

# Wendbare overheid

Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de  
Vlaamse hervormingspraktijk

Joachim Vandergraesen, Astrid Molenveld, Koen Verhoest & Jan Boon



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

## Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



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

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

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



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

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



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

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



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

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

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

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.



# WENDBARE OVERHEID

## **Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingsagenda 08.06.2018**

Joachim Vandergraesen, Astrid Molenveld, Koen Verhoest & Jan Boon





van de hervormingen (zie **bijlage 8.2 tot 8.6**). We selecteerden hierbij drie landen die bekend staan om hervormingen in die zin, meer bepaald Estland, Nederland en Zweden. Deze vergelijkende studie gebeurde op basis van 41 interviews, een documentanalyse en een workshop tussen 40 Vlaamse en Nederlandse ambtenaren op 16 maart 2018 (zie **bijlage 8.5**).

Doelstelling drie, tot slot, was het evalueren van de gehele Vlaamse hervormingsagenda en -strategie inzake wendbare overheid en specifieke structurele, procesmatige en culturele aspecten in deze agenda/strategie tegenover de geselecteerde landen of regio's en het doen van aanbevelingen (zie dit rapport). In deze managementsamenvatting formuleren we de algemene bevindingen. Voor de meer punctuele aanbevelingen verwijzen we u door naar **hoofdstuk 6**.

<p><b>In hoofdstuk 6 in dit rapport zijn 12 kaders opgenomen met 54 punctuele aanbevelingen voor de Vlaamse overheid.</b></p>
---

In deze managementsamenvatting gaan we kort in op de voornaamste conclusies van deze internationale vergelijking van de Vlaamse hervormingsinitiatieven en -agenda op vlak van wendbare overheid. In **tabel A** geven we de aspecten weer die een overheid kan ontwikkelen om meer wendbaar te worden en dit zowel naar processen, verantwoordingsmechanismen, financieel management, HRM en leiderschap, ICT, taakstelling en coördinatie. De kruisjes in tabel A geven weer in welke mate elementen uit ons evaluatiekader in Vlaanderen (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in langetermijndocumenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïnstitutionaliseerd).

Tabel A De Vlaamse hervormingen vergeleken met het evaluatiekader inzake wendbare overheid

	<i>Strategic sensitivity</i>		<i>Collective commitment</i>		<i>Strategic resource flexibility</i>
<b>Beleidsproces</b>	Systematisch gebruik van omgevingsanalyses en evaluaties <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Arrangementen die een open dialoog aanmoedigen (co-creatie van kennis), en gelijktijdig ook de 'evidence base' van informatie waarborgen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Gemonitord kader voor systematische evaluaties <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Risico-aanpak waarbij innovatierisico's deel uitmaken van besprekingen met verschillende stakeholders <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 'Vrijplaatsen' voor innovatie en experimenten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fora die interactie en leren faciliteren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Geïntegreerde planningsprocessen gericht op transversale prioriteiten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Transversale/horizontale prioriteiten en transversale/horizontale programma's <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Politieke coalitie met verantwoordelijkheid en autoriteit voor horizontale programma's <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke regulering en interactieregels voor interne en externe coördinatie <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Kader voor het opzetten van inter-institutionele en organisatie-overschrijdende instituties (bijv. programma-ministeries en transitieruimtes) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Strategische evaluaties om bestaande diensten te toetsen aan de overheidsprioriteiten. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Stroomlijnen van ondersteunende processen (bijv. subsidieproces) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Verantwoordingsmechanismen</b>	Context specifieke toepassing van het prestatie-managementsysteem (bijv. bij samenwerking met externe actoren) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Systematisch gebruik van prestatiedialoog <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke verantwoordingsmechanismen, die innovatie en experimenten toelaten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Co-creatie van doelstellingen <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke link tussen resultaten van organisaties en transversale prioriteiten <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 'joint' projecten met 'shared accountability' <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Constructieve dialoog omtrent doelstellingen in beleidsnota's en ondernemingsplannen (ook met externe partners). <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Prestatie-informatie als strategische tool om budget vast te leggen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Financieel management</b>	Performance geïnformeerd budgetteren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Gemeenschappelijk rapporteringsmechanisme <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Budgetallocatie gefocust op uitkomsten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Mogelijkheden vergroten, om rapporteren en leren te belonen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Duidelijk financieel raamwerk voor innovatie <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Rapportering gericht op de uitkomsten en overheidsprioriteiten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Financiering- en beoordelingsmogelijkheden voor inter-institutionele en organisatie-overschrijdende instituties <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Aanpassingen van beleids- en begrotingscyclus tegemoetkomend aan innovatie en lange termijnvisie <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Financiële mogelijkheden voor transversale prioriteiten en horizontale programma's oftewel 'startkapitaal' (seed-money) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Flexibele budget pool <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Forfaitaire kredieten voor inter-organisatorische projecten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Flexibele programmastructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>HRM</b>	Regelmatige consultatie en dialoog met en tussen ambtenaren op alle niveaus <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Empowerment van eerstelijns-ambtenaren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Investerings in creativiteit en risiconemende vaardigheden <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheid om personeel te heralloceren en vrij te maken voor nieuwe projecten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Koppeling van individuele doelstellingen en evaluaties aan (o.m.) transversale prioriteiten en horizontale programma's <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Peer-coaching en training van topkader en leidinggevend als groep <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheden tot systematische personeelsmobiliteit <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Vaardigheden en training aan leidinggevend en mensen met organisatie-overschrijdende taken <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Geharmoniseerde HRM systemen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ambtenarenstatuut en functiebeschrijvingen stimuleren flexibiliteit en innovatie <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Project teams; flexibele personeelspool <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>



					Strategische planning van het overheidsbrede personeelsbestand <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>ICT</b>	Inzet ICT vanuit democratische doeleinden <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Investerings in het analyseren en bijhouden van 'big data' <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	ICT-gedreven innovatie/machine to machine learning <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Actief openbaar stellen van data <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	ICT-tools om organisatiedoelen te linken aan transversale doelstellingen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheden om gezamenlijke projecten en doelen op te volgen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Tools om gegevensuitwisseling te bevorderen (e.g. intranet/SharePoint) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Proactief aanbieden van diensten door gebruik van big-data <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Gebruikersgerichte dienstverlening (life-event packages) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Leiderschap</b>	Professionele beleidsadviseurs die optimaal gebruik maken van beschikbare informatie. <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Adaptief leiderschap <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Leiders die innovatie ondersteunen en 'beschermen' <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Leiders die verzekeren dat de activiteiten aansluiten bij de transversale prioriteiten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Aanwezigheid van samenwerkingsgerichte procesvaardigheden <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Verduidelijk de (benodigde) vaardigheden van netwerk managers <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Investerings in leidinggevenden met een overheidsbrede visie, die mobiliteit & flexibiliteit stimuleren <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Taakstelling &amp; coördinatie-arrangement</b>	Transparante organisatiestructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Organisatiestructuur met checks-and-balances ter afweging korte- en langetermijnbelangen <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Flexibiliteit voor frontlijnorganisaties. <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Innovation labs <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Organisatiestructuur met verschillende antennes <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Coördinatie-arrangementen die afzonderlijke entiteiten en taken koppelen <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mandaat en verantwoordelijkheden voor het monitoren en opvolgen van prioriteiten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Organisaties met een sterk engagement in externe en interorganisatorische netwerken <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheid om beleidsdomein- en organisatie overschrijdende verbanden te faciliteren en ondersteunen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Shared service centers <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheden om verantwoordelijkheden te heralloceren <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Formele instituties om middelen en mensen aan prioriteiten te koppelen <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Noot: de kruisjes die onder de verschillende elementen aangeven staan, geven aan in hoeverre het betrokken element: (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in lange-termijn documenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïnstitutionaliseerd).



Uit onze landenstudie blijkt dat de Vlaamse hervormingsagenda en –dynamiek *rijk* is, zowel wanneer we dit aftoetsen aan ons evaluatiekader (zie tabel A) alsook wanneer we dit bekijken vanuit een internationaal perspectief. Zowel in de Visie 2050, als in het witboek Open en Wendbare Overheid, als in de praktijk zien we tal van hervormingsinitiatieven die bijdragen aan Strategic Sensitivity, Collective Commitment en Strategic Resource Flexibility. Hierbij denken we onder meer aan co-creatie- en coproductietrajecten, de uitbouw van een groepscultuur, experimenteerwetgeving, flexibele projectstructuren, de herziening van de strategische adviesraden, etc. Daarnaast zijn er ook reeds verschillende lopende initiatieven waaronder de introductie van prestatiebegroting, het stroomlijnen en digitaliseren van subsidieprocessen, de versterking van het Voorzitterscollege en de uitrol van een onderzoeks- en evaluatieagenda. Indien de Vlaamse overheid de hervormingen in het Witboek en het Voorontwerp Bestuursdecreet doorvoert alsook reeds lopende initiatieven binnen entiteiten verder verankert en opschaalt, zullen deze initiatieven daadwerkelijk bijdragen aan de grotere wendbaarheid van de Vlaamse overheid. Daardoor moet Vlaanderen vanuit een internationaal perspectief zeker niet onderdoen.

