

Wendbare overheid

Tijdelijke project- en programmastructuren met een horizontaal, transversaal en/of gebiedsgericht karakter

Emmanuel Dockx en Koen Verhoest



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

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

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

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



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

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke 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.

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

Wendbare overheid

**Tijdelijke project- en programmastructuren
met een horizontaal, transversaal en/of
gebiedsgericht karakter**

Drs. Emmanuel Dockx
Prof. dr. Koen Verhoest

beleidsdocumenten, besluiten, conceptnota's, etc.) en documenten zoals webpagina's, jaarverslagen, infofiche's en rapporten. Op basis van deze documentenanalyse werd een overzicht gemaakt van wat er aan de hand van deze documentatie al kon worden vastgesteld over de aspecten van de organisatie en governance in de verschillende cases. Deze analyse resulteerde in een topiclijst waarin diverse thema's aan bod kwamen (bv. metagovernance, administratieve inbedding, interne en externe steun, doelstellingen en monitoring, middelen en actoren, vertrouwen en leiderschap in het netwerk, enzovoort).

Ook de online enquête omvatte verschillende delen en maakte, waar mogelijk, gebruik van meetschalen die gevalideerd zijn in internationaal wetenschappelijk onderzoek. In Deel 1 van de bevraging werden netwerkuitkomsten bevestigd. We maakten een onderscheid tussen inhoudelijke uitkomsten (bv. alle betrokken actoren hebben baat gehad bij de samenwerking), procesmatige uitkomsten (bv. er wordt altijd geprobeerd verschillende opinies aan bod te laten komen tijdens de besluitvorming) en institutionele uitkomsten (bv. tijdens de uitwerking van het project werden erg veel nieuwe duurzame relaties ontwikkeld tussen de betrokken actoren). In Deel 2 van de bevraging werd het netwerkvertrouwen gemeten. In Deel 3 werden vragen gesteld omtrent de metagovernance van het netwerk. In Deel 4 van de bevraging kwamen sociaalnetwerk-vragen aan bod, waarmee we de interacties tussen netwerkleiden in kaart brachten. In Deel 5 werden enkele organisatie-specifieke variabelen gemeten (bv. red tape, leiderschap en controle) en in het laatste deel, Deel 6, werden een aantal vragen gesteld rond individuele attitudes en kenmerken.

De interviews en de online enquête in deze studie brachten een hele reeks kritische succes- en faalfactoren aan het licht met betrekking tot de individuele organisatiekenmerken, operationele voorwaarden (personeel en financiën), de governance, het interne management en verantwoordingspraktijken, de inbedding van deze projecten in de overheidswerking, de relatie met verticale organisatiestructuren en verantwoordingslijnen, en de interactie met andere coördinatie-instrumenten. Voor een gedetailleerde bespreking van deze succesfactoren verwijzen we naar hoofdstuk 4 van het rapport. Deze bespreking is uitvoerig gestoffeerd met quotes uit de gevoerde interviews met de project- en programmamanagers en andere betrokken uit de acht cases.

In deze managementsamenvatting formuleren we op basis van de geïdentificeerde succesfactoren enkele aanbevelingen.



Aanbevelingen op basis van dit onderzoek

In lijn met de theoretische verwachtingen die werden vooropgesteld in dit onderzoeksrapport, blijken tijdelijke project- en programmastructuren volgens onze analyse geschikte instrumenten om complexe, sector-overschrijdende beleidsproblemen aan te pakken. Voor een hele reeks complexe, maatschappelijke problemen kunnen tijdelijke structuren oplossingen bieden die met andere coördinatie-instrumenten niet mogelijk zijn. Hier zijn niettemin een aantal individu-, organisatie- en netwerk-gerelateerde voorwaarden aan verbonden. Hoewel het opzetten en onderhouden van de beleidsnetwerken waarbinnen deze tijdelijke projectstructuren opereren maatwerk vereist, kunnen we op basis van dit onderzoek in toch 24 generieke aanbevelingen formuleren. De meeste daarvan hebben betrekking op de rol van de Vlaamse overheid, al zijn een aantal aanbevelingen ook voornamelijk van toepassing voor de bestudeerde projectstructuren.

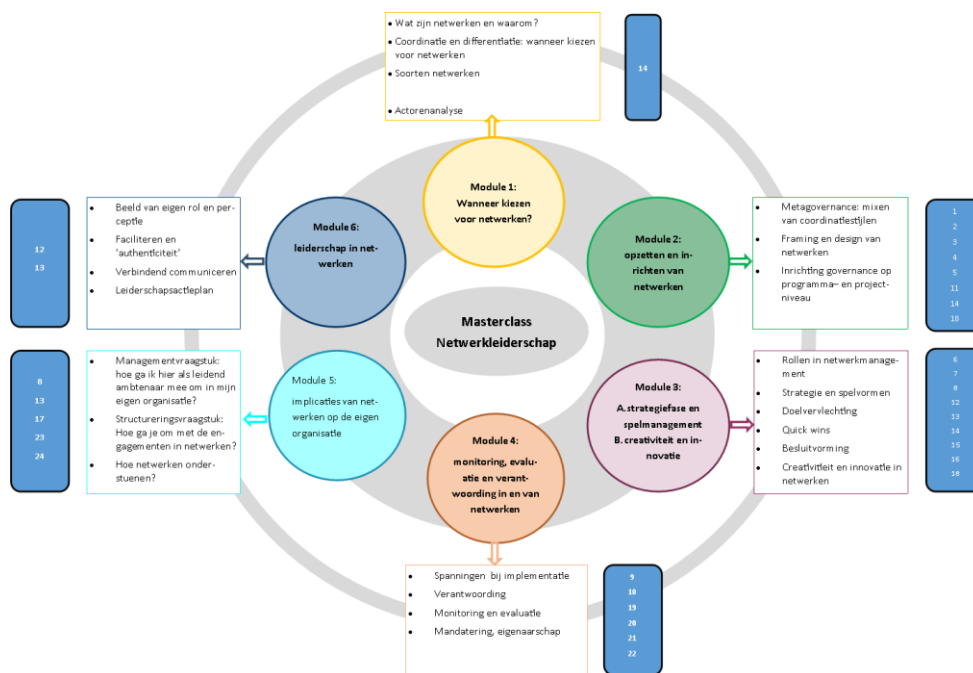
Voordat we de aanbevelingen bespreken, geven we eerst een schema die de aanbevelingen structureert in de volgorde waarin ze aan bod komen en die gekoppeld worden aan een aantal structurerende keuzes die zich stellen bij de vormgeving van samenwerkingsverbanden en netwerken om horizontale, transversale en gebiedsgerichte beleidsproblemen aan te pakken. Immers, tijdelijke project- of programmastructuren worden opgezet om de governance van beleids- en implementatieprocessen waarin verschillende organisaties samenwerken, mogelijk te maken. Dat structurerend schema baseren we op het zogen. bollenschema zoals dat voor de Masterclass ‘Netwerkleiderschap’ is ontwikkeld door Joris Voets, Koen Verhoest en Astrid Molenveld i.s.m. Anne Van Autreve. De Masterclass ‘Netwerkleiderschap’ is een 10-daags traject dat sinds 2017 jaarlijks wordt aangeboden aan Vlaamse, Federale en lokale ambtenaren (top-, midden- en expertenkader) (Voets, Verhoest en Van Humbeek 2020). Voor details over deze keuzes en dit traject verwijzen we graag naar de website (<https://overheid.vlaanderen.be/masterclass-netwerkleiderschap-2020>) en relevante publicaties (Voets, Verhoest en Van Humbeek 2020).

Figuur A geeft het structurerend schema weer, met in de blauwgekleurde kaders een verwijzing naar de nummers van de relevante aanbevelingen die in dit rapport worden voorgesteld. Dit schema geeft de noodzakelijke stappen aan in het opzetten van een samenwerkingsverband/netwerk voor horizontale, transversale of gebiedsgerichte beleidsproblemen. De beslissingen die moeten worden genomen bij het opzetten en managen van dergelijke samenwerkingsverbanden en de bijhorende tijdelijke project-/programmastructuren zijn de volgende (Voets, Verhoest en Van Humbeek 2020):

1. Kiezen of al dan niet samenwerking/netwerken gewenst en opportuun is om de horizontale, transversale en beleidsgerichte beleidsproblematiek op te lossen:

6. Kiezen hoe het netwerkleaderschap van dergelijke samenwerkingsverbanden/netwerken en de bijhorende programma- en projectstructuren wordt vormgegeven:

Netwerkleiders moeten het arsenaal van strategieën beheersen om samenwerkingsverbanden en hun programma-/projectstructuren te kunnen leiden en doen floreren. De Vlaamse overheid moet dergelijke profielen trainen, selecteren en valoriseren (aanbevelingen 12 en 13).



Figuur A: Beslissingen bij het opzetten van samenwerkingsverbanden en bijhorende project- en programmastructuren voor horizontale, transversale en gebiedsgerichte project, met verwijzing naar de aanbevelingen van dit rapport in blauwe kaders (Voets, Verhoest en Van Humbeeck 2020: 6).



Aanbevelingen 3, 4 en 5:

- Zet in op overheidsbrede politiek-ambtelijke steun voor projecten.
- Voorzie in een transversale aansturing van de projecten.
- Versterk waar nodig de relatie met andere coördinatie-instrumenten.

Om interne (alook externe) weerstand en een vertraging van het samenwerkingsproces te voorkomen, is voldoende politieke en ambtelijke steun noodzakelijk. Die steun zou zowel impliciet als expliciet zichtbaar moeten zijn voor alle betrokken actoren. Het uitblijven van politiek steun kan negatieve gevolgen hebben voor het engagement, maar ook voor interpersoonlijk en inter-organisatieel vertrouwen, vooral wanneer markspelers worden betrokken. Voldoende steun, daarentegen, maakt het gemakkelijker voor project-coördinatoren om onzekerheid onder betrokken actoren te reduceren en biedt de nodige incentives om te kunnen experimenteren, te falen en te leren. Aansluitend bij de nood aan overheidsbrede steun wijst onze analyse op de behoefte aan meer prikkels in de diverse sturings- en verantwoordingsmechanismen met betrekking tot de medewerking aan horizontale beleidsthema’s en het (tijdelijke) uitwisselen of samenbrengen van middelen, expertise en uitvoeringscapaciteit van de verschillende betrokken administraties.

De theoretische verankering van transitieprojecten binnen de bevoegdheden van twee of meer ministers leidt in de praktijk nog niet altijd tot een betere toegang tot middelen en instrumenten of een adequate afstemming tussen beleidskeuzes. Dit heeft veel te maken met de vaststelling dat veel van de transversale, maar ook horizontale projecten nog te vaak politiek afzonderlijk worden aangestuurd. Om de versnippering van financieel en menselijk kapitaal te reduceren, kan worden gekeken naar het inzetten van transversale werkingsbudgetten die gekoppeld worden aan politieke prioriteiten waarvoor een overheidsbrede politiek en ambtelijk eigenaarschap bestaat. Ook de versterking van bestaande instrumenten voor coördinatie zou kunnen leiden tot een betere transversale benadering van tijdelijke projectstructuren. Een voorbeeld is het verder professionaliseren van de coördinerende rol van het nieuwe departement die ontstaat na de fusie van DKB en DIV als ‘*center of government*’. Dit zou het faciliteren en de doorvertaling van transversale prioriteiten naar de relevante sturingsdocumenten, alook de gezamenlijke opvolging hieromtrent bevorderen. Ook het overheidsbrede Voorzitterscollege zou in transitieverhalen, maar ook in louter horizontale kwesties een belangrijke functie kunnen spelen in het coördineren en creëren van collectief engagement. Het versterken van dit instrument vereist echter meer expliciete politieke steun, meer tijd om beleidsinhoudelijke thema’s te bediscussiëren en een verdere specialisatie aan de hand van



Aanbevelingen 9, 10 en 11:

- Hanteer (beleidsdomein-overschrijdende) werkingsbudgetten voor horizontale, transversale en gebiedsgerichte programma's.
- Onderzoek de mogelijkheid tot gezamenlijke inbreng van middelen en verruim de mogelijkheden voor het poolen van private en publieke middelen.
- Zet in op een verdere professionalisering van de transversale programmawerking. Denk goed na hoe de governance van horizontale, transversale en gebiedsgerichte programma's zodanig kan worden vormgegeven zodat de dynamiek, energie en innovatie op projectniveau optimaal kan worden benut, waarbij de legitimiteit van het hogere programma-niveau én effectiviteit/creativiteit op lagere projectniveau wordt geoptimaliseerd. Beslis welk governance-niveau procesmatige beslissingen versus inhoudelijke beslissingen neemt.

Aansluitend bij het voorgaande zou het toekennen van transversale werkingsbudgetten aan de specifieke transversale projecten volgens onze analyse veel voordelen kunnen bieden. Een adequaat werkingsbudget zou meer en betere mogelijkheden bieden om het netwerk waarin transversale, maar ook gebiedsgerichte projectstructuren opereren, te kunnen faciliteren en te doen ontwikkelen. Een dergelijk werkingsbudget houdt naast (1) de loon- en werkingskosten van het ondersteuningsteam en (2) vergaderkosten, dus best ook rekening met (3) de kosten die gepaard gaan met het aanwenden van (externe) procesbegeleiding, alsook (4) kosten met betrekking tot het verwerven van externe expertise. Het toewijzen van dergelijke, transversale werkingsbudgetten zou volgens onze analyse de huidige versnipperde inzet van financieel en menselijk kapitaal reduceren en een meer wendbare en slagkrachtige projectondersteuning bekomen.

Transversale doelstellingen dienen in de prestatiebegroting te worden opgenomen. Overheidsbreed moet het eenvoudiger worden om de allocatie van middelen over entiteiten te wijzigen als antwoord op wijzigende maatschappelijke uitdagingen. Naast het toekennen van een transversaal werkingsbudget zou ook het 'poolen' of gezamenlijk inbrengen van personeel en financiële middelen de ondersteuningcapaciteit van complexe projectstructuren kunnen vergroten. Het poolen en uitwisselen van middelen (personeel/financiën) tussen organisaties met het oog op het bereiken van gezamenlijke doelstellingen zou mogelijk moeten worden gemaakt. Zo moet het poolen van beleidsexpertise en uitvoeringscapaciteit worden vergemakkelijkt. Dat vereist dat men financiële kokers doorbreekt om bijvoorbeeld tijdelijke personeelsmobiliteit te kunnen faciliteren. Daarnaast zou moeten worden bekeken



of een gecombineerde inbreng van middelen door publieke en private actoren ter ondersteuning van transversale projectstructuren mogelijk gemaakt kan worden. Het sluiten van engagementsverklaringen zou hierbij een nuttig instrument kunnen vormen, maar volstaat niet altijd om de nodige bereidheid tot cofinanciering te bekomen.

Projectcoördinatoren en transitimanagers vervullen een cruciale rol in het reduceren van onzekerheden bij betrokken actoren en organisaties. In dat opzicht biedt het toekennen van een adequaat werkingsbudget alvast een heel aantal voordelen (zie supra). Belangrijk hierbij is dat een dergelijk budget gekoppeld zou moeten worden aan het vermogen van deze coördinatoren om tijd, middelen en personeel te verschuiven in functie van wijzigende noden. Ook de projectcoördinator of transitimanager zelf moet voldoende tijd en politiek-ambtelijke steun krijgen om zijn of haar opdracht uit te voeren. Een verdere professionalisering van de transversale project- en programmawerking is volgens onze analyse opportuun. Aspecten die hierbij zouden moeten worden bekeken, zijn onder andere (1) het toewijzen van een adequaat budget, (2) de loskoppeling van transversale projecten van specifieke entiteiten, (3) de hiërarchische inschakeling van programmaleiders en transitimanagers, alsook (4) de mate waarin deze verantwoording afleggen aan de Vlaamse regering in haar geheel.

Aanbevelingen 12 en 13:

- Vergroot de aandacht voor de toepassing van diverse netwerkmanagement-strategieën om effectieve samenwerkingen op te zetten, te leiden en te faciliteren. Ga meer bewust om met het combineren en schakelen van governance stijlen om horizontale en transversale projectstructuren meer performant te maken.
- Benut de impact van onafhankelijke netwerkleiders en procesbegeleiders. Versterk trainingen in de netwerkmanagementstrategieën en netwerkleiderschap, zodat meer doordacht gekozen kan worden wanneer netwerken en samenwerkingsverbanden worden ingezet, hoe ze worden vormgegeven, hoe ze worden gemanaged en onderhouden. Versterk de connectieve capaciteiten op individueel en organisatieniveau binnen de Vlaamse overheid. Valoriseer ervaring als netwerk leider in de loopbaan van ambtenaren.

Netwerkmanagement verwijst naar de inspanningen en interventies van een netwerkmanager om samenwerkingsverbanden op te richten, te faciliteren, door de voorwaarden te bepalen waaronder deze

netwerken werken en de betrokken actoren met elkaar omgaan (Voets et al., 2015). Hierbij worden strategieën ingezet zoals ‘arranging’, ‘exploring’, ‘connecting’ en het ontwerpen van proces- en samenwerkingsregels. Zowel in onze kwantitatieve als kwalitatieve analyse bleek de toepassing van netwerkmanagement van cruciaal belang voor het welslagen van projecten met een horizontaal, transversaal of gebiedsgericht karakter. Netwerkmanagement wordt echter lang niet altijd even uitdrukkelijk en consequent aangewend in dergelijke projecten.

