



# Onderbouwd HR-beleid – Een Toekomstgerichte Organisatie voor de Vlaamse Overheid

## Omgevingsanalyse

Chesney Callens en Koen Verhoest



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**





# EEN TOEKOMSTGERICHTE ORGANISATIE VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

## Omgevingsanalyse

Chesney Callens en Koen Verhoest



# INHOUD

1	Introdactie.....	6
2	Theoretisch uitgangspunt .....	9
3	Methodologische aanpak.....	11
4	Omgevingsanalyse .....	12
4.1	Een samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie	12
4.1.1	Theoretische conceptualisering	12
4.1.2	Beleidsinterpretaties en -verwachtingen	22
4.1.3	Gepland en uitgevoerd beleid	25
4.1.4	Inzichten vanuit eerder onderzoek	30
4.1.5	Reflecties vanuit verkennende interviews	32
4.2	Een crisisbestendige, robuuste en veerkrachtige overheid	35
4.2.1	Theoretische conceptualisering	36
4.2.2	Beleidsinterpretaties en –verwachtingen	43
4.2.3	Gepland en uitgevoerd beleid	47
4.2.4	Inzichten vanuit eerder onderzoek	51
4.2.5	Reflecties vanuit verkennende interviews	52
4.3	Een dynamische overheid	55
4.3.1	Theoretische conceptualisering	55
4.3.2	Beleidsinterpretaties en –verwachtingen	67
4.3.3	Gepland en uitgevoerd beleid	71
4.3.4	Inzichten vanuit eerder onderzoek	75
4.3.5	Reflecties vanuit verkennende interviews	78
5	Referenties .....	81





# 1 INTRODUCTIE

De Vlaamse overheid wordt bestuurd in een erg turbulente omgeving. Disruptieve veranderingen, plotse crisissituaties en transversale wicked issues dwingen de overheid om opener, flexibeler en dynamischer te zijn. De zoektocht naar de juiste afstemming tussen de overheid en de volatiele omgeving waarin ze opereert, heeft als uiteindelijke doel dat beleid en dienstverlening kwaliteitsvoller is, de overheid responsiever is voor de noden van de burger, en overheidsorganisaties beter aan die noden kunnen voldoen door efficiënter en klantgerichter te functioneren. Om te beantwoorden aan deze eisen, moet de overheid evenwel beschikken over de juiste tools. In dit onderzoeksrapport staan we stil bij deze tools, en schetsen we vanuit wetenschappelijk onderzoek en de praktijk welke aspecten belangrijk zijn om te komen tot een samenwerkende, dynamische en crisisbestendige overheid. Dit onderzoeksrapport gaat via een omgevingsanalyse van de academische literatuur, beleidsteksten en verkennende interviews na hoe de Vlaamse overheid zich, zowel op het vlak de individuele overheidsorganisatie als overheid, zou moeten organiseren om met complexe uitdagingen, snelle veranderingen en crisissituaties om te gaan. In dit onderzoek focussen we ons op drie deelaspecten. Ten eerste bekijken we hoe de Vlaamse overheid via haar samenwerkingscapaciteiten complexe en transversale issues kan aanpakken. We gaan hiervoor uit van het concept ‘netwerkorganisatie’, dat zowel verwijst naar het aangaan van structurele samenwerkingsverbanden (i.e. netwerken) met meerdere autonome organisaties, als naar het afbouwen van de verkokering binnen en tussen Vlaamse entiteiten. Vanwege hun verbindende eigenschappen, zijn dergelijke netwerkorganisaties bijzonder geschikt om complexe horizontale en transversale beleidsissues aan te pakken. Ten tweede richt het onderzoek zich op de capaciteiten van de overheid om plotse, acute incidenten en crisissen aan te pakken. ‘Crisisbestendigheid’ valt uiteen in verschillende andere concepten, zoals o.a. de wendbaarheid, robuustheid, en veerkracht van de overheid. Dergelijke crisisbestendige overheids capaciteiten hebben als doel om de gevolgen van de crisissen zoveel mogelijk op te vangen. Ten derde bekijkt het onderzoek de dynamische kwaliteiten van de overheid om disruptieve veranderingen te absorberen. Deze dynamische kwaliteiten van de overheid gaan onder meer over de aanpasbaarheid van de overheid aan de nieuwe situatie en de mogelijkheid van de overheid om zelf ook proactief aan te sturen op verandering. Structurele en technologische veranderingen hebben immers een grote impact op de werking van overheidsorganisaties, en een snelle en degelijke absorptie van die veranderingen komt de overheid dan ook ten goede.

Dit onderzoek legt een specifieke focus op de impact van structuur, cultuur en coördinatie-arrangementen op de overheid als een dynamische, crisisbestendige netwerkorganisatie. De volgende onderzoeksvraag wordt beantwoord: ‘hoe moet de Vlaamse overheid zich organiseren inzake structuur, cultuur en sturings- en coördinatie-arrangementen om om te gaan met complexe maatschappelijke uitdagingen, snelle veranderingen en crisissituaties?’ In dit onderzoeksrapport richten we ons op de omgevingsanalyse. De omgevingsanalyse stelt de volgende onderzoeksvraag: ‘Welke eisen stellen complexe uitdagingen, snelle veranderingen en crisissituaties aan de organisatie van de overheid in het algemeen, en aan de Vlaamse overheid in het bijzonder?’ Deze onderzoeksvraag valt uiteen in vijf deelonderzoeksvragen:

1. Hoe worden ‘samenwerkingsgerichte (netwerk)organisatie’, ‘crisisbestendige organisatie’, en ‘dynamische organisatie’ begrepen in de academische literatuur?
2. Welke condities op vlak van structuur, cultuur, en coördinatie worden in de academische literatuur voorgesteld om een crisisbestendige, dynamische netwerkende organisaties te verwezenlijken?
3. Wat willen de Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders op vlak van een samenwerkingsgerichte, crisisbestendige, en dynamische overheid?
4. Wat zijn de reeds genomen beleidsstappen? Wat is er momenteel aan ondersteuning vanuit AgO?
5. Wat weten we reeds over de capaciteiten en effecten van de Vlaamse overheid voor een samenwerkingsgerichte, crisisbestendige, en dynamische overheid vanuit bestaand onderzoek?

Deze onderzoeksvragen worden in dit rapport beantwoord via een combinatie van literatuurstudie en empirisch onderzoek. Voor de theoretische uitklaring van de verschillende concepten en condities (onderzoeksvragen 1 en 2) werd een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd van de academische literatuur. Daarnaast werd een literatuurstudie uitgevoerd van beleidsteksten en bestaand empirische onderzoek (onderzoeksvragen 3, 4 en 5). Voorts werd een empirische onderzoeksfase ingelast via verkennende interviews met een beperkt aantal stakeholders om inzichten omtrent het Vlaamse bestuursniveau te bekomen en aspecten vanuit de literatuurstudie af te toetsen en eventueel bij te sturen (onderzoeksvragen 3, 4 en 5).

We beginnen het rapport met een overzicht van het theoretisch model dat we in dit rapport hanteren. Dit model gaat in op de drie deelaspecten van deze studie, nl. de netwerkorganisatie als antwoord op complexe uitdagingen, de crisisbestendige organisatie als antwoord op plotse crisissen, en de dynamische organisatie als antwoord op disruptieve veranderingen. Vervolgens staan we stil bij de

methodologische aanpak van de omgevingsanalyse. Daarna gaan we in op de omgevingsanalyse zelf. We wijten telkens een aparte sectie aan de drie deelaspecten van de studie, waarbij we de vijf hierboven gestelde onderzoeksvragen per deelaspect beantwoorden. Voor elk deelaspect voorzien we derhalve een theoretische sectie waarbij we dieper ingaan op de conceptualisering van het deelaspect in de academische literatuur, en welke condities op het vlak van structuur, cultuur, en coördinatie/sturing volgens die literatuur een impact hebben op het deelaspect. Vervolgens gaan we per deelaspect ook in op de beleidsinterpretaties en –verwachtingen, en het geplande en uitgevoerde beleid (uitgevoerd beleid 2014-2019, stand van zaken, beleidsprioriteiten 2019-2024, gepland beleid 2019-2024, en rol van AgO in dit beleid). Ten slotte voorzien we per deelaspect ook nog een overzicht van de onderzoeksresultaten vanuit bestaand onderzoek en geven we een reflectie vanuit de verkennende interviews.



## 2 THEORETISCH UITGANGSPUNT

Het theoretische uitgangspunt dat gebruikt wordt in dit rapport start vanuit de vaststelling dat overheden bestuurd worden in erg turbulente omgevingen (Ansell et al. 2017). Die omgevingsturbulentie uit zich in drie fenomenen. Ten eerst wordt de overheid geconfronteerd met steeds complexere uitdagingen, die vaak verschillende beleidsdomeinen, overheden en domeinen van de maatschappij overspannen. Deze complexe uitdagingen (bv. armoede, klimaatverandering, vergrijzing, etc.) vergen afstemming en samenwerking tussen de relevante actoren. Netwerkorganisaties, waarbij meerdere organisaties samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken, bieden hier een antwoord op (Voets et al. 2020). Netwerkorganisaties bieden de mogelijkheid om individuen, organisaties en instituties met elkaar te verbinden zonder dat ze hun eigen identiteit verliezen. Dit kenmerk van de netwerkorganisatie kan derhalve ook toegepast worden op de interne organisatiestructuur, waardoor een flexibele en dynamische organisatie gecreëerd wordt. Ten tweede komen overheden in aanraking met acute crisissen zoals de COVID-19 crisis die een grote impact heeft op de werking van de overheid, en waartegen een overheid zich moet wapenen (Boin en Van Eeten 2013). Een overheid moet met andere woorden robuust, veerkrachtig en crisisbestendig zijn om de gevolgen van dergelijke crisissituaties te bestrijden. Ten derde wordt de overheid ook geconfronteerd met disruptieve veranderingen die de werking van overheidsorganisaties kan beïnvloeden. Het gaat hier dan zowel om structurele hervormingen als om digitale transformaties. Deze snelle veranderingen moeten correct opgevangen en gemanaged worden (Janssen en van der Voort 2016). Een dynamische en veranderingsgerichte overheid is in staat om deze veranderingen te sturen en adequaat te absorberen, te integreren in de eigen werking, en uiteindelijk optimaal te benutten.



### 3 METHODOLOGISCHE AANPAK

Onze methodologische aanpak vertrekt vanuit twee onderzoeksinstrumenten. Ten eerste werd een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd. Deze literatuurstudie richtte zich zowel op academische literatuur en beleidsteksten. Er werd een database opgericht met de 419 hoogst gepubliceerde Web of Science artikels inzake samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie (120), crisisbestendige organisatie (156) en dynamische organisatie (143), waarmee de concepten en gerelateerde condities werden geanalyseerd. Bovendien werden ook talrijke beleidsdocumenten geraadpleegd, waaronder regeringsnota's, regeerakkoorden, beleidsverklaringen, beleidsnota's, en –brieven, parlementaire vragen/antwoorden, conceptnota's, voorstellen, SERV-adviezen en –rapporten, etc. Ten tweede werden verkennende interviews uitgevoerd met vijf kernactoren uit de Vlaamse entiteiten (departementen/agentschappen) en de SERV. De respondenten werden geselecteerd op basis van hun kennis over de werking van de Vlaamse administratie, specifiek inzake de behandelde thema's (i.e. netwerkorganisatie, crisisbestendige organisatie, en dynamische organisatie). Er werden vragen gesteld over de koers van de Vlaamse overheid inzake de samenwerkende, crisisbestendig en dynamische overheid. Er werd tevens gepeild naar de onderliggende factoren die de toestand van vandaag mee verklaren en een impact kunnen hebben op de toekomstige inrichting van de Vlaamse overheid. De structurele, culturele en coördinatieaspecten vanuit het theoretisch kader kwamen hierbij aan bod, maar er werd ook ruimer ingegaan op andere verklarende factoren. Alle respondenten bekleeden sleutelposities in de Vlaamse administratie die gelieerd zijn aan de onderzoeksfocus, of bekleedden in het verleden dergelijke posities waardoor ze een goed beeld hebben van de historiek en de koers van de Vlaamse overheid met betrekking tot de drie onderzoeksaspecten.

## 4 OMGEVINGSANALYSE

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitgevoerde omgevingsanalyse van de academische literatuur en beleidsteksten. We staan uitvoerig stil bij de theoretische en praktische betekenis van een samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie, een crisisbestendige overheid en een dynamische overheid. De drie concepten worden elk apart behandeld, en een identieke structuur wordt gevolgd. We starten iedere sectie met een gedetailleerde theoretische omschrijving van het concept, waarna we stilstaan bij de drie types condities (i.e. structuur, cultuur, coördinatie) die we terugvinden bij dit concept. Vervolgens focussen we ons op de praktische betekenis van het concept, waarvoor we beleidsliteratuur, verkennende interviews en bestaand onderzoek naar de Vlaamse context gebruiken.

### 4.1 EEN SAMENWERKINGSGERICHTE NETWERKORGANISATIE

Netwerkorganisaties zijn als organisatievorm geschikt om complexe maatschappelijke uitdagingen of ‘wicked issues’ (zoals jeugdwerkloosheid, kansarmoede, klimaatsverandering) aan te pakken, aangezien ze in staat zijn om diverse expertises, visies en middelen van uiteenlopende publieke en private actoren samen te brengen (Candel 2016; Termeer et al. 2015; 2016; Head en Alford 2015). Deze sectie diept zowel de academische als praktische betekenis van een samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie verder uit.

#### **4.1.1 Theoretische conceptualisering**

In de volgende secties zoeken we een antwoord op de vraag hoe ‘samenwerkingsgerichte (netwerk)organisatie’ begrepen worden in de academische literatuur. We starten vanuit het ruimere concept ‘wicked issues’, waarna we ingaan op de betekenis van ‘netwerkorganisatie’ voor de wetenschappelijke literatuur. We diepen deze elementen vervolgens dieper uit door stil te staan bij de kenmerken van een netwerkorganisatie, de voor- en nadelen ervan, en de condities die een impact hebben op het creëren van een dergelijke netwerkorganisatie.

##### **4.1.1.1 Wicked issues en netwerkorganisaties**

Naarmate samenlevingen complexer worden door sociale, economische en technologische vooruitgang, komt het vermogen van de overheid om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken onder druk te



staan. De verwevenheid van samenlevingen stelt overheden voor nieuwe uitdagingen in de vorm van 'wicked issues'. Issues zoals de opwarming van de aarde, financiële crises, pandemieën, armoede en openbare veiligheid vragen de aandacht van meerdere overheidsinstanties en maatschappelijke actoren (Mullin en Daley 2009). Dergelijke problemen passen immers niet binnen traditionele beleidsdomeinen en overschrijden tevens de capaciteiten van de overheid. Het correct managen van complexe, onzekere en vaak conflicterende problemen is een van de voornaamste uitdagingen van hedendaagse overheden (Termeer et al. 2015). Samenwerkingen tussen overheden onderling, maar ook tussen overheden en private actoren, helpen om complexe problemen gecoördineerd aan te pakken, en informatie en capaciteiten afdoende te delen. 'Netwerkorganisaties' vormen de motor voor een dergelijke geconnecteerde overheid, en zijn een van de voornaamste instrumenten om wicked issues aan te pakken.

#### **4.1.1.2 Het concept 'netwerkorganisatie' in de wetenschappelijke literatuur**

In de wetenschappelijke literatuur bestaat er een parallelle evolutie richting 'netwerkdenken' in de publieke en private sector. In de private sector werd het concept van netwerkorganisatie gelanceerd als een manier om flexibele en responsieve organisatiestructuren te beschrijven en te verklaren. Organisatiewetenschappers zoals Miles en Snow (1992) delen netwerkorganisaties daarom ook in als een nieuwe vorm van organisatiestructuur. Daar waar de hiërarchische organisatie ingedeeld is volgens functionele specialisaties (e.g. Walmart), de divisieorganisatie gestructureerd is volgens marktsegment (e.g. General Motors), en de matrixorganisatie georganiseerd is op basis van (tijdelijk) units van experts (e.g. werken met project teams), functioneert de netwerkorganisatie als een alliantie van losjes gekoppelde organisaties. Iedere organisatie staat in voor een deel van de doelstellingen en bezit de benodigde expertise en capaciteiten om een deel van die doelstellingen te realiseren, maar is tegelijk afhankelijk van de andere organisaties in het netwerk om haar doelstellingen te realiseren. De term 'netwerkorganisatie' kan zowel verwijzen naar een netwerk van organisaties (inter-organisationeel), als naar een organisatie die gestructureerd is als een netwerk van autonome organisatieonderdelen (intraorganisationeel).

In de publieke sector deed het concept netwerkorganisatie zijn intrede onder invloed van het New Public Governance paradigma, wat een nieuw perspectief bood op hoe een overheid georganiseerd kan worden (Olsen 2006). Terwijl de Weberiaanse bureaucratie de overheid als een geheel van hiërarchisch georganiseerde entiteiten zag, percipieerde het New Public Management de overheid als een marktactor. Het New Public Governance bracht hierin verandering door te benadrukken dat de overheid slechts een



van elkaar af voor het realiseren van doelstellingen. Hoewel ze dus autonoom zijn, zullen netwerkpartners nooit beslissingen kunnen afdwingen in het netwerk, want dan lopen ze een reële kans dat ze benodigde capaciteiten en resources mislopen en dat de gezamenlijke activiteiten in gevaar komen. Afstemming zoeken en consensus building zijn bijgevolg belangrijke aspecten van succesvol netwerkmanagement (Klijn en Koppenjan 2015). Dit levert evenwel een nieuwe tegenstrijdigheid op, aangezien consensus building gemakkelijker zal zijn met actoren die een gelijkaardige achtergrond bezitten, terwijl het delen van capaciteiten en kennis waardevoller is indien de netwerkpartners verschillende achtergronden hebben. Vangen (2016) noemt dit de ‘cultuurparadox’, en het maakt het succesvol realiseren van ambitieuze doelstellingen via netwerken bijzonder veeleisend. Het oplossen van wicked issues, bijvoorbeeld, vereist transversaal samenwerken, wat een zekere diversiteit in achtergronden impliceert maar het samenwerkingsproces daardoor ook kan bemoeilijken.

#### **4.1.1.4 Voor- en nadelen netwerkorganisatie**

De voordelen van netwerkorganisaties zijn velerlei. Ten eerste betekent een netwerkorganisatie dat er een betere toegang tot essentiële resources en capaciteiten verzekerd wordt, zonder dat de organisatie haar eigen identiteit verliest. Onderzoek toont bijvoorbeeld aan dat andere vormen van resourceaccumulatie en -integratie, zoals bv. fusies, het risico op het verliezen van de culturele eigenheid en cohesie vergroten (Kleizen 2020). Dit houdt tevens een betere operationele efficiëntie in, aangezien het delen van resources en capaciteiten en het gezamenlijk uitvoeren van taken ervoor zorgt dat er efficiënter wordt opgesprongen met overheidsmiddelen. Bovendien brengen netwerken vaak schaalvoordelen met zich mee die moeilijker te realiseren zijn via andere organisatievormen. Een tweede belangrijke voordeel zijn de ‘collaborative advantages’ die bereikt kunnen worden. Door samen te werken ontstaan synergiën tussen de partners, waardoor resultaten bereikt kunnen worden die zonder de samenwerking onmogelijk waren (Lasker et al. 2001). Een derde voordeel van netwerken is de flexibiliteit ervan (Agranoff en McGuire 2001). Zoals hierboven reeds aangehaald, werden netwerkorganisaties initieel als organisatiemodel naar voren geschoven in de private sector vanwege de flexibiliteit van de organisatievorm. Netwerkpartners zijn losjes gekoppeld met elkaar, wat betekent dat die partners zich relatief gemakkelijk kunnen onttrekken aan het netwerk zonder dat hier grote consequenties tegenover staan. Nieuwe netwerkpartners kunnen bovendien vrij gemakkelijk toetreden. Het netwerk kan zich dus aanpassen aan de noden van het moment, iets wat met een hiërarchische organisatievorm niet evident is. Ten vierde bezit een netwerk ook kenmerken die stimulerend kunnen

zijn voor innovatie. De diversiteit van de netwerkpartners en hun onderlinge samenwerking vergroot de kans op de ontwikkeling van creatieve ideeën, en de gedeelde capaciteiten van het netwerk vergroten de kans dat deze ideeën daadwerkelijk geïmplementeerd worden (Sorensen en Torfing 2011; Torfing 2019). Er zijn evenwel ook nadelen verbonden aan netwerkorganisaties. In de meeste netwerken zijn er ‘complexiteiten’ aanwezig die het operationeel houden van het netwerk bemoeilijken. Klijn en Koppenjan (2015) maken een onderscheid tussen drie types complexiteiten: inhoudelijke complexiteiten omtrent verschillen in interpretatie van de inhoud van de samenwerking (bv. probleemstelling/-oriëntering), strategische complexiteiten omtrent de verschillen in belangen van de netwerkpartners, en institutionele complexiteiten omtrent de verschillen in cultuur en institutionele achtergrond van de netwerkpartners. Actordiversiteit kan bijvoorbeeld zorgen voor synergiën tussen de netwerkpartners, maar kan ook spanningen en conflicten teweegbrengen (Vangen 2016). Dergelijke complexiteiten verstoren een efficiënte werking van het netwerk, en worden het best actief gemanaged (Klijn et al. 2010). Dit management zorgt er evenwel voor dat het handhaven van een netwerk heel wat investering van tijd en capaciteit in de procesactiviteiten van het netwerk vergt. Dit kan het proces danig vertragen. De consensusgeoriënteerde beslissingsprocessen in netwerken kunnen bovendien zorgen voor een langzaam en inefficiënt procesverloop, met een risico om te evolueren richting een praatbarak (Huxham 2003). Door de hoge mate aan flexibiliteit, blijft een netwerkorganisatie tegelijk fragiel. Netwerkpartners kunnen zich zonder al te veel moeite losmaken van het netwerk, wat grote gevolgen kan hebben voor het functioneren van netwerk. Partners kunnen het procesverloop ook relatief gemakkelijk dwarsbomen aangezien beslissingen gebaseerd zijn op consensus, en formele beslissingsstructuren (e.g. hiërarchische autoriteit) vaak ontbreken.

#### **4.1.1.5 Condities**

Welke condities op vlak van structuur, cultuur, en coördinatie worden in de academische literatuur voorgesteld om samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie te verwezenlijken? In deze sectie bespreken we de voornaamste condities op het vlak van de structuur, cultuur en coördinatie van interne en externe netwerkorganisaties.

##### **a. Structuur**

Een eerste belangrijke conditie die betrekking heeft op de structuur is de grootte van het netwerk (Verhoest et al. 2020). Hoe groter het netwerk is, hoe meer capaciteiten en resources met elkaar

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

verbonden kunnen worden, hoe groter de kans op synergiën tussen de partners, en hoe groter de potentiële impact is van de uitkomst van het netwerk. Bovendien zal een groter netwerk de kans op groepsdenken ('groupthink') doen afnemen, wat gunstig is voor de kwaliteit van de beslissingen die in het netwerk worden genomen. Kleinere netwerken zullen evenwel een snellere informatiedoorstroom tussen de netwerkpartners mogelijk maken, aangezien het aantal netwerkactoren beperkt is, wat dan ook de connectiviteit en het vertrouwen tussen de partners positief beïnvloedt. Een kleiner netwerk is bovendien gemakkelijker te managen aangezien de complexiteiten doorgaans minder talrijk aanwezig zijn.