Uit onze studie blijkt dat de Vlaamse overheid sterk inzet op haar *strategic sensitivity*. Dit betekent dat de overheid het belang benadrukt van sensitiviteit, innovatiecapaciteit, doelgerichtheid en analytische capaciteit. Voorbeelden hiervan zijn legio en zijn reeds in een ontwikkelingsfase, of zijn zichtbaar in het witboek en de langetermijnplannen. Initiatieven die hierbij aansluiten zijn de ontwikkeling van netwerklederschap, het in kaart brengen van co-creatie- en coproductiepraktijken, de standaardisering van ondernemingsplannen, de ontwikkeling van een kader voor systematische evaluaties en de invoering van experimenteerwetgeving en regelluwe zones. Hierbij lijkt de hervormingsagenda op dit vlak in te zetten op “en/en”, terwijl bestaande praktijken die *de strategic sensitivity* in de weg kunnen staan toch wel enigszins onaangeroerd lijken te blijven. Dit hopen we te verduidelijken via twee voorbeelden.

- De Vlaamse overheid wil ten eerste meer sensitief, innovatief en netwerkgericht worden. Uit onze landenstudie en de literatuur blijkt dat dit, onder meer, aanpassingen aan de wijze van sturing en permeabele organisatiegrenzen vereisen. Denk hierbij aan het sturen op vertrouwen en via maatschappelijke opgaves of life-events, het ontwikkelen van doelstellingen in dialoog, aandacht voor transversale elementen en een organisatiestructuur met diverse antennes en korte informatielijnen tussen entiteiten. Ook gedurende onze Vlaams-Nederlandse workshop was er een algemeen aanvoelen dat bestaande sturingsmechanismen en organisatiestructuren belemmerend kunnen werken. De aandacht voor deze elementen, waaronder een gepaste sturing van entiteiten, zien we slechts in beperkte mate terugkomen binnen de









een nauwe samenwerking tussen verschillende entiteiten en een koppeling van de verschillende lopende hervormingsinitiatieven. **De kaders in hoofdstuk 6 lijsten de concrete aanbevelingen op.**

Samenvattend is het duidelijk dat de Vlaamse hervormingsagenda en –strategie heel rijk is en de internationale vergelijking goed kan doorstaan. Wel is het zo dat verschillende van deze initiatieven nog steeds in een experimentele- of ontwikkelingsfase zijn. De uitdaging zal er daarom uit bestaan deze initiatieven verder uit te werken en op te schalen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de uitrol van de digitale agenda en de ontwikkeling van een systeem van prestatiebudgettering. Hiervoor lopen er binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing reeds twee onderzoekstrajecten. Daarnaast blijkt uit onze landenstudie dat het belangrijk is om bij de uitwerking van deze hervormingen aandacht te besteden aan zowel procesmatige, culturele en structurele elementen. Uit de Nederlandse case bleek bijvoorbeeld dat opgavegericht werken niet enkel culturele aanpassingen vereist maar ook structurele en procesmatige. Hetzelfde geldt voor evidence-based werken en andere initiatieven. Uit de Zweedse en Nederlandse cases bleek dat dit vertrouwen en openheid vereiste tussen het politieke niveau en de administratie, alsook duidelijke procedures en een duidelijke taakverdeling tussen departementen en agentschappen.

Tot slot lijkt het van belang om een balans te vinden tussen verschillende capaciteiten. De overheid moet de capaciteit om externe prikkels op te vangen en te experimenteren verzoenen met de capaciteit om te analyseren en doelstellingen te implementeren. Daarnaast moet ze ook de capaciteit om *hands-on* te coördineren (via incentives) balanceren met de capaciteit om *hands-off* (informeel) te coördineren en *resource flexibility* met *resource management*. Zo bleek uit de Zweedse case dat externe sensitiviteit ten koste kan gaan van responsiviteit ten aanzien van politieke sturing. Het idee van het balanceren van deze capaciteiten zou daarom centraal moeten staan in de Vlaamse hervormingsagenda en dan voornamelijk wat betreft *collective commitment*. Hier vertrouwt de Vlaamse overheid nog steeds sterk op een netwerklogica terwijl Estland en Zweden ook meer inzetten op hands-on coördinatie doorheen, bijvoorbeeld, de uitbouw van een *Centre of Government*. Dit sluit echter niet uit dat ook op het vlak van *strategic sensitivity* en *strategic resource flexibility* een doordachte afweging aan de orde is.



## INHOUD

Managementsamenvatting.....	4
<b>1. Inleiding .....</b>	<b>13</b>
<b>2. Naar een wendbaar overheidsapparaat dat inspeelt op een turbulente omgeving.....</b>	<b>14</b>
<b>3. Wendbaarheid: what's in a name .....</b>	<b>16</b>
<b>4. Wendbaarheid bekeken vanuit de verschillende overheidstypes .....</b>	<b>18</b>
<b>5. Wendbaarheid bekeken aan de hand van capaciteiten .....</b>	<b>20</b>
5.1 <i>strategic sensitivity</i>	21
5.1.1 <i>The capacity to sense &amp; deliver</i>	21
5.1.2 <i>The capacity to analyse and experiment &amp; learn</i>	22
5.2 <i>De capaciteit om overheidsbrede steun te genereren/collective commitment</i>	23
5.3 <i>Strategic resource flexibility: capacity to manage resources &amp; resource flexibility</i>	24
<b>6. Aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingsagenda .....</b>	<b>28</b>
6.1 <i>Processen</i>	29
6.1.1 <i>Processen: strategic sensitivity</i>	29
6.1.2 <i>Processen: collective commitment</i>	36
6.1.3 <i>Processen: strategic resource flexibility</i>	38
6.2 <i>HRM en Leiderschap</i>	38
6.2.1 <i>HRM en leiderschap: strategic sensitivity</i>	39
6.2.2 <i>HRM en leiderschap: collective commitment</i>	41
6.2.3 <i>HRM en leiderschap: strategic resource flexibility</i>	41
6.3 <i>Sturing en verantwoording</i>	43
6.3.1 <i>Sturing en verantwoording: strategic sensitivity</i>	44
6.3.2 <i>Sturing- en verantwoording: collective commitment</i>	46
6.3.3 <i>Sturing- en verantwoording: strategic resource flexibility</i>	47
6.4 <i>Coördinatie-arrangementen en taakverdeling</i>	48
6.4.1 <i>Coördinatie-arrangementen en taakverdeling: Strategic sensitivity en collective commitment</i>	49
6.4.2 <i>Structuur en coördinatie-arrangementen: strategic resource flexibility</i>	54
6.5 <i>ICT</i>	56
<b>7. Finaal besluit.....</b>	<b>59</b>
<b>8. Bijlages.....</b>	<b>63</b>
8.1 <i>Systematische literatuurstudie naar wendbaarheid</i>	63
8.2 <i>Hervormingen binnen Estland, Zweden, Nederland en Vlaanderen</i>	82
8.2.1 <i>De Estse hervormingen</i>	82
8.2.2 <i>De Zweedse hervormingen</i>	91
8.2.3 <i>Nederlandse hervormingen</i>	106
8.2.4 <i>Vlaamse hervormingen</i>	114
8.3 <i>Schematisch overzicht van ex-ante en ex-post hervormingen</i>	120
8.4 <i>Schematisch overzicht overheidshervormingen</i>	121
8.5 <i>Uitkomst Workshop</i>	125
8.6 <i>Schematische weergave organisatiestructuur</i>	128
<b>9. Bibliografie.....</b>	<b>129</b>

# 1. INLEIDING

Dit onderzoek werd gevoerd in het kader van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing in opdracht van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid onderneemt stappen om te evolveren naar een meer wendbare en klantgerichte organisatie. In het Vlaamse Regeerakkoord 2014-2019, de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019 en de Beleidsnota Bestuurszaken 2014-2019 wordt daarom onder meer gewezen op het klantenperspectief als basis voor de integrale benadering van dienstverlening, het belang van samenwerking tussen overheidsdiensten en meer flexibele projectorganisaties voor complexe beleidsproblemen (Bourgeois, 2014; Homans, 2014; Vlaamse Regering, 2014). Het groenboek Bestuur en witboek Open en Wendbare overheid benadrukken op hun beurt de wens van de Vlaamse overheid om meer wendbaar te worden (Vlaamse overheid 2017; Vlaamse overheid 2016)

Dit rapport is het sluitstuk van werkpakket 1 van het project Wendbare overheid. De totstandkoming van dit rapport verliep doorheen verschillende fases, meer bepaald een systematische literatuurstudie, vier landenstudies uitgevoerd tussen september 2017 en mei 2018, en een afsluitende workshop met een 40-tal Vlaamse en Nederlandse ambtenaren.

