

22/04/2026

Visienota: Van digitale afhankelijkheid naar collectieve regie

1. Samenvatting

Lokale besturen blijven afhankelijk van hun IT-dienstverleners zolang digitale fundamenteën zoals data, processen en digitale logica opgesloten zitten in private softwaretoepassingen. Hierdoor verliezen zij gaandeweg ook grip op hun dienstverlening. Dit probleem kan niet worden opgelost door lokale besturen individueel te versterken. Integendeel, pogingen om elk bestuur afzonderlijk meer digitale verantwoordelijkheid te geven leiden tot versnippering, hogere kosten en blijvende afhankelijkheid.

Digitale bestuurskracht ontstaat vandaag alleen collectief. Regie over digitale fundamenteën veronderstelt schaal, standaardisatie en marktmacht die individuele lokale besturen niet kunnen opbouwen. De structurele oplossing is bewuste ontzorging: gedeelde data- en procesfundamenteën in de vorm dienstverleningsplatformen, afgedwongen standaarden en collectieve leverancierssturing.

Een Vlaamsbrede regieorganisatie van en voor lokale besturen organiseert deze ontzorging door prioriteiten te bepalen, digitale basislagen en dienstverleningsplatformen te beheren of te certificeren en toepassingen via raamovereenkomsten aan te bieden. Zo kunnen lokale besturen zich concentreren op hun kerntaak: kwaliteitsvolle publieke dienstverlening en lokaal beleid. Uitstel betekent verder vastzitten in afhankelijkheden en verlies aan bestuurlijke slagkracht.

2. Digitale regie is regie over dienstverlening

Lokale besturen staan vandaag voor een strategische keuze. Digitale transformatie is al lang geen IT-traject meer dat louter de werking ondersteunt, maar een bestuurlijke uitdaging die bepaalt hoe dienstverlening wordt georganiseerd, uitgevoerd en bijgestuurd. Wie vandaag wil sturen op dienstverlening, moet in de praktijk ook kunnen sturen op achterliggende fundamenteën van dienstverlening: data, processen en digitale logica.

Die fundamenteën bouwen we niet op niveau van de individuele besturen op. Hoe technischer, genormeerder en herhaalbaarder een digitale keuze is, hoe minder zinvol het is dat elk lokaal bestuur die afzonderlijk blijft dragen. In die context is het individueel versterken van lokale besturen in digitale expertise, architectuur of leverancierssturing geen structurele oplossing, maar een recept voor blijvende versnippering. Bestuurskracht veronderstelt hier geen taakopstapeling, maar ontzorging: het bewust wegnemen van verantwoordelijkheden die geen wezenlijke beleidsruimte creëren.

Dat betekent niet dat elk digitaal vraagstuk beleid is. Maar bepaalde digitale keuzes zijn dat wel. De manier waarop bepaalde kerngegevens worden gestructureerd, hoe

beslisregels worden vastgelegd en hoe processen digitaal verlopen, bepaalt rechtstreeks wat kan, wat niet kan en hoe snel verandering mogelijk is. Als lokale besturen daar geen vat op hebben, verliezen ze geleidelijk grip op hun eigen werking.

Hoewel dit voor veel besturen nog geen echte crisissituatie is, herkennen ze zich in deze dynamiek. Kleine aanpassingen in softwaretoepassingen blijken complexer dan verwacht of niet mogelijk. Samenwerkingen, integraties of koppelingen lopen moeizaam en/of kosten veel. Innovatie verloopt trager dan beleidsambities. Dit is zelden het gevolg van slechte intenties of falend bestuur, maar eerder het resultaat van digitale fundamenten die historisch bij leveranciers zijn opgebouwd.

Digitale transformatie is daarom in de kern een vraag naar regie. Niet over technologie op zich, maar over wie bepaalt hoe dienstverlening digitaal wordt vormgegeven. Wanneer die beslissingen impliciet verschuiven naar leveranciers, ontstaat er afstand tussen beleid en uitvoering.

De centrale vraag van deze nota is dan ook eenvoudig en fundamenteel: willen lokale besturen zelf richting blijven geven aan hun dienstverlening in een digitale context? Zo ja, dan veronderstelt dat dat zij, niet individueel maar collectief, opnieuw regie nemen over de digitale fundamenten waarop die dienstverlening steunt.

Vanuit die keuze vertrekt deze basisnota. Niet om alles zelf te doen, maar om samen te bepalen wat gedeeld en publiek moet zijn, en waar de markt maximaal ruimte krijgt. De volgende hoofdstukken werken uit hoe die regie concreet vorm kan krijgen.