Een tweede conditie die inwerkt op netwerkorganisaties is de aanwezigheid van een governance structuur. De governance structuur bepaalt de vaste contouren van het netwerk waarbinnen bepaalde netwerkprocessen mogelijk zijn (Koppenjan en Klijn 2015). De governance structuur structureert tevens de interacties tussen de netwerkpartners (e.g. overlegstructuren). De literatuur kent talrijke manieren op dergelijke governance structuren in te delen. Wellicht de bekendste en meest gebruikte is de typologie van Provan en Kenis (2008) die uitgaat van drie types netwerkorganisaties. Het 'zelfregulerend netwerk' bestaat uit netwerkpartners die samen instaan voor het beheer van het netwerk. Het 'leiderorganisatienetwerk' zal evenwel bestuurd worden door een of meerdere van de netwerkpartners, en deze leidinggevende netwerkpartner heeft dan ook een grote inspraak in de beslissingen van het netwerk. Een derde type governance structuur is de 'netwerk administratieve organisatie'. Deze netwerkform bestaat uit een aparte administratieve eenheid die het beheer van het netwerk op zich neemt. Andere typologieën maken een onderscheid tussen hubnetwerken en zelforganiserende netwerken (e.g. Whelan 2011). Een hubnetwerk opereert via een centrale actor die instaat voor de informatie-uitwisseling in het netwerk. Alle actoren zijn verbonden met deze centrale actor, maar niet altijd met elkaar. Bij een zelforganiserend netwerk zijn de netwerkpartners wel met elkaar verbonden en controleert niemand de informatie-uitwisseling tussen de partners.

Een dergelijke governance structuur hoeft zich evenwel niet te beperken tot een netwerk met externe actoren. Gelijkaardige structuren kunnen immers benut worden om interne organisatiestructuren flexibeler te maken. Zo zijn er tal van mogelijkheden om de flexibiliteit van een netwerk na te bootsen in de eigen organisatie. Hierbij staat de sterke uitwisseling van informatie, de platte organisatiestructuur, en de grote teamautonomie centraal. Dergelijke kenmerken worden weerspiegeld in een concept dat de laatste jaren zijn intrede deed in de managementliteratuur, namelijk de *sociocratische organisatie*. Owen en Buck (2020) geven in hun recente paper weer wat dit concept precies inhoudt. Sociocratie staat voor



interacties tussen organisaties (Mischen 2015). De aanwezigheid van een cultuur van samenwerking en teamwerk kan dus helpen om de interne organisatiestructuur vlakker en flexibeler te maken, maar ook om extern meer partners aan te trekken en op die manier een netwerk op te richten met meerdere individuele organisaties.

Een tweede conditie behelst de aanwezigheid van een cultuur van consensus building. Door de combinatie van actorautonomie en interdependentie is een cultuur van onderhandeling en consensus building noodzakelijk om beslissingen te nemen (Innes en Booher 2010). Dit geldt niet enkel voor de netwerken die bestaan uit (vertegenwoordigers van) meerdere individuele organisaties, maar ook voor organisaties die hun eigen interne organisatiestructuur willen uitbouwen als een netwerkorganisatie. In het voorbeeld van de sociocratische organisatie hierboven, was het immers ook zo dat de individuen in de besliscircels via consensus beslissingen nemen (Owen en Buck 2020). De aanwezigheid van een cultuur van consensus building kan dus helpen om een netwerkorganisatie op te zetten en in stand te houden. Hier moet evenwel opgemerkt worden dat het schakelen tussen consensus building en hiërarchische structuren noodzakelijk zal zijn om efficiënt beslissingen te nemen. Een netwerk heeft immers ook een governance structuur nodig waar de leidinggevende of de coördinator een duidelijk mandaat heeft om knopen door te hakken, net zoals de besliscircels in het sociocratische organisatie-model hiërarchisch met elkaar verbonden zijn.

De aanwezigheid van een leercultuur vormt een derde conditie die inwerkt op netwerkorganisaties. In een netwerkorganisatie worden capaciteiten en informatie intensief gedeeld om gezamenlijk activiteiten te kunnen uitrollen. Een cultuur van informatiedeling, exploratie en innovatie is dus belangrijk in dergelijke organisatievormen (Gerlak and Heikkila 2011). Een leercultuur stimuleert het verkennen en verbinden van kennis en perspectieven, en zet individuen aan tot experimenteren. Een dergelijke cultuur helpt om open te zijn voor de ideeën van anderen, wat voordelig is indien actoren van elkaar afhankelijk zijn om bepaalde resultaten te bereiken zoals in een netwerkorganisatie het geval is. Het stimuleert tevens de kans om synergiën te ontwikkelen, aangezien een dergelijke cultuur de actoren aanzet om een open geest te hebben voor nieuwigheden.

Een laatste conditie heeft betrekking op de afwezigheid van een regelcultuur. In contrast met de vorige condities, heeft een prominente aanwezigheid van een regelcultuur een negatief effect op netwerkorganisaties. Red tape is immers nefast voor de intensieve samenwerking in en tussen overheidsorganisaties (Dockx et al. 2020). Het gaat hier zowel om red tape in de netwerkorganisatie zelf, als red tape die aanwezig is in de organisaties die deel uitmaken van het netwerk (Verhoest et al.

2020). Red tape belemmert een flexibele en dynamische organisatiestructuur, en werkt een open en interactief klimaat tegen. Het legt regels op aan de actoren in het netwerk die drempels opwerpen om informatie en kennis te delen, en open te zijn voor nieuwe ideeën. Red tape is tevens vaak een kenmerk van een te strikte hiërarchische controle, wat de consensusgerichte werking van netwerkorganisaties afremt.

c. Coördinatie

Netwerkorganisaties worden tevens beïnvloed door condities die betrekking hebben op de coördinatie en sturing ervan. Netwerkorganisaties worden ten eerste beïnvloed door netwerkmanagementcondities. Er bestaan diverse benaderingen van netwerkmanagement, en een eerste veelgebruikte typologie is die van Klijn et al. (2010). De auteurs maken een onderscheid tussen 1) het verkennen van ideeën, informatie en kennis, 2) het verbinden van actoren en hun resources/capaciteiten, 3) het arrangeren van de actoren in netwerkstructuren (bv. overlegstructuren), en 4) het introduceren van procesregels die het verloop van de samenwerking structureren (bv. regels over hoe nieuwe actoren kunnen aansluiten, hoe conflicten opgelost worden, hoe overlegd wordt, etc.). Via deze netwerkmanagement-strategieën kan een coördinator of manager de activiteiten in het netwerk beïnvloeden in de gewenste richting. Een tweede benadering is de meta-governancebenadering van Sorensen (2006) die een onderscheid maakt tussen hands-on en hands-off netwerkmanagement. We bespraken deze typologie al kort in de sectie rond de structurele condities, maar in plaats van te focussen op de actorpositionering, willen we hier de verschillende vormen van netwerkmanagement weergeven. Binnen de hands-off benadering maken Sorensen en Torfing (2009) immers een verschil tussen ‘framing’ en ‘designing’, waarbij het eerste verwijst naar het vormgeven van de contextuele (i.e. politieke, financiële en institutionele) factoren, en het tweede duidt op het beïnvloeden van de scope, vorm, samenstelling en procedures van het netwerk. Binnen de hands-on benadering maken de auteurs een onderscheid tussen ‘managing’ en ‘participation’, waarbij het eerste staat voor het managen van het netwerk zoals Klijn et al. (2010) het bedoelen in hun typologie, terwijl het tweede verwijst naar het effectief betrokken zijn in het netwerk als belanghebbende actor, om op die manier de agendasetting en beslissingen te beïnvloeden.

Ook andere condities die verband houden met de coördinatie van netwerkorganisaties zijn relevant, zoals bijvoorbeeld de innovatiecapaciteiten van de organisatie(s). Zoals hierboven reeds aangehaald, zijn netwerkorganisaties uitstekende voedingsbodems voor innovatie, aangezien informatie en kennis gemakkelijk gedeeld kan worden tussen actoren met uiteenlopende achtergronden en hieruit creatieve



processen kunnen voortkomen. Het bezitten van innovatiecapaciteiten in netwerkorganisaties speelt rechtstreeks in op de coördinatie van de interacties tussen de actoren, aangezien deze interacties de basis zijn om innovatie te genereren via het netwerk. Deze condities mogen hier dus niet ontbreken. Gieske et al. (2016) maken een onderscheid tussen 1) verbindende capaciteiten, die instaan voor het verbinden van ideeën, percepties en capaciteiten, 2) lerende capaciteiten, die actoren helpen om nieuwe kennis en ideeën te absorberen en percepties te wijzigen, en 3) ‘ambidextrous’ capaciteiten, die het exploreren van nieuwigheden balanceren met het exploiteren van opgedane kennis. Via deze drie capaciteiten is de netwerkorganisatie in staat om de interacties tussen de netwerkactoren zodanig te beïnvloeden dat innovatie gestimuleerd wordt.

Daarnaast speelt netwerkleiderschap ook een belangrijke rol in het coördineren van netwerkorganisaties. Ansell en Gash (2012) maken een onderscheid tussen verschillende types netwerkleiders. Zo bestaan er volgens hen ‘stewards’, die vooral tot doel hebben om het netwerk samen te houden, ‘mediators’, die tussenkomen in de relaties tussen de partners en die proberen te verbeteren, en ‘catalysts’, die zoeken naar opportuniteiten voor het netwerk om een meerwaarde te creëren en die actoren motiveren om die opportuniteiten na te streven. Voets en De Rynck (2011) maken tevens een verschil tussen de operator die de operationele taken in het netwerk opneemt, de netwerkkampioen die zich bezighoudt met het bestendigen van relaties tussen actoren, de netwerkpromotor die een zekere autoriteit heeft en afdwingt bij de overige netwerkactoren, de creatieve denker die een sterke inhoudelijk bijdrage levert, en de netwerkvisionair die de koers van het netwerk op de lange termijn uitstippelt. Een relatief recente leiderschapsbenadering die van toepassing is op netwerkorganisaties is die van Hazy en Prottas (2018), en het maakt een verschil tussen generatief leiderschap en administratief leiderschap. Het eerste type leiderschap is gericht op het verkennen van nieuwe opportuniteiten en het genereren van vernieuwing, terwijl het tweede type leiderschap gericht is op het robuust houden van de basis van het netwerk, met activiteiten gericht op het verwezenlijken van doelstellingen en het gezamenlijk bereiken van resultaten. Een laatste conditie die betrekking heeft op het coördineren van netwerkorganisaties is de focus op outputsturing in plaats van op inputsturing. Netwerken zijn niet gebaat bij inputsturing omdat het de flexibiliteit van het netwerk ondergraaft. Het volledig opgeven van controle over het netwerk is evenwel ook niet aangewezen. Naast de verschillende coördinatie-instrumenten die we hierboven al aanhaalden, kan het derhalve ook nuttig zijn om netwerkorganisaties te sturen via outputinstrumenten. Zo kan de accountability verzekerd worden via monitoring en evaluatie, door bv. gebruik te maken van prestatie-indicatoren (Acar et al. 2008). Voorts gebeurt outputsturing steeds vaker via ‘demand-side’

instrumenten, die via een contractueel afsprakenkader eisen opleggen aan de partners (Edquist et al. 2015). Zo kunnen outputspecificaties geformuleerd worden waaraan de partijen moeten voldoen, zonder dat er contractueel vastligt hoe deze partijen hiertoe moeten komen (Warsen et al. 2019). Op die manier zijn de netwerkpartners duidelijk over wat het uiteindelijke eindresultaat moet worden, maar wordt de vrijheid van het netwerk ook niet fundamenteel beperkt door contractuele barrières.

#### **4.1.2 Beleidsinterpretaties en -verwachtingen**

In deze sectie gaan we na hoe de Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders een samenwerkingsgerichte netwerkorganisatie percipiëren en welke verwachtingen ze hebben van een dergelijke organisatievorm. We zoeken een antwoord op de volgende vraag: wat willen de Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders op vlak van een samenwerkingsgerichte, netwerkorganisatie?

##### **4.1.2.1 Aanpakken van complexe uitdagingen**

De Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders geven twee oorzaken aan waarom netwerkorganisaties nuttig zijn. Een eerste oorzaak volgt de theoretische redenering die we hierboven maakten: netwerkorganisaties zijn nuttig om complexe uitdagingen aan te pakken. De Vlaamse beleidsteksten geven verschillende van deze uitdagingen weer, waaronder de klimaat- en energietransitie, de digitale transitie, en toekomstige uitdagingen op het vlak van volksgezondheid, mobiliteit en welzijn. Dergelijke complexe uitdagingen bevinden zich vaak op het kruispunt van verschillende beleidsdomeinen, waardoor ze een transversale en integrale aanpak vergen. Zowel tijdens de vorige legislatuur als in de huidige staat het transversaal aanpakken van beleidsthema's hoog op de beleidsagenda, en netwerkorganisaties worden in verschillende beleidsteksten genoemd als het geschikte instrument om transversale thema's aan te pakken.

Om transversale beleidsproblematieken aan te pakken kan ten eerste gekeken worden naar de organisatie van de Vlaamse overheid zelf. Zo kan de Vlaamse overheid zichzelf hervormen tot een netwerkorganisatie. In de beleidsbrieven Algemeen Regeringsbeleid van 2017-2018 en 2018-2019 wordt bv. verwezen naar het Witboek 'Open en Wendbare Overheid', waarin een van de pijlers inzet op het oplossingsgericht samenwerken via een netwerkorganisatie (Bourgeois 2017, 2019). Ook in de huidige beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2019-2024 wordt bevestigd dat er op een overheidsbreed niveau ingezet wordt op 'een sterkere en efficiëntere samenwerking tussen alle structuren en functies om de vele beleidsdomeinoverschrijdende maatschappelijke thema's aan te pakken' (Jambon 2019a, p. 3). De

ambitie om van de Vlaamse overheid een netwerkorganisatie te maken die transversale thema's aanpakt, wordt ondersteund door de prioriteitennota 2019-2024 van de SERV waarin het inzetten op een innovatieve en wendbare Vlaamse administratie als een van de belangrijkste uitdagingen wordt gezien om urgente transitie op het vlak van digitalisering, klimaatverandering, circulaire economie, diversiteit, en vergrijzing mogelijk te maken (SERV 2019c). Door zichzelf te transformeren tot een netwerkorganisatie die dicht bij de burger staat en minder hiërarchische lagen heeft, kan ze volgens de prioriteitennota 'functioneren als een netwerkorganisatie om kennis, competenties en creativiteit aan te spreken' (p. 51). Het concept 'netwerkorganisatie' wordt in deze beleidsteksten bijgevolg geïnterpreteerd als een instrument om de Vlaamse overheid fundamenteel te herstructureren en van binnenuit te hervormen.

Ten tweede kan het begrip 'netwerkorganisatie' ook gebruikt worden als een praktisch instrument om *specifieke* beleidsproblematieken transversaal aan te pakken, en niet enkel als nieuw 'model' voor de overheid. De beleidsbrief Bestuurszaken van 2017-2018 vermeldt bv. diverse projecten (i.e. de vernieuwing van het loopbaan- en beloningsbeleid, integriteit en motivatie, kwaliteit en dienstverlening in evaluatie en werving) die 'focussen op het oplossingsgericht samenwerken als een netwerkorganisatie' (Homans 2017, p. 10). Een ander voorbeeld van een transversaal thema is de bodembescherming. Diverse entiteiten vanuit onder andere ruimtelijke ordening, natuur- en landbouwbeleid, vergunningsbeleid, etc., werken hiervoor met elkaar samen als een netwerkorganisatie (Schauvliege 2021). Ook het inzetten op digitale transformatie van lokale besturen via bv. de netwerkorganisatie Smart Flanders (Commissie voor Binnenlands Bestuur, Gelijke Kansen en Inburgering 2020), waarin de dertien centrumsteden samenzitten met het Agentschap Binnenlands Bestuur, is een voorbeeld van het gebruik van netwerkorganisaties als praktisch instrument om transversale thema's aan te pakken. Maatschappelijke stakeholders zoals de SERV verwijzen in hun rapporten ook naar andere samenwerkingsinitiatieven waaronder bv. 3IF.be, die als Vlaamse netwerkorganisatie gericht is op het aanbieden van inzichten inzake de digitale transformatie van de industrie, aangezien dergelijke transitie immers vaak te complex en veeleisend zijn om hier als individuele organisatie aan te beginnen (Verdonck 2019).

#### **4.1.2.2 Tegengaan van versnippering van expertise**

Een tweede oorzaak van de interesse in netwerkorganisaties, is de mogelijkheid om met een dergelijke organisatievorm actief de versnippering van kennis en expertise tegen te gaan en belangrijke



samenwerkingsverbanden zullen nodig zijn met andere openbare instellingen en wetenschappelijke instituten' (SERV 2020, p. 8). Volgens de SERV bieden netwerkorganisaties daarnaast ook opportuniteiten om open innovatie en kennisdeling tussen burgers en beleidsactoren te stimuleren (SERV 2019). De netwerkorganisatie SCivil, die als kenniscentrum burgers, wetenschappers, beleidsinstellingen en ondernemingen met elkaar verbindt, is een voorbeeld hiervan (Penne 2021).

#### **4.1.3 Gepland en uitgevoerd beleid**

In deze sectie gaan we dieper in op de geplande en reeds genomen beleidstappen en de rol van AgO ter ondersteuning van deze beleidsstappen.

##### **4.1.3.1 Gepland beleid 2014-2019**

De beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 stelt dat er een grotere noodzaak is aan 'samenwerking en dialoog tussen de overheidsdiensten, tussen de administratie en de regering, met burgers, steden en gemeenten, ondernemingen, middenveld en verenigingen (Bourgeois 2014, p. 8), en dat transversale thema's aangepakt worden via gecoördineerd beleid tussen de verschillende beleidsvelden (p. 21). Ook de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 verwijst naar diverse evoluties van de overheid die ingestoken zijn vanuit het besef dat de overheid alleen niet in staat is om complexe problemen op te lossen, en die een netwerksturing, samenwerking, en een nieuwe verdeling van bevoegdheden noodzakelijk maken (Homans 2014). Zo voorziet de beleidsnota in een holdingstructuur, waarbij de Vlaamse overheid functioneert als een moedermaatschappij, die het beleid en de regie voert, en de activiteiten van haar diensten coördineert zonder hun autonomie in te perken. De wens om naar een dergelijke holdingstructuur te evolueren komt vanuit de vaststelling dat de Vlaamse overheid sterk verkokerd is en informatie-uitwisseling en afstemming hierdoor wordt afgeremd. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 formuleert dit als volgt: 'We stellen paal en perk aan de verkokering van de Vlaamse overheid. Samenwerking tussen de overheidsdiensten onderling en een intensievere samenwerking tussen de administratie en de regering in functie van gedragen doelen en oplossingen, wordt de regel. De Vlaamse overheid zal zich beter organiseren om met één stem te spreken, en daardoor meer duidelijkheid en zekerheid bieden aan burgers, ondernemingen, lokale besturen en verenigingen' (Vlaamse Regering 2014, p. 10). Deze re-integratie van de Vlaamse administratie gebeurt in bepaalde gevallen via hiërarchische instrumenten zoals fusies (e.g. DAR en BZ), maar ook door digitale informatie-uitwisseling te stimuleren (i.e. Vlaanderen Radicaal Digitaal). Bovendien stelt de beleidsnota



Een tweede verwezenlijking situeert zich op het vlak van het initiatief ‘Vlaanderen Radicaal Digitaal’. Hoewel we hier nog uitgebreid bij zullen stilstaan als we het hebben over de digitale transformatie van de Vlaamse overheid, bespreken we hier kort een deelaspect van dit initiatief, namelijk het stimuleren van ‘volledige openheid en transparantie als logisch gevolg van een sterk informatiemanagement’. Een aantal verwezenlijkingen inzake de openheid van data, informatie-uitwisseling, en het gebruik van centrale, authentieke bronnen, maakte het immers mogelijk om dienstverlening af te stemmen tussen agentschappen, en tussenschotten af te breken. Zo werd in 2017 het Vlaams adressenregister als ‘linked open data’ ontsloten via het Vlaams open data portaal, en werd ook de Interbestuurlijk Producten- en Dienstencatalogus beschikbaar gemaakt via dit portaal (Homans 2017). Ook andere bronnen, zoals een register van publieke dienstverlening, werden toegevoegd en gecentraliseerd als open data. Het MAGDA-platform dat dienst doet als centrale gegevensuitwisselings-platform met authentieke bronnen werd tevens verder uitgebreid.

De beleidsbrief Algemeen Regeringsbeleid 2017-2018 verwijst bovendien naar enkele andere verwezenlijkingen in het kader van de evolutie richting een netwerkorganisatie (Bourgeois 2017). Zo werd bijvoorbeeld het pilootproject netwerkleiderschap opgestart, waarin een heterogene groep leidinggevende ambtenaren met coördinerende opdrachten, deelneemt aan een intensief opleidingsprogramma. Het opleidingstraject dient voornamelijk om leidinggevende ambtenaren capaciteiten en vaardigheden bij te brengen over hoe ze moeten omgaan met complexe coördinatie-taken. Dit opleidingstraject heeft drie jaargangen gekend maar loopt momenteel niet meer. Wel zouden aspecten aan bod komen in een nieuw geïntegreerd leiderschapsprogramma dat door AgO wordt aangeboden. In het kader van het witboek open en wendbare overheid werd in 2017 bovendien een comparatief onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing opgestart die Vlaanderen vergeleek met Estland, Noorwegen en Nederland (Vandergraesen et al. 2018). Daarnaast werd de politiek-ambtelijke samenwerking verder gestimuleerd via de gesprekken tussen de regering en het Voorzitterscollege en de transitimanagers.

In de loop van 2018 en 2019 werden deze beleidsinitiatieven verder uitgevoerd. Zo werd een implementatieplan voor het witboek ‘Open en wendbare overheid’ opgesteld, en werd het pilootproject netwerkleiderschap met succes afgerond (Bourgeois 2018-2019). Ook het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing rondde haar onderzoek inzake ‘Open en wendbare overheid’ af in 2019 en gaf aanbevelingen omtrent de internationale vergelijking en de inzet van tijdelijke organisatieoverschrijdende, horizontale projectstructuren als coördinatie-instrument voor complexe



Hiervoor zet ze in op de verdere kennisontwikkeling via toekomststudies, en door nieuwe initiatieven inzake een netwerkende en co-creërende overheid te besturen, te documenteren en eventueel uit te rollen. Er wordt tevens een vervolg aan het initiatief Vlaanderen Radicaal Digitaal gebreed, waardoor ingezet wordt op de digitalisering van overheidsprocessen, de uitwisseling van gegevens en informatie, en de performantie van digitale dienstverlening (Jambon 2019b). De beleidsnota HR-beleid en audit Vlaamse overheid 2019-2024 stelt bovendien dat er werk wordt gemaakt van een verplichte mobiliteit van het management, waarmee het verkokerd denken binnen de managementorganen wordt tegengegaan (Somers 2019). Het organisatiebreed denken en efficiënt samenwerken tussen managementorganen moet van de Vlaamse overheid een ‘netwerkorganisatie’ maken, ‘waarin leden van een managementorgaan intens en tijdelijk samenwerken op basis van gedeelde belangen, noden en complexere problematieken’ (Somers 2019, p. 18). Naar analogie met het HR-netwerk, wordt tevens geïnvesteerd in een netwerk organisatieontwikkeling, waarmee interne expertise opgebouwd en gedeeld kan worden in de Vlaamse overheid. De beleidsnota verwijst tevens naar de mogelijkheid van een structureel samenwerkingsverband tussen het Agentschap Overheidspersoneel en Audit Vlaanderen.