Gedurende deze periode werden de resultaten op verschillende wetenschappelijke conferenties afgetoetst. De verkregen feedback maakte ons kader sterker maar leidde er ook toe dat ons initiële conceptuele kader verder ontwikkelde doorheen de tijd. Daarnaast waren er ook enkele belangrijke evoluties binnen de Vlaamse overheid. Zo werd het Groenboek Bestuur opgevolgd door een Witboek ‘open en wendbare overheid’ en een voorontwerp van een nieuw Bestuursdecreet (Vlaamse overheid 2017; Vlaamse overheid 2016, 2017; Vlaamse overheid 2018). Dit dwong ons ertoe enkele specifieke keuzes te maken voor de opbouw van dit onderzoeksrapport.

Na een eerste inleidend deel dat ingaat op de huidige megatrends waarmee de overheid te maken krijgt, houden we in het tweede deel een bespreking van het concept wendbaarheid. Dit doen we door het concept “wendbaarheid” te vergelijken met de Publieke Administratie (PA) literatuur rond complexiteit. Aan de hand van deze vergelijking ontwikkelen we in een derde deel een conceptueel kader met acht capaciteiten en drie metacapaciteiten. Met de focus op metacapaciteiten willen we benadrukken dat een wendbare overheid synergiën moet zoeken tussen contradictorische capaciteiten. Aan de hand van de literatuurstudie trachten we deze meta(capaciteiten) ook verder te operationaliseren aan de hand van verschillende instrumenten (zie tabel 1). In deel vier trachten we, aan de hand van dit conceptueel kader, onze evaluatie van de hervormingen in Estland, Nederland en Zweden (zie bijlage 2) en de workshop met Vlaamse en Nederlandse ambtenaren (zie bijlage 5), de Vlaamse





uitvoerende en professionele expertise, het delen van uitvoerende processen en fuseren van uitvoerende agentschappen, risicoanalyses, *shared service centers*, concentratie van standaard-setting etc. ('t Hart & Sundelius 2013, OECD 2015b).

Een afnemend vertrouwen in de overheid en toegenomen eisen van de burger is een tweede 'megatrend'. Deze megatrend impliceert dat hervormingen, naast het rationele en technische denken, het perspectief van de overheid als publieke dienstverlener in overweging moet nemen (Radnor & Osborne 2013). Waarden als vertrouwen, burgerschap, transparantie en eerlijkheid staan hier centraal (Hood 1991). Sommige auteurs argumenteren hierbij dat dit in spanning staat met het meer rationele denken (cf. supra). Daarenboven zou dit rationele denken net aan de oorzaak liggen van dit afnemende vertrouwen (Nabatchi 2010, Radnor & Osborne 2013). Bij wijze van voorbeeld vertrekt het stroomlijnen van processen vaak vanuit een intern efficiëntie-denken in plaats van een extern, gebruikersperspectief (Radnor & Osborne 2013). Hervormingsaspecten die aanleunen bij deze megatrend zijn onder meer: de creatie van een publieke dienstverleningscultuur met een externe focus, aandacht voor open consultaties en feedback mogelijkheden, duidelijke en transparante verantwoordingslijnen, coproductie van diensten, strategische plannen en organisatiedoelstellingen, het empoweren van burgers etc. (Radnor & Osborne 2013, Radnor & Boaden 2008, Osborne & Strokosch 2013). Haynes (2001) argumenteert bijvoorbeeld dat strategische planning in een dergelijke context impliceert dat diverse interne en externe actoren betrokken zijn bij het bepalen van de strategie en er voldoende data beschikbaar is, alsook de *incentives* om deze te gebruiken en begrijpen etc.

Een laatste megatrend is de toename, of erkenning, van de complexiteit (*wickedness*) van bepaalde problemen met een lange termijnhorizon (Pollitt 2016). Denk hierbij aan klimaatverandering, jeugdwerkloosheid, de lange termijn aanpak van de vluchtelingenstroom etc. Dergelijke problemen zijn gekenmerkt door 'complexiteit', 'onzekerheid' en 'conflicterende waarden'. Met andere woorden, de omgang met dergelijke problemen is uitdagend door verschillende belangen van diverse stakeholders, institutionele complexiteit (samenwerking binnen en overheen overheidsniveaus) en wetenschappelijke onzekerheid (fragmentatie en *gaps* in betrouwbare informatie) (Head & Alford 2015). Daarenboven, hoewel dergelijke problemen, per definitie, onoplosbaar zijn, vereisen ze toch een grondige aanpak. Dit hoofdzakelijk vanuit een lange termijnperspectief. De aanpak van dergelijke problemen vereist onder meer: het betrekken van een diversiteit aan actoren, een *bottom-up* beleidsproces, acceptatie van een *trial-and-error* aanpak en onzekerheid, een hoge mate van autonomie en vertrouwen, netwerk-achtige vormen van coördinatie, de aanwezigheid van back-up systemen, het opbouwen van analytische capaciteit en collectief geheugen, en beleidsdomein- en overheidsniveau overschrijdende samenwerking (Head & Alford 2015, Pollitt 2016, Termeer et al. 2016).



### 3. WENDBAARHEID: WHAT'S IN A NAME

Onze operationalisering van wendbaarheid kwam tot stand via een systematische literatuurstudie. Hierbij analyseerden we literatuur omtrent "agility" en literatuur die aandacht besteedt aan de organisatie van overheidsadministraties in tijden van complexiteit (zie bijlage 1).

Het concept agility (wendbaarheid in het Nederlands) kent zijn oorsprong in de *business administration* literatuur. Binnen deze literatuur wordt het concept agility hoofdzakelijk gebruikt in de context van kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's). Als reactie op een turbulente omgeving gekenmerkt door hoge competitiviteit en onzekerheid streven KMO's naar wendbaarheid. Overleven in een dergelijke omgeving vereist namelijk dat ze een instrumentarium hebben dat toelaat zich snel aan te passen aan de eisen van de hoogst competitieve en volatiele omgeving. Dit vereist (1) de aanwezigheid van een diversiteit aan instrumenten (*requisite variety*) waaruit een organisatie kan kiezen, alsook (2) de *capacity to* (Blome, Schoenherr & Rexhausen 2013; Eckstein et al. 2007):

- *sense*: snel bedreigingen en opportuniteiten detecteren
- *seize*: steun genereren
- *reconfigure*: middelen herconfigureren

(Doz & Kosonen 2014; D. J. Teece 2007; D. Teece, Peteraf & Leih 2016).

De literatuur gericht op de organisatie van overheidsadministraties in een context van complexiteit vertrekt vanuit een gelijkaardig perspectief. Deze literatuurfamilies benadrukken dat overheden worden geconfronteerd met crisissen, wicked beleidsproblemen, en een snel veranderende omgeving. De literatuur vertoont echter minder consensus in de wijze waarop overheden zich moeten organiseren. We onderscheiden hier twee stromingen waarbij het grootste verschil te herleiden is tot de erkenning van de specifieke institutionele context.

Een eerste literatuurcluster benadrukt dat overheden zich moeten organiseren in netwerken, moeten kunnen experimenteren en leren, middelen flexibel kunnen inzetten en hoog sensitief moeten zijn (Boin & Lodge 2016; Duit 2016a; Gupta et al. 2010; Termeer et al. 2015; Termeer & van den Brink 2013). Deze literatuur komt sterk overeen met de eerdere operationalisering van agility in de private sector. In een volatiele omgeving moeten bedrijven snel signalen kunnen opvangen van uitdagingen en kansen (*sensing*), middelen kunnen herallocceren (*resource flexibility*), draagvlak kunnen genereren, en experimenteren en leren.





Anderzijds is er ook literatuur die enigszins afwijkt van het ‘agility’ concept. Overheidsadministraties opereren in een specifieke institutionele context die hen ook verplicht stabiel, betrouwbaar en politiek loyaal te zijn. Deze literatuur stelt dat overheden in staat moeten zijn om politieke prioriteiten te implementeren, basisdienstverlening te voorzien en problemen efficiënt en transparant aan te pakken. Daarenboven is een zekere hiërarchie noodzakelijk om daadkrachtig op te treden en moet de overheid in staat zijn om het gebruik van middelen te monitoren en strategisch in te zetten (Christensen, Lægheid & Rykkja 2016; Janssen & Estevez 2013a; Janssen & van der Voort 2016a; Lodge & Wegrich 2014). Een overheidsadministratie die kan omgaan met complexiteit is aldus een overheid die zowel over capaciteiten en instrumenten beschikt die bijdragen aan, zowel de wendbaarheid, alsook aan de stabiliteit.

