaarlijkse peiling georganiseerd door het Agentschap Overheidspersoneel in opdracht van de minister bevoegd voor Bestuurszaken. Aan de

<sup>3</sup> [Diensten van de Vlaamse overheid \(DVO\)](#): onder dit toepassingsgebied worden alle entiteiten begrepen die ressorteren onder het Vlaams Personeelsstatuut (VPS) van 13 januari 2006.

<sup>4</sup> [Beloningsbeleid](#) (Informatie Vlaanderen)

<sup>5</sup> Publieke sector: Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Vlaamse overheid, de Franse Gemeenschap en het Waals Gewest.

Personeelsoverpeiling 2016 namen 13.600 personeelsleden van 50 entiteiten deel. 44 daarvan maakten deel uit van de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO), met 21.652 aangeschrevenen en 12.832 respondenten.

De scores op de vragen worden gegeven op een 5 punten Likertschaal van 1 tot 5.

Statistisch spreken we in de PP van een significant verschil wanneer we met 95% zekerheid kunnen zeggen dat dit verschil niet aan toeval te wijten is. In de rapportering worden significante verschillen aangeduid met een asterisk (\*) en een rode of groene achtergrondkleur:

- Rood = significant lagere resultaten dan de vergelijkingsbasis (het volledige DVO-resultaat of de historische DVO-resultaten (van subgroepen))
- Groen = significant hogere resultaten dan de vergelijkingsbasis (het volledige DVO-resultaat of de historische DVO-resultaten (van subgroepen))

De federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning heeft een marktvergelijking uitgevoerd met als doel de marktconformiteit van de federale overheid ten opzichte van de privé- en publieke sector op het vlak van beloning in kaart te brengen. De vergelijking met de privésector wordt jaarlijks geüpdatet en de peildatum is 1 februari 2016. Voor de publieke sector worden de loopbanen om de 2 jaar vergeleken en de peildatum voor de publieke sector is 1 mei 2016. De vergelijking gebeurde op basis van geïndexeerde brutobedragen (laatste indexverhoging op 1 januari 2013). Het basissalaris vormt het uitgangspunt van de vergelijking.

**Verdere informatie**

- [\(DVO-Resultaten Personeelsoverpeiling 2016](#) (Agentschap Overheidspersoneel)
- [Mededeling aan de Vlaamse regering m.b.t. Personeelsoverpeiling 2016](#) (Agentschap Overheidspersoneel)
- [Samenvattend rapport PP – Resultaten voor de Vlaamse overheid](#) (Agentschap Overheidspersoneel)
- [Beloning van federale ambtenaren. Vergelijking met de privé- en publieke sector](#) (Federale overheidsdienst: beleid en ondersteuning)



Tabel 1 – Resultaten DVO Personeelspeiling 2016 'over je verloning'

n = 12.832

	Resultaten per:												
	Niveau				Geslacht		Leeftijdsgroep				Mgt		
	A 4678	B 4250	C 2638	D 1229	M 5581	V 7251	<30 974	30-40 4117	41-50 3799	>50 3942	P 12569	M 263	
12. Vergeleken met collega's met een gelijkaardige functie binnen de Vlaamse overheid word ik correct betaald.	3,5	3,8*	3,3*	3,2*	3,3*	3,5	3,5	3,7*	3,4*	3,5	3,6*	3,5	4,1*
13. Vergeleken met andere werknemers buiten de Vlaamse overheid word ik correct betaald.	3,1	3,4*	2,9*	3,0*	3,2*	3,1*	3,2*	3,5*	3,0*	3,1*	3,3*	3,1	3,6*
14. Ik wil dat de inhoud en de verantwoordelijkheden van mijn functie een grotere rol spelen in mijn verloning.	3,9	3,7*	3,9*	4,0*	4,1*	3,9	3,8	3,9	3,9*	3,9	3,8*	3,9	3,7*
15. Ik wil zelf een deel van mijn verloningspakket mee kunnen bepalen (bv. minder loon in ruil voor meer verlofdagen of omgekeerd).	3,4	3,5*	3,5*	3,3*	3,1*	3,5*	3,4*	3,6*	3,5*	3,4	3,3*	3,4	3,3

Bron: Vlaamse overheid



## 3.4 Pensioenproblematiek: algemeen

### (On)betaalbaarheid van de ambtenarenpensioenen

Een probleem eigen aan de pensioenregeling voor de ambtenaren, is de dubbele vergrijzing in het kwadraat. Met de dubbele vergrijzing hebben alle pensioenstelsels af te rekenen. Grafiek 1 toont de stijgende, gemiddelde overlevingsduur van degenen die de leeftijdskaap van 65 jaar hebben bereikt. Dit geeft tegelijk een beeld van het aantal jaren dat nog een pensioen moet worden uitgekeerd.

In het ambtenarenpensioenstelsel werkt die dubbele vergrijzing dubbelop. De leeftijdspiramide van de huidige actieve ambtenarenpopulatie staat als het ware op zijn kop, met een smalle basis en een brede top (Grafiek 2). Dat brengt met zich dat er de volgende jaren een zeer grote toevloed zal zijn van ambtenaren die intreden in het ambtenarenpensioenstelsel; deze gestage toestroom is overigens al langere tijd aan de gang (Tabel 1). Op datzelfde ogenblik wordt de statutaire weddemassa in het licht van het slinkende aantal definitief benoemde personeelsleden steeds kleiner. Dat is problematisch in een – geheel of gedeeltelijk – op solidariteit gestoeld repartitiesysteem (zie fiche 3.5 – Pensioenproblematiek: financiering). Voor de Vlaamse lokale overheden bijvoorbeeld is in de periode 2012-2016 de ambtenarenpensioenlast gestegen met 26,50%, daar waar de statutaire weddemassa voor de berekening van de bijdragen slechts een stijging heeft gekend met 2,80% (Tabel 2). Dat er niet onmiddellijk beterschap in zicht is, blijkt ook uit de prognoses van het Federaal Planbureau. Het planbureau heeft voorgerekend wat – bij ongewijzigd beleid – het noodzakelijke bijdragepercentage is dat op de weddemassa van de ambtenaren zou moeten worden vereffend om de op dat moment lopende ambtenarenpensioenen te financieren (Tabel 3). Deze simulatie heeft betrekking op de totaliteit van de ambtenarenpensioenen. In 2050 zou die theoretische bijdrage 90% belopen. Zelfs daarna, als de effecten van de babyboom stilaan zijn uitgewerkt, blijft de stijging zich doorzetten.

### Verhoging van de uittredeleeftijd

Er is er nog steeds sprake van een te vroege vervroegde uittrede. Niettemin toont de evolutie over de jaren 2015, 2016 en 2017 dat het verstrengen van de voorwaarden voor de toegang tot het pensioen voor de normale pensioenleeftijd wel degelijk leidt tot een beperkt (verplicht) pensioenuitstel (Tabel 4, 5 en 6). Dit neemt niet weg dat de uittredeleeftijd nog ver van de actuele

wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar verwijderd ligt. Vanaf 2025 zal die wettelijke pensioenleeftijd verhogen tot 66 jaar en vanaf 2030 tot 67 jaar.

Het vroegtijdig pensioen wegens gezondheidsredenen waarvan er geen tegenhanger bestaat in de andere pensioenstelsels, was in 2017 goed voor 15,21% van het totaal van de vervroegde uittreeders (Tabel 7). Op dit punt dient zich een hervorming aan, waarin het accent komt te liggen op re-integratie in plaats van op het voorgoed afschrijven van ambtenaren met een verminderde arbeidsgeschiktheid..

### Andere pensioenhervormingen

Intussen zijn er nog vele andere maatregelen getroffen die vooral een besparing beogen. Zo is de gratis diplomabonificatie voor de berekening van het ambtenarenpensioen afgeschaft en vervangen door de mogelijkheid tot regularisatie. De voordelige(re) loopbaanbreuk of het tantième zou voor alle ambtenaren in de toekomst 60 worden, waardoor 45 pensioenjaren nodig zijn om aan een volledig pensioen te geraken. Tot slot hoort ook de invoering van het gemengd pensioen onder deze noemer thuis. Dit komt erop neer dat eerdere contractuele diensten bij de overheid na een definitieve benoeming niet langer meetellen voor het ambtenarenpensioen.

### Methodologie

De meeste data zijn afkomstig van de Federale Pensioendienst en zijn vrij consulteerbaar via [deze](#) website. Andere gegevens heeft de FPD op ons verzoek gegenereerd in het raam van ons onderzoek in verband met de ambtenarenpensioenen of zijn ter beschikking gesteld op vraag van de [Academische Raad \(voor de pensioenen\)](#).

### Verdere informatie

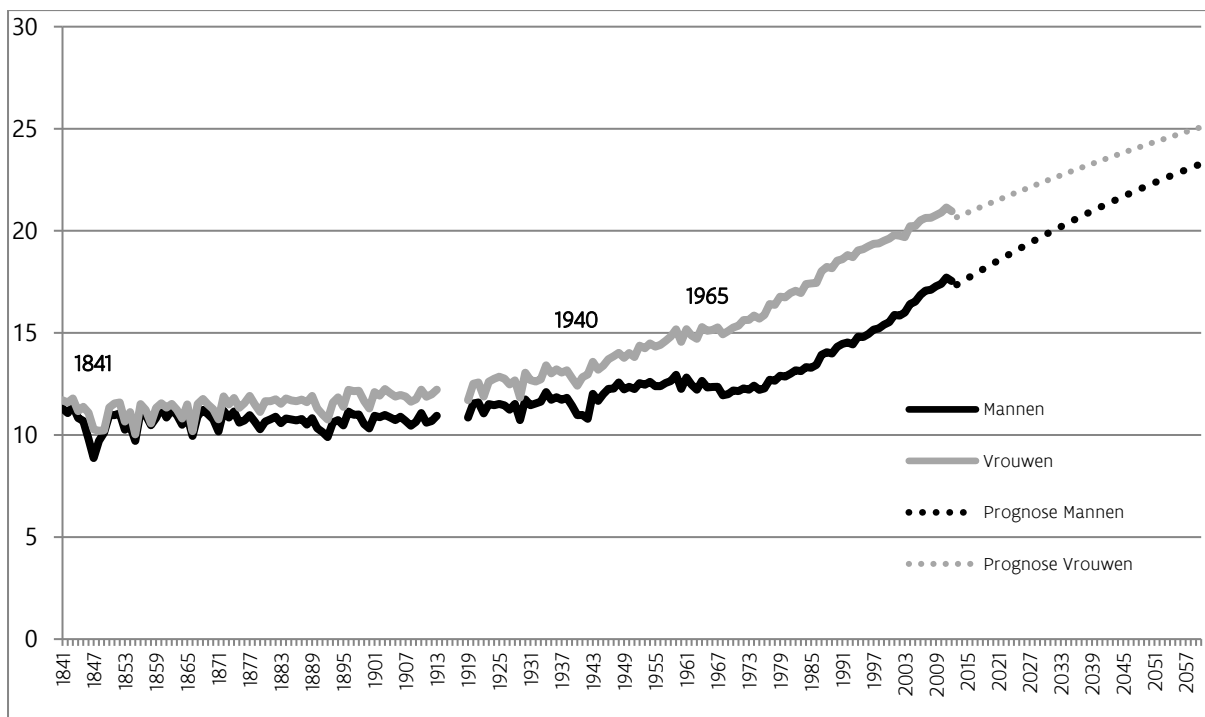
- Janvier, R., & Janssens, J., "Uitdagingen voor de ambtenarenpensioenen: enkele 'facts and figures'", *TORB* 2015-16, nr. 01, 53-63.
- Janvier, R., De Wilde, I., & Lievens, K., "Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren – Kostprijsberekening", *BTSZ* 2017/3, 331-509.
- Janvier, R., & De Wilde, I., *Hervorming van de ziekte(pensioen)regeling voor de ambtenaren: kostprijsberekening – Vlaamse overheid*, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2018, 52 p.
- Janvier, R., *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – stand van zaken anno 2018 met een*

3. PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE

*visie op de toekomst*, Collectie Belgisch Genootschap voor Arbeidsrecht en Socialezekerheidsrecht, reeks seminars, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 69-168 en 207-224.

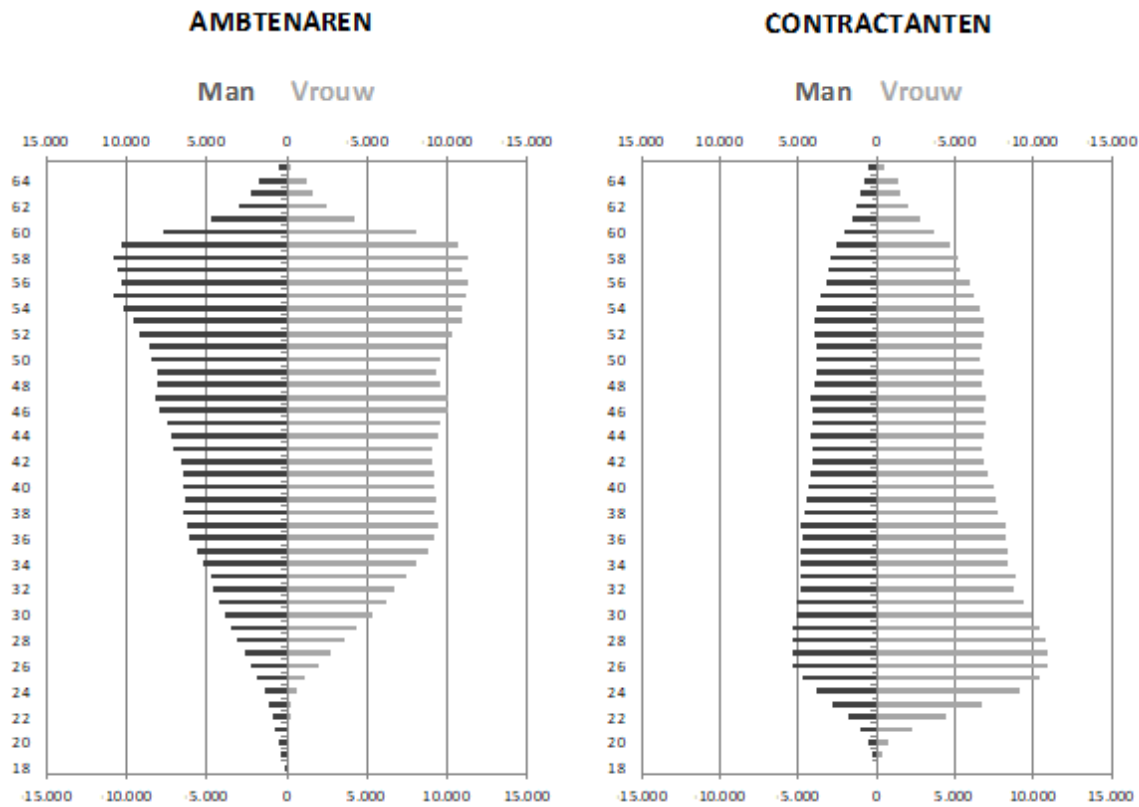


Grafiek 1 – Levensverwachting vanaf de leeftijd van 65 jaar (1841-2057)



Bron: Human Mortality Database (data voor 1841-2012) en demografische projectie 2013 van het Federaal Planbureau (data voor 2013-2060)

Grafiek 2 – Leeftijdspiramide van de populatie van alle ambtenaren en contractanten in overheidsdienst (vierde kwartaal 2017)



Bron: Federale Pensioendienst

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



Tabel 1 – Toename aantal pensioengerechtigden in het ambtenarenpensioenstelsel (1980-2017)

Jaar	Rustpensioen	Overlevingspensioen	Totaal
1980	121.146	66.416	187.562
1985	151.865	70.737	222.602
1990	186.476	76.786	263.262
1995	215.235	81.553	296.788
2000	246.480	86.146	332.626
2005	281.218	91.865	373.083
2010	353.551	90.442	443.993
2011	365.121	90.945	456.066
2012	375.866	90.705	466.571
2013	387.186	90.899	478.085
2014	400.958	91.257	492.215
2015	412.411	91.562	503.973
2016	425.029	95.179	520.208
2017	431.963	92.820	524.783

Bron: Federale Pensioendienst

Tabel 2 – Evolutie statutaire weddemassa en pensioenlast – Vlaamse gemeenten, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, politiezones en hulpverleningszones (2012-2016) (in miljoen EUR)

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	Toename (2012-2016)	
						Absoluut	Procentueel
Weddemassa	1.937,9	1.989,1	1.980,8	2.002,6	1.992,7	+ 54,8	+ 2,80%
Pensioenlast	718,8	757,8	799,4	870,3	909,2	+ 190,4	+ 26,50%
Verhouding	37,09%	38,10%	40,36%	43,46%	45,63%		

Bron: M. De Lange, *De invoering van het gemengd pensioen en de creatie van een tweede pijler voor de contractuelen in overheidssdienst*, Actualiteitscollege Leergang Pensioenrecht 2017-18, Leuven, 16 maart 2018, presentatie, 10.

Tabel 3 – Theoretische bijdragevoet per wettelijk pensioenstelsel in % (links) en gemiddelde stijging per jaar in procentpunten (rechts)

	Theoretische bijdragevoet (%)							Gemiddelde toename per jaar (procentpunten)			
	2007	2011	2020	2030	2040	2050	2060	2007-2011	2011-2020	2020-2040	2040-2060
Werknemers	18,7	20,4	24,6	29,7	32,5	32,7	31,9	0,4	0,5	0,4	0,0
Zelfstandigen	16,2	18,2	22,2	26,7	28,5	28,3	27,6	0,5	0,4	0,3	0,0
Ambtenaren	49,3	56,0	67,8	80,7	87,8	90,0	91,4	1,7	1,3	1,0	0,2

Bron: Federaal Planbureau (zie meer bepaald Bureau Fédéral du Plan, *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension*, septembre 2013, 17 p.)

Tabel 4 – Gemiddelde leeftijd van pensionering van de ambtenaren (2015)

Jaar 2015	Zonder ziektepensioen	Met ziektepensioen	Vershil
Brusselse lokale besturen	61,90	61,09	0,81
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	62,45	61,02	1,43
Duitstalige Gemeenschap	60,88	60,54	0,34
Federaal	60,21	59,25	0,96
Franse Gemeenschap	62,35	61,14	1,21
Franse Gemeenschap – Onderwijs	61,11	60,13	0,97
Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest	61,61	60,55	1,06
Vlaamse Gemeenschap – Onderwijs	60,80	60,05	0,75
Vlaamse lokale besturen	61,40	60,48	0,93
Waalse lokale besturen	61,90	61,18	0,71
Waals Gewest	62,64	61,42	1,22

Bron: Federale Pensioendienst

Tabel 5 – Gemiddelde leeftijd van pensionering van de ambtenaren (2016)

Jaar 2016	Zonder ziektepensioen	Met ziektepensioen	Vershil
Brusselse lokale besturen	62,10	61,08	1,02
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	63,02	61,68	1,34
Duitstalige Gemeenschap	60,85	60,42	0,43
Federaal	60,41	59,43	0,98
Franse Gemeenschap	62,77	61,94	0,83
Franse Gemeenschap – Onderwijs	61,11	60,00	1,11
Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest	62,01	61,15	0,86
Vlaamse Gemeenschap – Onderwijs	60,89	60,12	0,76
Vlaamse lokale besturen	61,57	60,62	0,95
Waalse lokale besturen	62,12	61,13	0,99
Waals Gewest	62,69	61,86	0,82

Bron: Federale Pensioendienst

Tabel 6 – Gemiddelde leeftijd van pensionering van de ambtenaren (2017)

Jaar 2017	Zonder ziektepensioen	Met ziektepensioen	Vershil
Brusselse lokale besturen	62,45	60,94	1,52
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	63,00	62,00	1,00
Duitstalige Gemeenschap	61,26	60,29	0,96
Federaal	60,35	59,35	1,00
Franse Gemeenschap	62,92	61,90	1,03
Franse Gemeenschap – Onderwijs	61,44	60,09	1,35
Vlaamse Gemeenschap/Gewest	62,40	61,07	1,33
Vlaamse Gemeenschap – Onderwijs	61,37	60,29	1,08
Vlaamse lokale besturen	61,88	61,01	0,87
Waalse lokale besturen	62,33	61,47	0,86
Waals Gewest	63,18	62,47	0,70

Bron: Federale Pensioendienst

Tabel 7 – Reden van oppensioenstelling in de ambtenarenpensioenregeling (2009-2017)

Jaar	Leeftijdsgrens	Ambtswege	Ziekte	Vervroegd	Uitgesteld	Andere
2009	9,44%	0,22%	14,25%	70,34%	5,52%	0,24%
2010	9,49%	0,14%	14,08%	70,11%	5,95%	0,23%
2011	11,48%	0,07%	16,03%	66,18%	6,10%	0,13%
2012	12,04%	0,04%	13,39%	67,66%	6,61%	0,26%
2013	12,89%	0,02%	13,73%	67,14%	5,75%	0,48%
2014	13,43%	0,05%	12,85%	68,03%	5,49%	0,14%
2015	13,58%	0,04%	12,72%	66,93%	6,65%	0,09%
2016	15,17%	0,15%	13,09%	64,22%	7,27%	0,10%
2017	18,09%	0,41%	15,21%	58,02%	8,14%	0,13%
Totaal	13,19%	0,11%	13,85%	66,06%	6,57%	0,22%

Bron: Federale Pensioendienst



## 3.5 Pensioenproblematiek: financiering

### Bijdragen voor de sociale zekerheid

Elke overheidswerkgever is ertoe gehouden om bijdragen te betalen ter financiering van de sociale zekerheid voor de werknemers. Op dit punt bestaat er een groot verschil tussen de ambtenaren (*i.e.* de definitief benoemde personeelsleden) en de contractanten in overheidsdienst, in zoverre ambtenaren enkel onder de toepassing vallen van de sector gezondheidszorg (en gezinsbijlagen). Zoals de Tabel 1 (federale, gemeenschaps- en gewestbesturen), de Tabel 2 (federale, gemeenschaps- en gewestinstellingen) en de Tabel 3 (provinciale en plaatselijke overheidsdiensten) tonen, zijn de daartoe verschuldigde bijdragen niet identiek voor alle overheidswerkgevers.

### Financiering van de ambtenarenpensioenen

Los daarvan, tekent het belangrijkste verschil zich af op het vlak van de financiering van de pensioenen van de gewezen ambtenaren.

Voor de *Vlaamse overheid sensu stricto* is het uitgangspunt dat ingevolge het fiscaal federalisme de ambtenarenpensioenen nog steeds worden gefinancierd door de staatskas, met andere woorden vanuit federale middelen. Dat is ook het geval voor de ganse sector van het onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Aan de gemeenschappen en de gewesten is wel een contributie opgelegd (Tabel 4). Die zogenaamde responsabiliseringsbijdrage vertoont echter geen enkele band met de reële pensioenuitgaven. In 2017 vertegenwoordigde die bijdrage slechts 2,34% van de werkelijke pensioenlast.

Anders is het voor de *(Vlaamse) openbare instellingen* waarvan de meeste, samen met de federale en de andere gemeenschaps- en gewestinstellingen, deel uitmaken van de Pool der Parastatalen. Het gaat om een intern solidair omslagstelsel. Dit komt erop neer dat de kostprijs voor de financiering van de lopende ambtenarenrustpensioenen tijdens een bepaald jaar wordt omgeslagen als een percentage van de statutaire weddemassa van de actieve ambtenaren in dienst van de bij de pool aangesloten overheidswerkgevers. Van 2002 tot en met 2019 is deze werkgeversbijdrage ter financiering van de rustpensioenen gestegen van 24% tot 43%, een stijging met 79% (Tabel 5).

De financiering van de pensioenen van de ambtenaren op het *(Vlaamse) lokale bestuursniveau* is op zijn beurt geënt op een intern semisolidaire systeem. Iedere lokale

overheidswerkgever is vanaf 2016 principieel een gelijke wettelijke basispensioenbijdrage verschuldigd die enkel voor de gewezen besturen uit pool 1 nog wat wordt gemilderd door het inzetten van reserves (Tabel 6). Indien de werkelijke pensioenlast lager ligt dan de opbrengst van de basispensioenbijdrage, kan de overheidswerkgever dat verschil niet terugvorderen. Als de werkelijke pensioenlast van de overheidswerkgever echter hoger uitvalt dan het resultaat van de basispensioenbijdrage, zal deze werkgever gedeeltelijk worden geresponsabiliseerd door de helft van het verschil te moeten bijbetalen.

### Impact op de tewerkstellingswijze

Normaal zou de wijze van tewerkstelling – benoemd in vast statutair dienstverband *versus* contractueel – determinerend moeten zijn voor de verschuldigde bijdrage. Nu is veeleer het omgekeerde waar. De hoogte van de contributie ter financiering van de lopende ambtenarenpensioenen maakt dat voor de Vlaamse overheid de tewerkstelling van definitief benoemde ambtenaren goedkoper is, daar waar voor de (Vlaamse) openbare instellingen en de (Vlaamse) lokale besturen precies het omgekeerde geldt. Dit verklaart in belangrijke mate de verschillen in het aandeel van de contractuele tewerkstelling op de onderscheiden bestuursechelons (zie fiche 3.1 – Tewerkstelling). Deze problematiek heeft bovendien een communautair perspectief. Wanneer een overheidswerkgever bewust kiest voor de afbouw van het ambtenarenkorps, verkleint de statutaire weddemassa. Dit zet dan extra financiële druk op die overheden die wel nog voluit de kaart van de statutaire tewerkstelling trekken (zie ook fiche 3.4 – Pensioenproblematiek: algemeen).

### Methodologie

De getoonde cijfers zijn het resultaat van eigen onderzoek dat is gebaseerd op de evolutie in de wet- en regelgeving.

### Verdere informatie

- Janvier, R. & Janssens, J., *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Brugge, die Keure, 2014, 360 p.
- Janvier, R., "Minder sociale 'afscherming' van het overheidspersoneel? – Deel 1 – Een kritische terugblik op het recente verleden met een voorzichtig vooruitblik op de toekomst van de sociale bescherming van het overheidspersoneel", *TSR* 2016/4, 433-513.
- Janvier, R., *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Collectie Belgisch Genootschap

3. PUBLIEKE TEWERKSTELLING EN COMPENSATIE

voor Arbeidsrecht en Socialezekerheidsrecht, reeks  
seminaries, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 5-59.



Tabel 1 – Verschuldigde bijdragen voor het personeel in dienst van de federale, gemeenschaps- en gewestbesturen (2019)

Sector	<i>Ambtenaar</i>	<i>Werkgever</i>	<i>Contractant</i>	<i>Werkgever</i>
Gezondheidszorg	3,55%	3,80%	3,55%	3,80%
ZIV-uitkeringen	/	Geen	1,15%	2,35%
Werkloosheid	/		0,87%	1,46%
Werknemerspensionen	/	/	7,50%	8,86%
Arbeidsongevallen	/	Geen (eigen verzekeraar)	/	Geen (eigen verzekeraar)
Beroepsziekten	/	Geen (eigen verzekeraar)	/	Geen (eigen verzekeraar)
(Bijzondere bijdrage) gezinsbijslagen	/	1,40%	/	7,00%
Fonds collectieve uitrustingen en diensten	/	0,05%	/	0,05%
<b>BASISBIJDRAGE</b>	<b>3,55%</b>	<b>5,25%</b>	<b>13,07%</b>	<b>23,52%</b>
Asbestfonds	/	0,01%	/	0,01%
<b>ZONDER PENSIOENBIJDRAGE</b>	3,55%	5,26%	13,07%	23,53%
<b>Ambtenarenpensioenen</b>	7,50%	Responsabiliseringsbijdrage (G&G)	/	/
<b>MET PENSIOENBIJDRAGE</b>	11,05%	5,26% (+ responsabiliseringsbijdrage G&G)	13,07%	23,53%
Loonmatigingsbijdrage	/	Geen	/	Geen
<b>TOTAAL</b>	11,05%	<b>5,26%</b> (+ responsabiliseringsbijdrage G&G)	13,07%	<b>23,53%</b>

Bron: Compilatie op basis van eigen onderzoek

Tabel 2 – Verschuldigde bijdragen voor het personeel in dienst van de federale, gemeenschaps- en gewestinstellingen (2019)

Sector	<i>Ambtenaar</i>	<i>Werkgever</i>	<i>Contractant</i>	<i>Werkgever</i>
Gezondheidszorg	3,55%	3,80%	3,55%	3,80%
ZIV-uitkeringen	/	Geen	1,15%	2,35%
Werkloosheid	/		0,87%	1,46%
Werknemerspensionen	/	/	7,50%	8,86%
Arbeidsongevallen	/	Geen (eigen verzekeraar)	/	Geen (eigen verzekeraar)
Beroepsziekten	/	Geen (eigen verzekeraar)	/	Geen (eigen verzekeraar)
(Bijzondere bijdrage) gezinsbijslagen	/	1,40%	/	7,00%
Fonds collectieve uitrustingen en diensten	/	0,05%	/	0,05%
<b>BASISBIJDRAGE</b>	<b>3,55%</b>	<b>5,25%</b>	<b>13,07%</b>	<b>23,52%</b>
Asbestfonds	/	0,01%	/	0,01%
<b>ZONDER PENSIOENBIJDRAGE</b>	<b>3,55%</b>	<b>5,26%</b>	<b>13,07%</b>	<b>23,53%</b>
<b>Ambtenarenpensioenen</b>	<b>7,50%</b>	<b>Omslag Pool der Parastatalen (2019) = 43,00%</b>	<b>/</b>	<b>/</b>
<b>MET PENSIOENBIJDRAGE</b>	<b>11,05%</b>	<b>48,26%</b>	<b>13,07%</b>	<b>23,53%</b>
Loonmatigingsbijdrage	/	5,89%	/	6,98%
<b>TOTAAL</b>	<b>11,05%</b>	<b>54,15%</b>	<b>13,07%</b>	<b>30,51%</b>

Bron: Compilatie op basis van eigen onderzoek

Tabel 3 – Verschuldigde bijdragen voor het personeel in dienst van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (2019)

Sector	<i>Ambtenaar</i>	<i>Werkgever</i>	<i>Contractant</i>	<i>Werkgever</i>
Gezondheidszorg	3,55%	3,80%	3,55%	3,80%
ZIV-uitkeringen	/	Geen	1,15%	2,35%
Werkloosheid	/		0,87%	1,46%
Werknemerspensionen	/	/	7,50%	8,86%
Arbeidsongevallen	/	Geen (eigen verzekeraar)	/	Geen (eigen verzekeraar)
Beroepsziekten	/	0,17%	/	0,17%
Gezinsbijslagen	/	5,25%	/	5,25%
Fonds collectieve uitrustingen en diensten	/	0,05%	/	0,05%
<b>BASISBIJDRAGE</b>	<b>3,55%</b>	<b>9,27%</b>	<b>13,07%</b>	<b>21,94%</b>
Asbestfonds	/	0,01%	/	0,01%
<b>ZONDER PENSIOENBIJDRAGE</b>	3,55%	<b>9,28%</b>	13,07%	21,95%
<b>Ambtenarenpensioenen</b>	7,50%	<b>Basispensioenbijdrage (2019) = 34% (- 3% ex-pool 1)</b> <i>Responsabiliseringsbijdrage (RPB)</i>	/	/
<b>MET PENSIOENBIJDRAGE</b>	11,05%	43,28% (40,28% ex-pool1)	13,07%	21,95%
Loonmatigingsbijdrage	/	6,20%	/	6,91% (+ 0,40%)
<b>TOTAAL</b>	11,05%	<b>49,48%</b> (46,48% ex-pool 1)	13,07%	<b>28,86%</b> (29,26%)

Bron: Compilatie op basis van eigen onderzoek



Tabel 4 – Responsabiliseringsbijdragen gemeenschappen en gewesten (2014-2020)

Jaar	Vlaamse Gemeenschap	Franse Gemeenschap	Duitstalige Gemeenschap	Waal Gewest	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	Franse Gemeenschapscommissie	Totaal
2014	7.104.687	8.427.913	108.347	518.918	75.528	5.439	1.836	16.242.668
2015	84.463.244	55.938.253	881.347	3.881.061	766.156	30.952	142.186	146.103.199
2016	93.781.301	62.109.209	978.547	4.403.074	850.540	33.553	157.675	162.313.899
2017	103.109.358	68.280.166	1.075.746	4.737.087	934.926	36.814	173.164	178.347.261
2018	112.407.416	74.451.122	1.172.946	5.165.101	1.019.310	40.075	188.652	194.444.622
2019	121.735.473	80.622.179	1.270.145	5.593.114	11.036.895	43.336	204.141	220.505.283
2020	131.053.530	86.793.035	1.367.245	6.021.127	1.188.080	46.597	219.630	226.689.244

Bron: Art. 65 *quinquies*, § 1, eerste en tweede lid Bijz.Wet 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten, zoals ingevoegd bij art. 69 Bijz.Wet 6 januari 2014 tot hervorming van de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, tot uitbreiding van de fiscale autonomie van de gewesten en tot financiering van de nieuwe bevoegdheden (BS 31 januari 2014 (ed. 1))

Tabel 5 – Evolutie van de bijdragen in de schoot van de Pool der parastatalen (2002-2018)

Jaar	Werkgeversbijdrage	Jaar	Werkgeversbijdrage
2002	24,00%	2012	34,50%
2003	24,50%	2013	36,00%
2004	24,50%	2014	36,00%
2005	25,00%	2015	36,00%
2006	25,00%	2016	36,00%
2007	25,00%	2017	38,00%
2008	27,00%	2018	41,00%
2009	29,50%	2019	43,00% (prognose)
2010	30,00%	2020	44,00% (prognose)
2011	31,50%	2021	...

Bron: De Federale Pensioendienst bepaalt jaarlijks de door de werkgever verschuldigde bijdrage en deelt dit uiterlijk op 31 december van het voorgaande jaar mee aan de aangesloten openbare instellingen (zie het meest recent voor het jaar 2018, met een prognose voor de jaren 2019 en 2020: FEDERALE PENSIOENDIENST, Begroting en boekhouding, *Brief van 30 november 2017 – Parastatale rustpensioenen – Verdeling van de last der rustpensioenen tussen de organismen aangesloten bij de pensioenregeling ingesteld bij de wet van 28 april 1958 – Werkgeversbijdrage 2018: percentage wordt vastgesteld op 41%, kenmerk JS/%2017WG-bijdrage*)

Tabel 6 – Evolutie van de werkelijk te betalen pensioenbijdragevoeten in het raam van het Gesolidariseerde pensioenfonds van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (2012-2023)

Jaar	Ex-pool 1	Ex-pool 2	Ex-pool 3 en 4		Ex-pool 5
2012	32,50%	40,50%	33%	40,50%	29%
2013	34%	41%	35%	41%	31%
2014	36%	41%	37%	41%	34%
2015	38%	41%	39,50%	41%	38,50%
2016	38%	41,50%	41,50%		41,50%
2017	38%	41,50%	41,50%		41,50%
2018	38,50%	41,50%	41,50%		41,50%
2019	38,50%	41,50%	41,50%		41,50%
2020	38,50%	41,50%	41,50%		41,50%
2021	38,50%	41,50%	41,50%		41,50%
2022	38,50%	41,50%	41,50%		41,50%
2023	38,50%	41,50%	41,50%		41,50%

Bronnen: Wet 24 oktober 2011 tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen (BS 3 november 2011); KB 13 november 2011 (BS 18 november 2011 (ed. 2)); KB 19 december 2014 (BS 13 januari 2015); KB 26 oktober 2015 (BS 3 november 2015); KB 13 maart 2016 (BS 21 maart 2016 (ed. 2)); FEDERALE PENSIOENDIENST, *Mededeling 2018-1 – Het Gesolidariseerde pensioenfonds (GPF) van de provinciale en plaatselijke besturen: definitieve vaststelling basispensioenbijdragevoet voor het jaar 2020*, 1 februari 2018)

## 3.6 Aanvullende pensioenen voor de overheidscontractanten

### Wet Aanvullende Pensioenen (WAP)

In het verleden bestond er discussie of de wet van 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van die pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid (BS 15 mei 2003) wel van toepassing was op de publiekrechtelijke werkgevers en hun contractueel personeel. Een wijzigingswet van 30 maart 2018 (BS 17 april 2018 (ed. 1)) heeft de laatste twijfel daarover voorgoed weggenomen. Tegelijk verplicht die wet van 30 maart 2018 tot exteriorisering van de nieuwe pensioenplannen.

### Vlaamse lokale overheden als voortrekkers

De Vlaamse lokale besturen hadden al eerder het voortouw genomen. Het sectoraal akkoord 2008-2013 voorzorg in de opstart van een aanvullende pensioenregeling voor hun contractueel personeel, met 1 januari 2010 als streefdatum. Momenteel zijn er drie vehikels: RSZ/FPD/VVSG-stelsel, het OFP (organisme voor de financiering van de pensioenen) Provant en het CPP (collectief pensioenplan) Limburg, afgezien van de besturen die voor een eigen regeling hebben gekozen. Het aantal lokale overheden die bij die onderscheiden systemen zijn aangesloten, maakt het voorwerp uit van Tabel 1. Slechts acht Vlaamse gemeentebesturen hebben geen of een afwijzende beslissing genomen.

De verdeling van de pensioentolagen (Tabel 2) in ogenschouw genomen, blijft de hoogte daarvan bescheiden. Voor de aftrek van een deel van de premie (voor de aanvullende pensioenopbouw ten voordele van de lokale overheidscontractanten) van de responsabiliseringsbijdrage (zie fiche 3.5 – Pensioenproblematiek: financiering) is echter een voldoende pensioeninleg nodig die voor een meerderheid van de overheden hoger is dan wat zij tot nu toe bijdragen.

### Verdere stappen

Het federaal regeerakkoord van de regering-Michel (I) koppelde de invoering van het gemengd pensioen (zie fiche 3.4 – Pensioenproblematiek: algemeen) aan de introductie van een tweede pensioenpijler voor alle overheidscontractanten, en dat “*met een voldoende bijdrageniveau*”. Of de Vlaamse overheid meestapt in dit verhaal, behoort echter tot haar autonome beslissingsbevoegdheid. Het regeerakkoord van de Vlaamse regering 2014-2019 omvatte niettemin al een engagement in die richting.

Intussen heeft het Vlaams Pensioenfonds het licht gezien. Een decreet van 23 november 2018 (BS 5 december 2018) legt daarvan de contouren vast.

Concreet zou voor de Vlaamse contractanten vanaf 1 juli 2019 een tweede pensioenpijler worden ingericht gevoerd met een vaste bijdrage van 3%.

### Kloof werknemers- versus ambtenarenpensioenen

De meningen over welk bijdragepercentage nodig is om de kloof tussen het werknemers- en het ambtenarenpensioen te dichten, lopen uiteen. Een bijdrage van 6% zou kunnen volstaan wanneer een contractant een loon geniet dat niet uitstijgt boven de brutoloongrens in het raam van het werknemerspensioenstelsel (2018 = 57.602,62 EUR). In het andere geval zou volgens experts op het overtreffende gedeelte van het loon van die contractant al snel het drievoud van een dergelijke premie nodig zijn.

### Methodologie

Heel wat cijfermatige informatie is gegenereerd op basis van eigen onderzoek. De in de bijgevoegde tabellen vermelde data zijn afkomstig uit Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, Tweede pensioenpijler lokale besturen – Stand van zaken (5 maart 2018), nota van Mark Suykens. Deze gegevens zijn niet publiek beschikbaar.

### Verdere informatie

- [Federaal regeerakkoord 9 oktober 2014](#) (FOD Kanselarij van de Eerste Minister)
- [Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2014-2019 23 juli 2014](#) (Departement Kanselarij en Bestuur)
- Janvier, R. & Janssens, J., *Toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Brugge, die Keure, 2014, 360 p.
- Janvier, R., *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Collectie Belgisch Genootschap voor Arbeidsrecht en Socialezekerheidsrecht, reeks seminars, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 169-205.
- Vlaamse overheid, [Bestuurszaken, Omz. BB 2008/10, 21 november 2008 betreffende sectoraal akkoord 2008-2013 voor het personeel van de lokale en provinciale besturen van 19 november 2008 en bijlagen – kennisgeving](#), BS 7 januari 2009, 369, punt 2.2.3.1.

Tabel 1 – Aantal aangesloten besturen bij een systeem van aanvullende pensioenregeling voor de overheidscontractanten op het lokale bestuursniveau (op 5 maart 2018)

Systeem	Aangesloten besturen	Totaal
RSZ/FPD/VVSG-stelsel (samen met Belfius Insurance en Ethias)	Provinciebestuur Oost-Vlaanderen 244 Vlaamse gemeenten 244 Vlaamse openbare centra voor maatschappelijk welzijn 112 andere lokale entiteiten (36 autonome gemeente- of provinciebedrijven, 30 intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, 14 hulpverleningszones, 32 andere) 2 Brusselse lokale besturen 49 Waalse lokale entiteiten	651
OFP Provant	Provinciebestuur Antwerpen 22 gemeenten 22 openbare centra voor maatschappelijk welzijn 4 autonome gemeentebedrijven 1 politiezone 44 andere lokale entiteiten	93
CPP Limburg (samen met Belfius Insurance en Ethias)	Provinciebestuur Limburg 28 gemeenten 28 openbare centra voor maatschappelijk welzijn 1 OCMW-vereniging	58
Eigen regeling (bij Belfius Insurance en/of Ethias)	Provinciebestuur Vlaams-Brabant Provinciebestuur West-Vlaanderen 6 gemeenten 6 openbare centra voor maatschappelijk welzijn 1 autonoom gemeentebedrijf	15

Bron: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, *Tweede pensioenpijler lokale besturen – Stand van zaken (5 maart 2018)*, nota van Mark Suykens.

Tabel 2 – Variatie in de pensioentoeelagen binnen het RSZ/FPD/VVSG-stelsel (op 5 maart 2018)

Bijdragevoet	1%	1,5%	2%	2,5%	3%	4%	5%	6%	Afwijkend	Totaal
Vlaams	277	10	165	20	76	21	9	3	19	600
Brussel	2	/	/	/	/	/	/	/	/	2
Waals	22	/	8	/	17	/	/	2	/	49
Totaal	301	10	173	20	93	21	9	5	19	651

Bron: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, *Tweede pensioenpijler lokale besturen – Stand van zaken (5 maart 2018)*, nota van Mark Suykens.

## 4 BELEIDSPROCES

4.1 Capaciteit voor transities.....	62
4.2 Beleidsadvisering .....	64
4.3 Beleidsevaluatiecapaciteit.....	67
4.4 Beleidsinstrumenten en gedragsinzichten in beleid.....	70



## 4.1 Capaciteit voor transities

In de afgelopen tien tot vijftien jaar heeft het idee ingang gevonden dat transities nodig zijn om naar een duurzamere samenleving te evolueren. Transities worden meestal gedefinieerd als diepgaande veranderingen in de systemen waarop onze samenleving gebouwd is (zoals het energiesysteem, het mobiliteitsstelsel, het voeding- en landbouwsysteem, het zorgstelsel) en waarbij die systemen een duurzamere oriëntatie krijgen. Voorbeelden zijn de transitie naar een lage koolstofsamenleving en de transitie naar een circulaire economie. Een transitie heeft meestal enkele decennia nodig. In die tijd veranderen binnen een maatschappelijk systeem de structuren, de technologie, het beleid, de businessmodellen, de denkwijzen, de dagelijkse praktijken enzovoort. Om de samenleving duurzamer te maken, zijn transities gewenst, maar ze zijn niet makkelijk aan te sturen. Eén van de manieren om dat te proberen, wordt soms benoemd als 'transitiemanagement'. Daarbij wordt in dialoog tussen beleid en maatschappelijke actoren nagedacht over toekomstvisies voor een systeem. Daarnaast worden beleid, experimenten en acties opgezet, geïnspireerd door die langetermijnvisie.

Vlaanderen begon vanaf 2004 te experimenteren met transitiemanagement en -beleid. In eerste instantie ging het om twee processen binnen het milieubeleid (duurzaam wonen en bouwen, en duurzaam materialenbeheer). In 2011 werd het idee van transities en transitiebeleid opgenomen in de tweede Vlaamse Strategie Duurzame Ontwikkeling. Van daaruit stroomde de benadering in datzelfde jaar door naar de langetermijnstrategie van de toenmalige regering Peeters, namelijk Vlaanderen in Actie (ViA). ViA formuleerde aanvankelijk dertien transitieprocessen waarbij in overleg met maatschappelijke partners nagedacht werd over ontwikkelingen en acties op lange termijn (2050).

Onder de huidige regering Bourgeois werd in 2016 de langetermijnstrategie herdacht en geherformuleerd in de zogenaamde *Visie 2050, een langetermijnvisie voor Vlaanderen*. Centraal in Visie 2050 staan zeven transities die van Vlaanderen tegen 2050 een regio moeten maken die slaagt in "het creëren van welvaart en welzijn op een slimme, innovatieve en duurzame manier in een sociaal, open, veerkrachtig en internationaal Vlaanderen waarin iedereen meetelt." De zeven transities die daaraan moeten bijdragen, zijn: transitie circulaire economie, slim wonen en leven, industrie 4.0, levenslang leren, samen leven in

2050, mobiliteitstransitie en energietransitie. Om de transities aan te sturen, heeft de regering zogenaamde transitieruimtes opgezet: platformen waarin beleidsmakers en maatschappelijk actoren nadenken over en samenwerken aan de transities. Per transitie zijn minstens twee verantwoordelijke ministers aangesteld en een zogenaamde transitie-manager (een verantwoordelijke ambtenaar die de coördinatie en aansturing van het transitieproces begeleidt). De algemene coördinatie valt onder de minister-president en het departement Kanselarij en Bestuur (DKB). Ambtenaren van DKB zijn betrokken bij de ondersteuning van de transities. Het Voorzitterscollege van topambtenaren bespreekt regelmatig de voortgang in de transitieprocessen. Tegen eind 2017 hadden alle transitieprocessen een startnota klaar met een situatieschets en een plan van aanpak om beleid en acties op poten te zetten. Er bestaat geen overzicht van inzet van middelen en personeel, maar voor de meeste processen is die erg beperkt. Vlaanderen Circulair vormt hierop een uitzondering met een team van een tiental personen binnen OVAM. Voor de verschillende transitieprocessen is er daarnaast personeelsinzet vanuit meerdere entiteiten van de Vlaamse Overheid (zoals VITO, VMM, ILVO, Vlaams Kenniscentrum Water).

Opvallend is dat met de transitiebenadering een poging ondernomen wordt om een langetermijnbeleid voor Vlaanderen op te zetten, maar dat er toch erg weinig institutionalisering is die zekerheid biedt dat het beleid ook legislaturen overleeft, bijvoorbeeld in thema's, middelen, personeelskader, statuut van transitiemanagers. Doordat het transitiekader gekoppeld is aan Visie 2050, het specifieke project van de regering Bourgeois, is het mogelijk dat een volgende regering het helemaal hertekent of zelfs afvoert.

### Definities

*Duurzame samenleving* = een samenleving die een hoge levenskwaliteit biedt, binnen ecologische grenzen blijft, rechtvaardig georganiseerd is, en democratisch functioneert.

*Transitie* = een diepgaande verandering van een maatschappelijk systeem waarbij de structuren, denkwijzen en praktijken in een systeem wijzigen.

*Transitiebeleid en -management* = bewuste ingrepen door het beleid om transities te beïnvloeden en naar duurzaamheid te oriënteren. Transitiemanagement maakt daarbij gebruik van een methodologie die o.a. inzet op de

formulering van gewenste toekomstbeelden, mogelijke transitiepaden tussen heden en toekomst, en experimenten.

**Verdere informatie**

- [Visie 2050, een langetermijnvisie voor Vlaanderen](#) (Vlaamse regering)
- Van Acker, W., Vanhengel, A., & Ruebens, M. (2017). [Transitiemanagement in Vlaanderen. Het faciliteren van disruptieve verandering en radicale innovatie.](#) *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement* 22/04, 27-41.
- Paredis, E. (2018). [Governance van transitie.](#) In G. Bouckaert, A. Hondeghem, S. Op de Beeck, M. Ruebens, K. Verhoest, & J. Voets (Red.), *Handboek overheidsmanagement. Samen werken aan een overheid in beweging* (pp. 457-484). Brugge: Vanden Broele.
- Grin, J., Rotmans, J., & Schot, J. (Eds.). (2010). [Transitions to sustainable development. New directions in the study of long term transformative change.](#) New York: Routledge.

## 4.2 Beleidsadvies

Overheden doen een beroep op beleidsadvies om hun beleid inhoudelijk te versterken, maar ook om het draagvlak van beslissingen te vergroten. Via beleidsadvies kan informatie, kennis en expertise, afkomstig van een groot aantal belanghebbenden, gemobiliseerd worden. Het vragen en ontvangen van beleidsadvies is belangrijk in een complexe beleidsomgeving waarin voor een groeiend aantal problemen weinig zicht op, noch consensus bestaat over geschikte beleidsoplossingen. Internationaal onderzoek heeft uitgewezen dat beleidsadvies externaliseert en verbreedt. Dit houdt in dat actoren die binnen de overheid historisch gezien een dominante positie innamen, steeds meer in competitie treden met nieuwere, externe actoren. Intern advies van adviesraden of studiediensten werd zo in veel landen vervangen of op zijn minst aangevuld door advies van belangenorganisaties, wetenschappelijke onderzoeksinstellingen, consultants en denktanks. In Vlaanderen is een gelijkaardige trend waarneembaar, maar doen zich ook andere ontwikkelingen voor die gelinkt zijn aan de specifieke kenmerken van het Belgische en Vlaamse politieke systeem. Ten eerste heeft de regionalisering van bevoegdheden voor een toename gezorgd van het aantal beleidsadviseurs in Vlaanderen. Ten tweede nemen de politieke kabinetten een speciale plaats in als ontvangers en als verstrekkers van beleidsadvies in een gepolitiseerd besluitvormingssysteem waar niet alleen technische en wetenschappelijke kennis als belangrijk worden beschouwd, maar ook politieke normen, waarden en voorkeuren hun rol spelen.

Het recent verschenen boek *Policy Analysis in Belgium* brengt een stand van zaken van de vele actoren die in Vlaanderen en België betrokken zijn bij beleidsadvies, zoals beleidsmedewerkers binnen de overheid, adviesraden, kabinetten, academici, consultants, denktanks, maatschappelijke organisaties, studiediensten van politieke partijen, etc. Hun rol als beleidsadviseur is zeer verschillend en onderhevig aan verandering, hoewel onderzoek aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid en het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen heeft uitgewezen dat beleidsmakers doorgaans wel aan dezelfde actoren advies vragen. Ander onderzoek naar de geïnstitutionaliseerde adviesinstanties zoals de Vlaamse (strategische) adviesraden leert ons dat de beleidsadviseringspraktijk traditioneel een sterke nadruk legt op maatschappelijk draagvlak voor beleid via de vertegenwoordiging van representatieve actoren, of 'het

middenveld'. Het systeem bouwt verder op de karakteristieken van het Vlaamse politieke systeem als consensusdemocratie met neo-corporatistische trekken. Deze maatschappelijke actoren beschikken over nuttige en relevante toegepaste kennis - onder meer omdat zij instaan voor de uitvoering van het beleid waarover zij adviseren. Wetenschappelijke actoren worden dan weer veel minder via een geïnstitutionaliseerd adviseringssysteem geraadpleegd in Vlaanderen. Vanuit historisch perspectief is de systematische verankering van wetenschap in het beleid in Vlaanderen dus beperkter, wat niet uitsluit dat wetenschappers worden geconsulteerd op individuele basis, en eerder ad hoc om advies worden gevraagd. Er zijn bovendien duidelijke sectorale verschillen in Vlaanderen (Grafiek 1). Ten slotte is de opkomst van denktanks, 'think tanks', als nieuwe beleidsadviseurs vastgesteld. België neemt daarbij een belangrijke positie in omwille van de aantrekkingskracht van de Europese instellingen en de NAVO. Brussel is een vestigingsplaats bij uitstek voor internationale denktanks. Binnen de Vlaamse context echter, blijft de rol van denktanks eerder beperkt. De laatste jaren is er wel een toename in het aantal actieve denktanks, waardoor ook een grotere rol in de beleidsvorming kan worden verwacht. Die toename is bovendien sterker in Vlaanderen dan in Wallonië (Tabel 1). Elf van de dertien regionale denktanks zijn Vlaams, terwijl er slechts twee opereren op federaal niveau.

### Definities

*Beleidsadvies* = een 'advies of mening over toekomstig beleid' (Brans et al., 2010)

*Evidence based policies* = onderbouwd beleid wijst op het ondersteunen van beleidskeuzes met informatie, kennis en expertise. Oorspronkelijk wordt hier gewezen op het belang van objectieve, wetenschappelijke kennis, maar ook technische inzichten, en waarden en normen van maatschappelijke en politieke actoren kunnen belangrijk zijn (Tenbensel, 2006).

*Denktanks* = kunnen moeilijk eenduidig gedefinieerd worden. Fraussen & Pattyn (2016) identificeren twee kernelementen. Denktanks verrichten onderzoek, en ze informeren het publieke debat of beïnvloeden het politieke beleid. Vaak hebben ze ook een duidelijk ideologisch profiel en banden met het bedrijfsleven.

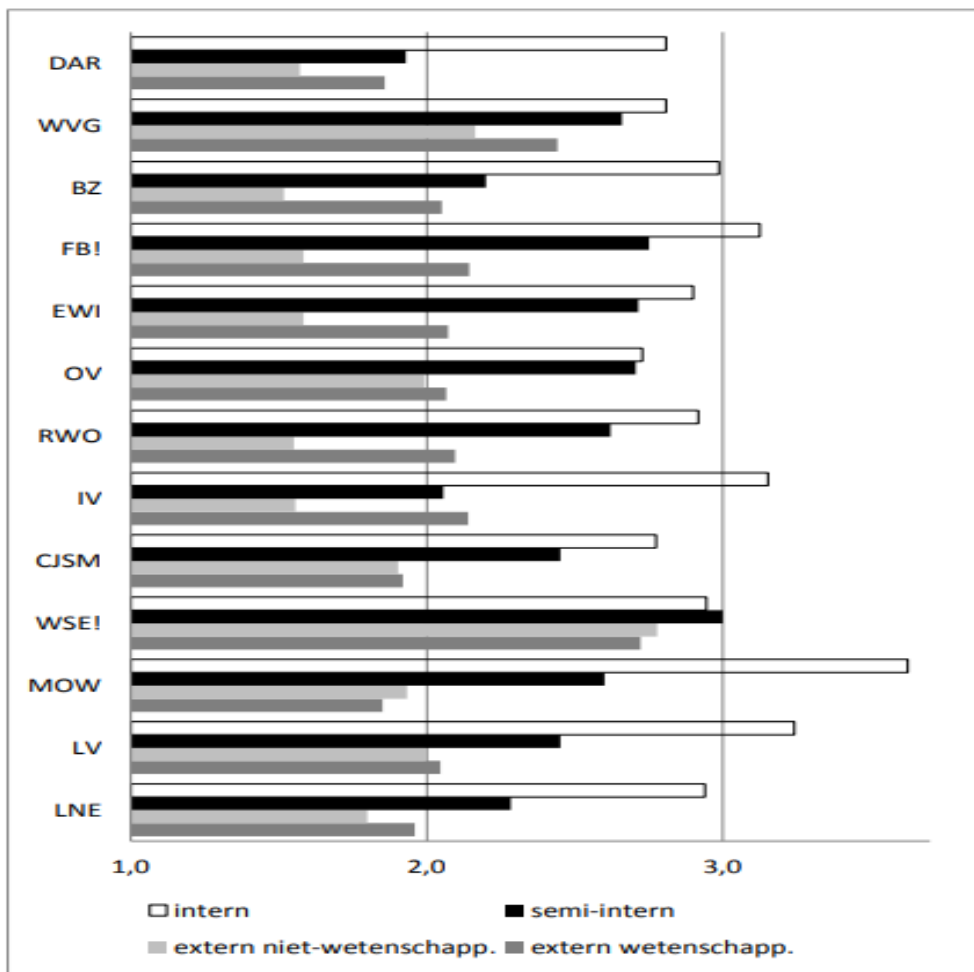


**Verdere informatie**

- Brans, M., & Aubin, D. (Eds.). (2017). *Policy Analysis in Belgium*. International Library of Policy Analysis Series. Bristol: Policy Press.
- Blum, S., & Brans, M. (2017). Academic Policy Analysis and Research Utilization in Policymaking. In M. Brans, I. Geva-May, & M. Howlett (Eds.), *Bookseries: Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, Chapt. 22 (pp. 341-359). New York: Routledge.