3. Regie over de digitale basislagen

Digitale regie wordt concreet op het niveau waar digitale dienstverlening werkelijk vorm krijgt: in de fundamenten onder de toepassingen.

3.1. De digitale basis: data en processen

Elke digitale dienstverlening, intern of extern, steunt op drie lagen. Voor effectieve regie zijn vooral de twee onderste lagen cruciaal.

De **data laag** omvat de structuur en betekenis van gegevens: welke gegevens bestaan, hoe ze worden benoemd, hoe ze samenhangen en hoe ze ontsloten worden. Wie deze laag niet beheert, kan zijn eigen informatie niet vrij gebruiken, delen of hergebruiken. In het geval van boekhoudsoftware bepaalt dit bijvoorbeeld hoe financiële gegevens (bijv. debetbedrag, creditbedrag, economische sectorcode, beleidsveld,...) worden opgeslagen en uitgewisseld tussen verschillende modules en toepassingen.

De **proces laag** bevat de high-level businesslogica: beslisregels, berekeningen, controles, volgordes en wettelijke vertalingen. Dit is geen detailniveau, maar de kern van hoe beleid wordt uitgevoerd. In domeinen zoals boekhouding ligt deze logica grotendeels vast

door regelgeving en rapporteringsvereisten¹. Ze is dus in essentie gedeeld, niet lokaal of commercieel onderscheidend.

De **applicatielaag** ten slotte vertaalt data en processen naar concrete schermen, workflows en gebruikerservaringen. Hier ligt net wél ruimte voor keuze, differentiatie en innovatie door de markt.

Digitale regie begint bij het expliciet onderscheiden van deze lagen. Niet alles moet publiek of collectief worden georganiseerd, maar zonder regie over data en processen is elke vrijheid aan de applicatiekant een schijnvrijheid.

3.2. De huidige realiteit: digitale silo's als private fundamenten

In de praktijk zijn de genoemde lagen vandaag meestal niet gescheiden. Lokale besturen werken met monolithische toepassingen waarin data, processen en applicaties onlosmakelijk samen zitten. Boekhoudsoftware is daarvan een herkenbaar voorbeeld: financiële gegevens, rekenregels, rapporteringslogica en gebruikersschermen vormen één gesloten geheel, volledig beheerd door de leverancier.

Dat model heeft gevolgen. Gegevens zijn technisch beschikbaar, maar niet vrij inzetbaar. Processen kunnen niet aangepast worden zonder softwarewijzigingen. Nieuwe beleidsvragen of samenwerkingen vragen maatwerk, koppelingen en uitzonderingen. Innovatie volgt het tempo van commerciële roadmaps in plaats van bestuurlijke noden. Het resultaat is structurele afhankelijkheid. Lokale besturen blijven eigenaar van hun beleid, maar verliezen grip op de manier waarop dat beleid digitaal wordt uitgevoerd. De kosten zitten niet alleen in licenties, maar in complexiteit, vertraging, lock-in en gemiste kansen.

Dit is geen gevolg van slechte keuzes in het verleden. Het model werkte zolang digitalisering vooral gericht was op administratieve efficiëntie. Digitale toepassingen, zoals boekhoudsoftware, ondersteunden de werking van het bestuur, maar bepaalden die niet. Informatie bleef grotendeels binnen één systeem en hergebruik over processen of bestuursniveaus heen was beperkt, waardoor er geen nood was om digitale fundamenten expliciet vast te leggen.

Vandaag is die context fundamenteel gewijzigd. Digitale logica bepaalt rechtstreeks hoe dienstverlening functioneert: gegevens moeten circuleren, geconsolideerd worden en beleidsmatig hergebruikt worden. In domeinen zoals boekhouding betekent dit dat financiële gegevens, rapporteringsstructuren en proceslogica niet langer louter uitvoerend zijn, maar mee bepalen hoe beleid wordt gevoerd en verantwoord. Wat vroeger een ondersteunend hulpmiddel was, is uitgegroeid tot een beleidsbepalend fundament.

3.3. Waarom dit een collectieve opdracht is

1. ¹ Zie bijv. hoofdstuk 7 van het BVR over de beleids- en beheerscyclus.

De digitale basis is vergelijkbaar met elektriciteitsnetten. Het zijn al lange tijd geen lokale experimenten of commerciële differentiatoren maar gedeelde voorzieningen waarop iedereen bouwt. Het stroomnet wordt vandaag collectief georganiseerd omdat versnippering onbetaalbaar, inefficiënt en onbetrouwbaar is.