#### **4.1.3.5 Rol Agentschap Overheidspersoneel (AgO)**

Zoals reeds aangekondigd in de beleidsnota HR-beleid en audit Vlaamse overheid 2019-2024, maakt ook het ondernemingsplan van AgO duidelijk dat er ingezet wordt op een dienstverlening rond organisatieontwikkeling (AgO 2021). Concreet betekent dit dat AgO een kader voor een dergelijke dienstverlening zal creëren, samen met Audit Vlaanderen een netwerk voor organisatieontwikkeling vormgeeft, en nieuwe dienstverlening inzake coaching organiseert. Hiervoor werden in 2021 een aantal initiatieven genomen. Zo werd een kadernota organisatieontwikkeling met plan van aanpak opgesteld, werd een goed functionerend proces adviesverlening organisatieontwikkeling opgezet, werden raamcontracten leiderschap en strategie & organisatiedesign beschikbaar gemaakt, en werd de procedure voor een raamcontract coaching opgestart. Voorts werd de rol van leidinggevendenden als loopbaanfacilitator mee opgenomen in het raamwerk leiderschap en in het aanbod leiderschapontwikkeling, en werden twee edities van het netwerk organisatieontwikkeling in samenwerking met Audit Vlaanderen georganiseerd. AgO formuleert haar ambities inzake organisatieontwikkeling voor 2024 als volgt: ‘een volwaardige dienstverlening organisatieontwikkeling is opgenomen in het businessmodel van AgO en gekend bij de klant’ (AgO 2021, p. 15).

#### 4.1.4 Inzichten vanuit eerder onderzoek

Zoals hierboven reeds aangehaald, lanceerde het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing een comparatief onderzoek in 2017 die de hervormingspraktijk van Vlaanderen vergeleek met Estland, Noorwegen en Nederland (zie Vandergraesen et al. 2018). Uit dit empirisch onderzoek kwamen tal van inzichten en aanbevelingen inzake het vermogen van de overheid om netwerkorganisaties tot stand te brengen. Het onderzoek geeft aan dat de Vlaamse overheid meer netwerkgericht wil worden. Uit de landenvergelijking bleek dat landen die eenzelfde doelstelling nastreven hun sturingsmechanismen en organisatiegrenzen herzien. Dergelijke overheden hebben meer aandacht voor transversale elementen en hun organisatiestructuur beschikt over een veelheid aan ‘antennes en korte informatielijnen tussen entiteiten’ (ibid. p. 8). In deze overheden is er tevens een vertrouwenscultuur aanwezig die horizontale linken tussen entiteiten mogelijk maakt, en een administratie die aandacht heeft voor maatschappelijke issues.

Het onderzoek geeft aan dat dergelijke sturingsmechanismen, structuren en culturen die zich focussen op een netwerkgerichte werking in de Vlaamse overheid nog vaak te weinig doorontwikkeld zijn. Hoewel er reeds stappen gezet zijn via de versterking van het Voorzitterscollege, de uitrol van intersectorale programma’s en projecten, en de inzet van netwerkmanagers (o.a. via de masterclass netwerkleiderschap), worden entiteiten weinig aangezet om met elkaar samen te werken. Netwerkorganisaties in de vorm van flexibele project- en programmastructuren zijn meestal niet decretaal verankerd, topmanagers worden niet afdoende geëvalueerd op samenwerkings- en coördinatieactiviteiten, coördinatiecellen voor beleidsondersteuning over beleidsdomeinen heen zijn niet duidelijk vormgegeven, en een ‘centre of government’ is niet echt ontwikkeld. Het gebrek aan een goed ontwikkelde beleidsdomeinoverschrijdende coördinatiecapaciteit staat naast de trage ontwikkeling van een gemeenschappelijke, overheidsbrede organisatiecultuur, waardoor verkokering een probleem blijft.

Later onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing bracht tevens de samenwerkingscapaciteiten van specifieke samenwerkingsverbanden in de Vlaamse overheid aan het licht. Het onderzoek bekeek welke factoren leiden tot het succes (en het falen) van tijdelijke projectstructuren met een horizontaal, transversaal of gebiedsgericht karakter (zie Dockx en Verhoest 2020). Ten eerste blijkt dat een duidelijke governancestructuur van het samenwerkingsverband een kritieke succesfactor is, maar dat de manier waarop die governancestructuur wordt vormgegeven, sterk afhangt van de concrete situaties. Zo is de ene samenwerking meer gebaat bij een meer hiërarchische governancestructuur, terwijl

het andere samenwerkingsverband een horizontalere structuur hanteert. Een tweede kritische succesfactor is de mate van steun voor de samenwerking. Zo is overheidsbrede, politiek-ambtelijk steun noodzakelijk voor het engagement en het interpersoonlijke vertrouwen van de betrokken actoren. Hieraan gekoppeld is een transversale aansturing van dergelijke samenwerkingen cruciaal voor het succes van het project. Uit het onderzoek bleek dat de horizontale transversale projectstructuren nog vaak aangestuurd worden door de desbetreffende functioneel bevoegde ministers en administraties, waardoor een transversale aansturing soms ontbreekt. Een gebrekkige transversale afstemming van de aansturing kan zorgen voor onzekerheid, tegenstrijdigheden en inefficiëntie. Een derde succesfactor bevindt zich op het niveau van de politieke betrokkenheid bij transversale projecten. Hoewel politieke detailsturing nefast is voor dergelijke samenwerkingen, is een duurzame bestuurlijke betrokkenheid aangewezen. Zo moeten programmamanagers bijvoorbeeld in staat zijn om vlot toegang te kunnen krijgen tot ministers of hun kabinetten.

Ten vierde moeten samenwerkingsverbanden voldoende ondersteund worden in hun werking, zowel wat betreft hun financiële mogelijkheden, als aangaande hun knowhow en capaciteiten. Dergelijke samenwerkingsprojecten behandelen immers vaak complexe thema's die specialistische kennis vereisen. De onderzoekers adviseren bijvoorbeeld beleids-overschrijdende werkingsbudgetten, het poolen met middelen en capaciteiten (zowel uit de publieke als private sector), en een verregaande professionalisering van transversale programmawerking. Ten vijfde blijkt de toepassing van diverse netwerkmanagementstrategieën en de inzet van onafhankelijke netwerkleiders positief te zijn voor de samenwerking. Hieronder vallen tevens het identificeren en betrekken van de juiste stakeholders, het verzekeren van de continuïteit en de duurzaamheid van interpersoonlijke relaties, en het opbouwen van een samenwerkingsgerichte werkcultuur. Ten zesde moet het monitoringsmechanisme aangepast zijn aan dergelijke samenwerkingsvormen. Zo moeten er duidelijke, gedragen en haalbare doelstellingen geformuleerd worden, wordt er best gebruikgemaakt van een projectspecifiek, gedragen monitoringssysteem, wordt zelfevaluatie gestimuleerd, en wordt ingezet op horizontale verantwoordingsmechanismen (in plaats van de klassieke verticale verantwoordingsmechanismen). Ten slotte moeten tijdelijke projectorganisaties weerbaar gemaakt worden tegen politieke discontinuïteit en moet de katalyserende werking van maatschappelijke druk (bv. in functie van wicked issues) gebruikt worden om dergelijke projecten te stimuleren.

In later onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing werd onderzocht in hoeverre bepaalde capaciteiten van de Vlaamse overheidsorganisaties een impact hebben op de deelname van die



New Public Management gedachtengoed, werden heel wat overheidsentiteiten functioneel gedecentraliseerd, wat beleidsdomeinen meer autonomie gaf, maar de transversale linken tussen de beleidsdomeinen ook voor een stuk doorknipte. De nadelen hiervan werden steeds beter zichtbaar, vooral in de vorm van een gebrek aan coördinatie tussen de Vlaamse entiteiten en een ingewikkeld overheidslandschap met tientallen verschillende entiteiten. De jaren na 2010 kenmerkten zich dan ook met een omgekeerde beweging richting een herclustering en vermindering van het aantal entiteiten, voornamelijk via fusies. Naast de fusies werd vanaf 2014 geëxperimenteerd met een nieuwe organisatievorm, nl. het holdingmodel. Het holdingmodel ziet de Vlaamse overheid als een verzameling van operationele entiteiten die een zekere autonomie hebben en een moedermaatschappij (de Vlaamse Regering) die het algemene beleid bepaalt (Bourgeois 2014). Het holdingmodel kwam, volgens de respondenten, vooral tot uiting bij de ondersteunende diensten (bv. HR, ICT, facility, etc.), die vandaag functioneren voor de volledige Vlaamse administratie.

Vanuit de interviews valt tevens op dat er twee manieren zijn waarop een netwerkorganisatie zich kan manifesteren, en dat die twee manieren met elkaar verbonden zijn. Zo kan een netwerkorganisatie bottom-up ontstaan uit de operationele samenwerkingen tussen verschillende entiteiten. Het gaat dan bv. over beleidsmedewerkers van verschillende departementen of agentschappen die samenwerken aan een specifiek project. Dit type van netwerkorganisatie is reeds talrijk aanwezig in de Vlaamse overheid en beperkt zich niet enkel tot samenwerkingen tussen overheidsentiteiten, maar het gaat ook vaak over samenwerkingen tussen de overheid en de privésector. Een tweede manier om een netwerkorganisatie in te richten is vanuit een top-down logica. Door op een centraal niveau het beleid te coördineren, ontstaan meer dwarsverbanden tussen de entiteiten, en wordt samenwerking gestimuleerd. Volgens de respondenten ontbreekt dit tweede type van netwerkorganisatie vandaag nog voor een aanzienlijk deel. Sommige respondenten vragen zich zelfs af of de verkokering op dit niveau de voorbije jaren nog is toegenomen.

De twee vormen van netwerkorganisaties zijn evenwel met elkaar verbonden, en de beperkte ontwikkeling van de top-down netwerkorganisatie lijkt negatieve gevolgen te hebben voor de bottom-up netwerkorganisatie. Zo verliest de bottom-up netwerkorganisatie volgens de respondenten heel snel haar legitimiteit indien ze niet gesteund wordt door de hogere lagen in de organisatie, en is een dergelijke onderneming voor de medewerkers risicovol omdat ze op ieder moment teruggefloten kunnen worden. Bovendien is de legitimiteit van dergelijke bottom-up samenwerkingen nooit vanzelfsprekend, en moet het desbetreffende project steeds opnieuw verdedigd worden. Het vergt dus heel wat engagement en

moeite van de medewerkers om dergelijke samenwerkingen te laten slagen. En zelfs indien ze slagen, beperken bottom-up netwerkorganisaties zich meestal tot een heel specifiek project, wat ervoor zorgt dat de resultaten niet altijd een impact hebben op de ruimere beleidsmatige hangijzers.

In een ideaal scenario worden de huidige bottom-up netwerkorganisaties ondersteund door een sterk ontwikkelde top-down netwerkorganisatie. Tot op heden blijkt het evenwel moeilijk om de beleidsverkokering te reduceren. De respondenten halen hier diverse redenen voor aan. Een eerste reden heeft te maken met de positie van de leidende ambtenaren. Iedere leidende ambtenaar is primair verantwoordelijk voor het functioneren van de eigen entiteit. Secundaire verantwoordelijkheden zoals transversale taken krijgen dikwijls minder aandacht in taakstellingen en evaluaties. Wie precies verantwoordelijk is voor beleidsdomeinoverschrijdende projecten, blijft vaak in zekere mate ambigu. Volgens de respondenten beperkt het Voorzitterscomité zich meestal tot een behandeling van de beleidsthema's uit de verschillende beleidsdomeinen, zonder uitgebreid in te gaan op beleidsdomeinoverschrijdende thema's. De beperktheid van personeelsrotatie tussen entiteiten op het leidende niveau werkt een dergelijke administratieve verkokering tevens in de hand. Leidende ambtenaren hebben vaak slechts beperkt voeling met elkaars beleidsdomeinen en duurzame interpersoonlijke relaties over de beleidsdomeinen heen zijn niet zo gemakkelijk te bewerkstelligen.

Een tweede belemmerende factor voor een top-downgerichte netwerkorganisatie is de mate van verkokering op het niveau van de regering en de kabinetten. Ministers worden aangesteld voor een bepaalde periode en voor een specifiek beleidsdomein. Net zoals de leidende ambtenaren, zijn de ministers en hun kabinetten enkel verantwoordelijk voor hun eigen beleidsdomeinen. Bijdragen die vanuit hun beleidsdomeinen worden gegeven aan transversale doelstellingen zijn vaak politiek weinig zichtbaar of te valoriseren, behalve voor de coördinerende minister. Transversale beleidsissues hebben het daardoor moeilijk om op brede interesse te kunnen rekenen van de bijdragende beleidsdomeinen en -ministers. Beleid wordt daardoor vaak weinig afgestemd tussen de ministeriële bevoegdheidsdomeinen. Volgens respondenten kan de Minister-President deze beleidscoördinatie vandaag nog te weinig uitbouwen omdat hij/zij naast regeringsleider ook nog eigen bevoegdheden heeft. Ook in de interkabinettenwerkgroepen wordt nog vaak vanuit de eigen bevoegdheden gewerkt en krijgen transversale projecten soms onvoldoende plaats. Bovendien bestaat vandaag het beeld dat de regering als taak heeft om het regeerakkoord uit te voeren. Het regeerakkoord is in het huidige politieke landschap vaak de enige houvast die de regering heeft, en van zodra daarvan afgeweken wordt, bestaat de kans op



een regeringsval. Dit bemoeilijkt transversale beleidscoördinatie indien deze niet afdoende staat ingeschreven in het regeerakkoord of bij nieuwe uitdagingen die niet in het regeerakkoord staan.

Een derde belemmerende factor bevindt zich op het niveau van de politiek-ambtelijke verhoudingen. Hoewel BBB een beleidsondersteunende taak voorzag voor de departementen, blijft deze in de praktijk dikwijls beperkt. Volgens de respondenten versterkt deze politieke verkokering van het beleid in de ministeriële kabinetten de administratieve verkokering. Gecoördineerde beleidsvoorbereiding en -ondersteuning is derhalve moeilijk indien ministers (of hun kabinetten) niet zelf het initiatief nemen om samen te werken.

Met de bedoeling om de administratieve tussenschotten af te bouwen, werd in de vorige regeerperiode gepoogd om een 'centre of government' te installeren, dat een soort tussenlaag vormt tussen de kabinetten en de departementen, en in staat is om beleid te coördineren over de beleidsdomeinen heen. Dit centre of government zou worden opgenomen in het voormalige Departement Kanselarij en Bestuur (DKB), maar volgens de respondenten is de beleidscoördinerende slagkracht van het centre of government beperkt gebleven. Ook de beleidsraden, waar politici en ambtenaren elkaar ontmoeten, zijn, volgens de respondenten, niet voldoende om tussenschotten af te breken, of zijn niet altijd operationeel. Wat opvalt uit de interviews is dat een top-down netwerkorganisatie toch mogelijk blijkt te zijn indien de beleidsissues pertinent en breed genoeg zijn. Een mooi voorbeeld van transversaal beleid is bv. het herstelplan, waarvoor 4,5 miljard euro is uitgetrokken, en uitgerold wordt in diverse beleidsdomeinen. Het lijkt er dus op dat de COVID-19 crisis een vliegwiel is om de verkokering af te breken en op politiek-ambtelijk niveau sterker samen te werken. De vraag blijft evenwel of deze tijdelijke manifestatie van een top-down netwerkorganisatie een structurele verandering op lange termijn kan teweegbrengen.

Een ander instrument tot een betere afstemming zijn de transitie-arena's en de daarbij ontwikkelde governance structuren. Het toegepaste transitie management en de uitgebouwde transitiegovernance-structuren werken in bepaalde gevallen (vrij) goed (zie bijvoorbeeld de transities rond circulaire economie, duurzaam wonen en bouwen), maar in andere domeinen bereikt dit transitie management niet altijd zijn volle capaciteit.

## 4.2 EEN CRISISBESTENDIGE, ROBUUSTE EN VEERKRACHTIGE OVERHEID

Acute crisissituaties zoals de corona-crisis vereisen overheidsorganisaties die crisisbestendig, robuust, en veerkrachtig zijn (Duit 2016; Boin en Van Eeten 2013). Deze organisatie moeten capaciteiten bezitten

om snel en adequaat dergelijke crisissen te managen en accuraat in te spelen op snel veranderende situaties (Boin en McConnell 2007; 't Hart en Sundelius 2013). Door de impact van dergelijke crisissen voor de maatschappij en de overheid, is het cruciaal om inzicht te verwerven in wat het betekent om een crisisbestendig, robuuste en veerkrachtige overheid te zijn. We doen dit in de volgende sectie via een analyse van de academische literatuur, beleidsteksten en bestaand onderzoek naar de Vlaamse context.

#### **4.2.1 Theoretische conceptualisering**

Hoe wordt een 'crisisbestendige organisatie' begrepen in de academische literatuur? De academische literatuur maakt een onderscheid tussen crisisbestendigheid, robuustheid en veerkracht. We situeren deze verschillende concepten en gaan daarna dieper in op de condities die de crisisbestendige, robuuste en veerkrachtige organisatie kunnen beïnvloeden.

##### **4.2.1.1 Robustness vs. Resilience**

'Robustness' en 'resilience' zijn twee begrippen die vaak door elkaar gebruikt worden, en die sterk met elkaar verbonden zijn. Ze duiden allebei op het vermogen van organisaties of overheden om om te gaan met plotse veranderingen of crisissen. Het in de literatuur beter bekende begrip 'resilience' staat voor de elasticiteit en veerkracht van de organisatie, die haar in staat stelt om na een disruptieve verandering opnieuw op te veren en orde en structuur te genereren (Boin en Van Eeten 2013). Robustness impliceert daarentegen dat de organisatie in staat is om haar stabiliteit te bewaren wanneer zich een crisis voordoet, en dat ze de impact van de crisis kan opvangen zonder dat ze haar functionaliteiten verliest (Hillmann en Guenther 2021). Het grote verschil tussen beide concepten is de verandering in performance van de organisatie. Een organisatie is veerkrachtig indien ze, ondanks een negatieve impact van de crisis op haar performance, haar performance terug kan brengen naar het niveau van voor de crisis. Een organisatie is robuust indien haar performance niet beïnvloed wordt door de crisis. Munoz et al. (2022, 2) vatten het verschil tussen veerkracht en robuustheid treffend samen in de volgende zin: "The ability to maintain, cope, and withstand is about robustness, whereas the ability to recover or bounce back is about resilience".

##### **4.2.1.2 Crisis governance**

Hoewel de vorige concepten al ingingen op de capaciteiten die overheidsorganisaties nodig hebben om adequaat om te gaan met plotse veranderingen, en crisissen hier een voorbeeld van waren, is er tevens een meer gespecialiseerde literatuur inzake crisis governance. Crisissen zijn immers heel specifieke

disruptieve veranderingen aangezien het vaak ‘unknown unknowns’ zijn (Vandergraesen et al. 2017; Ansell en Boin 2019), en hoewel de reeds benoemde capaciteiten ook van toepassing zijn op crisissen, vereist crisis governance vaak nog extra maatregelen en capaciteiten. Zo benoemen Christensen en Lægheid (2020) drie governance capaciteiten die belangrijk zijn in crisissituaties: 1) de analytische capaciteit, die gaat over de capaciteit van de overheid om inzicht te verwerven inzake de crisis, 2) de coördinatiecapaciteit, die het vermogen van de overheid om activiteiten, beleid en beslissingen te coördineren tussen eigen diensten, andere overheden en de private sector behelst, en 3) de regulerende en dienstverlenende capaciteit, die gaat over de mate waarin de overheid snel komt tot adequate regelgeving, en diensten voorziet om de crisis te beheersen. Andere auteurs abstraheren deze capaciteiten verder tot ‘sense-making’, ‘steering en synthesizing’, en ‘adapting’ (’t Hart & Sundelius 2013). Sense-making staat hierbij voor de vermogen van de overheid om de omvang, randvoorwaarden en consequenties van de crisis te identificeren en interpreteren. Steering en synthesizing betekent dat de overheid in staat moet zijn om strategische beleidskeuzes te maken, en afstemming en samenwerking te zoeken die een impact hebben op het verdere verloop van de crisis. Adapting verwijst naar het elastische vermogen van de overheid om zich na de crisis aan te passen aan de nieuwe realiteit.

#### **4.2.1.3 Conditie**

Welke condities op vlak van structuur, cultuur, en coördinatie worden in de academische literatuur voorgesteld om crisisbestendige, robuust en veerkrachtige organisaties te verwezenlijken? In deze sectie bespreken we de voornaamste condities op het vlak van de structuur, cultuur en coördinatie van dergelijke organisaties.

##### a. Structuur

Om de wenbaarheid, veerkracht en crisisbestendigheid van een organisatie te verzekeren, zijn bepaalde structurele componenten nodig in de organisatie. De principes die deze structurele componenten capteren, worden vaak verdeeld in twee vormen van ‘specialisatie’. Ten eerste is er de *verticale specialisatie*, die een duidelijk hiërarchisch cascadesysteem voorziet voor het geval disruptieve veranderingen en crisissen de organisatie of overheid overvallen (Christensen et al. 2016). Zo staat een ministerieel kabinet hoger op de hiërarchische ladder dan een specifieke overheidsdienst, en kan het daarom ingrijpendere beslissingen nemen in geval van een crisis. Een centralisatie van de

beslissingsbevoegdheid bij crisissen maakt maximaal gebruik van het helikopterperspectief van centrale diensten om brede en overkoepelende beslissingen te nemen. Diensten op een operationeel niveau zijn evenwel cruciaal om essentiële informatie en gegevens voor te bereiden, aangezien ze dicht bij de praktijk (en vaak ook de crisis) staan. Diensten op het operationele niveau zijn ook in staat om veel sneller in te grijpen dan centrale diensten. Christensen et al. (2016, 892) vatten dit als volgt samen: On the one hand, a crisis underlines the need for strong leadership and central control at the strategic level; on the other hand, it emphasizes the need for local autonomy and flexibility at the operational level. Via protocollen en procedures die aangeven wat de rol van elk niveau is tijdens een crisis, en welke nieuwe structuren evenwel moeten worden opgezet (zie crisisresponsstructuren hieronder), wordt de samenhang tussen de niveaus voorzien en kan snel gereageerd worden op urgente incidenten.