Grafiek 1 – Gevraagd beleidsadvies per Vlaams beleidsdomein en verschillende types actoren



Bron: Bossens et al., 2014, p. 222: De scores op de vragenlijst varieerden van 1 (nooit) t.e.m. 5 (altijd)

Tabel 1 – Chronologisch overzicht oprichting denktanks in Vlaanderen, Wallonië en België

Regionale denktanks			
Werkgroep Taal en Onderwijs VVA	2002	Vooruitgroep	2008
Liberales	2002	Libera!	2009
Pro Flandria	2003	Logia	2010
VKW Metena	2004	Oikos	2010
WorkForAll	2004	Poliargus	2010
Aula Magna	2005	WeCitizens	2012
iD	2006		
Nationale denktanks			
Itinera Institute	2006		
De Vrijdaggroep	2013		

Bron: Fraussen et al., 2017, p. 263

### 4.3 Beleidsevaluatiecapaciteit

In internationaal vergelijkend perspectief geldt België als een late starter op het vlak van beleidsevaluatiepraktijk, en dat geldt ook voor de ontwikkeling van evaluatiecapaciteit. Binnen Europa vormden enkele landen in de jaren 1960 en '70 de kopgroep, gevolgd door een groter peloton van landen eind jaren '80, begin jaren '90. België volgde pas in de slijpstream van die tweede golf. Latere studies zagen België achtervolgen (Varone e.a., 2005) en een plaats nemen in het peloton (De Peuter & Pattyn, 2018) als het op de institutionalisering van beleidsevaluatie aankomt. In het verleden zorgde voornamelijk een externe druk via informatievragen vanuit o.m. de EU en de OESO en de incorporatie van 'New Public Management' principes voor meer aandacht voor beleidsevaluatie. Meer recent zijn investeringen in evaluatiecapaciteit ingegeven vanuit een filosofie van goed bestuur waarbij naast verantwoording ook beleidsleren als motief wordt gepromoot.

Binnen de federale staatsstructuur zijn er echter asymmetrische evoluties waarneembaar ondanks gemeenschappelijke drivers. Op federaal niveau is er op beleidsvlak een groeiende aandacht voor evaluatie zoals kan worden afgeleid uit regeerakkoorden en beleidsnota's. Uit een recente analyse van het Rekenhof blijkt dat de meeste federale overheidsdiensten in meer of mindere mate een evaluatiepraktijk ontwikkeld hebben, maar het ontbreekt aan een centrale visie en strategie binnen de federale overheid alsook aan coördinatie en inventarisatie van beleidsevaluatie binnen beleidsdomeinen. De interne evaluatiecapaciteit is gelimiteerd op vlak van inzetbaar personeel, budgettaire ruimte, systematiek in proces, methodologische ondersteuning en kwaliteitsborging.

Op regionaal niveau bracht de hervorming 'Beter Bestuurlijk Beleid' (2003) beleidsevaluatie expliciet als taak van departementen binnen de Vlaamse overheid onder de aandacht. Anno 2018 zien we dat in de meeste beleidsdomeinen een zekere interne capaciteit is opgebouwd maar dat er grote verschillen zijn qua maturiteit, locus en eenheid van aansturing binnen het beleidsdomein en structurele verankering. Een horizontale ondersteuning ontbreekt vooralsnog om de nadelen van een sterk gedecentraliseerd landschap op te vangen. Uit een rondvraag binnen de Vlaamse overheid bleek de behoefte aan meer horizontale afstemming (SVR, 2015) (zie Grafiek 1). Heel wat evaluaties worden aangekondigd in beleidsnota's, vanuit verschillende motieven (zie Grafiek 2).

Aan Waalse kant werd, althans voor gewestmateries, de evaluatiecapaciteit gecentraliseerd binnen de administratie, i.c. IWEPS. Voor gemeenschapsmateries zien we ook eerder een gedecentraliseerde capaciteit om beleid te evalueren.

Op vlak van ex ante evaluatie werd op de diverse bestuursniveaus de reguleringssimpactanalyse geïntegreerd in het beleidsproces, al blijkt in de praktijk dat de potentiële meerwaarde van dit instrument (nog) niet ten volle gevaloriseerd kon worden. De huidige besluitvormingscultuur resulteert vaak in 'beslist beleid' als compromis na politieke onderhandeling tussen regeringspartijen, zonder een grondige voorafgaande afweging van mogelijke alternatieven. In Vlaanderen werd de RIA overigens vervangen door een uitgebreidere memorie van toelichting bij decreten.

Op vlak van ex post evaluatie zet het Rekenhof steeds meer in op thematische audits met een focus op beleidsresultaten. Zowel binnen de federale overheid (FOD BOSA) als binnen de Vlaamse overheid (Departement Kanselarij en Bestuur) werkt men sinds 2018 aan een visie over de invulling van een horizontale ondersteunings- en coördinatiecapaciteit voor beleidsevaluatie.

Binnen het federaal parlement werd een commissie voor evaluatie opgericht die echter tot vandaag beperkt actief was. Binnen het Vlaams Parlement is er de voorbije jaren onder impuls van voorzitter Peumans meer aandacht gekomen voor de eigen rol en instrumenten inzake evaluatie van beleid. Algemeen blijft ook het extern aanbod aan evaluatoren relatief beperkt in ons land, terwijl steeds meer ambtenaren vorming over beleidsevaluatie volgden (bv. KU Leuven Instituut voor de Overheid 2007 - 2018).

De ontwikkeling van beleidsevaluatiecapaciteit kan ondersteund worden door kennisdeling en uitwisseling van ervaringen. In dat verband speelt het Vlaams Evaluatieplatform (2007) een actieve rol, in navolging van de Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective (SWEP; sinds 2000). Deze laatste schortte echter anno 2018 om organisatorische redenen de activiteiten op. Door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV, 2007) werd een handleiding beleidsevaluatie ontwikkeld die nog steeds een referentiewerk vormt.

### Definities

*Beleids evaluatie* = een gestructureerd proces om volgens een wetenschappelijk onderbouwde methode de meerwaarde van een beleidsinitiatief te beoordelen op basis van vooraf bepaalde criteria en vragen.

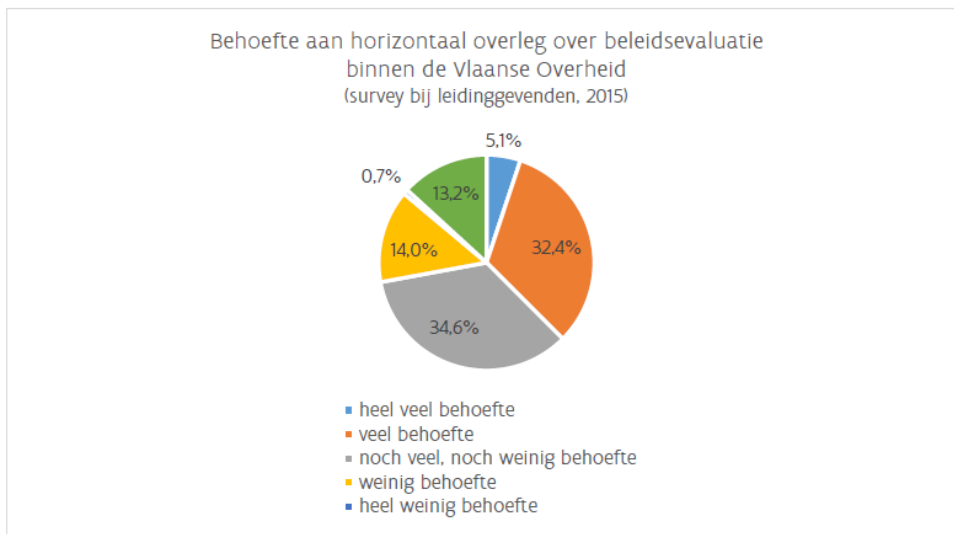
*Beleids evaluatie capaciteit* = het vermogen om beleids-evaluaties te kunnen plannen, uitvoeren en opvolgen en omhelst personeel, tijd, kennis en ervaring en kan in mindere of meerdere mate structureel verankerd zijn in een organisatie.

### Verdere informatie

- [Rekenhof](#)
- [Vlaams Evaluatie Platform](#)
- Fobé, E., De Peuter B., Petitjean, M., & Pattyn, V. (2017). Policy analytical methods in Belgian policy work. In M. Brans, & D. Aubin (Eds.), *Policy Analysis in Belgium*. Bristol: Policy Press.
- De Peuter, B. & Pattyn, V. (2009). Evaluation capacity: enabler or exponent of evaluation culture? In A. Fouquet, & L. Méasson (Eds.), *Policy and programme evaluation in Europe: Cultures and Prospects* (pp. 133-142). Paris: l'Harmattan.

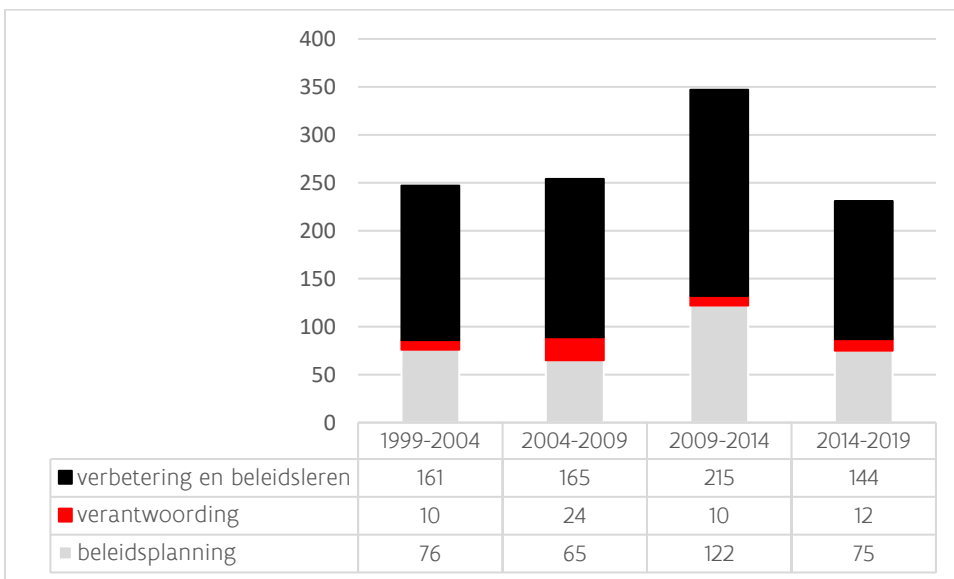


Grafiek 1 – Behoeftte aan horizontaal overleg over beleidsevaluatie bij leidinggevende binnen de Vlaamse Overheid (2015)



Bron: SVR. (2015). *Beleidsevaluatie binnen de Vlaamse overheid. Een overzicht van de resultaten uit de bevraging van de leidinggevenden.* Studiedag VEP 17-12-2015.

Grafiek 2 – Referenties naar beleidsevaluatie met toewijsbaar motief in beleidsnota’s van de Vlaamse Regering, (1999-2019)



Bron: De Peuter, B., & Pattyn, V. (2016). *Waarom evalueren beleidsmakers? Een longitudinale analyse van motieven voor beleidsevaluatie in Vlaamse ministeriële beleidsnota’s.* *Bestuurskunde*, 25(2), 32-45.

## 4.4 Gedragsinzichten als beleidsinstrument

Beleid is gericht op het wijzigen van gedrag van burgers of bedrijven in functie van het gewenste doel. Klassieke beleidsinstrumenten zoals regelgeving, subsidies en communicatie gaan ervan uit dat burgers hun gedrag wijzigen doordat de overheid hen dwingt of verbiedt, hen stimuleert of ontraadt via financiële prikkels, of hen overtuigt door middel van informatie. De gedragswetenschappen leren ons echter dat mensen niet altijd rationeel handelen en dat gedrag dus ook niet altijd op die wijze kan gestuurd worden. Onbewuste factoren zoals intuïtie, emoties, routines en sociale normen spelen een rol bij het nemen van beslissingen, en maken dat mensen voorspelbaar irrationeel zijn. De overheid dient hier meer rekening mee te houden en haar klassiek beleidsinstrumentarium aan te passen. Nobelprijswinnaar economie Richard Thaler introduceerde een decennium geleden al het concept 'nudging', maar het toepassen van gedragsinzichten in beleid gaat breder dan deze term.

In het buitenland werden in het verleden bij de overheid organisaties opgericht met als taak gedragsgericht denken te stimuleren en gedragsgericht beleid op onderbouwde wijze vorm te geven. De pioniersrol was weggelegd voor het Britse *Behavioural Insights Team* (BIT), in de volksmond bekend als de *Nudge Unit*. Gelijkaardige overheidsorganisaties bestaan in de Verenigde Staten en Nederland waar de gedragswetenschappen vaste voet aan grond hebben bij de overheid. Simultane oproepen vanuit de wetenschap en de beleidspraktijk leidden ook in Vlaanderen in 2017 tot de officiële oprichting van het DKB Team Gedragsinzichten dat de Vlaamse departementen en agentschappen adviseert over het toepassen van gedragsinzichten in beleid en optreedt als kennis- en ervaringsdelingsplatform. In het kader daarvan werden door de KU Leuven onder het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing een honderdtal gedragsgerichte lokale en internationale beleidsinitiatieven in kaart gebracht. Grafiek 1 duidt de aanknopingspunten aan voor de Vlaamse transitieprioriteiten bij dat (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek rond gedragsinzichten.

Er zijn de laatste jaren steeds meer toepassingen van gedragsinzichten in het beleid te vinden die ook het Vlaamse beleid kunnen versterken. In België en Vlaanderen vindt gedragsgericht beleid dan ook meer zijn ingang. Op federaal niveau springt bijvoorbeeld het project rond de belastingaangifte bij de FOD Financiën in het oog. De Vlaamse departementen en agentschappen besteden

eveneens aandacht aan het versterken van kennis over gedrag om het beleid effectiever te maken, zoals onder meer het Departement Omgeving, het Vlaams Energieagentschap, het Vlaams Instituut Gezond Leven en OVAM. En ook in steden als Antwerpen, Gent en Mechelen werd reeds op kleinere schaal geëxperimenteerd met gedragsinzichten in het beleid om duurzame consumptie te stimuleren, energieverbruik te reduceren, zwerfvuil terug te dringen en de fysieke conditie van burgers te verbeteren.

Onderzoek heeft uitgewezen dat via de toepassing van gedragsinzichten in het beleid effectief successen geboekt kunnen worden. Het blijkt echter niet altijd vanzelfsprekend om de irrationele, onbewuste en sociale mens te doorgronden en gedragsbewust denken stevig te verankeren in de beleidsvorming. De scan van (inter)nationale toepassingen (Grafiek 2) geeft aan dat de mogelijkheden om gedrag te wijzigen nochtans breed zijn, bijvoorbeeld door meer informatie te voorzien, in te spelen op sociale normen, of het gewenste beleid als standaard/default in te zetten. De laagdrempeligheid van die informatie (easy) of de vergelijking met andere groepen (social) zijn veelgebruikte manieren om gedrag te veranderen (zie ook inzet over EAST-framework).

Voor een geslaagde beleidsvoering kunnen experimenten en testcases een cruciale rol spelen. Randomised Controlled Trials (RCT) of quasi-experimentele onderzoeken zijn mogelijke instrumenten waarmee beleidsmakers op voorhand kunnen analyseren wat werkt en wat niet, om zo op een doordachte manier beleid te voeren. Bij de Vlaamse overheid staan er in de nabije toekomst steeds meer projecten op de agenda waarin al dan niet in samenwerking met de wetenschappelijke wereld wordt geëxperimenteerd met gedragsinzichten in het beleid en maatregelen weloverwogen worden afgewogen.

### Definities

*Nudge* = "Een duwtje in de goede richting heeft betrekking op alle mogelijke aspecten van de keuze-architectuur die het gedrag van mensen op voorspelbare wijze veranderen zonder opties te verbieden of de financiële stimulans aanzienlijk te wijzigen." (Thaler en Sunstein, 2008)

*EAST* = Framework van het Britse BIT om gedragsinzichten voor beleid te ontwerpen: "Make it **E**asy, **A**ttractive, **S**ocial and **T**imely." Maak beleid laagdrempelig, trek de aandacht,

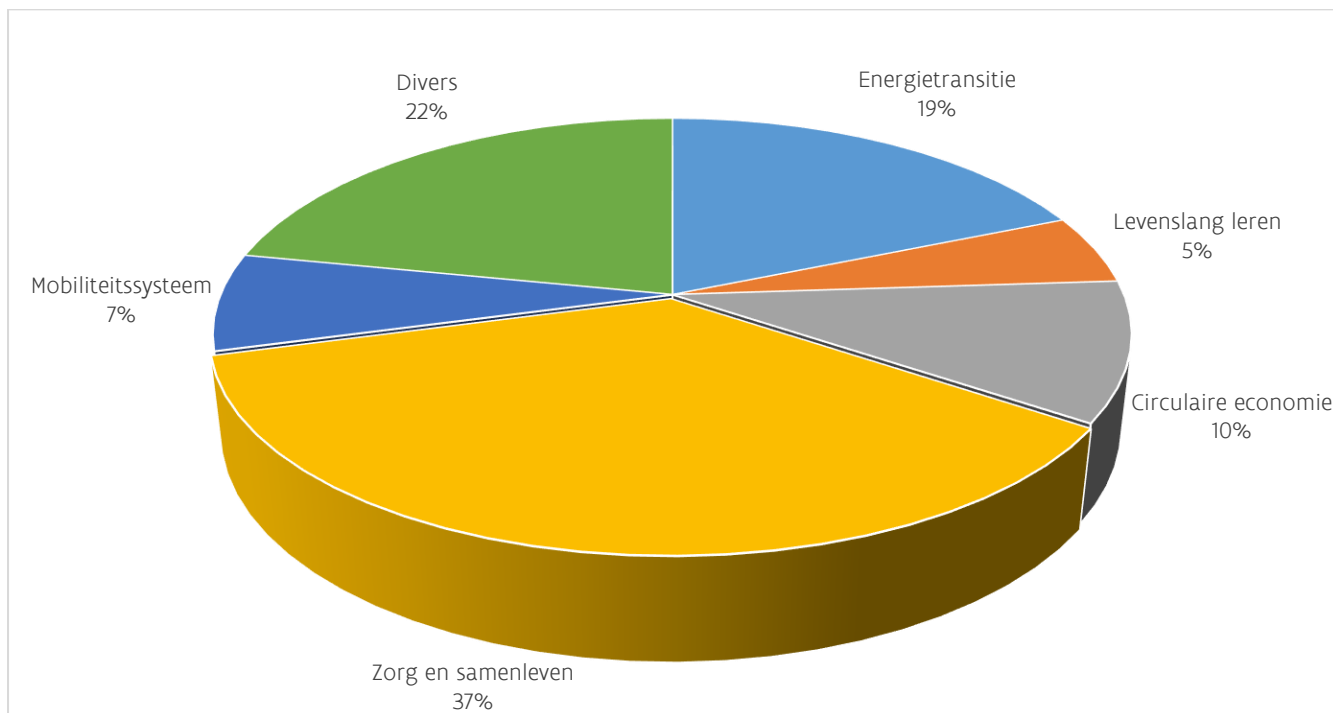
speel in op de mens als sociale actor, en geef korte termijnperspectieven.

*Randomised Controlled Trials* = RCTs tonen empirisch aan of de toepassing van gedragsprikkelers in het beleid effectief is. Nieuw beleid wordt 'toegediend' aan een interventiegroep, terwijl een soortgelijke controlegroep de status quo blijft ontvangen. Metingen voor en na moeten na grondige analyse uitwijzen of er noemenswaardige verschillen tussen de twee groepen zijn ontstaan, en of dat het gevolg is van het beleid.

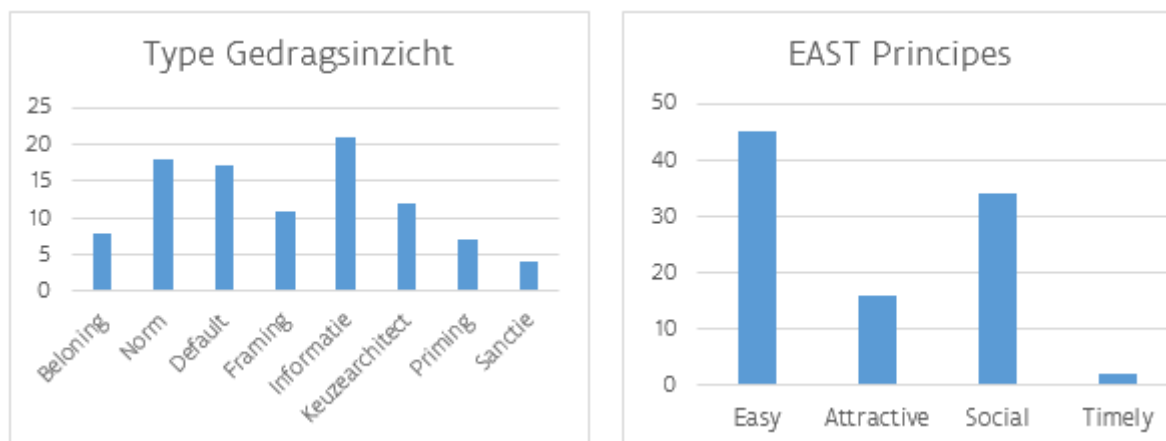
#### Verdere informatie

- De website van het [DKB Team Gedragsinzichten](#) biedt een geactualiseerd overzicht van bestaande en lopende projecten in Vlaanderen.
- Het [Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing](#) voert projecten uit rond gedragsgericht beleid.
- Het special issue rond gedragsinzichten en nudging van het [Vlaamse Tijdschrift voor Overheidsmanagement](#) (VTOM).

Grafiek 1 – Overzicht van scan van (inter)nationale toepassingen van gedrag in beleid en de link met de Vlaamse transitie-prioriteiten<sup>6</sup>



Grafiek 2 – Detail van scan van (inter)nationale toepassingen met focus op het type gedragsinzicht en het gehanteerde EAST principe<sup>7</sup>



<sup>6</sup> Binnen de matrix lag de focus op 5 van de 7 transitieprioriteiten, bepaald door de Vlaamse Regering in [Visie 2050](#). De transities naar Industrie 4.0 en Slim Wonen en Leven werden niet opgenomen.

<sup>7</sup> Binnen de matrix werd ook telkens nagegaan welke van de 8 types gedragsinzichten werd toegepast en welke van de 4 EAST principes (supra) werd gehanteerd, waarbij EAST staat voor 'Make it Easy, Attractive, Social and Timely'.

Algemene opmerking: De figuren werd opgesteld op basis van de verzamelde gegevens door het KU Leuven Instituut voor de Overheid voor het SBV project [Matrix voor Gedragsinzichten](#) bij de Vlaamse overheid.



## **5 BUDGETTERINGSPRAKTIJEN EN ANDERE PROCEDURES**

5.1 Prestatiebegroting Vlaanderen .....	74
5.2 BBC en de prestatiedekking van begrotingsdocumenten bij lokale besturen.....	78
5.3 Evaluatie en audit: beoordeling van beleid en beheer .....	84
5.4 Controle en verantwoording.....	89



## 5.1 Prestatiebegroting Vlaanderen

Een traditionele inputbegroting geeft weer hoeveel middelen de overheid uitgeeft, meestal per beleidssector. Met de resultaten van deze bestedingen, houdt een traditionele inputbegroting geen rekening. Een prestatiebegroting heeft tot doel om bij het toewijzen van middelen wel degelijk ook de verwachte of geplande resultaten van deze beleidsallocaties expliciet op te nemen. Op de vraag 'wat doen we volgend jaar', geeft een klassieke inputbegroting als antwoord: we besteden zoveel geld aan volgende zaken (personeel, werkmiddelen, transfers/subsidies, en financiële uitgaven (terugbetalingen van leningen, renten)). Een prestatiebegroting is een onderdeel van de financiële cyclus, wordt gevoed vanuit een beleidscyclus (strategisch plan), en kan verder afgeleid worden naar een contractcyclus.

Er zijn drie benaderingen om begrotingsbeslissingen meer kennisgedreven te maken met een prestatiebegroting. Een eerste benadering valt terug op **controle** en sturing. De prestatiebegroting maakt duidelijk hoeveel middelen de overheid inzet om bepaalde activiteiten en prestaties te realiseren. Door deze transparante koppeling, moet de overheid zich verantwoorden voor het toekennen van budget aan bepaalde te leveren prestaties. Op een directe manier dwingt de prestatiebegroting om begrotingskeuzes transparant te maken. Op een directe wijze kan de minister hiervoor ook ter **verantwoording** worden geroepen. Het leggen van de band tussen middelen en resultaten, en of die band zuinig, doelmatig, en doeltreffend is, laat toe om **te leren en te participeren**. De interne capaciteit wordt geraadpleegd om de begrotingscyclus van kennis te voorzien. De derde benadering, valt voor deze kennis terug op de gehele beleidsgemeenschap. Naast de administratie nemen ook experts, burgers, parlementsleden en middenveldactoren deel aan de dialoog om de begrotingsbeslissingen te informeren. De wetgevende macht, het parlement, autoriseert dan de te leveren prestaties waarvoor middelen worden vrijgemaakt, in plaats van gewoon uitgaven te autoriseren.

Het begroten volgens prestaties geeft dus een rijker antwoord op de vraag wat men volgend jaar zal doen. Nochtans zijn prestatiebegrotingen moeilijke documenten om op te stellen. Het vergt een zeer groot gedocumenteerd inzicht in de productiefunctie van een overheid. Bovendien vergt het een data- en informatie-architectuur van betrouwbare en auditeerbare niet-

financiële informatie. Tenslotte moet de ganse cyclus worden afgewerkt, met een kostenboekhouding en prestatie-audits, en leiden tot een doorstart voor een volgende cyclus. Dit vergt een grote discipline en consistentie in de tijd. Bovenal vergt het een transparante politieke cultuur van het opnemen van verantwoordelijkheid en het afleggen van verantwoording. Tenslotte, in tijden van besparingen is een inputbegroting politiek gemakkelijker. Het is moeilijker onmiddellijk te moeten zeggen welke prestaties men zal schrappen.

De geschiedenis van begrotingsystemen is zeer dynamisch, ook in Vlaanderen. De samenhang van een wetgevend decretaal kader van BBB (Beter Bestuurlijk Beleid) en het Comptabiliteitsdecreet werd later aangepast in het Rekendecreet. Ook de beheersovereenkomsten voor de agentschappen hebben de trend van het opnemen van niet-financiële prestatie-informatie gevolgd. Het Rekenhof heeft de doelmatigheidsanalyses ingevoerd op basis van de wet Duquèsne (10 maart 1998), waardoor zuinigheid, doelmatigheid, en doeltreffendheid konden worden onderzocht. Het is een vaststelling dat de drie cycli (beleid, financiën, contracten) relatief onsamenhangend zijn, dat er een variabele dekkingsgraad is van indicatoren, en dat er geen consistente prestatie-informatie-architectuur is, zoals dat in veel andere OESO-landen wel het geval is. Een studie van de dekkingsgraad van indicatoren in beleidsnota's (zie Grafiek 1) toont een grote variabiliteit tussen beleidsvelden voor input, output, effect, en omgevingsinformatie. De eerste generatie OESO prestatiedekkingsgraden gaf voor Australië een score van 65/100, voor Nederland was dat 55, en voor het federale Belgische niveau 8/100. De replicatie van dit onderzoek voor Vlaanderen, leverde 22/100 op. Grafiek 2 geeft een meer recente OESO-meting, maar volgens een andere methodiek.

In 2016 is een visietekst over prestatiebegroting goedgekeurd door het Voorzitterscollege. Prestatiebegrotingen worden niet meer voor de integrale begroting ingevuld, maar waar het gebruik nuttig is voor sturing, het responsabiliseren, het afleggen van verantwoording, en het leren. Ook is men afgestapt van mechanistische formules om middelen direct toe te wijzen in functie van volumes en eenheidsprijzen.

Deze aanpak is in lijn met recente ontwikkelingen in andere Europese landen. Grafiek 3 geeft drie gebruikswijzen van prestatie-informatie in begrotingen weer, met name verantwoording en transparantie creëren, beleidsleren, en middelenallocatie. Transparantie is een ambitie in alle cases. Nederland en Oostenrijk ontwikkelen ook mechanismen om tot beleidsleren te komen. Directe middelenallocatie op basis van prestaties komt in geen enkele case terug.

De complexiteit van het overheidsbeleid laat niet toe om beslissingen één op één te verbinden aan prestaties. Wel kan een prestatiebegroting een leerproces in gang zetten om zo te komen tot kennisgedreven begrotingsbeslissingen. De prestatiebegroting moeten we integreren met andere hervormingen die ook streven naar resultaatgericht beleid. De prestatiebegroting kan hierbij een opmaat zijn voor meer diepgaande analyses zoals een *spending review* of een beleidsevaluaties. Zo kan de overheid haar beperkte evaluatiecapaciteit inzetten, daar waar dit het meest nodig is.

**Methodologie**

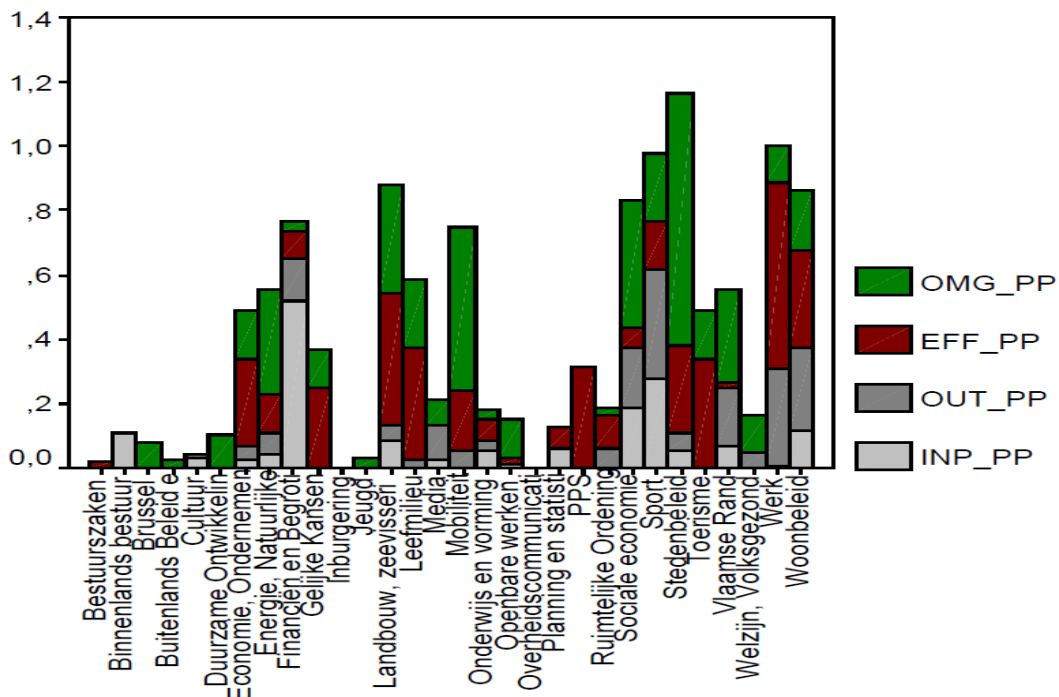
De analyse van de indicatoren in de beleidsnota is een telling door het eerste Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen. De dekkingsgraden zijn berekend door de OESO in het 'Government at a Glance' project. De beoordeling in Grafiek 3 is gebaseerd op case onderzoek in het kader van een onderzoeksproject door de Universiteit Antwerpen in opdracht van het departement Financiën en Begroting.

**Verdere informatie**

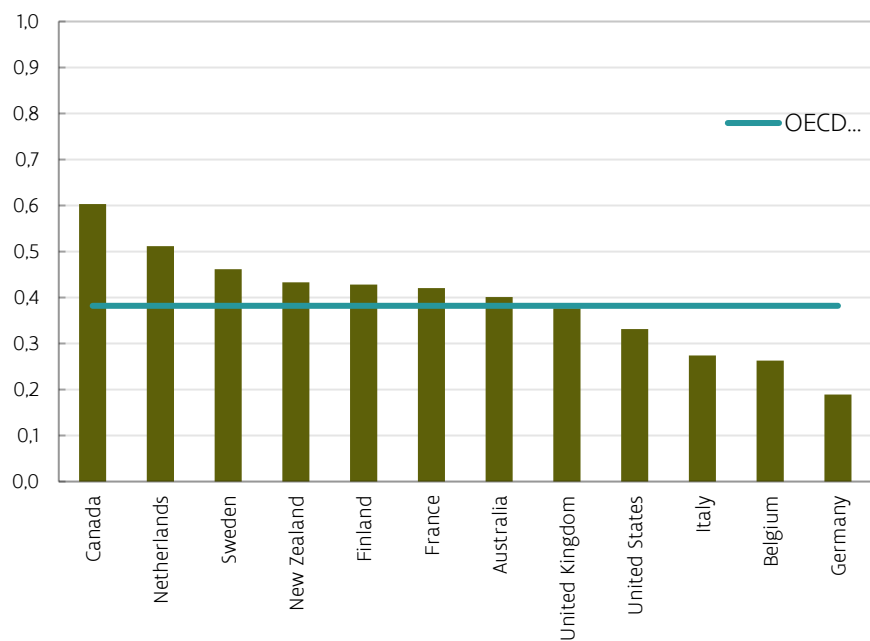
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. London: Routledge.
- Ho, A. T. K. (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5), 748-758. doi:10.1111/puar.12915
- Van Wymeersch, J., Thijs, N., & Van Dooren, W. (2019). *Prestatiebegroting als een leer- en lerend systeem: buitenlandse ervaringen met het gebruik van prestatie-informatie*. Brussel: Departement Financiën en Begroting.
- [Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid](#) (Rekenhof)



Grafiek 1 – Indicatoren in 30 beleidsnota's (2004-2009) (SBOV, 2005)



Grafiek 2 – Prestatiedekkingsgraad in OESO-begrotingen (OESO, 2013). Government at a Glance 2013 (Paris: OESO) [Based on a 2011 survey]



Grafiek 3 – Het gebruik van prestatiegegevens in actuele prestatiebegrotingen

	<i>Transparantie Verantwoording</i>	<i>Beleidsleren</i>	<i>Middelenallocatie</i>
<i>Estland</i>	Aanwezig	Afwezig	Afwezig
<i>Nederland</i>	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig
<i>Oostenrijk</i>	Aanwezig	Aanwezig	Afwezig



## 5.2 BBC en de prestatiedekking van begrotingsdocumenten bij lokale besturen

Een rode draad voor de hervormingen van de overheid is de aandacht voor prestaties van die overheid. Het leveren van diensten aan de samenleving is een belangrijk aandachtspunt geworden om het beleid en het beheer van overheden te organiseren. Kernwoorden zijn hier zuinigheid (economy), doelmatigheid (efficiency), en doeltreffendheid (effectiveness). De legitimiteit van overheden wordt versterkt indien men kan aantonen dat men deze drie E's kan realiseren.

Om dit waar te maken zijn de wetgevende en regulerende kaders binnen de OESO-landen herschreven. Hierbij is er aandacht om financiële en niet-financiële informatie te koppelen. De niet-financiële informatie betreft niet enkel activiteiten maar ook outputs als concreet geleverde diensten aan een bevolking. Ook de effecten van het beleid komen meer en meer voor in verschillende beleids- en beheersdocumenten. Dit betekent ook dat er voor overheden een prestatiegerichte informatie-architectuur wordt opgezet. In algemene termen ziet een dergelijke informatiedatabank er uit als de koppeling van middelen met resultaten: inputs- activiteiten- outputs- effecten. Voor de meeste en de belangrijkste beleidsdomeinen en dienstverleningen worden niet-financiële data (hoeveelheden en kwaliteit) gekoppeld aan financiële data (de ingezette middelen).

Dit wordt ook cyclisch bekeken, volgens de logica van de financiële cyclus: een begroting wordt een prestatiebegroting; een boekhouding krijgt een kostenanalytisch onderdeel, en de klassieke audits worden aangevuld met een vorm van prestatie-audit.

Bij de lokale besturen spoort het BBC-initiatief, BBC staat voor "Beleids- en Beheerscyclus", perfect met deze internationale trend om het denken in termen van prestaties centraal te stellen. Hiervoor is er een BBC-perimeter ingesteld die, voor het gemeentelijk niveau bestaat uit de gemeente, het OCMW, de eventuele AGB's (Autonome Gemeentebedrijven) en de OCMW-verenigingen van publiek recht. Binnen het BBC-kader is er de mogelijkheid voor lokale besturen om prioritaire doelstellingen te formuleren en te koppelen aan budgetten. Deze prioritaire doelstellingen worden dan concreet uitgewerkt met actieplannen en acties. Er wordt ook niet-financiële informatie gekoppeld aan die doelstellingen, actieplannen, en acties.

In 2017 had de gemiddelde gemeente 21 doelstellingen, 72 actieplannen en 286 acties. Voor het OCMW bedroegen die

cijfers resp. 8 doelstellingen, 23 actieplannen en 69 acties. Echter, de variatie en de variantie tussen deze gemeenten en tussen deze OCMW's van het aantal doelstellingen, actieplannen en acties liggen zeer hoog.

Doelstellingencascades hangen af van de politieke beslissingen en van de beleidsfocus binnen elke gemeente. Hierbij is het interessant te kijken naar de opsplitsing van het beleid als 'prioritair beleid', 'niet-prioritair beleid', en 'Niet in beleidsDoelstellingen Opgenomen Verrichtingen' (NIDOV). Het prioritaire beleid wordt in detail aan de gemeenteraad voorgelegd en bevat in principe de focuspunten binnen een gemeente (Vlaamse Regering, 2010) (zie Tabel 1, 2 en 3) (zie ook Bleyen & Bouckaert, 2015). Voor deze analyse werden enkel de gegevens uit de databank weerhouden met een volledig uitgewerkte doelstellingencascade (in principe enkel prioritair als niet-prioritair beleid) (zie Tabel 1, 2 en 3)

De dekkingsgraad duidt de mate aan waarin financiële informatie gelinkt is aan niet-financiële informatie. In de databank is het achterhalen van de dekkingsgraad, vertrekkende vanuit het budget/uitgaven, moeilijk af te bakenen voor respectievelijk prioritair, niet-prioritair beleid als NIDOV. Hierdoor kon enkel het aandeel worden onderzocht van de prioritaire uitgaven, m.a.w. gekoppeld aan prioritair beleid, in de totale uitgaven (zie Tabel 4). De Figuur 1 en 2 geven verder een goed idee van de spreiding. Lokale besturen in Europa hebben meer en meer aandacht voor prestaties. Een internationale vergelijking (Figuur 3 en 4) van Genk met Eindhoven laat die verschillende dekkingsgraden zien. Voor Figuur 4 hebben de zeven dimensies betrekking op de band met de begroting, het type van prestatie-informatie, het type van indicatoren, de beschikbaarheid van cijfers over de toekomst, de vergelijking met cijfers uit het verleden, en de dekkingsgraad als percent van het budget.

### Methodologie en definities

Voor de opstelling van deze fiche werden de gegevens bestudeerd van de Digitale Databank (Agentschap Binnenlands Bestuur). De analyses zijn in functie van de data-architectuur van deze databank.

*Doelstellingencascade* = vertaling van het beleid in doelstellingen, met gekoppelde actieplannen en acties

*Geïntegreerd niveau* = alle entiteiten waarvoor de BBC-regelgeving geldt (genaamd 'BBC-entiteiten')

*NIDOV* = Niet in beleidsDoelstellingen Opgenomen Verrichtingen, meer specifiek de verrichtingen die door het lokale bestuur niet gelinkt werden aan doelstellingen.

*Prioritair budget* = deel van het budget gekoppeld aan prioritair beleid

**Verdere informatie**

- [Databank Digitale Rapportering – Beleidsanalysetool](#) (Agentschap Binnenlands Bestuur)
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical mode. *Public Management Review, 19*(7), 932-953.
- Bleyen, P., & Bouckaert, G. (2015). *De incorporatie van beleids- en prestatie-informatie in de strategische meerjarenplannen van gemeenten en OCMW's. Databank- en documentenanalyse*. Leuven: SBOV.
- Van Vaerenbergh, V. (2010). [Beleids- en BeheersCyclus, BinnenBand, 15](#)(69), 8-11.
- Vlaamse Regering (2010, juni 25). [Besluit Vlaamse Regering van 25 juni 2010 betreffende beleids- en beheerscyclus gemeenten, provincies en OCMW's](#) (Verslag aan de Vlaamse Regering).
- [Naar een prestatiebegroting bij de lokale besturen en de Vlaamse overheid](#) (Rekenhof)



Tabel 1 – Overzicht doelstellingencascade Vlaamse gemeenten

	<b>2014</b> <i>(n=308)</i>	<b>2015</b> <i>(n=308)</i>	<b>2016</b> <i>(n=308)</i>	<b>2017</b> <i>(n=308)</i>
<b>Aantal Beleidsdoelstellingen</b>	6612	6457	6398	6464
<b>Aantal Actieplannen</b>	22735	22266	21827	22212
<b>Aantal Acties</b>	91638	86346	85071	88240
<b>Gemiddeld aantal BDs</b>	21	21	21	21
<b>Gemiddeld aantal AP</b>	74	72	71	72
<b>Gemiddeld aantal A</b>	298	280	277	286

Bron: Eigen analyse DDR Databank, o.b.v. de gegevens uit de budgetrapporten op gemeentelijk niveau, voor de jaartallen 2014-2015-2016-2017

Tabel 2 – Overzicht doelstellingencascade Vlaamse OCMW's

	<b>2014</b> <i>(n=306)</i>	<b>2015</b> <i>(n=307)</i>	<b>2016</b> <i>(n=306)</i>	<b>2017</b> <i>(n=307)</i>
<b>Aantal Beleidsdoelstellingen</b>	2455	2403	2376	2454
<b>Aantal Actieplannen</b>	6980	7093	6636	6937
<b>Aantal Acties</b>	22100	20943	19817	21093
<b>Gemiddeld aantal BDs</b>	8	8	8	8
<b>Gemiddeld aantal AP</b>	23	23	22	23
<b>Gemiddeld aantal A</b>	72	68	65	69

Bron: Eigen analyse DDR Databank, o.b.v. de gegevens uit de budgetrapporten op OCMW-niveau, voor de jaartallen 2014-2015-2016-2017

Tabel 3 – Overzicht doelstellingencascade Vlaamse BBC entiteiten

	<b>2014</b> <i>(n=308)</i>	<b>2015</b> <i>(n=308)</i>	<b>2016</b> <i>(n=308)</i>	<b>2017</b> <i>(n=308)</i>
<b>Aantal Beleidsdoelstellingen</b>	9072	8951	8911	9075
<b>Aantal Actieplannen</b>	29790	29635	28833	29599
<b>Aantal Acties</b>	115450	109759	107936	112867
<b>Gemiddeld aantal BDs</b>	29	29	29	29
<b>Gemiddeld aantal AP</b>	97	96	94	96
<b>Gemiddeld aantal A</b>	375	356	350	366

Bron: Eigen analyse DDR Databank, o.b.v. de gegevens uit de budgetrapporten op geïntegreerd niveau, voor de jaartallen 2014-2015-2016-2017

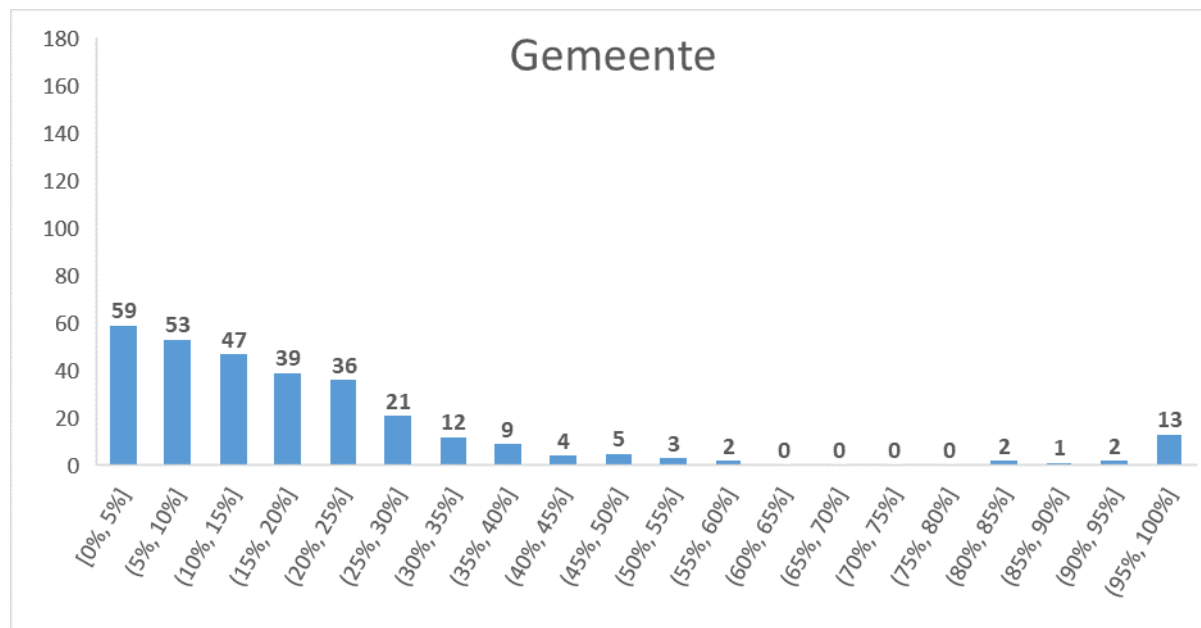


Tabel 4 – Dekkingsgraad op geïntegreerd, gemeente- & OCMW-niveau (budgettair gewicht van het prioritair beleid)

dekkingsgraad o.b.v. <i>budget</i>	UITGAVEN
2014	
<i>Geïntegreerd (n=308)</i>	23%
<i>Gemeente (n=308)</i>	19%
<i>OCMW (n=308)</i>	21%
2015	
<i>Geïntegreerd (n=308)</i>	27%
<i>Gemeente (n=308)</i>	21%
<i>OCMW (n=308)</i>	24%
2016	
<i>Geïntegreerd (n=308)</i>	27%
<i>Gemeente (n=307)</i>	22%
<i>OCMW (n=308)</i>	23%
2017	
<i>Geïntegreerd (n=308)</i>	25%
<i>Gemeente (n=308)</i>	22%
<i>OCMW (n=308)</i>	22%
<i>AGB (n=140)</i>	71%

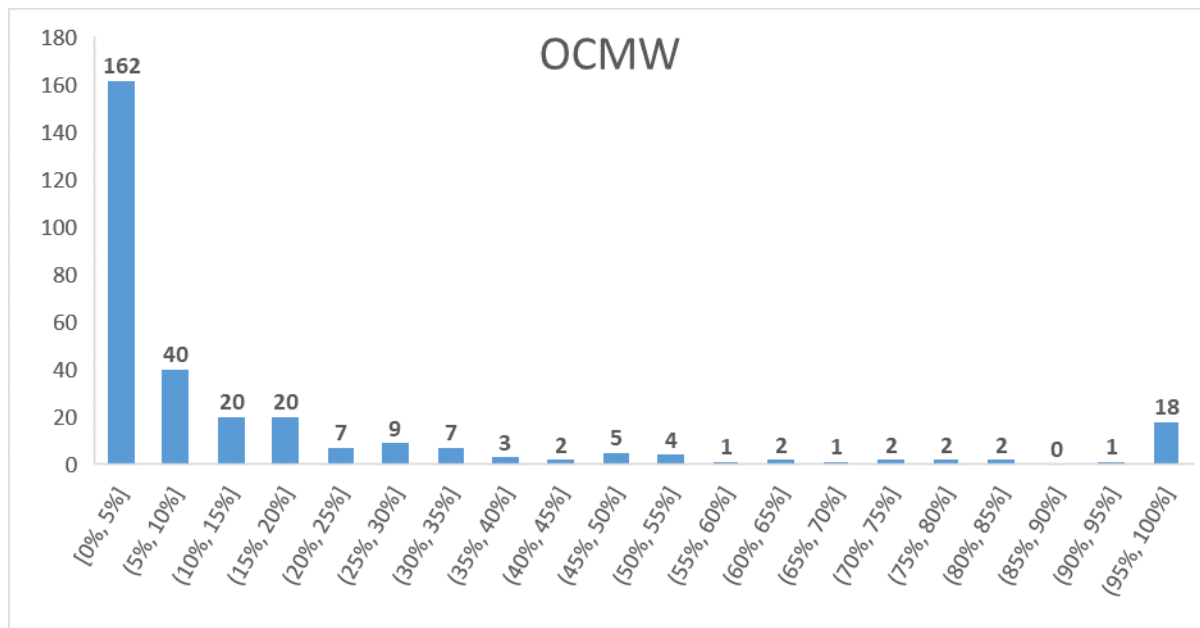
Bron: Eigen analyse DDR Databank, o.b.v. de gegevens uit de budgetrapporten op resp. geïntegreerd, gemeentelijk en OCMW-niveau, voor de jaartallen 2014-2015-2016-2017

Figuur 1 – Aantal gemeenten met het aandeel prioritaire uitgaven in de totaaluitgave van de gemeente – 2017



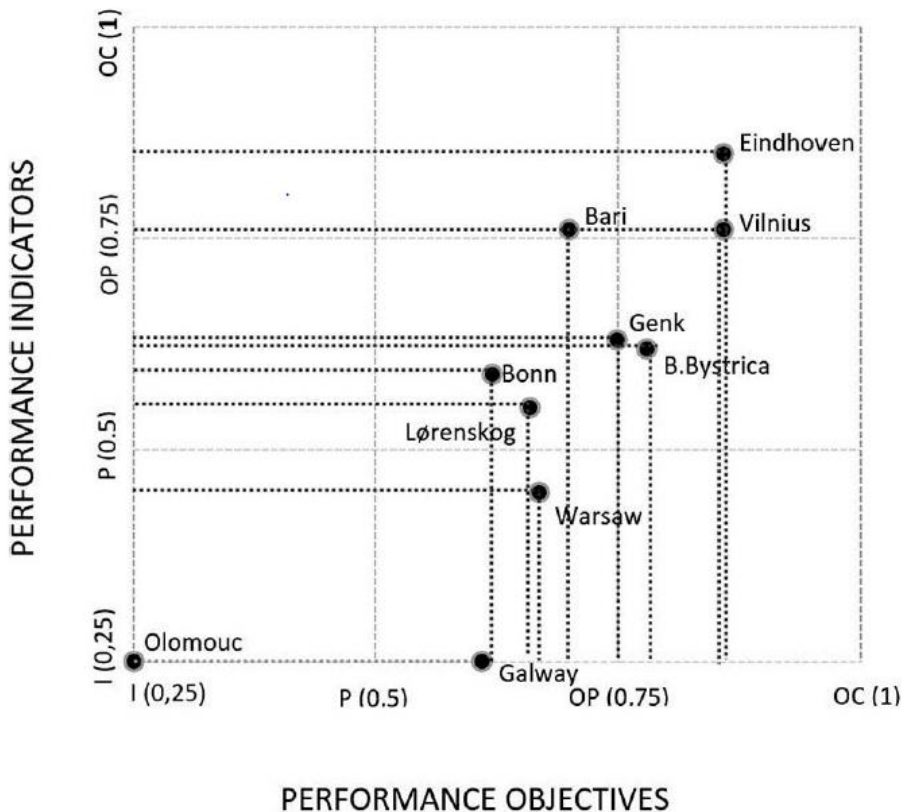
Bron: Eigen analyse DDR Databank, o.b.v. de gegevens uit de budgetrapporten, jaargang 2017

Figuur 2 – Aantal OCMWs met het aandeel prioritaire uitgaven in de totaaluitgaven van het OCMW – 2017

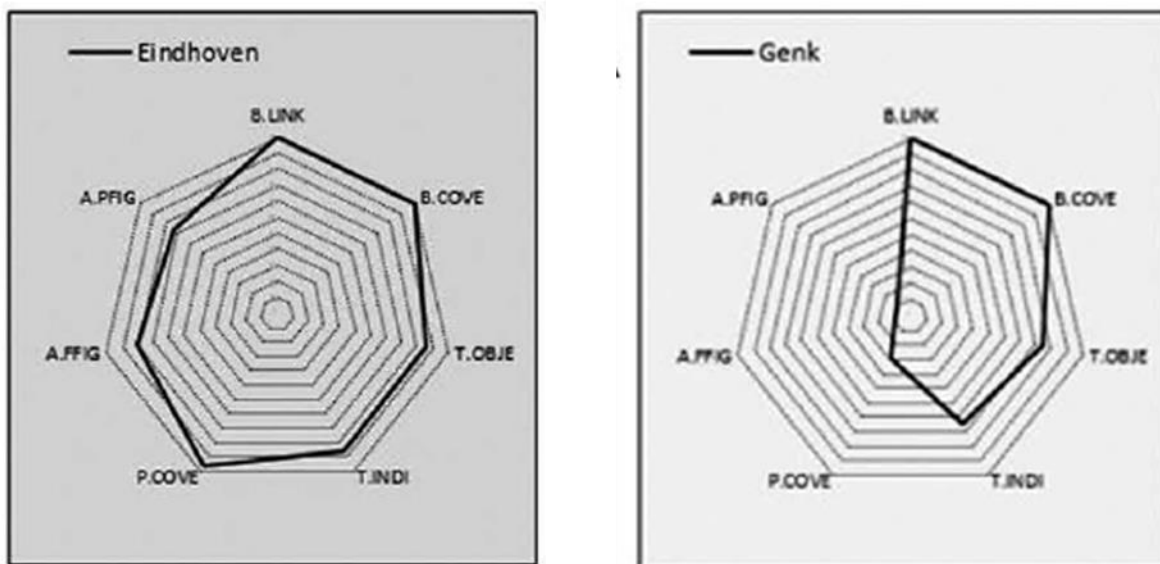


Bron: Eigen analyse DDR Databank, o.b.v. de gegevens uit de budgetrapporten, jaargang 2017

Figuur 3 – Internationale vergelijking van Indicatoren en Doelstellingen: 'best practice' Genk in perspectief



Figuur 4 – Eindhoven en Genk: prestatiedekking van het begroten



## 5.3 Evaluatie en audit: beoordeling van beleid en beheer

Bij de opbouw van de beleids- en beheerspyramide staat de interne controle vooraan. Op basis hiervan bouwt dan de interne audit voort. De externe audit dient de wetgevende macht (parlement of provincie- en gemeenteraad). Audits hebben meestal betrekking op individuele organisaties.

Evaluatie van beleid dekt meestal een reeks organisaties af. Evaluaties kunnen op verschillende momenten van een beleidscyclus. Dit leidt tot minstens drie types: Ex ante evaluaties om beleidseffecten te anticiperen; ex nunc evaluaties bij de uitvoering; en ex post evaluaties na de uitvoering van het beleid.

De voorwaarden voor audits en evaluaties om nuttig te zijn is dat er terugkoppeling van de resultaten, en dat er een bijsturing gebeurt vanuit de aanbevelingen die worden opgevolgd.

Dit vergt uiteraard een benodigde capaciteit die verschillende invullingen moet kennen. Er is nood aan beleidsontwerp, nulmetingen, monitoringsystemen, evaluaties en audits. Er is nood aan verschillende types van data (toestand op t, toestand op t+1, ceteris paribus toestand, streefcijfers), aan methoden en technieken, en competent personeel. Bovenal zijn audits en evaluaties onafhankelijk onderzoek.

### Lokaal: Audit Vlaanderen

Audit Vlaanderen voert zes types van audits uit (organisatie-audits, thema-audits, ad-hocaudits, procesaudits, detectie-audits, en forensische audits).

Volgens Audit Vlaanderen gingen bijna alle lokale besturen na de audit aan de slag met de aanbevelingen. Een meerderheid realiseerde de aanbevelingen nog niet tegen de (zelf) opgegeven deadline. Tabel 1 en Tabel 2 geven aan hoeveel audits van welke type in de lokale besturen werden uitgevoerd, en wat de opvolgingsgraad is.