Algemene aanbevelingen rond netwerkmanagement zijn moeilijk te formuleren omdat het gaat over een set van strategieën die op maat moeten worden toegepast in projecten wanneer het past. De toepassing van netwerkmanagementstrategieën hangt overigens ook grotendeels samen met de complexiteit van projecten. Projecten die gekenmerkt worden door een hoge mate van inhoudelijke onzekerheid vereisen immers andere strategieën dan projecten die gekenmerkt worden door strategische onderheid of institutionele onzekerheid. Sowieso is het belangrijk aandacht te hebben voor de toepassing van dergelijke managementstrategieën en dient daarin voldoende training te worden voorzien (zie bijvoorbeeld de Masterclass Netwerkleiderschap). Verder lijkt het volgens onze analyse opportuun om op niveau van de Vlaamse overheid een centrale pool van netwerkleiders of een team op te richten die specifiek ondersteuning en advies kan bieden in deze materie.

Aansluitend bij de nood aan meer aandacht voor metagovernance wijst onze analyse ook op het belang van onafhankelijke gezaghebbende trekkers en het aanwenden van interne of externe procesbegeleiding. De rol van netwerkleiders in het creëren en onderhouden van interne en externe steun, het aansturen van de projectwerking en het bezielen en verbinden van de betrokken actoren is groot. Waar mogelijk zouden deze netwerkleiders een onafhankelijke positie moeten innemen, wat helpt om vertrouwen te winnen bij sterk uiteenlopende actoren, om hen te activeren en om hun agenda's zichtbaar te maken naar anderen toe. Ook het toepassen van onafhankelijke procesbegeleiding kan volgens onze analyse een gunstige impact worden toegeschreven. Net als de positie van gezaghebbende trekkers die als scheidsrechter kunnen optreden in het netwerk, zou ook procesbegeleiding los moeten staan van operationele of sectorale belangen. Hiervoor zijn zowel interne (binnen de Vlaamse overheid) als externe bronnen van procesbegeleiding denkbaar.



Er is een grote impact van de eigen ‘thuis’-organisatie van de verschillende deelnemers in de project- en programmastructuren. De kwantitatieve analyse toont aan dat niet alleen transformationeel leiderschap¹, maar ook de prioriteit die oversten in de thuisorganisatie geven aan het project belangrijke determinanten vormen voor de perceptie van individuele deelnemers omtrent diverse netwerkuitkomsten. Daarom is het cruciaal dat Vlaamse overheidsorganisaties sterke capaciteiten ontwikkelen om te functioneren in zo’n samenwerkingsverbanden, zoals connectieve en lerende capaciteiten, en dat het leiderschap in deze organisaties versterkt wordt in zijn transformationele aard, en voldoende steun en prioriteit geeft aan activiteiten in zo’n projectstructuren.

Aanbevelingen 14 en 15:

- Identificeer relevante stakeholders en individuele profielen van vertegenwoordigers in die netwerken.
- Bewaak de continuïteit alsook de duurzaamheid van persoonlijke relaties.

De keuze om bepaalde actoren of organisaties te betrekken in tijdelijke projectstructuren dient heel bewust gemaakt te worden in functie van de expertise, kennis, competenties en financiële middelen die nodig zijn om een invulling te geven aan de vooropgestelde politieke prioriteiten. Afhankelijk van de problematiek ter zake zullen bepaalde publieke en/of private actoren vanuit een machtigere positie in het netwerk toetreden (Stevens & Agger, 2017). Het komt er bijgevolg op aan evenwaardigheid te creëren onder actoren die per definitie een verschillende machtspositie kennen. De toepassing van netwerkmanagement en de inzet van onafhankelijke gezaghebbers en procesbegeleiders (zie supra) speelt hierbij dan ook een grote rol.

Het identificeren van mogelijke stakeholders, actoren of organisaties is niet evident, maar aan de hand van *stakeholder mapping* kan toch op relatief eenvoudige wijze in kaart worden gebracht wie de belangrijkste actoren of beleidsmakers zijn binnen een domein, hoe zij kijken naar de problematiek ter zake en welke relatieve machtspositie ze bekleden. Een dergelijke benadering om partners te selecteren zou volgens onze analyse erg nuttig zijn, maar wordt vandaag niet of bijna niet toegepast in de bestudeerde projecten.

Aansluitend bij het voorgaande dient men op zoek te gaan naar een optimale schaalgrootte en gunstige individuele en organisatie-gerelateerde profielen. Er is niet één ideale schaalgrootte waarop horizontale,

¹ **Transformationeel leiderschap** verwijst naar een leiderschapsstijl gericht op het wijzigen en inspireren van de doelen, waarden en het gedrag van medewerkers in overeenstemming met de organisatiedoelstellingen (Wright et al., 2012). De conceptualisering in die we in dit onderzoek gebruiken is gebaseerd op het werk van Charlotte Van Dijk en Trui Steen (KULeuven).



transversale of gebiedsgerichte projectstructuren het best opereren. Afhankelijk van het type actoren, de problematiek ter zake en de snelheid waarmee gewerkt moet worden, komt een kleinere (lichtere) dan wel een grotere (zwaardere) structuur in aanmerking. Belangrijk hierbij is ook de vaststelling dat een groter aantal betrokken organisaties meer ‘*checks en balances*’ met zich meebrengt, wat veel investeringen vereist om telkens de gehele groep mee te krijgen en voor een sterk wisselende aanwezigheid zorgt.

Niet alleen het type organisatie is een belangrijk aspect om in overweging te nemen, ook het type profiel van individuele vertegenwoordigers zou deel moeten uitmaken van een degelijke stakeholder analyse. Wat dat betreft wijst onze analyse op het belang van het samenstellen van een ‘*coalition of the willing*’, het betrekken van individuen met kennis ter zake en individuen die vanuit hun eigen organisatie genoeg steun, middelen, vrijheid en een duidelijk mandaat krijgen om actief te zijn in het netwerk.

Tot slot, wijst op onze analyse op de belangrijke impact van discontinuïteit in persoonlijke relaties. Veel van de bestudeerde projecten werden gekenmerkt door frequente wissels van vertegenwoordiging. Opnieuw is een belangrijke rol weggelegd voor netwerkmanagement of procesbegeleiding om vertegenwoordigers en hun organisaties continu warm te maken om actief te blijven in de samenwerking. Ook het benadrukken van win-win situaties, het verhogen van de vergaderfrequentie of het vervlechten van doelen en functies blijken nuttige strategieën te zijn om de continuïteit in persoonlijke relaties te verzekeren.

Aanbevelingen 16 en 17:

- Creëer aandacht voor verschillen in taal, werkwijzen en waarden.
- Faciliteer een samenwerkingsgerichte cultuur gericht op interne en externe co-creatie. Voorzie meer ruimte in de politieke en administratieve sturing binnen de Vlaamse overheid om meer ruimte te scheppen voor departementen en agentschappen om vlot samen te werken, door bv. te sturen op opgaven. Versterk de connectieve, lerende en innovatieve capaciteit van de Vlaamse overheidsorganisaties zodat ze beter voorzien zijn om zich op een effectieve manier in samenwerkingsverbanden te engageren.

Een volgens onze analyse belangrijke factor waarmee moet worden rekening gehouden, betreft verschillen in taal, werkwijzen, waarden, opvattingen en gebruiken tussen de betrokken actoren en organisaties. Ook actoren of organisaties binnen eenzelfde organisatie (bv. de Vlaamse overheid) spreken soms met andere woorden. Opdat de samenwerking in tijdelijke interorganisatorische projectstructuren zou slagen, dienen



niet-verenigbare doelen nastreven. Om het draagvlak voor doelstellingen bij alle partners te verzekeren is nood aan goede interne en externe communicatie, alsook een tijdige betrokkenheid van interne en externe stakeholders. Verder is het van belang doelstellingen voorop te stellen die haalbaar en realistisch zijn. Hierbij aansluitend zou men bij de start van het project een aantal te behalen *'quick wins'* kunnen definiëren om steun te verwerven bij politieke, ambtelijke en maatschappelijke stakeholders die initieel niet overtuigd zijn van het project. Het bepalen van gedragen, duidelijke doelstellingen dient wel gezien te worden als een proces, waarbij in meer complexe doelzoekende netwerken en projecten eerst nood is aan de uitwerking van een gedragen probleemdefinitie, om van daaruit te evolveren naar een gedragen doelstelling.

Aansluitend bij de nood aan duidelijke, gedragen en haalbare doelstellingen, wijst onze analyse op de nood aan een beter uitgebouwde organisatie van monitoring en rapportage van de genomen acties in bepaalde tijdelijke projectstructuren. Niet alleen reguliere, maar ook horizontale en transversale beleidsprioriteiten vereisen een degelijke en gedragen monitoring van de voortgang. Dit laat niet alleen toe tijdig plannen, verantwoordelijkheden en deadlines bij te sturen, het verhoogt volgens onze analyse ook de gedragenheid en het engagement onder betrokken publieke en private actoren omdat de voortgang van het project op die manier steeds kan getoetst worden aan de verwachtingen van iedere afzonderlijke actor. In dat verband is het belangrijk te vermelden dat voldoende tijd voorzien moet worden om te monitoren, om te evalueren en om eventueel de organisatie en werking van de projectstructuur te herbekijken. Monitoring zou naast inhoudelijke indicatoren overigens ook procesmatige indicatoren (welke baten biedt het project voor de betrokken actoren en hun organisaties en hoe verspreidt informatie zich in het netwerk) moeten behelzen, alsook een reflectie op kritische succes- en faalfactoren. Dit is nodig om te kunnen leren uit de tot dan toe gehanteerde aanpak. Inderdaad, het lerende aspect moet hierbij voorop staan. Indien indicatoren worden gebruikt, moet er over worden gewaakt dat deze niet de dynamieken of innovativiteit van netwerken en projecten in de weg staan.

Hierbij aansluitend raden we aan meer incentives te bieden of stimulansen te creëren voor zelfevaluatie, zelfmonitoring en het ontwikkelen van voortschrijdend inzicht. Op die manier kunnen de eerder vermelde *'quick wins'* zo vroeg mogelijk en continu geïdentificeerd worden. Dit helpt niet alleen om de betrokken actoren voortdurend warm te maken om te blijven inzetten op een netwerkaanpak, maar ook om de realisaties bij een breder publiek bekend te maken en zodoende ook externe steun voor het project te verzekeren. Dat vergt zoals eerder vermeld voldoende ruimte om te experimenteren, te falen, om een degelijke probleemformulering te maken en om relevante actoren en hun expertise samen te brengen.

//

Aanbevelingen 23 en 24:

- Maak tijdelijke organisaties weerbaarder voor politieke discontinuïteit
- Ontwikkel een *sense of urgency* en benut de katalyserende werking van maatschappelijke druk

Tot slot doen we nog twee aanbevelingen om de impact van tijdelijke projectstructuren te verhogen. Een eerste aanbeveling heeft betrekking op de politieke discontinuïteit waar dergelijke projectstructuren vaak mee geconfronteerd worden. Niettegenstaande de belangrijke rol van transversale beleidsnota's zoals het Doelstellingenkader 2030 en de Visie 2050, gaat politieke discontinuïteit met sterk wisselende prioriteiten en een inconsistente steun ten aanzien van projecten. Om aan de hoge onzekerheid die hiermee gepaard gaat, te kunnen tegemoetkomen, lijkt het volgens onze analyse belangrijk de horizontale, maar vooral de transversale en gebiedsgerichte projectstructuren in te bedden in meer omvattende, legislatuuroverschrijdende structuren. Dat impliceert verder een verder institutionalisering van middelen, competenties en een professionalisering van het statuut van transversale projecten.

Een laatste aanbeveling betreft de impact van urgentiebesef en tijdsdruk. Dit kan in veel gevallen positief worden aangewend om politieke en ambtelijke steun op te wekken, om ook bij andere doelgroepen steun te bekomen en dus de legitimiteit van een project te verhogen. Urgentie gaat verder ook vaak gepaard met de vraag om concrete resultaten of 'quick wins' aan te kunnen tonen, wat op zijn beurt dan weer tot andere voordelen leidt (zie supra). Om dus ook in een vroeg stadium van het proces een goede dynamiek op gang te kunnen brengen, lijkt het respondenten aangewezen een voldoende urgentiebesef te creëren onder de betrokken actoren, maar ook onder maatschappelijke partners en burgers. Aansluitend bij de nood aan een duidelijk urgentiebesef, wijzen respondenten op de positieve impact van maatschappelijke turbulentie. Zowat alle transversale, maar ook gebiedsgerichte of zelfs horizontale projecten hebben er veel baat bij dat het publiek en het middenveld wakker ligt van de problematiek waarmee ze bezig zijn. Dat maakt dat er vanuit de maatschappij nuttige informatie naar voor wordt gebracht die via de reguliere betrokken actoren niet aangeleverd wordt en dat via het publieke debat de nodige steun en engagement wordt verworven op het politieke niveau. Echter, om maatschappelijke turbulentie adequaat te kunnen opvangen, lijkt het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium op zoek te gaan naar voldoende maatschappelijk draagvlak.



1 INLEIDING

Dit rapport is het sluitstuk van Werkpakket 3 dat deel uitmaakt van het SBV-project ‘Naar de organisatie van een wendbare en klantgerichte overheid’. Met dit steunpuntonderzoek onderneemt de Vlaamse overheid stappen om te evolveren naar een meer wendbare en klantgerichte organisatie. Naast het klantenperspectief voor de integrale benadering van dienstverlening en het belang van samenwerking tussen overheidsdiensten onderling wordt in het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019, de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 en de Beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 onder andere gewezen op het belang van meer flexibele interorganisationele programma- of projectorganisaties voor complexe beleidsproblemen (Bourgeois, 2014; Homans, 2014; Vlaamse Regering, 2014). Deze studie behandelt bijgevolg de inzet van flexibele projectorganisaties en gaat na welke succes- en faalfactoren moeten worden in rekening gebracht bij het verder uitbouwen van een dergelijke transversale en horizontale overheidswerking.

In het **eerste deel** wordt opnieuw kort stilgestaan bij het conceptueel kader van wendbaarheid, dat in een vorig werkpakket binnen deze studie werd ontwikkeld. Verder bespreken we in dit deel de theoretische achtergrond van tijdelijke interorganisationele project- en programmastructuren om ‘*wicked issues*’ aan te pakken, de manieren waarop dergelijke coördinatie-instrumenten bij kunnen dragen aan de wendbaarheid van een overheid en de thema’s waarbinnen succes- en faalfactoren kunnen worden geïdentificeerd. In het **tweede deel** lichten we de toegepaste methodologie toe, waarbij we ingaan op de bestudeerde cases, de gebruikte onderzoeksmethoden en de verwerking van de verzamelde gegevens. In het **derde deel** bespreken we de resultaten. We starten met een bespreking van beschrijvende statistieken per bestudeerde case. Vervolgens bespreken we op basis van de verzamelde kwantitatieve gegevens een aantal factoren die bijdragen aan het gepercipieerde succesgehalte van tijdelijke projectstructuren met een transversaal of horizontaal karakter. Nadien bespreken we op basis van de interviews per thema een aantal belangrijke succes- en faalfactoren die werden geïdentificeerd. In het **vierde deel** formuleren we een antwoord op de centrale onderzoeksvraag van deze studie en bespreken we enkele onopgeloste vragen of mogelijke pistes voor toekomstig onderzoek. In dit deel formuleren we eveneens een aantal concrete aanbevelingen.

//

2 THEORETISCHE ACHTERGROND

2.1 WENDBARE OVERHEID: RECAPITULATIE VAN HET CONCEPT

In Werkpakket 1 werden aan de hand van een systematische literatuurstudie drie capaciteiten geïdentificeerd die een overheid zou moeten bezitten om wendbaar te zijn: strategische sensitiviteit, collectief engagement en strategische flexibiliteit in hulpbronnen. Een overheid die deze capaciteit goed heeft uitgebouwd, is met andere woorden in staat om snel in te spelen op onzekere economische omstandigheden en politiek urgente problemen, op toenemende eisen van de burger en een afnemend vertrouwen, en dus op complexe of ‘wicked’ beleidsproblemen met een lange termijnhorizon (Pollitt, 2016).

De eerste capaciteit, **strategische sensitiviteit** (oftewel ‘*strategic sensitivity*’), verwijst naar de capaciteit van een overheid om nieuwe uitdagingen en problemen, politieke en maatschappelijke belangen, uiteenlopende overheidswaarden en kosten en baten op korte- en langetermijn te detecteren en af te wegen ten opzichte van elkaar (Vandergraesen, Molenveld, Verhoest, & Boon, 2018). Deze capaciteit vereist de mogelijkheid om snel een variëteit aan informatie te verzamelen en deze te verwerken, alsook de capaciteit om deze informatie te gebruiken om te experimenteren en te leren. Het investeren in deze capaciteit leidt uiteindelijk tot een proactieve overheid die tijdig en weloverwogen beslissingen kan nemen en zich indien nodig kan aanpassen (Vandergraesen et al., 2017).

De tweede capaciteit, **collectief engagement** (oftewel ‘*collective commitment*’), betreft de mogelijkheid om bij de betrokken actoren instemming en toewijding op te wekken voor de gemeenschappelijke prioriteiten en het vermogen om deze actoren op dezelfde lijn te krijgen in functie van die prioriteiten, en het vermogen om te investeren in sociaal kapitaal gebaseerd op vertrouwen en wederkerige relaties. Samen met kennis over de belangen en capaciteiten van actoren vormt sociaal kapitaal een belangrijke voorwaarde om tijdig informatie te kunnen capteren en actie te ondernemen (Janssen & Van Der Voort, 2016; Lalonde, 2011).