Een tweede vorm van specialisatie is de *horizontale specialisatie*, die slaat op de specialisatie van verschillende overheidsentiteiten (e.g. departementen, agentschappen, overheidsdiensten) (Christensen et al. 2016). Deze specialisatie is noodzakelijk om snel in te kunnen grijpen op het terrein. Functionele decentralisatie, bv. in agentschappen, vergroot deze horizontale specialisatie verder door ook de beslissingsmacht bij de decentraliseerde agentschappen te leggen. De combinatie van verticale en horizontale specialisatie vereist evenwel ook verticale en horizontale coördinatie opdat beslissingen op elkaar afgestemd zijn en een crisis performant aangepakt worden (Christensen et al. 2015). Hier gaan we in een latere sectie verder op in.

Indien we kijken naar de vertaling van de verschillende vormen van specialisatie naar concrete structurele condities, dan is de aanwezigheid van crisisrespons en –managementstructuren een essentiële conditie. Drie principes zijn van toepassing op dergelijk structuren (zie Boeke 2017). Ten eerste is een crisisresponsstructuur zodanig opgebouwd dat het vertrekt vanuit de sectorale verantwoordelijkheid. Dit betekent dat het crisisbeheer valt onder de verantwoordelijkheid van een specifieke organisatie of dienst die zo dicht mogelijk bij de praktijk staat. Ten tweede, en gerelateerd aan het eerste principe, moet het subsidiariteitsbeginsel zoveel mogelijk toegepast worden in de crisisresponsstructuur. De besluitvorming rond het crisisbeheer ligt met andere woorden bij het laagst mogelijke niveau. In veel crisissituaties betekent dit evenwel nog steeds dat er een centraal orgaan ingeschakeld of opgericht wordt voor de crisisbesluitvorming, aangezien de meeste crisissen een dienst- of zelfs sectoroverschrijdende impact hebben. Een derde principe houdt in dat er zoveel mogelijk gelijkenissen met de normale werking van de organisatie/overheid in stand wordt gehouden. Normale operationele processen, zoals het aanbieden van dienstverlening, moeten volgens dit principe zoveel mogelijk behouden blijven. Andere

auteurs duiden erop dat het mobiliseren van middelen vanuit de volledige maatschappij van cruciaal belang is om grote maatschappelijke crisissen het hoofd te bieden. Zo tonen Pollock en Steen (2021) aan dat overheden via geavanceerde vormen van verticale coördinatie (bv. tussen centrale en lokale overheden) en horizontale coördinatie (bv. tussen overheid en industrie) in staat zijn om middelen te mobiliseren vanuit de volledige maatschappij, iets wat gelijkenissen vertoont met het overheidshandelen in oorlogstijden. Zo was de overheid tijdens de COVID-19 pandemie bijvoorbeeld in staat om de vrijheid van haar burgers drastisch te beperken, de economie verregaand te beïnvloeden via sluitingen van volledige sectoren, en grootschalige vaccinatieprogramma's op te zetten met de industrie en non-profitsector. Een centralisering van het 'crisiscommando', waarbij een netwerk van actoren centraal wordt aangestuurd, is tevens een belangrijk kenmerk van dergelijke crisismanagementstructuren (Moynihan 2008). In lijn hiermee, wordt in de literatuur vaak gewezen op het belang van semiautonome, losjes geallieerde organisatie die eigen operationele procedures en programma's hanteren voor crisisbeheersing, maar bij organisatieoverschrijdende crisissen gemakkelijk samen gecoördineerd kunnen worden vanwege hun bestaande netwerkstructuur (Christensen et al. 2016).

#### b. Cultuur

Naast structurele condities, vormt de organisatiecultuur tevens een belangrijke randfactor voor een wendbare, veerkrachtige en crisisbestendige overheid. Vooreerst leidt een cultuur van interne en externe samenwerking tot een betere horizontale coördinatie in en tussen verschillende overheidsentiteiten en tussen de overheid en private organisaties (Christensen et al. 2016). Indien een organisatie de gewoonte heeft om samen te werken met andere entiteiten, is een samenwerking in tijden van crisis veel vanzelfsprekender en kan het crisismanagement meer beroep doen op een responsief netwerk van semiautonome organisaties bij de operationele uitvoering van het crisisbeleid. Ten tweede is ook de politiek-administratieve cultuur van de overheid van betekenis voor het crisisbeheer. Zo blijkt uit studies van Christensen et al. (2016) en Persson et al. (2017) dat een traditionele Weberiaanse bureaucratie een soepele coördinatie tussen overheidsdiensten kan tegenhouden, wat nefast is in crisissituaties. Hoewel de Weberiaanse bureaucratie een sterke horizontale specialisatie mogelijk maakt door de hiërarchische inrichting van overheidsorganisaties, kan een te sterke bureaucratische cultuur een potentiële verkokering van de overheid teweegbrengen, wat de actieve coördinatie tussen de diensten belemmert. Bovendien toont onderzoek ook aan dat een zwakke lokale cultuur (i.e. cultuur op het niveau van de uitvoering van maatregelen), nadelige gevolgen kan hebben voor de crisisbeheersing. Zo kunnen

specifieke sectorculturen het centraal beheer van de crisis beïnvloeden, kunnen zwakke professionele culturen de uitvoering van maatregelen vertragen, kunnen ‘crisissymbolen’ verkeerd geïnterpreteerd worden en het vertrouwen in maatregelen reduceren, en kan een cultuur van ondermaatse waakzaamheid de preventie van een crisis tegenhouden (Christensen en Ma 2018).

De aanwezigheid van een ‘cultuur van waakzaamheid’ wordt in de literatuur vaak onderschreven als een van de kerncapaciteiten van veerkrachtige en crisisbestendige overheidsorganisaties. Een organisatie die een cultuur van waakzaamheid bezit, beschikt over een aanzienlijk vermogen om crisisdynamieken te identificeren (sensing) en te begrijpen (sense making) (Boin et al. 2013; Ansell en Boin 2019). Dit gaat verder dan de capaciteit van de organisatie om snel te reageren op een crisis eens die zich voordoet. Een cultuur van waakzaamheid betekent dat het personeel in de organisatie een goed begrip heeft van de directe omgeving waarin de organisatie functioneert, en van de risico’s die gepaard gaan met die omgeving. Zo kan de organisatie preventiemaatregelen voorzien voor potentiële, disruptieve veranderingen, wat de organisatie robuust, veerkrachtig en crisisbestendig maakt (Christensen en Ma 2018). Kenmerken van een dergelijke cultuur zijn onder andere het vermogen van het personeel om constant voor anomalieën uit te kijken, en simplistische dichotomieën te vermijden door divergentie in analyseperspectieven aan te moedigen, de fluiditeit van routines, processen en structuren zodat die kunnen plaatsmaken voor nieuwe gedragspatronen in crisistijd, en het hoge onderlinge vertrouwen tussen individuen/entiteiten waardoor een gedegen informatie-uitwisseling mogelijk is (Ansell en Boin 2019).

### c. Coördinatie

Coördinatie is van fundamenteel belang bij wendbare, veerkrachtige, en crisisbestendige organisaties. Zoals hierboven reeds meermaals indirect aangehaald, bestaat er een verband tussen de ‘specialisatiestructuur’ van een organisatie en de benodigde coördinatie van die organisatie. Specialisatie vergroot immers de afstand tussen onderlinge diensten, waardoor dienstoverschrijdende problemen (zoals een crisis) moeilijk aan te pakken zijn. Christensen et al. (2016, 891) vatten dit samen als de ‘mismatch tussen de organisatiestructuur en de probleemstructuur’. Coördinatie is de voornaamste remedie om deze mismatch te verhelpen, en het concept valt uiteen in twee deelconcepten (zie Christensen et al. 2015). Ten eerste is er de verticale coördinatie, waarbij de coördinatie tussen verschillende hiërarchische niveaus bedoeld wordt. Dit kan gaan om de coördinatie tussen bv. politieke leidinggevendenden en ambtenaren, of tussen leidende ambtenaren en uitvoerende ambtenaren (intra-  
////////////////////////////////////

organisatorisch), maar ook om de coördinatie tussen ministers en agentschappen, of tussen centrale en lokale overheden (inter-organisatorisch). Ten tweede bestaat er horizontale coördinatie, waarbij de coördinatie tussen verschillende entiteiten op hetzelfde hiërarchische niveau bedoeld wordt. Ook hier kan het gaan om intra-organisatorische coördinatie, bv. tussen verschillende diensten in dezelfde entiteit, en inter-organisatorische coördinatie, bv. tussen verschillende departementen of agentschappen. Onderzoek wijst uit dat een combinatie van voldoende verticale en horizontale coördinatie noodzakelijk is voor een crisisbestendige overheidsorganisatie (Christensen et al. 2016).

Bovendien bestaat er een verschil in de manier waarop coördinatie praktisch wordt geïmplementeerd in of tussen organisaties. Zo wordt een onderscheid gemaakt tussen hiërarchische coördinatie, marktcoördinatie en netwerkcoördinatie (Bouckaert, Peters en Verhoest 2010). Hiërarchische coördinatie maakt gebruik van een hiërarchische command-and-control structuur en afgesproken taakverdelingen om activiteiten en beslissingen van verschillende entiteiten op elkaar af te stemmen. Uiteraard beperkt de hiërarchische coördinatie zich tot scenario's waar een dergelijke hiërarchie mogelijk is (i.e. verticale coördinatie). Marktcoördinatie maakt gebruik van het marktmechanisme om afstemming te creëren door overeenkomsten en contracten te voorzien die de verwachtingen van de partijen stipuleren. Via deze coördinatievorm is zowel verticale coördinatie (e.g. tussen minister en agentschap via ondernemingsplan) als horizontale coördinatie (e.g. tussen een overheid en een private leverancier via een contract) mogelijk. De laatste coördinatievorm betreft de netwerkcoördinatie, waarbij een samenwerking de basis vormt van de coördinatie. De samenwerkende actoren zijn meestal slechts losjes met elkaar gekoppeld (in tegenstelling tot bij de hiërarchische en marktcoördinatie), en blijven doorgaans volledig autonoom (zie ook sectie Netwerkorganisatie). Uit onderzoek blijkt dat een combinatie van hiërarchische coördinatie en netwerkcoördinatie vaak gehanteerd wordt door organisaties die te maken krijgen met een crisis (Christensen et al. 2016). Via deze hybride vorm is een organisatie immers in staat om een centraal commando in het leven te roepen via een hiërarchische structuur (e.g. een crisiscentrum), maar maakt de organisatie tegelijk gebruik van het netwerk van organisaties die elk een belangrijke operationele taak vervullen in het crisisbeheer.

Naast de verschillende coördinatievormen vereist wendbaarheid, veerkracht en crisisbestendigheid tevens meerdere capaciteiten van de overheid. Een eerste groep capaciteiten bestaat uit de 'resilience' capaciteiten. Om veerkrachtig te zijn, moet een overheid immers kunnen anticiperen op toekomstige (crisis)scenario's, voorbereid zijn om te reageren eens de crisis zich manifesteert (e.g. via reservemiddelen), informatie en acties met elkaar kunnen synchroniseren, en de context en condities



#### 4.2.2 Beleidsinterpretaties en –verwachtingen

In deze sectie staan we stil bij wat de Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders willen op het vlak van een crisisbestendige, robuuste en veerkrachtige overheid. We vonden talrijke verwijzingen naar een robuuste en veerkrachtige overheid in de Vlaamse beleidsteksten. Deze verwijzingen zijn vaak verbonden met de toenemende druk van onverwachte gebeurtenissen op de overheid en de maatschappij, en de behoefte aan een zekere mate van weerbaarheid van de overheid tegen crisissen. We maken uit de beleidsteksten op dat crisisbeheersing vaak als een taak van de overheid wordt beschouwd door het sector-overschrijdende karakter van crisissen. We bespreken hieronder twee belangrijke elementen uit de beleidsteksten: 1) de interpretatie van beleidsmakers inzake het disruptieve karakter van crisissen en de visie op het versterken van de weerbaarheid van de overheid tegen die crisissen, met een specifieke focus op de invulling van crisisadaptatie, -coördinatie, en –management, en 2) de visie en verwachtingen van beleidsmakers inzake de relancecapaciteiten van een weerbare overheid, met een focus op het relancebeleid dat daarmee gepaard gaat.

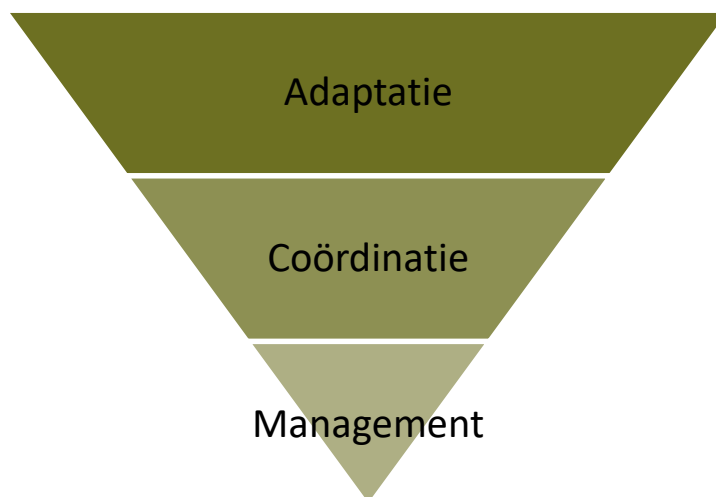
##### 4.2.2.1 Weerbaarheid tegen crisissen

Termen zoals een ‘robuuste’ en ‘veerkrachtige’ overheid worden in de Vlaamse beleidsteksten vaak verbonden met de noodzaak aan stabiliteit en weerbaarheid. Indien een crisis de maatschappij overspoelt, dan moet die maatschappij kunnen rekenen op een robuust overheidssysteem dat enerzijds bestand is tegen desintegratie eens de crisis zich manifesteert, maar anderzijds ook voldoende veerkrachtig is om snel en proactief de gevolgen van de crisis te kunnen remediëren. Zware crisissen, zoals de COVID-19 crisis, hebben bovendien ook een effect op tal van aspecten van ons dagelijks leven, wat ingrepen om de gevolgen van de crisis te verzachten bijzonder impactvol kan maken. Zo observeerde de SERV al in juni 2020 dat de COVID-19 crisis ‘in één klap de groei van het bbp en de daling van de werkloosheid van de afgelopen vijf jaar ongedaan [heeft gemaakt]’ (SERV 2020a, 8). Het effect van de herhaaldelijke lockdowns op de nationale productie- en consumptiecapaciteit, overtreft volgens sommige schattingen zelfs de effecten van de financiële crisis van 2008 (SERV 2020b). Een gezondheidscrisis van een dergelijke omvang brengt onverbiddeijk een economische crisis teweeg die nog jaren na het einde van de gezondheidscrisis negatieve gevolgen kan hebben. Sluimerende crisissen zoals de klimaatcrisis, die niet op korte termijn aangepakt kunnen worden zonder andere crisissen (bv. een energiecrisis) te veroorzaken, tonen bovendien de complexiteit van crisisbeheersing. Hier volstaat het immers niet om

strengere maatregelen op korte termijn te nemen om de crisis te bedwingen, maar moet een langetermijnstrategie gevolgd worden.

Vanuit een synthese van de beleidsteksten valt op dat de weerbaarheid van de overheid en de maatschappij tegen crisissen zich op drie niveaus bevindt. Het gaat hier specifiek om crisisadaptatie, crisiscoördinatie, en crisismanagement. Crisisadaptatie bevindt zich op het hoogste niveau en is algemener van aard dan crisiscoördinatie en crisismanagement. Hoe lager het niveau, hoe specifiekere kenmerken van weerbaarheid worden. Deze relatie is geïllustreerd in figuur 1.

*Figuur 1: Relatie tussen crisisadaptatie, -coördinatie, en -management van de overheid*



a. Crisisadaptatie

Op het hoogste niveau bevindt zich het *adaptatievermogen* van de overheid. Crisissen wijzigen vaak structurele aspecten van het maatschappelijk weefsel en creëren een nieuwe realiteit. De Brexit crisis, bijvoorbeeld, heeft een zware economische impact op exportlanden zoals België, en de overheid moet flexibel genoeg zijn om snel nieuwe investeringen in de economie toe te laten. Op die manier past ze zich aan aan de nieuwe realiteit van gescheiden markten, en reduceert ze de negatieve effecten van de crisis. Zo introduceerde de Vlaamse regering in 2019-2020 een aanvullend budget van 1,5 miljoen euro om bedrijven in staat te stellen deze adaptatie te verwezenlijken (Slagmulder et al. 2019). Klimaatadaptatie, waarbij de overheid zich voortdurend aanpast aan de klimaatveranderingen door transversale maatregelen te nemen, bijvoorbeeld op het vlak van leefomgeving (bv. circulair waterbeleid, bodembeleid), ruimtelijke ordening/wonen (bv. energienormen), economie (bv. circulaire economie), etc. (Vlaamse Regering 2019), is een ander voorbeeld van dat adaptatievermogen. Weerbaar worden

door als een dynamische overheid te adapteren aan de steeds veranderende omgeving is een aspect van de toekomstgerichte overheid dat centraal staat in hoofdstuk 5. We verwijzen dan ook naar dat hoofdstuk voor een verdere toelichting.

b. Crisiscoördinatie

Op het tweede niveau bevindt zich de *crisiscoördinatie* van de overheid. Hoe snel kan de overheid schakelen in tijden van crisis, hoe gecoördineerd gebeurt dit, en wordt een snelle respons niet belemmerd door complexe en redundante structuren? Zo vereist een snelle reactie op urgente problemen een performante informatieoverdracht tussen overheidsentiteiten, maar ook tussen de overheid en belangrijke maatschappelijke stakeholders. De COVID-19 crisis illustreert het fundamentele belang van die informatieoverdracht, aangezien beslissingen van het Overlegcomité genomen worden aan de hand van real-time informatie vanuit de ziekenhuizen en de testcentra. Zo stelt de SERV vijf krachtlijnen voor inzake een gecoördineerd databeleid van de overheid tijdens de coronacrisis (SERV 2020c). Zo moet informatie 1) snel en doeltreffende gedeeld worden tussen de relevante stakeholders, 2) transparant gebruikt worden, bv. via open data platformen of een centraal dataportaal, 3) gecoördineerd gedeeld worden door silostructuren af te bouwen en robuuste samenwerkingen op te bouwen tussen relevante stakeholders, 4) interbestuurlijk gedeeld worden door samenwerkingen met andere bestuursniveaus (zoals lokaal als internationaal) op te zetten, en 5) gedeeld worden met en geabsorbeerd worden van maatschappelijke actoren zoals wetenschappers, sociale partners, en andere stakeholders zodat hun betrokkenheid stijgt. Een dergelijk informatiebeleid stelt de overheid in staat om snel in te spelen op plotse, disruptieve gebeurtenissen, maar de overheid moet ook de capaciteit hebben om snel en flexibel actoren en resources te mobiliseren zodat actie kan ondernomen worden op basis van de verkregen informatie. In de beleidsteksten wordt hiervoor het meest verwezen naar de in hoofdstuk 3 behandelde ‘netwerkorganisatie’.

c. Crisismanagement

Op het derde en meest praktische niveau speelt het *crisismanagement* een belangrijke rol. Acute crisissen vragen een adequate en prompte respons van de overheid, en deze respons wordt idealiter gemanaged vanuit een centrale persoon, organisatie of entiteit. Zo bouwde Vlaanderen het Crisiscentrum van de Vlaamse Overheid (CCVO) uit, dat als taak heeft om overkoepelend voor de Vlaamse overheid crisissen

te coördineren, en te fungeren als communicatieorgaan voor de crisis en als contactpunt voor de veiligheidscellen van andere bestuursniveaus (Departement Kanselarij & Bestuur 2017). Tijdens de coronacrisis breidde het CCVO nog verder uit, waardoor het momenteel bestaat uit een crisismanagementteam, een coördinatieceel crisiscommunicatie, een expertenteam, en een ondersteuningscel ICT, project- en procesmanagement. Bovendien werden ook andere, tijdelijke structuren opgericht tijdens de coronacrisis, zoals de Task Force Corona, een economisch en maatschappelijk relancecomité met daarin telkens een adviescomité van experts, diverse task forces met maatschappelijke stakeholders, een Voorzitterscollege+, en een parlementaire commissie ‘ad hoc’ (SERV 2020a). De crisismanagers van het CCVO zijn tevens essentiële netwerkbrokers tussen de Vlaamse administratie, het Nationaal Crisiscentrum en de crisiscellen van de gouverneurs (SERV 2020a). De rol van crisismanager in het crisisbeheer wordt in de beleidsdocumenten dan ook ruim aangehaald. Sinds de uitbraak van de coronacrisis bevinden deze crisismanagers zich niet enkel op het niveau van de Vlaamse overheid (e.g. CCVO), maar ook in individuele zorgorganisaties zoals woonzorgcentra. Er werd bv. een mogelijkheid gecreëerd om tijdelijk een crisismanager aan te stellen in woonzorgcentra via het Agentschap Zorg en Gezondheid, en er werd hier al door 29 woonzorgcentra gebruik van gemaakt (Vlaams Parlement 2021). De crisismanager ondersteunt het management in het veld met het aanpakken en verzachten van de gevolgen van de crisis.

#### **4.2.2.2 Relancebeleid**

De Vlaamse beleidsmakers verwachten dat een weerbare overheid in staat is om ‘recht te veren’ na een crisis en dat het een duurzame relance succesvol kan uitvoeren (Vlaamse Regering 2020). Crisisen zoals de COVID-19 crisis zijn evenwel bijzonder disruptief, wat betekent dat een relance zonder gewijzigd beleid erg risicovol is, en de relance derhalve ondersteund moet worden via een relancebeleid (SERV 2021). Volgens de SERV (2021a, 6) moet een relancebeleid ‘de duurzame economische groei en het sociaaleconomisch weefsel [...] veilig stellen én de post-coronawereld toekomstgericht mee vorm [...] geven’. Ook de Vlaamse beleidsmakers verwachten dat een veerkrachtige overheid in staat is om via een gepast beleid een duurzame relance door te maken. Zo werden de economische en maatschappelijke relancecomités opgericht die als doel hebben om adviezen te verlenen rond concrete maatregelen die de Vlaamse overheid kan nemen om het gewenste herstel van de economie en het maatschappelijk weefsel mogelijk te maken (Vlaams Parlement 2021a). Op basis van die adviezen lanceerde de Vlaamse Regering in 2020 haar relanceplan, waarmee ze ruim 4.3 miljard euro investeerde om de economie en



het maatschappelijk weefsel te herstellen (Vlaamse Regering 2020). Volgens de SERV moet deze investering evenwel nog verder aangevuld worden en zijn bijkomende maatregelen nodig om een snel economisch en maatschappelijk herstel mogelijk te maken (SERV 2021a). Een dergelijk relancebeleid breidt zich tevens uit naar specifieke beleidssectoren zoals Economie, Onderwijs, Wonen en Gezondheid. Ook de gevolgen van andere crisissen zoals de financiële crisis van 2008 en de Brexit crisis worden met vergelijkbare relanceplannen opgevangen. Relancebeleid is derhalve een essentieel instrument van een weerbare overheid om disruptieve crisissen aan te pakken.