### Vlaanderen

Reeds in 1998 is het Rekenhof formeel bevoegd, door de wet-Duquêsne van 10 maart 1998, voor het uitvoeren van 'prestatie-audits'. Die generieke term werd gepreciseerd in het aangevulde artikel 5 van de wet van 29 oktober 1846 op de inrichting van het Rekenhof: "Het Rekenhof controleert a posteriori de goede besteding van de rijksmiddelen; het vergewist zich ervan dat de beginselen van zuinigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid in acht worden genomen". Ook al benoemt het Rekenhof deze als 'doelmatigheidsaudits', de praktijk dekt, zij het in verschillende mate, zowel de zuinigheid, de efficiëntie, en de effectiviteit af (Tabel 4).

Om de evaluatiecultuur te versterken en op vraag van de voorzitter van het Vlaams Parlement, heeft de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) in 2015 een advies gegeven over 'Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement' (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 61/1).

Deze tien denksporen, zoals door de SERV voorgesteld, zijn:

1. Evaluaties toegankelijker maken voor parlementsleden
2. Info rechtbanken laten doorstromen naar parlementsleden
3. Beleid rond evaluatiebepalingen in de decreten uitwerken
4. Vlaamse Regering om periodieke evaluatieagenda vragen
5. Beleidsopvolgingsbrieven schrijven
6. Beleidseffectenrapportage blijven stimuleren
7. Meer en betere themadebatten organiseren
8. Structureel samenwerken met het Rekenhof
9. Juridische evaluaties aan Raad van State vragen
10. Parlementaire evaluatieagenda opstellen (SERV, 2015, p.5).

Concreet is er gevolg gegeven door het Vlaamse Parlement aan Denkspoor 4 dat stelt:

"Een mogelijkheid om op korte termijn de transparantie van en parlementaire controle op de evaluatie-initiatieven van de regering te versterken, is om aan de regering te vragen om elk jaar voor elk beleidsdomein een lijst over te maken van geplande, lopende en in deze legislatuur reeds uitgevoerde decreetsevaluaties, met bijbehorende indicatieve timing wat de geplande evaluaties betreft en met toelichting van wat de regering met de conclusies heeft gedaan of van plan is wat de uitgevoerde evaluaties betreft. Deze lijst zou vervolgens ter bespreking kunnen worden geagendeerd in elke vakcommissie zodat daar de nodige discussie en conclusies aan kunnen worden gekoppeld".

De beslissing van het Parlement was uiteindelijk dat de beleidsbrief de volgende documenten moet bevatten (Tabel 3):

- a) een lijst van de geplande en lopende decreets-evaluaties, met een indicatieve timing;
- b) een lijst van de decreetsevaluaties die al in de lopende zittingsperiode zijn uitgevoerd, met een toelichting over het gevolg dat de Vlaamse Regering

heeft gegeven aan de conclusies van die evaluaties of van plan is eraan te geven.

Bijna alle performantie-audits worden in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement door vertegenwoordigers van het Rekenhof toegelicht en besproken, meestal in aanwezigheid van de minister.

Tabel 1 geeft een overzicht van de geplande evaluaties van decreten en van door het Parlement gevraagde evaluaties van het Rekenhof. Het Rekenhof beslist autonoom over haar strategisch en auditprogramma. Sinds 2011 moeten de ministers in hun beleidsbrieven aangeven hoe zij gevolg hebben gegeven aan de Rekenhofaanbevelingen. Eén jaar na de publicatie van het auditrapport stelt het auditteam een interne impactnota op, waarin het nagaat hoe het parlement het auditrapport heeft ontvangen, of de aanbevelingen werden uitgevoerd, en hoe de media en het middenveld omgingen met het auditrapport.

#### Methodologie

Data zoals op de websites van Audit Vlaanderen en van de SERV.

#### Verdere informatie

- [Audit Vlaanderen](#)
- [Vlaamse Gemeenschap](#) (Rekenhof)
- [Hoorzitting over het advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen Tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie in en door het Vlaams Parlement](#) (Advies van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting over het SERV-advies, 2016)
- [SERV werkt tien denksporen voor ex post decreetsevaluatie uit](#) (SERV Advies, Brussel, 21 september 2015)

Tabel 1 – Aantal en type audits bij Lokale Besturen door Audit Vlaanderen (eind 2018)

Type audit	Aantallen
Organisatie-audits	Gemeenten: 41 OCMW's: 34 Gemeeten en OCMW's: 10 AGB: 1
Thema-audit: informatiebeveiliging	Gemeenten: 9 OCMW's: 7 Gemeenten en OCMW's: 5 Provincies: 1
Thema-audit: budgetbeheer	OCMW's: 4
Thema-audit: Instroom van medewerkers	Gemeenten: 15 OCMW's: 6 Gemeenten en OCMW's: 6
Thema-audit: aankoop- en contractbeheer van werken	Gemeenten: 19
Thema-audit: aankoop- en contractbeheer van diensten	Gemeenten: 12 OCMW's: 7 Provincies: 1
Thema-audit: gemeentelijke belastingen en retributies	Gemeenten: 20

Tabel 2 – Opvolging van audits door Audit Vlaanderen bij lokale besturen

Type audit	Opvolging
Thema-audit (gemeentelijke belastingen en retributies)	-15 van de 20 besturen realiseerden minstens één aanbeveling -51% van alle aanbevelingen werden uitgevoerd
Detectie-audits	51% van de aanbevelingen zijn gerealiseerd
Organisatie-audits	Lage realisatiegraad
Forensische audits	Lage realisatiegraad

Tabel 3 – Evaluatievoorstellen van de vaste beleidscommissies van het Vlaams Parlement (2017)

Type	Commissie	Voorstel
Decreten die voor een decreetsevaluatie in aanmerking komen	Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid	Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ evaluatie van de verdeling van de middelen onder de gemeenten en van de bestaande verdelingscriteria van de bijgevoegde fondsen</li> <li>➤ methode: evaluatiedebat in de commissie, met medewerking van de SERV (checklist), de VVSG en het Agentschap Binnenlands bestuur</li> </ul>
	Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn	Jachtdecreet van 24 juli 1991 methode: te bepalen na onderzoek door het Rekenhof (zie punt 2)
	Commissie voor Mobiliteit en Openbare Werken	Havendecreet van 2 maart 1999 <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ methode: evaluatiedebat in de commissie, na advies van de SERV</li> </ul>
	Commissie voor Onderwijs	
	Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ onderzoeken of het decreet al dan niet moet worden aangepast in functie van de persoonsvolgende financiering</li> <li>➤ methode: opdracht toevertrouwen aan de SAR WGG</li> </ul>

	Commissie voor Wonen, Armoedebeleid en Gelijke Kansen	Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ evaluatie van de woningkwaliteitsnormen</li> <li>➤ methode: discussie in Commissie Wonen, samen met Commissie Leefmilieu</li> </ul>
Decreten en/of instellingen die voor een onderzoek door het Rekenhof in aanmerking komen	Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn	Jachtdecreet van 24 juli 1991 nagaan of de door het decreet nagestreefde doelstellingen effectief werden gehaald
	Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	Toegangspoort tot de integrale jeugdhulp, en bij uitbreiding het Agentschap Jongerenwelzijn
	Commissie voor Wonen, Armoedebeleid en Gelijke Kansen	Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten onderzoek van de effectiviteit van de door de Vlaamse Regering gehanteerde instrumenten, gericht op de betaalbaarheid van het recht op wonen

Tabel 4 – Audits door het Rekenhof in Vlaanderen, op basis van de wet 'Duquêsne' van 1998

Jaar	Titel	Aantal
2018	-Crisisjeugdhulp -Ontsluiting kunstpatrimonium van de Vlaamse Gemeenschap	2
2017	-Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs -Fietspaden in Vlaanderen -Bescherming van drinkwater uit grondwaterwingebieden	3
2016	-Deugdelijk bestuur bij PMV -Verrekeningen bij het agentschap De Scheepvaart -Personeelsbesparingen bij de Vlaamse overheid -Betaald educatief verlof -Subsidiëring van jeugdverenigingen -Ontbossing en compensatie - Uitvoering van de compensatieplicht bij ontbossing en werking van het Bossencompensatiefonds -Baggerwerken in Vlaanderen -Vlaams preventief gezondheidsbeleid – evaluatie van het uitvoeringslandschap -Rechtspositie van het personeel van het basis- en secundair onderwijs	9
2015	-Innovatief Aanbesteden -Exportbevordering door Flanders Investment and Trade (FIT) -Werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs -Sociale woningen: beleid en financiering	4
2014	-Bescherming en herstel van de grondwatervoorraden -Afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt -Knelpuntberoepen -Investerings in sportinfrastructuur -Topkaderfuncties bij de Vlaamse overheid -Verrekeningen bij het agentschap Maritieme Dienstverlening en Kust -Raamcontracten door het Agentschap voor Facilitair Management -Besluitvorming en onderbouwing van tramprojecten door De Lijn	8
2013	-Aquacultuur in Vlaanderen -Verrekeningen bij de afdeling Maritieme Toegang -Kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs in Nederland en Vlaanderen. Vervolgonderzoek -Gebruikersbijdragen in de welzijnssector -Culturele en jeugdinfrastructuur -Volwassenenonderwijs: personeelfinanciering -Werving en selectie bij De Lijn	7
2012	-Gemeentelijke samenwerkingsovereenkomsten -Ecologiepremie	6

5. BUDGETTERINGSPRAKTIJEN EN ANDERE PROCEDURES

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Internationale mobiliteit in het kader van Erasmus</li> <li>-Europees plattelandsontwikkelingsbeleid - Gebiedsgerichte werking in de Vlaamse provincies</li> <li>-Verrekeningen bij het agentschap Waterwegen en Zeekanaal</li> <li>-Centra voor geestelijke gezondheidszorg: doelgroepenbeleid, financiering en toezicht</li> </ul>	
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Onderhandse aankoop van lagevloertrams door de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn</li> <li>-Inzet van flexibiliteitsmechanismen in het Vlaamse klimaatbeleid</li> <li>-Personeelsaangelegenheden VDAB</li> <li>-Toezicht op de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie</li> <li>-Personeelsuitgaven van de ministeriële kabinetten en de bestuurlijke gevolgen van hun afslanking</li> <li>-Kosteloosheid en kostenbeheersing in het basisonderwijs</li> <li>-Ondersteuningsbeleid van de letteren in Vlaanderen</li> <li>-Toezichthouder voor de Sociale Huisvesting</li> <li>-Wegwerken van gevaarlijke punten en wegvakken in Vlaanderen</li> <li>-Cel Gelijke Kansen in Vlaanderen - Een onderzoek van de subsidiestromen</li> </ul>	9
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Controle op de uitvoering van het cultureel-erfgoedbeleid</li> <li>-Economisch toezicht van de Vlaamse Milieumaatschappij op de financiering van de waterzuivering</li> <li>-Subsidiestromen Toerisme</li> <li>-Organisatie en beheer van de middelen van het Europees Sociaal Fonds in Vlaanderen</li> <li>-Subsidiëring van de landinrichting</li> <li>-Pedagogische en administratieve ondersteuning van basisscholen en secundaire scholen</li> <li>-De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Agentschap voor Onderwijsdiensten</li> <li>-De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Vlaams Subsidieagentschap voor Werk en Sociale Economie</li> <li>-De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap</li> <li>-De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Agentschap voor Binnenlands Bestuur</li> <li>-De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen</li> <li>-De rapportering over de uitvoering van de beheersovereenkomst met het Agentschap Wegen en Verkeer</li> <li>-Omkadering in het gewoon voltijds secundair onderwijs</li> </ul>	13



## 5.4 Controle en democratische verantwoording

Als rechtstreeks verkozen orgaan is de gemeenteraad het hoogste orgaan op het Vlaamse gemeentelijke niveau. *De jure* beschikt de gemeenteraad dan ook over de volheid van bevoegdheden ten aanzien van de aangelegenheden van lokaal belang en bepaalt het orgaan het beleid van de gemeente. Daarbij dient de gemeenteraad de werking van het college van burgemeester en schepenen te controleren. De leden van het college van burgemeester en schepenen zijn op hun beurt verantwoording verschuldigd ten aanzien van de gemeenteraad.

Op gemeentelijk niveau beoogde het Gemeentedecreet (2005) expliciet de versterking van deze controlerende rol van de gemeenteraad. Daartoe breidde het de mogelijkheden voor de raad om controle uit te oefenen op het college (beperkt) uit. Anno 2013 maakten de raadsleden slechts in beperkte mate gebruik van deze instrumenten. De controle van het college van burgemeester en schepenen gebeurt voornamelijk via het stellen van mondelinge vragen en de inzage in dossiers, stukken en akten. Schriftelijke vragen en agendapunten toevoegen aan de agenda van de gemeenteraad zijn de minst gehanteerde instrumenten (Grafiek 1).

Vanuit dezelfde optiek is met de komst van het Gemeentedecreet de financiële rapportering ten aanzien van de gemeenteraad verhoogd. Het Decreet lokaal bestuur gaat verder op de ingeslagen weg en voorziet in verplichte rapporteringen van de financieel directeur ten aanzien van de gemeenteraad in het kader van de financiën. Bevragingen tijdens de lokale zittingsperiode 2006-2012 tonen aan dat een grote meerderheid van de raadsleden veel belang hecht aan de rapportering met betrekking tot de gemeentefinanciën. Bovendien neemt het gepercipieerde belang van de financiële rapportering ten aanzien van de raad toe. Algemeen hechten de lokale politici het meeste belang aan het rapport van de financieel beheerder over de thesaurietoestand, de liquiditeitsprognose, de beheers-controle en de evolutie van de budgetten.

Desondanks is slechts een minderheid van de lokale actoren van mening dat de controlerende rol van de gemeenteraad versterkt is sinds de invoering van het Gemeentedecreet. In het bijzonder de gemeentesecretarissen staan hier kritisch tegenover (Grafiek 2).

Met betrekking tot de controle en rapportering tekent zich bovendien een dubbel onderscheid af. Een eerste betreft

dat tussen lokale politici met en zonder uitvoerend mandaat. Burgemeesters en schepenen dichten de financiële rapportering meer belang toe dan de raadsleden zonder uitvoerend mandaat. Eenzelfde beeld komt naar voren met betrekking tot de jaarlijkse rapportering van de algemeen directeur (voordien: gemeentesecretaris) over de organisatiebeheersing (voordien: intern controlesysteem). Anno 2012 werd deze rapportering door ruim acht op de tien burgemeesters en schepenen belangrijk geacht. Ruim twee derde van de raadsleden hechtte hier (heel) veel belang aan.

Een tweede onderscheid tekent zich af tussen meerderheids- en oppositieraadsleden. Raadsleden van de oppositie controleren het college van burgemeester en schepenen op een actievare manier dan de leden van de meerderheid. Ook zijn meerderheidsraadsleden beduidend positiever over de positie van de gemeenteraad ten aanzien van het college dan oppositieraadsleden.

Noch de percepties inzake de mate waarin de gemeenteraad erin slaagt om haar controlerende rol uit te oefenen, noch het gebruik van de instrumenten om het college van burgemeester en schepenen ter verantwoording te roepen, verschillen naargelang de schaal van de gemeente. Ook het belang van de financiële rapportering wordt door lokale politici van kleine, middelgrote en grote gemeenten op dezelfde manier ingeschat.

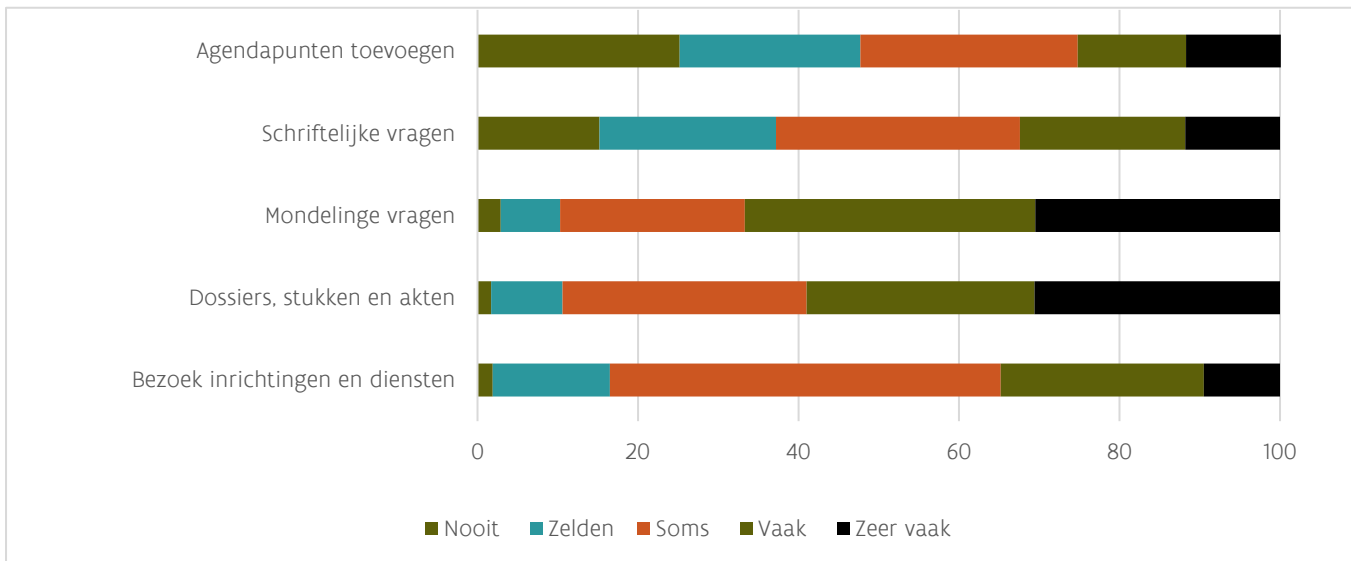
### Methodologie

De gebruikte cijfers zijn afkomstig van een bevraging bij de lokale politici en gemeentesecretarissen naar de implementatie van het Gemeentedecreet. Deze bevraging werd zowel in 2008-09 als in 2012 georganiseerd, respectievelijk in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen II en III.

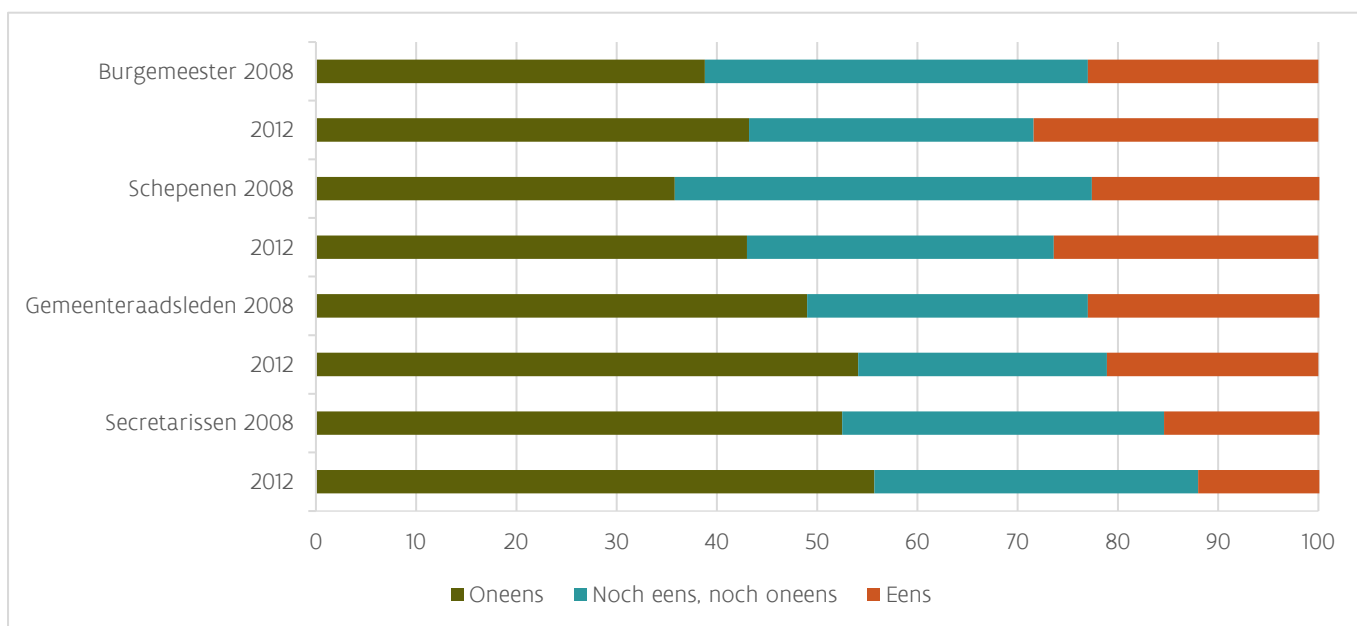
### Verdere informatie

- Hennau, S., & Ackaert, J. (2014). *Lokale besturen in verandering? Evoluties in de percepties over het Gemeentedecreet*. Leuven: SBOV. 163 p.
- Hennau, S., & Ackaert, J. (2014). *Percepties over het Gemeentedecreet anno 2012 verklaard – Multivariate analyses*. Leuven: SBOV. 155 p.

Grafiek 1 – Gebruik controle-instrumenten gemeenteraad



Grafiek 2 – De rol van de gemeenteraad als controlerende instantie is versterkt in mijn gemeente



## 6 HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

6.1 Personeelseffectieven .....	92
6.2 Identiteit en bekendheid van de overheid .....	97
6.3 Diversiteit.....	101
6.4 Werkbaarheid.....	105
6.5 Tevredenheid .....	108



## 6.1 Personeelseffectieven

De Vlaamse overheid verzamelt en berekent voor de verschillende entiteiten een reeks personeelseffectieven. In deze fiche trachten we een beeld te schetsen van het personeelsaantal, de personeelsbeschikbaarheid, de personeelsaanwezigheid, de personeelsratio's, en de prestatiegraad voor de diensten van de Vlaamse overheid (DVO). Verder wordt er gekeken naar het ziekteafwezigheidspercentage als een mogelijke oorzaak van een daling in de personeelsaanwezigheid.

Tabel 1 en Grafiek 1 geven de evolutie weer van deze personeelseffectieven over een periode van zes jaar, van 2012 t.e.m. 2017. Wat het *personeelsaantal* betreft, zien we over het algemeen een daling tussen eind 2012 (28.083) en eind 2014 (27.499) met een afname van 1,33%. In 2015 neemt het personeelsaantal terug toe tot 28.357. Tussen eind 2012 en eind 2017 was er sprake van een toename van 28.083 personeelsleden naar 28.542 personeelsleden, een totale stijging van 1,63%. De evolutie van het personeelsaantal wordt echter beïnvloed door twee parallelle beleidsdossiers. Ten eerste is het personeelsaantal toegenomen door de grote instroom van personeelsleden vanuit de federale overheid ten gevolge van de 5<sup>de</sup> en 6<sup>de</sup> staatshervorming. Eind 2017 (31/12) zijn er in totaal 1871<sup>8</sup> personeelsleden overgedragen. Daarnaast is er sinds januari 2018 sprake van een instroom van personeelsleden vanuit de provincies. In totaal zijn er 322 personeelsleden overgekomen vanuit vijf verschillende beleidsdomeinen (Tabel 2). Bovendien zijn er doorheen de regeerperiode door de Vlaamse regering voor nieuwe opdrachten nog verschillende personeelsuitbreidingen goedgekeurd (zonder compensatie). Ten tweede is er sprake van generieke personeels- en budgettaire besparingen. In het Vlaamse regeerakkoord wordt aandacht besteed aan een selectief vervagingsbeleid om het aantal personeelsleden te doen dalen. Het toepassingsgebied omvat  $\frac{3}{4}$  van de diensten Vlaamse overheid. In de [beleidsnota Bestuurszaken](#) wordt vooropgesteld dat de personeelsomvang binnen de Vlaamse overheid moet dalen met 1.950 personeelsleden tegen 31/12/2019. Op 30/06/2018 is er reeds sprake van een besparing van 1.863 personeelsleden (Tabel 3).

Als er gekeken wordt naar de *personeelsbeschikbaarheid* zien we dat er sprake is van een daling van 407 VTE van 2012 (24.929,3) t.e.m. 2014 (24.522,3), maar een stijging in 2015 (25.210,3), die min of meer stabiel blijft t.e.m. in 2017 (25.056,6). De beschikbaarheidsratio (Tabel 2), waarbij de

personeelsbeschikbaarheid bekeken wordt in verhouding tot het personeelsaantal, is sinds 2012 nagenoeg stabiel gebleven, met een gemiddelde van 87,7% in 2017.

Wat de *personeelsaanwezigheid* van de diensten van de Vlaamse overheid betreft, is er van 2012 (19.085,5) t.e.m. 2016 (18.122,6) sprake van een daling van 447,8 netto VTE. In 2017 is er sprake van een zeer lichte stijging met 42,6 netto VTE. Uit de aanwezigheidsratio (Grafiek 2) die de verhouding weergeeft tussen de personeelsaanwezigheid en het personeelsaantal, blijkt dat er sprake is van een lichte daling van 4,4% van 2012-2017, met een gemiddelde van 64,2% in 2017. Opvallend is dat de daling zich voornamelijk in de laatste 3 jaren manifesteert. Een toename van het personeelsaantal én een toename van de personeelsbeschikbaarheid (2017 t.o.v. 2012), lijkt zich dus niet te vertalen in een hogere personeelsaanwezigheid. Daarnaast zien we dat de *prestatiegraad*, die de verhouding tussen de personeelsaanwezigheid en de personeelsbeschikbaarheid weergeeft, sinds 2012 daalt van 76,7% naar 72,5% (met uitzondering van een zeer lichte stijging van 0,1% in 2017).

Eén van de elementen die een rol kunnen spelen in de daling van de personeelsaanwezigheid is het *ziekteafwezigheidspercentage*. Dit percentage geeft weer hoeveel dagen op 100 een werknemer afwezig is wegens ziekte. Het percentage wordt berekend door het aantal ziekte-dagen af te zetten tegen het totaal aantal beschikbare dagen. Tabel 1 en Grafiek 3 toont aan dat dit percentage in de Vlaamse overheid steeg van 6,5% in 2012 naar 7,6% in 2017. Daarnaast blijkt dat deze stijgende trend zich ook voort zet in de privésector (van 5,91% in 2012 naar 7,89% in 2017, een stijging met 4,46%). Uit deze cijfers blijkt dat het stijgend ziekteverzuim een algemeen maatschappelijk gegeven is dat zich voordoet bij werknemers tewerkgesteld in private als publieke organisaties. De Vlaamse overheid schenkt echter veel aandacht aan het welzijn van haar medewerkers en probeert risico's zoveel mogelijk te voorkomen door diverse [preventieve acties](#) en het actieplan '[stress en burn-out](#)'.

<sup>8</sup> Bron cijfers Vlaamse overheid, AgO.

### Methodologie en definities

In deze fiche maken we gebruik van secundaire data verzameld door de Vlaamse overheid. De personeelseffectieven in deze fiche zijn van toepassing op de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO)

*Personeelsaantal* = het aantal personeelsleden dat bij de diensten van de Vlaamse overheid (DVO) in dienst is.

*Personeelsbeschikbaarheid* = de verhouding van het aantal dagen dat een personeelslid in een bepaalde periode geacht wordt om te werken op basis van zijn/haar arbeidsregime ten opzichte van het aantal dagen dat een voltijds personeelslid in diezelfde periode dient te werken. Het wordt uitgedrukt in bruto voltijdse equivalenten (bruto VTE). Van alle personeelsleden wordt het totaal aantal te werken dagen bepaald en vervolgens de onbeschikbaarheden afgetrokken (bv. Loopbaanonderbreking of deeltijds werk)

*Personeelsaanwezigheid* = hoeveel de personeelsleden van de organisatie gedurende een bepaalde periode werkelijk prestaties leverden. Het wordt uitgedrukt in netto voltijdse equivalenten (netto VTE). Hierbij wordt vertrokken van de personeelsbeschikbaarheid en worden daarvan bijkomend alle afwezigheden in mindering gebracht (bv. vakantieverlof, ziekteverlof).

*Beschikbaarheidsratio* = personeelsbeschikbaarheid over jaar/personeelsaantal op 31/12/jaar

*Aanwezigheidsratio* = personeelsaanwezigheid over jaar/personeelsaantal op 31/12/jaar

*Prestatiegraad* = personeelsaanwezigheid over jaar/personeelsbeschikbaarheid over jaar

### Verdere informatie

- [Cijfers Vlaamse overheid](#) (Agentschap Overheids-personeel)
- Op de Beeck, S., & Hondeghem, A. (2018). [Antecedenten van personeelsbeschikbaarheid. Een onderzoek naar de factoren die de aan- of afwezigheid van personeel in de Vlaamse overheid beïnvloeden](#). Leuven: SBV.

Tabel 1 – Overzicht personeelseffectieven diensten Vlaamse overheid

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personeelsaantal	28083	27499	27499	28357	28283	28542
Personeelsbeschikbaarheid (bruto VTE)	24929,3	24560,5	24522,3	25210,3	25015,3	25056,6
Personeelsaanwezigheid (netto VTE)	19085,5	18738,7	18639,6	18637,7	18122,6	18165,2
Beschikbaarheidsratio	88,7%	88,6%	89,1%	88,8%	88,3%	87,7%
Aanwezigheidsratio	68,6%	68,2%	68,4%	66,2%	64,5%	64,2%
Prestatiegraad	76,6%	76,3%	76,0%	73,9%	72,4%	72,5%
Ziekteafwezigheidspercentage	6,5%	6,8%	6,8%	7,04%	7,5%	7,6%

Bron: Vlaamse overheid – Agentschap Overheidspersoneel

Tabel 2 – Aantal overgedragen personeelsleden vanuit de provincies op 01/01/2018

Betrokken BD	Betrokken entiteit	Datum van overdracht/indiensttreding?	Aangroei van aantal personeelsleden?
KB	ABB	1 januari 2018	1
WVG	Dep WVG	1 januari 2018	61
WVG	Zorg & Gezondheid	1 januari 2018	19
CJSM	Sport Vlaanderen	1 januari 2018	66
CJSM	Dep CJM	1 januari 2018	175
<b>TOTAAL</b>			<b>322</b>

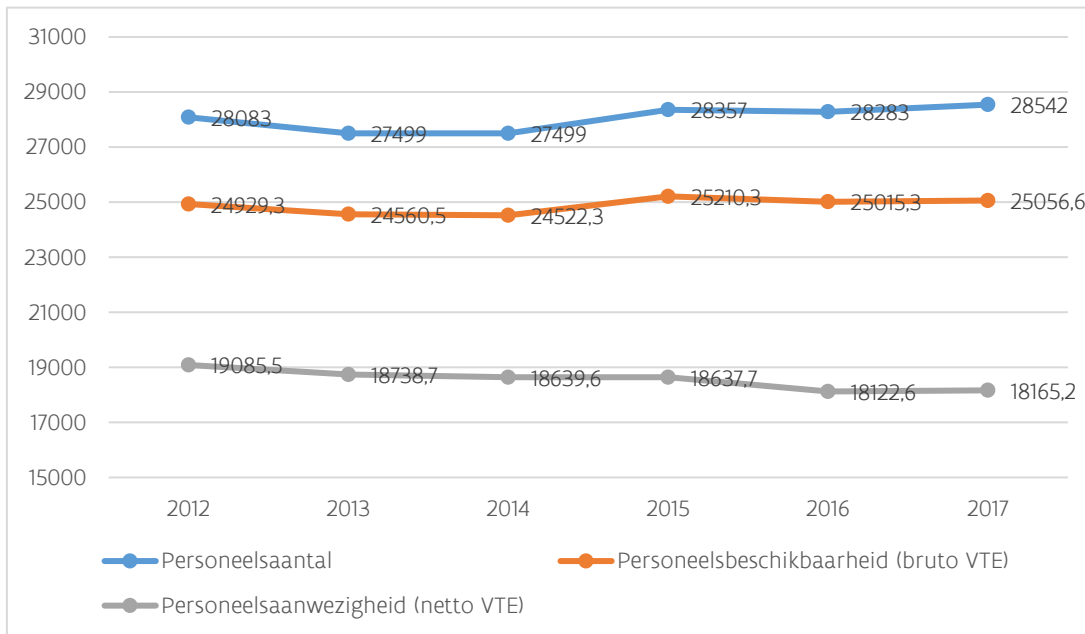
Bron: Vlaamse overheid – Agentschap Overheidspersoneel

Tabel 3 – Stand van zaken van de personeelsbesparingen Diensten Vlaamse overheid op 30/06/2018 opgesplitst per beleidsdomein

Stand van zaken op 30/06/2018	KB	FB	IV	EWI	OV	WVG	CJSM	WSE	LV	MOW	OMG	GO!	Vorige besparingsronde	TOTAAL
Reeds bespaard op 30/06/2018	-222	-90	-66	-54	-119	-57	-169	-46	-94	-343	-472	-37	-67	-1836
Totaal te besparen personeelsaantal	-240	-83	-81	-63	-122	-52	-113	-41	-92	-454	-540	-2	-67	-1950
Aantal nog te besparen tegen 31/12/2019	-18	7	-15	-9	-3	5	56	5	2	-111	-68	35	0	-114

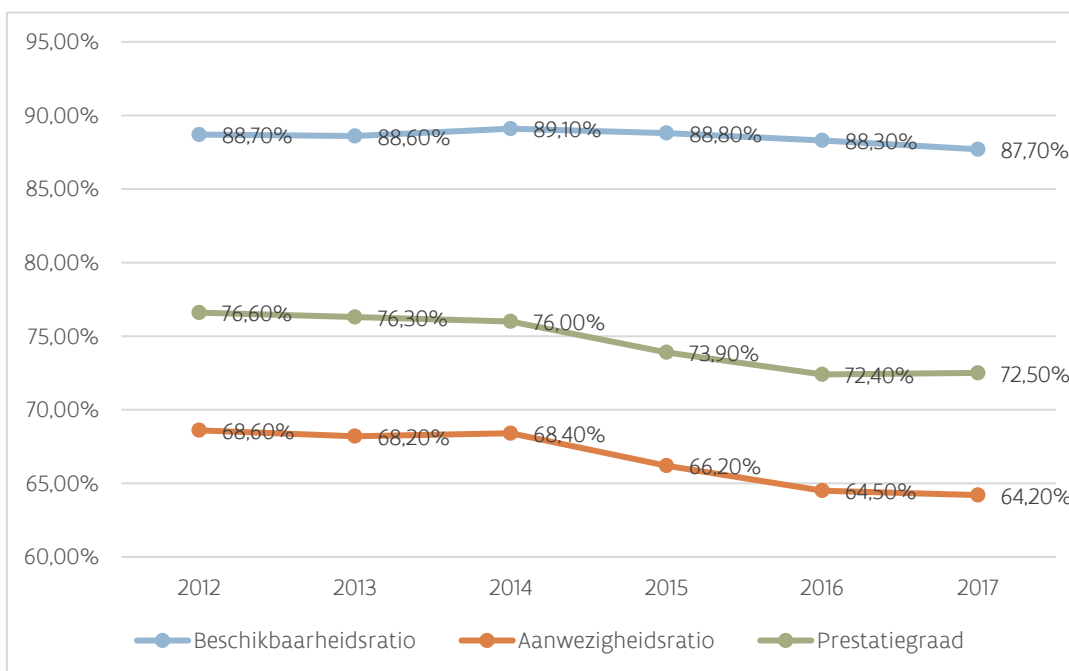
Bron: Vlaamse overheid – Agentschap Overheidspersoneel

Grafiek 1 – Evolutie personeelsaantal, -beschikbaarheid, en -aanwezigheid



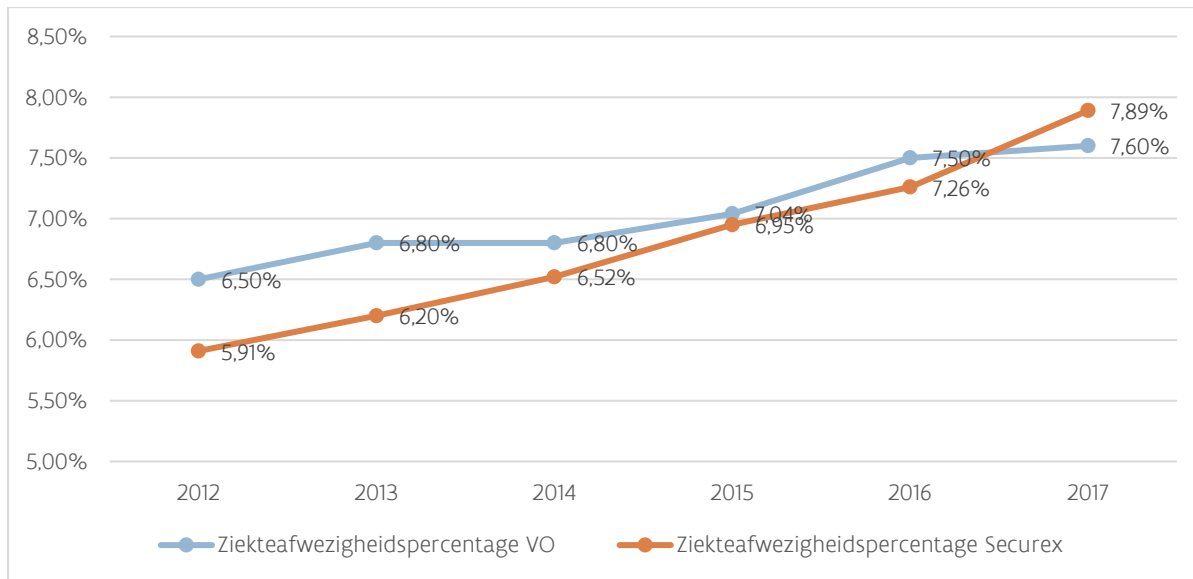
Bron: Vlaamse overheid – Agentschap Overheidspersoneel

Grafiek 2 – Evolutie beschikbaarheidsratio, aanwezigheidsratio en prestatiegraad



Bron: Vlaamse overheid – Agentschap Overheidspersoneel

Grafiek 3 – Evolutie ziekteafwezigheidspercentage Vlaamse overheid en Securex



Bron: Vlaamse overheid – Agentschap Overheidspersoneel





## 6.2 Bekendheid van de Vlaamse overheid als potentiële werkgever

De verschillende overheden in ons land doen steeds meer inspanningen om zich als aantrekkelijke werkgever te promoten. Het aantrekken en ontwikkelen van competente medewerkers is in deze tijden van groot belang. Zo is er de structurele krapte op de arbeidsmarkt, de ontgroening en de vergrijzing ervan, wat maakt dat er een *war for talent* is. In deze fiche focussen we op een aantal parameters die ons een (beperkt) beeld geven van de bekendheid van de Vlaamse overheid als werkgever. We staan hierbij stil bij de identiteit van de Vlaamse overheid, het aantal bezoekers op de webpagina's van 'werken voor Vlaanderen', inschrijvingen voor de vacaturenieuwsbrief en volgers op LinkedIn.

De identiteit van een organisatie speelt uiteraard een belangrijke rol in het winnen van bekendheid. Maar welke identiteit wil de Vlaamse overheid nu naar de buitenwereld brengen? Om het werkgeversverhaal van de Vlaamse overheid te bepalen werd er in een eerste stap een corporate [identiteitsoefening](#) uitgevoerd. In 2019 is het de bedoeling om dit verder uit te diepen om zo het DNA van de Vlaamse overheid te bepalen en de missie, visie, en waarden die men wilt nastreven te achterhalen. Maar hoe 'bekend' is de Vlaamse overheid nu als werkgever?

Grafiek 1 toont het aantal unieke bezoekers op alle pagina's van de website 'Werken voor Vlaanderen'. We zien een zeer sterke toename van het aantal bezoekers in februari 2017 van 86.257 naar 276.147, wel liefst een stijging van 220,1%. Deze plotse stijging is te wijten aan de lancering van de vernieuwde website begin 2017. Het aantal bezoekers schommelt gedurende de volgende maanden, met een laagtepunt in juli 2017 met 166.676 bezoekers, maar dit lijkt typisch te zijn voor de zomermaanden. Dezelfde trend zien we in Grafiek 3 die het aantal unieke bezoekers aan de pagina 'vacature overzicht' weergeeft: een plotse stijging in februari 2017 en een schommelend aantal bezoekers gedurende de volgende maanden. Het aantal bezoekers aan de homepagina van de website 'Werken voor Vlaanderen' daalt echter geleidelijk aan van januari 2017 (32.072) t.e.m. november 2018 (18.699), een daling van 41,7% (zie Grafiek 2). De bezoekerscijfers worden echter vaak beïnvloed door de aan- of afwezigheid van campagnes of acties voor specifieke vacatures. Bovendien zal de meerderheid van de mensen rechtstreeks naar een specifieke pagina gaan eerder dan de homepagina.

Daarnaast toont Grafiek 4 het aantal abonnees op de nieuwsbrief. Mensen die zich hierop inschrijven zijn

wekelijks als eerste op de hoogte van de nieuwste vacatures. Grafiek 4 toont een positieve evolutie waarbij het aantal inschrijvingen elke maand toeneemt. Van 1.575 abonnees in februari 2017 tot 19.770 abonnees in november 2018, maar liefst een stijging van 18.195 abonnees op nog geen twee jaar tijd. Tot slot telt de LinkedIn pagina van de Vlaamse overheid op 11 december 2018 21.655 volgers. Tabel 1 toont aan dat er elke maand nog aanzienlijk veel volgers per maand bijkomen. De stijging op LinkedIn en de nieuwsbrief toont aan dat mensen toch op de hoogte willen blijven van de vacatures en de Vlaamse overheid maand na maand toch aan populariteit wint.

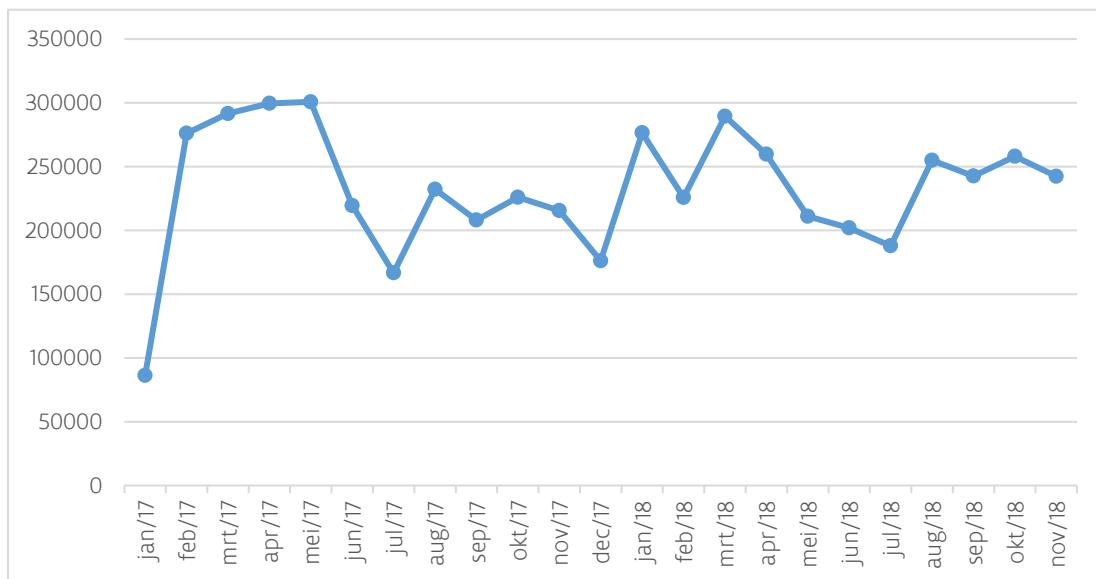
### Methodologie

De cijfers werden verkregen van de Vlaamse overheid, Agentschap Overheidspersoneel en lopen van januari 2017 t.e.m. november 2018. Sinds 2017 worden de vacatures van de Vlaamse overheid binnen getrokken op de website 'werken voor Vlaanderen'. Voorheen gebeurde dit via een nichesite van de VDAB. De cijfers van voor 2017 kunnen dus niet vergeleken worden met die van 2017 en 2018.

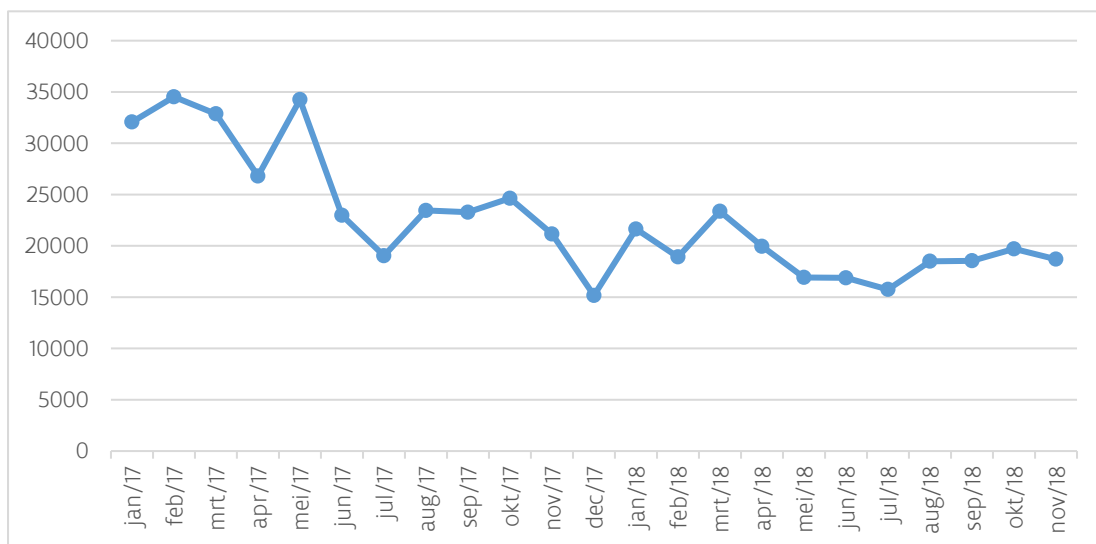
### Verdere informatie

- [Identiteitsoefening](#) (Vlaamse overheid)
- [Werken voor Vlaanderen](#) (Agentschap Overheidspersoneel)

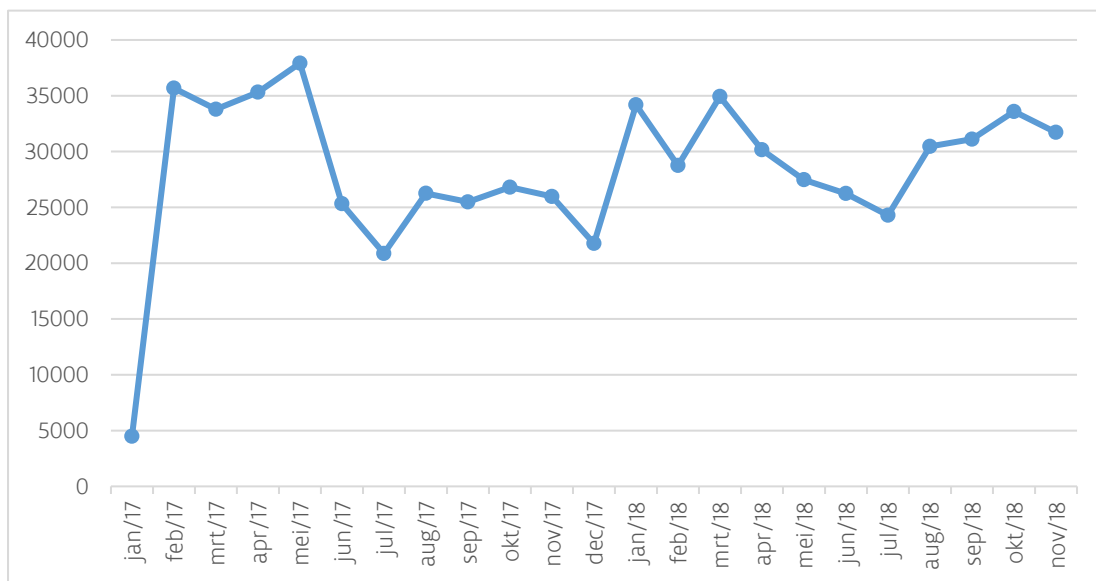
Grafiek 1 – Aantal unieke bezoekers op alle pagina's van de website 'werken voor Vlaanderen'



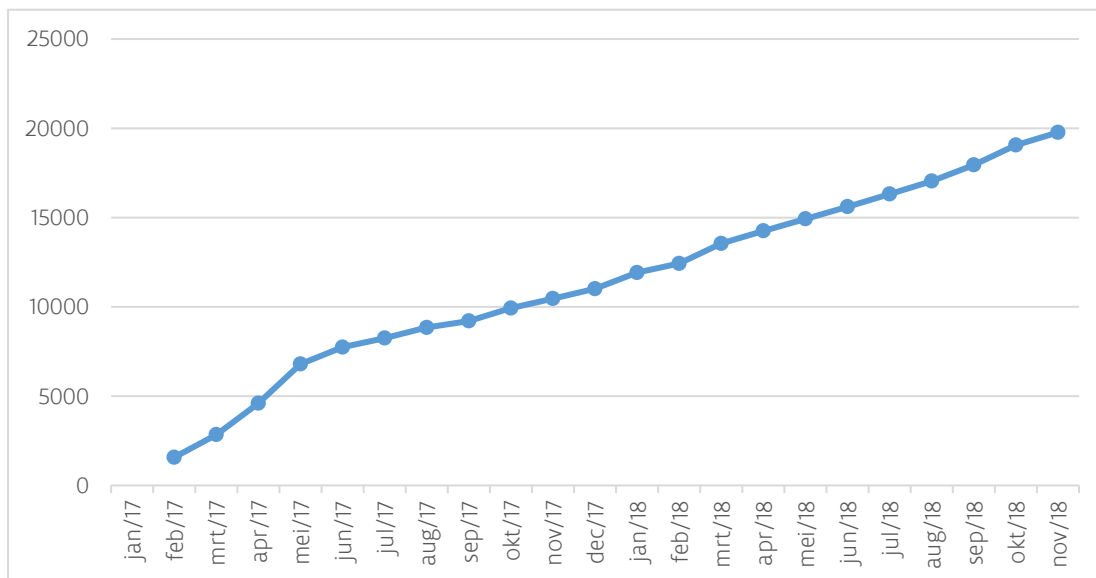
Grafiek 2 – Aantal unieke bezoekers op de homepagina 'Werken voor Vlaanderen'



Grafiek 3 – Aantal unieke bezoekers op de pagina ‘vacature overzicht’ van de website ‘Werken voor Vlaanderen’



Grafiek 4 – Aantal abonnees op de nieuwsbrief ‘Werken voor Vlaanderen’



Tabel 1 – Aantal volgers op de LinkedIn-pagina van de Vlaamse overheid

Datum	Maand	Aantal bijgekomen volgers
06/01/2017-06/30/2017	juni 2017	172
07/01/2017-07/31/2017	juli 2017	115
08/01/2017-08/31/2017	augustus 2017	142
09/01/2017-09/30/2017	september 2017	221
10/01/2017-10/31/2017	oktober 2017	277
11/01/2017-11/30/2017	november 2017	489
12/01/2017-12/31/2017	december 2017	474
01/01/2018-01/31/2018	januari 2018	733
02/01/2018-02/28/2018	februari 2018	428
01/03/2018-31/03/2018	maart 2018	495
04/01/2018-04/30/2018	april 2018	685
05/01/2018-05/31/2018	mei 2018	791
06/01/2018-06/30/2018	juni 2018	732
07/01/2018-07/31/2018	juli 2018	465
08/01/2018-08/31/2018	augustus 2018	592
09/01/2018-09/30/2018	september 2018	597
10/01/2018-10/31/2018	oktober 2018	598
11/01/2018-11-30/2018	november 2018	669

## 6.3 Diversiteit

Diversiteit staat al geruime tijd op de agenda van verschillende openbare besturen; dit verwijst naar verschillen tussen individuen m.b.t. een bepaald kenmerk dat tot de perceptie kan leiden dat iemand 'anders' is. Klassiek wordt hierbij gedacht aan een aantal kenmerken zoals geslacht, herkomst, beperking, en leeftijd. Deze kenmerken hebben dan ook een belangrijke impact op de kansen op de arbeidsmarkt. Diversiteit kan echter ook breder bekeken worden en verwijzen naar opvattingen, waarden, levensstijl, religie, seksuele oriëntatie, enz.

In Grafiek 1 wordt weergegeven welke kenmerken van diversiteit personeelsleden in België in het algemeen, en in lokale besturen in het bijzonder, belangrijk vinden. Hierbij valt op dat leeftijd op de eerste plaats komt, wat pleit voor een leeftijdsbewust personeelsbeleid.

Veel openbare besturen voeren een diversiteitsbeleid vanuit de opvatting dat een divers personeelsbestand een meerwaarde is voor de organisatie omdat alle talenten op die manier kunnen aangeboord worden. In de bestuurskunde wordt diversiteitsbeleid benaderd vanuit drie perspectieven: Discriminatie & fairness, Toegang & legitimiteit, en Integratie & leren (Ely & Thomas, 2001). Deze perspectieven verwijzen zowel naar maatschappelijke en morele, als naar economische argumenten om een diversiteitsbeleid te voeren.

Een belangrijk startpunt van elk diversiteitsbeleid is het in kaart brengen van de personeelssamenstelling. In de Vlaamse overheid gebeurt dit sinds vele jaren voor de volgende doelgroepen: vrouwen in top- en middenmanagement, personen van buitenlandse herkomst, en personen met een handicap of chronische ziekte. Conform het uitvoeringsbesluit van het Decreet van 8 mei 2002 inzake evenredige arbeidsmarktparticipatie, worden hierbij streefcijfers vastgelegd. Dit zijn doelstellingen die de Vlaamse overheid zichzelf oplegt opdat de kansengroepen een bepaald aandeel van het personeelsbestand zouden vertegenwoordigen. In het diversiteitsbeleid van de Vlaamse overheid wordt ook aandacht besteed aan andere thema's: seksuele oriëntatie, gender expressie, leeftijd, ongekwalificeerde uitgestroomde jongeren,.... Hiervoor gebeurt echter geen monitoring.

De evolutie van de bestaande situatie en de streefcijfers voor de drie doelgroepen wordt weergegeven in Grafiek 2, 3 en 4. Voor de doelgroep vrouwen in het middenmanagement zien we een gestage vooruitgang; in

2017 bedraagt hun aandeel 35,4%, wat het streefcijfer van 40% tegen 2020 benadert. Voor het topmanagement is de evolutie echter meer volatiel waarbij het cijfer van 23,4% in 2017 nog ver af staat van het streefcijfer van 40% in 2020. Wat betreft de personeelsleden van buitenlandse herkomst wordt alleen de situatie voor 2016 en 2017 weergegeven. De reden hiervoor is dat de definitie gewijzigd is in 2016 waardoor de cijfers met de jaren ervoor minder vergelijkbaar zijn. Deze wijziging heeft er wel voor gezorgd dat het aandeel van de personeelsleden van buitenlandse herkomst sterk gestegen is en in 2017 met 9,6% bijna het streefcijfer van 10% bereikt. De moeilijkste doelgroep lijken personen met een handicap of chronische ziekte te zijn. Met een aandeel van 1,4% in 2017 is het streefcijfer van 3% in 2020 nog ver af. Uit Grafiek 5 blijkt ook dat het aandeel van personen met een handicap of chronische ziekte de voorbije jaren niet gestegen is, ondanks de inzet van beleidsinstrumenten ter bevordering van hun tewerkstelling, zoals voorbehouden betrekkingen, redelijke aanpassingen bij sollicitaties, redelijke aanpassingen op de werkvloer en tewerkstellingsondersteunende maatregelen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de besparingsdruk ertoe geleid heeft dat leidinggevendenden minder bereid zijn om personen met een handicap of chronische ziekte in dienst te nemen. Uit onderzoek blijkt evenwel ook dat de effectiviteit van het bestaande beleidsinstrumentarium nog verder kan verbeterd worden (Vanschoenwinkel & Hondeghem, 2018).

Belangrijk om op te merken is dat de cijfers mogelijks vertekend zijn omdat al in dienst zijnde personeelsleden die re-integreren, niet worden meegenomen in de statistieken. Uit juridisch onderzoek blijkt bovendien dat de huidige rechtspositieregelingen tot op zekere hoogte een belemmering vormen voor een vlotte re-integratie van arbeidsongeschikte personeelsleden (Janvier & De Wilde, 2018). Een duurzaam re-integratiebeleid zou moeten uitgaan van de resterende arbeidscapaciteiten, eerder dan de focus te leggen op wat het personeelslid niet meer kan. Een dergelijke insteek treffen we niet altijd aan in de regelgeving en bij de betrokken beleidsmakers/leidinggevendenden.

