

Naar een collectieve ICT-ondersteuningsstructuur voor lokale besturen

1. Samenvatting

Lokale besturen verliezen vandaag geleidelijk grip op hun digitale dienstverlening door versnipperde systemen, afhankelijkheid van leveranciers en toenemende externe druk vanuit wetgeving en maatschappelijke verwachtingen. Data en processen zitten vaak opgesloten in private software, waardoor beleidskeuzes moeilijker kunnen worden vertaald naar digitale uitvoering. Deze problematiek kan niet individueel worden opgelost. Collectieve regie over digitale fundamenteën door lokale dienstverlening te platformiseren is noodzakelijk om schaal, betaalbaarheid, veiligheid en innovatie te garanderen.

De VVSG pleit daarom al sinds 2014 voor een publieke ICT-ondersteuningsstructuur van en voor lokale besturen, met actieve betrokkenheid van de Vlaamse overheid. Die structuur moet lokale besturen ontzorgen, digitale fundamenteën in publieke regie nemen en de markt ruimte geven via raamovereenkomsten. Over de noodzaak en opdracht bestaat brede consensus; de uitdaging ligt vandaag in de organisatie en governance. Er liggen vandaag drie oprichtingsscenario's op tafel.

Om de knelpunten rond digitale regie concreet en gedragen te onderbouwen, stelt de VVSG voor een bevraging bij lokale besturen te lanceren, waarvan de resultaten het draagvlak en de verdere uitwerking van een collectieve aanpak zullen versterken.

De bestuurlijke commissie gaat akkoord om voluit te gaan voor oprichtingsscenario 1 en in afwachting daarvan verdere stappen te zetten in het parallelsce­nario. De commissie gaat akkoord met de lancering van een bevraging.

2. Huidige toestand en externe uitdagingen

Lokale besturen functioneren vandaag in een digitale omgeving die versnipperd, complex en afhankelijk is. Interne kenmerken zijn:

- **Beperkte regie over leveranciers:** Besturen hebben weinig invloed op commerciële softwaretoepassingen en hun evolutie.
- **Beperkte regie over initiatieven van centrale overheden:** Beleidskaders en digitale programma's vanuit de Vlaamse overheid sluiten niet altijd aan bij lokale noden.
- **Verouderde en versnipperde systemen:** Meerdere afzonderlijke toepassingen verhogen onderhoudskosten, maken integraties complex en vergroten de kwetsbaarheid voor cyberdreigingen.
- **Bepert innovatievermogen:** Lokale besturen beschikken niet over de schaal of middelen om nieuwe technologieën (zoals AI, Smart Cities of datagedreven besluitvorming) structureel in te zetten.

Externe uitdagingen verergeren deze interne beperkingen en leggen bijkomende druk op de digitale dienstverlening:

- **Complexe en snel veranderende wetgeving:** Europese en nationale kaders zoals de AVG (privacy), NIS2 (cybersecurity), AI Act en Vlaamse regelgeving over digitale dienstverlening verplichten besturen voortdurend hun systemen en processen aan te passen. Dit vraagt expertise en middelen die individuele besturen vaak niet in huis hebben.
- **Hoge maatschappelijke verwachtingen:** Burgers, bedrijven en verenigingen verwachten moderne, toegankelijke en efficiënte digitale dienstverlening. Ze willen transparantie, snelheid, betrouwbaarheid en gebruiksgemak. Lokale besturen moeten hierop anticiperen, terwijl ze tegelijk met hun interne beperkingen kampen.

Lokale besturen hebben enerzijds interne beperkingen en afhankelijkheden, en worden anderzijds geconfronteerd met externe druk van wetgeving en maatschappelijke verwachtingen. Deze combinatie maakt dat de digitale dienstverlening versnipperd, kostbaar en kwetsbaar is, en dat besturen geleidelijk grip verliezen op hun eigen dienstverlening.