De derde capaciteit, **strategische flexibiliteit met betrekking tot hulpbronnen** (oftewel ‘*strategic resource flexibility*’), verwijst naar de capaciteit om snel en flexibel middelen en verantwoordelijkheden te (her)verdelen in functie van veranderende prioriteiten binnen en tussen organisaties (Doz & Kosonen, 2014). Het ontwikkelen van flexibiliteit op gebied van infrastructuur, financiën en menselijk kapitaal is noodzakelijk in een context van continu wijzigende problemen en besparingen (Levine, 1978; O’Reilly & Tushman, 2008).

andere, meer permanente organisatievormen door hun tijdelijkheid (Janowicz-Panjaitan, Bakker, & Kenis, 2009; Simard & Laberge, 2014). Ze vormen, naast *taskforces* en ad hoc comités, een hedendaags instrument om klassieke coördinatieproblemen aan te pakken (Peters, 2015; Taylor, 2000). In hun "*Theory of the temporary organization*" onderscheiden Lundin and Söderholm (1995) vier kenmerken van tijdelijke projectstructuren: tijd, taak, team (of samenstelling) en transitie. Hierbij aansluitend conceptualiseren ze de tijdelijke projectstructuur als "een [instrument] om een beperkt aantal taken, met een select team van actoren te volbrengen, waarbij een soort van overgang wordt gerealiseerd binnen een beperkt tijds kader" (Jacobsson, Lundin, & Söderholm, 2015, p. 9).

Zoals eerder gezegd is 'tijd' zowat de belangrijkste factor die tijdelijke organisaties onderscheidt van permanente organisatievormen. Tijdelijke projectstructuren worden, met andere woorden, in het leven geroepen voor een vooraf bepaalde tijdsduur (Janowicz-Panjaitan et al., 2009; Lundin & Söderholm, 1995). Deze (al dan niet strikte) tijdsafbakening impliceert een verhoogde mate van onzekerheid en dus de nood aan conflictbeheersing, proces- en tijdsmanagement (Hassard, 1991). Verder worden tijdelijke projectstructuren in de literatuur omschreven als uiterst geschikt om met complexe, tijdsgebonden en sector-overschrijdende taken om te gaan (Hanisch & Wald, 2014, p. 208; Modig, 2007). Dat tijdelijke projectstructuren gericht zijn op het oplossen van dergelijke taken onderscheidt hen opnieuw van meer permanente organisatievormen die veeleer gefocust zijn op besluitvorming (Lundin & Söderholm, 1995). Zowel het tijdsaspect als de taakstelling hebben bovendien een invloed op hoe het team van een tijdelijke projectorganisatie wordt samengesteld (Lundin & Söderholm, 1995; Modig, 2007). Leden van het team worden immers geselecteerd in functie van de kennis en competenties die nodig zijn om de specifieke taken uit te voeren. Een andere eigenschap van tijdelijke projectstructuren heeft betrekking op de idee van transitie of het veranderen van een *status quo*. Meer dan in permanente organisaties is er in tijdelijke projectstructuren aandacht voor vooruitgang en het bereiken van vooropgestelde doelen (Lundin & Söderholm, 1995). Deze focus impliceert verder dat "een probleem getransformeerd of veranderd moet worden als gevolg van het bestaan van de tijdelijke organisatie en dat deze veranderingen voltrokken moeten zijn voorafgaand aan het beëindigen van de tijdelijke projectstructuur" (Lundin & Söderholm, 1995, p. 442).

Bovenstaande eigenschappen maken dus dat tijdelijke projectstructuren in theorie goede instrumenten vormen om complexe en sector-overschrijdende beleidsproblemen aan te pakken. Hun beperkte tijdsduur leidt ertoe dat ze minder geïnstitutionaliseerd zijn dan permanente organisaties, wat op zijn beurt neerkomt op meer flexibiliteit, een betere moduleerbaarheid en een hogere mate van innovatie (Agranoff

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

& McGuire, 2001; Packendorff, 1995; Schreyögg & Sydow, 2010). Hun capaciteit om met 'wicked issues' om te gaan, vloeit verder voort uit hun vermogen om de betrokken actoren, hun kennis en hun diverse belangen aan elkaar te koppelen en het vermogen om gezamenlijk handelen en leren te faciliteren (Buuren, 2009; Keast, Mandell, Brown, & Woolcock, 2004; Taylor, 2000).

2.2.1 Bijdrage aan een wendbare overheidsorganisatie

In de volgende paragrafen lichten we toe hoe en in welke mate tijdelijke interorganisatorische projectstructuren kunnen bijdragen aan een wendbare overheidsorganisatie. Hoewel tijdelijke projectstructuren in theorie kunnen bijdragen aan alle drie de dimensies van een wendbare overheidsorganisatie, is de bijdrage aan het collectief engagement en strategische flexibiliteit in hulpbronnen wellicht het grootst.

Zoals toegelicht in de conceptuele onderzoeksnota (zie Werkpakket 1), beschouwt men strategische sensitiviteit als de capaciteit om overheidswaarden, maatschappelijke voorkeuren en huidige alsook toekomstige kosten en baten te begrijpen, te balanceren en te gebruiken tijdens het prioriteren, het opstellen van plannen en doelstellingen en het nemen van beslissingen. Dit impliceert instrumenten die toelaten om een variëteit aan informatie te verzamelen om zodoende tegemoet te kunnen komen aan de hoge complexiteit van bepaalde beleidsproblemen, om zich beter voor te kunnen bereiden op crisissen en om verschillende frames in overweging te kunnen nemen bij het maken van beleidsbeslissingen (Gupta et al., 2010; C. J. Termeer, Dewulf, Breeman, & Stiller, 2015). Tijdelijke projectstructuren zouden in dat verband een nuttig instrument kunnen vormen om diverse actoren te betrekken en om een verscheidenheid aan informatie op een transparante manier te verwerken. Door alle relevante stakeholders samen te brengen kunnen tijdelijke projectstructuren bovendien sociaal kapitaal ontwikkelen of bevorderen, wat op zijn beurt leidt tot een betere informatie-uitwisseling en de totstandkoming van een gezamenlijke definitie van probleem en oplossing (Folke, Hahn, Olsson, & Norberg, 2005; Gupta et al., 2010). Verder impliceert deze capaciteit, zoals eerder toegelicht, voldoende ruimte om te experimenteren en te leren in functie van innovatie. Met het inzetten van tijdelijke projectstructuren die verder staan van het klassieke, hiërarchische beleidsproces kan in theorie beter rekening worden gehouden met de onzekerheid die eigen is aan experimenteren en ontstaat meer ruimte voor autonoom handelen en het nemen van risico's (Brown & Osborne, 2013; Gupta et al., 2010). Ook de interne en externe co-creatie, die door dergelijke samenwerkingsstructuren wordt gefaciliteerd, vormt een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van innovatie (Christopher Ansell & Torfing, 2014b).



3 METHODOLOGIE

3.1 CASE SELECTIE EN BESCHRIJVING

Initieel werd voorgesteld om zes cases te bestuderen in twee of drie regio's (Vlaanderen, Nederland en Estland), maar in overleg met de begeleidende werkgroep werd beslist om uiteindelijk acht Vlaamse cases te bestuderen gezien de mate van toegang die we nodig hadden per case en de reeds aanwezige grote variëteit in Vlaamse cases. Deze acht cases werden geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- de projecten moesten ten minste vijf verschillende actoren samenbrengen;
- de projecten moesten bij voorkeur ook niet-publieke actoren samenbrengen;
- er werd voldoende variatie gezocht tussen horizontale, transversale en gebiedsgerichte projecten;
- er werd variatie gezocht tussen kleine en grote samenwerkingsverbanden of -netwerken;
- er werd voldoende variatie gezocht tussen projecten van korte versus lange duurtijd;
- de projecten moesten voldoende variëren qua beleidsdomein of sector;
- er werd voldoende variatie gezocht tussen cases met een succesvol versus moeilijk procesverloop.

Tabel 1 beschrijft voor elke bestudeerde case in welk stadium het zich tijdens dit onderzoek bevindt, welk type project het is, welke vorm het project aanneemt, hoe groot het netwerk is en de voorziene duurtijd van het project. De cases zijn geanonimiseerd in dit rapport om de vertrouwelijkheid van de respondenten te verzekeren en een vertekening van de resultaten omwille van sociaal wenselijk antwoordgedrag zoveel mogelijk te vermijden. **Tabel 2** illustreert de variatie in samenstelling bij de verschillende netwerken.

Case	Stadium van het proces	Type samenwerking	Netwerkvorm	Grootte	Duurtijd
Case 1	Ontwerp- en voorbereidingsfase	Horizontaal	Zelfsturend ²	Klein	0-5 jaar
Case 2	Implementatie- en nazorgfase	Horizontaal	Lead-netwerk ³	Gemiddeld	0-5 jaar
Case 3	Vorbereidings- en implementatiefase	Transversaal	Lead-netwerk	Klein	6-10 jaar

² De aansturing van gemeenschappelijke activiteiten berust helemaal in een zelfregulerend of **zelfsturend netwerk** volledig bij de netwerkleden zelf (Kenis & Provan, 2008). Dergelijke netwerken bestaan vaak uit verschillende organisaties die op collectieve wijze samenwerken, maar ze vormen geen afzonderlijke administratieve eenheid.

³ Een **'lead-netwerk'** of leiderorganisatienetwerk verwijst naar een samenwerkingsverband dat ingebed is binnen de werking en structuur van één organisatie (Kenis & Provan, 2008). Deze 'lead organization' of organisatieleider biedt administratieve hulp en faciliteert activiteiten van de deelnemende organisaties opdat de vooropgestelde gezamenlijke netwerkdoelstellingen zouden kunnen worden behaald.

Case 4	Implementatie- en nazorgfase	Transversaal	Lead-netwerk	Gemiddeld	0-5 jaar
Case 5	Vorbereidings- en implementatiefase	Transversaal	Lead-netwerk	Gemiddeld	0-5 jaar
Case 6	Implementatie- en nazorgfase	Gebiedsgericht (+ transversaal)	NAO ⁴	Groot	+10 jaar
Case 7	Vorbereidings- en implementatiefase	Gebiedsgericht (+ transversaal)	NAO	Groot	0-5 jaar
Case 8	Implementatie- en nazorgfase	Gebiedsgericht (+ transversaal)	NAO	Gemiddeld	+10 jaar

Tabel 1: Vergelijking van de bestudeerde cases

Case	Publieke actoren	Non-profit actoren	Belangengroepen	Private actoren	Burgerinitiatieven
Case 1	<input type="checkbox"/> regionaal)				
Case 2	<input type="checkbox"/> regionaal)				
Case 3	<input type="checkbox"/> regionaal)				
Case 4	<input type="checkbox"/> regionaal)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Case 5	<input type="checkbox"/> regionaal)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Case 6	<input type="checkbox"/> regionaal, lokaal)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Case 7	<input type="checkbox"/> regionaal, lokaal)				
Case 8	<input type="checkbox"/> regionaal, lokaal)				<input type="checkbox"/>

Tabel 2: Type actoren per bestudeerde case

Doorheen de verschillende analyses zullen we niet alleen vergelijkingen maken tussen individuele cases, maar ook tussen 'clusters' van cases met eenzelfde karakter. We gebruiken hiervoor als criterium het onderscheid tussen horizontale, transversale en gebiedsgerichte projecten. Hoewel dit onderscheid niet altijd even strikt is, blijkt het vaak toch een goed indicator voor het type actoren dat wordt betrokken in de projecten en de complexiteit die het project kenmerkt. We onderscheiden de volgende drie clusters:

- **Cluster 1:** horizontale projecten die zich richten op een overheidsinterne problematiek die vooral de Vlaamse overheidsorganisaties in verschillende beleidsdomeinen zelf aanbelangt en die dus vooral publieke actoren omvatten → Case 1 en Case 2
- **Cluster 2:** transversale projecten die zich richten op een overheidsexterne problematiek die burgers, private actoren of publieke organisaties op andere overheidsniveaus affecteert en waarbij de samenwerking van meerdere Vlaamse publieke organisaties uit verschillende beleidsdomeinen

⁴ Een **NAO** of 'netwerk administratieve organisatie' vormt een afzonderlijke entiteit die de specifieke en exclusieve taak heeft om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren (Kenis & Provan, 2008). Een NAO kan bestaan uit een publieke organisatie, een bedrijf, een non-profitorganisatie of een mix.

noodzakelijk is, alsook dikwijls de betrokkenheid van private actoren en/of burgers → Case 3⁵, Case 4 en Case 5

- **Cluster 3:** gebiedsgerichte projecten die zich richten op de zoveel mogelijk integrale benadering van overheidsexterne problematieken die zich voordoen in een specifiek geografisch gebied, en waarbij de samenwerking van meerdere Vlaamse publieke organisaties uit verschillende beleidsdomeinen noodzakelijk is, alsook dikwijls de betrokkenheid van private actoren en/of burgers → Case 6, Case 7 en Case 8

3.2 DATAVERZAMELING EN -VERWERKING

De dataverzameling voor het kwantitatieve onderzoeksluik gebeurde in eerste instantie aan de hand van een documentanalyse van primaire overheidsbronnen (bv. beleidsdocumenten, besluiten, conceptnota's, etc.) en documenten zoals webpagina's, jaarverslagen, infofiche's en rapporten. Op basis van deze analyse werd een overzicht gemaakt van wat er aan de hand van deze documentatie al kon worden vastgesteld over de aspecten van de organisatie en governance in de verschillende cases.

Vervolgens werd data verzameld aan de hand van semigestructureerde interviews bij vertegenwoordigers in het project. De interviews werden voorbereid op basis van de informatie uit de documentanalyse. We kozen voor de methode van semigestructureerde interviews omdat er ruimte is voor extra vragen en doorvragen (Bryman, 2016) zonder in te boeten aan vergelijkbaarheid overheen de verschillende interviews. Voor het selecteren van respondenten combineerden we een criterium-gebaseerde steekproef met een sneeuwbal-steekproeftrekking (Mortelmans, 2013). Eerst werd telkens een interview afgenomen bij de coördinator van het project. Vervolgens vroegen we de coördinatoren om ons door te verwijzen naar ten minste een vertegenwoordiger van een kleine actor en een grote actor in het project, om zodoende een genuanceerder beeld te krijgen.

Op voorhand werd een topiclijst opgesteld om te verzekeren dat alle aspecten aan bod kwamen in de interviews (**Bijlage 1**). De topiclijst die gebruikt werd bij interviews met de vertegenwoordigers was minder omvangrijk dan bij projectcoördinatoren omdat een aantal aspecten die reeds gekend waren uit interviews

⁵ Case 2 zou wat betreft het type actoren dat betrokken wordt ook kunnen behoren tot Cluster 1 met horizontale projecten, maar omwille van het transversale karakter kiezen we ervoor om deze case in Cluster 2 met transversale projecten op te nemen.



met coördinatoren achterwege gelaten werden. In totaal werden 23 respondenten geïnterviewd (30 uur aan interviewopnames).

Medewerking aan het interview gebeurde op vrijwillige basis en vereiste het ondertekenen van een geïnformeerde toestemming. De interviews werden opgenomen met een voice-recorder en zo nauwkeurig mogelijk getranscribeerd, waarna ze anoniem werden verwerkt aan de hand van NVivo. Vertrouwelijkheid werd gegarandeerd om zo open en eerlijk mogelijke antwoorden te krijgen op de gestelde vragen. Het risico op negatieve of ongefundeerde uitspraken werd tegengegaan door kritische vraagstelling (bv. doorvragen naar concrete voorbeelden) en toetsing met andere informatiebronnen en andere interviewpartners.

Wat betreft het **kwantitatieve onderzoeksluik** gebeurde de dataverzameling telkens in samenwerking met de coördinator en/of een administratief medewerker binnen het project. Na het bekomen van de contactgegevens van vertegenwoordigers die actief waren in het project in 2017 en 2018, werd via het distributiesysteem van Qualtrics een uitnodiging verzonden naar de respondenten om deel te nemen aan de survey. De totale duur van de dataverzameling liep van januari 2019 tot en met juni 2019. Om een zo hoog mogelijke responsgraad te bekomen, werden op regelmatige basis herinnering e-mails uitgestuurd naar respondenten. In totaal werden er over zes cases⁶ 211 respondenten uitgenodigd, waarvan 128 respondenten de vragenlijst hebben ingevuld.

De eerste stap in de analyse van de surveys was het beschrijven van de verzamelde gegevens. Daarna werden de gegevens onderworpen aan factoranalyses en betrouwbaarheidstesten om robuuste meetschalen te maken die in de verdere analyses zouden kunnen gebruikt worden. Vervolgens werden OLS-regressieanalyses gedraaid om de effecten van verschillende netwerk-, organisatie- en individu-gerelateerde variabelen op gepercipieerde uitkomsten van de samenwerking in de tijdelijke projectstructuren te bestuderen.

⁶ In twee van de acht cases werd geen of te weinig data verzameld om statistisch betrouwbare analyses te kunnen doen.



Metagovernance: verkennen (1-7; Likert-items)	5,33 (0,75)	N.v.t.	5,53 (0,88)	4,77 (1,12)	4,82 (0,86)	5,29 (0,96)	5,26 (0,71)	N.v.t.
Metagovernance: verbinden (1-7; Likert-items)	5,60 (0,60)	N.v.t.	5,61 (0,80)	5,11 (0,98)	4,53 (0,88)	5,09 (1,14)	5,21 (0,74)	N.v.t.
Metagovernance: procesregels (1-7; Likert-items)	3,33 (1,05)	N.v.t.	2,75 (0,99)	3,35 (0,75)	3,33 (1,23)	3,96 (0,99)	4,23 (0,64)	N.v.t.
Eigen organisatie: leiderschap ¹⁰ (1-11; tegenstellingen)	7,43 (2,44)	N.v.t.	8,76 (1,73)	7,58 (1,86)	7,24 (1,57)	7,42 (1,95)	8,11 (1,70)	N.v.t.
Eigen organisatie: red tape (1-7; Likert-items)	2,10 (0,56)	N.v.t.	3,18 (1,72)	2,32 (1,04)	2,47 (1,41)	3,98 (1,62)	3,63 (1,16)	N.v.t.
Eigen organisatie: prioriteit ¹¹ (1-7; Likert-items)	4,10 (1,73)	N.v.t.	5,82 (1,60)	6,09 (1,19)	5,67 (1,11)	5,40 (1,07)	5,21 (1,51)	N.v.t.
Eigen organisatie: vrijheid (1-7; Likert-items)	5,16 (0,63)	N.v.t.	5,56 (0,47)	5,28 (0,72)	5,24 (0,80)	5,35 (0,62)	5,39 (0,78)	N.v.t.
Eigen organisatie: controle (1-7; Likert-items)	5,50 (1,27)	N.v.t.	5,36 (1,57)	5,59 (1,33)	5,07 (1,67)	4,64 (1,37)	4,53 (0,96)	N.v.t.
Neiging om te vertrouwen ¹² (1-7; Likert-items)	8,85 (0,72)	N.v.t.	8,23 (1,34)	7,61 (1,33)	7,72 (1,18)	8,13 (1,76)	8,25 (0,85)	N.v.t.