**Definities**

Het *topmanagement* = de leidinggevende functies van N-niveau.

Het *middenmanagement* = de leidinggevende functies van niveau N-1.

*Persoon van buitenlandse herkomst* = elke persoon met een niet-Belgische nationaliteit als huidige of eerste nationaliteit, of personen van wie minstens één ouder niet de Belgische nationaliteit heeft als eerste nationaliteit.

*Personen met een handicap of chronische ziekte* = een persoon met een langdurige fysieke, mentale, verstandelijke of zintuigelijke beperking die deze persoon in wisselwerking met diverse drempels kan beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met anderen te participeren in de arbeidsmarkt. Het gaat om personen uit een aantal categorieën:

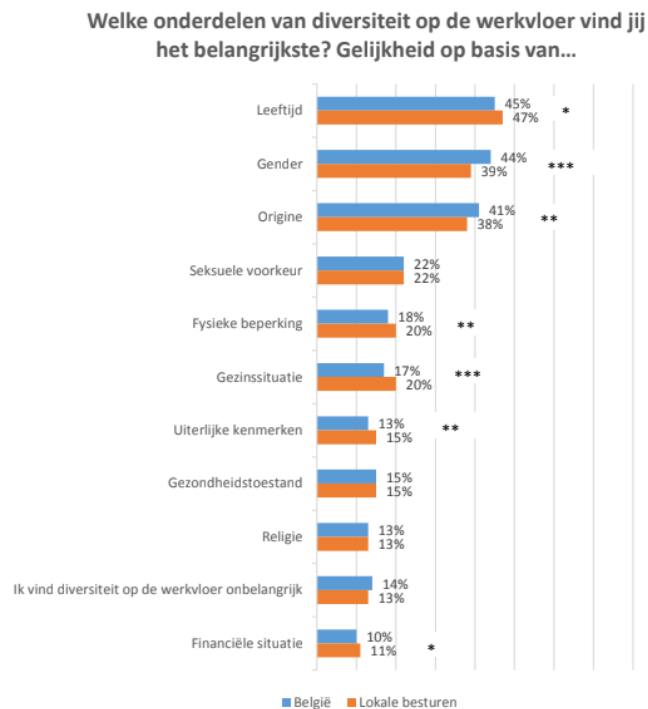
<https://overheid.vlaanderen.be/personneelsleden-met-een-handicap-chronische-ziekte>

**Verdere informatie**

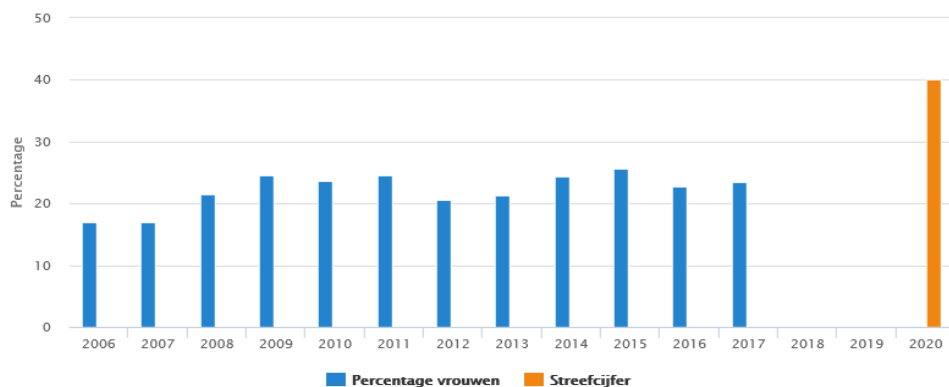
- [Diversiteit en gelijke kansen](#) (Dienst Diversiteitsbeleid)
- Vanschoenwinkel, J., & Hondeghem, A. (2018). *Onderzoek naar het diversiteitsbeleid van de Vlaamse overheid. Een evaluatie van beleidsinstrumenten voor de tewerkstelling van personen met een handicap en chronische ziekte*. KU Leuven, 34 p.
- Trendhuis (2018). *Diversiteit op de werkvloer. Kwantitatieve analyse*. Studie in opdracht van Diversity. 34 p.
- Janvier, R., & De Wilde, I. (2018). Re-integratie van arbeidsongeschikte personeelsleden in overheidsdienst. Een hindernissenparcours van formaat. *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4, pp. 669-689.



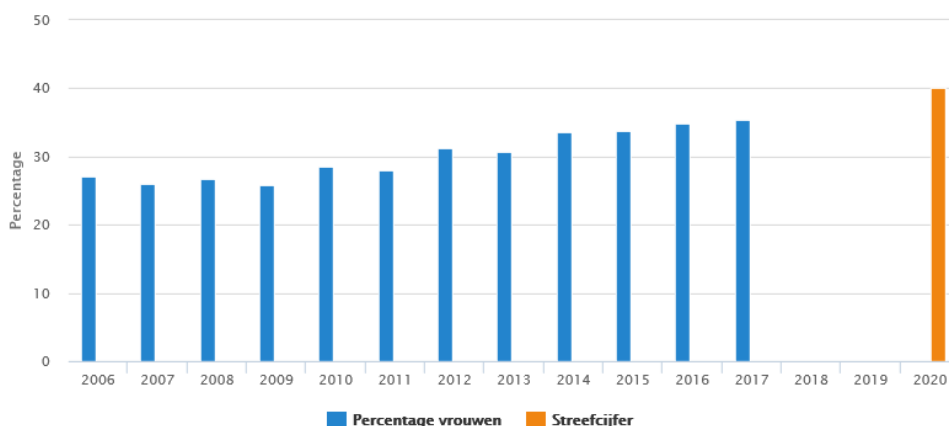
Grafiek 1 – Perceptie van belang van kenmerken van diversiteit



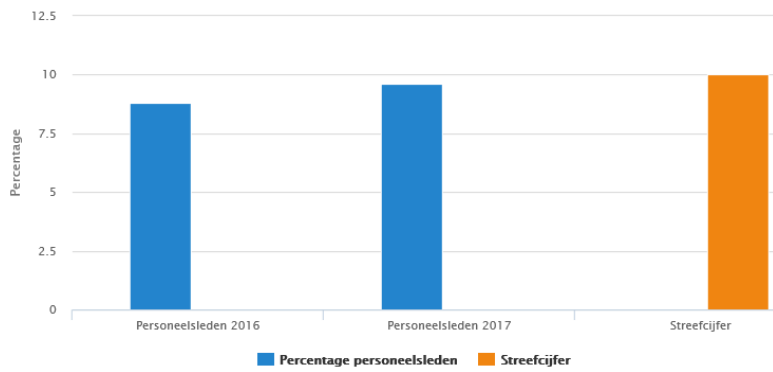
Grafiek 2 – Vrouwen in topmanagement



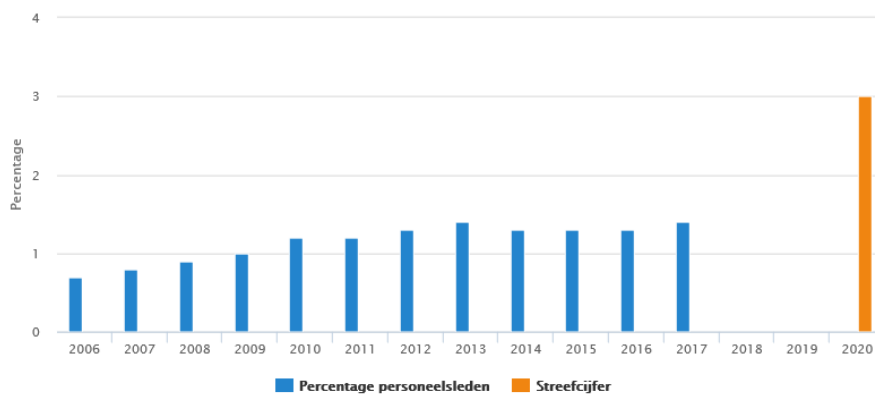
Grafiek 3 – Vrouwen in middenmanagement



Grafiek 4 – Personeelsleden van buitenlandse herkomst



Grafiek 5 – Personeelsleden met een handicap of chronische ziekte





## 6.4 Werkbaarheid

De Vlaamse overheid streeft naar het opkrikken van de werkzaamheid van werknemers, zeker in een context waarin van personeelsleden verwacht wordt dat ze langer werken. De sociale partners in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen stellen dat langer werken enkel kan lukken indien dit haalbaar is voor iedereen en jobs voldoende kwaliteitsvol zijn. Deze zogenaamde 'werkbaarheid van jobs' streeft naar een gezonde werkplek, het versterken van competenties en een balans tussen arbeid, gezin en sociaal leven (Bourdeaud'hui, Janssens, & Vanderhaeghe, 2017). In deze fiche worden de resultaten van de werkbaarheidsmonitor (WBM) besproken.

Grafiek 1 geeft de evolutie van de werkbaarheidsgraad weer voor de overheidssector en de Vlaamse arbeidsmarkt (excl. de overheidssector)<sup>9</sup> van 2004 t.e.m. 2016. Uit deze grafiek blijkt dat de werkbaarheidsgraad voor de openbare besturen in 2007 en 2010 boven de 60%-doelstelling lag<sup>10</sup>, maar dat er sinds 2013 sprake is van een scherpe daling naar 53,6% in 2016. Dit wijst op een substantiële terugval van de werkbaarheidsgraad over het voorbije decennium (Bourdeaud'hui, Janssens, & Vanderhaeghe, 2017, pp. 8-9). Hiermee gaat een deel van de voorsprong van de overheidssector verloren op de rest van de Vlaamse arbeidsmarkt.

In de werkbaarheidsmonitor (WBM) wordt werkbaarheid geoperationaliseerd aan de hand van vier werkbaarheidsindicatoren: psychische vermoeidheid (werkstress), welbevinden in het werk (motivatie, werkbetrokkenheid), leermogelijkheden en werkprivébalans. Tabel 1 toont aan dat er voor de overheidssector sinds 2010 voor al deze indicatoren sprake is van een negatieve evolutie, maar voornamelijk voor motivatie en werkstress. Wat de *werkstress* betreft wordt in 2016 31,7% van de werknemers in overheidsdiensten geconfronteerd met problemen. In vergelijking met 2004 (22,4%) is er sprake van een substantiële toename. Deze ongunstige evolutie hangt samen met een toegenomen arbeids- en emotionele belasting. Daarnaast worden er in 2016 bij 19,5% van de werknemers in overheidsdiensten

*motivatieproblemen* geregistreerd. Hoewel er van 2004 (15,8%) t.e.m. 2010 (12,7%) sprake was van een daling, is er sindsdien sprake van een significante toename van het aandeel werknemers met ernstige demotivatie. Volgens de WBM zijn een gebrek aan afwisseling in het werk en/of onvoldoende autonomie bij de taakuitvoering hiervoor mogelijke verklaringen. In 2016 hebben 16,1% van de werknemers in overheidsdiensten af te rekenen met onvoldoende *leermogelijkheden*. Sinds de nulmeting in 2004 (20,8%) is er dus sprake van een verbetering op het vlak van competentieontwikkeling. Tot slot wat betreft de *balans tussen werk en privé* geeft de WBM aan dat in 2016 9% geconfronteerd wordt met problemen. Dit zouden volgens de monitor geen significante verschuivingen zijn.

### Methodologie en definities

De driejaarlijkse WBM brengt de (knelpunten in de) werkbeleving en de kwaliteit van de jobs van werknemers en zelfstandige ondernemers<sup>11</sup> in Vlaanderen in beeld (2004-2016). De onderzoekspopulatie voor de werknemers wordt als volgt afgebakend: de loontrekkenden (ad random getrokken uit het dimonabestand), exclusief (werk)studenten, met woonplaats in het Vlaams gewest, die in de vier weken voorafgaand aan de bevraging effectief arbeidsprestaties hebben geleverd. Het meetsysteem werd ontwikkeld door de Stichting Innovatie & Arbeid, het onderzoekscentrum van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV). Het heeft als doel een aantal middellange-termijnafspraken tussen de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse Regering op te volgen (Bourdeaud'hui, Janssens, & Vanderhaeghe, 2017, p. 7).

*Werkbaarheid* = een job die voldoende leermogelijkheden biedt, goed te combineren is met het privéleven en geen aanleiding geeft tot (problematische) werkstress of motivatieproblemen.

*Werkbaarheidsgraad* = het aandeel van de werkenden dat een kwaliteitsvolle job heeft, c.q. geen knelpunten signaleert op het vlak van psychische vermoeidheid, welbevinden in het werk, leermogelijkheden en werk-privé-balans.

<sup>9</sup> Het gaat hier om de Vlaamse arbeidsmarkt exclusief de categorie 'openbaar bestuur'. De categorieën 'politie en defensie' en 'openbaar vervoer' zijn hier wel in opgenomen.

<sup>10</sup> In het Pact 2020 formuleerden SERV, samen met de Vlaamse Regering, een streefdoel: de realisatie van 60% werkbaar jobs tegen 2020.

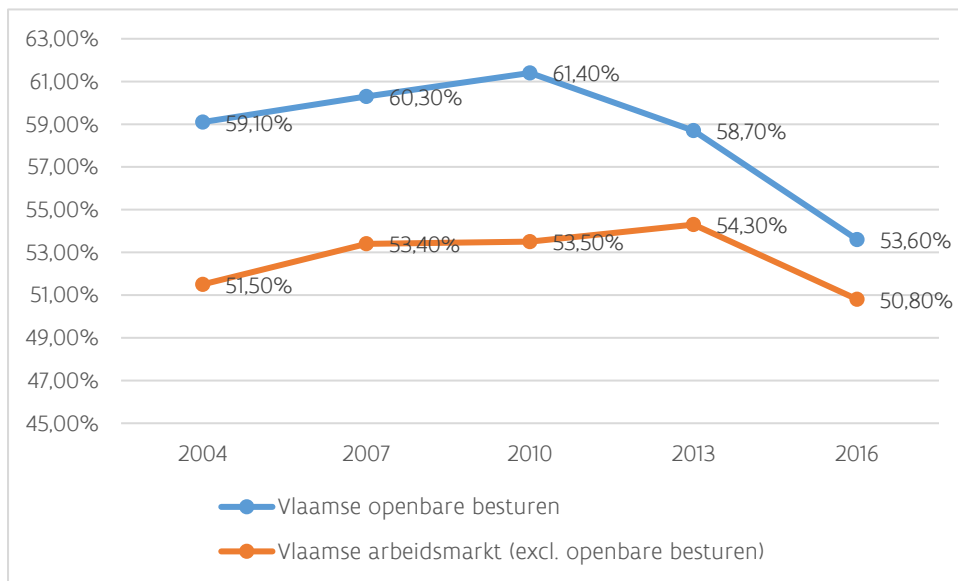
<sup>11</sup> De steekproeven voor de WBM-metingen bij de werknemers worden door de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ) 'ad random' getrokken uit het DIMONA-personeelsregister.

**Verdere informatie**

- [Rapport werkbareidmonitor 2016 – werknemers](#) (Stichting Innovatie & Arbeid)
- [Rapport Werkbaar werk in overheidsdiensten. Sectorale analyse op de Vlaamse werkbareidbarometer 2004-2016](#) (Stichting Innovatie & Arbeid)
- [Terugval van de werkbareidgraad in overheidsdiensten](#) (Stichting Innovatie & Arbeid)
- [Cijfers werknemers Vlaanderen](#) (Stichting Innovatie & Arbeid)



Grafiek 1 – Evolutie van de werkbaarheidsgraad in Vlaamse openbare besturen<sup>12</sup> en op de Vlaamse arbeidsmarkt (excl. openbare besturen)



Tabel 1 – Aandeel werknemers met werkbaarheidsknelpunten in de Vlaamse openbare besturen<sup>12</sup>

	2004 %	2007 %	2010 %	2013 %	2016 %
<b>Problemen werk-privébalans</b>	<b>7,8</b>	<b>7,1</b>	<b>6,7</b>	<b>8,0</b>	<b>8,9</b>
<b>Onvoldoende leermogelijkheden</b>	<b>20,8</b>	<b>16,9</b>	<b>14,8</b>	<b>16,4</b>	<b>16,1</b>
<b>Motivatieproblemen</b>	<b>15,8</b>	<b>15,5</b>	<b>12,7</b>	<b>17,7</b>	<b>19,5</b>
<b>Werkstressklachten</b>	<b>22,4</b>	<b>25,1</b>	<b>25,4</b>	<b>25,5</b>	<b>31,7</b>

<sup>12</sup> Onder de Vlaamse openbare besturen vallen alle mensen die in de survey 'openbaar bestuur' hebben aangeduid, exclusief 'openbaar vervoer' en 'politie/defensie'.

## 6.5 Tevredenheid

Binnen de Vlaamse overheid wordt 'algemene werktevredenheid' gezien als een uitkomst (effect) van het personeelsbeleid en als een indicator voor motivatie en welzijn in de termen van het nieuwe HR-beleidskader. Voor de entiteiten van de Vlaamse overheid wordt er tweejaarlijks een Personeelspeiling (PP) georganiseerd door het Agentschap Overheidspersoneel. Met deze peiling probeert men een beeld te schetsen van de tevredenheid over verschillende facetten van het werk, het personeelsbeleid van de entiteit en dat van de Vlaamse overheid. Deze fiche behandelt de resultaten voor de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO)<sup>13</sup>.

Volgens de PP van 2016 blijft de algemene tevredenheid hoog binnen de Vlaamse overheid. Volgens Grafiek 1 is maar liefst 81% van de respondenten 'akkoord' of 'eerder akkoord' met de stelling "In het algemeen ben ik tevreden met mijn huidig werk". Dit is echter wel een lichte daling t.o.v. 2014 (85%) en 2012 (84%). De grafiek toont aan dat personeelsleden van niveau D of jonger dan 30 jaar significant hoger scoren dan de vergelijkingsgroep. Personeelsleden van niveau A en mannen daarentegen scoren significant lager. Daarnaast zou de daling in werktevredenheid bij het management ook iets groter zijn dan bij het personeel. Dit zou volgens de managers onder andere te maken hebben met een toenemende werkdruk en het beperkt aantal mogelijkheden in het personeelsbeleid van de Vlaamse overheid om hun organisatie goed aan te sturen.

Volgens de PP is 64% dan ook fier om te werken bij de Vlaamse overheid en 61% van de respondenten zou de Vlaamse overheid dan ook als werkgever aanraden bij vrienden en familie. Deze tevredenheid wordt gelinkt aan verschillende aspecten en zou voornamelijk te maken hebben met de jobinhoud en plaats- en tijdsafhankelijk werken. Daarnaast zijn respondenten ook tevreden met de manier waarop ze geëvalueerd worden. 77% vindt dat dit op een rechtvaardige manier gebeurt. Bovendien stelt 78% dat ze duidelijk weten wat er van hen verwacht wordt. De DVO scoren dus goed wat betreft het aspect leiderschap. Ook op het vlak van diversiteit scoren ze hoog. 70% van de respondenten geeft aan dezelfde kansen te krijgen als andere personeelsleden binnen de Vlaamse overheid

ongeacht geslacht, leeftijd, herkomst, seksuele geaardheid, ziekte, beperking,...

Volgens de PP zijn er binnen de Vlaamse overheid echter ook nog een aantal werkpunten, zoals het loopbaan- en beloningsbeleid. In een werkomgeving waar meer mensen van job zouden willen veranderen (3% meer t.o.v. 2014) geeft slechts 17% aan dat er voldoende kansen zijn om op te klimmen en slechts 30% is akkoord dat interne selecties eerlijk verlopen. Wat de waarden van de DVO betreft vindt 27% dat hun organisatie geen open cultuur hanteert, 22% vindt dat hun organisatie zich niet gemakkelijk aanpast aan veranderende omstandigheden, en 22% vindt dat hun organisatie haar beslissingen niet kordaat uitvoert. Iets meer dan de helft (56%) heeft wel vertrouwen in zijn organisatie. Wel dient hier rekening gehouden te worden met het feit dat er slechts één vraag per waarde gesteld werd.

Op basis van deze resultaten streeft de Vlaamse overheid ernaar om verder in de zetten op de sterktes van haar personeelsbeleid en oplossingen te blijven zoeken voor de aandachtspunten. Op deze manier tracht ze het welzijn, de motivatie en de prestaties van haar medewerkers te versterken.

### Methodologie en definities

De PP is een tweejaarlijkse peiling georganiseerd door het Agentschap Overheidspersoneel in opdracht van de minister bevoegd voor Bestuurszaken. Aan de Personeelspeiling 2016 namen 13.600 personeelsleden van 50 entiteiten deel. 44 daarvan maakten deel uit van de Diensten van de Vlaamse overheid (DVO), met 21.652 aangeschrevenen en 12.832 respondenten.

De scores op de vragen worden gegeven op een 5 punten Likertschaal van 1 tot 5.

Statistisch spreken we in de PP van een significant verschil wanneer we met 95% zekerheid kunnen zeggen dat dit verschil niet aan toeval te wijten is. In de rapportering worden significante verschillen aangeduid met een asterisk (\*) en een rode of groene achtergrondkleur:

- Rood = significant lagere resultaten dan de vergelijkingsbasis (het volledige DVO-resultaat of de historische DVO-resultaten (van subgroepen))

<sup>13</sup> Diensten van de Vlaamse overheid (DVO): onder dit toepassingsgebied worden alle entiteiten begrepen die ressorteren onder het Vlaams Personeelsstatuut (VPS) van 13 januari 2006, zie

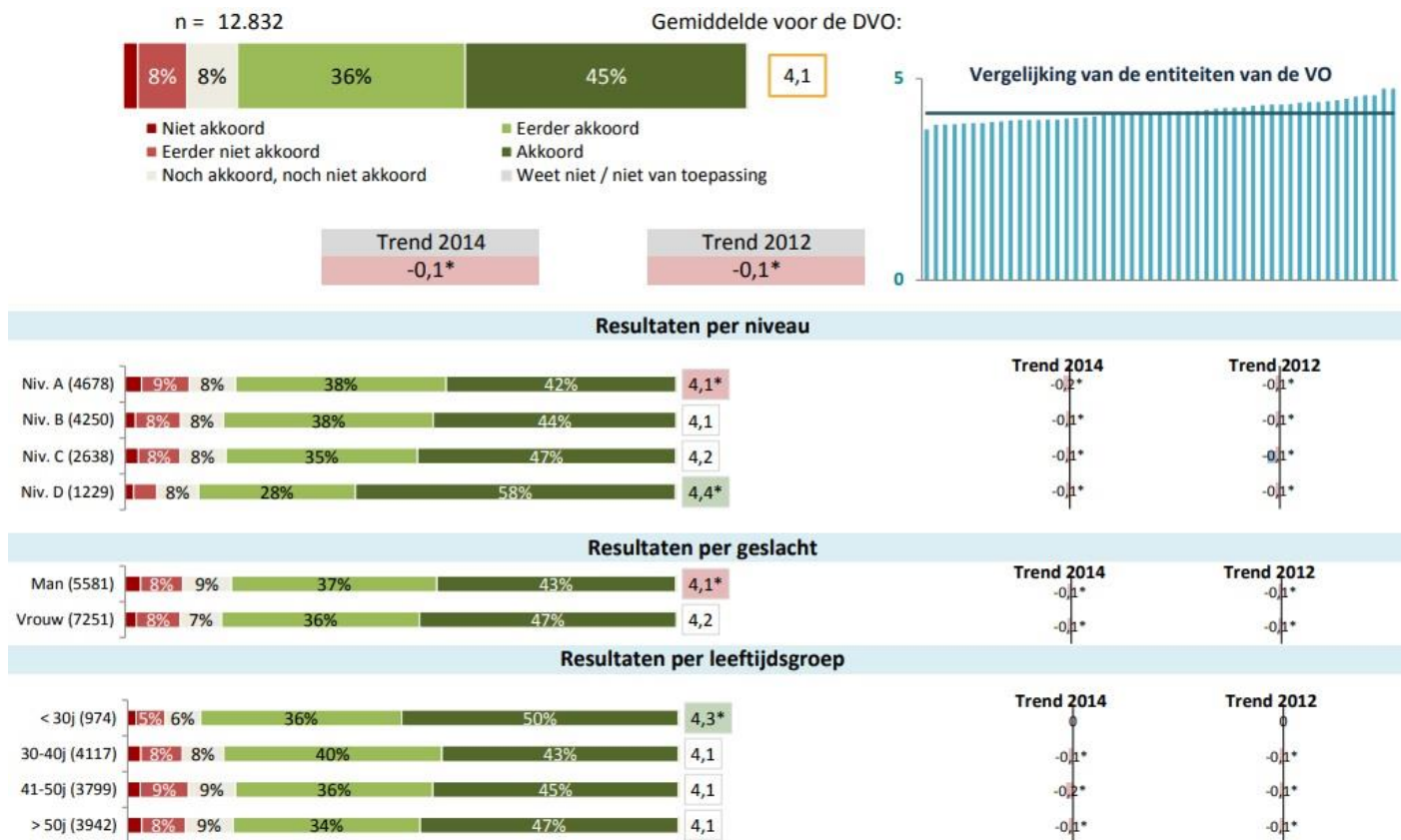
- Groen = significant hogere resultaten dan de vergelijkingsbasis (het volledige DVO-resultaat of de historische DVO-resultaten (van subgroepen))

**Verdere informatie**

- [Samenvattend rapport Personeelspeiling 2016: De resultaten voor de Vlaamse overheid](#) (Agentschap Overheidspersoneel)
- [Mededeling aan de Vlaamse regering](#) (Agentschap Overheidspersoneel)



Grafiek 1 – Detailoverzicht vraag 1 Personeelspeiling 'in het algemeen ben ik tevreden met mijn huidig werk'



Bron: Personeelspeiling 2016 Vlaamse overheid

## 7 INTEGRITEIT

7.1 Institutioneel kader voor integriteitsbeleid .....	112
7.2 Instrumenten voor integriteitsbeleid .....	115
7.3 Percepties en beleving.....	120

## 7.1 Institutioneel kader voor integriteitsbeleid

Integriteitsbeleid is het geheel van beleidsinstrumenten dat erop gericht is de integriteit van de overheid in haar geheel en het integere optreden van de individuele ambtenaar afzonderlijk te bevorderen (Maesschalck, 2017: 463). Integriteit wordt hierbij begrepen in brede zin: handelen in overeenstemming met algemeen aanvaarde waarden, normen en regels die gelden in de overheid. Deze vinden we terug in verschillende bronnen: wet- en regelgeving, deontologische codes, missie en visie, waardenkaders, enz.

De voorbije decennia heeft integriteitsbeleid zich ontwikkeld als een eigenstandig subdomein in het openbaar bestuur. Integer handelen is immers belangrijk voor het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid. Op verschillende overheidsniveaus is hiervoor dan ook een specifiek institutioneel kader uitgewerkt waarbij verschillende actoren een specifieke rol kregen toebedeeld (Tabel 1).

Binnen de federale overheid is in 2006 het Bureau voor ambtelijke ethiek en deontologie (BAED) opgericht. Dit bureau vormt het centraal orgaan dat door de regering belast is met de invoering van een omvattend integriteitsbeleid dat rekening houdt met internationale verplichtingen en aanbevelingen. Recent is deze dienst ondergebracht in de nieuwe FOD Beleid en Ondersteuning.

Binnen de Vlaamse overheid heeft het virtueel bureau Integriteit een centrale rol. Het bureau brengt experts van verschillende vakdomeinen samen en bundelt zo de kennis en ervaring die binnen de Vlaamse administratie aanwezig is met betrekking tot integriteitsaangelegenheden. Het bureau ging officieel van start in 2012.

In de Vlaamse lokale besturen is de aandacht voor integriteit minder geïnstitutionaliseerd. Sommige grote lokale besturen (bv. Stad Antwerpen) beschikken over een apart bureau integriteit, maar in de meeste lokale besturen wordt deze functie opgenomen door andere diensten.

Naast deze centrale instituties die een expliciete rol hebben op het vlak van het integriteitsbeleid zijn er evenwel heel veel actoren die de centrale instituties ondersteunen in hun opdracht. In eerste instantie komt hierbij de leidinggevende in beeld waarvan ethisch leiderschap wordt verwacht. Heel wat openbare besturen hebben voorzien in vertrouwenspersonen waar

personeelsleden terecht kunnen met klachten of problemen. Ook auditdiensten spelen een belangrijke rol in het opsporen van integriteitsproblemen. Tenslotte fungeert de ombudsdienst meestal in tweede lijn bij klachten of in het geval van klokkenluidersregelingen.

Bij wijze van voorbeeld wordt het organisatorisch landschap in de Vlaamse overheid weergegeven. Enerzijds zijn er een aantal actoren op centraal niveau. Anderzijds zijn er ook heel wat actoren op decentraal niveau die een rol opnemen inzake integriteit. Soms worden functies ook gecombineerd (bv. Een aantal van de p&o-verantwoordelijken combineren hun functie ook met de rol van vertrouwenspersoon of van contactpersoon integriteit).



Tabel 1 – Organisatorisch landschap integriteitsbeleid Vlaamse overheid

Waar	Wie	Wat
Centraal	Coördinator integriteitszorg	werkt aan de uitbouw van een geïntegreerd en doeltreffend integriteitsbeleid van de Vlaamse overheid en coördineert het virtueel Bureau Integriteit van de Vlaamse overheid.
	Virtueel bureau integriteit	brengt experts uit verschillende vakdomeinen samen en bundelt zo de kennis en ervaring die binnen de Vlaamse administratie aanwezig is met betrekking tot integriteitsaangelegenheden.
Centraal	Audit Vlaanderen	evalueert en formuleert aanbevelingen ter verbetering van de beheersing van de organisatie (het interne controlesysteem) op het vlak van efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit en integriteit.
	Vlaamse ombudsdienst	onderzoekt meldingen van personeelsleden van de Vlaamse overheidsdiensten over mogelijke onregelmatigheden in de werking van hun dienst (de "klokkenluidersregeling").
	Agentschap Overheidspersoneel	biedt tweedelijns ondersteuning bij het in de praktijk brengen van het integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid.
	Preventieadviseurs psychosociaal welzijn	behandelen klachten i.v.m. arbeidsconflicten, pesterijen, geweld, of discriminatie.
	Dienst diversiteitsbeleid	zet zich in voor een divers personeelsbestand bij de Vlaamse overheid en behandelt klachten i.v.m. ongelijke behandeling wegens persoonskenmerken.
Decentraal	Leidinggevenden	zijn het eerste aanspreekpunt van hun medewerkers over integriteitsvragen en -dilemma's.
	Contactpersonen integriteit	helpen bij de uitwerking van het integriteitsbeleid binnen hun entiteit; zijn het aanspreekpunt voor integriteitsvragen en meldingen.
	Vertrouwenspersonen psychosociaal welzijn	deze rol kadert binnen de wet van 11 juni 2001 die werknemers beschermt tegen pesten, geweld, ongewenst seksueel gedrag en psychische belasting op het werk.
	P&O verantwoordelijken	spelen onder meer een rol bij de selecties en wervingen van personeelsleden, zorgen mee voor het onthaal van nieuwe personeelsleden, beschikken over vertrouwelijke informatie over medewerkers, bieden ondersteuning en advies aan leidinggevenden en personeelsleden, werken mee aan de Personeelspeilingen en bottom-up-evaluaties van hun entiteiten...
	Diversiteitsambtenaren	coördineren de acties rond gelijke kansen en diversiteit in hun beleidsdomein of entiteit.
	Ankerpunten organisatiebeheersing	zijn een aanspreekpunt voor organisatiethema's waaronder integriteit.
	Klachtenmanagers	behandelen de klachten van hun dienst in 1e lijn.

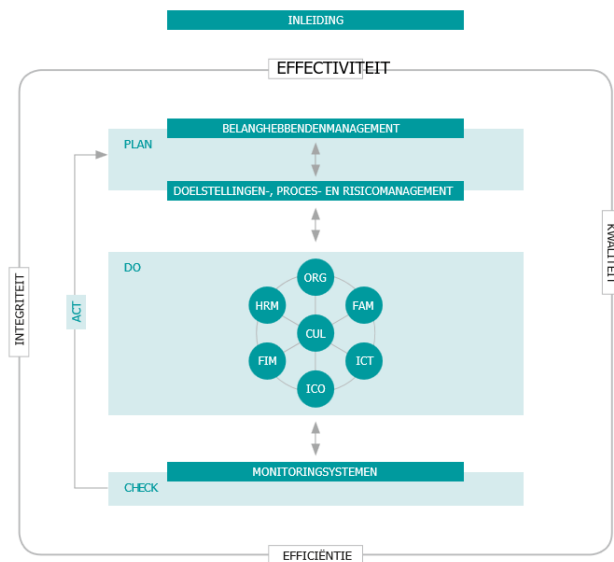
7. INTEGRITEIT

Centraal + decentraal	Integriteitsnetwerk Vlaamse overheid	doet aan kennisdeling en uitwisseling van informatie en ervaringen; zorgt voor professionalisering van de actoren en een stijging van de maturiteit op het vlak van integriteit in de entiteiten.
--------------------------	---	---

## 7.2 Instrumenten voor integriteitsbeleid

Het integriteitsbeleid is één van de elementen van de leidraad organisatiebeheersing (Figuur 1) en krijgt vorm via een aantal beleidsinstrumenten.

Figuur 1 – Leidraad organisatiebeheersing



Klassiek wordt een onderscheid gemaakt tussen een controlerende en een stimulerende benadering in het integriteitsbeleid (Maesschalck, 2017: 474-475). Bij een controlerende benadering ligt de nadruk op regelgeving, procedures en controle instanties. De assumptie is dat mensen niet van nature geneigd zijn om het ethisch goede te doen en de organisatie het handelen dus in goede banen moet leiden. Bij een stimulerende benadering ligt de nadruk op ondersteunen. De assumptie is dat mensen wel ethisch goed willen handelen, maar ondersteuning nodig hebben om de juiste keuzes te maken.

Er zijn verschillende manieren om de instrumenten van een integriteitsbeleid in te delen. We gebruiken hier de indeling van Maesschalck en Bertok (2009) die de instrumenten indelen op basis van de functies die het integriteitsbeleid zou moeten vervullen. Waar mogelijk illustreren we de instrumenten met cijfermateriaal.

### 1) Integriteit achterhalen en omschrijven

In eerste instantie moet men weten waar de behoeften zitten op het vlak van integriteit. Een instrument om dit te achterhalen is een risicoanalyse. Op dit vlak speelt Audit Vlaanderen een belangrijk rol. De leidraad organisatiebeheersing is een instrument dat zowel voor de Vlaamse overheid als voor lokale besturen gemaakt is. Op

basis van een aantal thema's worden 4 globale doelstellingen onderzocht, waaronder de integere werking van de organisatie. De handreiking integriteit is een doorvertaling van de [leidraad interne controle/ organisatiebeheersing](#) van Audit Vlaanderen, gericht op integriteit en opgebouwd volgens de 10 thema's van de leidraad.

Nadat er achterhaald is waar de behoeften liggen, kan integriteit omschreven worden in een aantal richtlijnen. Het belangrijkste instrument is hier wellicht de deontologische code. Op elk bestuursniveau zijn deontologische codes uitgewerkt, meestal voor ambtenaren, maar soms ook voor politici en kabinetsmedewerkers:

#### Federale overheid:

- [Deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt \(2007\)](#)
- [Deontologische code voor de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers \(2013\)](#)

#### Vlaamse overheid:

- [Deontologische code voor de personeelsleden van de Vlaamse overheid \(2011\)](#)
- [Deontologische code voor de personeelsleden van de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering \(2007\)](#)
- [Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordiger \(1998\)](#)

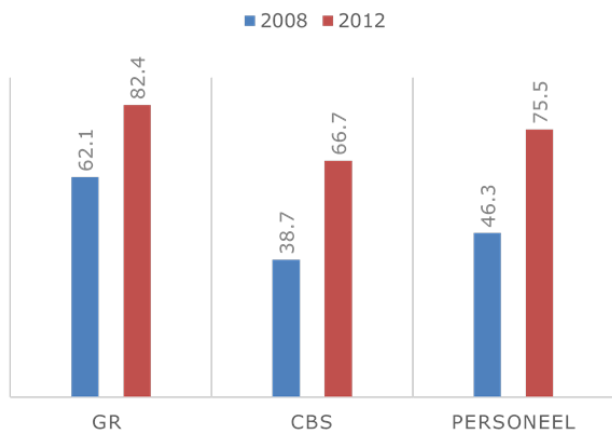
#### Lokale besturen

- Het provinciedecreet van 2005 verplicht de aanwezigheid van een deontologische code voor de provincieraad, de deputatie, en het provinciepersoneel.
- Het Gemeentedecreet van 2005 verplicht de aanwezigheid van een deontologische code voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, en het gemeentepersoneel. Deze bepalingen zijn ook opgenomen in het Decreet Lokaal Bestuur van 2017.

In de SBOV-surveys over de implementatie van het gemeentedecreet werd nagegaan in welke mate deze bepalingen over deontologische codes werden nagekomen. De surveys werden georganiseerd in 2008 en 2012 bij de gemeentesecretarissen. Figuur 2 toont de resultaten. Hieruit blijkt dat nog niet alle gemeenten deze

bepalingen hadden nageleefd, maar dat er tussen 2008 en 2012 wel een vooruitgang op te merken valt. Naast de aanwezigheid werd in de surveys ook gepeild naar de impact van de deontologische codes op het gedrag van gemeenteraadsleden en personeelsleden. Volgens de respondenten was deze impact echter eerder beperkt.

**Figuur 2 – Leidraad organisatiebeheersing**



Bron: Surveys UHasselt i.k.v. SBOV – respons 2008: 64% - respons 2012: 59.1%

*2) Begeleiden naar integriteit*

Vanuit een stimulerende benadering moeten medewerkers begeleid worden zodat ze weten wat er van hen verwacht wordt. Training en opleiding spelen hier een belangrijke rol in.

Binnen de Vlaamse overheid wordt training aangeboden vanuit het Agentschap Overheidspersoneel (DC Talent). In 2017 deden 7 entiteiten een beroep op ondersteuning voor integriteitsbeleid. In 2017 werd ook voor het eerst een professionaliseringstraject opgezet voor de contactpersonen integriteit. Het traject bestaat uit een inhoudelijk en een praktijkgericht luik. Het inhoudelijk luik zoekt o.m. in op de actoren in het integriteitsbeleid en een aantal vaardigheden. Tijdens het praktijkgerichte deel gaat men aan de slag met de eigen ervaringen en die van collega-contactpersonen integriteit. Ten slotte ontvangt men ook 2 uur strategische feedback/coaching met de begeleider van het traject. In 2017 namen 12 entiteiten deel aan het professionaliseringstraject dat beschouwd werd als een pilootproject. Vanuit die ervaringen en met de input van de deelnemers werd een profiel voor de contactpersoon integriteit opgesteld. In 2018 werd een nieuwe groep van 12 personen opgestart.

Ook op andere bestuursniveaus wordt heel wat training en opleiding georganiseerd rond integriteit. Een populaire training is bijvoorbeeld 'dilemmatrainingen'. In deze training worden concrete casussen besproken uit de dagelijkse praktijk van de deelnemers zelf (Maesschalck, 2017: 486). Over het aantal dilemmatrainingen en het aantal medewerkers die op dit vlak gevormd werden, bestaan er evenwel geen geaggregeerde cijfers.

*3) Monitoren van integriteit*

Een volgende groep van instrumenten in het integriteitsbeleid heeft betrekking op het monitoren van integriteit. We kunnen hierbij een onderscheid maken tussen actief en passief monitoren (Maesschalck, 2017: 487). Bij actief monitoren organiseert de organisatie activiteiten met als doel integriteitsschendingen vast te stellen om vervolgens indien nodig maatregelen te nemen. Voorbeelden zijn: formele controles door inspectiediensten. Passieve monitoring verwijst naar de kanalen waar integriteitsschendingen kunnen gemeld worden, zoals klachtensystemen.

In de Vlaamse overheid werd centraal een integriteitsborgingsinstrument ontwikkeld dat de entiteiten moet helpen om hun integriteit te monitoren. Dit instrument bestaat uit 8 thema's: doelstellingen en prioriteiten; gedragscodes; sensibilisering; ethisch leiderschap; meldkanalen; personeelsbeleid; reactie en sanctie; integriteitsdata.

Aan elk thema zijn een aantal vragen gekoppeld die men met ja/nee/geen antwoord moet beantwoorden. Op die manier wordt een automatische figuur gegenereerd waarop de scores kunnen afgelezen worden. Zo kan men ook gemakkelijk afleiden waar men in de toekomst moet op inzetten. Tot op heden is er evenwel geen centrale rapportering gebeurd op basis van dit instrument; het instrument wordt dus enkel ingezet in het kader van een zelfevaluatie door de entiteiten.

Over een aantal specifieke aspecten van integriteit bestaat wel cijfermateriaal. Een belangrijk kanaal voor monitoring is Spreekbuis. Spreekbuis is sinds 2002 opgericht als meldpunt voor welzijn op het werk in de Vlaamse overheid. Sinds 2013 wordt spreekbuis ook expliciet ingezet als contactpunt voor integriteitsvragen en meldingen, en wordt de dienstverlening aangeboden aan zoveel mogelijk entiteiten en personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid.



## 7. INTEGRITEIT

Hieronder worden cijfers gegeven over de evolutie van het aantal meldingen, de soort meldingen, het type communicatiekanaal, en de inhoud van de meldingen.

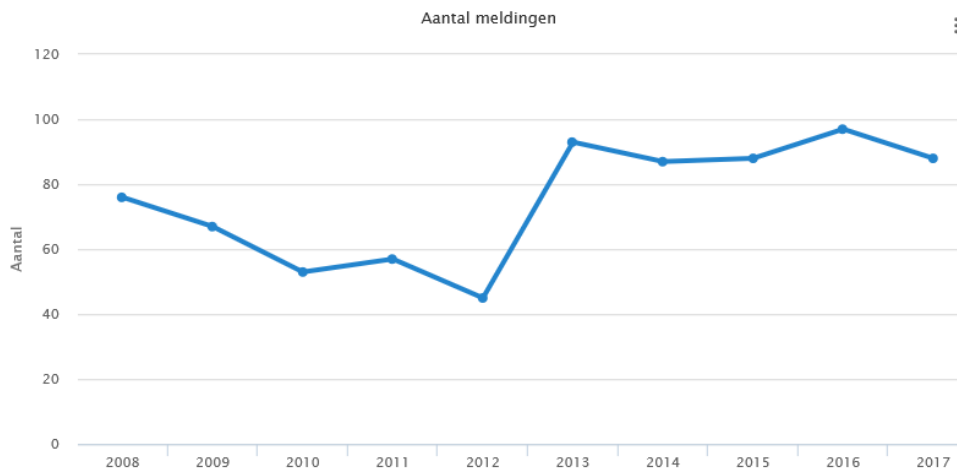
Grafiek 1 laat zien dat er in 2013 een grote stijging is van het aantal meldingen, wat kan verklaard worden door de uitbreiding van de dienstverlening van Spreekbuis. Voor 2017 is er een lichte terugval van het aantal dossiers: 88 dossiers in 2017 ten opzichte van 97 in 2016. Van de 88 dossiers in 2017 waren er 43 infovragen en 45 inhoudelijke dossiers (Grafiek 2).

Grafiek 3 laat zien dat infovragen of meldingen overwegend gebeuren via de telefoon. Sinds half 2017 is de telefonische permanentie wel vervangen door een mailbox, wat mogelijk een negatieve impact kan hebben op de dienstverlening.

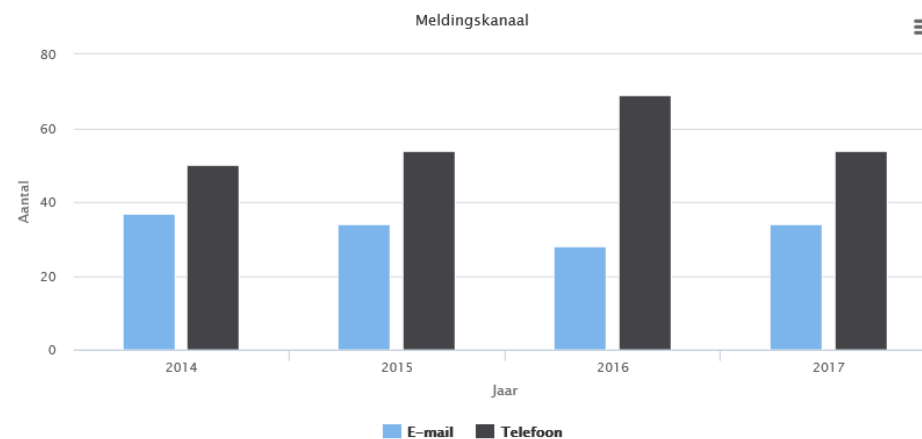
Grafiek 4 geeft de inhoud van de meldingen weer. Deze kunnen onderverdeeld worden in twee groepen: moeilijkheden i.v.m. welzijn enerzijds en integriteitsschendingen anderzijds. De meest voorkomende meldingen hebben betrekking op pesten, gevolgd door arbeidsorganisatie (ontevredenheid over werkaspecten), arbeidsverhoudingen (relatie met leidinggevende), en burn-out. Expliciete integriteitsschendingen komen pas verder in de rij.

7. INTEGRITEIT

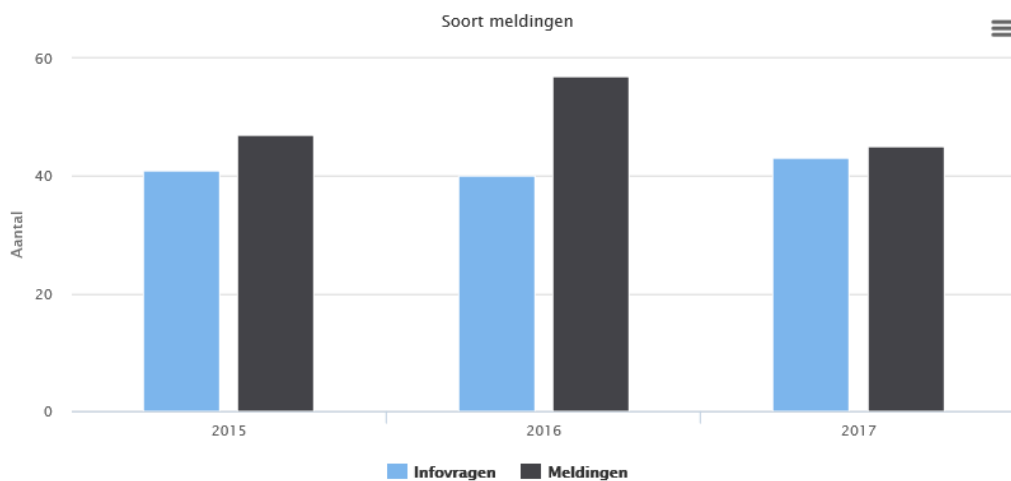
Grafiek 1 – Aantal meldingen 2008-2017



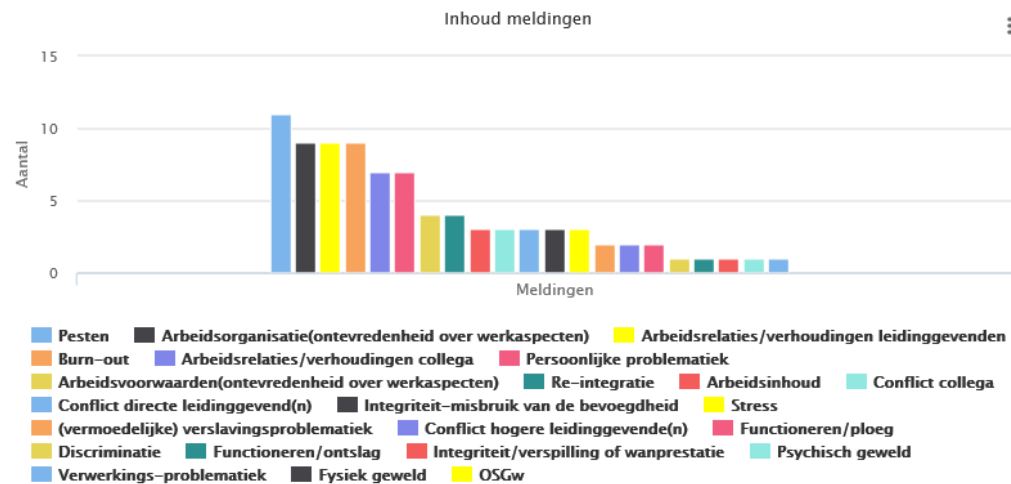
Grafiek 3 – Type communicatiekanaal 2014-2017



Grafiek 2 – Soort meldingen 2015-2017



Grafiek 4 – Inhoud meldingen 2017



Totaal aantal meldingen

86

## 4) Afdwingen van integriteit

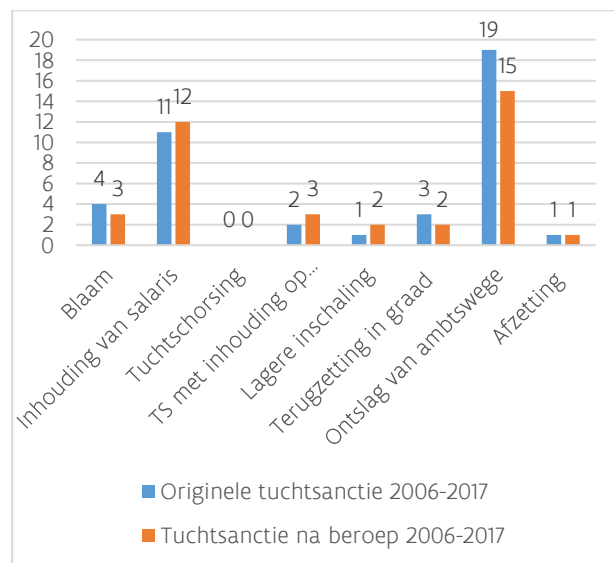
De laatste categorie integriteitsinstrumenten heeft betrekking op het afdwingen van integriteit. Als regels overtreden worden is het belangrijk om op te treden. Dit kan gebeuren via informele sancties, bijvoorbeeld in de vorm van een mondelinge terechtwijzing door de leidinggevende, maar soms kan het nodig zijn om een formele sanctieprocedure op te starten. In de ambtenarij bestaat hiervoor het tuchtsysteem.

Over de mate waarin tuchtsancties worden uitgesproken of de aard van de tuchtsancties bestaat er geen gecentraliseerde informatie. Enkel wanneer er een beroepsprocedure wordt ingezet wordt dit centraal geregistreerd. De reden hiervoor is omdat beroepsinstanties ook centraal georganiseerd zijn.

In Grafiek 5 worden de beroepen tegen tuchtsancties weergegeven voor de Vlaamse overheid, alsook het gevolg dat aan het beroep is gegeven tussen 2006 en 2017. Uit deze tabel blijkt dat er niet alleen weinig tuchtstraffen worden uitgesproken, maar ook dat de zwaarte van de tuchtsanctie in beroep vaak verlaagd wordt.

Hetzelfde geldt voor de lokale besturen. Daar worden beroepen van statutaire personeelsleden behandeld door de Beroepscommissie voor tuchtzaken die optreedt als beroepsinstantie voor alle tuchtbeslissingen van gemeenten, provincies en OCMW's en hun extern verzelfstandigde publieke entiteiten. In Tabel 1 worden de beroepen weergegeven voor de periode 2013-2016. Sinds 1 januari 2013 is het hervormingsrecht van de Beroepscommissie voor tuchtzaken afgeschaft. Dit betekent dus dat deze commissie de initiële tuchtsanctie niet meer kan verminderen of verzwaren.

Grafiek 5 – Beroepen tegen tuchtsancties Vlaamse overheid



Tabel 1 – Beroepen tegen tuchtsancties lokale overheden

Beroep tegen tuchtsanctie	2013	2014	2015	2016	TOTAAL
Blaam		2	2	1	5
Inhouding van salaris	6	4	8	3	21
Schorsing*	9	5	16	11	41
Ontslag van ambtswege	8	11	21	12	52
Afzetting	1				1
TOTAAL	24	22	47	27	120

\* In deze tabel zitten ook de preventieve schorsingen als ordemaatregel vervat; dit is geen tuchtsanctie. Een schorsing als tuchtsanctie is altijd met inhouding van salaris. Een preventieve schorsing kan zowel met als zonder inhouding van salaris zijn.

## 7.3 Percepties en beleving

Aandacht voor integriteit en integriteitsbeleid is een belangrijke toetssteen voor goed bestuur. Dit is niet alleen belangrijk voor het vertrouwen en de legitimiteit van het bestuur, maar het verhindert ook dat ambtenaren en politici verleid worden tot onfrisse praktijken waardoor de overheid te veel energie moet steken in het bewaken van integriteit. Of zoals Thompson het als een paradox verwoordde: "Because other issues are more important than ethics, ethics is more important than any issue" (geciteerd in Maesschalck, 2017: 455).

### 1) Perceptie integriteit Vlaamse overheid

In de Personeelspeiling van de Vlaamse overheid (2016) werd aan de leidinggevende ambtenaren (top- en leidinggevend middenkader) gevraagd om zich uit te spreken over volgende stelling: "De Vlaamse overheid functioneert op een betrouwbare en integere wijze." 260 leidinggevende ambtenaren hebben deze vraag beantwoord. In Grafiek 1 en 2 worden de resultaten op twee manieren weergegeven. Hieruit blijkt dat ongeveer tweederde van de respondenten eerder akkoord of akkoord is met de stelling; 10% is (eerder) niet akkoord.

### 2) Perceptie corruptie

In een Europees vergelijkend perspectief is uit onderzoek van The Quality of Government Institute (University of Gothenburg) gebleken dat de perceptie van corruptie bij de overheid in Vlaanderen matig is in vergelijking met andere Europese landen. Let wel: deze perceptie is gemeten bij burgers en niet bij ambtenaren zoals in de vorige grafiek.

#### Methodologie

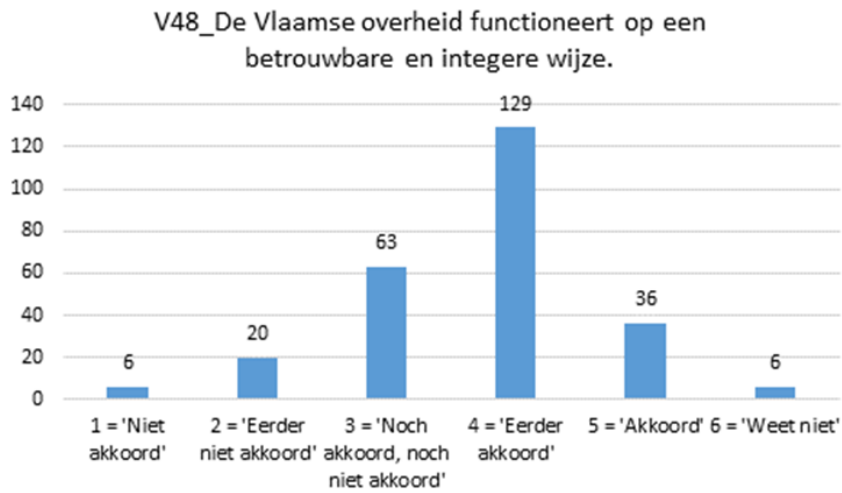
Figuur 1 is gebaseerd op de [European Quality of Government Index \(EQI\) Survey](#). Data werd verzameld bij 85 248 Europese burgers in 2013. Een deel van dit onderzoek gaat in op corruptiepercepties. De kaart geeft percepties weer van burgers over corruptie. Er werd een index gemaakt op basis van vijf variabelen, die meten of iemand in het huishouden een steekpenning heeft betaald, of men denkt dat connecties nodig zijn om te slagen in de publieke sector, of men denkt dat anderen soms steekpenningen betalen om bepaalde voordelen te bekomen, en of er corruptie is tijdens verkiezingen en in de gezondheidssector. Hoe hoger de score, hoe minder corruptie burgers ervaren.