Digitale fundamenteën spelen vandaag dezelfde rol. Datamodellen, kernprocessen, beveiliging en interoperabiliteit vormen de infrastructuur waarop dienstverlening draait. Wanneer elk bestuur die basis apart organiseert (of impliciet uitbesteedt via software aan een leverancier) ontstaan parallelle structuren, hogere kosten en structurele afhankelijkheden.

België kent nochtans een sterk precedent. Met het Rijksregister werd in 1983 een publiek digitaal fundament gelegd: één gedeelde bron voor identiteitsgegevens, los van toepassingen, herbruikbaar over beleidsdomeinen heen. Dat principe maakte schaal, interoperabiliteit en innovatie mogelijk, zonder lokale autonomie weg te nemen.

De uitdaging vandaag is vergelijkbaar, maar breder. Het gaat niet om één register, maar om het systematisch vastleggen van gedeelde datastromen en high-level businesslogica daar waar processen in essentie gelijk zijn, zoals bij boekhouding, rapportering of ketengerichte dienstverlening.

3.4. Platformiseren van lokale (en interbestuurlijke) dienstverlening

Platformisering betekent dat lokale dienstverlening wordt opgebouwd rond gedeelde digitale spelregels, zonder lokale beleidsvrijheid weg te nemen. Een concreet voorbeeld is het Vastgoedinformatieportaal (VIP). Het platform legt vast hoe vastgoedinlichtingen digitaal worden aangevraagd en afgeleverd en zorgt voor een uniforme output richting burger en ketenpartners. Tegelijk behouden gemeenten hun beleidsruimte: zij bepalen zelf de hoogte van de retributie en hoe de aanvraag intern wordt behandeld. De digitale standaardisatie zit in de fundamenteën, niet in het beleid.

Diezelfde logica kan toegepast worden op tal van andere vormen van lokale dienstverlening, zoals straatparkeren. In een platformmodel bepaalt het centrale platform hoe parkeeraanvragen verlopen en hoe parkeerrechten technisch worden vastgelegd en ontsloten. De gemeente blijft volledig bevoegd voor het beleid: zones, tarieven, regimes, uitzonderingen en de manier van beoordeling. Het resultaat (het parkeerrecht) wordt wel gestandaardiseerd gepubliceerd, zodat handhavers en controletoepassingen ermee kunnen werken, los van de gebruikte front- of back-endtoepassing.

Platformisering ontrafelt zo de huidige monolithische silo-toepassingen. Data en proceslogica worden georganiseerd in een centraal dienstverleningsplatform, terwijl lokale front- en back-endtoepassingen hierop kunnen aansluiten in functie van lokaal beleid en context. Dit maakt gemeenteeverschrijdende dienstverlening, schaal en hergebruik mogelijk, zonder uniformisering van beleid. Platformisering is daarmee geen technische oefening, maar een concrete vorm van digitale regie: ze verplaatst de macht van gesloten toepassingen naar gedeelde publieke fundamenteën, en creëert ruimte voor marktwerking bovenop stabiele en collectieve basislagen.

4. De publieke regieorganisatie: van inzicht naar actie

Een publieke regieorganisatie is het instrument waarmee lokale besturen collectief regie kunnen uitoefenen over hun digitale fundamenteën of lokale dienstverleningsplatformen. Het gaat niet om extra bestuurslagen, maar om een structuur die schaal, expertise en marktmacht organiseert en inzet waar dat logisch is.

4.1. Vier stappen van collectieve digitale regie

De regieorganisatie werkt programmatisch en stapsgewijs, altijd gekoppeld aan de transformatie van echte processen bij lokale besturen. Het is geen doel aan op om regie te nemen of silo's te doorbreken (dat leidt alleen tot kosten en louter afvinken van check-boxen) maar wel om processen beter, efficiënter en datagedreven te maken. De aanpak kan in vier hoofdfasen worden samengevat.

Stap A – Portfoliomanagement en bundeling van businessbehoeften

Lokale besturen bepalen samen welke processen prioriteit hebben voor collectieve transformatie. Niet alle processen zijn geschikt; de haalbaarheid op business, financieel, governance- én architectuurniveau wordt telkens onderzocht. Het resultaat is een top vijf van processen waarbij collectieve regie daadwerkelijk impact heeft op dienstverlening en efficiëntie.

Stap B – Bepalen van digitale basislagen

Voor elk geselecteerd proces wordt vastgesteld welke delen publiek en gedeeld moeten zijn, en welke door de markt kunnen worden ingevuld. In boekhouding zijn dat typische voorbeelden: data laag (rekeningstelsel, transactieformaten, rapporteringsstructuren) en proces laag (rekenregels, consolidatie, auditpaden). Applicatielagen blijven ruimte voor marktinnovatie. Deze basislagen worden altijd gekoppeld aan het gewenste verbeterde of vernieuwde proces.