Tabel 4: Beschrijvende statistieken voor de belangrijkste variabelen

Opmerking: Standaardafwijkingen worden tussen haakjes weergegeven

Hoewel het gemiddelde een veelgebruikte centrummaat is, is ze gevoelig voor ‘outliers’, waardoor we daarnaast ook grafische boxplots bekijken om de antwoorden op de verschillende vragen te beschrijven. Hieronder volgt voor de afhankelijke variabelen en een aantal onafhankelijke variabelen een bespreking van opmerkelijke conclusies. Voor een overzicht van alle grafische boxplots verwijzen we naar **Bijlage 4**. In onze analyse bestudeerden we vier afhankelijke variabelen die betrekking hebben op de uitkomsten van samenwerking in de netwerken. Met ‘netwerken’ bedoelen we de relaties tussen actoren betrokken in de programma- en projectstructuren die we bestudeerden.

¹⁰ Met **red tape** en **leiderschap** wordt respectievelijk verwezen naar de mate waarin regels en procedures in de eigen organisatie als belemmerend worden ervaren en de mate waarin het leiderschap in de eigen organisatie gefocust is op het stimuleren van mensen. De operationalisering van deze variabele is mede gebaseerd op het werk van Charlotte Van Dijck en Trui Steen (KULeuven).

¹¹ Met **prioriteit**, **vrijheid** en **controle** wordt respectievelijk verwezen naar de mate waarin het project een prioriteit is voor het leidinggevend personeel van de eigen organisatie, de mate waarin actoren vrijheid percipiëren ten aanzien van de acties die ze kunnen nemen binnen het project en de mate waarin actoren controle door hun eigen thuisorganisatie ervaren. De operationalisering van deze variabele is mede gebaseerd op het werk van Tom Langbroek en Koen Verhoest.

¹² De **neiging om anderen te vertrouwen** (oftewel ‘trust propensity’) weerspiegelt de mate waarin individuen geneigd zijn anderen het voordeel van de twijfel te geven, van mening zijn dat anderen geen misbruik zouden maken van hun vertrouwen, enzovoort. De operationalisering van deze variabele baseert zich op het werk van Cécile Riche, Stéphane Moyson en David Aubin (UCLouvain).

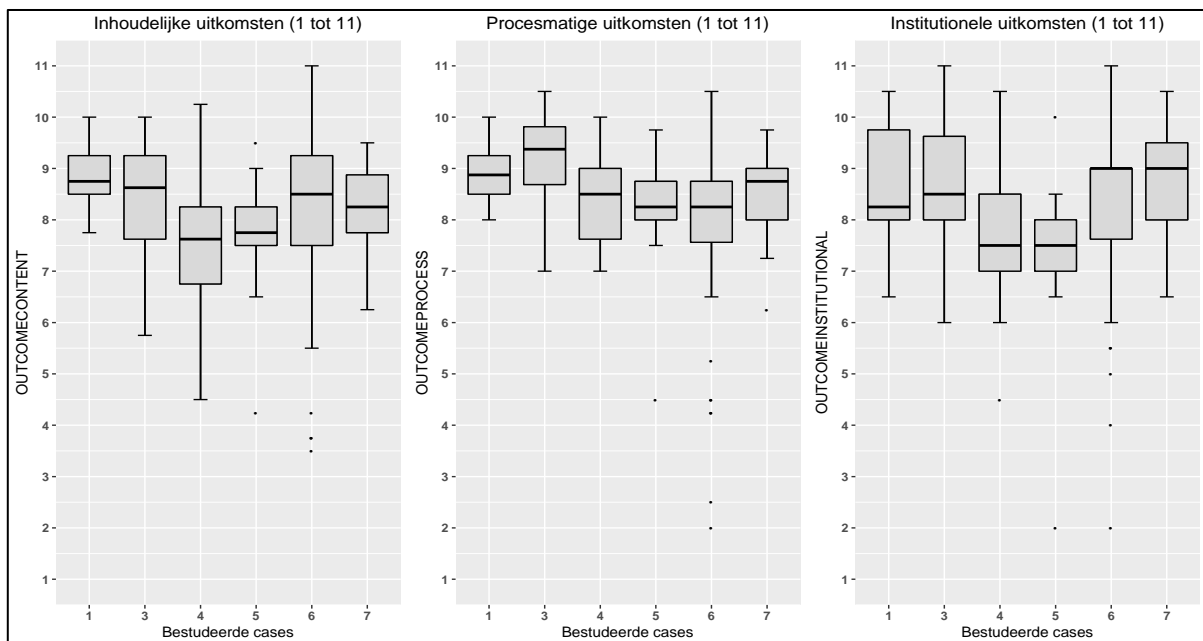
//////////////////////////////////

De eerste afhankelijke variabele, gepercipieerde **inhoudelijke netwerkuitkomsten**, werd gemeten aan de hand van vier stellingen: (1) de doelstellingen van de betrokken actoren zijn heel goed aan elkaar gelinkt tijdens de uitwerking van dit project, (2) alle deelnemers hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de verwezenlijking van resultaten, (3) de voordelen van samen te werken overstijgen de nadelen van samenwerken en (4) alle betrokken actoren hebben baat (gehad) bij de samenwerking. Op basis van **Tabel 4** zou men kunnen concluderen dat de inhoudelijke netwerkuitkomsten per bestudeerde case vrij gelijkaardig zijn. Wanneer we kijken naar een boxplot (zie **Figuur 1** links) worden de onderlinge verschillen duidelijker. Zowel op basis van de tabel als op basis van de figuur is duidelijk dat de leden van Case 1 de inhoudelijke uitkomsten als goed beschouwen (gemiddelde = 8,85). Hetzelfde kan gezegd worden van Case 3, al zien we hier een grotere spreiding van scores. In Case 4 zien we zowel op basis van de tabel als op basis van de boxplot de laagste score, al is de score nog steeds vrij hoog (gemiddelde = 7,61). De standaardafwijking van de scores voor deze case is tevens redelijk groot. Ook Case 5 krijgt van de netwerkleden een relatief lage score (gemiddelde = 7,72) en de spreiding rond dit gemiddelde is klein. Verder zien we dat Case 6 op basis van de tabel als vierde gerangschikt kan worden, al blijkt uit de boxplot dat dit komt door een aantal uitschieters die het gemiddelde naar beneden trekken (gemiddelde = 8,13). Tot slot zien we dat Case 7 relatief hoge scores krijgt wat betreft de inhoudelijke uitkomsten (gemiddelde = 8,25).

Naast inhoudelijke netwerkuitkomsten werd ook gepeild naar de perceptie van respondenten ten aanzien van **procesmatige netwerkuitkomsten**. Deze afhankelijke variabele werd gemeten aan de hand van vier stellingen: (1) er wordt altijd geprobeerd om de verschillende opinies aan bod te laten komen tijdens de besluitvorming, (2) de betrokken deelnemers worden volstrekt eerlijk en consequent behandeld, (3) vergaderingen en bijeenkomsten worden gekenmerkt door wederzijds respect en (4) de uitwerking van het proces wordt nooit belemmerd door tegenstrijdige opinies en conflicten. Uit **Tabel 4** kan men afleiden dat Case 1 (gemiddelde = 8,93) en Case 3 (gemiddelde = 9,13) hoge scores krijgen. Dit vertaalt zich op de grafische boxplots (zie **Figuur 1** midden) ook in een hoge rangschikking. Verder zien we dat de scores voor Case 4 (gemiddelde = 8,47) en Case 7 (gemiddelde = 8,43) dicht bij elkaar liggen en voor beide projecten zien we een gelijkaardige spreiding. Hoewel de tabel aantoont dat het gemiddelde in Case 6 (gemiddelde = 7,79) lager ligt dan dat van Case 5 (gemiddelde = 8,13) kunnen we op basis van de grafische boxplots concluderen dat de leden van beide netwerken ongeveer dezelfde perceptie hebben ten aanzien van de kwaliteit van het proces dat werd afgelegd. Het gemiddelde in Case 6 wordt opnieuw naar beneden getrokken door een aantal uitschieters.



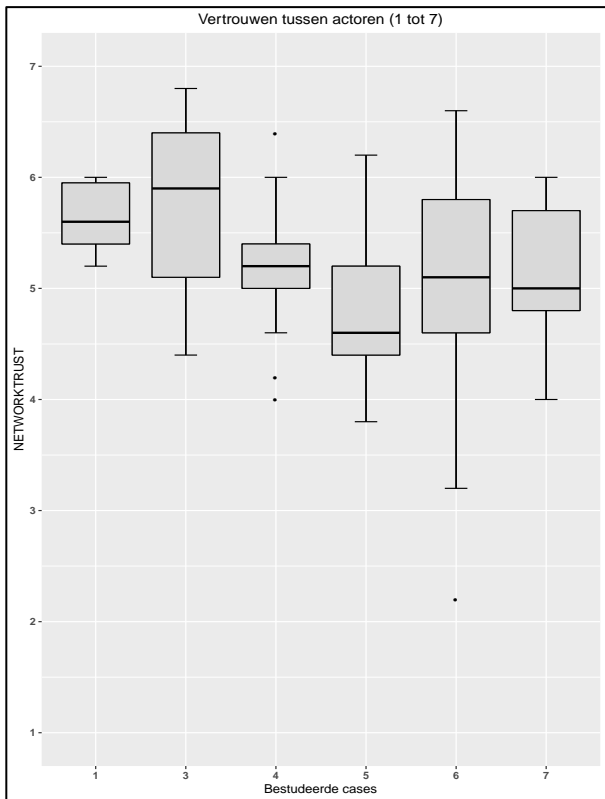
De perceptie van **institutionele netwerkuitkomsten** (i.e. de derde afhankelijke variabele) werd gemeten aan de hand van twee stellingen: (1) de mate waarin betrokken actoren elkaar vertrouwen is toegenomen tijdens de uitwerking van dit project en (2) tijdens de uitwerking van het project werden veel nieuwe duurzame relaties ontwikkeld tussen de betrokken actoren. Zowel op basis van **Tabel 4** als op basis van de grafische boxplots (zie **Figuur 1** rechts) kan men duidelijke verschillen waarnemen. We zien vier cases met relatief hoge scores voor institutionele uitkomsten: Case 1 (gemiddelde = 8,55), Case 3 (gemiddelde = 8,63), Case 6 (gemiddelde = 8,27) en Case 7 (Gemiddelde = 8,74). Voor Case 4 (gemiddelde = 7,77) en Case 5 (gemiddelde = 7,38) zien we lagere scores, wat erop wijst dat hier nog verbetering mogelijk is wat betreft het ontwikkelen van nieuwe duurzame relaties tussen betrokken actoren. Verder blijkt de spreiding in bijna alle bestudeerde cases relatief hoog (behalve in Case 5).



Figuur 1: Inhoudelijke, procesmatige en institutionele netwerkuitkomsten per case

Als vierde afhankelijke variabele peilden we ook naar de perceptie van respondenten ten aanzien van het **vertrouwen tussen actoren in het netwerk**. Deze variabele werd gemeten aan de hand van vijf stellingen: (1) de betrokken actoren komen over het algemeen hun gemaakte beloftes na, (2) de betrokken actoren houden rekening met de intenties van andere actoren, (3) de betrokken actoren geven elkaar het voordeel van de twijfel, (4) de betrokken actoren gebruiken de bijdrages van anderen niet enkel voor hun eigen voordeel en (5) de betrokken actoren gaan ervan uit dat de intenties van anderen over het algemeen goed





bedoeld zijn. Ook hier zijn duidelijke verschillen waar te nemen tussen de bestudeerde cases. **Tabel 4** toont aan dat het onderlinge vertrouwen tussen actoren in Case 1 (gemiddelde = 5,62) en Case 3 (gemiddelde = 5,78) het hoogst wordt gescoord. Ook op basis van de boxplots kan men deze conclusie trekken (**Figuur 2**). De gemiddelde perceptie van ten aanzien van het vertrouwen in Case 4 (gemiddelde = 5,24) ligt lager, al is dit waarschijnlijk een gevolg van een aantal lage uitschieters. Verder zien we drie cases waarbij respondenten aangeven dat het onderlinge vertrouwen tussen actoren relatief laag is. Zoals we eerder zagen, werden er in Case 5 weinig duurzame (vertrouwens)relaties gecreëerd. Ook op deze boxplot vertaalt dit zich in lage scores wat betreft

vertrouwen tussen actoren. In Case 6 (gemiddelde = 5,09) hebben respondenten een matige beoordeling (niet echt hoog, niet echt laag) en zien we een hoge spreiding. In Case 7 zien we opnieuw vrij lage scores (gemiddelde = 5,16).

Figuur 2: Vertrouwen tussen actoren per case

Wat betreft de onafhankelijke variabelen zijn er nog vijf variabelen die we hieronder willen toelichten: de toepassing van drie soorten metagovernance strategieën en de mate waarin respondenten van mening zijn dat het project voldoende operationele ondersteuning en politieke steun geniet.

Drie onafhankelijke variabelen die volgens de literatuur een belangrijke impact kunnen hebben op het succes of de uitkomsten van een samenwerkingsverband hebben betrekking op het toepassen van metagovernance strategieën oftewel het ‘managen’ van netwerken (Agranoff, 2007; Erik-Hans Klijn, Koppenjan, & Termeer, 1995; Erik-Hans Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010). Binnen dit onderzoek werden drie soorten metagovernance strategieën bestudeerd: het verkennen van informatie (i.e. ‘*exploring content*

strategies'), het verbinden van actoren (i.e. *'connecting actors'*) en het introduceren van procesregels (i.e. *'introducing process rules'*). De perceptie van respondenten ten aanzien van het toepassen van verkennende strategieën werd gemeten aan de hand van drie stellingen: (1) de belangrijkste actoren die noodzakelijk zijn voor het project zijn betrokken bij de samenwerking, (2) men heeft in deze samenwerking oog voor de ontwikkeling van relaties tussen organisaties en personen en (3) bij het verzamelen van informatie en kennis wordt de nadruk gelegd op het bepalen van de gezamenlijke informatie-behoeften van de deelnemers. De perceptie van respondenten ten aanzien van het toepassen van verbindende strategieën werd gemeten aan de hand van drie stellingen: (1) bij impasses en problemen wordt gezocht naar het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen, (2) er is voldoende aandacht voor het betrekken van externe actoren die nieuwe ideeën en oplossingen kunnen brengen en (3) men probeert alle actoren actief te betrekken bij de beslissingen die worden gemaakt tijdens de samenwerking. De perceptie van respondenten ten aanzien van het introduceren van procesregels werd gemeten aan de hand van drie stellingen: (1) er is in deze samenwerking ruimte om af te wijken van de vooropgestelde doelstellingen, (2) er bestaan in deze samenwerking regels of procedures die het toetreden in en uittreden uit het netwerk regelen en (3) er bestaan in deze samenwerking regels of procedures om conflicten op te lossen.

Wat betreft het toepassen van **verkennende metagovernance strategieën** zien we op basis van **Tabel 4** dat er volgens respondenten in Case 1 (gemiddelde = 5,33), Case 3 (gemiddelde = 5,53), Case 6 (gemiddelde = 5,29) en Case 7 (gemiddelde = 5,26) veel wordt ingezet op strategieën die erop gericht zijn de verschillende belangen en informatiebehoefte in kaart te brengen. De spreiding rond de gemiddelde scores is ook relatief laag. Op basis van **Tabel 4** en de grafische boxplots (zie **Figuur 3** links) blijkt dat dergelijke metagovernance strategieën minder worden toegepast in Case 4 (gemiddelde = 4,77) en Case 5 (gemiddelde = 4,82). De spreiding van antwoorden rond de gemiddelde score in Case 4 is bovendien erg hoog.

Wat betreft het toepassen van **verbindende metagovernance strategieën** blijkt volgens de respondenten dat er in Case 1 (gemiddelde = 5,60) en Case 3 (gemiddelde = 5,61) veel wordt ingezet op strategieën die erop gericht zijn de tegengestelde belangen met elkaar te verzoenen en actoren actief te betrekken in de samenwerking. De spreiding van antwoorden rond deze gemiddelde scores is ook erg laag. In drie andere cases zien we matige scores (Case 4, Case 6 en Case 7) en in Case 5 (gemiddelde = 4,53) geven respondenten aan dat er erg weinig wordt ingezet op dergelijke metagovernance strategieën. Op basis van de boxplots (zie **Figuur 3** midden) kan men eenzelfde conclusie trekken. Bovendien blijkt uit de grafische vergelijking

respondent een publieke actor dan wel een private actor vertegenwoordigt, of de respondent een coördinator en/of een trekker is binnen het project en de mate waarin men geneigd is anderen te vertrouwen. De verklaringskracht (R^2) van sommige van deze variabelen is soms erg hoog.