#### Verdere informatie

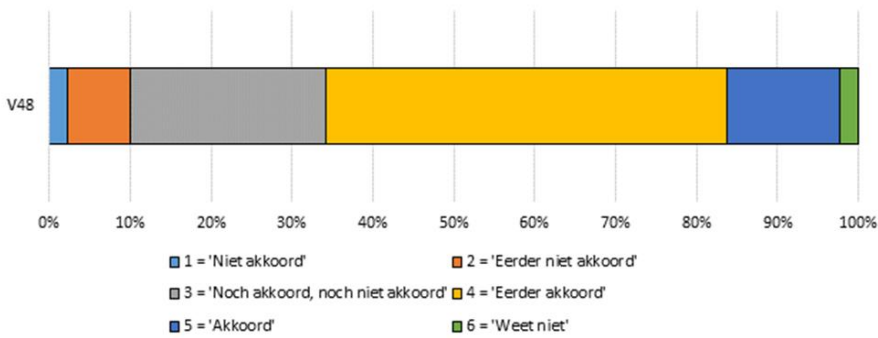
- Charron, N., Dijkstra, L., & Lapuente, V. (2015). Mapping the regional divide in Europe: A measure for assessing quality of government in 206 European regions. *Social Indicators Research*, 122(2), 315-346.



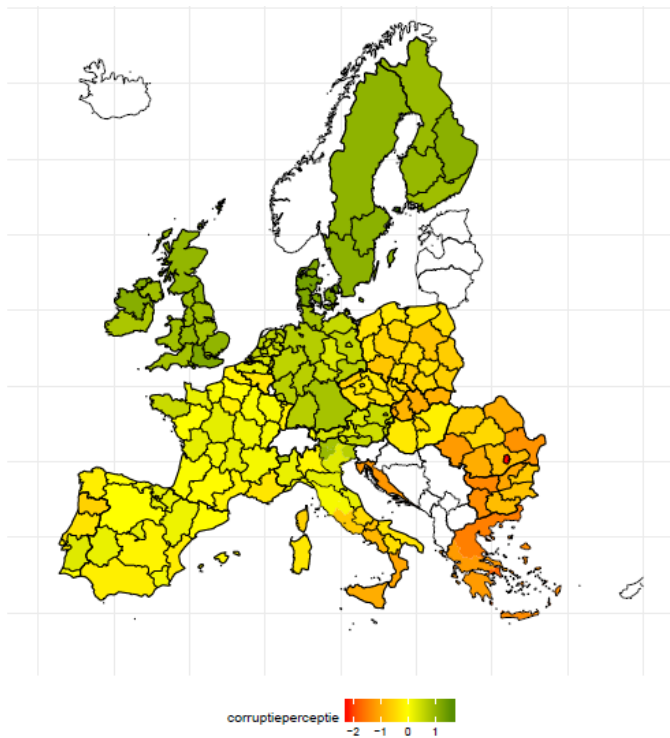
Grafiek 1 – Resultaten vraag 48: Personeelspeiling Vlaamse overheid (1)



Grafiek 2 – Resultaten vraag 48: Personeelspeiling Vlaamse overheid (2)



Figuur 1 – Perceptie van corruptie bij de overheid in Vlaanderen



## **8 REGULERINGSGEBIED**

8.1 Reguleringgebied.....	123
8.2 Administratieve lasten bij Vlaamse zelfstandigen en ondernemers .....	126
8.3 Omzetting EU-regelgeving.....	129



## 8.1 Reguleringsbeleid

Met reguleringsbeleid verwijst men onder meer onder meer naar het betrekken van het publiek bij het regelgevingsproces. Door transparantie te voorzien ontstaat er verantwoording en doeltreffende regelgeving. Daarnaast heeft de betrokkenheid van het publiek een positieve invloed op het vertrouwen in het juridisch kader, maakt het regelgeving toegankelijker, creëert het zekerheid en is de invloed van specifieke belangen afgezwakt (OESO 2010). Het primaire doelpubliek bestaat bijgevolg uit beroepsverenigingen, het maatschappelijk middenveld en buitenlandse investeerders. Voor deze laatste biedt de betrokkenheid een aantrekkelijk kader aan voor langetermijnplanning binnen het betreffende rechtsgebied.

De overheid kan in verschillende fases van het regelgevingsproces rekening houden met het publiek: bij de opmaak, door rekening te houden met de gevolgen van de regelgeving op het publiek, door de regelgeving toegankelijk te maken en door een ex-post evaluatie te voorzien. Bijkomend kan er nog gekeken worden naar de mogelijkheid tot betwisting (Wereldbank, 2018).

We bekijken elk van deze aspecten aan de hand van de *global indicators of regulatory governance* van de Wereldbank voor het jaar 2018. Deze gegevens geven inzicht in de aanwezigheid van de praktijken, maar meten niet de kwaliteit ervan.

Een eerste praktijk is terug te vinden bij de opmaak van regelgeving. De overheid kan het publiek betrekken door openlijk publicatie van de regelgevingsagenda en de ontwerpregelgeving voor de gehele overheid. Zo weet het publiek wat er besproken en eventueel beslist zal worden. Voor Vlaanderen staat de geplande nieuwe regelgeving of wijzigingen ervan in de beleidsnota's en -brieven. Sinds 2016 is ook elk ministerie en regulerend agentschap bij wet verplicht om ontwerpregelgeving te publiceren (zie Vlaams bestuursdecreet). Concreet gaat het om de publicatie van regeringsbeslissingen (samenvattingen en bijhorende documenten zoals de ontwerpregelgeving) drie dagen na de beslissingen. De regelgeving staat zo openbaar in een niet definitief stadium.

Een ander aspect van het reguleringsbeleid is de consultatie. De Vlaamse overheid voorziet hier openbare bijeenkomsten, consultaties met specifieke belanghebbende en onlinemogelijkheden tot consultatie. De buurlanden in Tabel 1, bieden dezelfde mogelijkheden aan. Luxemburg scoort echter beter omdat deze en

centrale website voorziet waarop de consultaties plaatsvinden en er verslag over uitgebracht wordt. De andere landen in de tabel, dus ook Vlaanderen, doen dit nog op de aparte websites van de ministeries en regulerende agentschappen. Vanaf 2019 wil de Vlaamse overheid de interactie met het publiek echter verbeteren door ook zo een centrale website te voorzien waar alle voorgestelde regelgeving op staat, waar het publiek geconsulteerd kan worden en waar rapporten van de consultaties zijn terug te vinden. Zo steekt ze enkele buurlanden voorbij in de ranking (Frankrijk en Duitsland).

Een ander element van de betrokkenheid van het publiek is het uitvoeren van reguleringsimpactanalyses (RIA's). Deze analyse moet de positieve en negatieve effecten van regelgeving inschatten. Net als Frankrijk en Duitsland maakt de Vlaamse overheid momenteel RIA's op, worden deze analyses openbaar gemaakt en is er een apart orgaan gecreëerd om de RIA's van andere instanties te evalueren. Het departement Kanselarij en Bestuur is voor dit laatste in Vlaanderen bevoegd. Momenteel herbekijkt de Vlaamse overheid het systeem en zal de score in Tabel 1 m.b.t. RIA's opnieuw opgemaakt moeten worden. Kwaliteit van de RIA's zal ook in dit nieuwe systeem een aandachtspunt moeten zijn.

In een volgende fase wordt de regelgeving doorgevoerd. Om transparantie te voorzien, is het aan te raden de regelgeving op een centrale plaats te publiceren. De Vlaamse overheid publiceert elke wet of regel op volgende website met dagelijkse update: <https://codex.vlaanderen.be>. De buurlanden hebben een gelijkaardige website.

Het vierde luik heeft betrekking op de evaluatie van de regelgeving na de inwerkingtreding (*ex-post reviews*). Voor de Vlaamse overheid zouden deze formeel doorheen de overheid plaatsvinden. Daarnaast introduceerde de Vlaamse overheid in 2018 een decreetsevaluatieagenda als onderdeel van de beleidsbrief. De buurlanden voeren ook ex-post reviews uit, maar een van hen ontwikkelde dit luik verder dan de andere. Duitsland verplicht namelijk deze evaluaties en voorziet criteria om op te maken welke regelgeving nood heeft aan zo een evaluatie. De Vlaamse overheid kan op dit aspect dus nog stappen vooruitzetten.

Als laatste willen we nogmaals opmerken dat de bespreking van de aspecten hierboven niet ingaat op de kwaliteit van elke stap. Het zegt niets over de kwaliteit van de RIA's, de website, de consultaties, de effectiviteit van de

veranderingen, enzovoort. Transparantie zit bijvoorbeeld ook in het vatbaar maken van technische teksten. Daarnaast zijn ook 'codificatie' en de 'controle over administratieve discrectie' aspecten van het reguleringsbeleid. Ook is de bespreking overheidsbreed, waar er waarschijnlijk verschillen zijn tussen sectoren.

#### Methodologie

Voor de toekenning van de scores per antwoordcategorie gebruikten we de gewichten vanuit de standaardmethode van de samengestelde globale indicator van het reguleringsbeleid (2018) van de Wereldbank. Voor de score per thema telt de hoogste score, behalve bij het onderdeel 'RIA' en 'ex-post evaluaties' waarbij een optelsom de score opmaakt (0,5 voor het uitvoeren van RIA's en 0,25 voor bijkomstige criteria). Hierdoor is een score van 0,25 niet mogelijk. Bij de ex-post reviews kan een 0,5 behaald worden voor de opmaak doorheen de overheid en een 0,25 voor een slechts enkele instanties; 0,25 voor het voorzien van criteria en 0,25 voor de wettelijke verplichting). De antwoorden van Nederland, Frankrijk, Luxemburg en Duitsland haalden we uit de antwoorden uit de betrokken survey van de Wereldbank. De Vlaamse antwoorden werden ingevuld door Frederik Vanlaere (Team wetsmatiging, Departement Kanselarij en Bestuur).

#### Verdere informatie

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. (2010). *Better Regulation in Europe: Luxembourg*. Paris: OESO. doi:10.1787/9789264095113-en
- Wereldbank. (2018). [Global Indicators of Regulatory Governance](#).

Tabel 1 – Vergelijking aspecten van het reguleringsbeleid (2018) – Vlaamse overheid en buurlanden

<i>Thema's / overheid</i>	Vlaanderen	Frankrijk	Luxemburg	Duitsland
<i>Publicatie geplande regelgeving**</i>	1	1	1	1
<i>Ex-ante consultatie</i>	0,75**	0,75	1	0,75
<i>Verslag consultatie</i>	0,75**	0,75	1	0,75
<i>RIA</i>	1	1	0,5	1
<i>Wetten zijn publiekelijk te raadplegen*</i>	1	1	1	1
<i>Ex-post evaluaties</i>	0,5	0,25	0,5	1

Bron: Wereldbank. (2018). [Global Indicators of Regulatory Governance](#).

## 8.2 Administratieve lasten bij Vlaamse zelfstandigen en ondernemers

Zelfstandigen en ondernemingen moeten de informatieverplichting die de overheid hen bij wet oplegt, naleven. Om dit te doen moeten ze administratieve handelingen uitvoeren die ze intern kunnen verrichten of aan een externe kunnen overlaten. Deze handelingen kunnen betrekking hebben op het begrijpen van de regelgeving en het verzamelen, verwerken, voorstellen en bewaren van informatie. De effectieve betalingen van bijvoorbeeld de sociale bijdrages horen hier niet bij. Hoe dan ook brengen deze handelingen kosten met zich mee op vlak van tijd en middelen. Deze kosten zijn de administratieve lasten en komen bovenop de administratieve kosten die ze maken bij het inrichten van hun kerntaken, al is dit (gevoelsmatig) voor de zelfstandigen en ondernemers moeilijk te onderscheiden.

De administratieve lasten kunnen betrekking hebben op verschillende thema's binnen de regelgeving. Zowel ondernemers als zelfstandigen kennen administratieve lasten in verband met fiscaliteit (bv. BTW) en milieu (bv. milieuvergunningen). Voor de ondernemers komt daar ook nog de tewerkstelling bij (bv. verplichte melding van statistische gegevens inzake tewerkstelling). Daar waar fiscaliteit in hoofdzaak een federale materie is en tewerkstelling een gemengde materie (zowel federaal als gewestelijk), is milieu vooral een gewestelijke aangelegenheid. Toch moeten de gegevens met voorzichtigheid bekeken worden. Het gaat om de perceptie van Vlaamse zelfstandigen en ondernemers. Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen administratieve lasten afkomstig van Europees, federaal, gewestelijk, gemeenschap, provincie of lokaal niveau.

Startende bij de Vlaamse zelfstandigen zien we tussen 2014 en 2016 een daling van 28% van de gemiddelde kost per werknemer door administratieve lasten. In 2016 bekomen de Vlaamse zelfstandigen zo binnen de referentieperiode de laagste gemiddelde kosten na een algemene daling sinds 2010 (zie Grafiek 2). De daling is zowel terug te vinden bij fiscaliteit, als bij milieu (Kegels, 2018, p.50).

Voor de Vlaamse Ondernemer zien we voor de periode van 2014-2016 eveneens een daling van de gemiddelde kost (-7%). Deze daling van de gemiddelde kosten in 2016 bij de ondernemers komt dan weer door een afname van de fiscale administratieve last die groter is dan de stijging inzake tewerkstelling en milieu (zie Grafiek 1). De aanloop naar deze globale daling tussen 2014 en 2016 is minder rechtlijnig. Elke twee jaar verandert een algemene daling/stijging naar respectievelijk een algemene

stijging/daling (zie Grafiek 1). Daarenboven is de gemiddelde kost bij de ondernemers in 2016 de vierde hoogste gedurende de referentieperiode (zie methode). Zo is deze kost in 2016 nog steeds hoger dan de gemiddelde kost in 2012 (zie Grafiek 1) (Kegels, 2018, p.44).

Wanneer we deze bevindingen afzetten tegen de gemiddelde kosten per werknemer bij de andere regio's, blijkt het volgende: voor de ondernemers stijgt tussen 2014 en 2016 de globale gemiddelde kost bij ondernemers in zowel Wallonië als Brussel (respectievelijk met 10% en 26%). Vlaanderen doet het dus beter dan de andere regio's gezien de globale daling die zij optekent in deze periode. Voor de zelfstandigen ligt de vergelijking van de gemiddelde kost tussen regio's anders. In Wallonië is de globale kost licht gestegen i.t.t. de daling in Vlaanderen, maar hierdoor komen de twee regio's op ongeveer dezelfde kost. Enkel bij de Waalse zelfstandigen heeft milieu een groter aandeel dan in Vlaanderen voor het jaar 2016 (zie Grafiek 2). De lasten m.b.t. fiscaliteit kenden in Wallonië, na een daling tussen 2012 en 2014, terug een stijging in 2016. De kost bij de Vlamingen blijft in diezelfde periode echter dalen. Dus ondanks dezelfde globale kost in 2016, kent het regelgevingsbied waartoe de regio's het meeste bijdragen (milieu), een lagere kost voor de Vlaamse zelfstandigen dan voor de Waalse zelfstandigen\* (Kegels, 2018, p.44; p.50).

Naast de gemiddelde kost per werknemer die in de grafieken is terug te vinden, geeft de enquête ons ook een inzicht in de algemene indruk van de ondernemingen en zelfstandigen over de evolutie van de administratieve lasten in de afgelopen twee jaar. Per enquêtejaar is deze vraag gesteld.

Vlaanderen kent daar, net als de andere regio's, sinds 2000 een globale daling van het aantal ondernemers die een stijging percipieert in de 'afgelopen twee jaar' voor alle regelgevingsbieden. Voor het Waals Gewest moet daar wel de kanttekening bij gemaakt worden dat er tussen 2014 en 2016 een stijging is voor elk van de regelgevingsgebieden (Kegels, 2018, p.45).

Voor de zelfstandigen is de trend minder duidelijk afgelijnd en moet elk regelgevingsgebied bekeken worden. Met betrekking tot milieu stabiliseerde het aandeel binnen de Vlaamse zelfstandigen tussen 2014 en 2016 (66%) na een daling vanaf 2010 (68%). De Waalse zelfstandigen kenden m.b.t. milieu een daling in 2016, maar dit na een stijging sinds 2010. Toch is het aandeel zelfstandigen dat een

stijging percipieert in 2016 groter in Vlaanderen (66%) dan in Wallonië (60%). Tegenover het stabiele aandeel Vlaamse zelfstandigen, die een stijging opmerkte inzake milieu tussen 2014-2016, daalde in diezelfde periode het aandeel dat dit ondervond m.b.t. fiscaliteit. Toch is in 2016 het aandeel binnen de Waalse zelfstandigen, dat een stijging percipieert, relatief kleiner dan het aandeel binnen Vlaanderen dat van die mening is (54% in Wallonië, 58% in Vlaanderen). Dus, het aandeel Vlaamse zelfstandigen dat een stijging van de lasten percipieert is in 2016, zowel inzake milieu als fiscaliteit, groter dan het aandeel met die perceptie binnen de Waalse groep \*(Kegels, 2018, p.51).

Concluderend heeft de Vlaamse zelfstandige het relatief goed. Dit niet enkel t.o.v. vroeger, maar ook t.o.v. zelfstandigen in andere regio's voor het jaar 2016. De Vlaamse overheid heeft hier waarschijnlijk zijn steentje toe bijgedragen op het vlak van administratieve lasten met betrekking tot milieu. Toch percipiëren de Vlaamse zelfstandigen van 2014 tot 2016 geen verlaging (of stijging) van de administratieve lasten m.b.t. milieu. Dit is wel het geval inzake fiscaliteit. Bovendien, ondanks dat de Vlaamse zelfstandigen de laagste gemiddelde kost kennen in 2016 t.o.v. andere regio's, percipiëren Waalse zelfstandigen in 2016 minder een stijging van de administratieve lasten in de twee jaar voordien (terwijl zij net wel een stijging kennen van de gemiddelde kost van 2014 tot 2016). Voor de ondernemers, ongeacht de regio' of het regelgevingsgebied, daalt het aantal dat een stijging van de administratieve lasten in de twee jaar voordien percipieert. Dit is opvallend omdat de gemiddelde kost voor alle regio's en regelgevingsgebieden fluctueert doorheen de tijd. Daarnaast ligt de kost in 2016 voor de Vlaamse ondernemer lager dan in andere regio's, maar is het relatief hoog ten opzichte van de Vlaamse antwoorden in eerdere enquêtejaren.

#### Methodologie

Het Federaal Planbureau bekam de gegevens uit de grafieken door een enquête bij een representatieve steekproef van ondernemingen en zelfstandigen. Ze voerde acht enquêtes uit met dezelfde methodologie voor de jaren 2000-2016. De gemiddelde kosten zijn geraamd door de exploitatie van de huidige populatie en de optelsom te maken van de uitkomsten om de totale kosten van de administratieve lasten te bekomen. Een gevoeligheidstest is uitgevoerd.

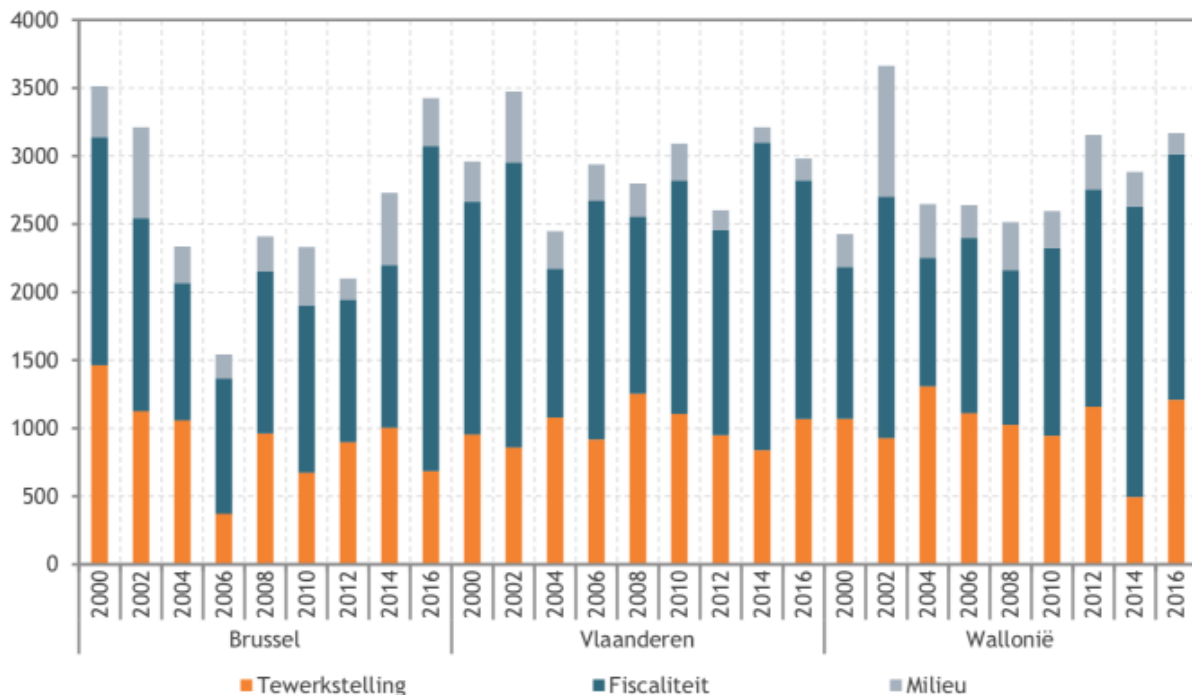
\* De gegevens voor de Brusselse zelfstandigen blijken weinig betrouwbaar te zijn omwille van het beperkt aantal respondenten. Hierdoor maken we de vergelijking met Brussel niet voor de zelfstandigen. De gegevens in de

grafiek kunnen wel als richtinggevend aanschouwd worden.

#### Verdere informatie

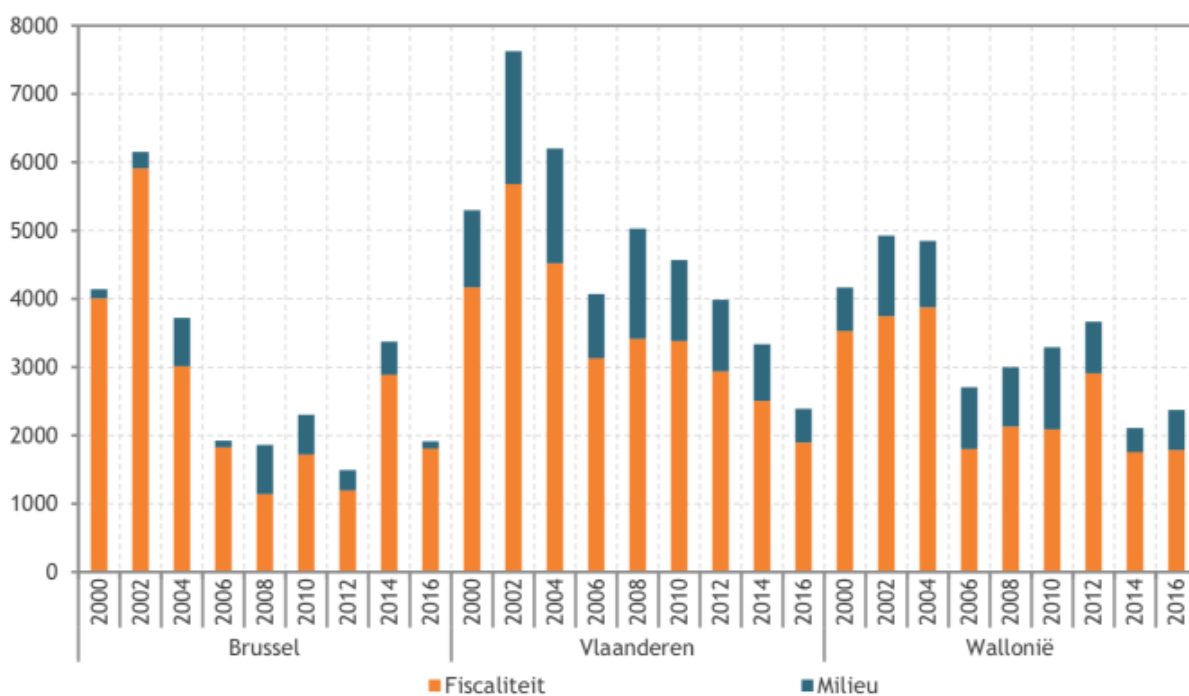
- Kegels, C. (2018). [De administratieve lasten in België voor het jaar 2016](#) (Planning Paper 116).

Grafiek 1 – Gemiddelde kosten per werknemer bij ONDERNEMERS, per regio en per regelgevingsdomein (in euro)



Bron: Kegels, C. (2018). *De administratieve lasten in België voor het jaar 2016* (Planning Paper 116).

Grafiek 2 – Gemiddelde kosten per werknemer bij ZELFSTANDIGEN, per regio en per regelgevingsdomein (in euro)



Bron: Kegels, C. (2018). *De administratieve lasten in België voor het jaar 2016* (Planning Paper 116).



### 8.3 Omzetting EU-regelgeving

De Europese Commissie vaardigt *richtlijnen* uit wanneer zij wil dat alle EU-lidstaten de doelen uit de EU-verdragen bereiken voor een specifieke datum, maar ze hen vrij wil laten in de manier waarop ze die doelen moeten bereiken (Europese Commissie, z.d.). Nadat de Commissie een richtlijn afkondigt, moet Vlaanderen een inschatting maken van zijn betrokkenheid: moet het advies verlenen aan de federale overheid of moet het de richtlijn zelf omzetten naar intern recht? Indien het laatste, op welk(e) beleidsdomein(en) heeft dit betrekking? Als de Vlaamse overheid de omzetting niet op tijd verricht, volgt normaliter een inbreukdossier voor laattijdigheid. In een andere situatie kan de Europese Commissie oordelen dat de omzetting niet conform is met de richtlijn. Indien dit het geval is, vraagt ze aan de lidstaten om uitleg via een *EU-pilotstudy*. Als ze dit antwoord verwerpt, volgt een inbreukdossier wegens foutieve of onvolledige omzetting.

Voor de periode 2009-2014 is te zien dat 2,6% van het totaal aantal Vlaamse decreten en (ministeriële) besluiten een oorsprong kent in de omzetting van Europese richtlijnen (zie Tabel 4). Dit aandeel moet in perspectief geplaatst worden. Immers, 15,5% van de richtlijnen die de Belgische lidstaat moest omzetten, had betrekking op de Vlaamse bevoegdheden. Bij 14,8% was de Vlaamse overheid onrechtstreeks betrokken doordat het louter advies moest verlenen aan de federale overheid.

Binnen die richtlijnen die de Vlaamse overheid moest omzetten, lukte het voor een meerderheid van de dossiers (70%) niet om de omzetting te voorzien voor de omzettingsdatum (zie Tabel 2). Dit percentage liep min of meer gelijk op met dat van andere regio's zoals Wallonië of Schotland. Van de dossiers die niet tijdig werden omgezet, maakte de Europese Commissie 43\* inbreukdossiers wegens laattijdigheid op. Dit is 39,4% van de Belgische dossiers. Verder valt op dat de richtlijnen die betrekking hebben op meerdere beleidsdomeinen, beduidend minder goed scoorden op de tijdigheid (zie Tabel 2). Kijkende naar de verdeling over de verschillende beleidsdomeinen springt in het oog dat voornamelijk LNE, gevolgd door LV en MOW, richtlijnen moesten omzetten. Dit komt doordat de EU voornamelijk op vlak van milieu, landbouw & visserij en mobiliteit bevoegdheden heeft. Diezelfde beleidsdomeinen worden ook het vaakst geconfronteerd met een inbreukdossier voor laattijdigheid. Bovendien deed Vlaanderen er gemiddeld langer dan 6 maanden over om deze inbreukdossiers te sluiten. Schotland toonde dat dit sneller kon (De Coninck & Van Hecke, 2018).

Voorts vormde in Vlaanderen non-conformiteit, minder dan de tijdigheid, een aanleiding tot het ontvangen van een inbreukdossier (De Coninck & Van Hecke, 2018). De toetreding van België tot het EU-pilotsysteem (2010) zorgde voor een daling en maakte dat de dossiers sneller opgelost werden (De Coninck & Van Hecke, 2018; Departement internationaal Vlaanderen, 2015). Desalniettemin ontving Vlaanderen 63 pilotstudies sinds de toetreding (zie Tabel 3). De beleidsdomeinen LNE en MOW zijn het vaakst betrokken bij non-conformiteitsincidenten. De grote betrokkenheid bij de inbreukdossiers van MOW heeft te maken met het dossier over niet-ratificatie van de luchtvaartovereenkomsten dat ze samen met iV moesten behandelen. De Belgische staatsstructuur kan hier aangeduid worden als mogelijke oorzaak, omdat het Belgisch niveau het dossier te laat als 'gemengd' verklaarde (zie Tabel 1). Daarenboven moet hier opgemerkt worden dat LNE en MOW samen met DAR relatief vaak een inbreukdossier ontvangen, waarbij de bevoegdheden verdeeld zijn over verschillende beleidsdomeinen. De betrokkenheid van meerdere beleidsdomeinen toont dan ook een grotere kans op de overgang tot een inbreukdossier. 11,32% van de pilotstudies met één beoogd domein gaat over tot een inbreukdossier, waarbij dit percentage op 30 ligt voor de richtlijnen waar meerdere beleidsdomeinen moeten samenwerken (zie Tabel 3).

Wat kunnen de oorzaken zijn voor de laattijdigheid en soms de non-conformiteit? Zowel een rapport van het Departement internationaal Vlaanderen (2015) als een onderzoek van De Coninck en Van Hecke (2018), die de Vlaamse omzettingen vergelijkt met Wallonië en Schotland, komen op volgende factoren:

(a) Sommige dossiers zijn complexer en/of liggen politiek meer gevoelig dan andere; (b) Verder verloopt de interne coördinatie niet altijd vlot. Soms is het niet duidelijk wie betrokken moet worden en het stijgende aantal richtlijnen waarbij meerdere betrokkenen zijn, geeft aanleiding tot moeilijkheden. Zo werd bijvoorbeeld van de zeven richtlijnen, waar meer dan een beleidsdomein betrokken was, maar één tijdig omgezet (zie Tabel 2); (c) De Belgische staatsstructuur vormt ook enkele obstakels. Bevoegdheden zijn vaak verdeeld over de verschillende beleidsniveaus en afstemming tussen het federaal niveau en de deelstaten over de inhoud van de regelgeving is regelmatig nodig. Overigens moeten soms samenwerkingsakkoorden opgestart worden die veel tijd

## 8. REGULERINGSBELEID

opeisen; (d) Verder ligt de lengte van het Vlaams regelgevingsproces soms aan de oorzaak. In Tabel 1 is te zien welke laattijdigheidsdossiers (tussen 2009-2014) met welk soort problemen werden geconfronteerd.

Volgens de studie van De Coninck en Van Hecke (2018) kan de Schotse projectmatige benadering dienen als *best practice*.

### Methodologie

De Vlaamse cijfers uit het onderzoek uitgevoerd door het departement Internationaal Vlaanderen zijn bekomen door raadpleging van de SharePointdeelsite 'EU-regelgeving' van de Vlaamse Overheid. Deze wordt aangevuld met de EU-contactpersonen uit de beleidsdomeinen. Maandelijks documenten worden openbaar gepubliceerd, maar de site is niet voor het publiek toegankelijk. Om een vergelijking doorheen de tijd te maken baseren we ons daarom op het verslag van het departement Internationaal Vlaanderen waarin een vergelijking doorheen de tijd wordt gemaakt.

De studie van De Coninck en Van Hecke viel terug op bovengenoemde maandelijks rapporten van de Vlaamse overheid en gelijkaardige varianten in de andere regio's. Deze werd vergeleken met de inbreuk-database van de Europese Commissie en de uitspraken van de Europese Rechtbank. Ook semigestructureerd interviews werden uitgevoerd.

De periode waarnaar de beide onderzoeken verwijzen loopt van 9 juni 2009 – 25 mei 2014. Voor Tabel 3 geldt een andere referentieperiode: 3 januari 2011 - 25 mei 2014. Dit omdat België pas toetrad tot het EU-pilotsysteem vanaf januari 2011. Voor het aantal inbreukdossiers hebben we dan ook enkel de inbreukdossiers vermeld die voorafgegaan zijn door een pilotstudie. Een vergelijking tussen de inbreukdossiers wegens laattijdigheid en inbreukdossiers wegen foutieve of onvolledige omzetting is dus niet rechtstreeks mogelijk vanuit deze tabellen. Hiervoor verwijzen we naar het oorspronkelijke document.

### Verdere informatie

- Departement Internationaal Vlaanderen. (2015). [Omzetting van en inbreuken tegen het EU-recht door Vlaanderen \(2009-2014\)](#). (D/2015/3241/226). Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel: Koen Verlaeckaert.
- De Coninck, I., & Van Hecke, S. (2018). [The regional transposition of EU directives: A comparison of Flemish, Walloon and Scottish performances](#). *European Politics and Society*, 19(1), 79-102.
- Europese Commissie. (z.d.). [Soorten EU-wetgeving](#).

Tabel 1 – Oorzaken inbreukdossiers aan de Vlaamse overheid door laattijdige omzetting van Europese richtlijnen per dossier (2009-2014)

Dossier	Onduidelijke bevoegdheidsverdeling	Afstemming inhoud regelgeving nodig	Samenwerkingsakkoord nodig	Politiekgevoelig / complex	Moeilijke interne coördinatie	Lengte regelgevingsproces
Handel in broeikasgassen	x	x	x			
Energie uit hernieuwbare bronnen		x				
Ongevallen scheepvaart	x					x
Intelligentie vervoerssystemen	x					
Gevaarlijke goederen	x					
Schuldvordering		x				
Begrotingskaders		x				
Elektronische communicatienetwerken	x	x				
Ouderschapsverlof		x				
Inspire			x			
Dienstenrichtlijn	x		x		x	
Pesticiden	x					
Ouderschapsverlof		x				
Vergunning verblijf van onderdanen 3e landen	x	x	x			
Patiëntenrechten			x			
Wapenhandeldecreet				x		x
Decreet betreffende radio-omroep en televisie						x
Energieprestatie van gebouwen				x		x
Vervoer gevaarlijke goederen over land						x

Bron: Departement Internationaal Vlaanderen. (2015). *Omzetting van en inbreuken tegen het EU-recht door Vlaanderen (2009-2014)*. (D/2015/3241/226). Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel: Koen Verlaeckt.

Tabel 2 – Aantal om te zetten richtlijnen, tijdigheid van de omzetting en aantal inbreukdossiers wegens laattijdigheid voor de Vlaamse overheid (2009-2014) – vergelijking beleidsdomeinen<sup>14</sup>

	<i>Richtlijnen om te zetten</i>		<i>Te laat</i>		<i>Inbreukdossiers wegens laattijdige omzetting</i>	
	1 beleidsdomein betrokken	Meerdere beleidsdomeinen betrokken	1 beleidsdomein betrokken	Meerdere beleidsdomeinen betrokken	1 beleidsdomein betrokken	Meerdere beleidsdomeinen betrokken
LNE	20	2	18	2	15	3*
LV	14	1	1	1	0	1
MOW	11	2	11	2	11	1
iV	5	1	4	1	5	0
FB	4	1	3	1	3**	0
CJSM	3	1	1	1	2	0
EWI	1	0	1	0	1	0
WSE	1	2	1	1	1	0
WVG	1	0	0	0	1	0
DAR	0	0	0	0	0	1*
BZ	0	2	0	2	0	1
OV	0	3	0	2	0	1
RWO	0	1	0	0	0	0
Totaal	60	7	41	6	39	4

Bron: Departement Internationaal Vlaanderen. (2015). *Omzetting van en inbreuken tegen het EU-recht door Vlaanderen (2009-2014)*. (D/2015/3241/226). Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel: Koen Verlaeckt.

Tabel 3 – Aantal EU-pilotstudies en inbreukdossiers wegens foutieve of onvolledige omzetting/toepassing voor de Vlaamse overheid (2011 – 2014) – vergelijking beleidsdomeinen<sup>15</sup>

	<i>Pilotstudies</i>		<i>Inbreukdossiers wegens foutieve of onvolledige omzetting</i>	
	1 beleidsdomein betrokken	Meerdere beleidsdomeinen betrokken	1 beleidsdomein betrokken	Meerdere beleidsdomeinen betrokken
BZ	2	1	1	0
CJSM	3	0	1	0
DAR	0	4	0	0
EWI	0	1	0	0
FB	1	0	0	0
iV	1	3	0	3
LNE	28	4	2	0
LV	3	2	0	0
MOW	10	4	1	3
OV	2	1	1	0
RWO	1	0	0	0
WSE	1	2	0	0
WVG	1	0	0	0
Totaal	53	10	6	3

Bron: Departement Internationaal Vlaanderen. (2015). *Omzetting van en inbreuken tegen het EU-recht door Vlaanderen (2009-2014)*. (D/2015/3241/226). Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel: Koen Verlaeckt.

<sup>14</sup> De beleidsdomeinen zijn gerangschikt naar het aantal richtlijnen die omgezet moeten worden waarbij 1 beleidsdomein betrokken is; \*Een van inbreukdossiers (LNE en DAR betrokken) had betrekking op een richtlijn waarvan de omzettingsdatum op 15 mei 2009 (voor de referentieperiode) werd vastgelegd; \*\* Buiten de referentieperiode werd nog een inbreukdossier wegens laattijdigheid geopend voor een dossier met een omzettingsdatum binnen de referentieperiode.

<sup>15</sup> De beleidsdomeinen zijn alfabetisch gerangschikt; Referentieperiode: 3 januari 2011 - 25 mei 2014.

Tabel 4 – Aandeel Vlaamse decreten/(ministeriële) besluiten ter omzetting van Europese richtlijnen (2009-2014) – per jaar

Jaar	Aantal decreten/(ministeriële) besluiten	Aantal Vlaamse decreten/(ministeriële) besluiten omzetting Europese richtlijnen	% decreten/(ministeriële) besluiten omzetting Europese richtlijnen
2014	1212	8	0,7%
2013	611	20	3,3%
2012	482	21	4,4%
2011	438	16	3,7%
2010	556	27	4,9%
2009	359	3	0,8%
Totaal	3658	95	2,6%

Bron: Departement Internationaal Vlaanderen. (2015). *Omzetting van en inbreuken tegen het EU-recht door Vlaanderen (2009-2014)*. (D/2015/3241/226). Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel: Koen Verlaeckt.

## 9 OVERHEIDSOPDRACHTEN

9.1 PPS .....	135
9.2 Governance van grote infrastructuurprojecten .....	139



## 9.1 PPS

Een Publiek-Private Samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarbij een actor uit de publieke sector samen met een actor uit de private sector een project realiseert door verschillende projectfasen samen in het contract te bundelen en risico's te verdelen. Hierbij behouden beide actoren hun eigenheid en verantwoordelijkheid. Voor bijvoorbeeld grootschalige infrastructuurprojecten kan zo een publiek-private samenwerking een operationele, financiële of maatschappelijke meerwaarde creëren. Het is voor overheden daarom nuttig om deze verbanden te ondersteunen. Grosso modo zijn er drie vormen van institutionele ondersteuning die PPS kunnen stimuleren (Verhoest et al. 2015; Soecipto, Verhoest et al. 2016). Ten eerste is het van belang dat er vanuit politieke hoek steun is voor PPS en dat de beleidskeuzes de PPS voldoende ondersteunen. Het bestaan van een strategisch beleidsdocument en een investeringsprogramma gericht op PPS vergemakkelijkt de totstandkoming. Ten tweede kan een aangepast regelgevend kader inzake overheidsopdrachten en PPS steun bieden. De reikwijdte van deze ondersteunende regelgevende kaders verschilt van land tot land. Als derde vorm kan de overheid ondersteuningsinstrumenten en -arrangementen voorzien. Het kan een PPS-ondersteunende entiteit inrichten, standaarden voorzien voor bijvoorbeeld contracten, maar de overheid kan ook verplichte ex-ante evaluaties of ex-post evaluaties door derden opleggen.

Als we deze drie facetten samen bekijken, is het mogelijk om een score op te maken die een vergelijking tussen landen/regio's faciliteert. Grafiek 1 tot 4 toont een vergelijking van de verschillende aspecten van PPS-ondersteuning in 2013. Vlaanderen doet het inzake PPS-ondersteuning in 2013 vrij goed. Het behoort bij de landen die over een redelijk sterke institutionele PPS-ondersteuning beschikken (cluster 1, zie Grafiek 1, al scoren ze binnen deze categorie het laagste) (Verhoest et al. 2015; Soecipto, Verhoest et al. 2016). Sommige dimensies kennen echter sinds 2013 wat terugval, waardoor de huidige score wellicht lager zou zijn.

Op het vlak van ondersteuningsinstrumenten en arrangementen (zie Grafiek 2) heeft de Vlaamse overheid in 2013 een aantal troeven, maar scoren een aantal andere landen zoals Frankrijk en Nederland beter. De Vlaamse overheid heeft een PPS-kenniscentrum uitgebouwd in 2002 dat ondersteuning biedt aan de betrokken partijen en ze beschikt over gestandaardiseerde processen en

contractuele documenten die de PPS vergemakkelijken. Echter legt de overheid geen ex-ante evaluaties en ex-post evaluaties op en staat er geen instantie in voor 'green-lighting' van de projecten. Bovendien is het Kenniscentrum PPS sinds 2013 verminderd in capaciteit en blijft haar rol beperkt in effectieve ondersteuning van aanbestedingsprocessen of inzake monitoring en evaluatie van projecten. Er is dus zeker duidelijk ruimte voor versterking inzake de ondersteuningsinstrumenten en -arrangementen, alsook in de gestructureerde rapportering over PPS-projecten (zie bijvoorbeeld EPEC 2014).

Een tweede cruciale dimensie is het regelgevend kader (zie Grafiek 3). Vlaanderen heeft een PPS-decreet sinds 2003 evenals een regelgevend kader voor overheidsopdrachten (1993, update 2006). Het PPS-decreet is echter niet ideaal en kan nog verbeteren in zowel zijn reikwijdte als in de elementen die het bevat. Vlaanderen heeft in de internationale vergelijking in 2013 een eerder lage score als het aankomt op het betrekken van verschillende elementen in het wetgevend kader (zie Grafiek 3). Momenteel zijn er initiatieven door de parlementaire commissie rond alternatieve financiering die hierbij kunnen helpen.

Op politiek vlak en op beleidsvlak is steun voor PPS in Vlaanderen, in vergelijking met andere landen, redelijk ontwikkeld. De politieke steun is vrij duidelijk en bestaat bij de meeste politieke families wat voor een eerder stabiele steun zorgt (zie Grafiek 4). Op beleidsmatig vlak dient het beleidskader voor PPS te worden geüpdatet en bij voorkeur te worden gekoppeld aan een bredere beleidsvisie op infrastructuurinvesteringen. De Vlaamse overheid beschikt nog niet over een overkoepelend PPS-investeringsprogramma dat een projectenpijplijn bepaalt. Hier is dus nog ruimte voor verbetering en kunnen initiatieven voor verbetering worden geïntegreerd met recente initiatieven voor een beter Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurwerken (zie de Parlementaire Commissie rond Alternatieve Financiering).

### Methodologie

De comparatieve index voor de overheidssteuning van PPS is ontwikkeld door een literatuurreview. De scores zijn nadien gegeven door een onderzoeksteam op basis van een gestandaardiseerde coderingstabel door middel van documentanalyse en interviews. Deze interviews werden uitgevoerd door twintig landenteams in de COST Action TU1001. Zo werden landenrapporten opgemaakt die

werden gevalideerd door de landenteams. De clusters zijn gevormd op basis van hiërarchische clusteranalyse.

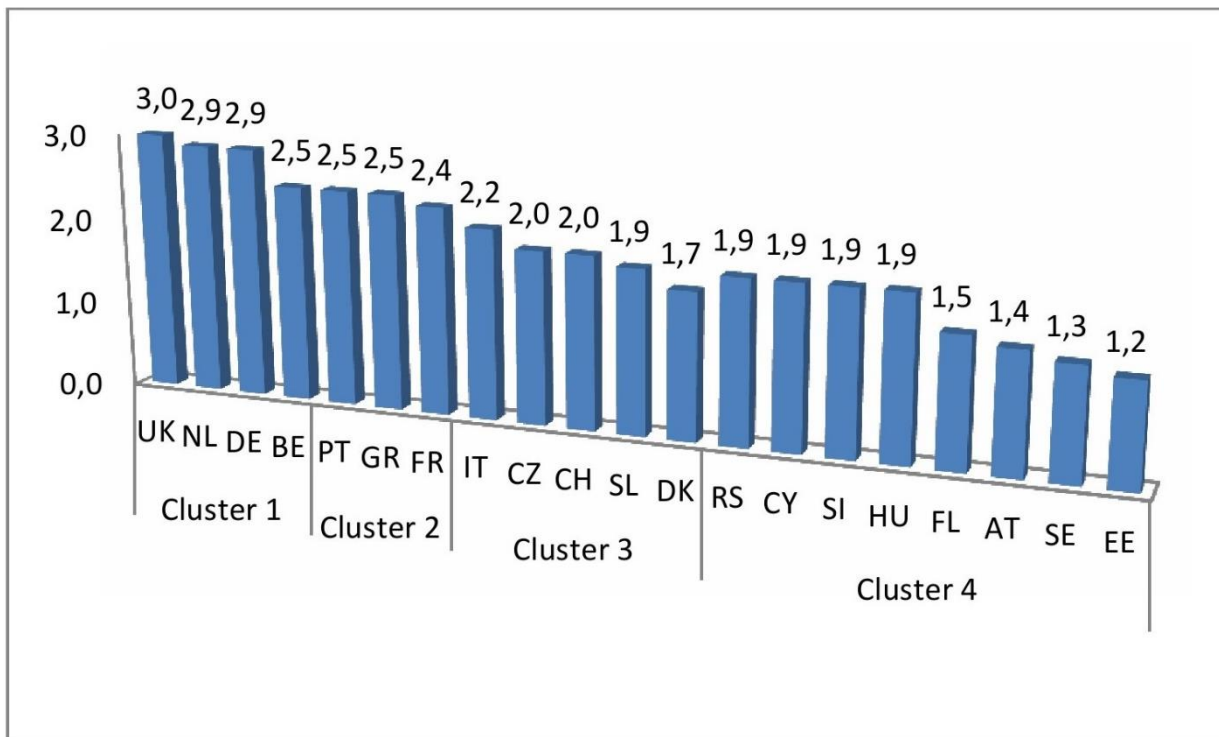
**Verdere informatie**

- EPEC - European PPP Expertise Centre. (2014). *Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*. Report by EPEC. August 2014.
- Verhoest, K., Petersen, O. H., Scherrer, W., & Soeipto, M. (2015). [How do governments support the development of public private partnerships? Measuring and comparing PPP governmental support in 20 European countries.](#) *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*. 35(2), 2015, pp. 118-139.
- Soeipto, R. M., Verhoest, K., Petersen, O. H., & Scherrer W. (2016). Diverging or converging PPP policies, regulations and supporting arrangements? A comparative analysis of twenty European countries. In A. Roumboutsos (Ed.), *Public private partnerships in transport: trends and theory* (pp. 19-31). London/New York: Routledge.

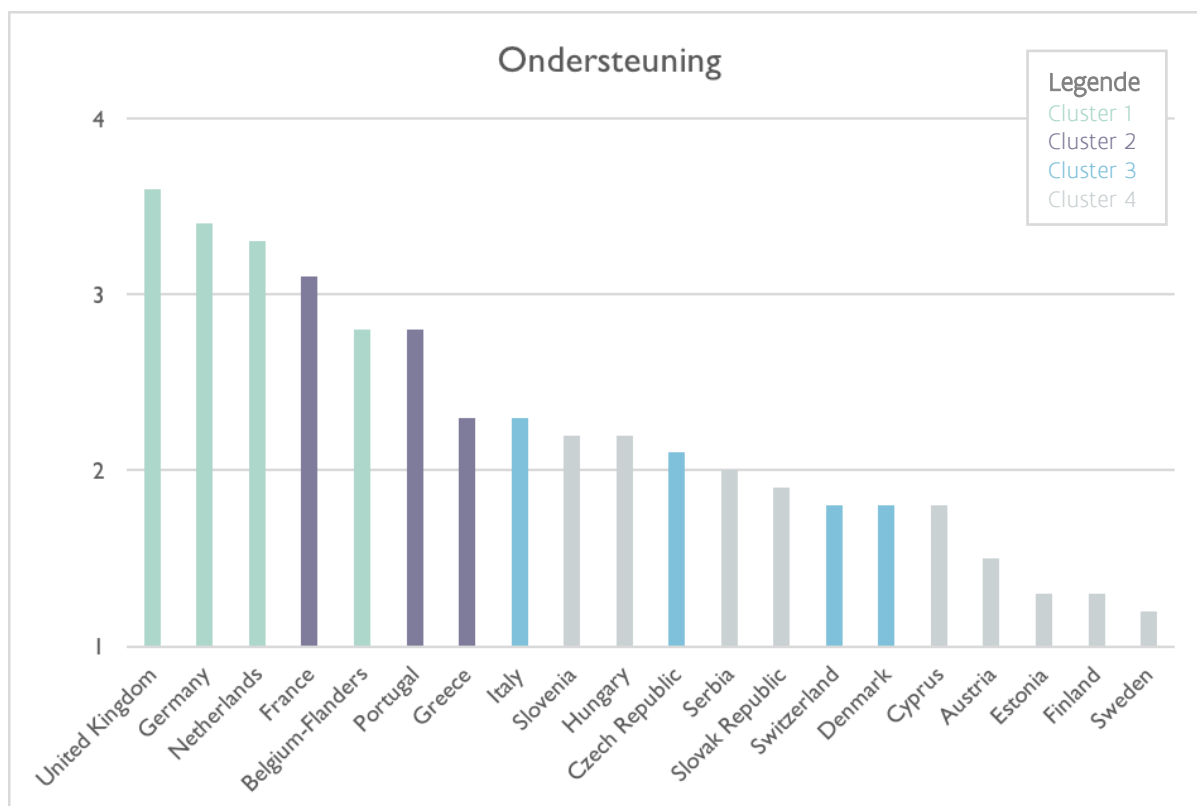




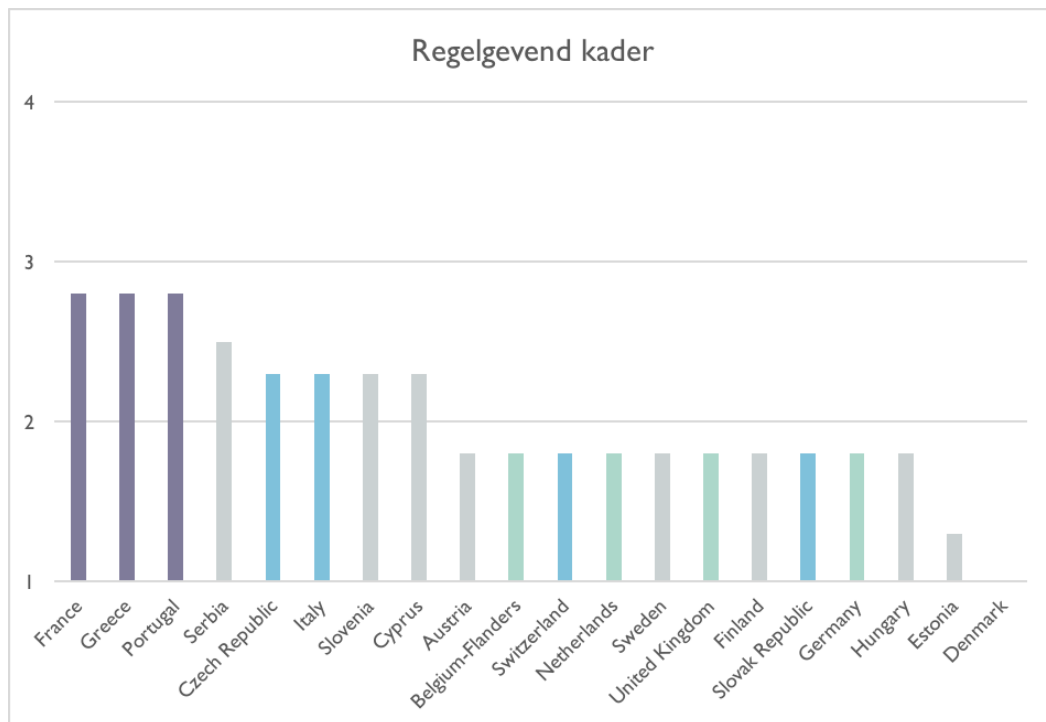
Grafiek 1 – Institutionele ondersteuning van PPS (gebaseerd op Verhoest et al. 2015; Soeipto et al. 2016)



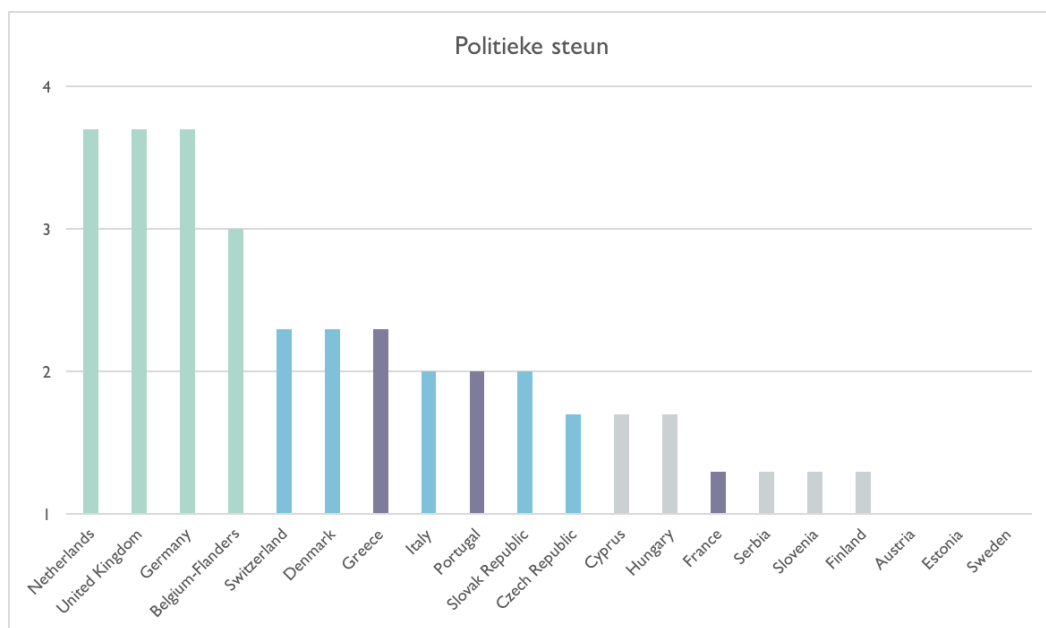
Grafiek 2 – Institutionele ondersteuning van PPS (gebaseerd op 'supporting arrangements' - Verhoest et al. 2015; Soeipto et al. 2016)



Grafiek 3 – Regelgevend kader voor PPS (gebaseerd op ‘regulatory framework’ Verhoest et al. 2015; Soeipto et al. 2016)<sup>16</sup>



Grafiek 4 – Politieke steun en beleidsondersteuning voor PPS (gebaseerd op ‘policy and political support’, Verhoest et al. 2015; Soeipto et al. 2016)<sup>17</sup>



Bronnen:

Verhoest, K., Petersen, O. H., Scherrer, W., & Soeipto, M. (2015). How do governments support the development of public private partnerships? Measuring and comparing PPP governmental support in 20 European countries. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 35(2), pp. 118-139.

Soeipto, R. M., Verhoest, K., Petersen, O. H., & Scherrer W. (2016). Diverging or converging PPP policies, regulations and supporting arrangements? A comparative analysis of twenty European countries. In A. Roumboutsos (Ed.), *Public private partnerships in transport: trends and theory* (pp. 19-31). London/New York: Routledge.

<sup>16</sup> De variatie tussen de landen is laag, omdat het rechtststelsysteem van de landen een PPS meestal behandelen als een vorm van een contract. Dit laatste is gedekt door het aanbestedingsrecht. Verder zijn alle landen in de tabel lid van de Europese Unie, waardoor ze onderworpen zijn aan bepaalde standaarden met betrekking tot publieke aanbestedingen.

<sup>17</sup> Score 1 t.e.m. 1.9 = zwakke politieke steun; score 2 t.e.m. 2.9 = bescheiden politieke steun; 3 t.e.m. 3.9 = sterke politieke steun.

## 9.2 Governance van grote infrastructuurprojecten

Grote infrastructuurprojecten zijn een wissel op de toekomst. Investerings werken immers decennialang door in de maatschappij. Er is meestal maar één kans om het goed te doen. Een slechte investering kan niet ongedaan worden gemaakt. Bovendien gebruikt een slechte investering publieke middelen die beter anders waren besteed. Juist omdat grote investeringsbeslissingen de maatschappij van morgen vorm geven, moeten we goed nadenken over de keuzes die we vandaag maken.