#### **4.2.3 Gepland en uitgevoerd beleid**

In deze sectie gaan we dieper in op de geplande en reeds genomen beleidstappen en de rol van AgO ter ondersteuning van deze beleidsstappen.

##### **4.2.3.1 Gepland beleid 2014-2019**

Uit het Regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid van 2014-2019 blijkt dat crisissen (voornamelijk de financieel-economische crisis van 2008) een belangrijke contextuele factor zijn van waaruit het beleid vertrekt (Vlaamse Regering 2014; Bourgeois 2014). Zo stelt de beleidsnota: ‘In tijden van crisis en besparingen moeten we nagaan wat we nog financieren vanuit de overheid’ (pp. 11-12). Crisissen werken volgens de beleidsnota tevens complexe maatschappelijke uitdagingen in de hand die transversaal aangepakt moeten worden. Zo bepaalt de beleidsnota de strategische doelstelling ‘Oplossingen voor complexe maatschappelijke uitdagingen door structurele beleidsondersteuning en programmawerking in het kader van een toekomstgericht en strategisch beleid op basis van langetermijnvisie op de samenleving in Vlaanderen’ (p. 20). De operationele doelstelling ‘Controle over de risicobeheersing via preventie, crisismanagement, bedrijfscontinuïteit en rampenbeheersing’ benadert de crisisbeheersing iets concreter door te stellen dat de CCVO zich de komende jaren zal toelagen op de veiligheidsplannen en noodscenario’s voor de huisvesting, de eigen interne werking, de samenwerking met de werkgroep bedrijfscontinuïteitsmanagement, en inspelen op lopende risicosituaties zoals elektriciteitsschaarste (p. 40). Binnen deze doelstelling wordt ook de regionalisering van het Rampenfonds behandeld, dat op 1 januari 2015 wordt opgenomen in het Departement Kanselarij en Bestuur. De regering plant in haar regeerperiode ook diverse wijzigingen aan de regelgeving van het Rampenfonds (bv. optimaliseren erkenningscriteria, gecentraliseerde benadering dossierbehandeling, etc.). Ook de mogelijke integratie van de Gemeenschappelijke Dienst voor



(Bourgeois 2018). Er werd bovendien bekeken op welke manier het VRF en de weersverzekering voor landbouw met elkaar afgestemd kunnen worden (ibid.).

c. Crisisbeheersing

Naast de uitwerking van de CCVO en het VRF werd Vlaanderen in de periode 2014-2019 ook geteisterd door een aantal crisissen. De terreuraanslagen van 22 maart 2016 vormen hier een van de meest disruptieve. Zo besliste de Minister-President samen met zijn crisisteam om de dienstverlening onmiddellijk na de aanslagen te blijven garanderen (Bourgeois 2016, p. 29). De crisis toonde ook aan dat de bestaande afspraken met het federaal crisiscentrum versterkt moesten worden (ibid.). In 2017 werd de Vlaamse administratie getroffen door een reeks ransomware-aanvallen, die snel intern werden gecommuniceerd aan de Vlaamse diensten, en waarbij snel preventieve maatregelen werden genomen, waardoor de dienstverlening niet in het gedrang kwam (Bourgeois 2017). Ook de vluchtelingen crisis had een stevige impact op de Vlaamse overheid tijdens de vorige legislatuur. In 2015 werd een Ministerieel Comité Vluchtelingen- en Asielcrisis opgericht om de vluchtelingen crisis beleidsdomeinoverschrijdend aan te pakken (Bourgeois 2016). Er werd bovendien in 2016 een Vlaams ambtelijk overleg vluchtelingen opgezet, met als bedoeling om de financiering van de uitgaven over de verschillende beleidsdomeinen heen te coördineren (Bourgeois 2017). Daarnaast waren er nog diverse rampen gedurende de periode 2014-2019 (hevige regenval, hagel, windhozen) die opgevangen werden door het VRF.

d. Crisismanagementcapaciteiten

In 2015 werd een nieuwe raamovereenkomst voor reputatiemanagement en crisiscommunicatie afgesloten, waarmee de entiteiten van de Vlaamse overheid ondersteuning kunnen krijgen op het vlak van mediatraining, mediamonitoring, en crisiscommunicatie (Bourgeois 2015). Bovendien rolde de Vlaamse regering in 2016 een ondersteuningsaanbod uit voor de Vlaamse administratie voor het uitwerken van bedrijfscontinuïteitsplannen (Bourgeois 2016). Dit ondersteuningsaanbod werd in 2018 geïntegreerd op één webpagina, samen met het overig ondersteuningsaanbod inzake risico-, crisis- en bedrijfscontinuïteitsmanagement (Bourgeois 2018). Bovendien werd het risicomanagement hoger op de agenda geplaatst in 2017 door de ‘nieuwe, meer risicogedreven werkwijze van Audit Vlaanderen voor organisatieaudits’ (Bourgeois 2017).



tevens dat het bij crisissen en incidenten zijn dienstverlening snel terug kan aanbieden (p. 79). Recent werd het crisis- en risicobeheer, alsook het CCVO echter overgenomen door AgO.

#### 4.2.4 Inzichten vanuit eerder onderzoek

De beperkte bestuurskundige literatuur inzake crisismanagement in de Vlaamse overheid wijst op twee belangrijke aspecten. Enerzijds beperkt het versnipperde Vlaamse bestuurslandschap de mogelijkheid om gepast op een crisis te reageren, en anderzijds werkt de regionalisering en gerelateerde bevoegdheidsverdelingen tussen de federale en Vlaamse overheid een bijkomende drempel op om crisissen behoorlijk te kunnen managen. Wat de eerste hindernis betreft, biedt onderzoek uitgevoerd door het voormalige Steunpunt Bestuurlijke Organisatie een inkijk in de nood aan een gedegen coördinatievermogen van de Vlaamse overheid om crisissen zoals de financiële crisis van 2008 te beheersen. Zo duidt Verhoest (2012) erop dat crisissen multidimensionale problemen met zich meebrengen die de nood aan een ‘joined-up’ overheid vergroten, wat in contrast staat tot de verzelfstandigingsoperaties die in het BBB-tijdperk zijn doorgevoerd. Coördinatiemechanismen zoals hiërarchische, marktgerichte en netwerkgerichte instrumenten spelen een belangrijke rol in het opnieuw verbinden van overheidsentiteiten (Buttiens en Verhoest 2010). Internationaal onderzoek bevestigt deze nood aan coördinatiemechanismen, en haalt aan dat een combinatie van deze coördinatiemechanismen (i.e. hiërarchie en netwerk) een groter effect hebben op crisismanagement omdat informatie sneller beschikbaar is indien brede communicatienetwerken gecombineerd worden met een centrale aansturing (Christensen et al. 2016). Uit later onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing blijkt dat de Vlaamse overheid nog steeds moeilijkheden ondervindt om adequate coördinatiecapaciteiten te introduceren, en dat dit een impact heeft op de wendbaarheid van de overheid (Vandergraesen et al. 2018). Voor een uitgebreider overzicht van dit onderzoek verwijzen we naar hoofdstuk 3.

Een tweede uitdaging voor een gedegen crisisbeleid in Vlaanderen is de noodzaak van een goede samenwerking/coördinatie tussen overheidsniveaus. Het belang en effectiviteit daarvan werd duidelijk tijdens de COVID-19 crisis. Als onderdeel van de nationale noodplanning kan een crisis geëscaleerd worden naar het nationale niveau. Deze ‘federale fase’ werd afgekondigd op 13 maart 2020. Als onderdeel van de federale fase, werd een crisismanagementcomité samengesteld met de Premier, de minister van Volksgezondheid, en de minister-presidenten van de gewesten en gemeenschappen (Bursens et al. 2020). De federale fase centraliseerde alle politieke beslissingen in het Overlegcomité, maar de uitvoering van de genomen maatregelen kwam wel vaak toe aan de gemeenschappen en gewesten. Zo waren de gemeenschappen bevoegd voor de uitvoer van quarantainemaatregelen, track-

and-trace procedures, dataverzameling, de maatregelen in de woonzorgcentra, de sluiting van de scholen, etc. Ook de provincies en lokale besturen hebben van oudsher een belangrijke rol in de reguliere noodplanning, wat ervoor zorgde dat in de zomer van 2020 de Antwerpse gouverneur besliste om opnieuw strengere maatregelen, zoals een avondklok en verplicht thuiswerk, op te leggen voor de provincie Antwerpen. Bursens et al. (2020) pleiten voor een grotere samenwerking tussen de overheidsniveaus bij toekomstige crisissen zodat beslissingen en beleid van de verschillende overheden optimaal op elkaar worden afgestemd.

Hoewel de twee besproken uitdagingen gaan over andere analyseeniveaus, zijn er veel parallellen te trekken. Als bevoegdheden verspreid worden over verschillende actoren of overheidsniveaus is het cruciaal zwaar in te zetten op goede coördinatiemechanismen en structuren.

De afwezigheid of beperkte ontwikkeling van structurele coördinatiemechanismen maakt het moeilijker om beleid af te stemmen over verschillende organisaties en overheden heen, maar niet onmogelijk. We zien in het tweede voorbeeld dat er wel ad hoc coördinatiestructuren worden opgericht, zoals het Overlegcomité. Dit bevestigt ook wat we zien in internationaal onderzoek naar dergelijke coördinatiemechanismen waarbij een combinatie van hiërarchische coördinatie en netwerkcoördinatie wordt gebruikt om crisissen te beheersen (Christensen et al. 2016). Gedurende de COVID-19 crisis werd dit netwerk van actoren gevormd door talloze publieke en private organisaties (e.g. ziekenhuizen, woonzorgcentra, huisartsen, etc.), maar ook door de lokale overheden. Zo tonen Wayenberg et al. (2022) aan dat er een gecentraliseerde aanpak werd gevolgd, waarbij de kritieke beslissingen werden genomen op het centrale niveau, en de gemeenten een uitvoerende rol hadden. De autoriteit om beslissingen te nemen verschoof daardoor richting de provinciegouverneur en de centrale overheden. Beslissingen werden gecentraliseerd via hiërarchische coördinatiearrangementen (i.e. het nationaal overlegcomité), maar er wordt tegelijk een beroep gedaan op een netwerk van actoren (i.e. de gemeenten/burgemeesters) voor de operationele taken die gepaard gaan met de crisisbestrijding.

#### **4.2.5 Reflecties vanuit verkennende interviews**

Risico- en crisisbeheersing van de Vlaamse entiteiten kwam volgens de respondenten voor het eerst naar voren in 2004 na de brand in een overheidsgebouw waar servers opgeslagen werden. Toen heeft de Vlaamse regering beslist dat iedere Vlaamse entiteit verplicht een bedrijfscontinuïteitsplan moet opstellen. De druk op de entiteiten om een dergelijk plan te hebben, werd nog vergroot door de auditoeffeningen die de volgende jaren volgden. De continuïteitsplannen werden opgesteld vanuit de

insteek dat de kernprocessen van iedere entiteit snel terug opgestart moesten worden na een incident. Vanuit het toenmalige Departement Bestuurszaken werden de overheidsentiteiten ondersteund in het opstellen van hun continuïteitsplannen. In 2010 werd een werkgroep rond business continuity management (BCM) opgericht. De BCM-werkgroep functioneerde als een lerend netwerk, dat viel onder de bevoegdheid van het Departement Bestuurszaken, en diende om informatie en kennis uit te wisselen tussen de entiteiten. In 2011 werd het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Vlaamse Overheid (CCVO) opgericht met als bedoeling om snel te kunnen schakelen indien de continuïteit van een overheidsentiteit in gevaar komt. Het CCVO bestaat uit een klein team van crisismanagers, dat snel kan schakelen en dat in verbinding staan met de ‘single points of contact’ (SPOC’s) van de Vlaamse entiteiten. Op die manier is het mogelijk om een incident snel te escaleren naar het juiste beslissingsniveau. Indien het CCVO oordeelt dat de bedrijfscontinuïteit van een entiteit in het gedrang komt, heeft het crisismanagementteam (CMT) de volledige beslissingsbevoegdheid over die entiteit.

Een belangrijke evolutie in de geschiedenis van het CCVO was de verschuiving van een zuiver interne rol (i.e. BCM) naar een interne en externe rol van crisismanagement. Zo besliste de Vlaamse regering in 2014 om het CCVO aan te duiden als het overkoepelende contactpunt voor de federale Algemene Directie Crisiscentrum. Door de regionalisering kreeg het Vlaams Gewest immers heel wat grondgebonden bevoegdheden, die vaak een belangrijke rol vervullen in crisissituaties. Ingrepen binnen die grondgebonden bevoegdheden behoren toe aan de Vlaamse overheid, waardoor het CCVO een belangrijke coördinatierol kreeg. Het CCVO is daarnaast ook het centrale aanspreekpunt voor complexe crisissen die ingrijpen op Vlaamse bevoegdheden. De positie van het CCVO is evenwel ambigu. Ondanks de talrijke grondgebonden bevoegdheden van de Vlaamse overheid, is Vlaanderen niet bevoegd voor de openbare veiligheid, en maakt ze daarom geen deel uit van de reguliere noodplanning. De reguliere noodplanning behoort toe aan de lokale, provinciale en nationale overheden. Het CCVO is derhalve niet bevoegd om beslissingen te nemen binnen de noodplanning; die bevoegdheid is voorbehouden voor de provinciegouverneurs en het nationaal crisiscentrum. Hoewel het CCVO geen beslissingsbevoegdheid heeft binnen de reguliere noodplanning, treedt ze wel op als vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid en is er een nauwe samenwerking met de provinciale en nationale crisiscellen. De huidige COVID-19 crisis is een actueel voorbeeld van het toegenomen belang van de externe focus van het CCVO. Zo stond het CCVO in voor de coördinatie van de maatregelen met de verschillende Vlaamse entiteiten. Het CCVO werkte nauw samen met het Agentschap Zorg en Gezondheid voor het opzetten van de testcentra en de vaccinatiecentra, en kwam het CMT geregeld samen om operationele

maatregelen te evalueren en een verdere aanpak te bepalen. In de latere stadia van de crisis, had het CCVO vooral een communicatiefunctie. Er zijn evenwel directe communicatielijnen met het nationaal crisiscentrum (dat het crisismanagement centraal aanstuurt).

De respondenten merken op dat er een aantal verbeterpunten mogelijk zijn aan de werking van het CCVO (o.a. afgaande op een recente audit van Audit Vlaanderen). Ten eerste is het CCVO, en meer specifiek, het uitzonderlijk mandaat van het crisismanagementteam (CMT), te weinig gekend bij de Vlaamse leidende ambtenaren. Leidende ambtenaren zijn momenteel ook niet opgenomen in het CMT, en er is geen actueel overzicht van de crisismanagers binnen de verschillende Vlaamse entiteiten. Ten tweede is het CCVO vandaag onvoldoende structureel uitgebouwd. Er wordt nog veel ad hoc uitgevoerd, zonder duidelijke structuren. Volgens de respondenten zou het CCVO in crisissituaties een beroep moeten kunnen doen op experten binnen de Vlaamse administratie (bv. een water- of bodemexpert). Directe communicatielijnen met experten zijn er vandaag niet. Bovendien ontbreken duidelijke werkafspraken en mechanismen die een vlotte escalatie van een incident mogelijk maken. Een derde werkpunt bevindt zich op het vlak van de samenwerkingen met de verschillende Vlaamse agentschappen. Er zijn weinig structurele samenwerkingen met agentschappen zoals Maritieme Dienstverlening en Kust, de Vlaamse Waterweg, de Vlaamse Milieumaatschappij, etc. In het verleden waren er wel samenwerkingen met het Facilitair Bedrijf en Informatie Vlaanderen (thans Digitaal Vlaanderen), maar deze beperkten zich vooral tot het interne continuïteitsmanagement. Deze werkpunten worden momenteel aangepakt door een betere structuur te installeren en werkafspraken- en processen te optimaliseren. Ook de interregionale samenwerking met de provincies en de nationale crisiscel wordt verder versterkt en de recurrente werking wordt verstevigd. Wat het laatste betreft overweegt het CCVO om een kenniscentrum op te richten waarin crisismanagers worden ondersteund en begeleid inzake hun bedrijfscontinuïteitsmanagement.

Uit de verkennende interviews blijkt dat crisis- en continuïteitsmanagement vlotte communicatielijnen tussen het CCVO en de verschillende Vlaamse entiteiten vereist. Ook tussen de Vlaamse entiteiten is een snelle interactie nodig in tijden van crisis. Dit valt in lijn met de nood aan een netwerkorganisatie die in het vorige deel van het rapport aan bod kwam. Er moeten daarnaast evenwel nog andere capaciteiten aanwezig zijn om crisissen adequaat te absorberen. Zo is de weerbaarheid en responsiviteit tegenover crisissen van fundamenteel belang. Een overheid moet in staat zijn om snel passende maatregelen te nemen indien een crisis zich voltrekt, in plaats van elk mogelijk risico uit te schakelen. Om grip te krijgen op welke maatregelen passend zijn in een specifieke crisissituaties kunnen bv.

//

scenario-oefeningen gebruikt worden. Het scenariodenken is een belangrijke capaciteit voor een gedegen crisismanagement omdat het de crisismanager in staat stelt om realistische en toekomstgerichte crisisplannen te voorzien. Dergelijke scenario's worden volgens de respondenten best voorzien bij de meest voorkomende crisissen (bv. klimaat-/milieucrisissen, man-made crisissen, cybercrisissen).

### 4.3 EEN DYNAMISCHE OVERHEID

Structurele hervormingen en technologische transformaties vergen veel absorptiecapaciteit van de overheid (Janssen en van der Voort 2016; Folke et al. 2005). De Beleidsnota HR-beleid en Audit 2019-2024 verwijst expliciet naar de noodzakelijke capaciteit van de Vlaamse overheidsorganisaties om met fusies, taakverschuivingen en nieuwe technologieën om te gaan (Somers 2019). In deze sectie gaan we dieper in op de academische en praktische betekenis van de dynamische overheid.

#### 4.3.1 **Theoretische conceptualisering**

We beginnen deze sectie door een antwoord te zoeken op hoe de 'dynamische organisatie' begrepen wordt in de academische literatuur. We introduceren eerst de verschillende types veranderingen (i.e. structurele hervormingen en digitale transformatie), waarna we stilstaan bij de manier waarop organisatie omgaan met dergelijke disruptieve veranderingen. Hiervoor zoomen we in op vier verschillende concepten: strategic agility, adaptive governance, dynamic capabilities, en ambidexterity. Daar gaan we dieper in op de condities die dergelijke dynamische organisaties mee kunnen vormgeven.

##### 4.3.1.1 **Soorten veranderingen**

In dit rapport (en in het ruimere project) bekijken we twee soorten veranderingen, nl. structurele hervormingen die gericht zijn op het veranderen van de organisatiestructuur (e.g. fusies, integraties, afsplitsingen, wijziging in organogram, etc.) en digitale transformaties die gericht zijn op het introduceren van nieuwe technologieën (e.g. AI-technologie, cloud computing, IoT, etc.). Hieronder gaan we dieper in op de theoretische achtergrond van beide soorten veranderingen.

#### a. Structurele hervormingen

Structurele hervormingen hebben als doel om de organisatiestructuur aan te passen aan de gewijzigde realiteit, en op die manier de werking van de organisatie te optimaliseren. Anderzijds grijpen structurele hervormingen ook verregaand in op bestaande routines, culturen en rollen, wat nefast kan zijn voor de

gevolgen met zich meedragen, zoals bv. onzekerheid over de toekomst van de organisatie, wat dan weer stress kan uitlokken (Kleizen 2020). Naast deze psychosociale nadelen van structurele hervormingen, kunnen er ook aanpassingsproblemen ontstaan voor de organisatie zelf, waardoor bv. werkprocessen niet meer optimaal functioneren, teams en diensten ontregeld geraken, en communicatielijnen tussen leidinggevenden en medewerkers verstoord worden (Marks en Mirvis 1997). Bovendien kan innovatie belemmerd worden indien de organisatie permanent bezig is om zijn werking aan te passen aan de nieuwe structuur (Kleizen 2020). Voorts zijn structurele hervormingen binnen de Vlaamse administratie vaak opgelegd door het politieke niveau, zonder dat de organisatie hier zelf bewust voor kiest. Deze politiek doorgedrukte hervormingen zijn potentieel nog gevoeliger voor de genoemde nadelen aangezien de organisatie weinig inspraak heeft in de uitgevoerde koerswijzigingen, maar er wel alle gevolgen van ondervindt (Kleizen 2020).

#### b. Digitale transformatie

Digitale transformatie is ‘a process that aims to improve an entity by triggering significant changes to its properties through combinations of information, computing, communication, and connectivity technologies’ (Vial 2019, 121). Daar waar de huidige literatuur rond structurele hervormingen zich in hoofdzaak focust op de nadelige consequenties van dergelijke hervormingen op de organisatie (zie Kleizen 2020), wordt digitale transformatie vanuit de literatuur bekeken als een *optimaliseringsstrategie*. Digitale transformatie werd voor het eerst gebruikt in de private sector, waarbij het stond voor het transformeren van een organisatie met behulp van digitale technologieën zodat de organisatie een competitief voordeel kreeg ten opzichte van andere organisaties (Mergel et al. 2019). Ondertussen wordt het concept ook gebruikt in een overheidscontext, omdat digitale transformatie mogelijkheden biedt om dienstverlening te optimaliseren, organisatieculturen te verbeteren, de relatie met de burger te versterken, en in het algemeen meerwaarde in de maatschappij te creëren (Mergel et al. 2019). Het concept draait onder meer om het stimuleren van de proactieve, strategische respons van overheidsorganisaties op technologische veranderingen, zodat die technologieën een meerwaarde kunnen bieden om organisatorische en maatschappelijke problemen op te lossen. De voordelen van digitale transformatie bevinden zich dan ook op het organisatieniveau en op het niveau van de sector of de maatschappij. Zo toont Vial (2019) aan dat digitale transformatie een positieve impact heeft op de operationele efficiënte en performantie van organisaties, maar ook op de algemene levenskwaliteit van individuen in de maatschappij doordat het ruime maatschappelijk problemen aanpakt (bv. betere gezondheidszorg door

betere gegevensuitwisseling tussen gezondheidsorganisaties). Digitale transformatie brengt evenwel ook gevaren met zich mee, vooral op het vlak van privacy en beveiliging (Vial 2019). Bovendien moeten een aantal randvoorwaarden vervuld zijn voor een succesvolle digitale transformatie. Zo moet de organisatiestructuur en –cultuur de digitale transformatie ondersteunen, moet er voldoende leiderschap in de organisatie aanwezig zijn om de disruptieve digitale verandering te implementeren, en moeten personeelsrollen en –taken aangepast worden aan de nieuwe realiteit (Vial 2019).