Variabele	Inhoudelijke uitkomsten			Procesmatige uitkomsten			Institutionele uitkomsten			Netwerkvertrouwen		
	R ²	p _{model}	p _{variabele}	R ²	p _{model}	p _{variabele}	R ²	p _{model}	p _{variabele}	R ²	p _{model}	p _{variabele}
<i>Netwerkniveau</i>												
MG: verkennen	0,366	0,000	0,000 ***	0,318	0,000	0,000 ***	0,347	0,000	0,000 ***	0,404	0,000	0,000 ***
MG: verbinden	0,389	0,000	0,000 ***	0,402	0,000	0,000 ***	0,374	0,000	0,000 ***	0,570	0,000	0,000 ***
MG: procesregels	0,098	0,057	0,018 **	0,154	0,002	0,005 ***	0,101	0,048	0,069 *	0,185	0,000	0,002 ***
Operationele steun	0,268	0,000	0,000 ***	0,323	0,000	0,000 ***	0,254	0,000	0,000 ***	0,217	0,000	0,000 ***
Politieke steun	0,216	0,000	0,000 ***	0,293	0,000	0,000 ***	0,220	0,000	0,000 ***	0,219	0,000	0,000 ***
<i>Organisatieniveau</i>												
Leiderschap	0,173	0,001	0,000 ***	0,23	0,000	0,000 ***	0,172	0,001	0,000 ***	0,192	0,000	0,003 ***
Red tape	0,059	0,299	0,554	0,100	0,052	0,347	0,083	0,116	0,375	0,155	0,003	0,056 *
Prioriteit	0,134	0,009	0,002 ***	0,161	0,002	0,003 ***	0,183	0,000	0,000 ***	0,150	0,004	0,082 *
Controle	0,060	0,295	0,532	0,094	0,070	0,744	0,085	0,107	0,308	0,129	0,012	0,649
Vrijheid	0,068	0,213	0,229	0,095	0,069	0,707	0,093	0,073	0,148	0,147	0,004	0,102
<i>Individueel niveau</i>												
Gender	0,082	0,108	0,063 n.v.t.	0,120	0,016	0,100	0,093	0,066	0,195	0,133	0,008	0,278
Publieke actor	0,085	0,092	0,048 **	0,128	0,010	0,055 *	0,090	0,073	0,241	0,134	0,007	0,258
Coördinator	0,094	0,061	0,025 **	0,112	0,025	0,208	0,117	0,019	0,027 **	0,132	0,008	0,305
Expertise	0,098	0,067	0,401	0,087	0,109	0,443	0,118	0,025	0,646	0,134	0,011	0,432
Betrokkenheid	0,096	0,072	0,483	0,084	0,123	0,628	0,117	0,026	0,740	0,131	0,013	0,667
Trust propensity	0,088	0,097	0,113	0,091	0,084	0,559	0,113	0,029	0,132	0,171	0,001	0,022 **

Tabel 5: OLS-regressieanalyses voor individuele onafhankelijke variabelen

Opmerking: p < 0,01 ***; p < 0,05 **; p < 0,10 *; n.v.t. = coëfficiënt is significant maar volledige model niet



onafhankelijke variabele erg hoge p-waarden vertonen (i.e. $0,05 < p > 0,10$). Men moet bijgevolg voorzichtig zijn in het trekken van conclusies.

4.2.5 Tussentijdse conclusies

Zoals verwacht, vertellen de gecombineerde effecten tussen verschillende onafhankelijke variabelen ons meer over de gepercipieerde uitkomsten dan wanneer de invloed van de onafhankelijke variabelen apart wordt bestudeerd. Met deze cijfermatige informatie in het achterhoofd presenteren we in het volgende deel de belangrijkste bevindingen uit de interviews met leden en coördinatoren van de bestudeerde cases.

Een eerste tussentijdse conclusie die we op basis van bovenstaande kwantitatieve analyse kunnen maken is dat het toepassen van netwerkmanagement of metagovernance strategieën een erg belangrijke invloed heeft op hoe de betrokken deelnemers de uitkomsten van een samenwerking binnen de bestudeerde tijdelijke project- en programmastructuren percipiëren. Dat geldt niet alleen voor inhoudelijke uitkomsten, maar ook voor procesmatige, institutionele uitkomsten en het vertrouwen tussen actoren in het netwerk. Dit werd eerder ook in andere studies bevestigd (bv. E. H. Klijn et al., 2010; Ysa, Sierra, & Esteve, 2014). Volgens respondenten zijn het vooral verbindende en verkennende netwerkmanagement-technieken die een positieve invloed hebben op uitkomsten in een samenwerkingsverband. Een tweede tussentijdse conclusie, is dat percepties omtrent netwerkuitkomsten in belangrijke mate verklaard kunnen worden door de perceptie van respondenten omtrent de politieke steun die een project geniet. Onderzoek naar de performantie van publieke organisaties wees eerder al op de positieve invloed van politieke steun en prioriteit (bv. D. Moynihan & Beazley, 2016; D. P. Moynihan & Pandey, 2004). Onze verkennende analyse leert dat dit in zekere mate ook geldt voor tijdelijke interorganisatiele projectorganisaties. Een laatste tussentijdse conclusie die gemaakt kan worden, betreft de impact van de eigen ‘thuis’-organisatie van de verschillende deelnemers in de project- en programmastructuren. De kwantitatieve analyse toont aan dat niet alleen transformationeel leiderschap¹⁶, maar ook de prioriteit die oversten in de thuisorganisatie geven aan het project belangrijke determinanten vormen voor de perceptie van individuele deelnemers omtrent diverse netwerkuitkomsten.

¹⁶ **Transformationeel leiderschap** verwijst naar een leiderschapsstijl gericht op het wijzigen en inspireren van de doelen, waarden en het gedrag van medewerkers in overeenstemming met de organisatie-doelstellingen (Wright, Moynihan, & Pandey, 2012). De conceptualisering in die we in dit onderzoek gebruiken is gebaseerd op het werk van Charlotte Van Dijk en Trui Steen (KULeuven).

citaten en/of parafrazen uit de interviewtranscripten. In lijn met de huidige privacywetgeving en het *'informed consent'* dat de geïnterviewde respondenten ondertekenden, werd voor het gebruik van citaten formeel toestemming gevraagd aan alle respondenten. Bij het citeren of parafrazeren van respondenten hanteren we een gerandomiseerde identificatiecode die verwijst naar de cluster waarin respondenten zich bevinden en daarnaast een strikte anonimiteit qua naam, organisatie of project vrijwaart (bv. R-104 is de vierde respondent uit Cluster 1 met horizontale projecten; R-208 is de achtste respondent uit Cluster 2 met transversale projecten; R-306 is de zesde respondent uit Cluster 3 met gebiedsgerichte projecten).

4.3.1 Governance en aansturing

4.3.1.1 Duidelijkheid omtrent de governance, sturing en de verschillende rollen

Een factor die in verschillende interviews aan bod kwam betreft duidelijkheid omtrent de governance structuur, alsook de afbakening van aansturings- en vertegenwoordigingsrollen. De manier waarop het ontbreken van een duidelijke governance structuur het proces belemmerde was het meest zichtbaar in één van de horizontale projecten. Hoewel er bij het initiëren van het project een duidelijk governance kader werd opgesteld, werd tijdens de eerste twee jaren niet gewerkt volgens deze opgemaakte governance (R-105). Dit leidde bijgevolg tot veel onzekerheid binnen de projectwerking. Bovendien maakte de leidende organisatie binnen deze projectstructuur nog een belangrijk (her)vormingsproces door, dat parallel liep aan de opstart van de tijdelijke projectstructuur. Dit zorgde opnieuw voor vertragingen, een veel onzekerheid en het uitblijven van een strategische visie op de te nemen beslissingen.

Ook in andere bestudeerde projecten werd een onduidelijke (feitelijke) afbakening van de governancestructuur gelieerd aan moeilijkheden binnen het samenwerkingsproces. In één van de cases, met een zelfsturend netwerk met horizontaal karakter, hielden de twee grootste betrokken partners er strikt onverenigbare visies op na wat betreft de bron van aansturing. Terwijl voor de ene partner de bron van aansturing erg duidelijk was, vond de andere partner dat het projectteam zelf in eerste instantie verantwoordelijk was voor de aansturing zonder dat er daarnaast naar een formele stuurgroep moest worden teruggekoppeld.

Vanuit [hun departement] werd dat gezien als 'we hebben een formele stuurgroep [overgenomen van een vorig horizontaal project] waar wij ons wagonnetje aan hangen'. Die hadden dus wel een formele stuurgroep en zij zagen dit project gewoon als één van de projecten waar onze stuurgroep zich mee bezighoudt en in die stuurgroep waren er verschillende departementen vertegenwoordigd. Maar, dat

//

werd wel sterk vanuit [hun departement] getrokken. Daar hebben wij discussies over gehad, over hoe wij dat zagen, aan wie dat wij verantwoording moesten afleggen [als project], want wij vonden dat wij in het model zaten waar voor ons de verantwoording gericht was op [het hoogste administratieve overlegorgaan] en [de interkabinettenwerkgroep] en dat op die manier de projectwerking bottom-up moest functioneren. Vanuit hen was het van nee, wij zoeken aansturing van bovenuit, waar dat wij [schrik hadden] met keuzes geconfronteerd te worden die [door hun manier van aansturing] te vroeg zouden worden gemaakt en op basis van te weinig informatie, waardoor we een richting in zouden gaan die we niet wilden (R-104).

Bovenstaand citaat wijst echter niet alleen op de nood aan duidelijkheid omtrent de governance, maar ook aan de nood om binnen deze governance een fase met voldoende tijd en ruimte te voorzien om samen het probleem ter zake af te bakenen en om vanuit die gedeelde probleemdefinitie, duidelijke, gedragen en haalbare doelstellingen te definiëren (hier wordt verder op ingegaan bij de succesfactoren “bottom-up dynamiek” en “duidelijke en gedragen taakstelling”). De nood aan duidelijkheid omtrent de governance enerzijds en autonomie om naar een gezamenlijk doel te zoeken en te experimenteren anderzijds betreft hier dus niet zozeer een dilemma, maar eerder een zorgvuldig te maken afweging.

In één van de transversale cases, die zowel qua complexiteit, vorm als actoren erg gelijkaardig is aan een andere transversale case, blijkt uit de afgenomen interviews een algemene tevredenheid over de mate waarin de governance-structuur werd afgebakend en toegepast. Er heerst onder de betrokken actoren een grote consensus over de bron van aansturing en de relatie tussen het projectteam en die stuurgroep. Daarnaast werd, zoals ook verder besproken wordt, ruimte en tijd voorzien om in de beginfase op zoek te gaan naar een gedragen probleemdefinitie en taakstelling.

Aansluitend bij de nood aan een duidelijke governance-structuur lijkt het respondenten belangrijk om duidelijk afgebakende rollen te formuleren. In één van de gebiedsgerichte projecten met naast een stuurgroep ook een dagelijks bestuur (NAO¹⁷), wijzen sommige respondenten op het optreden van rolconflicten tijdens het proces. Het betreft hier situaties waarin leden van het dagelijks bestuur (oftewel de instantie die bezig is met de voorbereiding en opvolging van beslissingen) tevens plaatsvervangend lid zijn in de stuurgroep en op die manier soms hun eigen standpunten moeten bekritisieren. Dit heeft niet alleen gevolgen ten aanzien

¹⁷ Een NAO of ‘netwerk administratieve organisatie’ vormt een afzonderlijke entiteit die de specifieke en exclusieve taak heeft om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren (Kenis & Provan, 2008). Een NAO kan bestaan uit een publieke organisatie, een bedrijf, een non-profitorganisatie of een mix.



Verder wordt ook de afwezigheid van een adequate maatschappelijke vertegenwoordiging (lees: vertegenwoordiging van burgers of consumenten) gelinkt aan een lage politieke steun of draagvlak.

Naast politieke steun is ook ambtelijke steun van belang. Dat de doelstellingen van één van de horizontale projecten, bijvoorbeeld, niet bereikt werden binnen de verwachte tijdsbestek is volgens een aantal van de respondenten te wijten aan te weinig steun van of overtuiging binnen de betrokken administraties.

Ik merk dat als een project heel veel andere entiteiten nodig heeft om te slagen in zijn opzet, dat het er dan goed op aankomt van inderdaad een stuurgroep en andere organen te hebben waarin dat je voldoende afstemt en voldoende iedereen op de hoogte houdt en dan werkt dat wel. Maar dat werkt niet omdat dat nu toevallig in deze stuurgroep zomaar beslist is. Dat begint pas te werken als naar onderuit toe de juiste mensen bij elkaar komen. Maar als je natuurlijk van bovenaf niet de steun en de goedkeuring hebt, dan is dat ook moeilijk om die mensen onderaan te mobiliseren (R-105).

[Deze persoon/organisatie] was de enige die zijn hoofd riskeerde om mee te doen aan een project waarbij iedereen in onze dienst zei van 'dat is zinloos, dat heeft echt weinig zin om daarmee te beginnen want de geesten zijn er nog niet naar gerijpt'. [...] dus het geloof erin was niet zo heel groot. Bijgevolg was het moeilijk om tijd te steken in iets waarin men niet gelooft (R-104).

Om die nieuwe projectwerking op te zetten, had je ook aangepaste structuren, processen, verantwoordelijkheden, enzovoort nodig. Toen de beslissing viel om alle aansturing te positionering binnen [dat departement], leek dit een volgende stap in de goede richting. De leidend ambtenaar engageerde zich ten aanzien van zijn collega's. Alleen is het daarbij gebleven. Toen de andere ambtenaren zich zoals afgesproken terugtrokken uit het project hadden wij [vanuit ons departement] moeten klaarstaan om over te nemen. We zagen het aankomen en hebben dit verschillende keren aangekaart: 'daar moeten meer mensen, dit moet structureler, daar moet een team rond gemaakt worden'. Maar helaas is daar dus nooit werk van gemaakt (R-101).

Een mogelijke oplossing die volgens een van de respondenten onderzocht moet worden betreft het tijdelijk kunnen verschuiven van personeel uit verschillende departementen binnen een bepaald project.



betrokken administraties zich soms in het lanceren van een reeks kleinere initiatieven die gezamenlijk niet hetzelfde hefboomeffect teweegbrengen dan wanneer er tussen de betrokken organisatie.

Iedereen wil zijn call of zijn programma hebben, wil zijn stempel daarop kunnen zetten, met als gevolg dat je dus met vijftien verschillende initiatieven zit die eigenlijk misschien niet hetzelfde hefboomeffect creëren dan wanneer je vanaf het begin een deftig transversaal programma zou opzetten waar al die verschillende departementen achter staan, zich eigenaar van voelen en om één groot budget in te zetten (R-206).

In een van de gebiedsgerichte projecten wordt vandaag reeds gewerkt met een dergelijke stuurgroep op niveau van de leidend ambtenaren van alle betrokken administraties. Deze aanpak zorgt dat er binnen de globale projectstructuur alsook op niveau van de betrokken administraties voldoende draagvlak wordt gecreëerd om haalbare doelstellingen te formuleren en deze te koppelen aan concrete taken.

4.3.1.5 Toegang tot relevante minister(s) of kabinet(ten)

Bij transversale projecten wordt een rechtstreekse toegangsrelatie tussen projectcoördinatoren en de bevoegde ministers of hun kabinetsmedewerkers als een succesfactor aangehaald (R-203; R-208). Het gaat hier dan niet om louter afstemming van beleidsopties, maar een wezenlijke dialoog tussen de bevoegde minister en de projectleider of het projectteam (zie ook “politieke betrokkenheid”). Zodoende kan politieke steun voor het project worden opgewekt en kunnen beleidskeuzes beter op elkaar afgestemd worden. Omgekeerd zou de afwezigheid van een dergelijke toegangsrelatie kunnen verklaren waarom het politiek engagement uitblijft of onvoldoende zichtbaar is voor de betrokken actoren.

Ik vind dat de rechtstreekse rapportering naar de bevoegde ministers te weinig gebeurt. In [een vorig transversaal programma] had ik als procesmanager bijna wekelijks een overleg met de betrokken minister. Het voordeel was dat die gesprekken nodig zijn om het engagement in de politiek hoog te houden, maar ook naar de toegang tot middelen toe is dat enorm belangrijk. [...] maar driemaandelijks een keer een gesprek met de bevoegde ministers, dat zou ook al interessant zijn (R-203).

Ik sta daar niet zo vaak bij stil, maar ik heb eigenlijk altijd zo gewerkt. Ik doe mijn ding, uiteraard met de nodige interne terugkoppeling, maar ik word wel met rust gelaten. Zoals ik daarnet zei, heb ik ook één-op-één contact met het kabinet en soms met de minister, wat minder gebruikelijk is aangezien die

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

Hierboven werd reeds vermeld dat het creëren van transversale programma- of werkingsbudgetten mogelijk een antwoord biedt op de nood aan een betere ondersteuning. Daarbij is het volgens respondenten belangrijk een evenwicht te vinden tussen financiële middelen die worden toegewezen als projectsubsidies en middelen uitgetrokken voor de omkadering en ondersteuning van het project. Vandaag loop die verhouding vaak scheef in het voordeel van middelen bestemd voor projectsubsidies. Dat geldt voor zowat alle transversale projecten die we bestudeerden (vooral wanneer het projectteam niet beschikt over een eigen werkingsbudget). Een degelijk werkingsbudget biedt echter betere mogelijkheden om het netwerk waarin de projectstructuren opereren te kunnen faciliteren en onderhouden (R-202). Operationele kosten worden momenteel nog grotendeels betaald op het werkingsbudget van de 'lead organization' en hangen daarmee af van de bereidwilligheid van de leidinggevend ambtenaren binnen die organisaties en de minister waaronder deze organisaties ressorteren om hiervoor middelen vrij te maken.