Bovenstaande uiteenzetting impliceert dat overheden moeten tegemoetkomen aan uiteenlopende eisen. In tijden van complexiteit zouden overheden daarom multifunctioneel of hybride moeten zijn. Dit laat hen toe om, afhankelijk van de context, te schakelen tussen instrumenten die bijdragen aan uiteenlopende logica’s. Hervormingen van overheidsadministraties, in antwoord op een turbulente omgeving, moeten aldus bijdragen aan de wendbaarheid en tegelijkertijd de stabiliteit van een overheid vrijwaren. Dit vereist een diversiteit aan instrumenten die, op hun beurt, bijdragen aan de volgende acht capaciteiten:

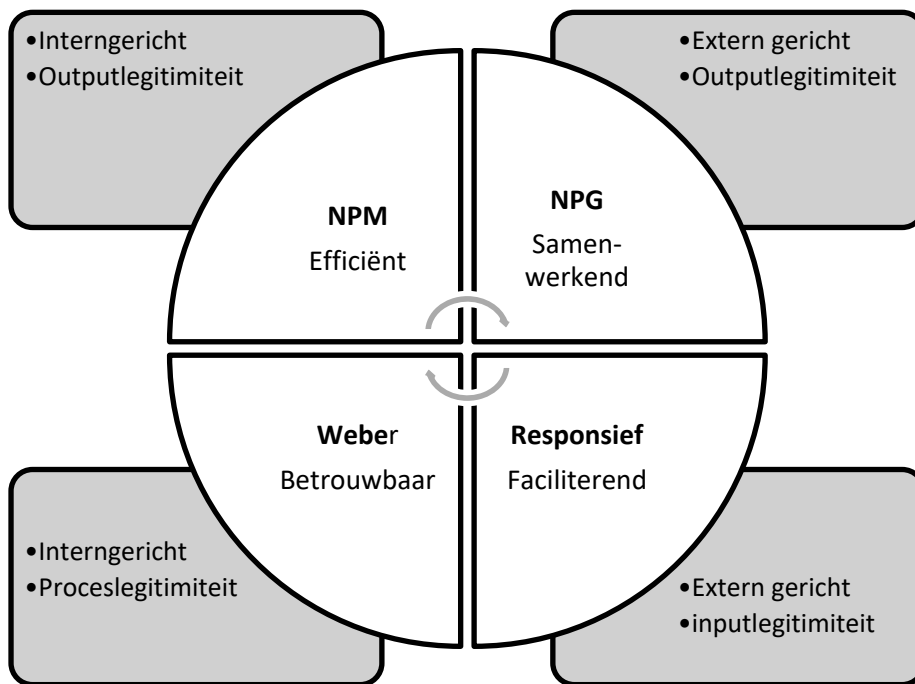
- de capaciteit to *sense & deliver*;
- de capaciteit to *experiment and learn & analyse*;
- overheidsbrede *hands-off & hand-on* coördinatiecapaciteit;
- de capaciteit om middelen flexibel te heralloceren & te managen

In volgend deel trachten we de vertaalslag te maken door, in eerste instantie, terug te koppelen naar de verschillende overheidstypes met elk hun eigen logica en bijhorende instrumentarium en, in tweede instantie te verwijzen naar de acht bovenstaande capaciteiten.



## 4. WENDBAARHEID BEKEKEN VANUIT DE VERSCHILLENDE OVERHEIDSTYPES

Een overheid staat bloot aan uiteenlopende eisen en zou daarom moeten kunnen putten uit verschillende types instrumenten, zowel structureel, procesmatig als cultureel. Doorheen de jaren zagen we dan ook verschillende types van instrumenten de revue passeren. Deze instrumentaria kunnen geclusterd worden volgens verschillende overheidstypes met een eigen onderliggende gedachtegoed of lo-



Figuur 1 Ideaaltypes van een overheidsorganisatie (Van der Steen, 2017)

gica (zie figuur 1). We onderscheiden hier de klassieke (weberiaanse) administratie, en de daaropvolgende hervormingsbewegingen, meer bepaald: New Public Management, New Public Governance en de Responsieve overheid.

De klassieke (Weberiaanse) overheid stelt waarden zoals rechtsgelijkheid, democratische controle, integriteit en objectiviteit voorop. In dit overheidstype staat het primaat van de politiek centraal. Het beleid en het publiek belang weerspiegelen de politieke ambities van democratisch verkozen politici. Dit impliceert dat de overheid zorgvuldig en objectief beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden vaststelt en de rechten en plichten van de burger beschermt. Het bijhorende ambtelijke apparaat is hiërarchisch ingericht met een sterke *top-down* sturing en verantwoording aan de hiërarchische meerdere. Procedures en randvoorwaarden verzekeren dat de overheid adequate controle kan uitvoeren over de besteding van de overheidsmiddelen. Het verwezenlijken van de gestelde doelen gebeurt met andere woorden door bureaucratische controle en democratische sturing (Osborne 2006; van twist & Van der Meer n.d.).

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

Als gevolg van de New Public Management - stroming maakte het klassieke overheidstype plaats voor de presterende overheid. Sleutelwoorden zijn targets, doelstellingen, doelmatigheid, doeltreffendheid en marktwerking. Deze verandering van denken uit zich in de vorm van een overheid die zich inzet voor privatisering, decentralisaties en het verminderen van regels. Niet de regels en procedures staan centraal maar de manier waarop (lees: hoe efficiënt) overheidsentiteiten en ambtenaren *outputs* leveren.

Deze focus op targets heeft echter ook een toenemende verkokering en individualisme binnen de administratie tot gevolg wat resulteerde in de New Public governance beweging (Hood 1991; van twist & Van der Meer n.d.). Anno jaren '90 deed een derde overheidstype zijn intrede, de netwerkende overheid. Centrale waarden hier zijn externe gerichtheid, responsiviteit en samenwerkingsgerichtheid. In deze periode ontstond het besef de overheid met *wicked problems* bezig was die de individuele domeinen oversteeg. Deze problemen vereisen een integrale samenwerking binnen de overheid en met andere publieke en private sectoren. Het bijhorende ambtelijke apparaat heeft een flexibele structuur met relatief weinig regels (Meuleman 2008). Binnen een 'netwerk overheid' geldt het principe van gelijkwaardigheid en leggen de betrokken partijen verantwoording af aan elkaar waardoor een draagvlak kan ontstaan (Christensen & Lægreid 2007; Exworthy & Hunter 2011; Osborne 2006; van twist & Van der Meer n.d.).

Tot slot is er nog de responsieve overheid, hierbij dient de overheid het maatschappelijk initiatief door ruimte en, wanneer nodig, ondersteuning te bieden. Centrale waarden zijn hier: afstandelijkheid, terughoudendheid en voorzichtig handelen. In dit overheidstype zijn de gemeenschap en de markt in bepaalde projecten of processen in *the lead* en kunnen ze, wanneer nodig, de overheid betrekken (Folke et al. 2005; van twist & Van der Meer n.d.).

De hierboven beschreven hervormingslogica's en het bijhorende instrumentarium komen tegemoet aan uiteenlopende eisen vanuit de omgeving (betrouwbaarheid, efficiëntie, samenwerking, en ruimte voor *bottom-up* initiatieven). De logica's en instrumenten van deze overheidstypes hebben elk hun eigen meerwaarde maar staan tegelijkertijd op gespannen voet met elkaar. De regels en procedures gericht op zorgvuldigheid en integriteit staan bijvoorbeeld in schril contrast met het prestatie-denken, wat op zijn beurt in contrast staat met samenwerkingsgerichtheid en een focus op maatschappelijke uitkomsten. Rekening houdende met de waarde van onderliggende logica, lijkt het echter onwenselijk (en onrealistisch) dat de ene hervorming de voorgaande overheidspectieven vervangt.

Het lijkt echter ook moeilijk, en onwenselijk, om hervormingen te stapelen. Terwijl overheden die inzetten op "en/en" meer bewegingsvrijheid hebben, doordat ze kunnen diversifiëren tussen instru-



menten, kan het stapelen van hervormingen ook leiden tot contradicties (Hargrave & Ven 2016). Overheidsbrede *top-down* coördinatie kan bijvoorbeeld de mogelijkheid tot spontane *bottom-up* coördinatie belemmeren. Daarenboven kan een combinatie van, enerzijds, procedures en regels en, anderzijds, sturen op targets evengoed leiden tot rigiditeit en kunnen beiden elkaar tenietdoen. Daarom zou een wendbare overheid eerder moeten denken in termen van “meer” en zoeken naar synergiën, dan in termen van “en/en” en, “of/of” (Putnam, Fairhurst & Banghart 2016).