#### **4.3.1.2 Omgaan met disruptieve veranderingen**

De literatuur besteedt veel aandacht aan hoe organisaties kunnen omgaan met gewijzigde situaties, en hoe ze disruptieve gebeurtenissen zoals hervormingen en veranderingen optimaal kunnen absorberen. We concentreren ons in deze nota op vier van de concepten die organisaties hierbij helpen: strategic agility, adaptive governance, dynamic capabilities en ambidexterity. Alle concepten gaan uit van een zeker flexibiliteit en aanpasbaarheid van de organisatie zodat de organisatie optimaal kan profiteren van disruptieve veranderingen.

##### a. Strategic agility

De hierboven besproken complexe en transversale uitdagingen waarmee overheden vandaag geconfronteerd worden, hebben twee consequenties voor de werking van overheidsorganisaties. Zoals reeds aangehaald, moeten overheden steeds meer evolueren richting netwerkorganisaties om impact te blijven hebben op deze uitdagingen. Maar anderzijds kunnen ze ook hun eigen, interne capaciteiten om adequaat om te gaan met disruptieve gebeurtenissen versterken. Het concept ‘strategic agility’ vat deze capaciteiten samen. Strategic agility (of ‘strategische wendbaarheid’) wordt gezien als ‘the ability of the government to anticipate and flexibly respond to increasingly complex policy issues and to determine at what level action is needed’ (Määttä 2011). Het begrip stamt oorspronkelijk uit de private sector, waar het gebruikt wordt om nieuwe bedrijfsmodellen te beschrijven die organisaties in staat stellen om snel en efficiënt om te springen met een veranderende omgeving, en hierbij derhalve een competitief voordeel te behalen (Sambamurthy et al. 2003). Strategic agility is een verzameling van capaciteiten die gericht zijn op het detecteren van lokale opportuniteiten, het inspelen op complementariteit en afstemming, het versterken van de responsiviteit en aanpasbaarheid van de organisatie, en het inzetten op flexibele processen en activiteiten (Nyamrunda en Freeman 2021, p. 3). Het concept vertoont heel wat gelijkenissen met het begrip ‘dynamic capabilities’ (later meer hierover), maar verschilt ervan omdat



idee van adaptive governance hoort in hetzelfde rijtje thuis als de concepten ‘agility’ en ‘resilience’ die in het vorige hoofdstuk aan bod kwamen. Daar waar wendbaarheid wees op de strategische keuze om proactief in te zetten op verandering en hervorming ter verbetering van de werking, en veerkracht ging om de elasticiteit van de organisatie zodat die organisatie terug kan opveren na een plotse verandering, bevindt adaptive governance zich tussen deze twee concepten in. Adaptive governance betekent dat een organisatie in staat is om, in een context van constante verandering, haar werking zodanig aan te passen dat ze in staat is om mee te evolueren met de veranderende omgeving (Van Buuren et al. 2015). De organisatie behoudt met andere woorden haar stabiliteit zo veel mogelijk, maar is flexibel genoeg zodat ze kan mee evolueren met de constant wijzigende omgeving. Belangrijke kenmerken van een adaptieve overheidsorganisatie zijn dan ook de flexibele aanpasbaarheid van de interne werking van de organisatie, de constante monitoring van de omgeving op verandering, en de optimalisering van de werking als respons op de veranderingen in de omgeving (Eshuis en Gerrits 2021).

Overheden kunnen hun adaptive governance versterken door zes capaciteiten te stimuleren (zie Gupta et al. 2010). Ten eerste moeten organisaties diversiteit durven omarmen (Vandergraesen et al. 2017). Diversiteit stimuleert een organisatie om te reflecteren over de eigen werking en achterhaalde routines in vraag te stellen. Diversiteit impliceert ook dat de organisatie open staat voor externe kennis en nieuwe perspectieven, en dat ze netwerken opbouwt met een variëteit aan organisaties en instituties. Ten tweede moet een organisatie in staat zijn om te leren door te experimenteren met nieuwe mogelijkheden en nieuwe kennis te verkennen (Gupta et al. 2010). Het gaat dan zowel over ‘single-loop learning’, waarbij specifieke routines worden aangepast zonder de onderliggende aannames aan te passen, als over ‘double-loop learning’, waarbij nieuwe perspectieven en frames ontstaan die gebruikt worden om anders naar bepaalde routines te kijken (Vandergraesen et al. 2017). Ten derde moet een organisatie in staat zijn om autonoom veranderingen aan de werking toe te laten. Indien een organisatie niet de capaciteit heeft om veranderingen in de interne werking door te voeren omdat haar autonomie beperkt wordt, kan ze ook niet bijsturen bij disruptieve veranderingen. Hetzelfde geldt trouwens voor de organisatie zelf, in die zin dat de lagere, operationele niveaus van de organisatie voldoende vrijheid moeten krijgen om te experimenteren en dingen uit te proberen. Leiderschap is een vierde capaciteit die noodzakelijk is voor een adaptieve organisatie. Het gaat dan om visionair (transformeel, intellectueel, motiverend) leiderschap, ondernemend (initiatiefnemend) leiderschap, en collaboratief leiderschap (Vandergraesen et al. 2017). Ten vijfde heeft een adaptieve organisatie voldoende en de juiste middelen nodig om goed te functioneren. Het gaat hier dan om autoriteitsmiddelen (e.g. politiek mandaat, ondersteunende

regelgeving), menselijke middelen (kennis en expertise), en financiële middelen (Vandergraesen et al. 2017). Ten zesde moet er ook een voedingsbodem van eerlijk en transparant governance aanwezig zijn. Hiermee bedoelen we dat de organisatie normen van wenselijk governance zoals legitimiteit (publiek draagvlak), eerlijkheid (eerlijke regels), responsiviteit (responsief naar maatschappij), en verantwoording (verantwoordingsprocedures) hoog in het vaandel draagt (Gupta et al. 2010).

#### c. Dynamic capabilities

In de organisatieliteratuur wordt vaak uitgegaan van twee soorten organisatiecapaciteiten. Het eerste type van capaciteiten, 'operational capabilities', is gericht op het uitvoeren van de operationele werking van de organisatie (bv. capaciteiten gericht op de optimale uitvoering van dienstverleningsprocessen, managementprocessen, administratieve en ondersteunende processen). Het tweede type van capaciteiten, 'dynamic capabilities', daarentegen, is gericht op het wijzigen en verbeteren van organisatorische activiteiten en processen. Dynamic capabilities laten een organisatie toe om interne en externe resources op te bouwen, te integreren, en te reconfigureren (Teece 2014). Voorbeelden van dergelijke capaciteiten (of antecedenten ervan) zijn het verkennend leergedrag van organisaties, strategische besluitvorming, het ontwikkelen van nieuwe producten of diensten, het opbouwen van strategische samenwerkingen met externe actoren, het vormgeven van organische en flexibele organisatiestructuren, en de aanwezigheid van creatieve en ondernemende medewerkers in de organisatie (Piening 2013; Gullmark et al. 2021). Deze capaciteiten zorgen voor het identificeren en vormgeven van opportuniteiten en bedreigingen, het grijpen van opportuniteiten, en het verbeteren, combineren en reconfigureren van de tastbare (e.g. personeel, budget, ICT-infrastructuur) en ontastbare (e.g. kennis, creativiteit, netwerk, etc.) middelen van een organisatie (Trivellato et al. 2021). Er is evenwel geen exhaustieve lijst van dynamic capabilities, en het concept is eerder bedoeld als verzamelterm voor alle organisatiecapaciteiten die gericht zijn op het verbeteren en veranderen van de organisatie. Het vertoont derhalve sterke gelijkenissen met de reeds aangehaalde concepten in deze en vorige hoofdstukken. De kern van de dynamic capability benadering is evenwel dat een organisatie minstens evenveel aandacht moet besteden aan capaciteiten die zorgen voor dynamiek en verandering, als aan capaciteiten die zorgen voor stabiliteit en output. Dit kernmerk brengt ons bij het volgende concept: ambidexterity.

#### d. Ambidexterity

//

Het idee van de ‘tweehandige’ of ‘ambidextrous’ organisatie werd oorspronkelijk geopperd door onderzoekers die vaststelden dat organisaties die explorerende activiteiten (bv. innovatie, kennisontwikkeling, externe samenwerking, etc.) incorporeerden in hun werking, een groter (competitief) voordeel hadden dan organisaties die dit niet deden. Het leek er dus op dat explorerende activiteiten de organisatie ten goede kwam, wat in lijn ligt met wat de dynamic capability benadering voorspelde. Later onderzoek van Benner en Tushman (2003) duidde er echter op dat het gecombineerd nastreven van exploratie én exploitatie de echte verklaring voor het succes van die organisaties was. Organisaties moeten volgens deze onderzoekers zowel nieuwe opportuniteiten exploreren als hun huidige functies zo effectief en efficiënt mogelijk blijven uitvoeren (i.e. exploiteren). Indien de organisatie te veel haar huidige activiteiten bestendigt, loopt ze immers het risico dat ze inert en fragiel wordt, en haar output (e.g. diensten) achterhaald is. Indien de organisatie daarentegen te veel bezig is met het exploreren van nieuwe opportuniteiten, het uitvinden van nieuwe diensten en het verwerven van nieuwe kennis, bestaat de kans dat de organisatie haar operationele werking verwaarloost, en een stabiele output mist.

De tweehandigheid van een organisatie kan op drie verschillende manieren bereikt worden. Een eerste manier is de sequentiële tweehandigheid (sequential ambidexterity) waarbij de organisatie op gezette momenten schakelt tussen een exploratieve werking en een exploitatieve werking (O’Reilly en Tushman 2013). In de exploratieve periode wordt maximaal ingezet op innovatie, kennisverwerking en verkenning van opportuniteiten, terwijl in een exploitatieve periode maximaal wordt ingezet op de verfijning en consolidatie van de huidige werking. Op die manier volgen episodes van exploratie en exploitatie elkaar op, en kunnen de episodes afgestemd worden met omgevingsprikkels. Een tweede manier bestaat erin om de twee soorten activiteiten op hetzelfde moment uit te voeren in de organisatie en structureel in te bedden in verschillende organisatie-eenheden (O’Reilly en Tushman 2013). De bekendste uitvoering van een dergelijke structurele tweehandigheid (structural ambidexterity) is de opdeling van staf- en onderzoekseenheden enerzijds en lijndiensten anderzijds. De staf- en onderzoekseenheden hebben als taak om te zoeken naar nieuwe mogelijkheden en oplossingen, terwijl de lijndiensten de opdracht hebben om zo efficiënt en effectief mogelijk de diensten van de organisatie aan te bieden. Een derde manier om een tweehandige organisatie mogelijk te maken is via de contextuele tweehandigheid (contextual ambidexterity). In deze vorm van tweehandigheid zullen individuele organisatie-eenheden elk voor zichzelf zowel exploratieve als exploitatieve activiteiten invoeren. Dit betekent dat de uitvoering van specifieke taken (exploitatie) afgewisseld wordt met het uitzoeken van nieuwe opportuniteiten en

verbeterpunten voor die taken (exploratie). Deze vorm van tweehandigheid vereist een grote mate aan autonomie van en vertrouwen in het uitvoerend personeel en een verregaande flexibiliteit van de taakinfilling (Gibson en Birkinshaw 2004).

#### **4.3.1.3 Condities**

Welke condities op vlak van structuur, cultuur, en coördinatie worden in de academische literatuur voorgesteld om dynamische organisaties te verwezenlijken? In deze sectie bespreken we de voornaamste condities op het vlak van de structuur, cultuur en coördinatie van dergelijke organisaties.

##### **a. Structuur**

Een eerste belangrijke structurele conditie is de co-evolutionaire adaptatie van een organisatie, i.e. in hoeverre is de organisatie in staat om nieuwe ontwikkelingen uit de omgeving in te passen in haar eigen werking (Touati et al. 2019). De snelle evolutie van digitale technologie is bv. een belangrijke opportuniteit voor co-evolutionaire adaptatie. Zo kan de organisatie, via haar opgebouwde digitale structuren, beter co-evolueren met de omgeving. Een organisatie adsorbeert dan nieuwe digitale innovaties vanuit de omgeving (bv. AI of IoT) die haar in staat stelt om digitale processen en slimme dienstverlening te implementeren (Del Giudice et al. 2021). Dergelijke absorptie van digitale structuren zorgt tevens voor een snellere doorstroom van informatie en kennis, wat belangrijk is om de organisatie dynamisch en adaptief te maken. Hiermee verbonden, moet de organisatiestructuur zelf ook adaptief genoeg zijn. Zo vormen organische structuren een betere voedingsbodem voor dynamic capabilities dan mechanische structuren (Wilden et al. 2013). Organische structuren worden gekenmerkt door gedecentraliseerde besluitvorming, open communicatie, aanpasbaarheid, en weinig nadruk op formele regels en procedures, terwijl mechanische structuren een gecentraliseerde besluitvorming hebben, en de organisatieprocessen stevig in de hand houden via formele regels en procedures, controle over informatiedoorstroming en uitgebreide rapporteringsstructuren (Wilden et al. 2013). Ook een vlakke, ‘lean’ organisatiestructuur stimuleert dynamic capabilities (Gullmark et al. 2021). Recente organisatieliteratuur haalt bovendien meer exotische organisatiestructuren zoals de holacratistische organisatie aan als manier om een adaptieve organisatiestructuur te creëren. Een holacratistische organisatie bestaat immers uit een hiërarchische gelaagdheid van diverse zelforganiserende teams (of

‘cirkels’), waarbij lagere cirkels telkens een afgevaardigde hebben in de hogere cirkels zodat informatieoverdracht mogelijk is (Robertson 2007). Aangezien de cirkels volledig autonoom zijn, kunnen ze zich bijzonder snel aanpassen aan veranderingen in hun omgeving, maar blijft hun werking ook afgestemd op de ruimere organisatie via de hiërarchische structuur en de rol van de vertegenwoordigers (zie ook de ‘sociocratische organisatie’ in de sectie Netwerkorganisatie).

Een adaptieve organisatiestructuur voorzien is slechts een van de voorwaarden voor een dynamische overheid. Zo heeft de manier waarop overheidsorganisaties hun resources inzetten een effect op de wendbaarheid van deze organisaties. Literatuur toont aan dat de fluïditeit van de resources, i.e. het flexibel inzetten van resources en structuren, een belangrijke conditie is voor strategische agility (Doz en Kosonen 2010). Resource fluïditeit houdt immers de evolutie richting structurele rigiditeit en organisatorische inertie tegen, aangezien resourceallocatie en organisatiestructuren worden aangepast naargelang de noden van de organisatie. Zo kunnen resources heel vlug gemobiliseerd worden bij nieuwe opportuniteiten en is de organisatie bijzonder wendbaar in geval van disruptieve veranderingen (Nyamrunda en Freeman 2021). Dit betekent ook dat resources gemakkelijk weggehaald kunnen worden bij een organisatie-eenheid en toegevoegd kunnen worden bij een andere organisatie-eenheid (Debellis et al. 2021). Resource fluïditeit heeft doorgaans drie kenmerken: decoupling, modulering, en dissociatie (zie Doz en Kosonen 2010). Decoupling betekent dat entiteiten en eenheden sterker losgekoppeld worden van elkaar zodat ze meer autonomie en veranderingsvrijheid hebben. Er blijft dan doorgaans een robuuste kern bestaan met voorspelbare en stabiele functies, maar de eenheden langs de rand van de organisatie kunnen zich aanpassen aan de noden van het moment (Doz en Kosonen 2010). Modulering betekent dat er losse entiteiten in de organisatie aanwezig zijn die op verschillende manieren gecombineerd kunnen worden. Afhankelijk van de noodzaak worden eenheden tijdelijk met elkaar verbonden. Dissociatie duidt op het opsplitsen van het gebruik van resources en het eigenaarschap van die resources. Op die manier zijn resources zoals budget, personeel, infrastructuur, etc. niet vastgekoppeld aan specifieke organisatie-eenheden, en kan het gebruik van die resources verspreid zijn over de volledige organisatie (Arbussa et al. 2017).

Ook het bereiken van een tweehandige organisatie vereist bepaalde structurele condities. Tweehandigheid betekent immers dat de organisatie zowel exploreert als exploiteert, wat via de organisatiestructuur verwezenlijkt kan worden. O’Reilly and Tushman (2008) duiden bijvoorbeeld op drie dynamic capabilities die een organisatie tweehandig kunnen maken. Ten eerste moet een organisatie in staat zijn om opportuniteiten te identificeren en te begrijpen (i.e. ‘sensing’). Hiervoor moet een

organisatie beschikken over ‘antennes’ waarmee prikkels vanuit de omgeving kunnen opgevangen worden (bv. gebruikersbetrokkenheid, netwerk met externe stakeholders, etc.). Dit impliceert tevens dat informatie over deze omgevingsprikkels niet blijft steken ter hoogte van de antennes, maar vlot doorvloeit naar de plaatsen waar de informatie nuttig is. Dit betekent dat korte informatielijnen tussen organisatie-eenheden (intern en extern) noodzakelijk zijn voor sensing. Ten tweede is een tweehandige organisatie in staat om opportuniteiten gezwind te grijpen (i.e. ‘seizing’). Dit vereist slagkrachtige, semiautonome organisatie-eenheden of teams die voldoende capaciteit hebben om daadkrachtig op te treden. Ten derde kan een tweehandige organisatie haar organisatieonderdelen gemakkelijk herinrichten (i.e. ‘reconfiguring’). De organisatie is derhalve in staat om eenheden en teams, indien de noodzaak zich stelt, onverwijld te hervormen via fusies, verzelfstandigingen, etc. Losjes gekoppelde organisatiestructuren zoals de netwerkorganisatie (zie sectie Netwerkorganisatie) of de modulaire organisatie (zie vorige alinea) faciliteren dergelijke herinrichtingen beter dan bureaucratische organisatievormen.

#### b. Cultuur

Het is te simplistisch om te poneren dat de implementatie van een adaptieve organisatiestructuur automatisch zal leiden tot een betere ‘adaptivity’ van de organisatie. Er spelen immers ook heel wat institutioneel-culturele factoren mee in deze relatie. Institutionele en culturele prikkels vanuit de omgeving en vanuit de organisatie dragen bij tot wat in een organisatie gezien wordt als ‘gepast’ organisatiegedrag (March en Olsen 1989). Informele regels, normen, waarden, en overtuigingen bepalen mee wat mogelijk is in een organisatie, en legitimeren het gedrag van die organisatie. Indien het vergroten van de capaciteit van de organisatie om zich aan te passen aan de externe omgeving niet beschouwd wordt als een legitiem doel van de organisatie, zal de organisatiecultuur de mate van ‘adaptivity’ van die organisatie belemmeren (Inderberg 2012). Indien er daarentegen een organisatiecultuur heerst die de idee van aanpasbaarheid van de organisatie ondersteunt, is de kans groter dat nieuwe initiatieven om deze aanpasbaarheid te vergroten, ook uitgevoerd zullen worden. De impact van een dergelijke organisatiecultuur op de organisatiedynamiek is heel duidelijk in literatuur over digitale transformatie. Zo toont onderzoek van Warner en Wäger (2019) aan dat een cultuur en een mindset van digitalisering en digitale innovatie de responsiviteit van de organisatie voor digitale transformatie vergroot. Een dergelijke cultuur of mindset die over de volledige organisatie werkzaam is, stimuleert volgens de onderzoekers immers de uitbouw van ‘dynamic capabilities’ die gericht zijn op

het identificeren van mogelijkheden (sensing), het grijpen van opportuniteiten (seizing), en het herinrichten van de organisatie (reconfiguring). Bovendien kan de ontwikkeling van een dergelijke cultuur de duurzaamheid van digitale transformatie verbeteren (Mergel et al. 2019).

Naast de adaptatiecultuur blijkt ook dat een innovatiecultuur een sterk verband heeft met een dynamische organisatie. Innovatieculturen stimuleren immers een open houding tegenover nieuwe kennis en ideeën, wat de organisatie dynamischer maakt (Kim and Yoon 2015). Meer specifiek stimuleren innovatieculturen de ontwikkeling en het uittesten van nieuwe ideeën, en het leervermogen, de kennisontwikkeling, en het ondernemerschap van het personeel. Innovatieculturen zullen tevens een creatieve omgeving creëren waar er een zekere tolerantie is voor falende ideeën en waar er geen regelcultuur heerst (Hunter et al. 2007). De normen en waarden in een innovatiecultuur zijn sterk georiënteerd naar vernieuwing, wat hen geschikt maakt om flexibiliteit, aanpasbaarheid en creativiteit te ondersteunen (Hock et al. 2015). Dergelijke culturen verhogen bovendien de strategische sensitiviteit van de organisatie, wat hen in staat stelt om te anticiperen op disruptieve veranderingen, het collectieve engagement in de organisatie te verbeteren waardoor meer sociale cohesie ontstaat, en, via het connecteren van kennis, resource fluïditeit te verzekeren (Hock et al. 2015).

Bovendien beperkt de tweehandigheid van de organisatie zich niet enkel tot de aanwezigheid van structurele condities. Tweehandigheid kan immers ook bewerkstelligd worden via de introductie van een 'tweehandige cultuur'. Net zoals een tweehandige structuur tegenstrijdige organisatieactiviteiten combineert, bundelt een tweehandige organisatiecultuur vaak erg tegenstrijdige waarden. Een dergelijke cultuur balanceert waarden zoals flexibiliteit met controle, creativiteit met discipline, en coherentie met diversiteit (Gieske et al. 2020). Op die manier kan de organisatie gemakkelijker schakelen tussen exploratieve en exploitatieve activiteiten. Onderzoek van Gieske et al. (2020) bracht bovendien aan het licht dat overheidsorganisaties met een sterke tweehandige cultuur zich meer richten op maatschappelijke noden in plaats van op de eigen taken, dat er meer strategische afstemming aanwezig is in dergelijke organisatie, en dat het toegepaste management uitgaat van een transformationele (i.p.v. een transactionele) managementstijl. Een dergelijke tweehandigheid leidt in deze organisaties ook vaker tot sterk verankerde, innovatieve praktijken (Gieske et al. 2020).

### c. Coördinatie en sturing

Naast structuur en cultuur biedt coördinatie en sturing een derde mogelijkheid om dynamische organisaties mogelijk te maken. Een belangrijke literatuurstroming hieromtrent is die van het

veranderingsmanagement. Om veranderingen goed te kunnen absorberen is er immers nood aan een expliciet veranderingstraject, waarin voldoende oog is voor de redelijkheid en rechtvaardigheid van de verandering. De literatuur haalt drie onderdelen van dat veranderingsmanagement aan. Ten eerste moet het proces van verandering door het personeel als eerlijk en transparant beschouwd worden (Brockner 2002; Fedor, Caldwell en Herold, 2006). Het verlenen van een adequate uitleg waarom de verandering noodzakelijk is, is derhalve een belangrijk element van het veranderingsmanagement. Ten tweede moeten medewerkers de mogelijkheid hebben om te participeren in het veranderingsproces, zodat ze het gevoel hebben controle te hebben over het veranderingsproces (Wanberg and Banas 2000). Dit kan bv. door hen inspraak te geven in het veranderingsproces. Ten derde moet de organisatie voorzien in voldoende informatie over de verandering (Colquitt 2001). Het tijdig verstrekken van relevante informatie over de verandering is daarin erg belangrijk.