Stap C – Bouwen en beheren van de digitale basislagen en dienstverleningsplatformen

De basislagen worden ontwikkeld als werkbare bouwstenen: datamodellen, procesflows, API's en referentietabellen. Cruciaal is dat ze betrouwbaar, stabiel en herbruikbaar zijn en dat elke bouwsteen bijdraagt aan de transformatie van het proces. Dit kan gewaarborgd worden via publiek beheer, door de regieorganisatie of centrale overheid (zoals het Rijksregister), of via onafhankelijke certificering door de regieorganisatie, zodat de kwaliteit en aanpasbaarheid behouden blijft ongeacht wie het beheer voert.

Stap D – Markt aansturen en governance organiseren

Op een publiek fundament kan de markt concurreren op applicaties, functionaliteit en gebruiksgemak. De regieorganisatie bewaakt kwaliteit, interoperabiliteit, naleving van standaarden en beveiliging, en ontzorgt besturen door toepassingen gebaseerd op deze fundamenteën via raamovereenkomsten aan te bieden. Zo kan elk bestuur kiezen welke oplossing het best past bij zijn werking, terwijl het fundament blijft bijdragen aan de transformatie van processen, niet slechts aan compliance.

4.2. De regieorganisatie als digitale supermarktketen

De regieorganisatie is geen extra bestuurslaag, maar functioneert als een collectieve backoffice, vergelijkbaar met hoe een supermarktketen is georganiseerd. Elke winkel behoudt eigen accenten, klanten en lokale keuzes, terwijl achter de schermen vrijwel alles centraal wordt geregeld: logistiek, kwaliteitsstandaarden, assortiment, ICT-platformen, prijsonderhandelingen en leverancierscontracten.

Voor lokale besturen illustreert dit model dat autonomie en collectieve ontzorging elkaar niet uitsluiten. Autonomie groeit juist wanneer de basis gezamenlijk wordt georganiseerd. Een lokale winkel kan zich volledig richten op klanten en kerntaken, zonder zelf vrachtwagens, kwaliteitscontroles of ICT-systemen te moeten beheren. Deze analogie laat zien dat collectieve regie niet leidt tot uniformiteit, maar tot vrijheid op de plaatsen waar het echt telt. De winkel bepaalt hoe zij de klant bedient, maar hoeft zich niet bezig te houden met de infrastructuur achter de schermen.

In digitale termen betekent dit dat lokale besturen zich kunnen concentreren op hun kern van publieke dienstverlening en niet op datamodellen, proceslogica, migraties of licentieonderhandelingen. Het fundament (data en processen aan de hand van dienstverleningsplatformen) is collectief, stabiel en publiek. Applicaties, dashboards en gebruikersinterfaces kunnen variëren, vernieuwen en concurreren, terwijl ze bouwen op een gedeeld en betrouwbaar fundament.

5. Slot: de strategische keuze voor digitale regie

Lokale besturen staan voor een fundamentele strategische keuze: wie geen regie heeft over data, processen en digitale fundamenten, verliest ook regie over doorlooptijden, kwaliteit, toegankelijkheid, veiligheid en de ruimte voor lokaal beleid. Digitale keuzes zijn beleidskeuzes. Terugnemen van digitale regie is daarom geen technische oefening, maar een noodzakelijke voorwaarde voor eenvoudiger, betrouwbaarder en mensgerichter dienstverlening.

Collectieve organisatie is cruciaal. Geen enkel lokaal bestuur kan dit alleen oplossen, maar samen kunnen ze voorwaarden creëren voor duurzame, schaalbare en betaalbare digitale dienstverlening. Via een regieorganisatie (met portfoliomanagement, publiek beheerde fundamenten, gezamenlijke aanbestedingen en gedeelde governance) krijgen lokale besturen opnieuw grip op hun digitale dienstverlening én op hun innovatieruimte. Net zoals bij nutsinfrastructuur, versterken gedeelde structuren de lokale dienstverlening.

De komende jaren bepalen of lokale besturen hun dienstverlening moderniseren op eigen voorwaarden of vastlopen in afhankelijkheden. De keuze voor collectieve digitale regie is geen abstract ideaal, maar een hefboom voor betere dienstverlening, meer beleidsvrijheid en een duurzame digitale toekomst. Dit is het moment om die stap samen te zetten.