Vanuit deze logica zouden de meest wendbare organisaties moeten investeren in “meer”. Deze overheden herdenken hun instrumentarium door te zoeken naar synergiën tussen instrumenten van contradictorische capaciteiten. Dit impliceert dat overheden kijken hoe verschillende logica’s elkaar kunnen verrijken. Dit doen ze door interactie tot stand te brengen tussen de verschillende logica’s. Zo zou een overheidsprogramma, naast de traditionele focus op de implementatie van politieke sectorale doelstellingen, ook samenwerking omtrent transversale doelstellingen kunnen faciliteren. Dit vereist echter ook een herziening van de politieke en sectorale logica van dit programma. Pas dan kan een dergelijk instrument verschillende doelen dienen, vermijdt de overheid mogelijke contradicties en is het aldus een daadwerkelijke uitbreiding van het overheidsinstrumentarium. In volgend deel gaan we verder in op de afzonderlijke capaciteiten, de contradicties en mogelijke synergiën.

## 5. WENDBAARHEID BEKEKEN AAN DE HAND VAN CAPACITEITEN

Doorheen onze systematische literatuurstudie identificeerden we acht capaciteiten waarop een wendbare overheidsadministratie zou moeten inzetten. Omdat we deze capaciteiten echter als uitersten beschouwen, en de overheid zou moeten zoeken naar synergiën, argumenteren wij dat het instrumentarium van een wendbare overheid zou moeten inzetten op het bereiken van:

Strategic sensitivity	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Capacity to sense &amp; experiment &amp; learn</li> <li>•Capacity to analyse &amp; deliver</li> </ul>
Collective Commitment/seize	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hands on/off coordination</li> <li>•Hands off coordination</li> </ul>
Strategic resource flexibility	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Resource flexibility</li> <li>•Resource management</li> </ul>

Figuur 2 Zes capaciteiten van een wendbare overheid

In de volgende paragrafen gaan we in op de capaciteiten, de spanningen en mogelijke synergiën en presenteren we ons finale evaluatiekader (zie tabel 1).



## 5.1 STRATEGIC SENSITIVITY

Het concept *strategic sensitivity* tracht de dualiteit tussen, enerzijds, sensing, experimenteer- en leer-capaciteit en, anderzijds *analyse* en implementatiecapaciteit (*delivering*) te overstijgen. *Strategic sensitivity* houdt in dat het design en instrumentarium van een overheid haar in staat stelt politieke en directe maatschappelijke belangen, uiteenlopende overheidswaarden en kosten en baten op korte- en langetermijn af te wegen ten opzichte van elkaar.

### 5.1.1 **The capacity to sense & deliver**

Idealiter vereist de capaciteit om te detecteren een nauwe interactie tussen de administratie en de samenleving en korte communicatielijnen binnen de administratie. Dit vereist een gedecentraliseerde administratie met lokale contactpunten in de samenleving, sturing van entiteiten met de nodige vrijheidsgraden om te interageren met haar omgeving, een frequente prestatiedialoog of systematische contacten tussen entiteiten en het politieke niveau, en vertrouwen en nauwe contacten tussen ambtenaren en politieke leiders (Boin & Hart 2003; Janssen & van der Voort 2016a; Termeer et al. 2015). Anderzijds moet de administratie overheden in staat stellen de politieke doelstellingen te verwezenlijken en te voorzien in betrouwbare en hoogwaardige basisdienstverlening. Dit vereist een zekere mate van specialisatie, een duidelijke taakstelling voor entiteiten, en sterke sturings- en verantwoordingsrelaties die de kwaliteit van routinetaken en efficiënte implementatie van politieke prioriteiten verzekert (Christensen, Lægread & Rykkja 2016; Janssen & van der Voort 2016b; John Pierre, Jacobsson & Sundström 2015).

Hier zien we een duidelijke spanning naar voren komen, tussen de capaciteit van de administratie om enerzijds bedreigingen en opportunititeiten te detecteren vanuit de samenleving en, anderzijds de vooropgestelde politieke doelstellingen te behalen. Volgens de literatuur zijn beide capaciteiten noodzakelijk maar de uitdaging is hoe de bouwstenen van deze capaciteiten te verzoenen. Terwijl, bijvoorbeeld specialisatie en delegatie van taken kan bijdragen aan een efficiënte dienstverlening, kan dit ook leiden tot een verminderde informatiedoorstroom binnen de administratie. Daarnaast kan een te gedetailleerde taakstelling en sturing de mogelijkheid om met de omgeving te interageren beperken. Anderzijds kan een sterke inbedding van de administratie in de maatschappij en te korte informatielijnen leiden tot een te hoge externe responsiviteit en een informatie-overload op het politieke niveau.



Wat betekent dit concreet in termen van “en/en” en synergiën?

Het bekomen van *strategic sensitivity* vereist aldus hervormingen die verzekeren dat *bottom-up* informatie/uitvoerende informatie op een gestructureerde manier zijn weg vindt naar het politieke niveau of in het beleidsproces, dat informatie systematisch wordt gefilterd en geanalyseerd om trends bloot te leggen, dat verantwoording plaatsvindt via een systematische prestatiedialoog tussen entiteiten en met het politieke niveau, dat ambtenaren de mogelijkheid en durf hebben problemen aan te kaarten en dat de sturing gediversifieerd gebeurt en focust op urgente politieke prioriteiten in plaats van terug te vallen op micro-management. Dit laat de administratie toe haar acties te prioriteren en geeft mogelijk de nodige vrijheidsgraden om te interageren met de samenleving.

**5.1.2 The capacity to *analyse and experiment & learn***

Ten tweede zou de overheidsadministratie in staat moeten zijn om te experimenteren en leren, alsook de capaciteit moeten hebben tot efficiënte, transparante en gedragen probleemanalyse. In een context van complexiteit is experimenteren en leren noodzakelijk. Bepaalde problemen kunnen nu eenmaal op diverse manieren geframed worden, kennen geen ideale oplossing en zijn aan verandering onderhevig. Ze vereisen aldus een iteratief en cyclisch proces met een intense betrokkenheid van externe actoren (Rittel & Webber 1973; Termeer et al. 2015). Anderzijds vereist de publieke context aandacht voor *input*-, proces- en *output*legitimiteit, opnieuw een duidelijke spanning.

Experimenteren en leren verwijst naar een beleidsproces gekenmerkt door korte cycli waarbij diverse actoren betrokken worden om diverse frames te verkennen, dominante frames te doorbreken en snel aanpassingen door te voeren. Co-creatie en co-productieprocessen, een *trial-and-error* aanpak, een zekere mate van autonomie en handelingsruimte voor professionals en het samenbrengen van diverse vormen van expertise rond een probleem zijn dan ook cruciaal (Gupta et al. 2010; Janssen & Estevez 2013a; Termeer et al. 2015). Anderzijds is ook analytische capaciteit noodzakelijk. Analytische capaciteit verwijst hier naar een oplossingsgericht proces waarbij de overheid de centrale actor is die informatie verzamelt, *analyseert* en de *input* en toegang van diverse actoren coördineert. Dit impliceert een lineair beleidsproces met aandacht voor de efficiëntie (snelheid) en kwaliteit van het proces (transparantie, openheid, efficiëntie), gespecialiseerde entiteiten, en sturing die focust op de vormgeving van het proces (Boin & Lodge 2016; Christensen, Lægreid & Rykkja 2016; Lodge & Wegrich 2014).

Wederom zijn beide capaciteiten noodzakelijk maar moeten ze tevens beschouwd worden als uitersten. Een overmatige of ongecontroleerde focus op experimenteren en leren door middel van co-creatie of coproductie, alsook het realiseren van dienstverlening op maat, kan immers in contrast staan



met waarden zoals betrouwbaarheid, efficiëntie, gelijkwaardigheid en representativiteit. Anderzijds is focussen op interne expertise, consultaties, gestandaardiseerde diensten en een oplossingsgerichte besluitvorming ontoereikend in een context van de complexe en snel veranderende omgeving. Daarom zou de overheid moeten kunnen experimenteren maar wel binnen een duidelijk afgebakend kader.

Wat betekent dit concreet in termen van “en/en” en synergiën?

Dit betekent dat de overheid de kwaliteit (transparantie, representativiteit) van dergelijke intensieve en innovatieve samenwerkingsprocessen moet waarborgen, de administratie zou moeten kunnen toewerken naar meerdere oplossingspistes en de overheid haar finale keuze zou moeten onderbouwen of communiceren in dilemma's (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017). Beleidsmaatregelen en nieuwe vormen van dienstverlening zouden daarnaast eerst zorgvuldig getest, en pas in tweede instantie geïmplementeerd moeten worden, via meerdere iteraties. Cruciaal is hierbij er in de ontwerp- en testfase ruimte is voor feedback en leermogelijkheden van en tussen de betrokken partijen. Verder zou er een minimumkader moeten bestaan dat vastlegt welke actoren betrokken zouden moeten worden en expliciteert welke verwachtingen er zijn ten aanzien van deze actoren. Tot slot zouden experimenten moeten plaatsvinden in een controleerbare omgeving (experimenteeruites, innovation labs), en zou het belang van zowel specialisatie als diversiteit erkend moeten worden door kruisbestuiving over entiteiten heen te bevorderen, bijvoorbeeld door het poolen van experts mogelijk te maken (Brown & Osborne 2013; Janssen & Estevez 2013a; Janssen & van der Voort 2016b).