Ook een eigen budget kunnen beheren om die dingen te doen, in plaats van dat we elke keer moeten bedelen om budget te hebben, want dat is ook niet sterk. Dat vraagt heel veel tijd en energie tijdens de werking en dit eigenlijk op het moment dat we naar buiten zouden moeten gaan en dingen moeten realiseren, een evenement moeten organiseren, op een website verschijnen of een kennisplatform ontwikkelen. Op dat moment moeten wij intern veel werk doen m.b.t. budgetten zoeken, budgetten verantwoorden, dan nog een niveau hoger, nog een niveau hoger en dan nog eens terug. Uiteraard zitten we in een administratie, dus een deel moet ook zo gebeuren en er zijn altijd officiële procedures om dingen in gang te zetten en daar heb ik echt geen probleem mee. Maar als er geen geormerkte middelen zijn voor die transversale programma's en je kan ook niet zelf bepalen wat je met die middelen doet, dan heeft iedereen daar wel iets over te zeggen, maar dan kan je geen transversaal programma waarmaken (R-203).

Tijdens interviews met respondenten uit de twee horizontale projectstructuren wordt ook het 'vrijmaken van tijd' aangehaald als een dimensie van voldoende ondersteuning. In dit verband lijkt het van belang om project-medewerkers gedeeltelijk of volledig vrij te stellen van andere taken om de toegewezen projecttaken uit te voeren. Een adequaat projectmanagement vereist dus niet alleen voldoende financiële middelen, maar ook dat het project voldoende geprioriteerd wordt. Dit sluit grotendeels aan bij onze kwantitatieve en kwalitatieve bevindingen omtrent het belang van politieke en administratieve steun voor projecten.

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

wel een belangrijk signaal dat de intenties van de betrokken administraties oprecht waren (R-307). Ook voor de diverse deelprojecten binnen dit programma werd getracht een gezaghebbend figuur te zoeken die het vertrouwen van alle betrokken actoren kan winnen en vervolgens de diverse belangen weet te agenderen op de overkoepelende stuurgroep van het programma.

Het koppelen van een onafhankelijke trekker, coördinator of coach zou interessant kunnen zijn. Iemand die niet te hard thematisch betrokken is bij heel het gebeuren, maar die vanuit een neutrale positie wel meer kan bereiken en loskrijgen bij sommige politieke actoren (R-304).

Verder slaagt de projectcoördinator van in één van de gebiedsgerichte cases er volgens de geïnterviewde respondenten wel in om actoren rond de tafel te brengen, hen te activeren en hun agenda's zichtbaar te maken naar alle betrokken actoren, maar ook de coördinator blijft erg afhankelijk van het project, wat zijn rol als facilitator tussen het bestuurlijke niveau, de stuurgroep en de projectwerking bemoeilijkt.

Hetzelfde kan opgemerkt worden in een andere gebiedsgerichte case waar (een van) de gezaghebbende figuur overigens wel een onafhankelijke positie bekleedt. Aansluitend bij een volgende succesfactor wordt hierbij opgemerkt dat deze gezaghebbende trekker, naar analogie met de project- of programmacoördinatoren, voldoende tijd en ruimte moet krijgen om alle (wederzijdse) belangen in kaart te brengen en met elkaar te verzoenen (R-305). Zonder een dergelijk gezaghebbende trekker werd er binnen het project wellicht nooit een duurzaam akkoord bereikt, laat staan dat er onder alle betrokken actoren bereidheid zou zijn om met elkaar rond de tafel te zitten. (R-306). Ook binnen dit project werd gezorgd dat elk deelproject werd getrokken door een gezaghebbend figuur.

Ook in de derde gebiedsgerichte case bestaat een gezaghebbend figuur wiens kerntaak het is om de dialoog in het netwerk te stimuleren en van tegenstanders medestanders te maken (R-302). In het verleden ontbrak deze figuur waardoor het voor het projectteam moeilijk was de tegengestelde belangen van actoren met elkaar te verzoenen en op zoek te gaan naar wat de diverse actoren kan binden (zie hieronder succesfactor "doel- en functievervloechting").

Die coördinerende rol moet iemand zijn die met iedereen kan praten en kan overleggen, dus dat moet een echte "people mens" zijn die met al uw bewoners, maar ook met alle CEO's van bedrijven in dialoog kan gaan. Omgekeerd moet dat iemand zijn die een beetje de kanarie is in de mijn, die als het niet goed gaat eigenlijk als eerste een signaal kan geven naar het bestuur (R-302).

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

en de bereidheid van alle betrokken administraties om middelen in te brengen (R-204). In één van de horizontale cases, genoten de twee administratieve trekkers ook relatief veel autonomie, maar er bestond wel een wezenlijk verschil tussen de twee. Bij de ene trekker kwam de autonomie voort uit de afwezigheid van sterke politieke sturing, terwijl de autonomie van de andere trekker vooral het gevolg was van de grotere financiële capaciteit van de administratie waartoe die laatste behoorde.

Naast de meer evidente belemmeringen wijzen respondenten nog op twee andere impliciete belemmeringen van de autonomie van projectleiders: het in de tijd beperken van het mandaat van projectleiders en de diverse manieren waarop projectleiders en transitie managers vandaag worden ingeschaald.

De belangrijkste last, dat wil ik dan toch eens aangeven, is dat er tussen die transitie managers een groot verschil bestaat met betrekking tot waar dat zij worden ingeschaald. We hebben allen eenzelfde complexe opdracht gekregen, maar [de transitie manager binnen transitie A is] bijvoorbeeld teamhoofd op een bepaald niveau en de transitie manager van [transitie B] zit op niveau van een projectmanager en bij een andere transitie is de transitie manager een leidend ambtenaar en dan heb je nog transities waar dat het gewoon stafmedewerkers zijn. Er zou eigenlijk eens een logisch en consistent mandaat en erkenning moeten komen voor het werk dat zo'n transitie manager doet (R-203).

De aanbeveling die ik zeker wil maken is dat er meer ruimte komt in de zin dat die projectcoördinatie nu voor periodes van drie jaar is soms en dat kan dan soms verlengd worden maar zo'n projecten hebben echt een langetermijn-coördinatie nodig: tegen dat je als coördinator met alle actoren hebt gesproken en tegen dat je alle problemen in kaart hebt gebracht, ben je al twee jaar verder (R-302).

4.3.2.7 Diversiteit in ondersteuningsteam

Wat betreft de samenstelling van project- of ondersteuningsteams draagt voldoende diversiteit in de profielen en competenties van medewerkers volgens de geïnterviewde respondenten ook bij tot het welslagen van tijdelijke projectstructuren.

Ik denk dat we nu pas meer slagkracht hebben omdat we me zoveel samen zijn in ons team. Heel belangrijk is de diversiteit van profielen die daarin zitten, want dat is echt wel wezenlijk. Je hebt iemand nodig die communicatie doet, je hebt iemand nodig die iets van economie afweet en je hebt iemand nodig die met bedrijven kan gaan praten. Je hebt evengoed iemand nodig die een perfect beeld heeft

//

elkaar communiceren, want er zijn weinig grenzen en wij hebben vanaf het begin in onze vergaderingen alle informatie met elkaar gedeeld en we hebben gezorgd dat er een algemeen platform is waar iedereen informatie met elkaar kon delen en discussies kon aanvragen (R-204).

We hebben dat eigenlijk samen opgebouwd, want we zijn van niets vertrokken met het idee dat we samen iets rond die problematiek moesten doen. Dat is stap voor stap gegroeid met inbreng van iedereen zodanig dat we ook samen in dat proces zijn kunnen groeien. Omdat we gezamenlijk die beslissingen genomen hebben, maakt dat we misschien ook wel gezamenlijk fouten gemaakt hebben maar dat we elkaar daar ondertussen wel in leerden vertrouwen. We weten ook wat we aan elkaar hebben en ik denk dat dat wel een belangrijk element is. Men noemt dat wel een [programmeerteam], maar ondertussen beschouw ik dat als een 'gewoon' team, hoewel dat dat allemaal mensen zijn van verschillende entiteiten. We hebben al een hele historiek samen doorlopen en we hebben nog een hele uitdaging voor ons, maar we gaan dat ook wel als team aanpakken volgens mij. Het was duidelijk dat iedereen zei van 'ja, we hebben toch wel het gevoel dat we samen in een boot zitten, dat we naar een onbekende bestemming aan het varen zijn, maar dat we er wel allemaal vertrouwen in hebben dat we vroeg of laat daar gaan aankomen' (R-201).

Zoals eerder gesteld speelt vertrouwen wellicht een meer prominente rol naarmate de projectstructuur en de taakstelling complexer wordt. In twee van de transversale cases is er bijvoorbeeld sprake van gematigde complexiteit en de afhankelijkheid van vertrouwen kan als volgt geformuleerd worden:

Er moet een structuur zijn die evenwaardigheid kan creëren want niemand komt evenwaardig rond de tafel. Sommigen zijn sterk, anderen zijn zwak en nog anderen hebben helemaal niets te zeggen, maar op die plek mag dat niet gevoeld worden (R-205).

In tegenstelling tot twee van de drie transversale projecten wordt aan deze nood niet tegemoetgekomen in een andere transversale case. Bijgevolg verloopt het samenwerkingsproces, zoals ook eerder aangehaald, niet optimaal en slaagt men er binnen dat project niet in om gezamenlijk te realiseren doelstellingen af te bakenen en duidelijk te maken voor alle betrokken actoren.

Men heeft [binnen dit project] niet veel vertrouwen in wat de ene zegt en wat de andere zegt, omdat ieder over zijn zaken praat vanuit zijn eigen achtergrond. Het komt eigenlijk meer buiten de

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

Politieke discontinuïteit kan verder ook verwijzen naar het plots optreden van politieke weerstand, wat volgens onze gesprekken ook een belangrijke potentiële faalfactor kan zijn voor veel van de bestudeerde projecten. Hierbij lijkt het volgens respondenten belangrijk na te denken over welke legislatuuroverschrijdende structuren, maar ook welke competenties en instrumenten men kan voorzien om voldoende continuïteit te verzekeren.

Nog een faalfactor kan effectief zijn dat het politiek draagvlak op een bepaald moment, als er bij wijze van spreken een Trump aan het bewind komt, [dit thema] niet meer belangrijk vindt en dat alle middelen worden weggesneden (R-204).

De geïnterviewde respondenten zijn het er dus over eens dat de transitiebenadering een goede poging is om een Vlaams langetermijnbeleid op te zetten, maar er is volgens een aantal onder hen nog te weinig sprake van institutionalisering. Er heerst bij veel van de respondenten uit de transversale projecten grote onzekerheid ten aanzien van het voortbestaan. Programma's en projecten worden nog vaak bestempeld als zijnde "een project van die minister, of die organisatie", waardoor de kans bestaat dat een volgende regering of een nieuwe minister het helemaal hertekent of zelfs afvoert (R-203; R-205).

Om meer zekerheid naar de toekomst te bieden zou gekeken moeten worden naar een institutionalisering van de inbreng van middelen, personeelskader en het statuut van programma- en transitimanagers. Een verdere professionalisering van de transitie- en programmawerking wordt tijdens interviews dan ook vaak aangehaald als een belangrijke en dringende uitdaging voor de komende jaren.

Structureel zit het niet goed, omdat de [programmamanager] eigenlijk maar een teamhoofd is tussen de andere teamhoofden. Je voelt dat je op bepaalde niveaus binnen jouw organisatie niet binnengeraakt waar dat je eigenlijk wel zou moeten kunnen binnengeraken als [programmamanager]. Terwijl dat die buiten de organisatie op bijna het hoogste niveau rondloopt. Dat zorgt voor een heel ongemakkelijke situatie. [...] De grootste uitdaging momenteel gaat weer de regeringwissel zijn. En dat geeft voor [programmamanagers] echt de grootste onzekerheid (R-203).

4.3.5.3 'Sense of urgency' en maatschappelijke turbulentie

Een andere succesfactor voor tijdelijke projectstructuren betreft urgentiebesef en tijdsdruk. In een aantal van de bestudeerde projecten wordt dit positief aangewend om politieke en ambtelijke steun op te wekken



bijvoorbeeld, en dan was er minder enthousiasme. Zeker op politiek niveau werd dat gezien van kijk dat is het ambtelijk niveau dat daar mee bezig is. Dan was die gedragenheid er zeker niet (R-301).

Het is, met andere woorden, belangrijk om successen (ook wel ‘quick wins’) voortdurend in beeld te brengen. Dit helpt immers om (1) de betrokken actoren voortdurend warm te maken om te blijven inzetten op een netwerkaanpak, maar ook om (2) de realisaties bij een breder publiek bekend te maken en zodoende ook externe steun voor het project te verzekeren. Dat vergt ruimte om te experimenteren, te falen, om een degelijke probleemformulering te maken en om alle actoren en hun belangen samen te brengen. Verder lijkt het dus van belang op korte termijn enkele tussentijdse resultaten aan te kunnen tonen om niet alleen het vertrouwen, maar ook de betrokkenheid van actoren te bevorderen (Chris Ansell & Gash, 2008).

Nadat men de juiste mensen identificeert is de volgende stap, als het transitiekader is uitgebouwd, dat men eigenlijk dingen moet uitproberen, experimenteren, en dat je die actoren een stuk uit hun comfortzone trekt en tegelijk zaken aanreikt waarmee men direct aanvoelt dat, mits ze tijd investeren, dat hun ‘core business’ er beter van zal worden (R-205).

Een respondent uit een van de gebiedsgerichte cases wijst in dat verband ook op de verschillende rollen die een overheid of een overheidsorganisatie zou moeten kunnen combineren. Enerzijds moet men tegemoetkomen aan de rol van een rechtmatige overheid, alsook aan die van een presterende overheid (Van Der Steen, 2017). Anderzijds dient een overheidsorganisatie ook haar netwerkfunctie en leerfunctie voldoende in te zetten. Een evenwicht zoeken tussen die verschillende rollen is evenwel niet evident.

Men denkt nog te vaak vanuit angst of vanuit beperkingen, eerder dan vanuit opportuniteiten en daar gaat men niet mee vooruit geraken. Ik denk eigenlijk dat een overheidsorganisatie zaken zou moeten durven doen die, bijvoorbeeld, in het bedrijfsleven ‘not done’ zijn. We spiegelen onszelf altijd af aan het bedrijfsleven, want een overheid moet efficiënt proberen zijn en dat is ook vaak nodig. Maar, langs de andere kant moet men ook die netwerken leren gebruiken, leren experimenteren, mee in de cockpit zitten, maar niet zo ver natuurlijk dat we erdoor failliet gaan als het mislukt. Maar, men moet het zich op zijn minst kunnen permitteren dat iets mislukt. Want nu, binnen de overheid, zie je overal stakeholder management, risicobeheer en slotanalyses of strategische oefeningen die dan uiteindelijk toch resulteren in hetzelfde. Dan denk ik van ‘probeer toch eens nieuwe dingen’. Laat ons gewoon iets proberen en op basis van een A4’tje een idee uitwerken. Maar, in de administratie moet dan altijd nog

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

We hebben eerst en vooral een netwerkfunctie, waar we vooral gaan kijken van 'wie hebben we nodig'. Het is dus heel belangrijk dat we al onze stakeholders goed in beeld brengen en dan kijken van 'waar willen we nu naartoe, wie hebben we daarvoor echt nodig en wie moeten we op de hoogte houden'. Dat soort oefeningen moeten we regelmatig opnieuw doen (R-203).

We hebben gemerkt dat die verhouding tussen een stuurgroep en andere groepen die daarrond hangen, of met andere niveaus, administratie en politiek, nogal wisselt naargelang de voortgang van het project. En zeker met alles wat met [dit thema] te maken heeft, verandert de opdracht van zo'n projectgroep sterk en zijn dat allemaal dingen die we opnieuw moeten definiëren (R-306).

Ik vind niet dat er vandaag genoeg flexibiliteit zit in deze structuur. Er zijn denk ik wel een aantal mogelijkheden om die structuur te gaan bij sturen, om daar andere actoren in op te nemen om nog meer in de richting van onze doelstellingen te gaan. Dat geldt zowel voor de samenstelling van ons team als voor de manier waarop de overlegstructuur werkt. Initieel zouden we wel die oefening maken, maar finaal werden die stappen eigenlijk nooit gezet (R-202).

Aansluitend wijzen respondenten ook op de lerende functie die een dergelijke evaluerende benadering teweegbrengt in het proces. Die lerende houding brengt naast nieuwe inzichten vaak ook een hogere betrokkenheid en engagement van actoren met zich mee.

We hebben al een evaluatie gehouden met [de procesbegeleider], maar het kan zijn dat er uit volgende evaluaties blijkt dat we zou moeten uitbreiden met een nieuwe partner en wij staan eigenlijk ook zeer open voor feedback, omdat we uit dit proces ook heel graag willen leren. Alle partners van dat netwerk voeren ons voor een stukje zo aan omdat wij merken dat we met onze hangbare sectorale aanpak niet halen wat we vanuit Vlaamse en Europese doelstellingen willen behalen (R-204).

De complexiteit is enorm geworden. Op zich is dat geen probleem, als je wel ervoor kan zorgen dat op de juiste momenten de juiste expertise wordt samengebracht en dat we geen opportuniteiten missen, want dat is het cruciale natuurlijk. Om dat elke keer weer tegen het licht te houden van 'zit iedereen die daarmee bezig zit, zit rond de tafel'. Bij ons was het vooral [de externe procesbegeleider] die zich continu afvraagt of we goed bezig zijn en of onze processen nog wel goed zitten. We hebben zo intern veel minder opjagers die zeggen van 'ben je als Vlaamse overheidsorganisatie wel goed bezig en is dit

//

moeten eigenlijk ook kunnen claimen dat we dat blijven doen binnen onze werking', maar dat is nog maar de vraag (R-205).