Naast de literatuur rond veranderingsmanagement is er tevens een uitgebreide literatuurstroming die onderzoekt in hoeverre ‘adaptivity’ intentioneel aangestuurd kan worden via managementpraktijken. ‘Adaptive management’ gaat uit van het principe dat er in turbulente omgevingen geen ideale managementpraktijk is om de organisatie te leiden, maar dat beslissingen voortdurend moeten worden afgetoetst aan de realiteit (Chaffin et al. 2014). Dit staat in contrast tot traditionele ‘resource managementopvattingen’ die uitgaan van een stabiele en voorspelbare omgeving, waarbij het correct managen van de organisatie neerkomt op het adequaat benutten van haar resources. Adaptive management, daarentegen, ziet management als een leerproces, waarbij ‘ideale’ managementpraktijken niet bestaan, maar in plaats daarvan, management zichzelf voortdurend iteratief aanpast aan nieuwe inzichten en omstandigheden (Garmestani en Benson 2013). De manager vindt zichzelf als het ware telkens opnieuw uit. Onderzoekers spreken van ‘adaptive governance’ wanneer dit management wordt doorgetrokken tot op het niveau van het ecosysteem van organisaties (Folke et al. 2005). Adaptive governance is bijzonder nuttig in een overheidscontext, aangezien overheidsorganisaties vaak sterk met elkaar en met andere (private) organisaties verbonden zijn en beleid op het niveau van de politieke leidinggevenden gevolgen heeft voor het hele overheidsecosysteem daaronder. Net vanwege die sterke verwevenheid tussen deze organisaties spreken onderzoekers ook vaak over ‘adaptive co-management’, waarbij adaptive management gecombineerd wordt met collaborative governance (Armitage et al. 2007). Een tweede manier om via coördinatie en sturing te komen tot een dynamische organisatie is via ‘asset orchestration’. Een organisatie doet aan asset orchestration indien het de eigen resources bewust aanstuurt om te komen tot een dynamische en aanpasbare organisatie (Teece 2007). Deze aansturing

bestaat volgens Teece (2014) uit drie processen, die sterk steunen op de dynamic capability benadering. Ten eerste moet de manager de resources van de organisatie actief coördineren en integreren. Dit behelst onder meer dat resources met elkaar gecombineerd worden waardoor synergiën en innovaties ontstaan. Ten tweede moet de manager leer- en experimenteergedrag stimuleren, waardoor kennis opgedaan wordt van hoe resources het best ingezet kunnen worden. Ten derde moet de manager actief resources reconfigureren en transformeren. Op die manier worden slecht presenterende resources omgevormd zodat ze opnieuw efficiënt gebruikt worden. De drie processen van asset orchestration komen bv. voor wanneer personeel vanuit verschillende diensten wordt samengevoegd in een tijdelijk team (coördinatie en integratie van HR), dat als taak heeft om de verschillende werkwijzen van die diensten op elkaar af te stemmen (leren kennen van elkaars routines en processen), en uiteindelijk leidt tot de implementatie van een volledig nieuwe manier om dienstverlening te verschaffen in beide diensten (transformatie van dienstverlening). Deze processen zijn niet enkel toepasbaar op structurele hervormingen, maar ook op digitale transformaties. Zo is een organisatie beter in staat om nieuwe technologieën te introduceren indien de organisatie het vermogen heeft om technologische trends in de ruimere beleidssector te detecteren en opportuniteiten te grijpen voor het implementeren van nieuwe technologieën te implementeren (Chen en Lien 2013).

De zoektocht naar vernieuwing is een derde conditie waarop volgens de literatuur moet ingezet worden om te evolueren naar een dynamische overheid. Disruptieve veranderingen absorberen vergt immers vaak een heroriëntering van de bestaande praktijken, en het inzetten op creativiteit en innovatie maakt een dergelijke heroriëntering eenvoudiger (Gullmark et al. 2021). Vernieuwing kan aangestuurd worden door te werken met probleemoplossende creativiteits- of ontwerpmethodologieën, maar ook door in te zetten op de coördinatie van kennis. Knowhow zit immers vaak verspreid over meerdere organisaties, sectoren en sferen van de maatschappij. Om toch toegang te krijgen tot deze wijdverspreide kennis is het vaak aangewezen om allianties op te richten. Deze allianties lijken goed op netwerkorganisaties, maar hebben een louter strategisch nut (e.g. kennisdeling). Door actief aan alliantie management te doen kan een organisatie haar eigen resource pool vergroten of transformeren en zichzelf zo beschermen tegen disruptieve veranderingen (Schilke 2014).

#### **4.3.2 Beleidsinterpretaties en –verwachtingen**

In deze sectie staan we stil bij wat de Vlaamse beleidsmakers en maatschappelijke stakeholders willen op het vlak van een dynamische overheid.



evenwel op dat concrete criteria om de fusiegeschiktheid van specifieke entiteiten te achterhalen, ontbraken (ibid., 8). De fusies waren voornamelijk ingestoken vanuit een politieke logica, waarbij weinig gekeken werd naar hoe geschikt de organisaties waren om te fuseren en wat voor potentiële problemen een fusie kon opleveren voor de betrokken organisaties. Er was dus slechts een beperkte strategische planning voorafgaand aan de beslissing om entiteiten te fuseren, en de gevolgen van de fusie werden derhalve ex post via de checklist organisatie en het veranderingstraject van AgO geremedieerd.

De Vlaamse beleidsmakers verwijzen naar vergelijkbare absorptiecapaciteiten doorheen de beleidsnota's en beleidsbrieven. Zo wordt in de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 opgemerkt dat de organisatiebeheersing van de Vlaamse entiteiten een 'afdoend niveau' moet bereikt hebben en deze organisatiebeheersing moet helpen om de focus op kerntaken te verscherpen (Bourgeois 2014, 45). Ook in de beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 wordt verwezen naar dergelijke absorptiecapaciteiten (Homans 2014). Naast het belang van een adequate organisatiebeheersing wordt tevens gewezen op de nood aan een 'flexibele mobiliteits- en herplaatsingsregeling voor de leidende ambtenaren en het middenkader die gevat zijn door deze fusie met respect voor de competenties en ervaring van deze leidinggevende ambtenaren, zodat ze worden ingezet voor opdrachten die bijdragen tot het beter functioneren van de overheid' (Homans 2014, 139). Ook de SERV wijst naar een aantal absorptiecapaciteiten zoals 'het belang van een goed vormgegeven veranderingsmanagement van de geplande fusies en hervormingen en een outcome/klant-perspectief zodat ze een duidelijke meerwaarde voor de samenleving hebben' (SERV 2019b, 16).

#### **4.3.2.2 Absorptiecapaciteiten digitale transformatie**

Digitale veranderingen komen van alle kanten op de overheid af. Zo zijn er technologische innovaties zoals Artificiële Intelligentie (AI), big data, Internet of Things (IoT), en cloud computing waar een overheid op moet inspelen (SERV 2019c), maar er zijn ook digitale veranderingen die opgelegd worden door Europa. Zo moeten de Europese lidstaten de komende jaren voldoen aan heel wat Europese verplichtingen die digitale transformatie van de overheid in de hand werkt. Het gaat dan onder meer over de richtlijn Open Data en Hergebruik van Overheidsinformatie en de verordening inzake de Single Digital Gateway (Jambon 2019b). Daarnaast zijn er nog heel wat initiatieven die in de stijgbeugels staan, zoals onder andere het initiatief Vlaanderen Radicaal Digitaal II, de verdere digitalisering van authentieke gegevensbronnen, het verfijnen van de digitale dienstverlening (e.g. e-loketten), etc.

(Jambon 2019b). Ook op het lokale niveau is de digitale transformatie een steeds belangrijkere realiteit aan het worden, met bijvoorbeeld de ‘slimme steden’ als innovatie- en testhubs voor IoT-toepassingen. Digitale transformatie in de overheid heeft heel wat gevolgen voor hoe die overheid functioneert. Zo geeft de SERV aan dat de digitale transformatie van de overheid uiteindelijk moet leiden tot een overheid als facilitator (‘government as a platform’), waarbij ze inspeelt op nieuwe ontwikkelingen, en tegelijkertijd stakeholders beschermt tegen misbruiken door een veilige omgeving te creëren (regulering en bescherming) (SERV 2017). Digitale transformatie heeft evenwel ook op korte termijn gevolgen voor het functioneren van de overheid. Zo heeft digitale transformatie een impact op de organisatiestructuur van de overheid, waarbij de kortere communicatie- en beslissingslijnen die gefaciliteerd worden door digitale technologieën, een flexibelere, vlakke organisatiestructuur toelaten waarin meer aan zelfsturing kan gedaan worden (SERV 2021b). Daarnaast moet digitalisering de overheid in staat stellen haar informatiebeheer en dienstverlening te transformeren, waarbij ingezet wordt op een burgergerichte en nabije overheid (Jambon 2019b). De focus ligt op een informatiegedreven overheid die haar dienstverlening zoveel mogelijk digitaal aanbiedt, authentieke informatie centraal beschikbaar maakt, en slimme data gebruikt om accurate beslissingen te nemen (ibid.).

Een optimale absorptie van nieuwe digitale technologieën vergt heel wat capaciteiten. Voor de adoptie van AI in de overheid, bijvoorbeeld, onderscheidt de SERV een zestal cruciale randvoorwaarden (SERV 2021b). Hoewel toegepast op AI, gelden soortgelijke capaciteiten ook voor andere nieuwe technologieën (e.g. IoT, big data, open data, etc.). Ten eerst dient de introductie van nieuwe technologieën zoals AI vergezeld te zijn van een zeker vertrouwen in de technologie en een politiek leiderschap die de noodzaak van deze technologieën motiveert. Ten tweede dient een goed functionerend AI-systeem te beschikken over een efficiënt datamanagementsysteem. Indien data te veel versnipperd zit over verschillende locaties, beschikt het AI-systeem over onvoldoende data om correcte patronen te herkennen. Ook bij andere technologieën zoals IoT systemen of open data is de interoperabiliteit van data cruciaal voor het succes van de technologieën. Ten derde moet de multidisciplinariteit van de introductie van dergelijke technologieën herkend worden. Een optimale implementatie van nieuwe technologieën vergt immers niet enkel een technisch-economische oefening, maar ook juridische, ethische, en maatschappelijke discussies. Ten vierde is er nood aan een capaciteitsopbouw, met een focus op het leren van nieuwe kennis en skills zodat optimaal met de nieuwe technologieën gewerkt kan worden. Bovendien moet het overheids personeel klaargestoomd worden om met deze tools te werken en het nut ervan in te zien. Ten vijfde vereist de introductie van nieuwe technologieën een rigoureuze juridisch-ethische kader waarin

maatschappelijke waarden vertaald zijn en de technologieën niet misbruikt kunnen worden. Als laatste moet de overheid voorzien in voldoende experimenteeruimte bij de introductie van nieuwe technologieën. Ze kan hiervoor via haar rol als regisseur beleid introduceren dat gericht is op het bouwen en testen van nieuwe technologieën, maar ook als actor zelf experimenteerinitiatieven opzetten.

### **4.3.3 Gepland en uitgevoerd beleid**

In deze sectie gaan we dieper in op de geplande en reeds genomen beleidstappen en de rol van AgO ter ondersteuning van deze beleidsstappen.

#### **4.3.3.1 Gepland beleid 2014-2019**

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 mikt doelbewust op een herstructurering van de Vlaamse administratie. Zo staat in het Regeerakkoord het volgende: ‘Daarnaast verbinden we tal van overheidsinstellingen met elkaar met een omvattende fusie van entiteiten. Doel is een kleinere, slagkrachtige overheid met minder administratieve lasten en meer klantvriendelijkheid’ (Vlaamse Regering 2019, p. 14). Als bijlage bij het Regeerakkoord wordt bovendien al heel concreet naar voren geschoven welke fusies uitgevoerd zullen worden. De beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 gaat dieper in op de geplande fusieoperaties en onderstreept daarbij de noodzaak van een goede afstemming tussen fusiedossiers die in de regeerperiode van bevoegdheid verhuizen (Homans 2014). Ook vermeldt de beleidsnota de focus op een ‘flexibele mobiliteits- en herplaatsingsregeling voor de leidend ambtenaren en het middenkader die gevat zijn door deze fusies, met respect voor de competenties en ervaring van deze leidinggevende ambtenaren, zodat ze worden ingezet voor opdrachten die bijdragen tot het beter functioneren van de overheid’ (p. 40). Bovendien worden bijkomende fusies verder onderzocht, aldus de beleidsnota (ibid.).

De beleidsnota biedt tevens een gedetailleerde beschouwing omtrent de digitaliserings-initiatieven die de regering wenst op te zetten. Het gaat hier onder meer over de uitbouw van een intra- en interbestuurlijk gegevensverkeer, het uitbreiden van ICT- en informatieproducten zoals het verder uitbouwen van e-dienstverlening (e.g. e-loketten), het opzetten van een Vlaamse ‘enterprise-architectuur’, het komen tot één dienstenintegrator, en het oprichten van het nieuwe Agentschap Informatie Vlaanderen (thans Agentschap Digitaal Vlaanderen). Dit beleid werd verder geconcretiseerd in het programma ‘Vlaanderen Radicaal Digitaal’, dat als doelstelling heeft om ‘de Vlaamse overheid te transformeren tot een informatiegedreven overheid’ (Vlaanderen 2015, 12). Het programma maakt hiervoor gebruik van negen



Wat betreft het programma Vlaanderen Radicaal Digitaal werd vanaf 2016 een stuurorgaan Informatie- en ICT-beleid opgericht dat als taak heeft om een overkoepelend beleid inzake informatie en ICT te coördineren (Homans 2017). In 2017 werd het hefboombudget toegekend aan de ontwikkeling van een burgerloket, ondernemersloket en het project ‘organisaties slim subsidiëren’ (ibid., p. 25). Het burgerloket en de subsidiemonitor werden in 2018 voor het eerst uitgerold. Bovendien werden in 2017 initiatieven opgezet om de digitale kloof bij de burger te verkleinen en de gebruiksvriendelijkheid van gedigitaliseerde dienstverlening bij de Vlaamse entiteiten te vergroten (ibid.). In 2017 werd bovendien het Agentschap Informatie Vlaanderen (thans Agentschap Digitaal Vlaanderen) operationeel, dat uitvoering moet geven aan het beleid inzake informatiebeheer en digitalisering. Informatie Vlaanderen integreerde diverse frontoffices en diensten via webcomponenten die het de burger mogelijk moeten maken om via een centraal digitaal loket (burgerloket) toegang te krijgen tot een variëteit aan Vlaamse dienstverlening. Er werden ook diverse initiatieven inzake databeheer gelanceerd. Zo werd het MAGDA-platform versterkt, werd een Generiek Informatieplatform Openbaar Domein ingevoerd, werden de eerste stappen gezet om te komen tot een dienstverleningsregister en register van publieke organisaties, etc. (Homans 2017).

#### **4.3.3.3 Beleidsprioriteiten SERV 2019-2024**

De SERV stipt in haar prioriteitennota 2019-2024 heel duidelijk de noodzaak aan van een ‘governance voor transities’, waarmee bedoeld wordt dat er nood is aan ‘versterking, verdieping en versnelling van de diverse transities die de sociaaleconomische en maatschappelijke uitdagingen het hoofd moeten bieden (bv. digitalisering, klimaatverandering, circulaire economie, diversiteit, vergrijzing, levenslang leren, ...)’ (SERV 2019c, p. 47). De overheid moet volgens de SERV derhalve in staat zijn om transities adequaat aan te sturen via 1) een geïntegreerd en toekomstgericht beleid dat zich richt op transversale thema’s zoals de klimaat- en energietransitie, 2) een innovatiecultuur binnen de Vlaamse overheid die toelaat om snel en flexibel te schakelen waar nodig, en 3) innovatieve beleidsarrangementen die ideeën van onderuit aanspreken en bundelen. De capaciteit hebben om veranderingen afdoende te absorberen en beleidsoverschrijdende transitie mogelijk te maken, berust volgens de SERV op de wendbaarheid van de overheidsorganisatie, wat sterk verband houdt met de in sectie 4.1 beschreven netwerkorganisatie. Zo is er volgens de SERV nood aan een leidende basisvisie [...] over de toekomstige organisatiestructuur van de Vlaamse overheid en de plaats van de verschillende organisatietypes daarin (ibid., p. 50). Bovendien moet de overheid veerkrachtig genoeg zijn om om te gaan met veranderingen



van de lokale besturen in hun digitaliseringsprojecten. Ook het Agentschap Informatie Vlaanderen wordt verder versterkt zodat ze in staat is om ‘professionele, betrouwbare dienstverlening aan te bieden’ (p. 8).

#### **4.3.3.5 Rol Agentschap Overheidspersoneel (AgO)**

De rol van AgO wordt concreet aangestipt in de beleidsnota HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid 2019-2024, waarin AgO verantwoordelijk wordt gemaakt voor de ondersteuning van de realisatie van de fusies (Somers 2019). Het gaat concreet om drie punten: 1) nauwe opvolging en periodieke rapportering over de voortgang van de fusies, 2) ondersteuning en adviesverlening aan entiteiten die fusioneren m.b.t. organisatieontwikkeling (onder andere over veranderingen in leiderschap, structuur en cultuur) zodat deze entiteiten de dienstverlening aan de burgers en bedrijven kunnen optimaliseren (zie ook de hierna vermelde operationele doelstelling), en 3) de regeling van de personeelsmigraties n.a.v. de doorgevoerde fusies (Somers 2019, 21-22). Het ondernemingsplan 2020 van AgO vermeldt bovendien dat er een plan van aanpak is ‘voor de verdere uitbreiding van dienstverlening organisatieontwikkeling (o.a. opvolgen en ondersteunen van fusies) (AgO 2020, 9). In het ondernemingsplan 2021 wordt deze ondersteuning niet herhaald, maar er wordt wel gewezen op het belang van de ondersteuning inzake organisatieontwikkeling van de Vlaamse entiteiten.

De beleidsnota HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid 2019-2024 vermeldt tevens een actieve ondersteuning van AgO bij het optimaliseren en digitaliseren van de gemeenschappelijke dienstverlening (Somers 2019). Zo wordt werk gemaakt van een digitale roadmap die de technologische ontwikkelingen en de impact ervan op ‘mensen en middelen’ in kaart brengt (Somers 2019, 21). Het ondernemingsplan 2021 van AgO concretiseert deze ambities verder door bv. een digitale leerbibliotheek, opleidingstrajecten en coaching over digitalisering aan te bieden. Zo worden de digitale vaardigheden via het actieplan ‘Iedereen digitaal’ verder aangescherpt. AgO geeft tevens aan dat ze via de digitale roadmap ‘toekomstgerichte keuzes voor de verbetering en vernieuwing van de HR-toepassingen en ondersteunende systemen’ wil realiseren tegen het einde van de regeerperiode.

#### **4.3.4 Inzichten vanuit eerder onderzoek**

Uit de literatuur weten we dat een reconfiguratie van de organisatie (bv. via structurele hervormingen) noodzakelijk is om de organisatie af te stemmen op een steeds veranderende omgeving (Tushman en Romanelli 1994). Een degelijke absorptie van structurele hervormingen is evenwel geen sinecure. Dat onvoldoende afgestemde structuren, processen, en routines kunnen zorgen voor een vermindering van de operationele performantie kort na de structurele hervorming is evident, aangezien de organisatie tijd

nodig heeft om zich aan te passen aan de realiteit. Recent onderzoek naar structurele hervormingen in de Vlaamse overheid toont evenwel aan dat een lange historiek van structurele hervormingen ook een negatief effect kan hebben op tal van andere aspecten van de organisatie, zelfs lang na de hervorming werd doorgevoerd. Zo tonen onderzoekers aan dat een lange historiek aan intense structurele hervormingen, een negatief effect kan hebben op de graad van innovatiecultuur in Vlaamse overheidsentiteiten (Wynen et al. 2017). Hervormingen kunnen immers zorgen voor een centralisering van de organisatie om met de bedreigende hervorming om te gaan, wat de ontwikkeling van een innovatiecultuur kan verhinderen. Innovaties vereisen immers een zekere mate van vrije en creatieve ideegeneratie, wat belemmerd kan worden in sterk gecentraliseerd organisaties. Vervolgonderzoek van de Vlaamse overheidsorganisaties leert dat ook de teamcultuur negatief beïnvloed kan worden door repetitieve hervormingen, aangezien het interpersoonlijk vertrouwen en het sociaal kapitaal kunnen aangetast worden in organisaties met een turbulente hervormingshistoriek (Kleizen 2020). Bovendien percipiëren leidende ambtenaren in dergelijke organisaties een verminderde strategische autonomie, omdat ze sterker afhankelijk zijn van (politieke) beslissingen die ‘boven hun hoofd’ genomen worden, en het over het algemeen moeilijker is om de benodigde capaciteiten en middelen te verwerven in een turbulente organisatiecontext om een autonome positie aan te nemen (Kleizen et al. 2018). Deze onderzoeken wijzen vooral op de potentiële nadelige gevolgen van repetitieve structurele hervormingen, waarin organisaties onvoldoende tijd en capaciteiten (bv. veranderingsmanagement) hebben om de repetitieve veranderingen te absorberen. Echter, indien leidende ambtenaren een afdoende impact hebben op de herstructurering, en de herstructurering een logisch gevolg is op eerdere hervormingen, wordt de verandering veel minder disruptief ervaren (Kleizen 2020). De kwaliteit van het gevoerde veranderingsmanagement is tevens cruciaal om mogelijke negatieve effecten te vermijden.

Ook het traject van digitale hervormingen startte in de eerste plaats vanuit structurele hervormingen. Zo werd er kort na de implementatie van BBB voor gekozen om ICT onder te brengen in shared service centers (i.e. de managementondersteunende diensten; MODs), de uitwisseling van gegevens werd ondergebracht in CORVE en e-IB (die later gefuseerd werden tot DAB ICT), informatiebeleid en administratieve vereenvoudiging werden ondergebracht in het departement Bestuurszaken, en alles wat met geografische data te maken had, kreeg een plaats in GIS-Vlaanderen (Wouters et al. 2019). In 2011 werd de DAB ICT hervormd tot de DAB Informatie Vlaanderen, en werd het Facilitair Bedrijf als IVA (intern verzelfstandigd agentschap) opgericht, waarin in 2014 ook de DAB Informatie Vlaanderen werd ondergebracht (ibid. p. 10). Tijdens de regeerperiode 2014-2019 werd de DAB Informatie Vlaanderen

omgevormd tot het nieuwe agentschap Informatie Vlaanderen, dat onder de visienota Vlaanderen Radicaal Digitaal ook verantwoordelijk werd voor het e-government beleid en de geografische informatie (ibid. p. 10). Het ICT-beheer bleef de verantwoordelijkheid van het Facilitair Bedrijf. Wouters et al. (2019) stellen in hun onderzoek evenwel vast dat na een periode van intensieve herstructureringen, er een grotere focus moet komen op het metagovernance van de gepaste coördinatie-instrumenten. Volgens de onderzoekers gaat het dan specifiek om het nagaan of er meer sturingsarrangementen nodig zijn om horizontaal en transversaal e-governmentbeleid mogelijk te maken, het inbedden van het strategisch e-governmentplan in de verticale beleidsnota's/-brieven, het koppelen van de strategisch plan met het financieel management voor de horizontale en transversale beleidsdoelstellingen, en het vermijden van een nieuwe verkokering.