## 5.2 DE CAPACITEIT OM OVERHEIDSBREDE STEUN TE GENEREREN/COLLECTIVE COMMITMENT

Ten tweede zou de overheid in staat moeten zijn horizontale en transversale steun te genereren, actoren te mobiliseren, en te coördineren. *Collective commitment* duidt op het belang van overheden die elementen van *hands-off* (netwerk/*bottom-up*) en *hands-on* (*top-down/incentives*) coördinatie combineren (Meuleman 2008). In het geval van politiek urgente kwesties zou de overheid in staat moeten zijn overheidsbrede coördinatie efficiënt tot stand te brengen. Anderzijds zou de administratie ook de ruimte moeten hebben of krijgen om een creatief samenwerkingsproces op te zetten gebaseerd op openheid, dialoog en vertrouwen. De wetenschappelijke literatuur benadrukt in ieder geval het belang van enerzijds *top-down* coördinatie, formele procedures, lead agencies en een *Center of government*. Anderzijds erkent ze het belang van *bottom-up* coördinatie, dialoog, gedragen doelstellingen, vertrouwen, sociaal kapitaal en netwerkstructuren. De kunst is hier om elementen van beide



aanpakken te introduceren en in te zetten zodat deze elkaar versterken in plaats van belemmeren (Christensen, Lægheid & Rykkja 2016). Bijvoorbeeld, een strategisch planningsproces kan zowel *bottom-up* als *top-down* zijn (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010). Het is echter niet onaannemelijk dat een overmatig *top-down* planningsproces de voordelen van *bottom-up* planning (gedragenheid, informele contacten, institutionalisering, etc.) kan overschaduwen.

Wat betekent dit concreet in termen van “en/en” en synergiën

Een alternatief zou daarom zijn om het planningsproces te zien als een collaboratief proces. Hierbij werkt het politiek niveau brede doelstellingen uit die ruimte laten voor discussie (*hands on* coördinatie), waarbij de verdere uitwerking en doorverlating gebeurt in overleg met relevante partners (*hands off*). Een dergelijk proces leidt tot breder gedragen doelstellingen en het sluit niet uit dat er, in een latere fase, nog gecoördineerd wordt op een meer of mindere ingrijpende manier. Eenzelfde redenering gaat op voor de uitbouw van een *Center of government*. Terwijl een *Center of government* vaak gezien wordt als een hiërarchisch instrument dat *bottom-up* coördinatie in de weg kan staan, kan dit ook functioneren als een procesbegeleider. Hierbij houdt ze het overzicht via veelvuldige contacten, verkent ze mogelijke dwarsverbanden en stimuleert ze de samenwerking tussen actoren, wanneer ze dit nodig acht. Afhankelijk van de problematiek kan deze functie ook opgenomen worden door departementen of agentschappen (Bourgon 2009; Janssen & Estevez 2013a).

### 5.3 STRATEGIC RESOURCE FLEXIBILITY: CAPACITY TO MANAGE RESOURCES & RESOURCE FLEXIBILITY

Tot slot benadrukt de literatuur de capaciteit om middelen (structuur, personeel en financiën) flexibel in te zetten alsook te managen. In een complexe omgeving zouden administraties een flexibele infrastructuur moeten bezitten, alsook personeel en financiële middelen moeten kunnen poolen of uitwisselen (Blome, Schoenherr & Rexhausen 2013; Duit 2016b; Janssen & van der Voort 2016a). Dit laat toe zich aan te passen aan een continu veranderende omgeving. Anderzijds wordt er van de administratie verwacht dat deze efficiënt en transparant functioneert, middelen strategisch inzet, en voorziet in een stabiele basisdienstverlening (Janssen & Estevez 2013b; Janssen & van der Voort 2016a; Lodge & Wegrich 2014). Stabiliteit zou verzoend moeten worden met flexibiliteit en dit zowel vanuit het democratische karakter (verantwoording) alsook voor een goed (dagdagelijks) functioneren.





Vanuit haar democratisch karakter lijkt overmatige flexibiliteit van de administratie niet wenselijk want de overheid moet immers transparant functioneren en in staat blijven verantwoording af te leggen over het gebruik van middelen (Janssen & van der Voort 2016a). Ook bekeken vanuit de (dagdagelijkse) realiteit, meer bepaald de aanwezigheid van zowel sectoroverschrijdende problemen als routine –en hoogst specialistische taken, is een balans tussen flexibiliteit en stabiliteit nodig. De delegatie van financiële en HRM-taken leidde bijvoorbeeld tot meer flexibiliteit voor de lijnmanagers, alsook in vele gevallen tot een efficiënter gebruik van middelen voor routinetaken. Vanuit een overheidsbreed perspectief kan dit echter leiden tot meer rigiditeit als een gevolg van competitie tussen organisaties (*turf wars*) (Levine 1978). In een context van besparingen valt daarenboven te verwachten dat lijnmanagers hun middelen eerst en vooral inzetten voor de eigen organisatiedoelstellingen en pas in tweede instantie middelen poolen en inzetten op entiteitoverschrijdende doelstellingen (OECD 2015b).

Daarnaast leidt deze delegatie ertoe dat de overheid ook een deel van haar capaciteit verliest om het gebruik van middelen te monitoren en te heralloceren naar nieuwe prioriteiten (OECD 2015b). Anderzijds moet, redenerend vanuit de individuele administratieve entiteiten, vermeden worden dat meer flexibiliteit of capaciteit op overheidsbreed niveau de voorspelbaarheid en basiswerking van entiteiten in gevaar brengt. De uitdaging om beide capaciteiten, middelenflexibiliteit en management, te verzoenen is dus complex.

#### Wat betekent dit concreet?

Idealiter vraagt strategische flexibiliteit van middelen een duidelijk, stabiel en gedragen kader dat flexibiliteit mogelijk maakt maar tegelijkertijd ook begrenst. Overheidsbrede allocatie zou met andere woorden mogelijk moeten zijn maar dit binnen een duidelijk afgebakende kader. Het vereist enerzijds monitoringcapaciteit en hefboomen op centraal niveau. Dit om een overzicht te hebben, geïnformeerde beslissingen te nemen (strategic reviews en spending reviews) en middelen daadwerkelijk te herverdelen. Anderzijds vereist het zekerheid en voorspelbaarheid voor de lijnentiteiten en de basiswerking. Dit kan bijvoorbeeld door de creatie van een flexibele programmagerichte budgetstructuur die het toelaat nieuwe horizontale programma's te introduceren. Deze horizontale programma's zouden daarbij gepaard moeten gaan met duidelijk eigenaarschap en verantwoordingslijnen zodat middelen daadwerkelijk gepoold worden. Wat betreft HRM impliceert het een basiskader dat decentralisatie mogelijk maakt maar tevens verregaande divergentie van regelgeving tussen entiteiten vermijdt, alsook inzicht in de capaciteit van de entiteiten mogelijk maakt.

Het evaluatiekader (tabel 1) hieronder geeft nogmaals een overzicht van de (meta)capaciteiten en instrumenten.