3. Collectieve regie over digitale fundamenteën

3.1. Visie

Een van de grootste problemen voor lokale besturen vandaag is dat data en processen vaak opgesloten zitten in private softwaretoepassingen. Dit heeft verstrekkende gevolgen:

- **Verlies van controle over digitale dienstverlening:** Besturen blijven eigenaar van beleid, maar verliezen stap voor stap grip op hoe dat beleid digitaal wordt uitgevoerd. Kleine aanpassingen in toepassingen zijn complex, nieuwe integraties of samenwerkingen kostelijk en innovatie verloopt traag.
- **Afhankelijkheid van commerciële leveranciers:** Omdat data en processen niet losgekoppeld zijn van toepassingen, moeten besturen elke wijziging of uitbreiding afstemmen met externe leveranciers. Dit beperkt beleidsvrijheid en flexibiliteit.
- **Publieke regie ontbreekt:** Door het opsluiten van digitale fundamenteën in private handen verliezen lokale besturen de mogelijkheid om strategische keuzes te maken over kerngegevens en processen.

Analogie: de overheid heeft het vroegere Electrabel niet in zijn volledigheid uit handen gegeven. Ze heeft de maatschappij eerst ontvlochten en de nutsleidingen als kritische assets of fundamenteën in publieke regie gehouden. De controle over de energievoorziening (kerntaak) zou anders bij een commerciële speler terecht komen. Zo staat ook digitale dienstverlening op losse schroeven wanneer data en processen niet in publieke regie zitten.

Regie herwinnen kan uitsluitend met een collectieve aanpak. Collectieve regie over digitale fundamenteën (data, processen en standaarden) met actieve betrokkenheid van de besturen zelf, herstelt de grip op de dienstverlening, creëert schaalvoordelen en ontzorgt besturen op operationeel vlak. Door lokale (en interbestuurlijke) dienstverlening te platformiseren doorbreken we de silo's en kunnen lokale besturen zich volledig concentreren op kerntaak: kwalitatieve, toegankelijke en innovatieve dienstverlening aan burgers, bedrijven en verenigingen.

Een diepgaandere visie over digitale regie voor de lokale besturen, de noodzaak van digitale fundamenteën en het platformiseren van lokale dienstverlening: zie visienota digitale regie.

3.2. Bevraging

Om de knelpunten rond digitale regie bij lokale besturen scherp en onderbouwd in kaart te brengen, stelt de VVSG voor een gerichte bevraging te lanceren bij haar leden. Deze bevraging focust op concrete ervaringen van lokale besturen met afhankelijkheid van leveranciers, beperkingen in het gebruik en hergebruik van data en processen, integratieproblemen, innovatiebelemmeringen en de impact van digitale wetgeving en cyberverplichtingen op de dagelijkse werking.

De resultaten van deze bevraging dienen een dubbel doel. Enerzijds leveren ze een feitelijke onderbouw voor de noodzaak van een collectieve aanpak en de oprichting van een ICT-ondersteuningsstructuur. Anderzijds dragen ze bij aan bewustwording bij lokale besturen zelf over het belang van digitale regie en collectieve ontzorging.

Beslispunt:

De bestuurlijke commissie wordt gevraagd akkoord te gaan met het lanceren van deze bevraging, conform het voorstel opgenomen in bijlage, en met het gebruik van de resultaten ter ondersteuning van het verdere traject rond collectieve digitale regie en de ICT-ondersteuningsstructuur.

4. ICT-ondersteuningsstructuur: opdracht en meerwaarde

De VVSG is al sinds 2014 vragende partij voor de oprichting van een publieke ICT-ondersteuningsstructuur voor lokale besturen. Dit initiatief is ondertussen ook opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord, waarmee de oprichting van zo'n structuur officieel op de agenda staat.