Indien we kijken naar specifieke digitaliseringsimplementaties in de Vlaamse overheid, merken we nog een aantal andere randvoorwaarden voor de absorptie van nieuwe technologieën op. Zo analyseerden onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing in de periode 2018-2020 verschillende Vlaamse digitaliseringstrajecten, waaronder dat van de Vlaamse dienstenintegrator, de digitale facturatie, en de authentieke gegevensbronnen. De hoge complexiteit van het digitaal ecosysteem is frappant in deze digitaliseringstrajecten. Zo bestaat een vrij specifieke dienstverlening zoals de digitale facturatie uit tal van generieke en specifieke bouwblokken, die werkzaam zijn binnen en tussen overheidsentiteiten en die zelfs verbonden zijn met bouwstenen van de federale overheid (Wouters en Cromptvoets 2019a). Een soortgelijke complexiteit vinden we terug in het samenspel van de verschillende dienstenintegratoren, waarbij verbindingen bestaan tussen de Vlaamse dienstenintegrator (Informatie Vlaanderen), de KSZ (kruispuntbank sociale zekerheid), het eHealth-platform, de federale dienstenintegrator (FOD BOSA), de Waalse dienstenintegrator (BCED), en de gewestelijke dienstenintegrator in Brussel (Fidius) (Wouters en Cromptvoets 2019b). De complexiteit van deze digitale ecosystemen belichaamt de complexiteit van afstemming, interoperabiliteit, en coördinatie. Meer specifiek toont het onderzoek dat tegen de achtergrond van bevoegdheidsverdelingen, privacykwesaties, en technische mogelijkheden, digitaliseringstrajecten vaak pragmatisch worden ingevuld (i.e. nastreven wat doenbaar is, niet wat optimaal is).

Een dergelijke pragmatiek is bijzonder goed zichtbaar in de studie van Wouters en Cromptvoets (2020) naar de authentieke gegevensbronnen. Op vandaag ontbreekt bijvoorbeeld een stelsel van interbestuurlijke authentieke gegevensbronnen. Door de bevoegdheidsverdelingen is ieder overheidsniveau aangewezen om authentieke bronnen te voorzien voor haar eigen diensten. Echter,



De opeenvolgende herstructurerings hebben de Vlaamse overheid drastisch hervormd, maar de vraag blijft of de hervormingen wel de gewenste impact gehad hebben. Vanuit de verkennende interviews blijkt immers dat veel van de recente fusies doorgevoerd zijn door het politieke niveau. Zo waren de fusies een onderdeel van de regeeringsonderhandelingen tijdens de vorige en de huidige regeerperiode, en worden ze vaak geïnitieerd vanuit pragmatische overwegingen (e.g. besparingen, pensioengerechtigde leeftijd leidende ambtenaar). Tijdens de interviews wordt ook meermaals verwezen naar de verschuivingen van takenpakketten tussen entiteiten als gevolg van de fusies. Een voorbeeld hiervan is het takenpakket inzake organisatieontwikkeling. Door de recente fusie van het Departement Kanselarij en Bestuur (DKB) en het Departement Buitenlandse Zaken (BUZA) tot het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA), werd het takenpakket inzake organisatieontwikkeling verschoven van DKB naar het Agentschap Overheidspersoneel (AgO).

Daar waar alle respondenten twijfelen aan de performantie van de huidige overheidsstructuur, zijn niet alle respondenten voorstander van een nieuwe herstructureringsgolf. Volgens sommige respondenten bestaat de 'ideale' overheidsstructuur niet en dreigt het eindeloze hervormen de stabiliteit van de Vlaamse overheid te ondergraven. Volgens deze respondenten wordt vandaag te veel uitgegaan van herstructureren als oplossing voor alle problemen, terwijl het vaak meer problemen veroorzaakt dan dat het oplost. Herstructureringsfaciliteren immers niet altijd een goede integratie van de dienstverlening, aangezien samengevoegde entiteiten nog vaak blijven functioneren als aparte organisaties. Kernprocessen, technologieën, werkafspraken, routines, etc. moeten eerst op elkaar afgestemd worden alvorens een entiteit als één organisatie begint te functioneren. Hiervoor kunnen netwerkinstrumenten (e.g. coördinatie, netwerkmanagement, co-creatie, absorberen van externe kennis, etc.) ingeschakeld worden, zodat structurele veranderingen gemakkelijker geabsorbeerd kunnen worden en bv. werkculturen op elkaar afgestemd kunnen worden.

Volgens de respondenten is de Vlaamse overheid niet blijven zitten op het vlak van digitale absorptie. De oprichting van het Agentschap Informatie Vlaanderen (thans Digitaal Vlaanderen) in de vorige regeerperiode, was de eerste realisatie van een overheidsbreed initiatief voor informatisering en digitalisering. Het agentschap ondersteunt de verschillende entiteiten in hun individuele digitaliseringstrajecten en is verantwoordelijk voor de interoperabiliteit tussen databronnen, het inzetten van authentieke databronnen en de afstemming tussen gedigitaliseerde processen van verschillende overheidsentiteiten (o.a. via het burgerloket). Het agentschap heeft daardoor zowel een frontoffice als een backoffice functie. De respondenten merken evenwel op dat ook Digitaal Vlaanderen op de

verkokering van de Vlaamse administratie botst, en dat het voor het agentschap vaak moeilijk is om dienstverleningsprocessen van verschillende entiteiten (zelfs binnen hetzelfde beleidsdomein) op elkaar af te stemmen. Bovendien is er vandaag in Vlaanderen geen sterke en overheidsbrede visie op hoe de entiteiten om moeten gaan met nieuwe technologieën (e.g. AI, cloud computing, blockchain, etc.), en ondersteuning vanuit Digitaal Vlaanderen ontbreekt hiervoor. Indien nieuwe technologieën vandaag geïntroduceerd worden in overheidsentiteiten is dit op projectmatige basis, voor een specifieke entiteit, en vaak voor slechts een handvol processen. Veel overheidsentiteiten ontbreken vandaag evenwel de capaciteit om zelf nieuwe technologieën te absorberen en zijn aangewezen op ondersteuningstrajecten vanuit de Vlaamse overheid of externe consultants.



## 5 REFERENTIES

- 't Hart, P., & Sundelius, B. (2013). Crisis management revisited: A new agenda for research, training and capacity building within Europe. *Cooperation and Conflict*, 48(3), 444-461.
- Acar, Muhittin, Chao Guo, Kaifeng Yang. 2008. Accountability When Hierarchical Authority Is Absent Views From Public–Private Partnership Practitioners. *The American Review of Public Administration*, Volume 38 Number 1, 3-23.
- Agentschap Overheidspersoneel (AgO). 2020. Ondernemingsplan 2020.
- Agentschap Overheidspersoneel (AgO). 2021. Ondernemingsplan 2021. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/44671>
- Agranoff, Robert and Michael McGuire. 2001. Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, No. 3, pp. 295-326.
- Ansell, Chris and Arjen Boin. 2019. Taming Deep Uncertainty: The Potential of Pragmatist Principles for Understanding and Improving Strategic Crisis Management. *Administration & Society*, Vol. 51(7) 1079 –1112.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Ansell, Chris & Alison Gash. 2012. Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 17(1), article 7.
- Ansell, C. K., Trondal, J. and Øgård, M. (2017). *Governance in turbulent times*. Oxford: Oxford University Press.
- Arbussa, A., A. Bikfalvi, P. Marquès. 2017. Strategic agility-driven business model renewal: the case of an SME. *Manag. Decis.*, 55 (2017), pp. 271-293.
- Armitagea, Derek, Melissa Marschke, Ryan Plummer. 2007. Adaptive co-management and the paradox of learning. *Global Environmental Change* 18 (2008) 86–98.
- Benner, M. J., & Tushman, M, L, (2003), Exploitation, exploration and process management: The productivity dilemma revisited. *Academy of Management Review*, 28, 238-256.
- Boeke, Sergei. 2017. National cyber crisis management: Different European approaches. *Governance*, 31: 449–464.



- Callens, Chesney, Koen Verhoest, Dries Van Doninck, and Emmanuel Dockx. 2020. Practices of External Collaboration for Service Delivery – Comparative case studies on external collaboration in eHealth partnerships. Report European Commission under the European Union’s Horizon 2020 research and innovation programme, grant agreement no. 726840, <https://tropico-project.eu/download/d7-1-practices-of-external-collaboration-for-service-delivery-comparative-case-studies-on-external-collaboration-in-ehealth-partnerships/?wpdmdl=1743&refresh=615d51089f8681633505544>
- Chaffin, Brian C., Hannah Gosnell and Barbara A. Cosens. A decade of adaptive governance scholarship: synthesis and future directions. *Ecology and Society* 19(3): 56. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06824-190356>.
- Chen, C.-W. and Lien, N.-H. 2013. Technological opportunism and firm performance: Moderating contexts. *Journal of Business Research*, 66, pp. 2218-2225.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Lise H. Rykkja. 2015. The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 81(2) 352–372.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Lise H. Rykkja. 2016. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, Vol. 76, Iss. 6, pp. 887–897.
- Christensen, Tom & Liang Ma. 2018. Coordination Structures and Mechanisms for Crisis Management in China: Challenges of Complexity. *Public Organization Review*, 20:19–36.
- Christensen, Tom & Per Lægreid (2020). Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer. *Public Administration Review*, Vol. 80, Iss. 5, pp. 774–779.
- Clausen, Tommy Høyvarde, Mehmet Akif Demircioglu, Gry A. Alsos. 2019. Intensity of innovation in public sector organizations: The role of push and pull factors. *Public Administration*. 2020;98:159–176.
- Clauss, Thomas, Michael A. Abebe, Chanchai Tangpong, Marianne Hock. 2019. Strategic Agility, Business Model Innovation and Firm Performance: An Empirical Investigation. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 1–18. <https://doi.org/10.1109/TEM.2019.2910381>
- Colquitt, J. A. (2001) ‘On the dimensionality of organizational justice: A construct validation of a measure’, *Journal of Applied Psychology*. doi: 10.1037/0021-9010.86.3.386.



- Doz, Yves L., en Mikko Kosonen. 2010. Embedding Strategic Agility: A Leadership Agenda for Accelerating Business Model Renewal. *Long Range Planning*, Volume 43, Issues 2-3, pp. 370-382.
- Edquist, Charles, Nicholas Vonortas, and Jon Mikel Zabala-Iturriagoitia. 2015. Introduction. In *Public Procurement for Innovation*, edited by Edquist, C., Vonortas, N.C. and Zabala-Iturriagoitia, J.M. and Edler, J., Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Eshuis, Jasper & Lasse Gerrits (2021). The limited transformational power of adaptive governance: a study of institutionalization and materialization of adaptive governance. *Public Management Review*, 23:2, 276-296, DOI: 10.1080/14719037.2019.1679232
- Fedor, Donald B., Steven Caldwell, David M. Herold. 2006. The Effects Of Organizational Changes On Employee Commitment: A Multilevel Investigation. *Personnel Psychology*, 59, 1–29.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(2005), 441-473.
- Garmestani, A. S., and M. H. Benson. 2013. A framework for resilience-based governance of social-ecological systems. *Ecology and Society* 18(1): 9. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-05180-180109>.
- Gerlak, Andrea K. & Tanya Heikkila. 2011. Building a Theory of Learning in Collaboratives: Evidence from the Everglades Restoration Program. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21:619–644.
- Gibson, C. B., & Birkinshaw, J. (2004), The antecedents, consequences, and mediating role of organizational ambidexterity. *Academy of Management Journal*, 47, 209-226.
- Gieske, Hanneke, Arwin van Buuren, and Victor Bekkers. 2016. Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 21(1), article 1.
- Gieske, Hanneke, Michael Duijn and Arwin van Buuren. 2020. Ambidextrous practices in public service organizations: innovation and optimization tensions in Dutch water authorities. *Public Management Review*, 22:3, 341-363, DOI: 10.1080/14719037.2019.1588354
- Gullmark, Peter. 2021. Do All Roads Lead to Innovativeness? A Study of Public Sector Organizations' Innovation Capabilities. *American Review of Public Administration*, 1–17.
- Gupta, J., C. Termeer, J. Klostermann, S. Meijerink, M. van den Brink, P. Jong, S. Nootboom, and E. Bergsma. 2010. The adaptive capacity wheel: a method to assess the inherent characteristics of



- b. Beleidsnota 2019-2024 – ICT en Facilitair Management. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/32229>

- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 1-5.
- Kapucu, Naim & Yusuf Ustun. 2018. Collaborative Crisis Management and Leadership in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 41:7, 548-561, DOI: 10.1080/01900692.2017.1280819
- Kim, Soonhee and Gyunsoo Yoon. 2015. An Innovation-Driven Culture in Local Government: Do Senior Manager's Transformational Leadership and the Climate for Creativity Matter? *Public Personnel Management*, Vol. 44(2) 147–168.
- Kleizen, Bjorn, Koen Verhoest, Jan Wynen. 2018. Structural reform histories and perceptions of organizational autonomy: Do senior managers perceive less strategic policy autonomy when faced with frequent and intense restructuring? *Public Administration*. 2018;96:349–367.
- Kleizen, Bjorn. 2020. Legacies of the past how structural reform histories can impact public organizations. Universiteit Antwerpen, België.
- Klijn, Erik-Hans, Bram Steijn, and Jurian Edelenbos. 2010. The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4): 1063-1082.
- Klijn, EH., and Koppenjan. J. 2015. *Governance Networks in the Public Sector*. Routledge, London.
- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Millier, R. 2001. Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2), 179–205.
- Määttä, Seppo. 2011. Mission Possible – Agility and Effectiveness in State Governance. *Sitra Studies* 57.
- James G. March & Johan P. Olsen. 1989. *Institutional Perspectives on Political Institutions*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>
- Marks, M.L., Mirvis, P.H. (1997), Revisiting the merger syndrome: dealing with stress, *Mergers and Acquisitions*, 31:6, 21-27
- McConnell, Allan. 2011. Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management. *Policy and Society*, 30:2, 63-76, DOI: 10.1016/ j.polsoc.2011.03.002
- Mergel, Ines, Noella Edelman, Nathalie Haug. 2019. Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36, 101385



- Owen, Renee L. & John A. Buck (2020) Creating the conditions for reflective team practices: examining sociocracy as a self-organizing governance model that promotes transformative learning, *Reflective Practice*, 21:6, 786-802, DOI: 10.1080/14623943.2020.1821630
- Persson, Thomas, Charles F. Parker and Sten Widmalm. 2017. Social Trust, Impartial Administration and Public Confidence in EU Crisis Management Institutions. *Public Administration* Vol. 95, No. 1, 97–114.
- Poocharoen, Ora-orn & Bernard Ting (2015) Collaboration, Co-Production, Networks: Convergence of theories, *Public Management Review*, 17:4, 587-614, DOI: 10.1080/14719037.2013.866479
- Rodríguez, Charo, Ann Langley, François Béland, Jean-Louis Denis. 2007. Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, Volume 39 Number 2, 150-193.
- Sambamurthy, V, Anandhi Bharadwaj and Varun Grover. 2003. Shaping Agility through Digital Options: Reconceptualizing the Role of Information Technology in Contemporary Firms. *MIS Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 237-263.
- Schilke, Oliver. 2014. On The Contingent Value of Dynamic Capabilities for Competitive Advantage: The Nonlinear Moderating Effect of Environmental Dynamism. *Strat. Mgmt. J.*, 35: 179–203.
- Slagmulder, Kristof, Annick Lambrecht, Emmily Talpe en Karl Vanlouwe. 2019. Verslag over het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2020, over de beleidsnota Toerisme 2019-2024 en over de beleidsnota Buitenlands Beleid en Ontwikkelingssamenwerking 2019-2024. Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme.
- Sociaal-Economische Raad Vlaanderen. 2017. De transitie naar een digitale samenleving – Een verkenning van kansen en uitdagingen. Brussel.
- Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (SERV). 2019.
- a. Advies Slimme steden. Brussel.
  - b. Bestuurlijke beleidsnota's 2019-2024. Brussel.
  - c. Prioriteitennota 2019-2024. Brussel
- Sociaal-Economische Raad Vlaanderen (SERV). 2020.



- Torring, J. 2019. Collaborative innovation in the public sector: the argument. *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2018.1430248
- Trivellato, Benedetta, Mattia Martini, and Dario Cavenago. 2021. How Do Organizational Capabilities Sustain Continuous Innovation in a Public Setting? *American Review of Public Administration* 2021, Vol. 51(1) 57–71.
- Romanelli, Elaine and Michael L. Tushman. 1994. Organizational Transformation as Punctuated Equilibrium: An Empirical Test. *The Academy of Management Journal*, Oct., 1994, Vol. 37, No. 5 (Oct., 1994), pp. 1141-1166.
- Penne, Katrien. Rapport Missiegedreven innovatiebeleid. 2021. Een verkenning aan de hand van buitenlandse beleidsontwikkeling. Stichting Innovatie & Arbeid, SERV, Brussel.
- Piening, E.P. 2013. Dynamic Capabilities in Public Organizations A literature review and research agenda. *Public Management Review*, 15:2. 209-245. DOI: 10.1080/14719037.2012.708358.
- Pollock, Kevin and Riana Steen. 2021. Total Defence Resilience: Viable or Not During COVID-19? A Comparative Study of Norway and the UK. *Risks, Hazards and Crisis in Public Policy*, Vol. 12, No. 1.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252
- Provan, David, David Woods, Sidney Dekker, and Andrew Rae. 2020. Safety II Professionals: How Resilience Engineering Can Transform Safety Practice. *Reliability Engineering and System Safety*, 195, 1, <https://doi.org/10.1016/j.ress.2019.106740-14>.
- Rekenhof. 2017. Fusies in de Vlaamse overheid – Samenvoeging of opheffing van departementen, agentschappen en strategische adviesraden. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement Brussel, april 2017.
- Robertson, Brian. 2007. Organization at the Leading Edge: Introducing Holacracy.
- Ulibarri, Nicola & Tyler A. Scott. 2017. Linking Network Structure to Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 163–181, doi:10.1093/jopart/muw041
- Van Buuren, A., A. M. Keessen, C. Van Leeuwen, J. Eshuis, and G. J. Ellen. 2015. “Implementation Arrangements for Climate Adaptation in the Netherlands: Characteristics and Underlying Mechanisms of Adaptive Governance.” *Ecology and Society* 20 (4): 11. doi:10.5751/ES-07704200411.

Vandergraesen, Joachim, Astrid Molenveld en Koen Verhoest. 2017. Een wendbare organisatie van de overheid. Een conceptueel kader met evaluatiecriteria en – indicatoren. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Vandergraesen, Joachim, Astrid Molenveld, Koen Verhoest & Jan Boon. 2018. Wendbare Overheid – Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingsagenda. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Vangen, Siv. 2016. Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration: A Paradox Lens. Vol. 77, Iss. 2, pp. 263–272.

Verdonck, Gert. 2019. Industrie 4.0 onder de loep in vijf sectoren Met casestudies in de confectie, voeding, grafische sector en de meubel- en de metaalsector. Stichting Innovatie & Arbeid, Sociaal Economische Raad Vlaanderen.

Verhoest, Koen. 2012. Besturen in tijden van crisis en globalisering: Uitdagingen voor Publieke Taak Uitvoering op Afstand. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 1, pp. 27-37.

Verhoest, Koen, Trui Steen, Tom Langbroek, Charlotte van Dijk, Emmanuel Dockx, Cécile Riche, Paulien Lingier. 2020. Public Sector Innovation through Collaboration (PSI-CO), Deliverable 6.1.1, 6.2.1 and 6.3.1.

Vial, Gregory. 2019. Understanding digital transformation: A review and a research agenda. Journal of Strategic Information Systems 28 (2019) 118–144.

Vlaanderen. 2015. Vlaanderen Radicaal Digitaal 2015-2019.

Vlaams Parlement. 2020. Schriftelijke vraag, nr. 369, van Kurt Vanryckeghem aan Ben Weyts. Geraadpleegd op 5/11/2021 via <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/schriftelijke-vragen/1370679>.

Vlaams Parlement. 2021.

- a. Beleids- en begrotingstoelichting Ondersteuning Vlaamse Regering en Rampenschade Begrotingsuitvoering 2020.
- b. Woonzorgcentra (wzc's) – Crisismanagement. Schriftelijke Vraag nr. 298 van Lorin Parys aan Wouter Beke, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding, 15 januari 2021.

Vlaamse Regering. 2014. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/14912>

//

- Vlaamse Regering. 2019. Vlaamse regering 2019-2024 – Regeerakkoord. <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>
- Vlaamse Regering. 2020. Vlaamse Veerkracht – Relanceplan Vlaamse Regering. Geraadpleegd op 25/11/2021 via <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/39939>.
- Voets, Joris, and Filip De Rynck. 2011. Exploring the Innovative Capacity of Intergovernmental Network Managers: The Art of Boundary-Scanning and Boundary-Spanning. In Bekkers, Edelenbos & Steijn (eds.) 'Innovation in the Public Sector - Linking Capacity and Leadership', Palgrave Macmillan, pp. 155-175.
- Voets J., Verhoest K. and Van Humbeeck, P. (2020). Editoriaal: samenwerken in netwerken? Van wetenschap naar praktijk. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement (VTOM), 2020(2), 1-7
- Wanberg, Connie R, Joseph T. Banas. 2000. Predictors and Outcomes of Openness to Changes in a Reorganizing Workplace. *Journal of Applied Psychology*, Vol. 85, No. 1, 132-142.
- Warner, K. S.R. and Wäger, M. (2019) Building dynamic capabilities for digital transformation: an ongoing process of strategic renewal. *Long Range Planning*, 52(3), pp. 326-349. (doi: 10.1016/j.lrp.2018.12.001)
- Warsen, Rianne, Erik-Hans Klijn, and Joop Koppenjan. 2019. Mix and Match: How Contractual and Relational Conditions Are Combined in Successful Public–Private Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 29, Issue 3, 375–393.
- Wayenberg, Ellen, Sandra L. Resodihardjo, Joris Voets, Marieke Van Genugten, Bram Van Haelter & Inke Torfs (2022): The Belgian and Dutch response to COVID-19: change and stability in the mayors' position, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1958787
- Weys, Ben. 2020. Schriftelijke Vraag van Kurt Vanryckeghem aan Ben Weyts - G-sport - Ondersteuning (2), 12.02.2020.
- Whelan, Chad. 2011. Network Dynamics and Network Effectiveness: A Methodological Framework for Public Sector Networks in the Field of National Security. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 70, no. 3, pp. 275–286
- Wilden, Ralf, Gudergan, Sigg, Nielsen, Bo Bernhard, & Lings, Ian (2013) Dynamic capabilities and performance : strategy, structure and environment. *Long Range Planning*, 46(1-2), pp. 72-96.
- Stijn Wouters, Koen Verhoest en Joep Cromptvoets. 2019. De digitale governance van Vlaanderen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 04.