Tabel 1 Voorstelling evaluatiekader

	<i>Strategic sensitivity</i>		<i>Collective commitment</i>		<i>Strategic resource flexibility</i>	
Beleidsproces	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebruik van omgevingsanalyses en evaluaties</li> <li>- Arrangementen die een open dialoog aanmoedigen (co-creatie van kennis), en gelijktijdig ook de 'evidence base' van informatie waarborgen</li> <li>- Gemonitord kader voor evaluaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risico-aanpak waarbij innovatierisico's deel uitmaken van besprekingen met verschillende stakeholders</li> <li>- 'Vrijplaatsen' voor innovatie en experimenten</li> <li>- Fora die interactie en leren faciliteren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geïntegreerde planningsprocessen gericht op transversale prioriteiten</li> <li>- Transversale/horizontale prioriteiten en transversale/horizontale programma's</li> <li>- Politieke coalitie met verantwoordelijkheid en autoriteit voor horizontale programma's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke regulering en interacteriegels voor interne en externe coördinatie</li> <li>- Kader voor het opzetten van inter-institutionele en organisatie-overschrijdende instituties (bijv. programma-ministeries en transitieruimtes)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategische evaluaties om bestaande diensten te toetsen aan de overheidsprioriteiten.</li> <li>- Stroomlijnen van ondersteunende processen (bijv. subsidieproces)</li> </ul>	
Verantwoordingsmechanismen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Context specifieke toepassing van het prestatie-managementsysteem (bijv. bij samenwerking met externe actoren)</li> <li>- Systematisch gebruik van prestatiedialoog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke verantwoordingsmechanismen, die innovatie en experimenten toelaten</li> <li>- Co-creatie van doelstellingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijke link tussen resultaten van organisaties en transversale prioriteiten</li> <li>- 'joint' projecten met 'shared accountability'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Constructieve dialoog omtrent doelstellingen in beleidsnota's en ondernemingsplannen (ook met externe partners).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prestatie-informatie als strategische tool om budget vast te leggen</li> </ul>	
Financieel management	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Performance geïnformeerd budgetteren</li> <li>- Gemeenschappelijk rapporteringsmechanisme</li> <li>- Budgetallocatie gefocust op uitkomsten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheden vergroten, om rapporteren en leren te belonen</li> <li>- Duidelijk financieel raamwerk voor innovatie</li> <li>- Rapportering gericht op de uitkomsten en overheidsprioriteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiering- en beoordelingsmogelijkheden voor inter-institutionele en organisatie-overschrijdende instituties</li> <li>- Aanpassingen van beleids- en begrotingscyclus tegemoetkomend aan innovatie en lange termijnvisie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiële mogelijkheden voor transversale prioriteiten en horizontale programma's oftewel 'startkapitaal' (seed-money)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibele budget pool</li> <li>- Forfaitaire kredieten voor inter-organisatorische projecten</li> <li>- Flexibele programmastructuur</li> </ul>	
HRM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regelmatige consultatie en dialoog met en tussen ambtenaren op alle niveaus</li> <li>- Empowerment van eerstelijns-ambtenaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investerings in creativiteit en risico-nemende vaardigheden</li> <li>- Mogelijkheid om personeel te heralloceren en vrij te maken voor nieuwe projecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koppeling van individuele doelstellingen en evaluaties aan (o.m.) transversale prioriteiten en horizontale programma's</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mogelijkheden tot systematische personeelsmobiliteit</li> <li>- Vaardigheden en training aan leidinggevenden en mensen met organisatie-overschrijdende taken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geharmoniseerde HRM systemen</li> <li>- Project teams; flexibele personeelspool</li> <li>- Strategische planning van het overheidsbrede personeelsbestand</li> </ul>	
ICT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzet ICT vanuit democratische doeleinden</li> <li>- Investerings in het analyseren en bijhouden van 'big data'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT-gedreven innovatie/machine to machine learning</li> <li>- Actief openbaar stellen van data</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ICT-tools om organisatiedoelen te linken aan transversale doelstellingen</li> <li>- Mogelijkheden om gezamenlijke projecten en doelen op te volgen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tools om gegevensuitwisseling te bevorderen (e.g. intranet/SharePoint)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proactief aanbieden van diensten door gebruik van big-data</li> <li>- Gebruikersgerichte dienstverlening (life-event packages)</li> </ul>	
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Professionele beleidsadviseurs die optimaal gebruik maken van beschikbare informatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptief leiderschap; Leiders die innovatie ondersteunen en 'beschermen'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leiders die verzekeren dat de activiteiten aansluiten bij de transversale prioriteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwezigheid van samenwerkingsgerichte procesvaardigheden;</li> <li>- Verduidelijk de (benodigde) vaardigheden van netwerk managers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investerings in leidinggevenden met een overheidsbrede visie, die mobiliteit &amp; flexibiliteit stimuleren</li> </ul>	



Taakstelling & coördinatie-arrangement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparante organisatiestructuur</li> <li>- Organisatiestructuur met checks-and-balances ter afweging korte- en langetermijnbelangen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Flexibiliteit voor frontlijnorganisaties.</li> <li>- Innovation labs</li> <li>- Organisatiestructuur met verschillende antennes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coördinatie-arrangementen die afzonderlijke entiteiten en taken koppelen</li> <li>- Mandaat en verantwoordelijkheden voor het monitoren en opvolgen van prioriteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaties met een sterk engagement in externe en inter-organisatorische netwerken</li> <li>- Mogelijkheid om beleidsdomein- en organisatie overschrijdende verbanden te faciliteren en ondersteunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Shared service centers</li> <li>- Mogelijkheden om verantwoordelijkheden te heralloceren</li> <li>- Formele instituties om middelen en mensen aan prioriteiten te koppelen</li> </ul>
--	---	---	--	--	--



## 6. AFTOETSING, ONDERBOUWING EN VERRIJKING VAN DE VLAAMSE HERVORMINGSAGENDA

In een eerder artikel van Vandergraesen, Verhoest en Molenveld (2017) identificeerden we reeds enkele kernelementen waaraan een wendbare overheid zou moeten voldoen. Op basis van deze elementen ontwikkelden we een evaluatiekader waarmee we de hervormingen konden aftoetsen (zie tabel 1 hierboven). In volgend deel trachten we, aan de hand van dit kader en onze observaties binnen Estland, Zweden en Nederland, de Vlaamse hervormingsagenda: (1) af te toetsen aan ons evaluatiekader, (2) in een internationaal perspectief te plaatsen, (3) verder te onderbouwen en waar mogelijk (4) te verrijken.

In dit deel proberen we zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de Vlaamse overheidspraktijk. Dit betekent onder meer dat we bij de aftoetsing aan ons evaluatiekader aangeven in welke mate elementen (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in lange-termijn documenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïnstitutionaliseerd).

Voor onze bespreking volgen we een configurationeel perspectief. Een configurationeel perspectief gaat ervan uit dat een combinatie van gerelateerde instrumenten (cultuur, structuur en processen) belangrijk zijn voor het behalen van organisatiedoelstellingen. Het bereiken van wendbaarheid vereist aldus dat de verschillende gerelateerde overheidsinstrumenten optimaal op elkaar zijn afgestemd (Meyer, Tsui & Hinings 1993). Onder overheidsinstrumenten vatten we:

- de vormgeving van (overheids)processen,
- HRM en leiderschap,
- sturing en verantwoordingsmechanismen,
- taakstelling en coördinatie-arrangementen,
- en ICT.

Voor elk van deze elementen bespreken we hoe deze kunnen bijdragen aan respectievelijk *strategic sensitivity*, *collective commitment* en *strategic resource flexibility*.



## 6.1 PROCESSEN

Een eerste cluster van instrumenten bevat de systemen en processen die het mogelijk maken de dagdagelijkse taken te vervullen (Higgins 2005). Het zwaartepunt van deze bespreking zal liggen op het design van het beleidsproces, het strategisch planningsproces en de organisatie van management ondersteunende en uitvoerende processen. Tabel 2 biedt reeds een eerste overzicht van de initiatieven die de Vlaamse overheid al dan niet onderneemt op de middellange en lange termijn. De kruisjes die onder de verschillende elementen aangeven staan, geven aan in hoeverre het betrokken element: (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in lange-termijn documenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïnstitutionaliseerd).

	<i>Strategic sensitivity</i>	<i>Collective commitment</i>	<i>Strategic resource flexibility</i>	
Beleidsproces	Systematisch gebruik van omgevingsanalyses en evaluaties <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Aanpak waarbij risico's van innovatie deel uitmaken van gesprekken met verschillende stakeholders <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke regels voor transversale beleidscoördinatie <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Basiskader voor het opzetten van inter-institutionele en organisatieoverschrijdende structuren (bijv. programma-ministeries en transitieruimtes) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Strategische evaluaties om bestaande diensten te toetsen aan de overheidsprioriteiten. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Stroomlijnen van ondersteunende processen (bijv. subsidieprocessen) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
	Arrangementen die een open dialoog aanmoedigen (co-creatie van kennis), en gelijktijdig ook de 'evidence base' van informatie waarborgen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	'Vrijplaatsen' voor innovatie en experimenten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fora die interactie en leren faciliteren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Koppeling van transversale/horizontale prioriteiten en programma's <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Interministeriële commissie met verantwoordelijkheid en autoriteit voor horizontale programma's <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	
	Kader voor systematisch gebruik van evaluaties <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>			

Tabel 2: Overzicht van initiatieven Vlaamse overheid (Niet tot weinig aanwezig, Lange termijn, ad hoc, witboek, witboek & ad hoc, systematisch)

### 6.1.1 Processen: *strategic sensitivity*

Het beleidsproces van een wendbare overheidsadministratie zou aangepast moeten zijn aan de huidige, complexe beleidsproblematieken, maar ook legitiem moeten zijn. Dit betekent onder meer dat het beleidsproces moet kunnen inspelen op de directe maatschappelijke opgave, toelaat dat externe actoren reeds in de fase van probleemformulering betrokken worden, en actoren toelaat te experimenteren en leren. Anderzijds moet het beleidsproces ook fair, transparant en efficiënt zijn.