4.1. Opdracht

De ideeën rond de concrete opdracht en focus van de structuur zijn in de loop van de jaren licht geëvolueerd. Waar vroeger de nadruk vooral lag op ontzorging van lokale besturen via raamovereenkomsten, het delen van profielen en het fungeren als volwaardige gesprekspartner voor centrale overheden, ligt de focus vandaag breder en strategischer:

- De ICT-ondersteuningsstructuur speelt nu een sleutelrol in het collectief transformeren van lokale dienstverlening, door onder andere digitale fundamenteën en platformen in publieke regie te nemen te. Dit betekent dat data en processen publiek en gestandaardiseerd beheerd worden, zodat lokale besturen grip houden op hun dienstverlening en beleidsuitvoering.
- Tegelijkertijd biedt de structuur de ruimte voor de markt door end-to-end toepassingen (gebaseerd op deze fundamenteën en platformen) via raamovereenkomsten beschikbaar te stellen aan de lokale besturen.
- De structuur blijft ook een volwaardige en duidelijke partner voor centrale overheden, zodat beleidskaders, programma's en digitale initiatieven beter afgestemd kunnen worden op lokale noden.

De ICT-ondersteuningsstructuur is geen leverancier van toepassingen. Het is een strategische, publieke structuur die lokale besturen ontzorgt, collectieve digitale fundamenteën beheert (al dan niet samen met de centrale overheden) en samenwerking met de markt en centrale overheden organiseert.

4.2. Meerwaarde van een ICT-ondersteuningsstructuur

Een publieke ICT-ondersteuningsstructuur biedt duidelijke voordelen voor verschillende partijen:

Voor lokale besturen:

- Ontzorging en tegelijk betere regie over private leveranciers.
- Hogere kwaliteit van toepassingen en een betere prijs-kwaliteitsverhouding.
- ICT-oplossingen die van meet af aan rekening houden met cyberveiligheid en die interoperabiliteit tussen systemen maximaal faciliteren.

Voor private ICT-leveranciers:

- Gelijk speelveld door publieke regie van digitale fundamenteën: omdat data en processen publiek en gestandaardiseerd zijn, kunnen alle leveranciers concurreren op applicaties en functionaliteit, wat marktwerking en innovatie stimuleert.
- Eén gebundelde, afgestemde vraagzijde, waardoor ze beter kunnen inspelen op de behoeften van lokale besturen met een groter afnamepotentieel en meer frequente, overzichtelijke heraanbestedingen, wat investeringen in ontwikkeling aantrekkelijker maakt.

Voor de centrale overheden:

- Een gemandateerde intermediair namens alle lokale besturen, die de Vlaamse Digitale Strategie kan doorvertalen naar concrete digitaliseringsinitiatieven bij de besturen. Dit zorgt voor effectieve adoptie van de Vlaamse digitale bouwstenen en strategieën.
- Bundeling en kanalisering van lokale noden en initiatieven, waardoor overleg en afstemming efficiënter verlopen met een duidelijk aanspreekpunt.

Voor de maatschappij:

- Effectievere en efficiëntere besteding van middelen.
- Versnelde, robuuste en toekomstbestendige digitalisering van lokale besturen, met betere dienstverlening voor burgers, bedrijven en verenigingen.

Kortom: de ICT-ondersteuningsstructuur creëert meerwaarde voor besturen, markt, overheid én samenleving, door regie, schaal en ontzorging te combineren.

5. ICT-ondersteuningsstructuur: scenariovorming

Over de noodzaak van een ICT-ondersteuningsstructuur en over de opdracht ervan bestaat vandaag weinig discussie. De urgentie is duidelijk en breed gedragen.

Waar het traject al jaren stroef loopt, is het luik van organisatie en invulling: hoe organiseren we dit concreet en wie neemt welke rol op?