Ik denk dat de combinatie tussen [deze minister] en [deze minister] een goede zet is, dat we die twee hebben. Ook omdat dat in principe een aantal poorten opent naar een breder instrumentarium op langere termijn, maar om ideaal te zijn, zouden we eigenlijk een projectteam moeten hebben dat zich bevindt tussen [de huidige administratieve trekker] en [een andere relevante administratie]. Dat zou eigenlijk de meest ideale positionering zijn. Want ik merk dat als het gaat over beleidsmatige verankering, dan hebben we voor de juridische elementen [de huidige administratieve trekker nodig], maar voor de economische en de financiële barrières hebben we eigenlijk [die andere relevante administratie nodig]. Dus dat gaat echt nog een uitdaging worden om dat goed te krijgen (R-203).



het klassieke, hiërarchische beleidsproces volgens onze analyse dus beter rekening worden gehouden met de onzekerheid die eigen is aan experimenteren en ontstaat ruimte voor autonoom handelen, falen en het nemen van risico's.

Een tweede conclusie die we kunnen maken heeft betrekking op de bijdrage aan de capaciteit om instemming en toewijding te verkrijgen voor de gemeenschappelijke prioriteiten, en de mogelijkheid om de betrokken actoren op dezelfde lijn te krijgen in functie van deze prioriteiten. De mate waarin tijdelijke interorganisationale projectstructuren **collectief engagement** teweeg kunnen brengen, wordt opnieuw in grote lijnen gedetermineerd door zowel individuele, organisatie-gebonden en netwerk-gerelateerde aspecten. Het op eenzelfde lijn krijgen van actoren vereist voldoende vertrouwen en het inzetten van tijdelijke, sector- of organisatie-overschrijdende projectstructuren vormt daarbij mogelijk een instrument om snel en eensgezind te kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Vanuit die optiek zijn duidelijkheid omtrent de governance van dergelijke instrumenten, duidelijk omtrent de diverse rollen en verwachtingen binnen deze governance, voldoende politieke en ambtelijke steun alsook de toepassing van netwerkmanagementstrategieën en het inschakelen van netwerkleiders, onafhankelijke gezaghebbers en procesbegeleiding van onontbeerlijk belang. Opnieuw dient een bewuste reflectie gemaakt te worden wat betreft het type actoren en type individuele profielen men wil betrekken in de tijdelijke projectstructuur. Andere achterliggende determinanten hebben betrekking op het vrijwaren van de continuïteit in persoonlijke relaties, het vervlechten van functies en doelen van actoren, het faciliteren van een samenwerkingsgerichte cultuur en het verhogen van de vergaderfrequentie. Verder dient ook de taakstelling van het gezamenlijke project voldoende afgestemd te worden op de individuele organisatiedoelstellingen van alle betrokken actoren. Onze analyse leert dat dit geen evidente opdracht is en verschillende factoren moeten op geregelde tijdstippen voldoende aandacht krijgen. De autonomie van projectleiders en transitimanagers, hun inschaling binnen de overheidsorganisatie en het versterken van de rol van entiteiten op het niveau van de *'center of government'* zijn tot slot nog enkele belangrijke factoren die de bijdrage van tijdelijke projectstructuren bepalen aan de capaciteit van collectief engagement vergroten.

Een derde conclusie betreft de capaciteit om snel en flexibel middelen en verantwoordelijkheden te herverdelen in functie van veranderende prioriteiten. De bijdrage van tijdelijke projectstructuren aan de **strategische flexibiliteit met betrekking tot hulpbronnen** hangt volgens onze analyse voornamelijk af drie cruciale factoren. Ten eerste zou de slagkracht van, voornamelijk, transversale projectstructuren vergroot kunnen worden door het toewijzen van overheidsbrede budgetten, gekoppeld aan specifieke politieke



Aanbevelingen 1 en 2:

- Baken de governance, alsook de diverse coördinatie-, sturings- en verantwoordingsrollen duidelijk af.
- Laat tegelijk ruimte om op zoek te gaan naar de aanpak die het meest geschikt is voor de situatie.

Onduidelijkheid omtrent de governance van tijdelijke projectstructuren en de verschillende rollen die men kan opnemen binnen dergelijke structuren zou aanleiding kunnen geven tot tal van problemen. Om conflicten en verwarring te voorkomen, om voldoende interne en externe steun te bekomen en om de voortgang van het proces te garanderen, is het cruciaal dat alle actoren op de hoogte zijn van hun eigen rol, verwachtingen en verplichtingen en die van anderen binnen het samenwerkingsverband. Ook nadat het voor elke actor of organisatie duidelijk is welke concrete bijdrage men kan leveren en welke verwachtingen hieraan werden gekoppeld, dient men na te gaan of de percepties van alle betrokken actoren met elkaar verzoend kunnen worden. Naast de perceptie omtrent rollen en verwachtingen dient ook duidelijk gemaakt te worden hoe de aansturing en verantwoording binnen het project geregeld wordt. Verder dient men aandacht te zijn voor het vermijden van rolconflicten wanneer eenzelfde actor of organisatie verschillende posities (bv. die van aanstuurder, vertegenwoordiger, ondersteuner of facilitator) opneemt binnen het project. Het optreden van rolconflicten kan erg nadelig kunnen zijn voor de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de betrokken actoren. De nood aan duidelijkheid omtrent de governance en rollen binnen een tijdelijke projectstructuur neemt echter niet weg dat men binnen dergelijke structuren voldoende tijd moet krijgen om voor de problematiek ter zake een geschikte aanpak te zoeken. Er bestaat niet zoiets als één ultieme benadering waarmee horizontale, transversale of gebiedsgerichte problematieken succesvol kunnen worden gecoördineerd. De keuze voor een meer hiërarchische dan wel een meer horizontale benadering is maatwerk en hangt grotendeels af van de fase waarin het project zich bevindt. Onze analyse wijst op de idee dat de governance van tijdelijke projectstructuren dan ook best 'meeleeft' of mee evolueert met de gebeurtenissen binnen het project. Tot slot, en hierbij aansluitend hoeft een formalisering van de governance-structuur niet per definitie in een vroeg stadium gebeuren. In gevallen waar reeds voorafgaand aan het proces veel vertrouwen (of net heel weinig vertrouwen) bestond tussen de betrokken actoren zou een te snelle formalisering immers de organisch opgebouwde vertrouwensrelaties kunnen teniet doen. De formalisering zou dus op zo'n manier moeten gebeuren dat reeds aanwezig vertrouwen kan behouden blijven of dat de formalisering vertrouwen verder versterkt door het creëren van duidelijkheid omtrent de rollen en verwachtingen binnen de projectstructuur.



Aanbevelingen 3, 4 en 5:

- Zet in op overheidsbrede politiek-ambtelijke steun voor projecten.
- Voorzie in een transversale aansturing van de projecten.
- Versterk waar nodig de relatie met andere coördinatie-instrumenten.

Om interne (alsook externe) weerstand en een vertraging van het samenwerkingsproces te voorkomen, is voldoende politieke en ambtelijke steun noodzakelijk. Die steun zou zowel impliciet als expliciet zichtbaar moeten zijn voor alle betrokken actoren. Het uitblijven van politiek steun kan negatieve gevolgen hebben voor het engagement, maar ook voor interpersoonlijk en interorganisatieel vertrouwen, vooral wanneer marktspelers worden betrokken. Voldoende steun, daarentegen, maakt het gemakkelijker voor projectcoördinatoren om onzekerheid onder betrokken actoren te reduceren en biedt de nodige incentives om te kunnen experimenteren, te falen en te leren. Aansluitend bij de nood aan overheidsbrede steun wijst onze analyse op de behoefte aan meer prikkels in de diverse sturings- en verantwoordingsmechanismen met betrekking tot de medewerking aan horizontale beleidsthema's en het (tijdelijke) uitwisselen of samenbrengen van middelen, expertise en uitvoeringscapaciteit van de verschillende betrokken administraties.

De theoretische verankering van transitieprojecten binnen de bevoegdheden van twee of meer ministers leidt in de praktijk nog niet altijd tot een betere toegang tot middelen en instrumenten of een adequate afstemming tussen beleidskeuzes. Dit heeft veel te maken met de vaststelling dat veel van de transversale, maar ook horizontale projecten nog te vaak politiek afzonderlijk worden aangestuurd. Om de versnippering van financieel en menselijk kapitaal te reduceren, kan worden gekeken naar het inzetten van transversale werkingsbudgetten die gekoppeld worden aan politieke prioriteiten waarvoor een overheidsbrede politiek en ambtelijk eigenaarschap bestaat. Ook de versterking van bestaande instrumenten voor coördinatie zou kunnen leiden tot een betere transversale benadering van tijdelijke projectstructuren. Een voorbeeld is het verder professionaliseren van de coördinerende rol van het nieuwe departement die ontstaat na de fusie van DKB en DIV als *'center of government'*. Dit zou het faciliteren en de doorvertaling van transversale prioriteiten naar de relevante sturingsdocumenten, alsook de gezamenlijke opvolging hieromtrent bevorderen. Ook het overheidsbrede Voorzitterscollege zou in transitieverhalen, maar ook in louter horizontale kwesties een belangrijke functie kunnen spelen in het coördineren en creëren van collectief engagement. Het versterken van dit instrument vereist echter meer expliciete politieke steun, meer tijd om beleidsinhoudelijke thema's te bediscussiëren en een verdere specialisatie aan de hand van

//

samenwerkingsregels. Zowel in onze kwantitatieve als kwalitatieve analyse bleek de toepassing van netwerkmanagement van cruciaal belang voor het welslagen van projecten met een horizontaal, transversaal of gebiedsgericht karakter. Netwerkmanagement wordt echter lang niet altijd even uitdrukkelijk en consequent angewend in dergelijke projecten. Algemene aanbevelingen rond netwerkmanagement zijn moeilijk te formuleren omdat het gaat over een set van strategieën die op maat moeten worden toegepast in projecten wanneer het past. De toepassing van netwerkmanagementstrategieën hangt overigens ook grotendeels samen met de complexiteit van projecten. Projecten die gekenmerkt worden door een hoge mate van inhoudelijke onzekerheid vereisen immers andere strategieën dan projecten die gekenmerkt worden door strategische onderheid of institutionele onzekerheid. Sowieso is het belangrijk aandacht te hebben voor de toepassing van dergelijke managementstrategieën en dient daarin voldoende training te worden voorzien (zie bijvoorbeeld de Masterclass Netwerkleiderschap). Verder lijkt het volgens onze analyse opportuun om op niveau van de Vlaamse overheid een centrale pool van netwerkleiders of een team op te richten die specifiek ondersteuning en advies kan bieden in deze materie.

Aansluitend bij de nood aan meer aandacht voor metagovernance wijst onze analyse ook op het belang van onafhankelijke gezaghebbende trekkers en het aanwenden van interne of externe procesbegeleiding. De rol van netwerkleiders in het creëren en onderhouden van interne en externe steun, het aansturen van de projectwerking en het bezielen en verbinden van de betrokken actoren is groot. Waar mogelijk zouden deze netwerkleiders een onafhankelijke positie moeten innemen, wat helpt om vertrouwen te winnen bij sterk uiteenlopende actoren, om hen te activeren en om hun agenda's zichtbaar te maken naar anderen toe. Ook het toepassen van onafhankelijke procesbegeleiding kan volgens onze analyse een gunstige impact worden toegeschreven. Net als de positie van gezaghebbende trekkers die als scheidsrechter kunnen optreden in het netwerk, zou ook procesbegeleiding los moeten staan van operationele of sectorale belangen. Hiervoor zijn zowel interne (binnen de Vlaamse overheid) als externe bronnen van procesbegeleiding denkbaar.

Er is een grote impact van de eigen 'thuis'-organisatie van de verschillende deelnemers in de project- en programmastructuren. De kwantitatieve analyse toont aan dat niet alleen transformationeel leiderschap¹⁸, maar ook de prioriteit die oversten in de thuisorganisatie geven aan het project belangrijke determinanten vormen voor de perceptie van individuele deelnemers omtrent diverse netwerkuitkomsten. Daarom is het

¹⁸ **Transformationeel leiderschap** verwijst naar een leiderschapsstijl gericht op het wijzigen en inspireren van de doelen, waarden en het gedrag van medewerkers in overeenstemming met de organisatiedoelstellingen (Wright et al., 2012). De conceptualisering in die we in dit onderzoek gebruiken is gebaseerd op het werk van Charlotte Van Dijck en Trui Steen (KULeuven).



Niet alleen het type organisatie is een belangrijk aspect om in overweging te nemen, ook het type profiel van individuele vertegenwoordigers zou deel moeten uitmaken van een degelijke stakeholder analyse. Wat dat betreft wijst onze analyse op het belang van het samenstellen van een ‘coalition of the willing’, het betrekken van individuen met kennis ter zake en individuen die vanuit hun eigen organisatie genoeg steun, middelen, vrijheid en een duidelijk mandaat krijgen om actief te zijn in het netwerk.

Tot slot, wijst op onze analyse op de belangrijke impact van discontinuïteit in persoonlijke relaties. Veel van de bestudeerde projecten werden gekenmerkt door frequente wissels van vertegenwoordiging. Opnieuw is een belangrijke rol weggelegd voor netwerkmanagement of procesbegeleiding om vertegenwoordigers en hun organisaties continu warm te maken om actief te blijven in de samenwerking. Ook het benadrukken van win-win situaties, het verhogen van de vergaderfrequentie of het vervlechten van doelen en functies blijken nuttige strategieën te zijn om de continuïteit in persoonlijke relaties te verzekeren.

Aanbevelingen 16 en 17:

- Creëer aandacht voor verschillen in taal, werkwijzen en waarden.
- Faciliteer een samenwerkingsgerichte cultuur gericht op interne en externe co-creatie. Voorzie meer ruimte in de politieke en administratieve sturing binnen de Vlaamse overheid om meer ruimte te scheppen voor departementen en agentschappen om vlot samen te werken, door bv. te sturen op opgaven. Versterk de connectieve, lerende en innovatieve capaciteit van de Vlaamse overheidsorganisaties zodat ze beter voorzien zijn om zich op een effectieve manier in samenwerkingsverbanden te engageren.

Een volgens onze analyse belangrijke factor waarmee moet worden rekening gehouden, betreft verschillen in taal, werkwijzen, waarden, opvattingen en gebruiken tussen de betrokken actoren en organisaties. Ook actoren of organisaties binnen eenzelfde organisatie (bv. de Vlaamse overheid) spreken soms met andere woorden. Opdat de samenwerking in tijdelijke interorganisationele projectstructuren zou slagen, dienen alle betrokken actoren dan ook op de hoogte te zijn van elkaars begrippen, werkwijzen, waarden, agenda’s, enzovoort. Hiervoor moet bij aanvang van het project voldoende tijd en ondersteuning geboden worden. Om verschillen in taal, werkwijzen en waarden te overbruggen en om, kan het bovendien nuttig zijn om leergedrag bij de betrokken actoren te stimuleren (Christopher Ansell & Torfing, 2014a; Stevens, 2018).

//

zijn van het project. Het bepalen van gedragen, duidelijke doelstellingen dient wel gezien te worden als een proces, waarbij in meer complexe doelzoekende netwerken en projecten eerst nood is aan de uitwerking van een gedragen probleemdefinitie, om van daaruit te evolveren naar een gedragen doelstelling.

Aansluitend bij de nood aan duidelijke, gedragen en haalbare doelstellingen, wijst onze analyse op de nood aan een beter uitgebouwde organisatie van monitoring en rapportage van de genomen acties in bepaalde tijdelijke projectstructuren. Niet alleen reguliere, maar ook horizontale en transversale beleidsprioriteiten vereisen een degelijke en gedragen monitoring van de voortgang. Dit laat niet alleen toe tijdig plannen, verantwoordelijkheden en deadlines bij te sturen, het verhoogt volgens onze analyse ook de gedragenheid en het engagement onder betrokken publieke en private actoren omdat de voortgang van het project op die manier steeds kan getoetst worden aan de verwachtingen van iedere afzonderlijke actor. In dat verband is het belangrijk te vermelden dat voldoende tijd voorzien moet worden om te monitoren, om te evalueren en om eventueel de organisatie en werking van de projectstructuur te herbekijken. Monitoring zou naast inhoudelijke indicatoren overigens ook procesmatige indicatoren (welke baten biedt het project voor de betrokken actoren en hun organisaties en hoe verspreidt informatie zich in het netwerk) moeten behelzen, alsook een reflectie op kritische succes- en faalfactoren. Dit is nodig om te kunnen leren uit de tot dan toe gehanteerde aanpak. Inderdaad, het lerende aspect moet hierbij voorop staan. Indien indicatoren worden gebruikt, moet er over worden gewaakt dat deze niet de dynamieken of innovativiteit van netwerken en projecten in de weg staan.

Hierbij aansluitend raden we aan meer incentives te bieden of stimulansen te creëren voor zelfevaluatie, zelfmonitoring en het ontwikkelen van voortschrijdend inzicht. Op die manier kunnen de eerder vermelde *'quick wins'* zo vroeg mogelijk en continu geïdentificeerd worden. Dit helpt niet alleen om de betrokken actoren voortdurend warm te maken om te blijven inzetten op een netwerkaanpak, maar ook om de realisaties bij een breder publiek bekend te maken en zodoende ook externe steun voor het project te verzekeren. Dat vergt zoals eerder vermeld voldoende ruimte om te experimenteren, te falen, om een degelijke probleemformulering te maken en om relevante actoren en hun expertise samen te brengen.