Een goed investeringsbeleid kijkt verder dan individuele projecten, zoals bijvoorbeeld een spoorverbinding, een ziekenhuissite of een heraangelegde stationsomgeving. Een goed investeringsbeleid bekijkt de projecten die we in Vlaanderen plannen als deel van een groter geheel. Een investeringsprogramma waarin projecten worden samengebracht kan deze beleidsdialoog voeden; welke projecten zijn in welke fase van besluitvorming? Zijn projecten compatibel? Zijn er lacunes? Welke financiële engagementen gaan we aan? Dergelijke vragen stellen we vandaag te weinig. Discussies over de wenselijkheid en haalbaarheid van projecten zijn teveel beperkt tot een concreet project in een bepaalde beleidssector. Het integrale overzicht ontbreekt.

Vlaanderen neemt wel degelijk initiatieven om het infrastructuurbeleid meer integraal te maken. Op projectniveau legt het decreet complexe projecten een proceslogica op die integraal werken in het projectgebied versterkt. Binnen beleidssectoren werkt men aan investeringsagenda's (bv. Mobiliteit en Openbare Werken) waarmee men projecten op elkaar af wil stemmen. Op het Vlaamse niveau is er dan weer al heel wat visie op het gebied van strategische grote lijnen. Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), het Mobiliteitsplan Vlaanderen, de Sustainable Development Goals, de Visie 2050 en het Klimaatsbeleidsplan hebben allemaal ambities met infrastructuurnoden. We gebruiken deze visies en bijhorende infrastructuurnoden echter te weinig om concrete projecten te toetsen. Tussen de integrale werking op projectniveau en de Vlaamse strategievorming ontbreekt er een puzzelstuk. Een investeringsprogramma kan de politieke en maatschappelijke beleidsdialoog over

de wenselijkheid van grote projecten voeden en zo betere beslissingen mogelijk maken.

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing onderzocht de investeringsprogramma's van Nederland en het Verenigd Koninkrijk om lessen te trekken voor Vlaanderen. De investeringsprogramma's zijn opgebouwd rond twee centrale mechanismen. Ten eerste kan een proces structuregedreven zijn, zoals bijvoorbeeld in Nederland het geval is.<sup>18</sup> In dit type proces probeert men tot geïntegreerd beleid te komen door het opzetten van vaste overlegstructuren, die actoren aanzetten tot afstemming. Een tweede type proces is het informatiegedreven proces, zoals men bijvoorbeeld hanteert in het Verenigd Koninkrijk.<sup>19</sup> In dit proces probeert men tot geïntegreerd beleid te komen door het delen van informatie. De inzichten die dit geeft, moeten actoren motiveren om hun beleid op elkaar af te stemmen.

Omdat we in Vlaanderen al heel wat gestructureerde processen van visievorming en projectverloop hebben, moet een Vlaams investeringsprogramma geen nieuwe overlegstructuren creëren zoals Nederland dat doet. Een investeringsprogramma moet zoals in het Verenigd Koninkrijk vooral informatiegedreven zijn (Figuur 1). Bestaande overlegstructuren op projectniveau (o.a. decreet complexe projecten), in beleidssectoren, in regering en parlement, in adviesraden en in de burgermaatschappij kunnen deze informatie aanwenden om een beter beleidsdebat te voeren en zo te komen tot betere beslissingen. Figuur 2 geeft schematisch weer waar we de plaats zien voor een infrastructuurprogramma als geconsolideerd overzicht van grote projecten. De informatie vormt een koppeling tussen visievorming en concrete projecten en sectorale plannen. Ook lokale en de federale overheden kunnen zich tot dit programma verhouden. Het enige nieuwe structurelement is een expertenraad die de toetsing van de projecten aan de visies verzorgt. Ook het Verenigd Koninkrijk heeft een dergelijk orgaan.

### Methodologie

Dit overzicht is gebaseerd op een studie van beleidsdocumenten en een uitgebreide interviewronde in Vlaanderen, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld 'Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Spelregels van het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT)*. Den Haag.'

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld 'Infrastructure and Projects Authority. (2016). *National Infrastructure Delivery Plan 2016-2021*. London: Infrastructure and Projects Authority.'

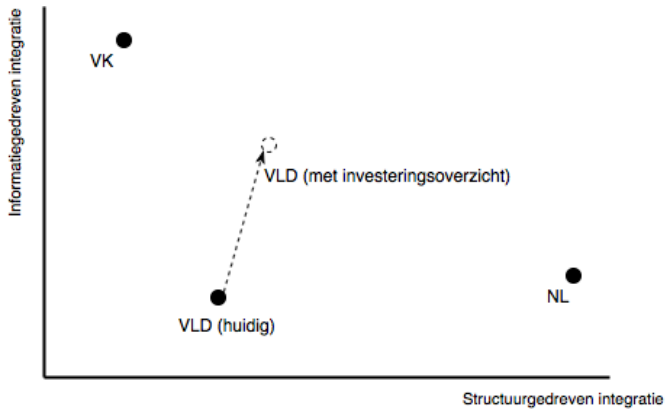
Het concept van een *integrale investeringsagenda* is gebaseerd op zowel academische literatuur over programmamanagement als handleidingen van de OESO en het World Economic Forum. De definitie van een integrale agenda, alsook de stappen om tot zo een agenda te komen, zijn vervolgens aangescherpt op basis van de interviews en documentstudie. 'Infrastructuur' kan verwijzen naar zowel sociale als economische infrastructuur. De meeste internationale voorbeelden van geïntegreerde investeringsagenda's leggen echter de nadruk op economische infrastructuur.

**Verdere informatie**

- Dorren, L., Verhoest, K., Van Dooren, W., & Wolf, E. E. A. (2018). *Plannen over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*. Leuven: SBV.

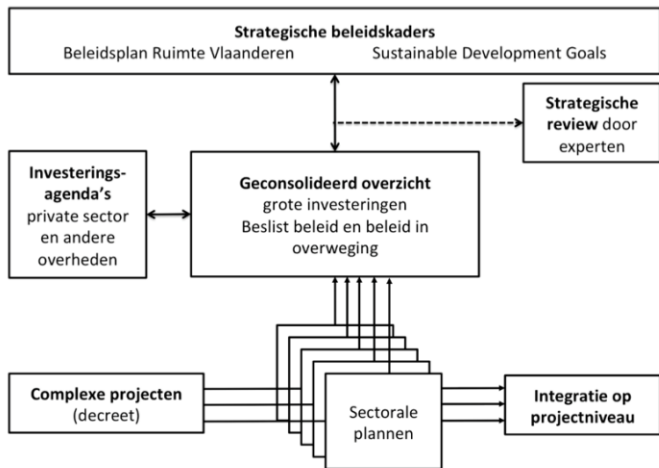


Figuur 1 – Vlaams investeringsbeleid voor grote infrastructuurprojecten in vergelijking met Verenigd Koninkrijk en Nederland



Bron: Dorren, L., Verhoest, K., Van Dooren, W., & Wolf, E. E. A. (2018). *Plannen over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*. Leuven: SBV

Figuur 2 – Schematische weergave van de mogelijke plaats van een investeringsprogramma (hier: geconsolideerd overzicht) in Vlaanderen



Bron: Dorren, L., Verhoest, K., Van Dooren, W., & Wolf, E. E. A. (2018). *Plannen over Grenzen. De selectie en prioritering van infrastructuurprojecten*. Leuven: SBV

# 10 INSTITUTIES

10.1 Lokale besturen en de entiteiten.....	143
10.2 Structuren binnen de Vlaamse overheid.....	147
10.3 Coördinatie en samenwerking.....	150
10.4 Autonomie en sturing binnen de Vlaamse overheid .....	153



## 10.1 Lokale besturen en de entiteiten

De structuur van overheden is in de jaren negentig erg gewijzigd door een sterke toename van het aantal autonome entiteiten die werden geresponsabiliseerd voor het leveren van concrete diensten. Deze evolutie op centraal niveau resulteerde in het opzetten van agentschappen met eigen middelen en aangestuurd door beheerscontracten. De centrale idee was dat dit het prestatieniveau zou ten goede komen omdat de verleende autonomie kon worden omgezet in het beter toewijzen van verantwoordelijkheden en het beter laten afleggen van verantwoordelijkheid. Deze 'agentschappen' zijn in aantallen eerst sterk toegenomen, om daarna terug af te nemen door fusie, opslorping, of opdoeking.

Ook bij de lokale besturen is er een lange traditie om autonome entiteiten, al dan niet met rechtspersoonlijkheid, op te zetten. Oorspronkelijk bestond een gemeente, na de grote fusie van 1976, uit dat gemeentebestuur, soms met een regie, en het OCMW, met eventueel een ziekenhuis of een bejaardentehuis, met een aantal kerkfabrieken, en eventueel enkele deelnames in intergemeentelijke samenwerkingen.

Uiteindelijk zijn er veel eigenlijke, maar ook oneigenlijke redenen aangehaald om autonome entiteiten binnen de gemeente op de richten. Soms is dit om de strenge voorgedij-regels, bv. rond personeel (profiel, rang, verloning) te omzeilen; soms is dit om op een meer flexibele manier met budgetten om te gaan; soms is het om fiscaal te optimaliseren, bv. inzake BTW. Soms is het ook om als autonoom gemeentebedrijf effectief beter, professioneler en gespecialiseerder te kunnen werken.

Het is een feit dat ook bij de lokale besturen de groei van deze autonome entiteiten sterk is toegenomen. Figuur 1 toont dat rond het epicentrum van gemeente en OCMW, en binnen verschillende banen die op verschillende afstanden van dat centrum staan, een ganse reeks van organisaties cirkelen. De vraag naar de aard van de relatie van de verbinding met het ambtelijke en het politieke centrum is niet steeds eenduidig. De vraag is ook of dit gemeentefirmament centrifugaal of centripetaal uitdeint. Dit hangt natuurlijk af van de krachten die de gemeentelijke entiteiten samenhouden. Naast het politieke primaat met het College van Burgemeester en Schepenen, is er ook de mogelijkheid om de BBC's van de onderdelen binnen die perimeter, af te stemmen, te consolideren, of zelfs te integreren (Van Orschoven en Bouckaert, 2016). Dit is echter, tot nog toe, een te weinig gebruikte methodologie om de samenhang tussen alle entiteiten ook

beleids- en beheersmatig te realiseren. Ook de boekhoudkundige consolidatie is hierbij niet evident, los nog van verschillende boekhoudsystemen, en software-systemen. De autonomie is soms dermate dat het wij-gevoel van een 'gemeentelijke holding' sterk afwezig is.

Naast het formele, is er ook het informele overleg met een variëteit aan platformen en netwerken. Op die manier wordt, zeker per beleidsdomein, gepoogd de centrifugale krachten van autonome entiteiten om te buigen tot samenwerking en synergie.

Tabel 1 en 2 geven een evolutie van het type van entiteiten binnen de gemeentelijke sfeer. Het is duidelijk dat er een toename is van het aantal entiteiten, en dat de organisaties meer op afstand komen te staan van het politieke epicentrum van de gemeente. Dit zou een probleem van aansturen, opvolging, en bijsturing kunnen veroorzaken. Een politieke coördinatie en afstemming is noodzakelijk maar niet voldoende. Er is ook nood aan een administratieve en financiële coördinatie en afstemming. De beleids- en beheerscyclus heeft potentieel een integrerende en zelfs consoliderende capaciteit. Hier zijn echter twee problemen. Enerzijds vallen sommige entiteiten niet binnen de BBC-perimeter. Anderzijds is het zo dat die entiteiten die binnen de perimeter vallen amper gedeelde prioritaire doelstellingen hebben. Bovendien is het zo dat er geen 'managementteam' is voor de gemeentelijke 'holding', noch de jure, noch de facto, waardoor de fragmentatie en de centrifugale krachten sterker zijn dan de centripetale krachten waardoor de gemeentelijke holding met een primaat van de politieke aansturing van het college structureel verwatert. Dit geldt dan ook nog sterker voor de af te leggen verantwoording aan de gemeenteraad.

Zelfs met de aangekondigde fusies van gemeenten, en van gemeenten en OCMW's, zal het belangrijk blijven om een krachtige gemeentelijke holdingstructuur te hebben. De externe en interne fusies, die vanaf 2019 effectief worden, moeten en zullen de bestuurskracht van gemeenten verhogen, op voorwaarde dat de beleids- en beheersinstrumenten, zoals BBC, maar ook een managementteam op holdingniveau, effectief zullen zijn. Het wettelijk responsabiliseren voor het geheel, en niet enkel voor de individuele rechtspersonen, zal hierbij nodig zijn.

**Methodologie**

Kengetallen op hoofdzakelijk officiële databanken van de Vlaamse Administratie.

**Verdere informatie**

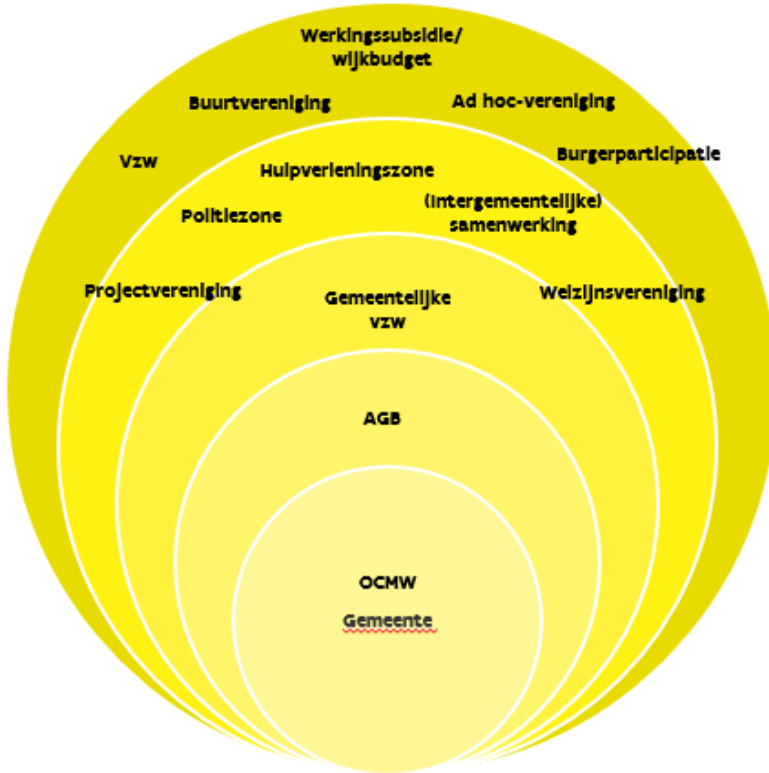
- Van Orshove, P., & Bouckaert, G. (2016). [Op zoek naar de Meent in de Gemeente. Werken aan een geconsolideerd beleid binnen de gemeentegrenzen.](#) Leuven: SBOV.
- [Vlaamse Profielschets 2017](#) (Agentschap Binnenlands Bestuur)





Figuur 1 – Consolidatiekring, vertrekkend van BBC-perimeter

**Uitbreiding consolidatiekring**  
**Voorbeeld (niet exhaustief)**



Tabel 1 – Evolutie van de aantallen gemeentelijke organisaties

		2015	2016	2017	2018
<b>Gemeenten</b>		308	308	308	308
	Intergemeentelijke samenwerking:	279:	283:	288:	309:
	-dienstverlenende	28	28	27	25
	-opdrachthoudende	64	64	64	63
	-interlokale	154	154	154	161
	-project	33	37	43	60
		(Vlaamse profielschets 2014)			
	Verzelfstandigde agentschappen:	292:	307:	315:	314:
	-intern	13	13	13	12
	-extern (privaatrechtelijk)	122	122	127	131
	-AGB	167	172	175	171
		(Vlaamse profielschets 2014)			
	Erkende eredienstinstellingen:	1.863:	1.848:	1.842:	1782:
	-Rooms-Katholiek	1.760	1.742	1.736	1.677
	-Protestants	47	49	49	49
	-Anglicaans	7	7	7	7
	-Israëlitisch	6	6	6	6
	-Orthodox	15	16	16	16
	-Islamitisch	28	28	28	27
<b>OCMWs</b>		308	308	308	308
	OCMW-verenigingen	93	94	97 / 108 (einde 2017)	116
<b>Politiezones</b>		114	111	110	109
	-ééngemeentezone	29	26	25	25
	-meergemeentezone	85	85	85	84
<b>Hulpverlenings-zones</b>		20	20	20	20

Tabel 2 – Evolutie van de aantallen gemeentelijke organisaties binnen de BBC Perimeter

Aantal entiteiten in de BBC-perimeter	2011	2014	2017
2 (gemeente en OCMW)	307	191	165
3	0	101	120
4	0	9	15
5	0	4	4
6	0	1	2
Meer dan 6	1	2	2

## 10.2 Structuren binnen de Vlaamse overheid

In het verleden is herhaalde keren gewezen op het vrij hoge aantal entiteiten dat onder de Vlaamse overheid ressorteert, zowel door wetenschappers, adviesraden en parlement (zie bv. Verhoest et al 2014; Verhoest et al. 2012). Er zijn een drietal grote groepen te definiëren. Ten eerste zijn er de BBB-eigen entiteitsvormen (departementen, intern verzelfstandigde agentschappen zonder en met rechtspersoonlijkheid, de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen en de privaatrechtelijk extern verzelfstandigde agentschappen). Dan is de groep van BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen, (zoals Diensten Afzonderlijk Beheer (DAB), Vlaamse Openbare Instellingen categorie A, ook VOI-A genoemd, en Eigen Vermogens), die omwille van boekhoudkundige redenen en flexibiliteit inzake financieel management bestaan naast de BBB-eigen verzelfstandigingsvormen en bovendien dikwijls aangehecht zijn aan deze BBB-eigen verzelfstandigingsvormen. In deze groep zitten ook een aantal Vlaamse Openbare Instellingen sui generis die uit het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid zijn gehouden omwille van organisatiespecifieke redenen. Een derde grote groep van entiteiten zijn hybride of privaatrechtelijke vormen (vennootschappen, verenigingen en stichtingen) die binnen de ESR consolidatiekring van de Vlaamse overheid vallen of onder direct of indirect toezicht van de Vlaamse overheid staan, maar die niet als privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap zijn vormgegeven.

De Vlaamse Regering heeft in de voorbije twee legislaturen ingezet op een vermindering van het aantal BBB-eigen entiteiten, met een duidelijke vermindering van het aantal departementen en het aantal agentschappen tot gevolg. Hierbij werd vooral gestreefd het aantal entiteiten met een kleine kritische massa en omvang terug te dringen door hen te laten samensmelten met andere entiteiten. Ook zijn er bepaalde fusies gebeurd omwille van soortgelijke taken of redenen van beleidsinhoudelijke afstemming en samenwerking (zie het nieuwe beleidsdomein Omgeving). Grafiek 1 toont deze vermindering in het aantal entiteiten in deze eerste groep tussen 2013 en 2017.

Grafiek 1 toont echter ook aan dat het aantal entiteiten in de tweede groep die omwille van redenen van flexibiliteit op financieel management worden ingericht nog altijd substantieel is. De groep van DAB's en VOI-A, maar ook in zekere mate de bestaande Eigen Vermogens zijn vormen

die meestal zijn aangehecht aan een BBB-eigen verzelfstandigingsvorm om bij die laatste voldoende financiële managementsautonomie mogelijk te maken. De reden hiervoor ligt in een onvolkomen koppeling en integratie van het kaderdecreet Beter Bestuurlijk Beleid dat organieke vormen regelt, en het Rekendecreet. Via een betere koppeling en integratie van beide decreten zou het moeten mogelijk zijn deze groep van BBB-vreemde entiteiten grotendeels te laten versmelten met de BBB-eigen vormen waarbij ze zijn aangehecht. Hierdoor zou een substantiële verlaging van het aantal entiteiten alsook een betere transparantie van het Vlaamse overheidsbestel mogelijk zijn. Een andere mogelijkheid is het verder verruimen van de flexibiliteit inzake financieel management in de kernadministratie, waardoor verzelfstandiging louter omwille van redenen van flexibiliteit inzake financieel management minder noodzakelijk wordt. Opvallend is overigens dat soortgelijke organisaties een verschillende entiteits- of rechtsvorm kunnen hebben. Zo zijn begrotingsfondsen soms als VOI categorie A vormgegeven, dan weer als intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid. Consistentie bij het toekennen van de verzelfstandigingsvorm aan soortgelijke organisaties is nochtans aan te bevelen. In die zin is er nood aan centrale capaciteit die kan mee adviseren of de voorgestelde verzelfstandigingen echt noodzakelijk zijn en conform de toegelaten verzelfstandigingstypes.

De derde groep van hybride en privaatrechtelijke organisaties, die niet zijn vormgegeven als extern verzelfstandigd privaatrechtelijk vormgegeven agentschap maar binnen de ESR consolidatiekring vallen of onder direct en indirect toezicht van de Vlaamse overheid staan, blijft ook een omvangrijke groep, die heel heterogeen is. De precieze aantallen zijn niet zo eenvoudig vast te stellen, maar variëren tussen 60 en 80. Het biedt aanbeveling dat de Vlaamse overheid nog explicieter haar beleid inzake toezicht, oprichting, deelname of uittreding ten aanzien van die groep verduidelijkt, gezien haar verantwoordelijkheid inzake deze entiteiten.

Net als nieuwe verzelfstandigingen, waar men terughoudend moet mee omgaan, kan rationalisering best gebeuren op basis van een uitgewerkt overwegingskader, maar maak gebruik van specifieke opportuniteiten om deze door te voeren. Een belangrijke overweging echter bij het heroverwegen en rationaliseren van overheidsstructuren is dat organisationele fusies en

andere structurele hervormingen, zeker als ze veelvuldig voorkomen, niet noodzakelijk de verhoopte effecten hebben inzake besparing, efficiëntie en niet noodzakelijk resulteren in beter functionerende organisaties. Integendeel, recent onderzoek toont aan dat organisaties en ambtenaren die *veelvuldig* te maken krijgen met structurele hervormingen minder innovatief zijn, meer risico-avers worden, een daling in autonomie en flexibiliteit percipiëren en meer te maken hebben met een lagere beschikbaarheid van hun personeel (zie onder meer Kleizen et al. 2018; Wynen et al. 2017). In die zin is het belangrijk om andere alternatieven naast het louter samenvoegen van entiteiten te overwegen, zoals de integratie van de front- en/of backoffice; het betere koppelen van processen over organisaties heen; integratie van managementondersteunende diensten of het oprichten van tijdelijke organisatieoverschrijdende projectstructuren. Als er wordt ingezet op structurele hervormingen is het belangrijk in te zetten op een goed veranderingsmanagement.

#### Methodologie

De gegevens inzake aantallen entiteiten binnen de ESR consolidatiekring van de Vlaamse Overheid of onder direct en indirect toezicht zijn voor 2013 gehaald uit de bijlage 'lijst van entiteiten' bij het VLABEST rapport (Verhoest et al. 2014), en voor 2017 aangeleverd door de Vlaamse overheid, en op consistentie gecheckt door de onderzoekers onder meer op basis van de informatie beschikbaar via Bestuurszaken/toepassingsgebieden, de antwoorden van de Minister van Bestuurszaken op parlementaire vragen, en een eigen check met het Vademecum van de Vlaamse Overheid. Het gaat over de stand van zaken op 31 december van de desbetreffende jaren.

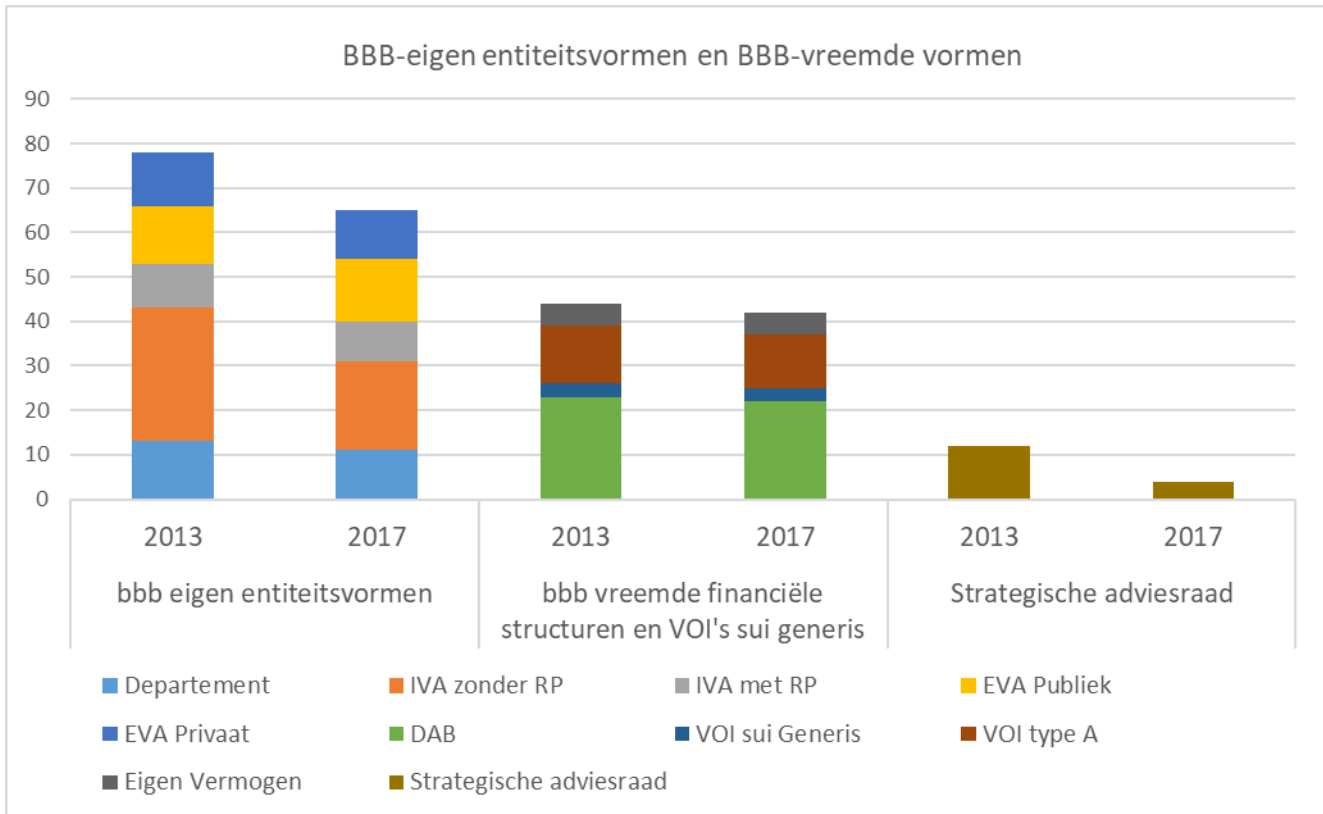
#### Verdere informatie

- De Caluwe, C., Verhoest, K., Molenveld, A., & Steen, T. (2014). Hervormingskoorts: de bestuurlijke organisatie van de Vlaamse administratie. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 19(1), 31-44.
- Kleizen, B., Verhoest, K., & Wynen, J. (2018). [Structural reform histories and perceptions of organizational autonomy: Do senior managers perceive less strategic policy autonomy when faced with frequent and intense restructuring?](#) *Public Administration*, 96(2), pp. 349-367. doi:10.1111/padm.12399
- Verhoest, K., De Caluwe, C., Molenveld, A., & Steen, T. (2014). [Een toekomstgericht organisatorisch-](#)

[administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie](#). Beleidsgericht onderzoeksrapport voor de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. Brussel: VLABEST.

- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (Eds.). (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Wynen, J., Verhoest, K., & Kleizen, B. (2017). [More reforms, less innovation? The impact of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations](#). *Public Management Review*, 19(8), pp. 1142-1164. doi:10.1080/14719037.2016.1266021

Grafiek 1 – Evolutie van de BBB-eigen en BBB-vreemde verzelfstandigingstypes tussen 2013 en 2017



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

## 10.3 Coördinatie en samenwerking

Coördinatie en afstemming binnen en tussen beleidsdomeinen is een voortdurend aandachtspunt in de Vlaamse overheid. De COBRA-bevraging in 2013 toonde aan dat alle departements- en agentschapshoofden eerder een sterke nood aan afstemming en coördinatie met andere publieke actoren percipiëren. De nood aan coördinatie is daarnaast sterker terug te vinden tussen actoren binnen eenzelfde beleidsdomein dan tussen actoren uit verschillende beleidsdomeinen (Figuur 1). Bovendien wordt de nood veel sterker ervaren bij de departementen dan bij de agentschappen.

Wat betreft de kwaliteit van die coördinatie binnen het beleidsdomein, geven 70% van de leidende ambtenaren aan dat deze goed tot zeer goed is, maar opnieuw zijn de hoofden van departementen een stuk positiever. Echter, de kwaliteit van coördinatie tussen de beleidsdomeinen wordt slechts door 36,3% als goed tot zeer goed bestempeld (Grafiek 1) (Verhoest et al. 2013). Deze cijfers worden bevestigd door de resultaten van de 2013-bevraging met betrekking tot het Charter inzake de Politiek-Ambtelijke Samenwerking, waarin 56,5% van de respondenten akkoord gaat met de stelling dat departementen en agentschappen voor een geïntegreerde inhoudelijke aanpak binnen het beleidsdomein zorgen, en waarin slechts 35,5% aangeeft dat dit het geval is tussen de beleidsdomeinen. De nood aan blijvende aandacht voor voldoende coördinatie binnen en tussen beleidsdomeinen wordt bevestigd in andere meer recente studies (Verhoest et al. 2014; Vandergraesen et al 2018).

De COBRA-bevraging in 2013 peilde ook naar welke instrumenten een belangrijke rol spelen in die coördinatie en afstemming. Vooral de beleidsnota en -brief van de minister wordt gezien als belangrijk instrument (85,2% van de respondenten), maar ook informele contacten tussen organisaties (54,5%) en het managementcomité (54,5%). Ook werden als belangrijk gezien – weliswaar door minder dan de helft van de respondenten - thematische overlegorganen met andere organisaties, politieke coördinatie tussen ministers en kabinetten, alsook een samenwerkingsgerichte cultuur. Met andere woorden, drie elementen blijken belangrijk in het bewerkstelligen van een goede coördinatie binnen en tussen beleidsdomeinen: coördinatie en sturing op politiek niveau (door IKW's en beleidsdocumenten); informele contacten en samenwerkingsgerichte cultuur; en ook overleg- en afstemmingsorganen tussen organisaties (Verhoest et al. 2013).

Ook werd gepolst naar de mate waarin Vlaamse departementen en agentschappen bijdragen aan transversale en horizontale programma's en dergelijke doelstellingen aandacht geven in hun activiteiten en interne sturing. Het blijkt uit analyses dat deze aandacht voor transversale en horizontale doelstellingen positief wordt beïnvloed indien de organisatie zich vooral richt op beleidsvoorbereiding, een innovatiegerichte cultuur heeft, en sterk wordt aangestuurd en opgevolgd door haar functioneel bevoegde minister inzake haar bijdrage aan die doelstellingen. Dus indien men Vlaamse organisaties wil aanzetten meer inspanningen te leveren voor horizontale en transversale programma's is niet alleen de taak van de organisatie belangrijk, maar ook de verticale sturing door en verantwoording naar de verantwoordelijke minister, alsook de cultuur van de organisatie. In dat verband heeft overigens de aanwezigheid van een sterk klantgerichte cultuur een negatief effect op de mate waarin een organisatie aandacht heeft voor horizontale en transversale programma's. Het is duidelijk voor zo'n organisaties om in te zetten op horizontale en transversale doelstellingen indien het voor hen niet duidelijk is wat hun klanten en gebruikers er bij te winnen hebben (Verhoest, Molenveld en Wynen 2018).

Bovendien toont onderzoek dat de wijze/mate van sturing in coördinatie-arrangementen voor horizontale en transversale beleidsprogramma's anders worden gepercipieerd, niet enkel door de coördinatoren enerzijds en de gecoördineerden anderzijds; maar ook tussen gecoördineerden binnen hetzelfde beleidsprogramma en zelfs binnen dezelfde organisaties (Molenveld 2016). Gezien de perceptie van de sturingswijze en -mate in een horizontaal en transversaal beleidsprogramma mee bepaalt in hoeverre organisaties zullen meewerken, is het cruciaal dat coördinatoren van dergelijke programma's niet alleen een zicht krijgen op de manier waarop de gecoördineerden hun programma percipiëren, maar ook de gecoördineerden zelf betrekken bij het opzetten van het programma en de governance ervan. Daarenboven moet er grote aandacht besteed worden aan de beeldvorming en de communicatie rond een dergelijk programma (Molenveld, Verhoest et al. 2018).

Samenvattend toont onderzoek aan dat de coördinatie alsook de governance van horizontale en transversale beleidsproblemen nog verder kan worden verbeterd. Binnen de Vlaamse overheid is het daarom essentieel dat

er meer dan een politieke coördinatie is, maar dat de ambtelijke coördinatie, zowel het 'Voorzitterscollege', als het 'managementteam' per beleidsdomein, consoliderend en integrerend kan denken en handelen. De coördinatiecapaciteit en stuurkracht per beleidsdomein en overheidsbreed moet dus versterkt worden. Dit vergt een cultuur van samenwerking met een nieuwe visie op leiderschap en coördinatie via een nieuwsoortige invulling van hiërarchie in combinatie met netwerken en markten. De capaciteit en expertise rond meta-governance dient versterkt te worden, alsook netwerkmanagement en – leiderschapsvaardigheden. Het poolen en uitwisselen van middelen (personeel/financiën) tussen organisaties met het oog op het bereiken van gezamenlijke doelstellingen, alsook het herschikken van middelen over entiteiten in het licht van nieuwe maatschappelijke uitdagingen zou eenvoudiger moeten worden gemaakt. Er ontbreken prikkels voor organisaties en overheidsmanagers met betrekking tot de medewerking aan horizontale en transversale beleidsissues in de verticale sturing- en verantwoordingsmechanismen. Het samenvoegen/brengen en uitwisselen van middelen, beleidsexpertise en uitvoeringscapaciteit tussen organisaties dient gemakkelijker te worden gemaakt. De cultuur binnen de Vlaamse overheid dient nog meer gericht te worden op samenwerking en op het groepsbelang van de Vlaamse overheid.

#### Methodologie

Bovenstaande bevindingen zijn gestoeld op surveyonderzoek (COBRA-survey) van leidinggevende ambtenaren in 2013, met bijhorende beschrijvende en verklarende analyses (Verhoest et al. 2013), case studies van transversale beleidsprogramma's in de periode 2014-2015 en een Q-sort met ambtenaren actief in transversale en horizontale beleidsprogramma's (Molenveld 2016).

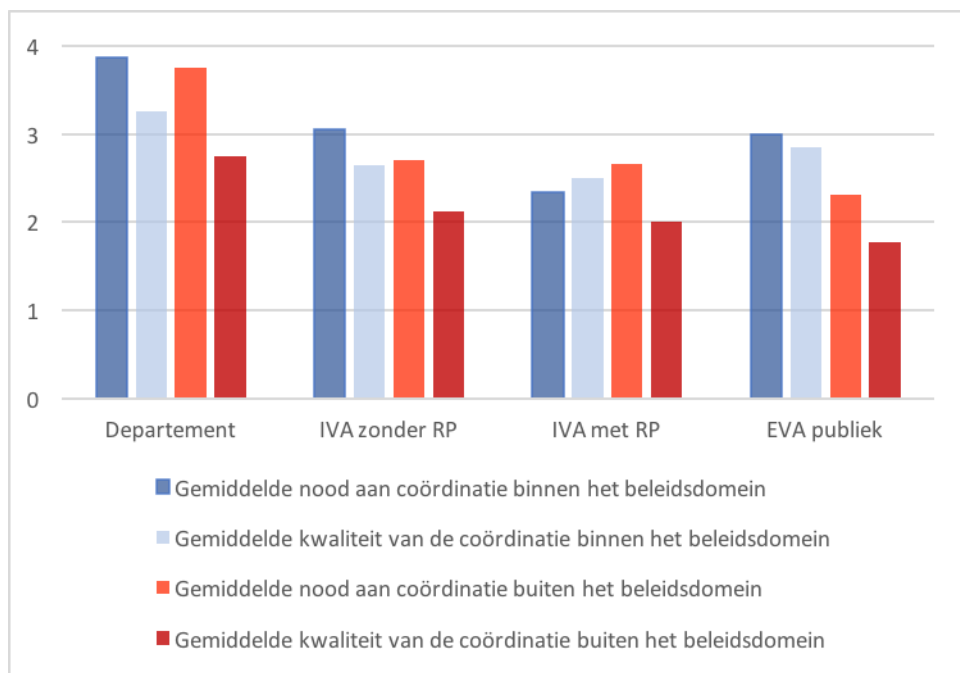
#### Verdere informatie

- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Molenveld, A. (2016). *Organizational adaptation to cross-cutting policy objectives* (PhD thesis).
- Molenveld, A., Verhoest, K., Voets, J. & Steen, T. (under review - 2018). *Images of coordination: How implementing organizations perceive coordination arrangements* (Conferentie paper heringediend voor R&R bij Public Administration Review).
- Verhoest, K., Molenveld, A., & Wynen, J. (under review - 2018). *Why public organizations contribute to cross-*

*cutting policy programs: The role of structure, culture and ministerial control* (Conferentie paper onder review).

- Verhoest, K., De Caluwe, C., Molenveld, A., & Steen, T. (2014). *Een toekomstgericht organisatorisch-administratief kader voor het bestuurlijke beleid van de Vlaamse administratie*. Beleidsgericht onderzoeksrapport voor de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. Brussel: VLABEST.
- Verhoest, K., Wynen, J., Molenveld, A. & Oomsels, P. (2013). *Beschrijvende statistieken Cobra-survey 2013. Eerste beschrijvende bevindingen inzake Autonomie en sturing, coördinatie en samenwerking en vertrouwen* (Niet gepubliceerd rapport voor CAG). 67p.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., & Boon, J. (2018). *Wendbare overheid: Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingspraktijk*. Leuven: SBV.

Grafiek 1 – Gemiddelde nood aan en kwaliteit van de coördinatie met het departement en de andere agentschappen binnen en buiten het beleidsdomein – vergelijking rechtsvormen (2013)<sup>20</sup>



Bron: Verhoest, K, Wynen, J., Molenveld, A., & Oomsels, P. (2013). *Beschrijvende statistieken Cobra-survey 2013. Eerste beschrijvende bevindingen inzake Autonomie en sturing, coördinatie en samenwerking en vertrouwen* (Niet gepubliceerd rapport voor CAG). 67p.

<sup>20</sup> Departement (n=8); IVA zonder RP (n=17); IVA met RP (n=6); EVA publiek (n=13); Vraag 'Nood aan coördinatie': In welke mate is er voor uw organisatie een sterke nood om af te stemmen en te coördineren met andere publieke actoren ten einde haar kerntaken goed te kunnen uitvoeren? - Score 0 = 'helemaal niet akkoord', score 1 = 'eerder niet akkoord'; score 2 = 'noch niet akkoord, noch akkoord'; score 3 = 'eerder wel akkoord'; score 4 = 'helemaal akkoord'. Vraag 'Kwaliteit van coördinatie': Wat vindt u van de kwaliteit van de coördinatie van andere actoren met uw organisatie? Scores voor kwaliteit van coördinatie - Score 0 = 'zeer beperkt', score 1 = "beperkt"; score 2 = 'matig'; score 3 = "goed"; score 4 = 'zeer goed'.



## 10.4 Autonomie en sturing binnen de Vlaamse overheid

Het Vlaamse overheidsapparaat telt een aantal intern verzelfstandigde agentschappen (al dan niet met rechtspersoonlijkheid) en publiekrechtelijk vormgegeven agentschappen (BBB-eigen verzelfstandigingsvormen). Aangezien de werking van deze agentschappen sterk wordt bepaald door de mate van autonomie die ze hebben op vlak van personeels- en financieel management, is het interessant na te gaan hoe de autonomie en sturing van de Vlaamse agentschappen zich verhoudt ten opzichte van een aantal andere landen.

Het is belangrijk bij deze vergelijking om voor ogen te houden dat de informatie over de Vlaamse agentschappen van een later jaar (2013) is dan de informatie van andere landen (die voor 2011 verzameld is). Immers, zeker tijdens en na de financiële crisis is er in een aantal landen een zekere mate van inperking van de autonomie van agentschappen geweest, die in deze vergelijking niet noodzakelijk wordt gevat. Bovendien zijn er bij de vergelijking van de landengegevens een beperkte hercodering noodzakelijk op het vlak van personeelsmanagement-autonomie, waardoor een directe vergelijking enigszins wordt bemoeilijkt. In Grafiek 1, 2 en 3 verwijzen de Type 1 - agentschappen naar agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid (in casu de Vlaamse intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid) en Type 2 naar agentschappen met een eigen rechtspersoonlijkheid naar publiek recht (in casu de Vlaamse intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de extern verzelfstandigde publiekrechtelijk vormgegeven agentschappen).

Grafiek 1 en 2 geven weer hoe hoog de gemiddelde autonomie betreffende personeelsmanagement is volgens de perceptie van de agentschapshoofden in 2013. Daar waar de operationele autonomie inzake beslissingen omtrent aanwerving, promotie en evaluatie van individuele personeelsleden bij de Vlaamse agentschappen rond het internationale gemiddelde ligt, blijkt dat de strategische autonomie inzake personeelsmanagement in Vlaanderen relatief laag te ligt, zeker wat betreft de agentschappen met rechtspersoonlijkheid (Type 2). De strategische autonomie betreffende het personeelsmanagement, m.a.w. in hoeverre het agentschap zelf de regels en criteria inzake aanwerving, bevordering en evaluatie kan bepalen, ligt in Vlaanderen relatief laag omdat verschillende van deze elementen voor intern verzelfstandigde en extern verzelfstandigde publiekrechtelijk vormgegeven agentschappen worden

bepaald in het Raamstatuut voor het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid. In bepaalde andere landen zijn er minder gemeenschappelijke regels op dat vlak, zijn deze nog minder vergaand, of heeft men nagenoeg het statuut van ambtenaren herschaald naar soortgelijke regels als in de private sector (bv. Zweden). *Het betreft hier een moeilijke afweging, want een verdere verzelfstandiging inzake strategische autonomie inzake personeelsmanagement naar agentschappen levert de agentschappen in bepaalde gevallen bijkomende slagkracht op, maar kan het ook moeilijker maken om personeelsmobiliteit tussen agentschappen onderling en tussen agentschappen en departementen en een interne arbeidsmarkt te bewerkstelligen.* In bepaalde landen zoals Estland blijkt de verzelfstandiging inzake loon- en werkvoorwaarden bijvoorbeeld de mobiliteit tussen overheidsdiensten sterk te bemoeilijken (Vandergraesen et al. 2018). Op het vlak van financieel management met betrekking tot het schuiven tussen begrotingsposten, over jaren en de mogelijkheid tot het aangaan van leningen, zien we dat agentschappen in Vlaanderen internationaal gezien een gemiddelde mate van autonomie rapporteren. Dit houdt in grote lijnen in dat ze bepaalde flexibiliteit kunnen gebruiken, maar dikwijls na goedkeuring van de toezichthoudende overheid. In Vlaanderen is de autonomie van agentschappen met een eigen rechtspersoonlijkheid enigszins groter dan bij intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid (zie voor gedetailleerde informatie, Verhoest et al 2013). Toch hebben ook intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid in bepaalde gevallen een substantiële autonomie op financieel management vlak, doordat een Dienst Afzonderlijk Beheer, Eigen Vermogen of VOI categorie A aan hun organisatie is aangehecht als vehikel voor autonomie op financieel managementvlak.

Inzake aansturing van de agentschappen werd onder meer in de COBRA-survey gevraagd welke mate van (formele en informele) invloed bepaalde politieke en administratieve actoren hebben op de strategie en algemene richting van het agentschap volgens het agentschapshoofd. Grafiek 4 toont de gemiddelde mate van gepercipieerde invloed door de inhoudelijk bevoegde minister, terwijl Grafiek 5 de gemiddelde mate van invloed door het departement van hetzelfde beleidsdomein (ook het zogenaamde 'parent department' genoemd) toont. Deze beide figuren geven duidelijk de eigenheid van Vlaanderen weer, waarbij door de nevensgeschiktheid van

departementen en agentschappen de invloed en betrokkenheid van het beleidsdomeinspecifieke departement op de strategie en algemene richting veel kleiner is dan in het buitenland. Echter, de invloed van de inhoudelijk bevoegde minister is gemiddeld genomen hoger dan in de meeste landen (Verhoest et al. 2012). In Vlaanderen is de invloed van de inhoudelijk bevoegde minister op de strategie en algemene richting van het agentschap gemiddeld groot te noemen, net zoals in Portugal, terwijl de invloed van het beleidsdomeinspecifieke departement gemiddeld genomen beperkt is. Interessant is dat in Zweden, hetgeen dikwijls als voorbeeldland wordt aangehaald inzake de positionering van agentschappen, de gemiddelde invloed van de inhoudelijke minister en het beleidsdomeinspecifieke departement vrij dicht bij elkaar liggen i.t.t. Vlaanderen. Hierbij dienen we voor ogen te houden dat de rol van de (relatief kleine) departementen in Zweden vooral gericht is op strategische coördinatie ter ondersteuning van de inhoudelijk bevoegde minister (eerder dan op beleidsvoorbereiding) (Vandergraesen en anderen, 2018).

Hoewel voorzichtigheid in de interpretatie aangewezen is, lijkt de vergelijkende data te suggereren dat in Vlaanderen de agentschappen zich gemiddeld in grote mate gestuurd weten door hun politiek verantwoordelijke minister, hetgeen een grotere responsiviteit kan impliceren. Echter, in het sturingsmodel van Vlaanderen waar de sturing en opvolging sterk wordt opgenomen door de ministeriële kabinetten, is er een risico op verlies van sturingsexpertise, organisationeel geheugen en continuïteit inzake sturingsdocumenten- en praktijken over legislaturen heen. Daarnaast is er een potentieel gebrek aan tegenspreklijke capaciteit en focus op agentschapsoverschrijdende synergieën en aanpak. In Vlaanderen gebeurt de sturing door de regering en inhoudelijk bevoegde minister volgens de agentschappen vooral via de beleidsnota en – beleidsbrief, via toekenning van financiële middelen o. b. v. de begroting en via informele contacten tussen het agentschap en de minister of zijn/haar kabinet (Verhoest et al. 2013). Voor ongeveer de helft van de agentschappen gebeurt de sturing door de minister in grote mate ook door ex post sturingsinstrumenten zoals het ondernemingsplan (Verhoest et al. 2013). Het is in die zin belangrijk dat er nog meer wordt ingezet op een dialooggebaseerde vorm van sturing (prestatiedialoog - ‘performance dialogue’) tussen ministers, departement en agentschappen in een partnerschapsgerichte en lerende attitude. Het sturen op ‘opgaves’ teneinde samenwerking en innovatie te stimuleren is hierbij ook een interessante piste.

Samenvattend kan worden gesteld dat aangezien de mate van autonomie en de wijze van sturing wel degelijk een effect lijkt te hebben op het functioneren van het agentschap (zie onder meer Wynen et al. 2014; Verhoest en Wynen 2016) is het belangrijk bedachtzaam met de balans tussen autonomie en sturing om te gaan. Bij het toekennen van autonomie moet men een goede afweging maken tussen een verhoogde slagkracht voor het agentschap en de nood aan coördinatie en wendbaarheid op overheidsbreed niveau, en trachten deze twee vereisten te verzoenen (Vandergraesen et al. 2018).

### Methodologie

De Vlaamse data werden verzameld via de tweede COBRA-survey die afgenomen werd in 2013 van de secretarissen-generaal van de Vlaamse departementen en de administrateurs-generaal van de Vlaamse agentschappen. De responsgraad bedroeg 75% en de respons was representatief inzake de aard van organisaties (Verhoest et al. 2013). Voor de specifieke vraagstelling verwijzen we graag naar Verhoest et al. (2013). De data van de andere landen komt uit de respectievelijke COBRA bevestigingen in die landen, die in verschillende surveyjaren plaatsvonden (voor meer informatie, zie Verhoest et al. 2012).

### Verdere informatie

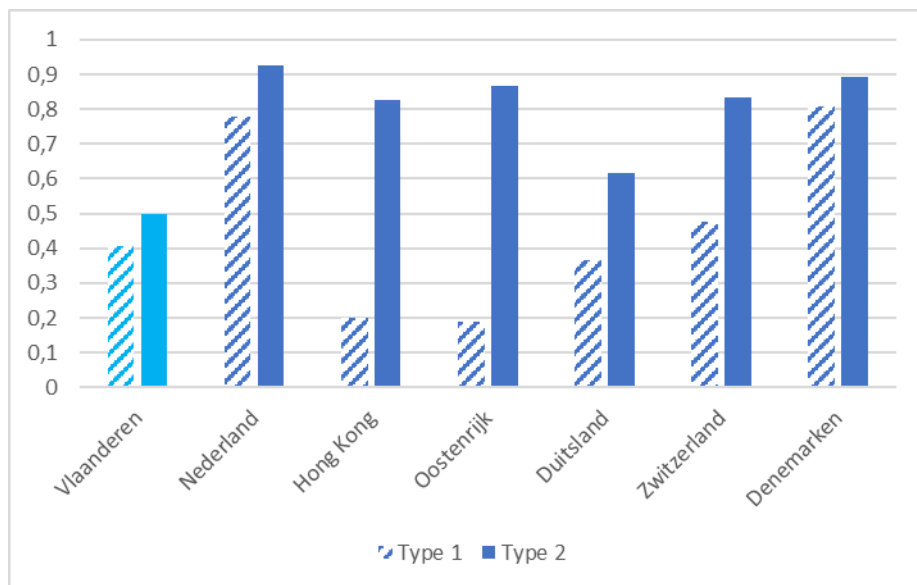
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., & Boon J. (2018). [Wendbare overheid: Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingspraktijk](#). Leuven: SBV.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (Eds.). (2012). [Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries](#). Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Verhoest, K., Wynen, J., Molenveld, A., & Oomsels, P. (2013). *Beschrijvende statistieken Cobra-survey 2013. Eerste beschrijvende bevindingen inzake Autonomie en sturing, coördinatie en samenwerking en vertrouwen* (Niet gepubliceerde nota voor het College van Administrateurs-generaal).
- Verhoest, K., & Wynen, J. (2016). [Why Do Autonomous Public Agencies Use Performance Management Techniques? Revisiting the Role of Basic Organizational Characteristics](#). *International Public Management Journal*, 21(4), 619-649. doi:10.1080/10967494.2016.1199448
- Wynen, J., Verhoest, K., van Thiel, S., & Ongaro, E. (2014). [Innovation-oriented culture in the public sector: Do managerial autonomy and result control lead to](#)

10. INSTITUTIES

[innovation?](#) *Public Management Review*, 16(1), pp. 45-66. doi:10.1080/14719037.2013.790273

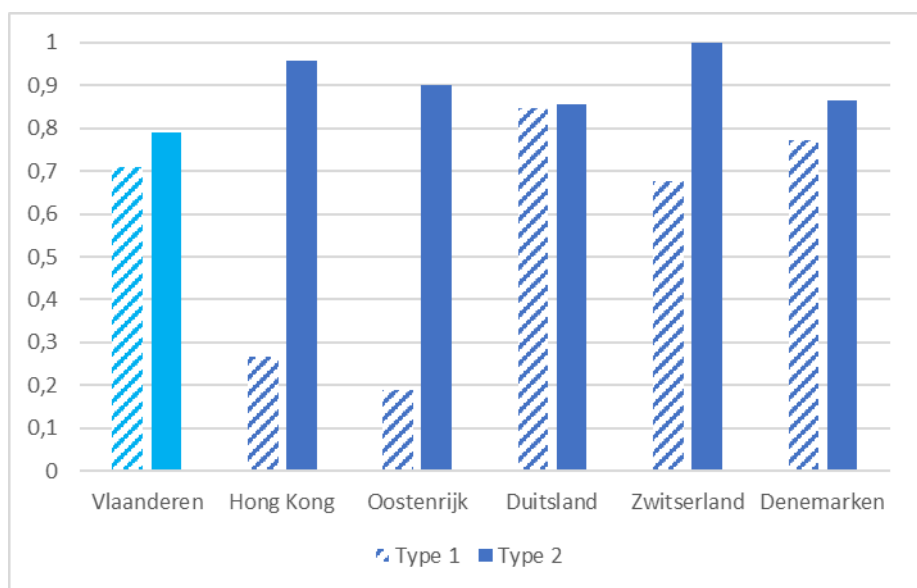


Grafiek 1 – Gemiddelde mate van strategische autonomie op vlak van personeelsmanagement zoals gepercipieerd door agentschapshoofden



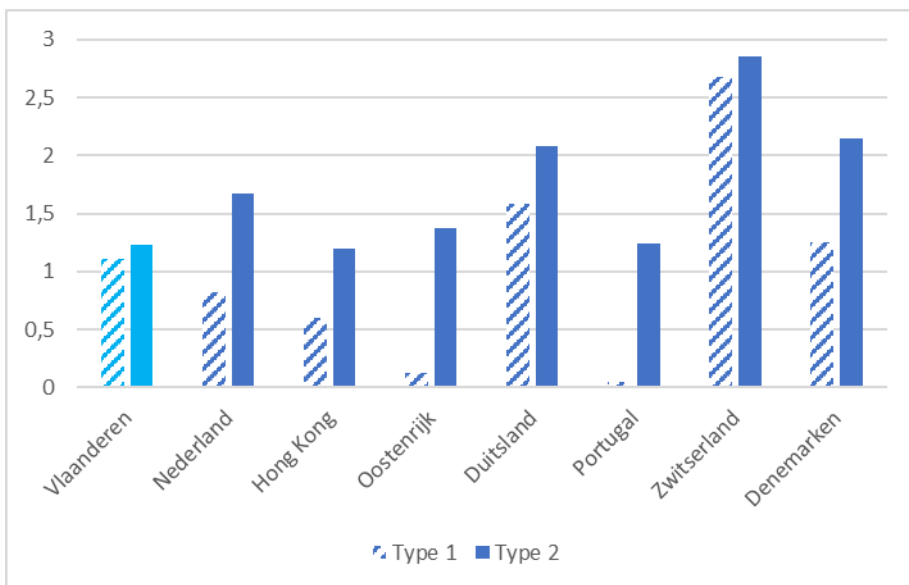
Bron: Data van Vlaamse agentschappen d.m.v. COBRA survey 2013 (Verhoest et al. 2013). Data van andere landen komt uit de COBRA joint database zoals samengesteld door het COBRA-CRIPO netwerk en het survey jaar voor de landen vervat in figuur 2 is 2006 (Nederland), 2007 (Hong Kong), 2008 (Duitsland), en 2009 (overige landen) (zie voor informatie: Verhoest et al. 2012). Type 1 agentschappen hebben geen rechtspersoonlijkheid i.t.t. Type 2 agentschappen.

Grafiek 2 – Gemiddelde mate van operationele autonomie op vlak van personeelsmanagement zoals gepercipieerd door agentschapshoofden



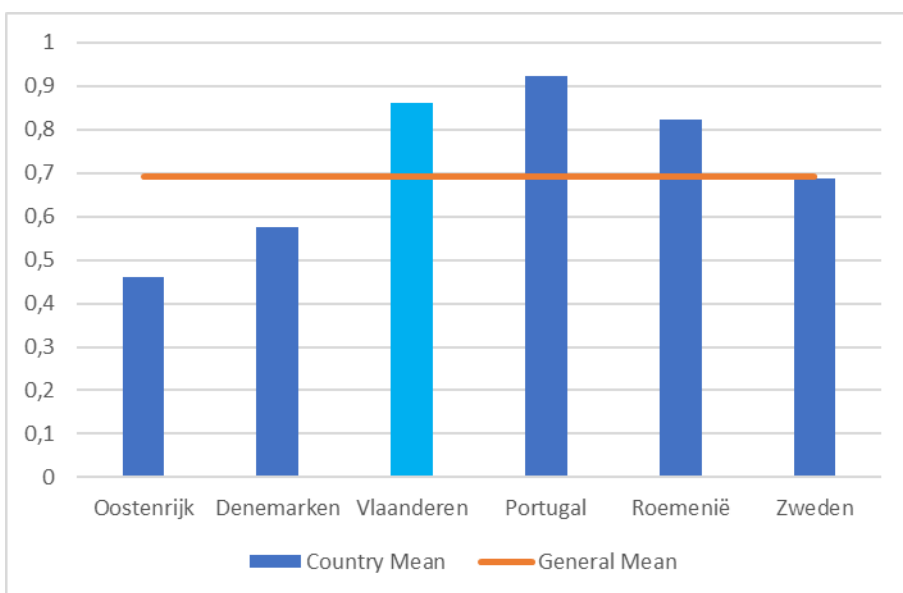
Bron: Data van Vlaamse agentschappen d.m.v. COBRA survey 2013 (Verhoest et al. 2013). Data van andere landen komt uit de COBRA joint database zoals samengesteld door het COBRA-CRIPO netwerk, en het survey jaar voor de landen vervat in figuur 2 is 2007 (Hong Kong), 2008 (Duitsland), en 2009 (overige landen) (zie voor informatie: Verhoest et al. 2012). Type 1 agentschappen hebben geen rechtspersoonlijkheid i.t.t. Type 2 agentschappen.