5.1. Uitgangspunten VVSG

- **Lokale besturen aan het stuur:** De ICT-ondersteuningsstructuur is een structuur van en voor lokale besturen. Zij hebben de meerderheid van de zeggenschap. Samenwerking en participatie van de Vlaamse overheid zijn cruciaal, maar lokale besturen moeten kunnen sturen. Idealiter sluiten alle 285 besturen aan, bij aanvang of zo snel mogelijk.
- **Consolidatie, geen bijkomende versnippering:** Er mag geen nieuwe organisatie naast het bestaande ondersteuningslandschap ontstaan. Consolidatie is noodzakelijk. CIPAL nv en CEVI vzw zijn hierbij in eerste instantie de belangrijke partners. Ze zijn destijds met deze finaliteit opgericht en bezitten middelen en expertise. Ook alle andere intermediaire partners zoals VERA, POLIS, sLim, V-ICT-OR, streekontwikkelingsintercommunales, ... zijn partijen die betrokken moeten worden in dit verhaal. Dit wil niet zeggen dat ze hun (regionale) rol niet moeten kunnen blijven spelen. Integendeel, die blijft essentieel.
- **Publiek en onafhankelijk karakter:** Enkel publieke organisaties kunnen deelnemen. Alleen organisaties zonder of met slechts beperkte participaties in en/of structurele samenwerkingsovereenkomsten met commerciële softwarehuizen komen in aanmerking. Dit is essentieel om publieke regie over digitale fundamenteën te waarborgen en een gelijk speelveld voor de markt te garanderen.
- **Heldere rolverdeling met de VVSG:** De samenwerking tussen de ICT-ondersteuningsstructuur en de VVSG wordt formeel vastgelegd, met een duidelijke rolverdeling tussen belangenbehartiging, beleidsinput en uitvoering.

5.2. De huidige drie scenario's

Tot op vandaag werden er drie scenario's (of combinatie) besproken voor de uitbouw van een ICT-ondersteuningsstructuur. Deze scenario's liggen voor bij de Vlaamse regering. De Vlaamse regering kijkt vooral naar de lokale besturen zelf om een richting aan te geven en een doorbraak te forceren.

Scenario 1 – Witbladscenario: nieuwe structuur met functionele consolidatie

In dit scenario wordt een nieuwe ICT-ondersteuningsstructuur opgericht, met een duidelijke en afgebakende opdracht rond digitale regie en collectieve transformatie. Er wordt vertrokken van een schone lei op het vlak van governance, rolverdeling en mandaat, zodat neutraliteit en sturing door lokale besturen maximaal kunnen worden gegarandeerd. Tegelijk vertrekt dit scenario niet in isolement. Het bestaande ondersteuningslandschap wordt niet ontmanteld, maar functioneel geconsolideerd: bestaande organisaties blijven bestaan, maar dragen bepaalde taken, expertise, contracten of uitvoerende rollen over aan de nieuwe structuur, of werken er structureel mee samen. Zo ontstaat één duidelijk regiepunt, zonder dat bestaande organisaties volledig worden opgeheven.

De voordelen van dit scenario zijn de heldere governance, de expliciete positionering van digitale regie als publieke opdracht en de mogelijkheid om van bij de start scherpe keuzes te maken over wat collectief en publiek wordt georganiseerd. De nadelen liggen vooral in de bestuurlijke en politieke gevoeligheid rond de oprichting van een nieuwe structuur, de opstarttijd en het risico dat niet alle lokale besturen of bestaande spelers onmiddellijk aansluiten, wat het draagvlak in de beginfase kan beperken.

Scenario 2 – Consolidatiescenario: fusie en inkanteling van bestaande structuren

In dit scenario wordt de ICT-ondersteuningsstructuur gerealiseerd via een verregaande consolidatie van één of meer bestaande publieke organisaties, door middel van fusie, inkanteling of overdracht van activiteiten, middelen en personeel. De nieuwe ICT-OS ontstaat hier dus niet naast het bestaande landschap, maar uit het landschap zelf.

Het belangrijkste voordeel is dat kan worden gebouwd op bestaande activa: leden, expertise, contracten, personeel en operationele capaciteit. Dit maakt een snellere opstart mogelijk en vermijdt concurrentie tussen publieke ICT-ondersteuningsstructuren.