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

Aanbevelingen 23 en 24:

- Maak tijdelijke organisaties weerbaarder voor politieke discontinuïteit
- Ontwikkel een *sense of urgency* en benut de katalyserende werking van maatschappelijke druk

Tot slot doen we nog twee aanbevelingen om de impact van tijdelijke projectstructuren te verhogen. Een eerste aanbeveling heeft betrekking op de politieke discontinuïteit waar dergelijke projectstructuren vaak mee geconfronteerd worden. Niettegenstaande de belangrijke rol van transversale beleidsnota's zoals het Doelstellingenkader 2030 en de Visie 2050, gaat politieke discontinuïteit met sterk wisselende prioriteiten en een inconsistente steun ten aanzien van projecten. Om aan de hoge onzekerheid die hiermee gepaard gaat, te kunnen tegemoetkomen, lijkt het volgens onze analyse belangrijk de horizontale, maar vooral de transversale en gebiedsgerichte projectstructuren in te bedden in meer omvattende, legislatuuroverschrijdende structuren. Dat impliceert verder een verder institutionalisering van middelen, competenties en een professionalisering van het statuut van transversale projecten.

Een laatste aanbeveling betreft de impact van urgentiebesef en tijdsdruk. Dit kan in veel gevallen positief worden aangewend om politieke en ambtelijke steun op te wekken, om ook bij andere doelgroepen steun te bekomen en dus de legitimiteit van een project te verhogen. Urgentie gaat verder ook vaak gepaard met de vraag om concrete resultaten of 'quick wins' aan te kunnen tonen, wat op zijn beurt dan weer tot andere voordelen leidt (zie supra). Om dus ook in een vroeg stadium van het proces een goede dynamiek op gang te kunnen brengen, lijkt het respondenten aangewezen een voldoende urgentiebesef te creëren onder de betrokken actoren, maar ook onder maatschappelijke partners en burgers. Aansluitend bij de nood aan een duidelijk urgentiebesef, wijzen respondenten op de positieve impact van maatschappelijke turbulentie. Zowat alle transversale, maar ook gebiedsgerichte of zelfs horizontale projecten hebben er veel baat bij dat het publiek en het middenveld wakker ligt van de problematiek waarmee ze bezig zijn. Dat maakt dat er vanuit de maatschappij nuttige informatie naar voor wordt gebracht die via de reguliere betrokken actoren niet aangeleverd wordt en dat via het publieke debat de nodige steun en engagement wordt verworven op het politieke niveau. Echter, om maatschappelijke turbulentie adequaat te kunnen opvangen, lijkt het van belang in een zo vroeg mogelijk stadium op zoek te gaan naar voldoende maatschappelijk draagvlak.



6 BIBLIOGRAFIE

6.1 ACADEMISCHE BIBLIOGRAFIE

Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of public administration research and theory*, 11(3), 295-326.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

Ansell, C., & Torfing, J. (2014a). Collaboration and design: new tools for public innovation. In C. Ansell & J. Torfing (Eds.), *Public innovation through collaboration and design* (pp. 19-36). New York: Routledge.

Ansell, C., & Torfing, J. (2014b). *Public innovation through collaboration and design*. Milton Park: Routledge.

Bourgeois, G. (2014). *Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid*. Brussel: Minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed

Brown, L., & Osborne, S. P. (2013). Risk and innovation: Towards a framework for risk governance in public services. *Public Management Review*, 15(2), 186-208.

Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.

Buuren, A. v. (2009). Knowledge for governance, governance of knowledge: Inclusive knowledge management in collaborative governance processes. *international public management journal*, 12(2), 208-235.

Dewulf, A., & Termeer, C. (2015). Governing the future? The potential of adaptive delta management to contribute to governance capabilities for dealing with the wicked problem of climate change adaptation. *Journal of Water and Climate Change*, 6(4), 759-771.

Doz, Y., & Kosonen, M. (2014). Governments for the future: Building the strategic and agile state. *Sitra Studies*, 80(18).

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, 441-473.

Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., Van Den Brink, M., Jong, P., . . . Bergsma, E. (2010). The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459-471.



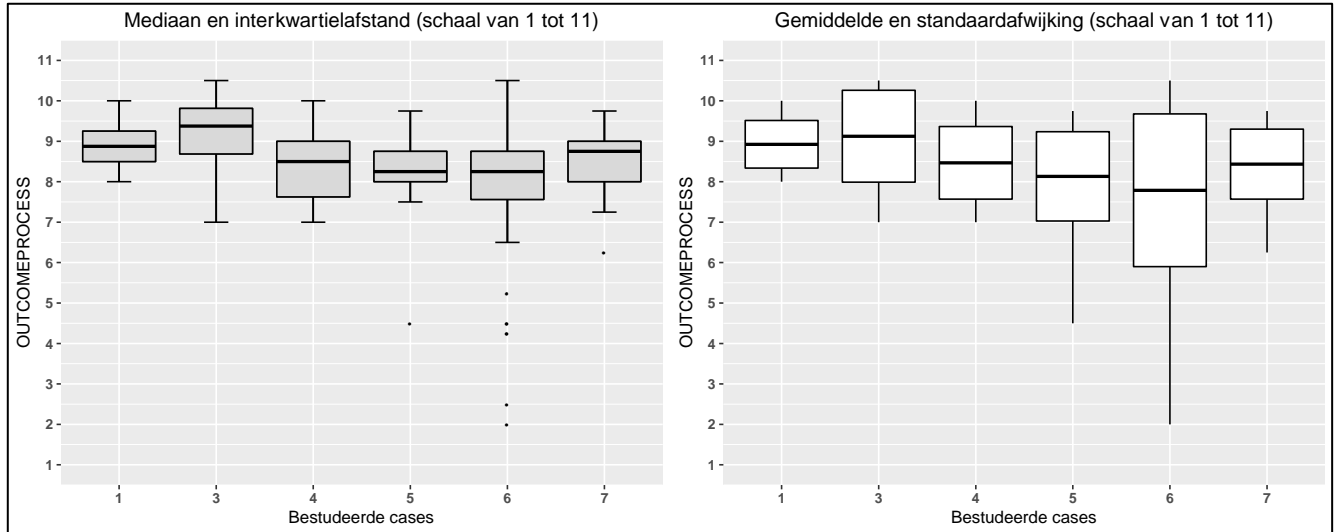
- Taylor, A. (2000). Hollowing out or filling in? Taskforces and the management of cross-cutting issues in British government. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2(1), 46-71.
- Termeer, C., & Nooteboom, S. (2014). Innovative leadership through networks. In *Public innovation through collaboration and design* (pp. 188-205): Routledge.
- Termeer, C. J., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 47(6), 680-710.
- Van Bever, E. (2015). *Working apart together: over het al dan niet bereiken van meerwaarde in de grensoverschrijdende samenwerkingsrelaties van de drie gemeentelijke clusters binnen de Euregio Scheldemond* (Doctoral thesis). Ghent: Ghent University.
- Van Garsse, S., & Verhoest, K. (2008). *Succes-en faalfactoren voor PPS-projecten*. Leuven: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek.
- Van Tomme, N., Voets, J., & Verhoest, K. (2011). Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg-en welzijnssector. *SWVG-Rapporten*.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., & Verhoest, K. (2017). *Een wendbare organisatie van de overheid. Een conceptueel kader met evaluatiecriteria en -indicatoren*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., & Boon, J. (2018). *Wendbare overheid. Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingspraktijk*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Vlaamse Regering. (2014). *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
- Voets, J., Verhoest, K., & Molenveld, A. (2015). Coordinating for Integrated Youth Care: The need for smart metagovernance. *Public Management Review*, 17(7), 981-1001. doi:10.1080/14719037.2015.1029347
- Voets, J., Verhoest, K., & Van Humbeeck, P. (2020). Editoriaal - Samenwerken in netwerken? Van wetenschap naar praktijk. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*. 7(2): 3-12.
- Wright, B. E., Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2012). Pulling the levers: Transformational leadership, public service motivation, and mission valence. *Public administration review*, 72(2), 206-215.
- Ysa, T., Sierra, V., & Esteve, M. (2014). Determinants of network outcomes: The impact of management strategies. *Public Administration*, 92(3), 636-655.

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

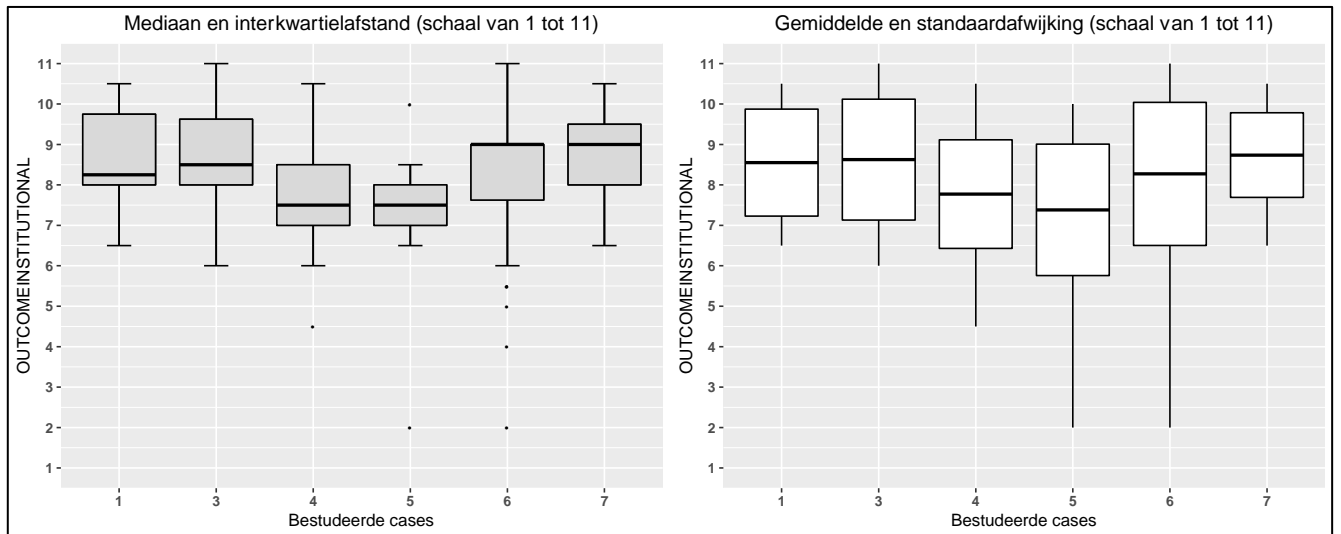
- b. Wie nam de leidersrol bij de totstandkoming van die doelstellingen?
 - c. Zijn de doelstellingen accuraat genoeg volgens u?
 - d. Is er ruimte om af te wijken van de doelstellingen?
9. Hoe werd beslist welke actoren zouden betrokken worden bij het project?
 - a. Wie zijn volgens u de belangrijkste actoren?
 - b. Zijn volgens u alle relevante actoren betrokken?
 - c. Welke actoren worden volgens u onterecht betrokken?
 - d. Tonen alle betrokken actoren evenveel engagement?
 - e. Op welke manier(en) wordt ervoor gezorgd dat betrokken actoren geëngageerd zijn?
 10. Bestaan er regelingen die de duurzame betrokkenheid van actoren verzekeren?
 - a. Hoe kwamen deze regelingen tot stand?
 - b. Zorgen dergelijke regelingen ook voor duurzame betrokkenheid?
 11. Worden er soms externe actoren betrokken die initieel niet aanwezig waren?
 - a. Is er genoeg ruimte om externe actoren te betrekken?
 - b. Leidt dit tot ad hoc betrokkenheid of structurele betrokkenheid?
 - c. Via welke kanalen worden externe actoren gezocht?
 - d. Hoe worden inzichten van externe actoren gebruikt in het proces?
 - e. Dragen inzichten van externe actoren bij aan innovatie in het proces?
 12. Hoe wordt het netwerk voorzien van financiële middelen, personeel en faciliteiten?
 - a. Bestaan er regelingen rond de gezamenlijke inbreng van middelen?
 - b. Was elke betrokken actor bereid om middelen in te brengen?
 - c. Hoe werd die betrokkenheid bekomen?
 13. Hoe ervaart u de werking van het samenwerkingsverband?
 - a. Hoe vaak komen deelnemers in het project samen?
 - b. Wat voor beslissingen worden tijdens deze bijeenkomsten gemaakt?
 - c. Bent u van mening dat de genomen beslissingen legitiem zijn?
 14. Wordt ervoor gezorgd dat deelnemers genoeg ruimte hebben om elkaar te vertrouwen?
 - a. Vinden er soms fundamentele conflicten plaats tussen betrokken actoren?
 - b. Hoe worden die conflicten opgelost?
 - c. Welke instantie of actor speelt hierbij een belangrijke rol?
 15. Wie neemt de leiding binnen het samenwerkingsverband?
 - a. Waarom is dat deze actor/instantie?
 - b. Hoe belangrijk is deze actor/instantie voor het succes van het project?
 16. U vertegenwoordigt een organisatie in het project? Welk mandaat verkreeg u van uw organisatie?
 - a. Zijn er bepaalde regels verbonden aan dit mandaat?

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

7.3.2 Boxplot: gepercipiëerde procesmatige uitkomsten

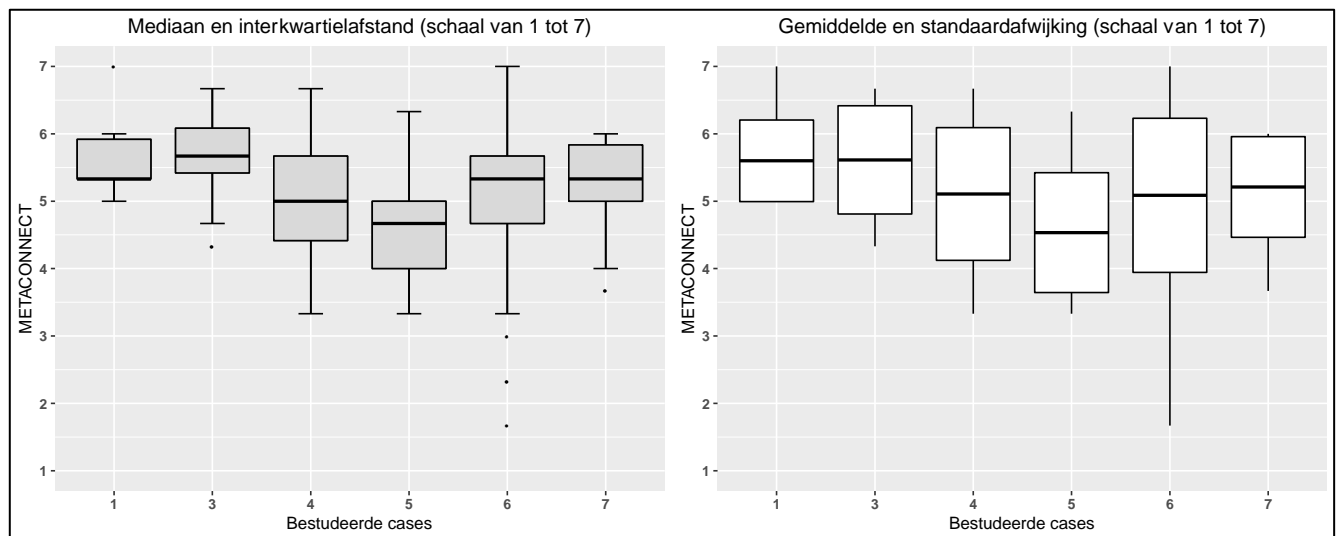


7.3.3 Boxplot: gepercipiëerde institutionele uitkomsten

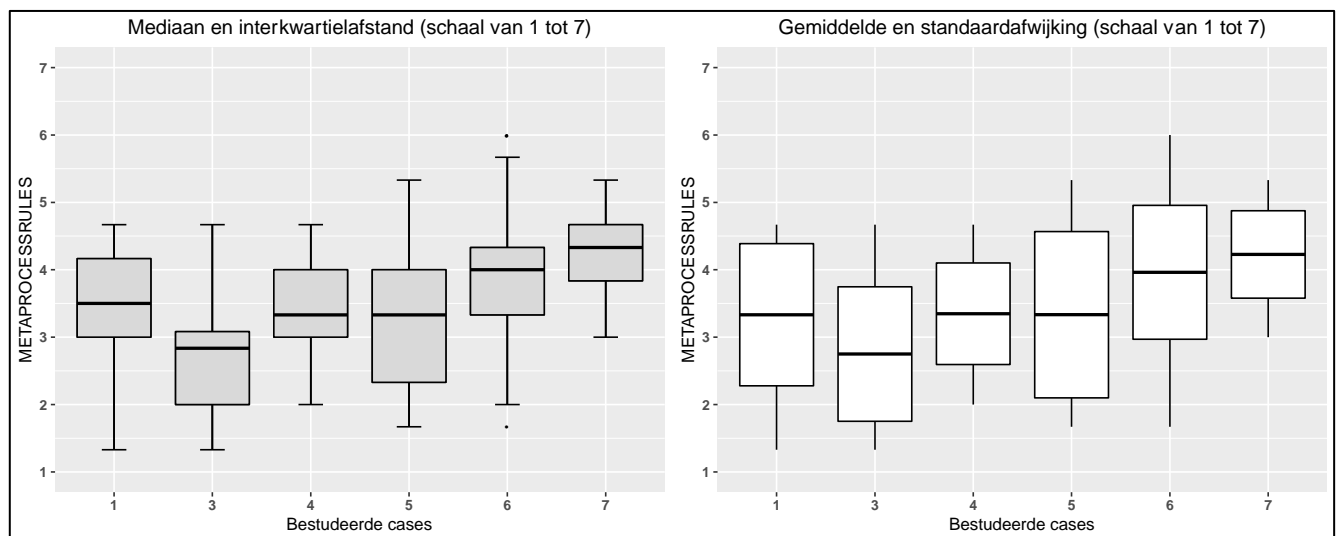


////////////////////////////////////

7.3.6 Boxplot: toepassing van verbindende metagovernance strategieën



7.3.7 Boxplot: toepassing van procesregels als metagovernance strategieën



//