Grafiek 3 – Gemiddelde mate van autonomie op vlak van financieel management zoals gepercipieerd door agentschapshoofden (COBRA joint database – Data Vlaanderen 2013)



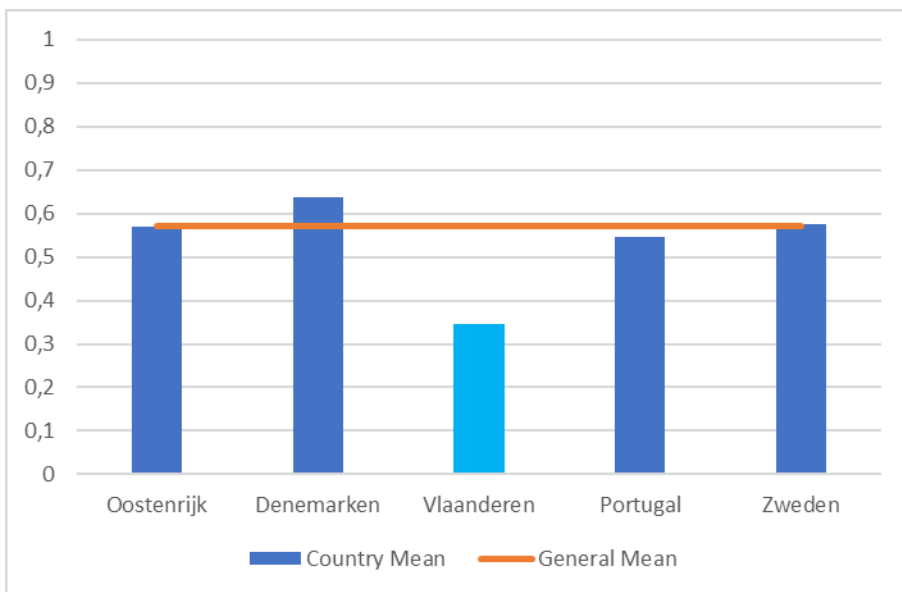
Bron: Data van Vlaamse agentschappen d.m.v. COBRA survey 2013 (Verhoest et al. 2013). Data van andere landen komt uit de COBRA joint database zoals samengesteld door het COBRA-CRIPO netwerk, en het survey jaar voor de landen vervat in figuur 3 is 2006 (Nederland), 2007 (Hong Kong), 2008 (Duitsland), en 2009 (overige landen) (zie voor informatie: Verhoest et al. 2012). Type 1 agentschappen hebben geen rechtspersoonlijkheid i.t.t. Type 2 agentschappen.

Grafiek 4 – Gemiddelde mate van invloed door de inhoudelijk bevoegde minister (en zijn kabinet) op de strategie en algemene richting van het agentschap zoals gepercipieerd door agentschapshoofden (COBRA joint database – Data Vlaanderen 2013)



Bron: Data van Vlaamse agentschappen d.m.v. COBRA survey 2013 (Verhoest et al. 2013). Data van andere landen komt uit de COBRA joint database zoals samengesteld door het COBRA-CRIPO netwerk, en het survey jaar voor de landen vervat in figuur 4 is 2009 en 2010 (Roemenië) (zie voor informatie: Verhoest et al. 2012).

Grafiek 5 – Gemiddelde mate van invloed door het beleidsdomein-departement op de strategie en algemene richting van het agentschap zoals gepercipieerd door agentschapshoofden (COBRA joint database – Data Vlaanderen 2013)



Bron: Data van Vlaamse agentschappen d.m.v. COBRA survey 2013 (Verhoest et al. 2013). Data van andere landen komt uit de COBRA joint database zoals samengesteld door het COBRA-CRIPO netwerk, en het survey jaar voor de landen vervat in figuur 5 is 2009 (zie voor informatie: Verhoest et al. 2012).

## 11 OPEN EN DIGITALE OVERHEID

11.1 Digitale dienstverlening.....	160
11.2 Overheidsuitgaven betreffende ICT, informatiemanagement en digitalisering.....	163
11.3 Digitale lokale overheden.....	166
11.4 Interoperabiliteit en het eenmaligheidsbeginsel.....	169
11.5 Open government data.....	171

## 11.1 Digitale dienstverlening

De toenemende digitalisering transformeert de manier waarop de overheid diensten aan burgers, bedrijven en organisaties ontwikkelt en verleent. Waar e-government zich 15 jaar geleden voornamelijk richtte op het louter ter beschikking stellen van informatie via een veelvoud aan websites en zich omstreeks 10 jaar geleden focuste op een verbeterde horizontale en verticale uitwisseling van gegevens via de uitbouw van de dienstenintegratoren, evolueert men vandaag steeds meer naar een digitale overheid.

De digitale overheid biedt klantgericht en vraaggestuurd diensten aan op een holistische manier, waarbij bijvoorbeeld publieke diensten via private platformen kunnen worden aangeboden en waarbij de dienstverlening niet meer op basis van silo's binnen iedere overheidsdienst wordt ontwikkeld, maar geïntegreerd over overheidsentiteiten en -niveaus heen via levensgebeurtenissen. Ze bedient haar gebruikers ook via een meervoud aan kanalen, zoals websites, mobiele apps, *Application programming interfaces* (API's), telefoon en het fysieke loket, aangepast aan de noden en voorkeuren van gebruikers, waarbij men via ieder kanaal bij de gepaste dienst terecht komt (het zogenoemde *no-wrong-door* principe).

Gekeken naar het percentage personen die het internet gebruikten om ingevulde formulieren naar de overheid te sturen (Grafiek 1) is er over een periode van 10 jaar een aanzienlijke toename in Vlaanderen van 12% in 2008 tot 39% in 2017. Hierbij heeft het Vlaams Gewest een lichte voorsprong op het Waals Gewest (32%) en loopt het gelijk met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vergeleken met de voornaamste buurlanden blijft het percentage personen dat het internet gebruikt om ingevulde formulieren naar de overheid te sturen aanzienlijk achter op Nederland en Frankrijk (respectievelijk 56% en 53% in 2017).

Vanuit Europees perspectief (Grafiek 2) voert het Vlaams Gewest het peloton aan op een achtste plaats, achter Zweden, Denemarken, Estland, Finland, Nederland, Frankrijk en, Ierland. Wel hebben de federale en regionale overheden tussen 2008 en 2017 een grotere afstand afgelegd dan bijvoorbeeld Nederland en Frankrijk. Dit wijst zowel op een versterkte uitbouw van digitale publieke dienstverlening als op de adoptie van digitale diensten door burgers.

Wel zijn er binnen Vlaanderen aanzienlijke verschillen op basis van enkele persoonskenmerken, wat wijst op de

zogenoemde *digital divide* (OESO, 2017). Zo tonen de cijfers voor 2017 een verschil tussen mannen en vrouwen (42% tegenover 37%), leeftijd (20% tussen 16 en 24 jaar, 51% tussen 25 en 54 jaar en 27% tussen 55 en 74 jaar), opleiding (respectievelijk 17%, 37% en 61% voor mensen met een lage, medium of hoge opleiding), inkomen (20%, 26%, 33% en 51% voor mensen met het laagste, laag, hoog en, hoogste inkomen), en achtergrond (41% voor mensen geboren in België, 27% die geboren zijn in de EU en 26% die geboren zijn in een niet-EU land).

Grafiek 3 toont de maturiteit van de digitale dienstverlening in Vlaanderen. Van de 723 onderzochte diensten in 2018 waren 125 (of 17,29%) van type 0, 98 (13,55%) van type 1, 202 (27,94%) van type 2, 45 (6,22%) van type 3, 221 (30,57%) van type 4 en 32 (4,43%) van type 5. Een confrontatie van 123 diensten in 2018 met (vergelijkbare) metingen in 2014 en 2016 toont een duidelijke evolutie van de dienstverlening naar hogere maturiteitsniveaus (type 4 en type 5).

### Methodologie

De data voor het internetgebruik om ingevulde formulieren naar de overheid te sturen, tussen 2008 en 2017, in het algemeen en naar persoonskenmerken zijn afkomstig van Statistiek Vlaanderen op basis van data van Eurostat, de Algemene directie Statistiek en Economische informatie en de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie.

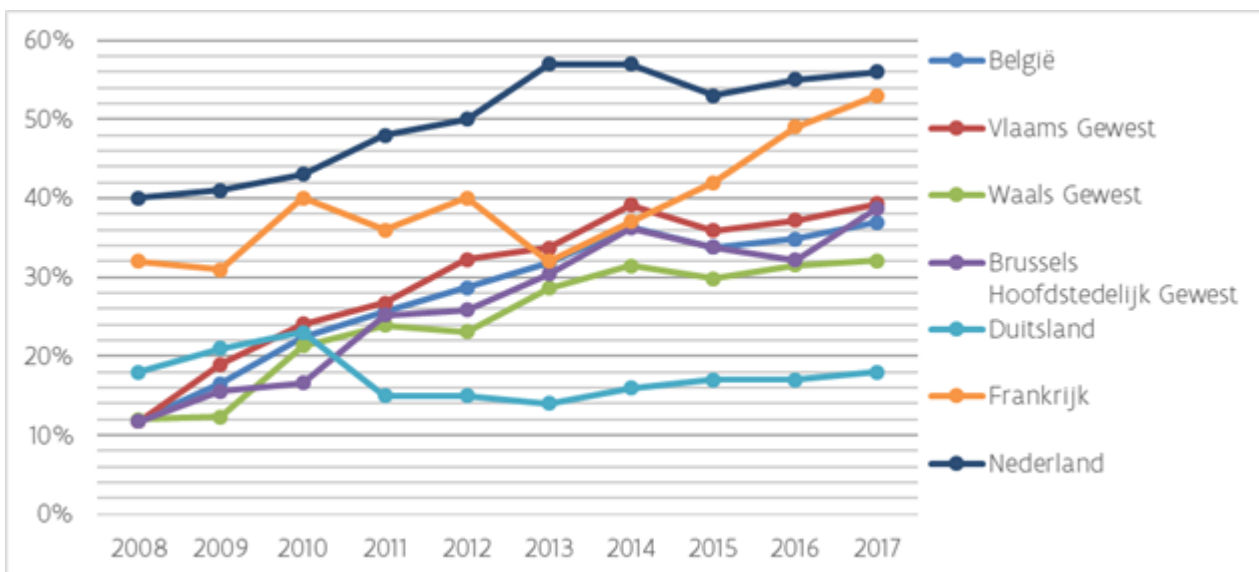
Data ten aanzien van de benchmark van de digitale maturiteit van de Vlaamse dienstverlening is afkomstig van Informatie Vlaanderen. De maturiteit van 723 diensten van 40 entiteiten wordt gemeten aan de hand van een oplopende ordinale schaal met 6 types (0 tot en met 5): (0) geen informatie, (1) enkel informatie of instructies, geen formulieren, (2) downloadbaar formulier, (3) webformulier, (4) E-loket, en (5) automatische toekenning.

### Verdere informatie

- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. (2017). [Digital transformation of public service delivery](#). *Government at a Glance 2017*, pp. 202-203.
- Statistiek Vlaanderen. (2018). [Mediageletterdheid](#).
- Informatie Vlaanderen. (2019). [Digitale maturiteit van de publieke dienstverlening in Vlaanderen](#).

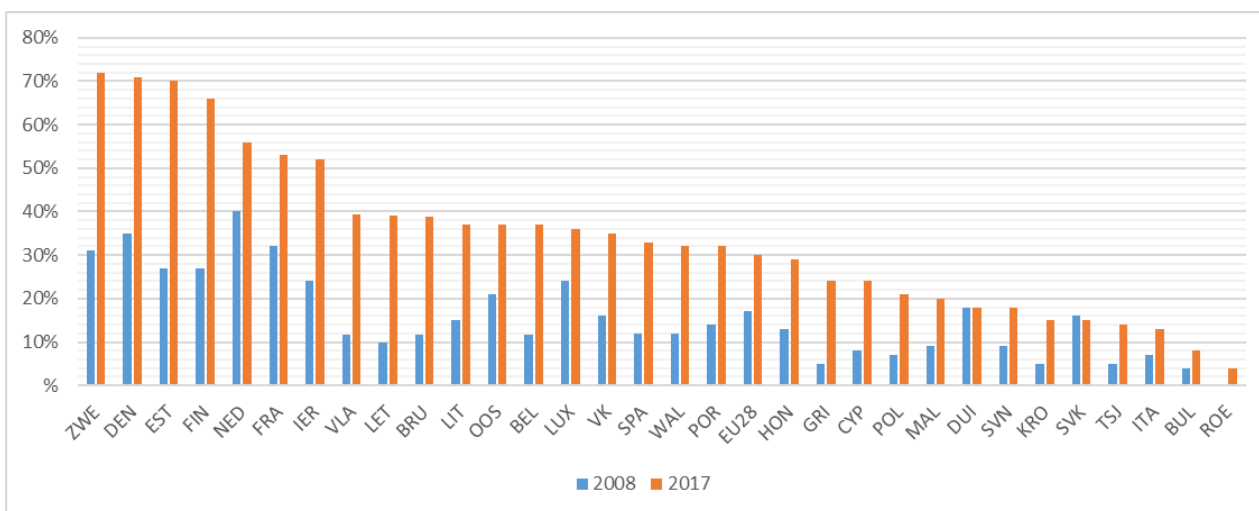


Grafiek 1 – Percentage personen die het internet gebruikten om ingevulde formulieren naar de overheid te sturen (België, Vlaams Gewest, Waals Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Nederland, Frankrijk<sup>21</sup> en Duitsland tussen 2008 en 2017)



Bron: Statistiek Vlaanderen (2018)

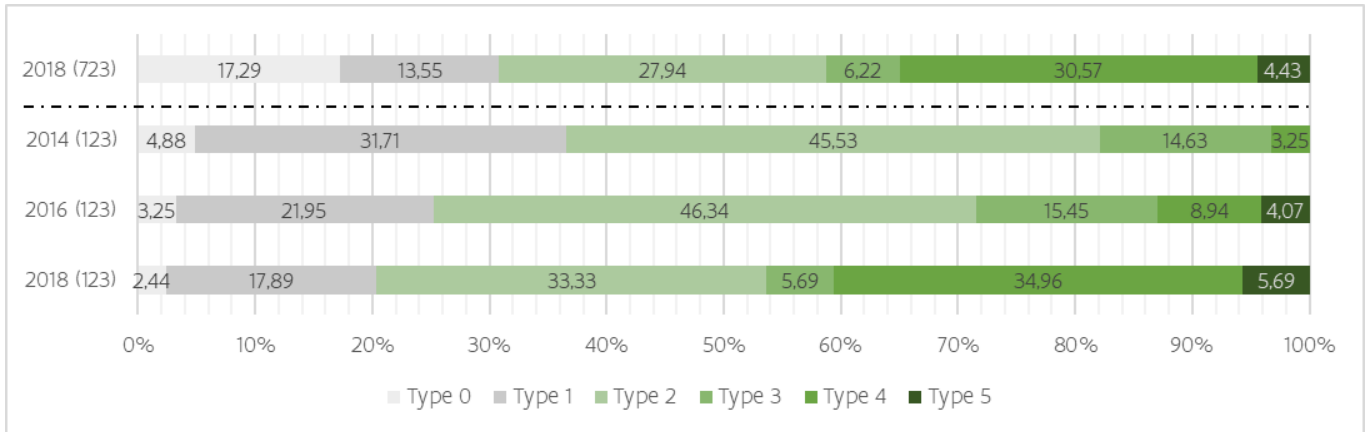
Grafiek 2 – Percentage personen die het internet gebruikten om ingevulde formulieren naar de overheid te sturen (EU28, Vlaams Gewest, Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in 2008 en 2017)



Bron: Statistiek Vlaanderen (2018)

<sup>21</sup> Data voor Frankrijk voor 2014 was niet beschikbaar, daar is het gemiddelde (37%) van 2013 (32%) en 2015 (42%) genomen.

Grafiek 3 – De digitale maturiteit van 723 diensten (in 2018) en 123 diensten (2014, 2016 en 2018)



Bron: Informatie Vlaanderen (2019)



## 11.2 Overheidsuitgaven betreffende ICT, informatiemanagement en digitalisering

Digitalisering vergt een blijvend engagement van de overheden in Vlaanderen en vereist een vertaling naar overheidsuitgaven, hetzij via investeringen of courante uitgaven in ICT, informatiebeleid en digitalisering. Hoewel digitalisering de mogelijkheid biedt om de overheid in zijn geheel efficiënter te maken, is er een gedeeltelijke verschuiving nodig naar middelen voor infrastructuur, onderzoek en ontwikkeling, alsook aangepaste profielen.

In Grafiek 1 zijn de kredieten weergegeven ten aanzien van de gezamenlijke dienstverlening (exclusief lonen) van de Vlaamse overheid voor digitalisering. De evolutie van 2009 tot 2018 toont over de beschouwde tijdsperiode een daling van 110,8 miljoen euro naar 84,3 miljoen euro van de investeringen, uitbestedingen, werkingsmiddelen en toelagen.

Een van de instrumenten om de digitalisering te ondersteunen is het opzetten van gezamenlijke dienstencentra (*Shared service centers*), waarbij entiteiten gebruik kunnen maken van een gezamenlijk aanbod van verscheidene ICT-diensten. Op deze manier kunnen schaalvoordelen gerealiseerd worden met het oog op een efficiëntere gezamenlijke overheid, maar draagt een uniforme ICT ook bij aan o.a. interoperabiliteit en een hogere informatieveiligheid.

In Vlaanderen neemt Het Facilitair Bedrijf deze rol op, waarbij het agentschap via raamcontracten ICT-diensten aanbiedt aan de entiteiten van de Vlaamse overheid, alsook aan de lokale en provinciale besturen. Naast telecomcontracten en enkele raamcontracten in het kader van overheidsopdrachten (betreffende strategische consultancy en cloud-diensten) betreft dit 4 ICT-raamovereenkomsten: exploitatiegebonden ICT-diensten, ontwikkelingsprojecten, technische ondersteuning door ICT-profielen en de aankoop van diverse ICT-producten.

Grafiek 2 toont de evolutie van de totale bedragen voor drie ICT-overeenkomsten per soort klant. Voor exploitatiegebonden ICT-diensten is er op drie jaar tijd een toename van 80 miljoen euro naar meer dan 120 miljoen euro, die vooral gedreven wordt door enerzijds departementen en Interne Verzelfstandigde Agentschappen (IVA's) zonder rechtspersoonlijkheid en anderzijds een toename van projecten.

Voor wat de technische ondersteuning door ICT-profielen betreft, zijn over de drie jaren (2015-2017) van de

raamovereenkomst vijf overheidsorganisaties goed voor de helft van het totale bedrag (190.267.262 euro), namelijk de VRT, De Lijn, Digipolis, het Agentschap Wegen en Verkeer en het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

Bij de aankoop van diverse ICT-producten betreft het veel kleinere hoeveelheden (rond een miljoen euro) en is er een evolutie zichtbaar van Departementen, IVA's zonder en met rechtspersoonlijkheid en Externe Verzelfstandigde Agentschappen (EVA's) naar lokale besturen.

Grafiek 3 beschrijft de evolutie van het klantenbereik voor drie ICT-raamovereenkomsten, waar voornamelijk de departementen en IVA's zonder rechtspersoonlijkheid gebruik van maken.

### Methodologie en definities

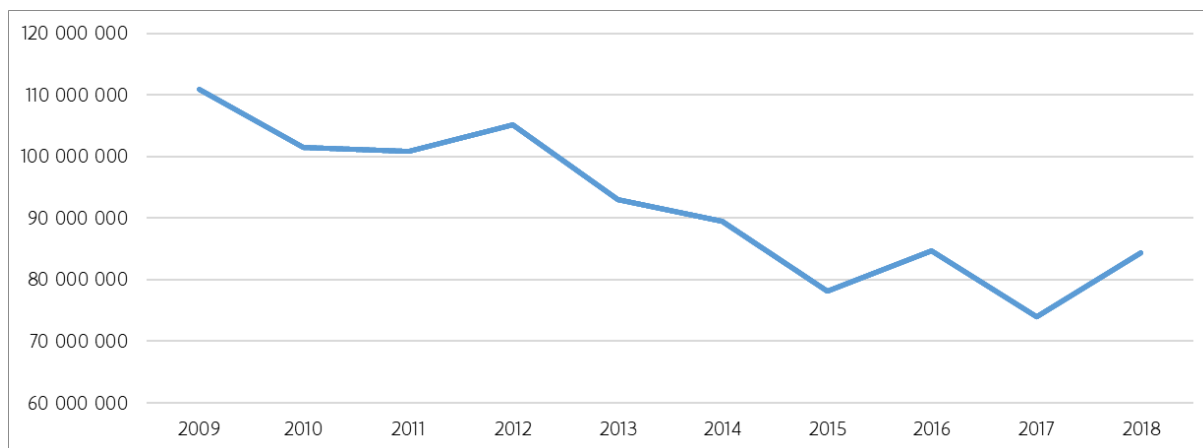
De data voor de overheidsuitgaven zijn afkomstig van het antwoord van de minister van Bestuurszaken op schriftelijke vraag nr. 62 van 22 november 2018. Ze geven de evolutie weer van de kredieten voor investeringen, uitbestedingen, werkingsmiddelen en toelagen ten aanzien van de gezamenlijke dienstverlening inzake ICT, informatiebeheer en digitalisering. In 2018 slaat dit op de kredieten voor het Agentschap Informatie Vlaanderen, het Facilitair Bedrijf, de DAB ICT, het Eigen Vermogen Informatie Vlaanderen en de Vlaamse Vereniging voor ICT-personeel. Op basis van hun huidige bevoegdheden is tot 2010 teruggegaan naar voormalige entiteiten en programma's als indicatie van de evolutie van de gemeenschappelijke dienstverlening.

De data in verband met de raamovereenkomsten is afkomstig van de Afdeling ICT van Het Facilitair Bedrijf voor 2015, 2016 en 2017. *Exploitatiegebonden ICT-diensten* bestaan uit een geheel van werkplek-, datacenter- en netwerk-diensten, waar mogelijk 'as a service' worden aangeboden. Technische ondersteuning door ICT-profielen' biedt de mogelijkheid om diverse ICT-profielen aan te werven bij projecten of ICT-opdrachten.

### Verdere informatie

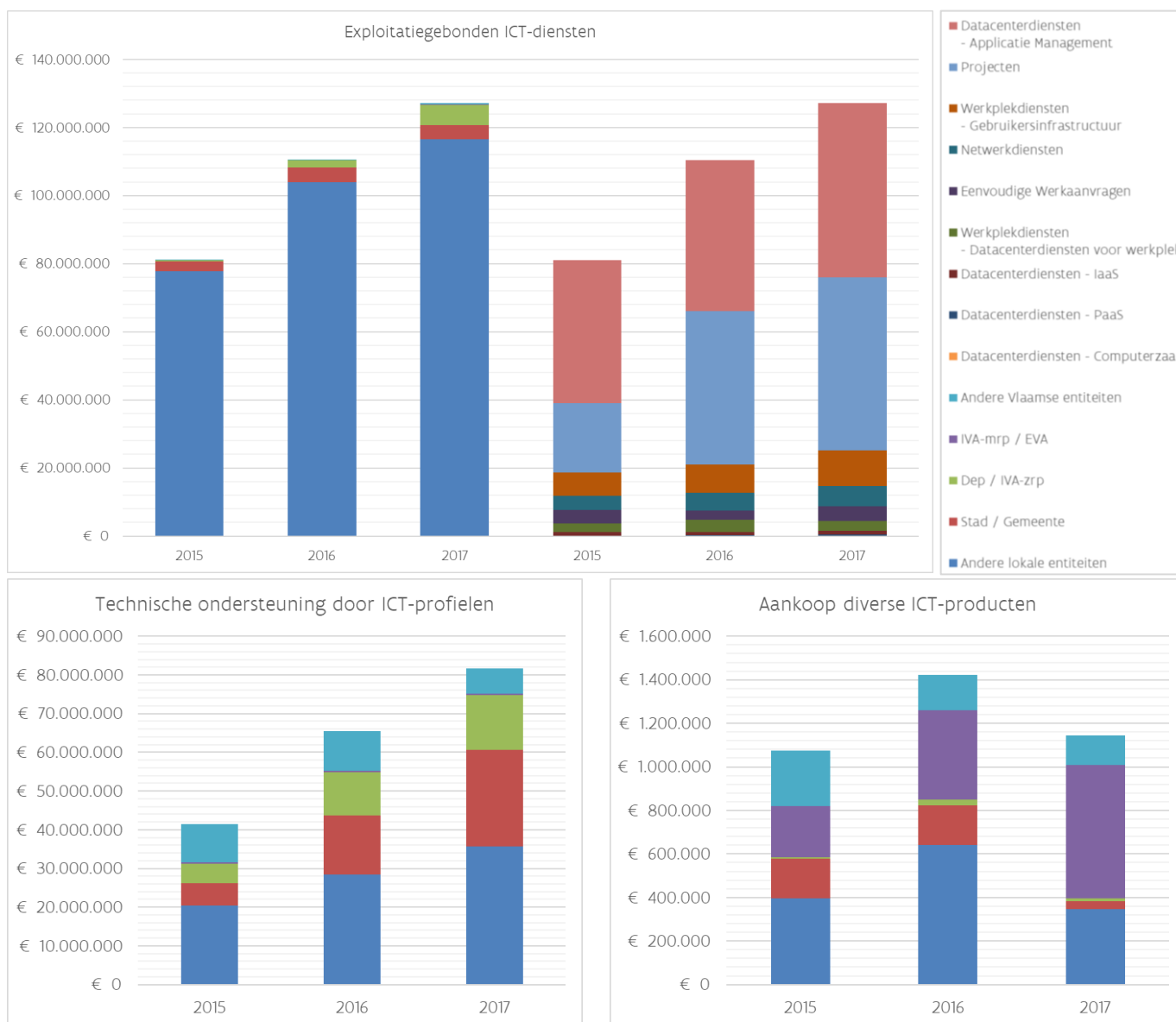
- Homans, L. (2019). *Antwoord op schriftelijke vraag nr. 62 van 22 november 2018 van Karin Brouwers*, Vlaams Parlement.
- [ICT](#) (Het Facilitair Bedrijf)

Grafiek 1 – Vlaamse overheidsuitgaven voor de gezamenlijke dienstverlening inzake digitalisering (investeringen, uitbestedingen, werkingsmiddelen en toelagen) (2009 – 2018) (basisjaar 2018)



Bron: Homans (2019)

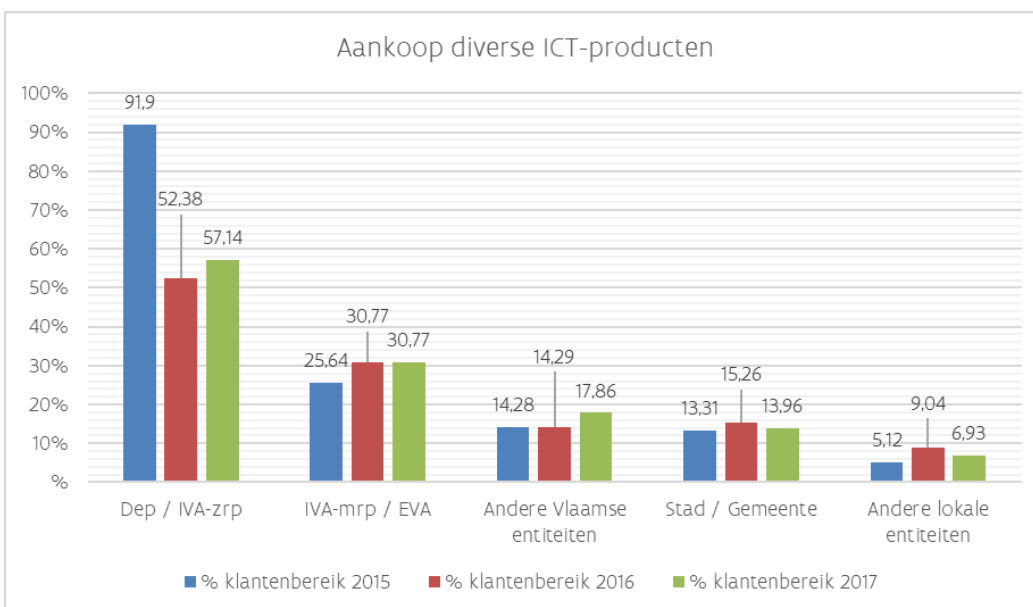
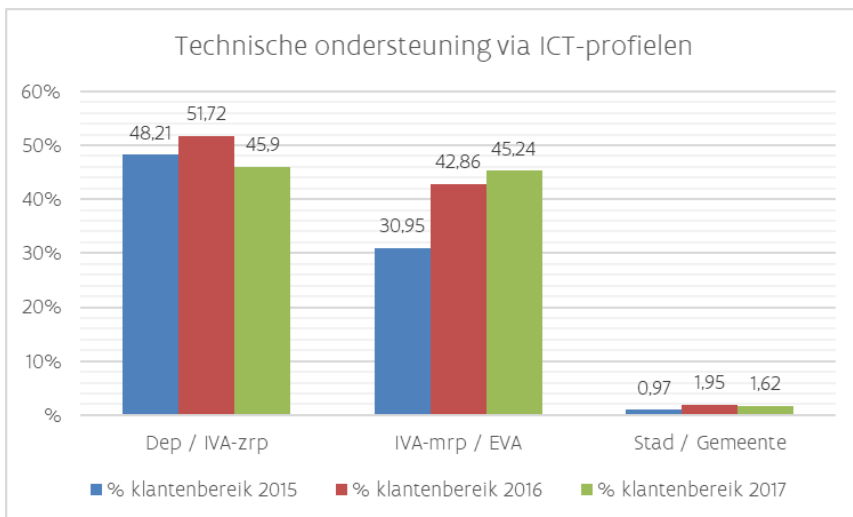
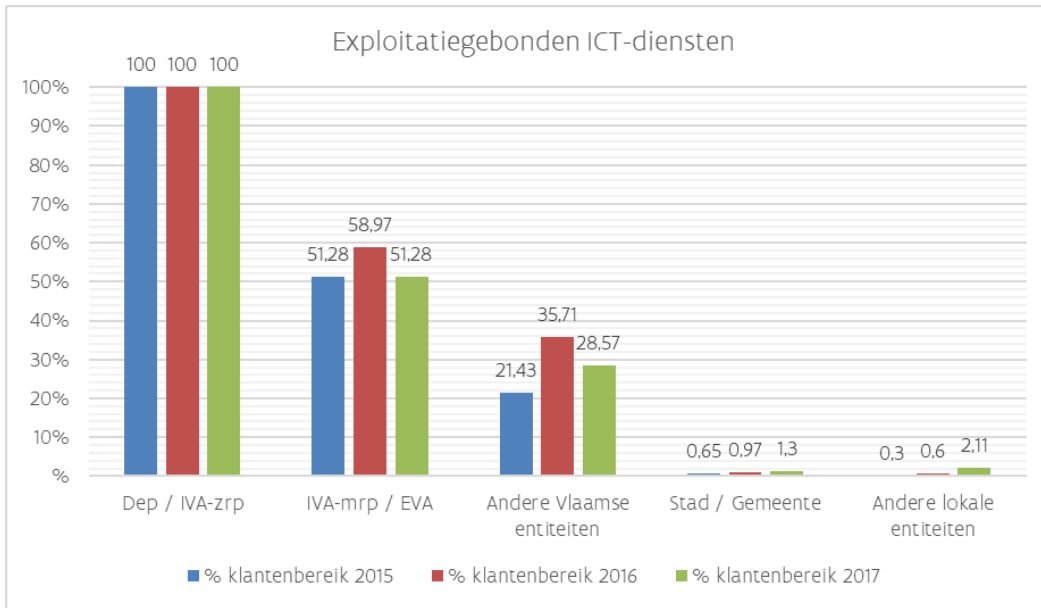
Grafiek 2 – Evolutie omzet voor drie ICT-raamovereenkomsten



Bron: [Het Facilitair Bedrijf](#) (2018)



Grafiek 3 – Evolutie klantenbereik voor drie ICT-raamovereenkomsten



Bron: Het Facilitair Bedrijf (2018)



## 11.3 Digitale lokale overheden

Lokale overheden zijn belangrijke stakeholders en partners in het realiseren van de digitale overheid. Ze zijn vaak hét eerste contactpunt voor burgers en bedrijven met betrekking tot de dienstverlening van de overheid, zoals het vernieuwen van identificatiedocumenten, het aanvragen van attesten en vergunningen.

Vele organisaties zijn betrokken bij de ondersteuning van de lokale besturen, denk aan intercommunales zoals Leiedal, provinciale organisaties zoals het Vlaams-Brabants steunpunt e-government (VERA), Vlaamse entiteiten als Informatie Vlaanderen, het Agentschap Binnenlands Bestuur en Het Facilitair Bedrijf, de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vlaamse ICT Organisatie (V-ICT-OR).

Minstens 65% van de respondenten uit de Gemeentemonitor in 2017 geeft aan tevreden te zijn over de digitale dienstverlening in de eigen gemeente (Grafiek 1), tegenover 73% vergeleken met de fysieke dienstverlening. Tevredenheid over de digitale dienstverlening heeft daarnaast uitschieters van 30% tot 85%. 26% van de respondenten staat neutraal en 9% negatief tegenover de digitale dienstverlening.

Ten aanzien van het gebruik van de informatiekkanalen in de steden (Grafiek 2) geven gemiddeld 63% van de burgers aan dat ze via het loket interageren met de stad, 27% via mail, 10% via de post, 17% via de sociale media, 18% via de telefoon en 55% via het web (website of e-loket).

Figuur 1 toont de digitale maturiteit van de lokale besturen met betrekking tot de informatiehuishouding en ICT in 2016. 4% van de lokale besturen (voornamelijk kleine gemeenten) is van type 1, 46% van type 2, 43% van type 3 en 7% van type 4. 1 lokaal bestuur is van type 5, namelijk Boom.

Digitalisering biedt voor lokale overheden ook een specifieke meerwaarde en uitdaging, die wordt gekristalliseerd in *Smart Cities*. Deze 'slimme steden' hebben als doel om digitalisering te verwezenlijken op het vlak van economie, mobiliteit, bestuur, leven, de burger en het milieu. *Smart Cities* zetten in op een digitale transformatie van de hele stad. Er wordt vaak via open platformen ingezet op innovaties die alle aspecten van het leven in de stad omvatten en waarin alle stakeholders actief betrokken worden, zoals burgers, bedrijven, onderzoeks- en kennisinstellingen en overheden.

Deze verscheidenheid van initiatieven vertaalt zich in 11 definities van een *Smart City* in Vlaanderen, namelijk: de faciliterende rol van technologie (6 steden), de *Smart City* ten dienste van de burger (6), efficiëntie en effectiviteit als doel (6), duurzaamheid (4), samenwerking met andere stedelijke actoren (4), en samenspraak met de burger (3). Verder is er ook diversiteit in de beleidsthema's. Mobiliteit is het meest aangehaalde beleidsthema, gevolgd door dienstverlening, veiligheid en participatie, energie, klimaat en zorg.

### Methodologie

De indicatoren met betrekking tot tevredenheid en het gebruik van informatiekkanalen zijn afkomstig uit de Stads- en Gemeentemonitor van 2017, uitgevoerd door het Agentschap Binnenlands Bestuur. De Stadsmonitor beschrijft de 13 centrumsteden. De Gemeentemonitor bevat de overige 295 gemeenten (in 2017). Digitale dienstverlening bestaat uit o.a. de aanvraag van documenten via website van de gemeente, informatie via website of een afspraak online maken.

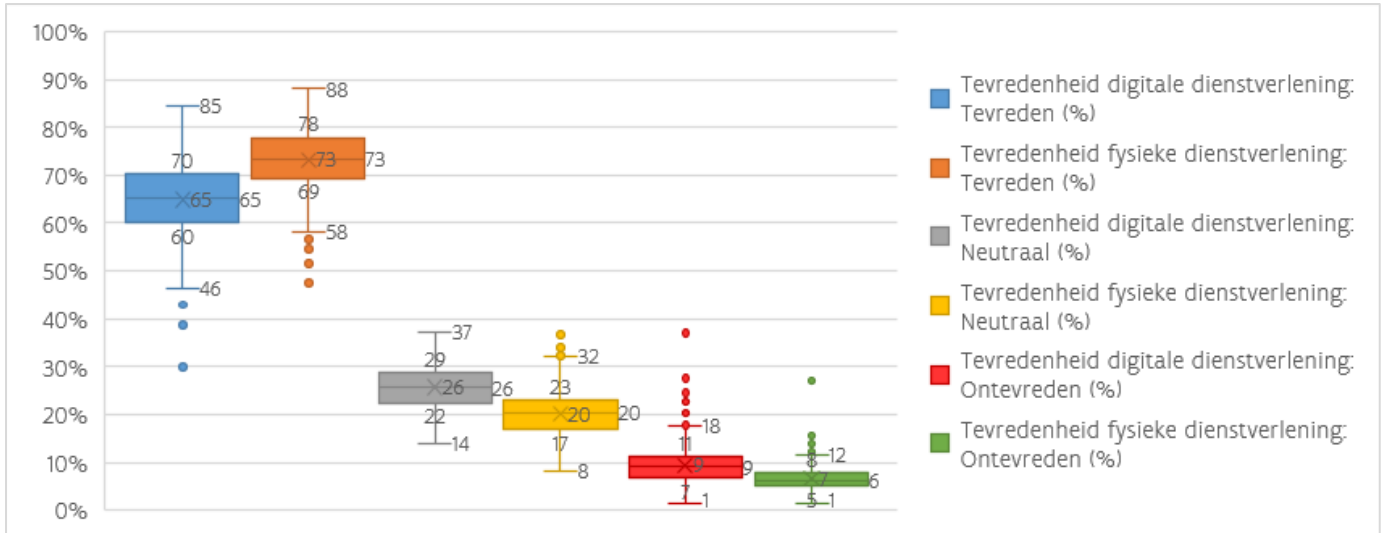
De data voor digitale maturiteit komen uit de I-monitor, waaraan 470 lokale besturen deelnamen. De I-monitor is een initiatief van het e-government consortium (o.a. Informatie Vlaanderen en de VVSG). De maturiteit van een lokaal bestuur wordt gemeten via een oplopende schaal van 1 tot 5 aan de hand van een weging tussen informatiebeheer (28%), beleid (22%), procesmanagement (12%), capaciteit (6%), samenwerking (3%) en e-dienstverlening (29%).

Cijfers over *Smart Cities* komen uit het Eindrapport verkennend onderzoek '*Smart Portrait*', dat werd uitgevoerd door imec in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en het Agentschap Binnenlands Bestuur. De onderzochte steden zijn de 13 Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (VGC).

### Verdere informatie

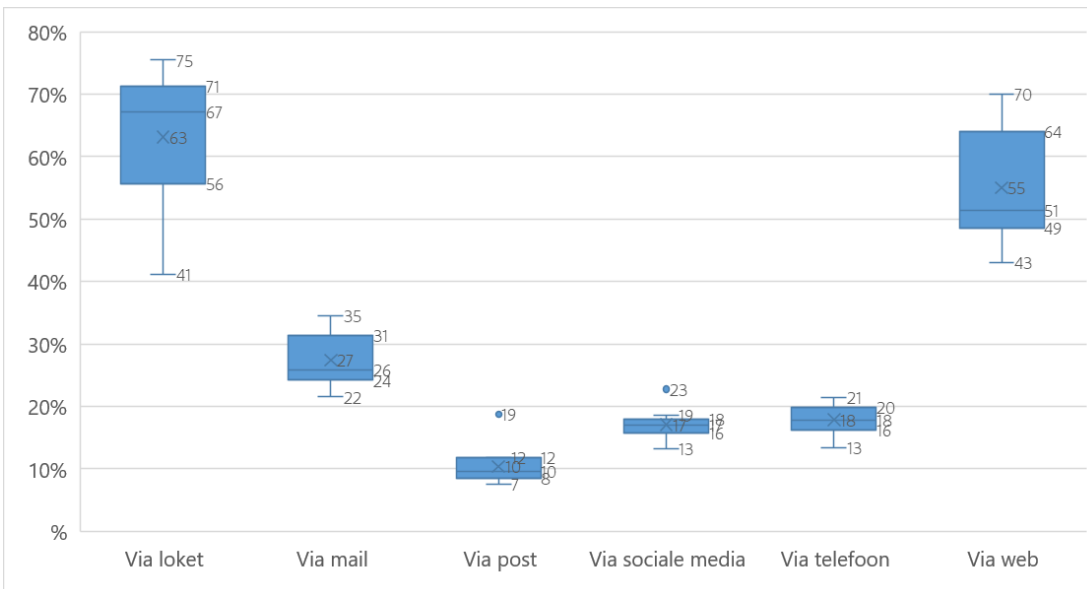
- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2018). [Gemeente- en stadsmonitor](#).
- Van Compernelle, M., Waeben, J., & Walravens, N. (2017). [Eindrapport verkennend onderzoek 'Smart Portrait'](#).
- [Kenniscentrum Vlaamse steden](#)
- Informatie Vlaanderen, V-ICT-OR, VVSG. (2016). [I-monitor](#).

Grafiek 1 – Tevredenheid over de (fysieke of digitale) dienstverlening (2017, gemeenten)



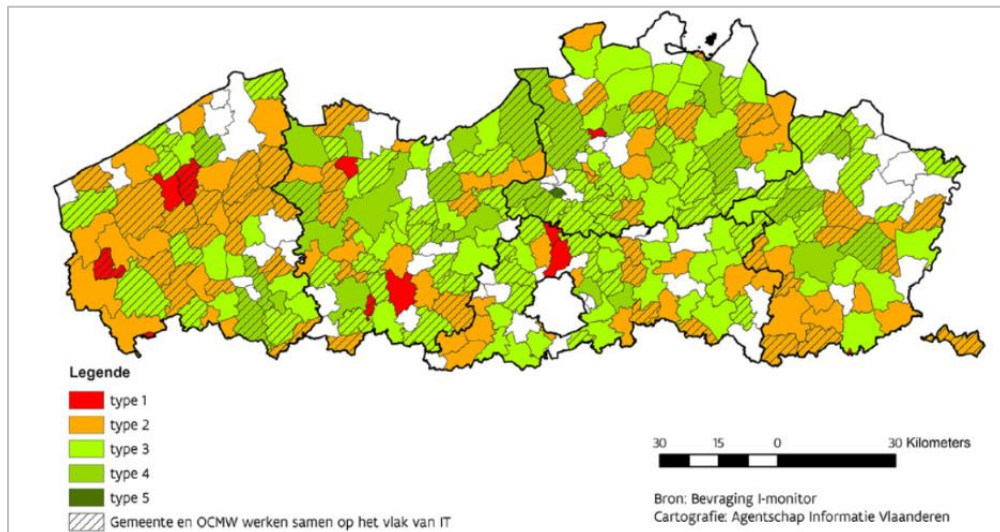
Bron: [Gemeentemonitor](#) (2017)

Grafiek 2 – Gebruik van informatiekanalen (via loket, mail, post, sociale media, telefoon, web) (2017, steden)



Bron: [Stadsmonitor](#) (2017)

Figuur 1 – Digitale maturiteit van de lokale besturen



Bron: [I-monitor](#) (2016)



## 11.4 Interoperabiliteit en het éénmaligheidsbeginsel

Interoperabiliteit is de hoeksteen van digitalisering. De Europese Commissie (2017, p. 1) definieert interoperabiliteit als het vermogen van organisaties om naar gezamenlijk afgebakende en bevorderlijke doelen toe te werken. Interoperabiliteit laat toe om data, processen en diensten op elkaar af te stemmen en daarnaast nieuwe diensten te ontwikkelen, die afgestemd zijn op de noden en voorkeuren van de gebruikers. Het Europese Interoperabiliteitsframework (EIF) maakt een onderscheid tussen juridische, organisatorische, semantische en technische interoperabiliteit (Europese Commissie, 2017).

Interoperabiliteit is een belangrijke voorwaarde om het éénmaligheidsbeginsel (once-only, vraag-niet-wat-je-al-weet) in de praktijk om te zetten. Dit principe houdt in dat burgers, bedrijven en organisaties maar één keer hun gegevens moeten afstaan aan een overheidsdienst, waarna alle andere overheidsdiensten (ook op andere overheidsniveaus), met inachtneming van de gegevensbeschermingsregels, van deze gegevens gebruik kunnen maken. Hierdoor verminderen niet alleen de administratieve lasten voor de gebruikers, maar neemt ook de efficiëntie van de gezamenlijke overheid toe.

Vlaanderen heeft een beleid ten aanzien van interoperabiliteit en het éénmaligheidsbeginsel ontwikkeld, onder meer via het nieuwe bestuursdecreet, gericht op juridische interoperabiliteit, organisatorische interoperabiliteit via het Stuurorgaan Vlaams ICT- en informatiebeleid, het OSLO<sup>2</sup>-project en het INSPIRE-raamwerk, gericht op interoperabiliteit van geografische informatie, de ontwikkeling van de Kruispuntbank Vlaanderen (KBV), alsook de uitbouw en het beheer van verscheidene authentieke gegevensbronnen ten aanzien van het éénmaligheidsbeginsel.

Grafiek 1 en 2 tonen de evolutie van transacties op de KBV. Dit is de centrale bouwblok binnen het Vlaamse overheidsdata-ecosysteem en zorgt voor de uitwisseling en integratie van data van en naar authentieke gegevensbronnen.

Grafiek 1 bevat de evolutie van de transacties op het MAGDA-gegevensdelingsplatform (MAXimale Gegevens-Deling tussen Administraties en agentschappen), dat een technische infrastructuur is binnen de KBV die instaat voor de dienstverlening en uitwisseling ten aanzien van hoofdzakelijk persoons- en bedrijfsgegevens (vb. uit de Leer- en Ervaringsbewijzendatabank, LED).

De cijfers tonen aan dat over de tijdsperiode van 12 jaar de transacties massaal zijn toegenomen van een kleine 12.000 in 2006 voor de Vlaamse overheden tot bijna 100 miljoen in 2018 (een stijging met 84% ten aanzien van 2017). De digitalisering van de lokale overheden verloopt iets trager, maar kent de laatste jaar een versnelling met 21 transacties vanaf 2010 tot ruim 31 miljoen in 2018 (met een quasi verdubbeling ten aanzien van 2017).

Tabel 1 geeft transacties (enkel raadpleging) weer op de vier Vlaamse authentieke gegevensbronnen in 2017 en 2018, binnen de Geografische webdiensten van de KBV. Met name het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB), het Recht van Voorkoop (RVV), het Grootchalig Referentie Bestand (GRB) en de Bedrijventerreinen op perceelniveau. In 2018 waren er 565 miljoen transacties op alle raadpleegdiensten (van het type Web Map Services, WMS) uit de KBV tegen 236 miljoen in 2017.

Grafiek 2 toont de geleidelijke evolutie van het aantal geografische datasets van Vlaamse overheidsinstanties van 1 juni 2013 tot en met 1 februari 2019. Uit de grafiek blijkt dat de datasets niet alleen toenemen (259 databanken - goed voor meer dan 5.000 datasets of lagen - op 1 februari 2019 tegenover 185 databanken op 1 juni 2013), maar meer herbruikbaar worden (88% tegenover 35% op 1 juni 2013), meer uitwisselbaar (92% tegenover 64%) en meer vindbaar (95% tegenover 69%).

### Methodologie

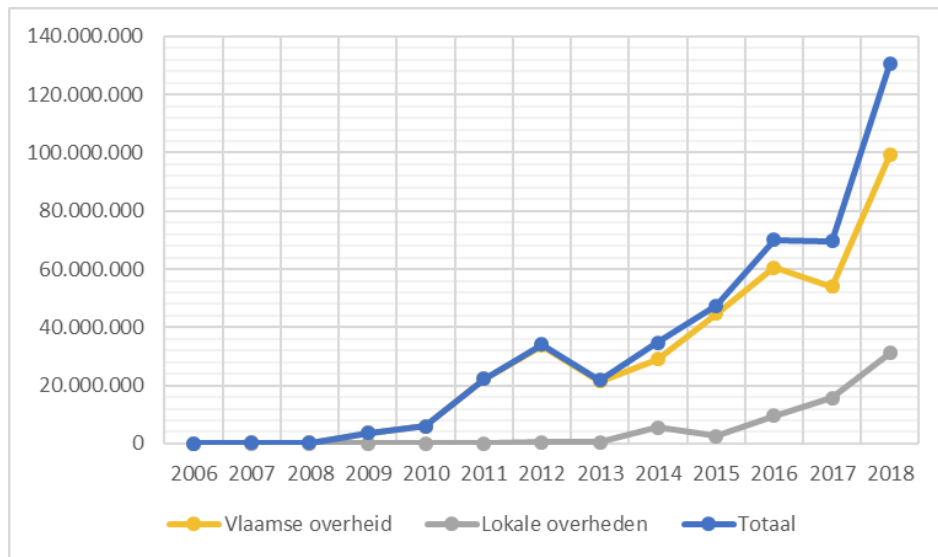
De data voor het gebruik van de Kruispuntbank Vlaanderen zijn afkomstig van Informatie Vlaanderen. Ze omvatten enerzijds de globale transacties op het MAGDA-platform, bestaande uit service calls en downloadbare bestanden, voor lokale en Vlaamse overheden in de periode 2006-2017. Anderzijds bevatten ze de transacties op raadpleegdiensten voor de webservices van 4 authentieke gegevensbronnen.

De evolutie van de ontsluiting van geografische informatie is afkomstig van geopunt.be.

### Verdere informatie

- Europese Commissie. (2017). [European Interoperability Framework – Implementation Strategy](#).
- Informatie Vlaanderen. (2019a). [Kruispuntbank Vlaanderen](#).
- Informatie Vlaanderen. (2019b). [Geopunt](#).

Grafiek 1 – Evolutie van de transacties op het MAGDA-platform (binnen de Kruispuntbank Vlaanderen)<sup>22</sup>



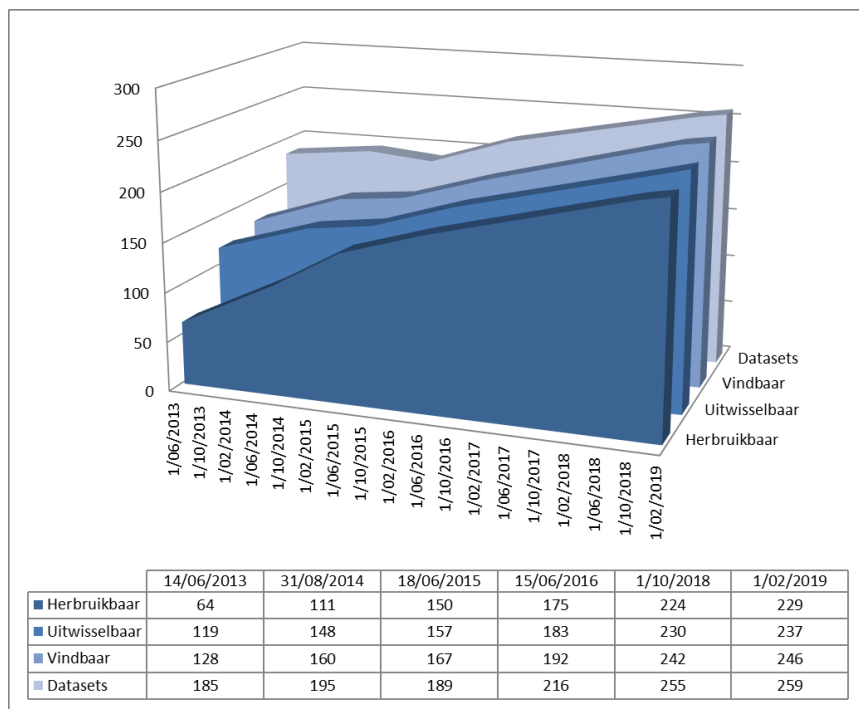
Bron: [Informatie Vlaanderen](#) (2019a)

Tabel 1 – Transacties op raadpleegdiensten van CRAB, GRB, RVV en Bedrijventerreinen (binnen de geografische webdiensten van de Kruispuntbank Vlaanderen)

	2017	2018
CRAB	14.059.171	24.208.436
RVV	1.797.397	1.616.829
GRB	110.477.613	277.912.480
Bedrijventerreinen op perceelsniveau	617.908	1.010.085

Bron: [Informatie Vlaanderen](#) (2019a)

Grafiek 2 – Evolutie ontsluiting geografische informatie van Vlaamse overheidsinstanties (2013-2019)



Bron: [Informatie Vlaanderen](#) (2019b)

<sup>22</sup> Data voor 2018 is exclusief datatransfers via downloadbaar bestand.

## 11.5 Open government data

Data is de onontbeerlijke basis van ieder beleid. De digitalisering zorgt ervoor dat er meer (soorten) data nodig zijn en verzameld worden. Open data (Open government data) verwijst naar alle overheidsdata die ter beschikking wordt gesteld voor derden. De voordelen van open data situeren zich voornamelijk op twee assen: ten eerste het stimuleren van transparantie en aansprakelijkheid ten aanzien van de overheid, met ten tweede het mogelijk maken van innovatie door bedrijven die via open data nieuwe en betere diensten kunnen ontwikkelen. Op deze manier wordt zowel de economische groei bevorderd als de digitalisering van de maatschappij aangedreven.

De Europese Unie heeft met de PSI- en INSPIRE-richtlijnen een belangrijke sprong voorwaarts teweeggebracht in het ter beschikking stellen van open data, maar ook ten aanzien van het gebruik van standaarden. Dit is het meest vergaand in het domein van de geografische data, waarbij een aantal authentieke gegevensbronnen van de Vlaamse overheid (CRAB, GRB, RVV en Bedrijventerreinen op perceelsniveau) als open data worden weergegeven.

Op 23 september 2011 keurde de Vlaamse Regering een conceptnota over open data goed. Die nota bevat een aantal strategische krachtlijnen die nog steeds relevant zijn en waarmee Vlaanderen kan aansluiten bij de koplopers betreffende open data, zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Aanleiding voor deze conceptnota was het eindrapport van de rondetafel 'i-vlaanderen: de vlaamse overheid interactief'.

Op 22 mei 2018 heeft het stuurorgaan van het Vlaams Informatie- en ICT-beleid het Open Data charter, zoals dat uitgewerkt was binnen het programma Smart Flanders, onderschreven. Het open data charter is een duidelijke intentieverklaring van alle Vlaamse departementen en agentschappen, provinciale en lokale besturen om (verdere) stappen te zetten met betrekking tot de realisatie van open data.

De belangrijkste strategiedoelstellingen die de Vlaamse overheid wil bereiken met het openstellen van haar gegevens zijn de grotere transparantie over de overheidswerking, meer openheid van en binnen overheidsprocessen, effectieve/efficiënte dienstverlening door verbeterde samenwerkingen, meer innovatie en het ontstaan van nieuwe en vernieuwde producten en diensten.

Tabel 1 laat de centrale/federale overheidsondersteuning van open overheidsdata zien (OESO, 2015) zien. Op ondersteuning bij hergebruik na, is de overheidsondersteuning bij het openstellen van overheidsdata als open Data ten opzichte van de buurlanden zeer goed.

Grafiek 1 toont de evolutie van het aantal open datasets in de Open Data Portaal van de Vlaamse overheid ([www.opendata.vlaanderen.be](http://www.opendata.vlaanderen.be)) van 2014 tot en met 2018. Voorbeelden van open datasets in de Open Data Portaal zijn: ruimtelijke Uitvoeringsplannen, bedrijfsterreinen, geluidskaarten, huisartsenwachtposten, en organisatieregister. In december 2018 gaf het Open Data Portaal van de Vlaamse overheid toegang tot meer dan 7.000 datasets, een verzevenvoudiging ten aanzien van december 2014.