Tegelijk vraagt dit scenario complexe bestuurlijke en juridische trajecten. Fusies en inkantelingen vergen duidelijke afspraken over governance, eigenaarschap, financiële modellen en de positionering van bestaande organisaties. Daarnaast bestaat het risico dat historische structuren, belangen of werkwijzen de noodzakelijke heroriëntatie naar digitale regie en collectieve transformatie vertragen. Ook hier is het niet vanzelfsprekend dat alle lokale besturen van bij de start participeren.

Scenario 3 – Inbedding van een ICT-OS in Poolstok cv

Een derde piste is de inbedding van de ICT-ondersteuningsstructuur in Poolstok cv. Dit biedt voordelen zoals een bestaande organisatie, aanwezige expertise en een breed lokaal klantenbestand. Tegelijk zijn er belangrijke aandachtspunten: de noodzakelijke neutraliteit van een ICT-OS kan onder druk komen te staan door bestaande participaties met banden naar commerciële softwareontwikkeling. Daarnaast laten de huidige aandeelhoudersafspraken en het businessmodel van Poolstok geen evidente uitbreiding naar ICT-aankoop en digitale regie toe, zonder risico's voor de stabiliteit van de bestaande HR-dienstverlening. Ook is samenwerking met de Vlaamse overheid binnen dit scenario beperkt, aangezien Vlaanderen geen aandeelhouder of klant is van Poolstok.

5.3. Parallel scenario - Geformaliseerde samenwerking met Athumi

Een bijkomende piste is te starten met een geformaliseerde samenwerkingsovereenkomst (SWO) tussen lokale publieke organisaties (zoals Cipal dv, Cevi vzw en de VVSG) en Athumi, gericht op de collectieve uitvoering van concrete digitale transformatietrajecten voor lokale besturen. Dit scenario speelt in op een duidelijke leemte: vandaag bestaat er geen structureel kader voor collectieve uitvoering, terwijl net daar strategie en digitale fundamenten tastbaar worden gemaakt. Via een SWO kunnen afspraken worden vastgelegd over samenwerking, governance en financiering, zonder meteen een nieuwe structuur op te richten.

Athumi heeft vandaag al ervaring met collectieve trajecten zoals GIPOD, VIP en eLys, waarbij vanuit concrete lokale processen wordt gewerkt aan gedeelde publieke digitale platformen. Dit toont aan dat deze aanpak werkt en tot schaalbare resultaten kan leiden. Tegelijk biedt de huidige werking onvoldoende garanties dat lokale besturen sturend betrokken zijn bij prioritering, eigenaarschap en doorontwikkeling. Een SWO kan deze lacune gedeeltelijk opvangen, maar onderstreept tegelijk de nood aan een sterker en duurzaam kader waarin lokale besturen effectief aan het stuur zitten. In die zin is dit scenario een waardevolle maar tijdelijke piste, die richting kan geven aan de uitbouw van een volwaardige ICT-ondersteuningsstructuur.

6. Visie van de VVSG

Voor de VVSG blijft het voorkeursscenario de oprichting van een nieuwe, gezamenlijke ICT-ondersteuningsstructuur waarin lokale besturen effectief aan het stuur zitten, en waarin de bestaande werking, expertise en middelen van Cipal dv en CEVI vzw kunnen worden ingebracht, geactiveerd of geïntegreerd. Deze structuur moet tegelijk openstaan voor participatie van de Vlaamse overheid, onder meer via Athumi en/of Digitaal Vlaanderen, zodat collectieve digitale transformatie over bestuursniveaus heen kan worden georganiseerd.

Tegelijk is duidelijk dat de uitwerking van zo'n structuur tijd vergt. In afwachting daarvan acht de VVSG het noodzakelijk om parallel werk te maken van een pragmatisch samenwerkingsscenario, gericht op concrete collectieve transformatietrajecten. Zo blijven lokale besturen vooruitgang boeken, worden digitale fundamenten gevalideerd in de praktijk en kan ervaring worden opgebouwd met samenwerking, governance en financiering. Deze parallelle aanpak mag het einddoel niet vervangen, maar moet het pad effenen naar een duurzame, structureel verankerde ICT-ondersteuningsstructuur.