1.665 van de 7.134 datasets (23%) zijn afkomstig van de Vlaamse overheid, 461 (6%) zijn afkomstig van de Vlaamse provincies, 3.972 datasets (56%) zijn afkomstig van de Vlaamse gemeenten, 88 datasets komen van andere overheidsinstanties of organisaties (1%). 24 entiteiten van de Vlaamse administratie (36% van de Vlaamse entiteiten) maken datasets beschikbaar via het Open Data Portaal. Alle 5 Vlaamse provincies publiceren op het Open Data Portaal, alsook 171 van de Vlaamse gemeenten (56% van de Vlaamse gemeenten).

### Methodologie

De informatie van overheidsondersteuning van open overheidsdata is afgeleid van OESO (2015) en het Vlaamse Open Data Portaal (2018). De data van de OESO komen uit de OESO Survey on Open Government Data in 2014 (OESO (2015), Open Government Data, Government at a Glance 2015, pp. 150-151).

Het aantal open data datasets werd bij Informatie Vlaanderen bekomen en is afkomstig van het Vlaamse Open Data Portaal. De evolutie van het aantal open datasets werd afgeleid uit de beleidsnota's en beleidsbrieven. Van 934 open datasets kon de verantwoordelijke uitgever/eigenaar niet geïdentificeerd worden.

### Verdere informatie

- [Vlaamse Open Data Portaal](#) (Informatie Vlaanderen)
- [Open data bij de Vlaamse Overheid](#) (Informatie Vlaanderen)
- Smart Flanders. (2018). [Een ondersteuningsprogramma van de Vlaamse Overheid voor real-time Open Data bij lokale overheden.](#)

Tabel 1 – Centrale overheidsondersteuning van open overheidsdata (OOD) (2014)

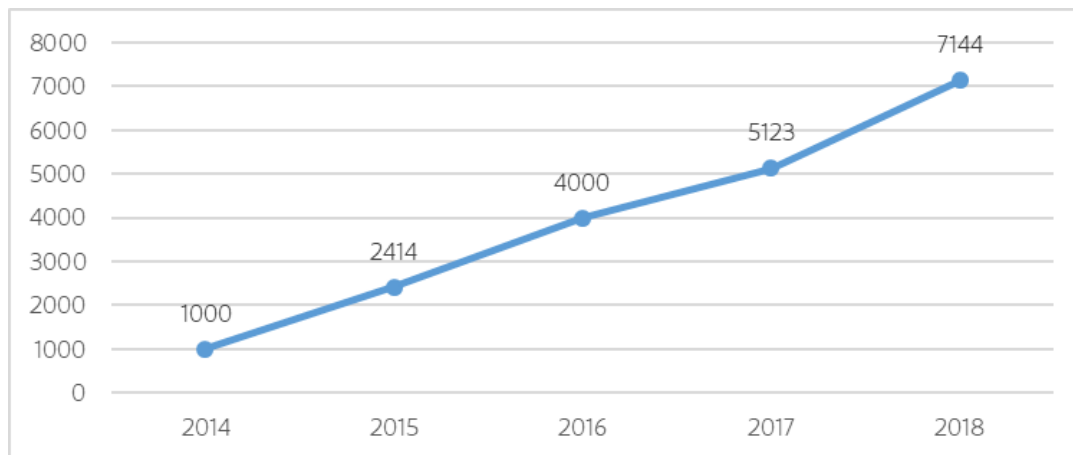
Categorieën		VL	BE	DE	FR	NL	OESO-Totaal
Strategie/ Infrastructuur	Eén centrale/ federale OOD strategie	●	○	●	●	●	25
	Bestaan van een nationaal/ regionaal OOD portaal	●	●	●	●	●	29
Raadplegingen	Regelmatige raadpleging van gebruikersnoden voor opstelling van de data	●	●	●	●	●	24
Ondersteuning bij hergebruik van data	Organisatie van co-creatie type van gebeurtenissen (b.v. het organiseren van hackatons)	◇	◇	◇	▪	◇	-
	Training van ambtenaren ter versterking van de capaciteit voor data analyse en hergebruik	◇	◇	□	◇	□	-
Datatoegankelijkheid van het nationaal/regionaal portaal	Data openstelling in CSV-formaat (machine-leesbaar)	▪	▪	▪	▪	▪	-
	Systematische levering van metadata	●	●	○	●	●	20
	Optie voor gebruikersfeedback	●	●	●	●	○	21
	Nieuwsmelding wanneer nieuwe datasets geplaatst worden	●	○	○	●	○	10

Legende:

●	Ja	VL	Vlaanderen
○	Nee	BE	België
▪	Vaak	DE	Duitsland
◇	Soms	FR	Frankrijk
□	Nooit	NL	Nederland

Bron: [OESO](#) (2015) en [Vlaamse Open Data portaal](#) (2018)

Grafiek 1 – Evolutie van het aantal Open Datasets op het Vlaamse Open Data Portaal (2014-2018)



Bron: Informatie Vlaanderen (2019)

# 12 KERNRESULTATEN

12.1 Inleiding: Kernresultaten publieke sector ..... 174

12.2 Vertrouwen in de publieke sector ..... 175

12.3 Functioneren van de overheid ..... 177

12.4 Kwaliteit publieke diensten ..... 179

12.5 Kwaliteit van de lokale diensten..... 181

12.6 Vertrouwen in de lokale overheid..... 184



## 12.1 Inleiding: kernresultaten publieke sector

Waar middelen zoals personeel en budget en processen binnen de overheid nog enigszins in kaart te brengen zijn, is dit een stuk moeilijker voor de resultaten van de overheid. Laat staan dat deze resultaten eenvoudig te koppelen zijn aan de gebruikte middelen. Toch worden er al een aantal decennia pogingen ondernomen om goede indicatoren te ontwikkelen om de productiviteit, efficiëntie en resultaten van de publieke sector inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld in het onderwijs of de gezondheidszorg. De veelzijdigheid van het overheidsapparaat maakt het echter moeilijk om een goede indicator te construeren die recht doet aan het brede takenpallet van de publieke sector en de verschillende manieren waarop publieke diensten worden geproduceerd.

Om die reden maken we in dit hoofdstuk vooral gebruik van perceptie-indicatoren: hoe beoordelen burgers (en bedrijfsleiders) de resultaten van de publieke sector? Hierbij kijken we naar de mate van hun vertrouwen in de overheidsadministratie, hun kwaliteitsoordeel, en hun inschatting van de efficiëntie van het overheidsapparaat. Daarnaast wordt één specifiek proces uitgelicht aan de hand van de *Doing Business Indicators* van de Wereldbank.

Doordat indicatoren die een specifiek beeld geven voor Vlaanderen en tegelijk internationale vergelijking toelaten niet altijd bestaan, zijn we aangewezen op nationale indicatoren. Waar mogelijk hebben we getracht de indicatoren te disaggregeren op NUTS 2 niveau. We gebruiken de meest recente data op het moment van samenstellen.

De resultaten tonen dat onderdelen van de publieke sector goed scoren, en met name de gezondheidszorg en het onderwijs worden hoog gewaardeerd. Openbaar vervoer doet het slecht. Een regionale vergelijking van percepties van de kwaliteit van de publieke sector op basis van de *European Quality of Government Index* toont dat Vlaanderen maar net binnen het bovenste kwartiel van alle Europese regio's valt en dat de regio's in alle buurlanden met uitzondering van Frankrijk meestal beter scoren.

Cijfers van de Wereldbank en het World Economic Forum over de prestaties van de publieke sector in België tonen het land rond het Europese gemiddelde. De *Doing Business* indicatoren van de Wereldbank, die aangeven hoe makkelijk het, gezien de administratieve procedures,

is om een bedrijf te starten, tonen dat het land het relatief gezien slechter is gaan doen. De *Public Institutions* score van het World Economic Forum toont België rond het Europese gemiddelde.

Iets positiever zijn de cijfers over vertrouwen in de publieke sector die een positieve trend lijken te vertonen. België staat bij meest recente meting op de achtste plaats in de EU

### Verdere informatie

- Goderis, B. (Ed.). (2015). *Public sector achievement in 36 countries*. The Hague: The Netherlands Institute for Social Research.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Dooren, W. (2018). *Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU*. Brussel: European Commission.

## 12.2 Vertrouwen in de publieke sector

Vertrouwen in de publieke sector reflecteert het geloof dat deze publieke sector in het belang van burgers zal werken zelfs wanneer deze niet constant wordt gemonitord. Verlies van vertrouwen impliceert een toename aan mechanismen (indicatoren, contracten) die het moeilijker en duurder maken om te functioneren als publieke sector. Hoeveel vertrouwen burgers hebben in de publieke sector wordt gewoonlijk gemeten door hen direct te vragen. Een nadeel hiervan is dat het niet geheel duidelijk is wat nu precies wordt gemeten. Een voordeel is dat het een snelle manier is om vast te stellen of er iets aan de hand is. Laag vertrouwen of een verandering in het vertrouwen heeft een signaalfunctie.

Vertrouwen kan ook worden gemeten door naar gedrag te kijken: gaan burgers publieke diensten vermijden (bijvoorbeeld geen aangifte doen), hun eigen alternatieven zoeken (bijvoorbeeld het inhuren van een private beveiligingsfirma), of zich publiek uitspreken (bijvoorbeeld tijdens een demonstratie)? Deze laatste indicatoren, hoewel krachtig, staan nog in hun kinderschoenen. We werken daarom met attitudemetingen.

De Eurobarometer van de Europese Commissie (Grafiek 1) meet sinds enige tijd het vertrouwen in de overheidsinstellingen (public administration). De cijfers tonen twee zaken voor België. Ten eerste zien we dat de overheidsinstellingen meer vertrouwd worden dan het gerecht, politieke partijen of de regering, maar minder dan het leger of de politie. Ten tweede zien we een sterke stijging in het vertrouwen. Daar waar bij de eerste meting in het voorjaar van 2016 51% van de ondervraagden stelt vertrouwen te hebben, was dit in de meest recente meting al gestegen tot 62%. België komt daarmee op de 8<sup>e</sup> plaats te staan binnen de EU. Het moet daarbij alle Scandinavische landen, Duitsland, Nederland, Luxemburg en Oostenrijk laten voorgaan. De Griekse en Italiaanse administratie wordt het minst vertrouwd door hun burgers.

De data laten ons ook toe te kijken naar verschillen binnen België (Grafiek 2). Het gaat hierbij niet om een specifieke meting van vertrouwen in de regionale administratie, maar om een regionale uitsplitsing van de algemene meting. Hierbij zien we dat inwoners van Vlaanderen minder vertrouwen hebben in de overheidsinstellingen.

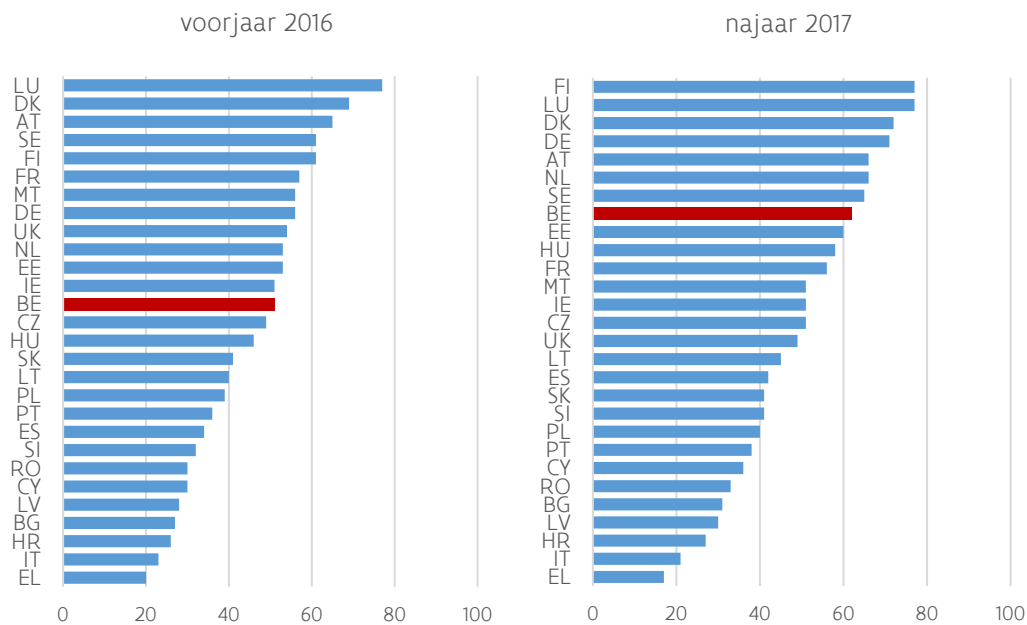
### Methodologie

De data over het vertrouwen in de publieke sector is afkomstig van de Eurobarometer. Sinds 1973 voert de Eurobarometer met grote regelmaat opinieonderzoek over de opvattingen en attitudes van burgers van de EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten uit. Vier standaard Eurobarometers (88\_3, 87\_3, 86\_2 en 85\_2), met data van in totaal 4056 Belgen, zijn gebruikt om ontwikkelingen over de tijd heen inzichtelijk te maken. In de vier barometers werd respondenten gevraagd aan te geven of zij geneigd waren de overheid in België (gebruikte vertaling: public administration) te vertrouwen. De data zijn weergegeven in percentages van absolute frequenties (er is gebruik gemaakt van dichotome antwoordcategorieën).

### Verdere informatie

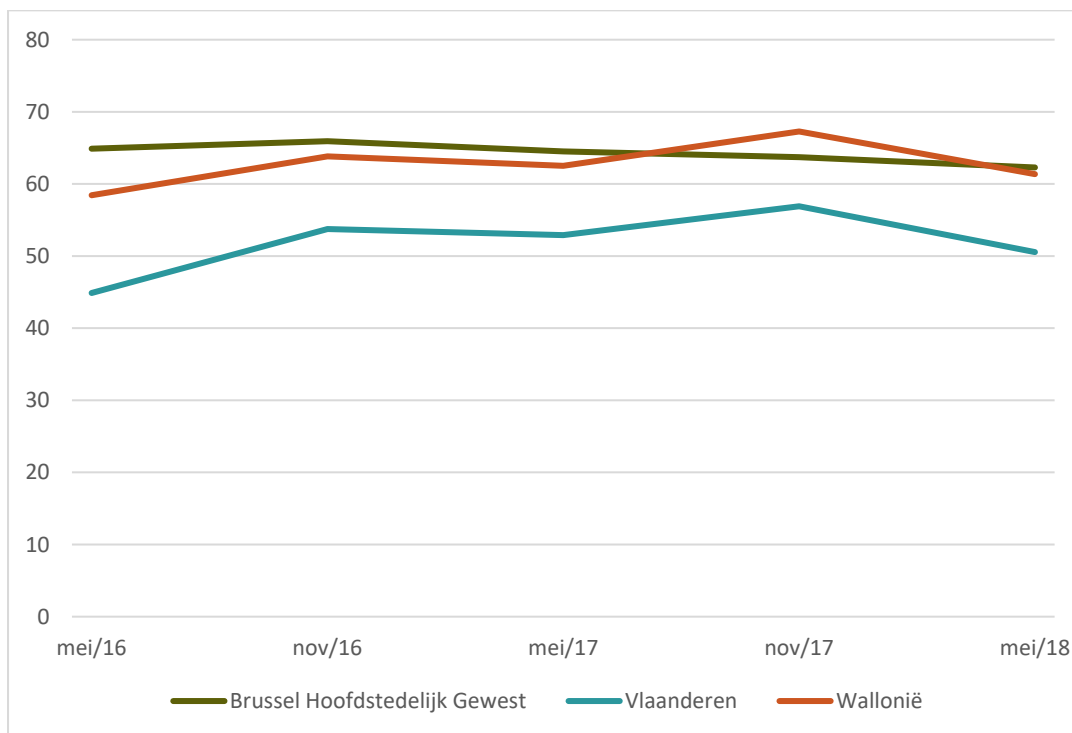
- European Commission. (2018). *Public Opinion in the European Union*.
- Van de Walle, S. (2017). Trust in public administration and public services. In European Commission, Directorate-General for Research and Innovation (Ed.), *Trust at risk? Implications for EU policies and institutions*. Brussels: European Commission (pp. 118-128). <https://doi.org/10.2777/364327>

Grafiek 1 – Vertrouwen in overheidsadministratie, % dat stelt vertrouwen te hebben, excl. "weet niet" (Eurobarometer)



Bron: Eurobarometer 88.3 en 85.2

Grafiek 2 – Evolutie vertrouwen in publieke sector in de drie gewesten



Bron: Eurobarometer



## 12.3 Functioneren van de overheid

De maatstaf 'efficiëntie' geeft weer hoeveel inputs er nodig zijn om één unit output te produceren. Hoe efficiënter, hoe minder input er nodig is om een publieke dienst te verzorgen. Outputs kunnen echter heel divers zijn, en zeker in het geval van diensten is output niet altijd gestandaardiseerd. Dit is nog meer het geval wanneer internationaal wordt vergeleken. Voor het produceren van diensten is meestal een verscheidenheid aan inputs nodig. Dit maakt het meten en vergelijken van efficiëntie van publieke diensten heel moeilijk. Gedegen internationale vergelijkingen zijn er niet, hoewel pogingen worden ondernomen om voor specifieke diensten zoals spoorwegen, belastinginning, watervoorziening of gezondheidszorg dergelijke indicatoren te ontwikkelen.

In dit onderdeel presenteren we twee indicatoren die vaak worden gebruikt in het publieke debat en die een algemene indruk over het functioneren van overheidsdiensten weergeven. De eerste indicator komt van het *World Economic Forum* (WEF) en is een Public Institutions score (Grafiek 1). Deze meet de waardering van bedrijfsleiders voor de publieke institutionele omgeving van het land. Ze maakt deel uit van de Global Competitiveness Index. Deze indicator toont België net boven het Europese gemiddelde, net voor Frankrijk, en net na Oostenrijk. De lijst wordt aangevoerd door Finland, Zwitserland en Luxemburg. Bulgarije en Kroatië zijn de hekkensluiters.

Een tweede grafiek (Grafiek 2) toont de *Doing Business Indicators* van de Wereldbank. Om het macrobeeld van de WEF indicator te compenseren richt de Wereldbank zich op het microniveau. De bekende *Doing Business Indicators* brengt voor een concreet proces (het oprichten van een bedrijf) in kaart hoeveel stappen nodig zijn, en hoeveel tijd en geld dit kost. Deze indicatoren tonen dat de positie van België aan het wegzakken is. Weliswaar zijn er in de recente jaren geen noemenswaardige veranderingen in de absolute score voor België, maar de relatieve positie van het land neemt af. Dit heeft vooral te maken met een verbetering van processen in andere landen. Daar waar België tot 2009 nog in de wereldwijde top 20 stond, staat het in 2018 pas op plaats 52. Hierbij dient opgemerkt te worden dat niet alle subindicatoren rechtstreeks betrekking hebben op het functioneren van de overheid. Zo meten een aantal indicatoren hoe eenvoudig het is krediet te verkrijgen voor het oprichten van een bedrijf, of hoe eenvoudig het is een elektriciteitsaansluiting aan te vragen.

### Methodologie en definities

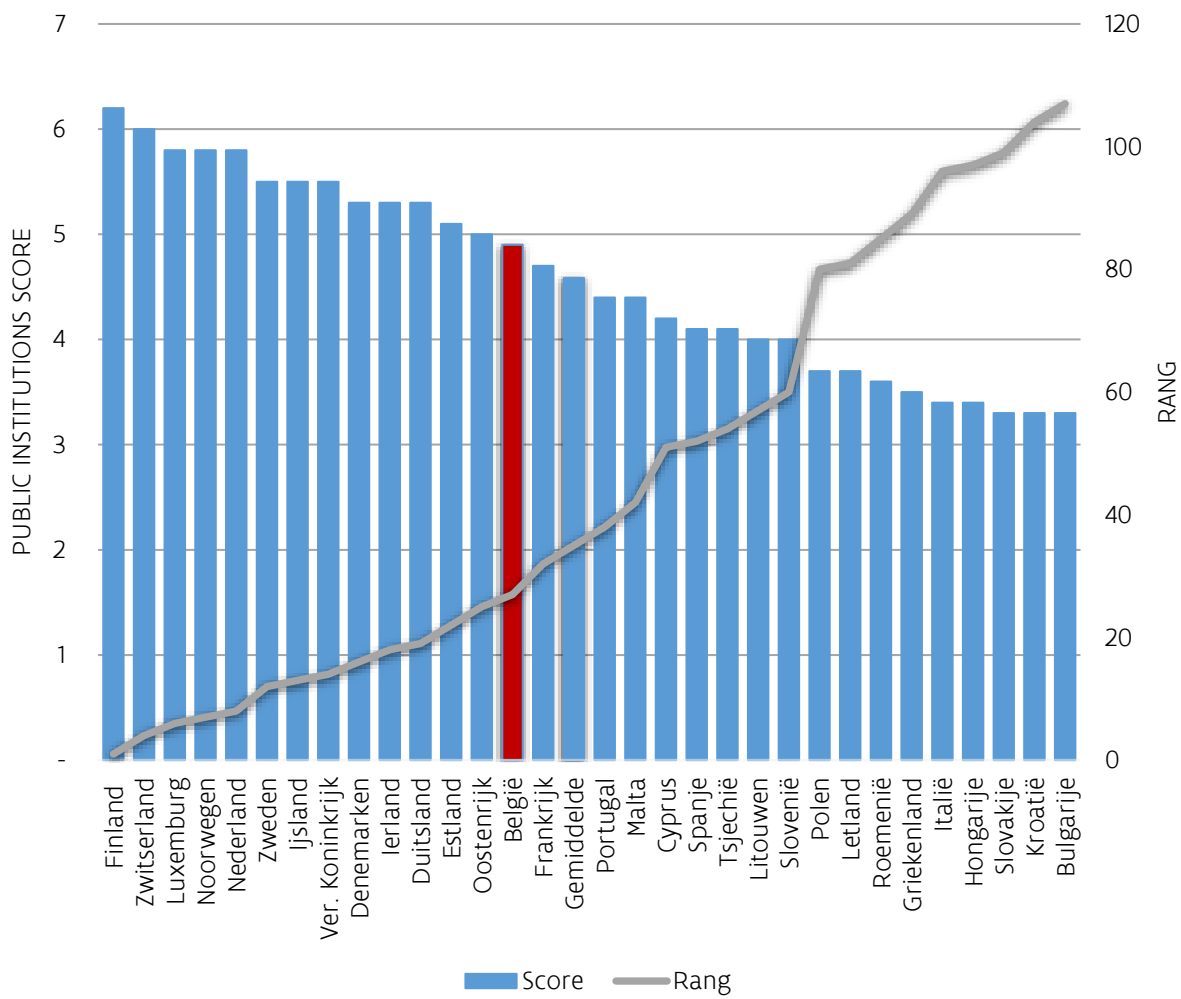
De *ease of doing business index* van de Wereldbank bestaat uit tien subindicatoren: het oprichten van een bedrijf, bouwvergunningen, aansluiten op het elektriciteitsnet, het registreren van eigendom, het verkrijgen van krediet, bescherming van minderheidsaandeelhouders, grensoverschrijdende handel, betalen van belastingen, het afdwingen van contracten, het afhandelen van faillissementen. Data worden verzameld door de Wereldbank via een survey bij juristen, accountants, rechters, architecten, zakenmensen ingenieurs en ambtenaren. Van 2012 tot 2018 bestond de index uit dezelfde lijst van tien indicatoren. In de periode die eraan vooraf gaat worden soms verschillende afwijkende indicatoren gebruikt. Operationalisering van de indicatoren varieert licht van jaar tot jaar wat de vergelijkbaarheid kan beïnvloeden. Meer informatie op <http://www.doingbusiness.org/methodology>.

De *Public Institutions score* van het *World Economic Forum* meet de publieke institutionele omgeving van een land en gaat van 1 tot 7 waarbij 7 de beste score is, en bestaat uit vijf indicatoren: property rights, ethics and corruption, undue influence, public sector performance, en security. Data komen van de World Economic Forum Executive Opinion Survey die wordt afgenomen bij zakenmensen over de hele wereld.

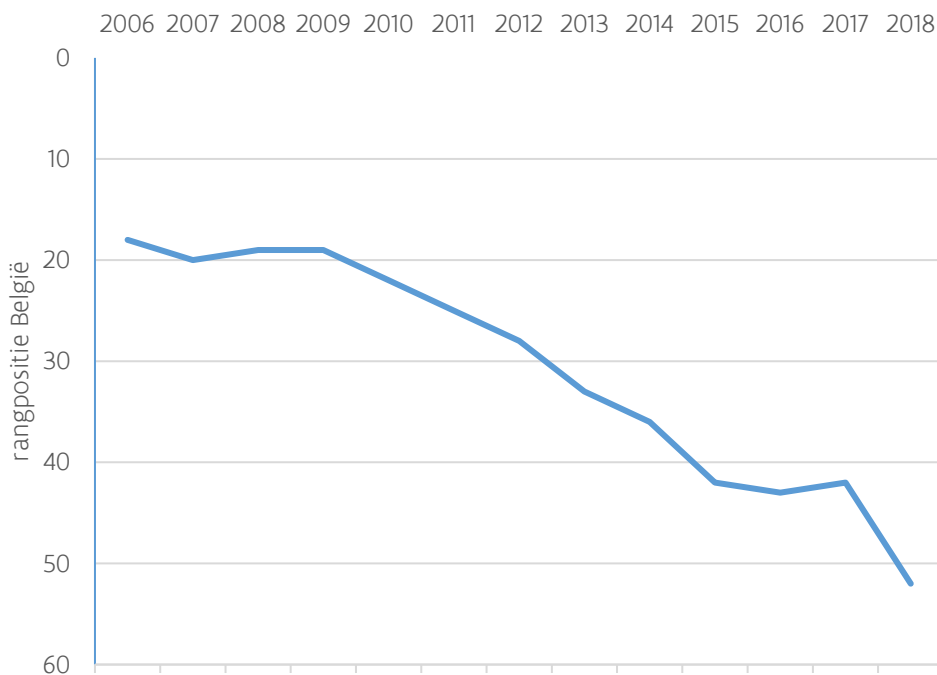
### Verdere informatie

- Van de Walle, S. (2006). The state of the world's bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(4), 439-450.
- World Economic Forum. (2017). [The Global Competitiveness Report 2017-2018](#).
- World Bank. (2018). *Doing Business 2018: Reforming to create jobs*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Van Dooren, W. (2018). [Measuring Public Administration: A feasibility study of better comparative indicators in the EU](#). Brussels: European Commission.

Grafiek 1 – WEF Government Efficiency Indicator



Grafiek 2 – Doing Business Indicator – positie van België



## 12.4 Kwaliteit publieke diensten

De kwaliteit van publieke diensten kan worden beoordeeld door het vergelijken van wat wordt geleverd met een maatstaf. Deze maatstaf kan bestaan uit meetbare indicatoren (bijvoorbeeld: percentage cliënten dat binnen x-aantal dagen wordt geholpen, aantal foutief toegekende uitkeringen), maar kan ook de vorm aannemen van verwachtingen van gebruikers. De logica bij deze laatste benadering is dat de overheid niet perfect weet welke aspecten van de dienstverlening burgers belangrijk vinden. Idealiter worden verwachtingen van burgers gemeten en vervolgens vergeleken met hun concrete ervaringen of de perceptie hiervan. In de praktijk echter wordt meestal naar de perceptie van burgers gekeken (eventueel gecorrigeerd voor de mate waarin een burger daadwerkelijk gebruik maakt van de dienst), in de veronderstelling dat de burgers in het uitgesproken oordeel de eigen verwachting al heeft gediscoteerd.

Naast typische procesindicatoren als snelheid, tijdelijkheid, of foutenmarges heeft kwaliteit van publieke diensten ook betrekking op onpartijdigheid en afwezigheid van willekeur en corruptie. Gelijke behandeling van burgers en goede toegang tot publieke diensten (digitaal en fysiek) zijn belangrijke factoren om de kwaliteit van publieke diensten op macroniveau vast te stellen.

De European Quality of Life surveys vragen burgers de kwaliteit van een aantal publieke diensten te beoordelen. De cijfers (Tabel 1) hebben betrekking op België; een regionale disaggregatie naar regio's is gezien de aantallen niet op een betrouwbare manier mogelijk. Gezondheidszorg en onderwijs worden hoog gewaardeerd in België in vergelijking tot de andere EU-landen met een score van gemiddeld 7,6 en 7,3 op 10 (telkens top 5). Dit bevestigt wat ook in het verleden consequent uit onderzoek naar voren kwam. Voorzieningen voor langdurige zorg krijgen weliswaar net geen zeven, maar België staat met dit cijfer wel op een gedeelde 4<sup>e</sup> plaats binnen Europa. Sociale huisvesting wordt slechter gewaardeerd. Burgers geven een matige score van 6,2 op 10, maar toch staat België hierbij nog steeds op een 8<sup>e</sup> plaats binnen Europa. Dit komt omdat sociale huisvesting overal slecht beoordeeld wordt.

Kinderopvang scoort 6,8 wat een Europese middenmoot is. Openbaar vervoer krijgt maar een 6,5/10, en België staat hiermee op een zwakke 18<sup>e</sup> plaats binnen Europa.

Voor regionale vergelijkingen kunnen we verwijzen naar de European Quality of Government Index (Grafiek 1). De statistieken tonen dat het Vlaams Gewest redelijk scoort. Deze index geeft de mate weer waarin burgers geloven dat publieke diensten onpartijdig en van goede kwaliteit zijn, en vrij van corruptie. Op een totaal van 203 Europese regio's neemt het Vlaams Gewest de 50<sup>e</sup> plaats in. Dit is beter dan Wallonië (94) en het Brussels Gewest (110). Het Vlaams Gewest doet het wel slechter dan alle Nederlandse provincies, de West-Duitse regio's (op één na), en het merendeel van de Britse, Finse, Deense en Zweedse regio's. Onderaan de lijst vinden we vooral Italiaanse en Griekse regio's.

### Methodologie en definitie

Data over de (gepercipieerde) kwaliteit van publieke diensten is afkomstig van Eurofound, de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions en meer bepaald de European Quality of Life Survey (2016). 37000 respondenten in deze survey in alle EU-landen en 5 kandidaat-leden werd gevraagd: "In het algemeen, hoe waardeert u de kwaliteit van elk van de volgende openbare voorzieningen in België?"

De *European Quality of Government Index* (EQI) werd ontwikkeld door het Zweedse Quality of Government Institute en geeft informatie weer over de mate waarin burgers geloven dat publieke diensten onpartijdig en van goede kwaliteit zijn, en vrij van corruptie. Deze index geeft gegevens weer op regionaal niveau (NUTS2 of 3, en in kleine landen NUTS1). Data zijn afkomstig uit een survey van 2017 in 28 EU-landen (N=78000, 202 regio's).

### Verdere informatie

- Eurofound. (2018). [Access to and quality of key public services in the EU](#). Dublin: Eurofound.
- Charron, N., & Lapuente, V. (2018). [Quality of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns](#) (QOG Working Paper Series 2018(1)). Gothenburg: Quality of Government Institute.

Tabel 1 – Hoe waardeert u de kwaliteit van elk van de volgende openbare voorzieningen (EQLS, 2016)

	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU
voorzieningen langdurige zorg	7,5	6,9	4,4	5,3	6,1	6,9	6,4	5,8	4,4	6,4	6,7	6,9	5,8	6,3
sociale huisvesting	7,1	6,2	3,9	4,4	5,3	6	6,9	5,9	4	5,7	6,9	6,4	5	5,2
kinderopvang	7,7	6,8	6,2	6,4	7	7,3	7,5	7,2	5,5	6,6	7,9	6,5	6,2	7,1
openbaar vervoer	7,6	6,5	6	5,7	6,7	7,2	6,8	7,1	6	6,9	6,9	6,8	5,9	6,8
onderwijs	7,4	7,3	5,8	5,9	6,8	7	7,7	7	5,7	6,6	8,3	6,7	6,1	6,3
gezondheidszorg	8	7,6	5,7	5,1	6,8	7,3	7,4	6,1	4,6	7,2	7,6	7,4	6	5,7

	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
voorzieningen langdurige zorg	5,9	5,5	6	7,7	5,6	7,7	6,4	5,7	5	5,5	6,1	6,6	5,4	5,7
sociale huisvesting	5	4,9	4,9	6,9	5,2	7	6,3	4,6	5,3	5	6	5,4	5,2	5,4
kinderopvang	6,1	6	6,9	7,7	6,4	8	7,3	6,7	6,2	5,9	7,7	7,2	6,4	6,3
openbaar vervoer	5,8	5,6	7	7,8	7,1	6	7,2	6,3	5,8	6,5	7	6,4	6,3	6,7
onderwijs	7,3	6,2	6,5	7,1	5,9	7,8	7,3	6,7	6,5	6,2	7	6,6	6	6,9
gezondheidszorg	5,9	5,8	6,3	7,9	4,8	7,8	7,3	5,4	6,3	5,9	7,3	6	5,6	6,9

Noot: Gemiddelde score, 1 = erg slechte kwaliteit; 10 = erg goede kwaliteit

Grafiek 1 – European Quality of Government Index voor Europese regio's, exclusief CEE (2017)<sup>23</sup>



<sup>23</sup> Voor een aantal Finse regio's werd data uit 2013 gebruikt. Franse overzeese gebieden en Åland zijn niet opgenomen in de figuur.

## 12.5 Kwaliteit van de lokale diensten

Zoals eerder in dit rapport gesteld (zie 'kwaliteit publieke diensten') dient de kwaliteit van publieke dienstverlening te worden afgetoetst tegenover een zekere maatstaf. In de praktijk wordt meestal gekeken naar de perceptie van de burger ten aanzien van de lokale dienstverlening en publieke voorzieningen.

Ruim 7 op de 10 Vlamingen is tevreden met de aangeboden dienstverleningen op lokaal niveau (Grafiek 1). Dat IT en digitalisering één van de grootste uitdagingen is van de Vlaamse lokale besturen wordt in de tevredenheidscijfers nogmaals onderstreept. De burgertevredenheid over digitale dienstverlening ligt met 65% immers betrekkelijk lager dan de algemene tevredenheid. De Vlaamse burger is met 77% wel zeer tevreden over de loketvoorzieningen in zijn of haar gemeente.

De tevredenheid ten aanzien van loketvoorzieningen ligt in centrumsteden (71%) beduidend lager dan het Vlaams gemiddelde (Tabel 1). Ten opzichte van 2011, wanneer de gemiddelde tevredenheid in centrumsteden nog 76% bedroeg, stellen we in 11 van de 13 steden een daling van de tevredenheid vast.

De relatief goede tevredenheid ten aanzien van de lokale dienstverlening in Vlaanderen zet zich door binnen de verschillende sectoren. Voornamelijk over de voorzieningen inzake gezondheid (87%), onderwijs (87%) en huisvuil (83%) is de Vlaamse burger tevreden. De tevredenheidsscores voor voorzieningen inzake winkels (63%), jongeren (57%) en uitgaan (51%) zijn het laagst. Een opmerkelijke vaststelling is het grote verschil in burgertevredenheid tussen de 13 centrumsteden en de andere gemeenten op vlak van bepaalde voorzieningen. Voornamelijk ten aanzien van restaurants, cultuur, winkels en uitgaan zijn bewoners van centrumsteden meer tevreden.

De tevredenheidsscores voor sport- en cultuurvoorzieningen zijn met gemiddelden van respectievelijk 76% en 72% betrekkelijk hoog (Grafiek 2). Voor sport stellen we mindere scores vast in de Brusselse rand en in enkele kleine plattelandsgemeenten, terwijl de scores het hoogst zijn in de centrumsteden en de omliggende gemeenten. De scores voor cultuur liggen betrekkelijk hoger in de centrumsteden (gemiddelde tevredenheid van 83%) dan in de stadsrand en op het platteland.

Naast deze kwaliteitsindicatoren die de tevredenheid ten aanzien van dienstverlening en voorzieningen weergeven,

heeft de kwaliteit van de dienstverlening ook betrekking op het dichten van de kloof tussen burger en bestuur. Dit is geen nieuwe uitdaging, maar blijft bijzonder actueel. Lokale besturen trachten burgers, met wisselend succes, almaar vaker te betrekken bij beleidsvoering. Burgers worden niet langer louter als kiezers gezien: ze zijn mondiger geworden, durven veeleer kritische bedenkingen plaatsen bij autoriteiten en stellen almaar hogere eisen rond dienstverlening (Van de Walle, 2017). In sommige gevallen gaan burgers zelf initiatief nemen. Dit gebeurt bij uitstek op lokaal niveau. Van moderne lokale besturen wordt dan ook almaar meer verwacht dat ze burgers bij het beleid betrekken, en participatie faciliteren. Dit proces begint bij een adequate spreiding van informatie over en door de stad. 78% van de Vlaamse burgers is tevreden met de communicatie rond activiteiten van zijn of haar gemeente. De communicatie rond nieuwe ingrepen (66% tevredenheid) en beslissingen van het bestuur (48%) is minder goed (Grafiek 3).

De tevredenheid rond communicatie in de centrumsteden ligt voor activiteiten, nieuwe ingrepen en vooral beslissingen beduidend lager dan het Vlaams gemiddelde (Tabel 2). Desalniettemin stellen we in de steden een stijgende trend vast: waar de gemiddelde tevredenheid ten aanzien van spreiding van informatie over en door de stad in 2008 nog 56% bedroeg, is dat anno 2017 gemiddeld 60%.

Het is opmerkelijk dat de burger zich opvallend weinig betrokken voelt bij het lokaal bestuur. Amper de helft van de Vlamingen (47%) is tevreden over de mate waarin de gemeente inspanningen doet om bewoners bij veranderend beleid te betrekken (Grafiek 4). Ook de wijze waarop lokale besturen omspringen met vragen is met 46% tevredenheid laag. Beide tevredenheidsscores liggen lager in de centrumsteden dan het Vlaams gemiddelde.

Bovenstaande kwaliteitsindicatoren hebben voornamelijk betrekking op de effectiviteit van het lokaal bestuur. Uitspraken over de efficiëntie waarmee het lokaal bestuur haar taken en opdrachten uitvoert, zoals weergegeven voor de centrale overheden in het hoofdstuk 'Functioneren van de overheid' (supra 12.3), zijn voor het lokale bestuursniveau niet voorhanden.

**Methodologie**

Bovenstaande data zijn afkomstig uit de gemeente- en stadsmonitor. Dit zijn omgevingsscanners die de brede omgeving van elke Vlaamse gemeente en centrumstad in beeld brengen. Beide monitoren bevatten meer dan 200 indicatoren, waaronder meer dan 80 survey-indicatoren, die afkomstig zijn uit een grootschalige bevraging bij een representatief staal van de inwoners in elke Vlaamse gemeente of stad. Het belang van het blijvend meten en systematisch opvolgen van deze data om longitudinale analyses in de toekomst mogelijk te maken, is belangrijk.

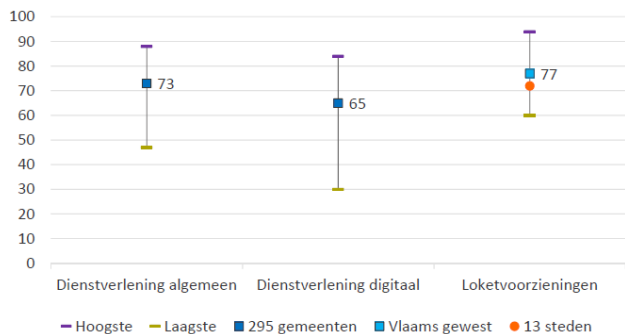
**Verdere informatie**

- [Gemeente- en stadsmonitor](#) (Agentschap Binnenlands Bestuur)
- Van de Walle, S., De Rynck, F., & Wauters, B. (2017). *Bestuur en Burger Handboek Bestuurskunde: Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vanden Broele Uitgeverij.

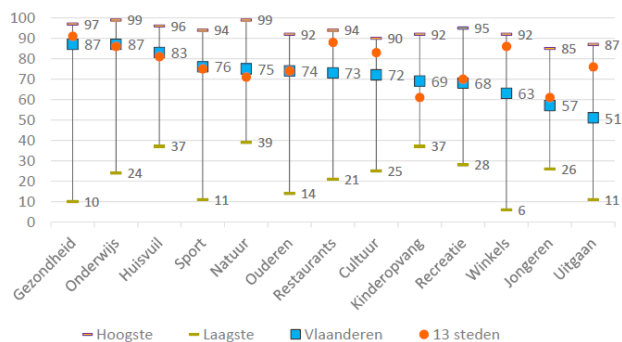


12. KERNRESULTATEN

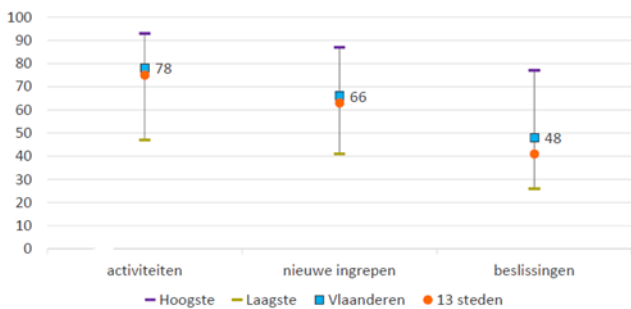
Grafiek 1 – Tevredenheid ten aanzien van de lokale dienstverlening, 2017, in % (Gemeentemonitor)



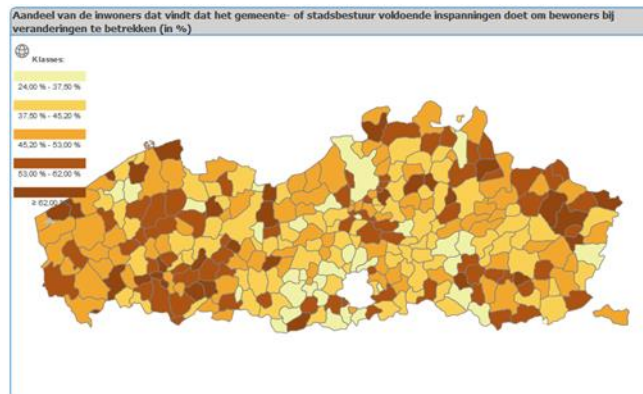
Grafiek 2 – Tevredenheid ten aanzien van de lokale voorzieningen, 2017, in % (Gemeentemonitor)



Grafiek 3 – Tevredenheid ten aanzien van de communicatie van het lokaal bestuur, 2017, in % (Gemeentemonitor)



Grafiek 4 – Aandeel van de inwoners dat vindt dat het gemeente- of stadsbestuur voldoende inspanningen doet om bewoners bij veranderingen te betrekken. 2017, in % (Gemeentemonitor)



Tabel 1 – Tevredenheid over loketvoorzieningen, 2011-2017, in % (Stadsmonitor)

	2011	2014	2017
Antwerpen	70	55	67
Gent	76	80	74
Aalst	66	70	79
Brugge	80	80	70
Genk	87	86	84
Hasselt	83	74	72
Kortrijk	77	75	67
Leuven	85	80	75
Mechelen	80	80	80
Oostende	85	84	72
Roeselare	78	77	81
Sint-Niklaas	81	76	75
Turnhout	78	76	75
Totaal 13 steden	76	71	72
Vlaanderen*	/	/	77

Tabel 2 – Tevredenheid spreiding van informatie over en door de stad, 2008-2017, in % (Stadsmonitor)

	2008	2011	2014	2017
Antwerpen	44	47	46	45
Gent	53	55	57	60
Aalst	50	57	59	60
Brugge	64	69	69	68
Genk	68	66	67	66
Hasselt	69	70	65	64
Kortrijk	63	64	63	71
Leuven	59	67	61	61
Mechelen	58	60	62	63
Oostende	65	70	62	63
Roeselare	56	65	56	58
Sint-Niklaas	62	66	58	65
Turnhout	62	58	52	49
Totaal 13 steden	56	59	58	60

## 12.6 Vertrouwen in de lokale overheid

De (academische) belangstelling voor vertrouwen in de overheid is de laatste jaren sterk toegenomen: het besef dat een politiek en ambtelijk systeem op het vertrouwen van burgers dient te steunen om legitimiteit te verzekeren is sterk gegroeid. Dat is op lokaal niveau niet anders.

Het vertrouwen in het lokale bestuursniveau is - met een gemiddelde van 35% - opmerkelijk beter dan het vertrouwen in de federale (16%) en Vlaamse (22%) overheid. Voornamelijk in plattelandsgemeenten geniet het lokaal bestuur het meeste vertrouwen ten opzichte van centrale overheden. In Europees perspectief (grafiek 1) scoort België met 62% vertrouwen in de lokale overheden eerder matig. Hoewel deze score ruim boven het Europees gemiddelde (54%) ligt, scoren onze directe buurlanden veel hoger: in Nederland genieten lokale overheden 70% vertrouwen, in Duitsland 79% en in Luxemburg 82%.

Grafiek 2 geeft de evolutie van het vertrouwen in lokale overheden in België. Dat is sinds 2008 relatief constant gebleven, met een dieptepunt in 2014: op dat moment genoten de lokale overheden in België slechts een vertrouwen van 50%.

Een evolutie in het vertrouwen in de Vlaamse gemeentebesturen is nog niet beschikbaar, maar dat is wel het geval voor de 13 centrumsteden (Grafiek 3). Het vertrouwen is sinds 2008 relatief constant gebleven, maar was over de hele periode relatief laag (32% tot 35%). Wel stellen we hier een grote verscheidenheid vast tussen de steden onderling: anno 2017 bedraagt het vertrouwen in het Mechelse stadsbestuur 52%, terwijl dat in Turnhout 21% is.

Het vertrouwen in de stadsbesturen is over deze hele periode wel hoger gebleven dan het vertrouwen van centrumstadbewoners in de Vlaamse en de federale overheden (Grafiek 4).

Het vertrouwen in de lokale besturen vertaalt zich in een relatieve tevredenheid van de eigen woning (88%), de buurt (79%) en de stad of gemeente (76%) (Grafiek 5). Opvallend is dat de buurt hier hoger scoort dan de gemeente. Daarnaast stellen we bij deze tevredenheidsindicatoren een sterke verscheidenheid vast tussen de gemeenten onderling. Vooral wat betreft de tevredenheid van de gemeente zijn de scores erg uiteenlopend (van 44% tot 90% tevredenheid). Wel zien we een positieve relatie tussen de tevredenheid ten aanzien van de buurt en de tevredenheid ten aanzien van de

gemeente: waar de bevolking tevreden is over de buurt, is ze dat over het algemeen ook over de gemeente of stad.

### Methodologie en definitie

Bovenstaande data zijn afkomstig uit de *gemeente- en stadsmonitor*. Dit zijn omgevingscanners die de brede omgeving van elke Vlaamse gemeente en centrumstad in beeld brengen. Beide monitoren bevatten meer dan 200 indicatoren, waaronder meer dan 80 survey-indicatoren, die afkomstig zijn uit een grootschalige bevraging bij een representatief staal van de inwoners in elke Vlaamse gemeente of stad. Het belang van het blijvend meten en systematisch opvolgen van deze data om longitudinale analyses in de toekomst mogelijk te maken is belangrijk.

De data die betrekking hebben op de Europese vergelijking zijn afkomstig uit de Eurobarometer.

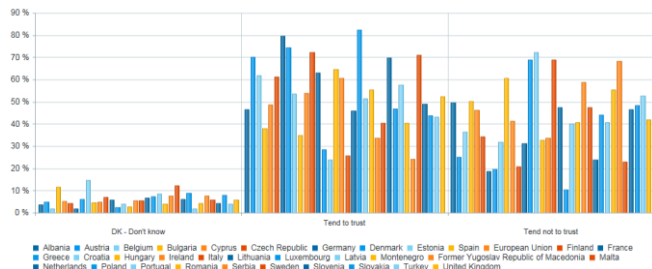
### Verdere informatie

- [Gemeente- en stadsmonitor](#) (Agentschap Binnenlands Bestuur)
- European Commission. (2018). [Public Opinion](#).

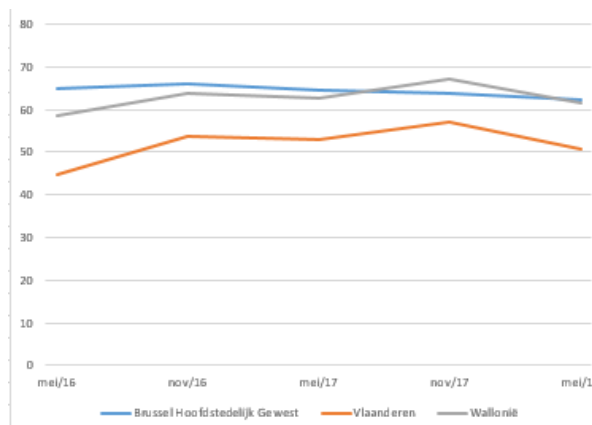


12. KERNRESULTATEN

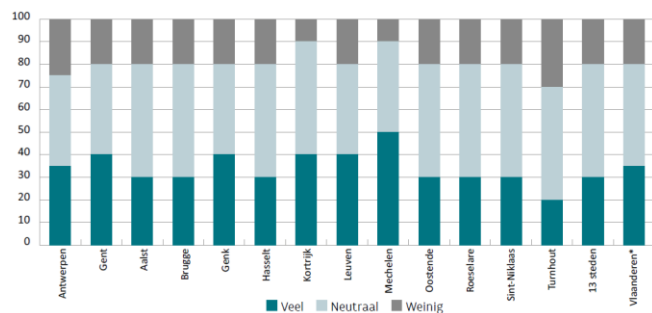
Grafiek 1 – Vertrouwen in lokale overheden: Europees vergelijkend perspectief. 2017, in % (Eurobarometer) ('How much trust do you have in certain institutions: tell me if you tend to trust or not to trust regional<sup>24</sup> or local authorities?')



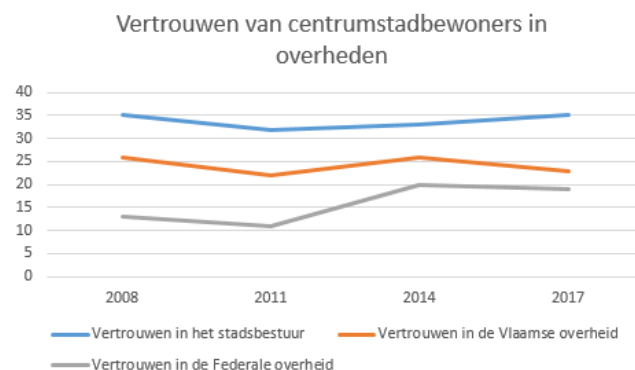
Grafiek 2 – Vertrouwen in lokale overheden: evolutie in België. Evolutie 2008-2017, in % (Eurobarometer) ('How much trust do you have in certain institutions: tell me if you tend to trust or not to trust regional or local authorities?')



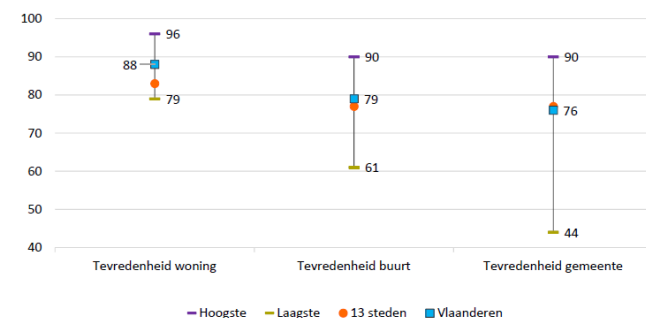
Grafiek 3 – Vertrouwen in het stadsbestuur. 2017, in % (Stadsmonitor)



Grafiek 4 – Vertrouwen van centrumstadbewoners in het stadsbestuur, de Vlaamse overheid en de Federale overheid. Evolutie 2008-2017, in % (Stadsmonitor)



Grafiek 5 – Tevredenheid ten aanzien van de woning, buurt en gemeente. 2017, in % (Gemeentemonitor)



<sup>24</sup> De vraag die werd voorgelegd aan de respondenten was: "How much trust do you have in certain institutions: tell me if you tend to trust regional or local authorities?". Er werd geen verder onderscheid gemaakt tussen de verschillende bestuursniveaus, noch werd het regionale niveau gespecificeerd.

## 13 AFKORTINGEN

A	Acties
AGB	Autonoom Gemeente Bedrijf
AGIV	Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen
AP	Actieplannen
BAED	Het Bureau voor Ambtelijke Ethiek en Deontologie
BIT	Behavioural Insights Team
BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
BBC	Beleids- en beheerscyclus
BBP	Bruto Binnenlands Product
BD	Beleidsdoelstellingen
BFW	Bijzondere Financieringswet
BOSA	Federale overheidsdienst Beleid en Ondersteuning
BRV	Het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde)
BZ	Bestuurszaken
CJSM	Cultuur, Sport, Jeugd, Media
COBRA	Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis
CORVE	Coördinatieceel Vlaamse E-government
CPI	Index van de Consumentenprijzen
CPP	Collectief Pensioenplan
CRAB	Centraal Referentieadressenbestand
CRIPO	Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization
CSV	Comma-separated Values
DAB	Diensten Afzonderlijk Beheer
DAR	Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
DC Talent	Dienstencentrum Talent
DDR-databank	Databank Digitale Rapportering
DVO	Diensten Vlaamse Overheid
EAST-framework	Make it Easy, Attractive, Social and timely
EFF	Effect
e-IB	Entiteit e-government en ICT-beheer
EIF	Europese Interoperabiliteit
EPEC	European PPP (Public Private Partnership) Expertise Centre
EQI	European Quality of Government Index
ESR	Europees Stelsel van Rekeningen
EU	Europese Unie
EVA	Extern Verzelfstandigd Agentschap
EWI	Economie, Wetenschap en Innovatie
FB	Financiën en Begroting
FDP	Federale Pensioendienst
FG	Frans Gewest
GRB	Grootschalig Referentie Bestand of Basiskaart Vlaanderen
HE	Hogere Entiteiten
ICT	Information and Communications Technology
ILVO	Instituut voor Landbouw-, Visserij- en Voedingsonderzoek
IN	Input
INSPIRE	Infrastructure for Spatial Information in the European Community
iV	Internationaal Vlaanderen
IVA	Intern Verzelfstandigd Agentschap

### 13. AFKORTINGEN

IWEPS	L'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique
(D)KB	(Departement) Kanselarij en Bestuur
LNE	Leefmilieu, Natuur en Energie
LV	Landbouw en Visserij
MAGDA	Maximale Gegevens Deling tussen Administraties
mio	Miljoen
MOW	Mobiliteit en Openbare werken
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NIDOV	Niet in Beleidsdoelstellingen Opgenomen Verrichtingen
NUTS	Nomenclature of territorial units for statistics
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OFP	Organisme voor de financiering van de pensioenen
OMG	Omgeving
OOD	Open overheidsdata
OSGW	Ongewenst Seksueel Gedrag op het Werk
OSLO	Open Standaarden voor Linkende Organisaties
OUT	Output
OV	Onderwijs en Vorming
OVAM	Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij
P&O	Personeel en Organisatie
PP	Personeelspeiling
PPS	Publiek-Private Samenwerking
PSI	Public Sector Information
RCT	Randomised Controlled Trials
RIA	Reguleringsimpactanalyse
RP	Rechtspersoonlijkheid
RSZ	Rijksdienst voor Sociale Zekerheid
RVV	Recht van Voorkoop
RWO	Ruimtelijke Ordening, Wonen en Onroerend Erfgoed
SBOV	Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen
SBV	Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
SERV	De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
VERA	Vlaams-Brabants steunpunt e-government
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
ViA	Vlaanderen in Actie
V-ICT-OR	Vlaamse ICT Organisatie
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologie en Onderzoek
VLABEST	Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken
VOI-A	Vlaamse Openbare Instellingen categorie A
VRIND	Vlaamse Regionale Indicatoren
VTE	Voltijdsequivalent
VTOM	Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement
VVSG	De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
WAP	Wet Aanvullende Pensioenen
WBM	Werkbaarheidsmonitor
WEF	World Economic Forum
WG	Waals gewest
WSE	Werk en Sociale Economie
WVG	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
ZIV	Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