Aangezien, volgens ons, het ontwikkelen van sensing, experimenteer –en leercapaciteit de grootste uitdaging vormt voor overheden zal onze bespreking voornamelijk hierop focussen. In volgend deel

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

gaan we in op, respectievelijk, de initiatieven om externe actoren nauw te betrekken bij de beleidsontwikkeling alsook op de Strategische Adviesraden, beleidsevaluaties, experimenteerwetgeving en regelluwe zones. Deze bespreking is echter niet exhaustief. Zo zijn ook consultatiepraktijken via groen –en witboeken en de mogelijkheid voor burgers om beleidsvoorstellen aan te leveren, zoals beschreven in het Witboek (2017) waardevolle praktijken.

- Het opzetten van intensieve en legitieme samenwerkingsverbanden

In vrijwel alle landen zien we een evolutie waarbij overheden nauwer gaan samenwerken met externe actoren. De Nederlandse overheid zet bijvoorbeeld sterk in op opgavegericht werken. Dit betekent werken vanuit de maatschappelijke opgave i.p.v. het sectoraal beleid. De Estse overheid, op zijn beurt, zet in op coproductie en co-creatie binnen zogeheten *taskforces* (Maarjo 2017; Ministry of Economic Affairs and Communication 2017). Zweden, tot slot, heeft steeds een cultuur gehad waarbij de overheid externe actoren nauw betreft bij de beleidsontwikkeling en tracht dit proces nu transparanter te organiseren.

Binnen Vlaanderen is een gelijkaardige evolutie zichtbaar. Zo introduceert de Vlaamse overheid in het Witboek open wendbare overheid en Visie 2050 concepten zoals coproductie en co-creatie (Bourgeois 2016; Vlaamse overheid 2017). Daarbij zijn er binnen Vlaanderen reeds interessante co-creatie-initiatieven gaande waaruit de overheid lessen kan trekken. Hierbij denken we aan de (door)ontwikkeling van transitieprioriteiten in transitie-arena’s en de totstandkoming van het Vlaams klimaat- en energieplan (Bourgeois 2016).

De uitdaging is echter om strategieën zoals co-creatie en coproductie te verzoenen met *input*, *throughput* en *output legitimacy* (Sorensen & Torfing 2009). Ook gedurende de workshop rond wendbaarheid benadrukten ambtenaren dat het opzetten van co-creatietrajecten een uitdaging bleef. In onze optiek vereisen co-creatieprocessen daarom een duidelijk afgebakend werkingskader dat de transparantie verzekert en bij de betrokken actoren duidelijke verwachtingen schept. Hierbij kan de overheid zich laten inspireren door de Zweedse *Commissions of inquiry*. Deze commissies hebben als doel verschillende beleidsoпlossingen uit te werken voor een concreet probleem. De oprichting van deze commissies gebeurt door het bevoegde ministerie dat tevens het secretariaat verzorgt. Het ministerie staat ook in voor het samenbrengen van de relevante interne en externe actoren. De uiteindelijke samenstelling van het comité, de werkafspraken en de finale uitkomsten zijn publiek raadpleegbaar. In functie van transparantie kan de overheid er voor opteren de voorafgaande stakeholderanalyse publiek te maken. In de Zweedse case verstuurt de overheid deze voorstellen tevens naar interne en externe actoren waardoor deze actoren feedback kunnen geven op de beleidsvoorstellen



(Jon Pierre 2015). De overheid zou, tot slot, moeten onderbouwen waarom ze opteert voor een bepaalde beleidsbeslissing. Idealiter gebeurt dit door meer te communiceren in dilemma's en de voor- en nadelen bij de keuze voor deze of gene beleidsoplossing te onderbouwen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016; Rijksoverheid 2017, 2018; Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017).

Aanbevelingen

- Laat co-creatie plaatsvinden binnen een duidelijk afsprakenkader en voor een duidelijke doelstelling;
- Maak de werkafspraken, samenstelling en de finale voorstellen publiek raadpleegbaar. Idealiter is er ook transparantie omtrent de stakeholderanalyse;
- Laat interne en externe feedback toe omtrent het beleidsvoorstel via duidelijke communicatie;
- Creëer duidelijkheid omtrent de finale beslissing door te communiceren in dilemma's.

- Strategische adviesraden

Wat betreft het aanleveren van expertise, *evidence-based* werken en het opvangen van signalen uit de samenleving vervullen de Strategische Adviesraden (SAR) een belangrijke functie. De Vlaamse overheid onderstreept dit belang in haar voorontwerp Bestuursdecreet en het groenboek bestuur en witboek open en wendbare overheid (Vlaamse overheid 2017; Vlaamse overheid 2016; Vlaamse regering 2018). Verschillende van de voorgestelde hervormingen, zoals een meer programmatorische werking, lopen daarbij gelijk met reeds doorgevoerde hervormingen binnen de Nederlandse Rijksoverheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016). Deze meer programmatorische werking werd in de Nederlandse case alvast als positief onthaald en sluit ook aan bij de aanbevelingen van de SERV (2014).

Uit de Nederlandse case blijkt ook dat een samenwerkingsgericht proces tussen de overheidsentiteiten en adviesraden, bij het opstellen van de programma's en de concrete vraaginvoering, belangrijk is. Dit bevordert de duidelijkheid omtrent de adviesvraag, de kwaliteit en bruikbaarheid van het advies en de relatie tussen de betrokken actoren. Regelmatige interacties tussen de administratie en de adviesraden omtrent recente beleidsontwikkelingen dragen hier ook toe bij. Hiermee verbonden is het belangrijk te investeren in een gezamenlijk natraject. Er is nood aan een voorafgaand overleg over de verwerking van de adviezen in het beleid en een duidelijke communicatie over de uiteindelijke impact

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

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016). Productdifferentiatie en de mogelijkheid te variëren in het uitbrengen van adviezen zorgen er tevens voor dat adviezen beter aansluiten bij het politieke proces en sneller hun weg vinden in het politieke debat. Andere verbeterpunten om de kwaliteit en doorwerking te verbeteren richten zich op:

- De keuze voor specifieke vraagstukken i.p.v. brede thema's;
- Aansluiting bij belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen;
- Experimenteren met andere adviesproducten dan geschreven rapporten;
- Investeren in bondige rapporten, visuele ondersteuning en een aantrekkelijke vormgeving;
- Capaciteit vrijmaken voor verspreiden en nazorg van adviezen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016).

Daarnaast lijkt het belangrijk dat, gezien de strategische functie van adviesraden, er ook aandacht is voor de meerjarige component (bijvoorbeeld de beleidsnota, het regeerakkoord of LT-prioriteiten). Dit is nodig om de impact van advisering op (middel)lange termijn te versterken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016; SERV 2018). Samenwerking tussen adviesraden, tot slot, kan tot stand komen door dit expliciet aan te halen in de adviesvragen omtrent (middellange) programma's, bijvoorbeeld voor de opvolging van de transitieprioriteiten.

#### Aanbevelingen

- Stel het jaarprogramma en de vraagarticulatie daadwerkelijk vast doorheen een samenwerkingsgericht proces;
- Investeer in een gezamenlijk natraject en reserveer capaciteit voor de verspreiding van adviezen
- Voeg een meerjarig luik toe aan de programmatie door SAR's te betrekken bij de ontwikkeling en opvolging van beleidsnota's en andere strategische LT-plannen

- Experimenteerwetgeving

Terwijl het ontwikkelen van geïnformeerd beleid cruciaal is, heeft de complexe en snel veranderende omgeving tot gevolg dat wetgeving nooit af is. Het besef hiervan was voornamelijk aanwezig binnen de Nederlandse Rijksoverheid. De Rijksoverheid beschouwt beleid steeds meer als een permanente bèta. Met andere woorden, doordat de omgeving steeds in beweging is zou het beleid dit ook moeten





zijn. Hierbij lanceerde de Rijksoverheid, evenals Vlaanderen, het idee van experimenteerwetgeving en regelluwe zones (Vlaamse Regering 2017). Dit houdt in dat de overheid beleid eerst uitvoerig test vooraleer deze volledig te verankeren. Een gelijkaardig idee zien we terugkeren in het witboek “open en wendbare overheid” en het voorontwerp van het Bestuursdecreet (Vlaamse overheid 2017; Vlaamse regering 2018). Een alternatieve invulling van experimenteerwetgeving is echter dat de overheid verschillende beleidsopties parallel aan elkaar test vanuit de optiek een geïnformeerde finale beslissing te nemen (SERV 2016).

Het is op dit moment nog te vroeg om de ervaringen met experimenteerwetgeving en regelluwe zones daadwerkelijk in kaart te brengen. Bij het uitwerken van experimenteerwetgeving kunnen we ons echter vinden in de aanbevelingen zoals geformuleerd door de SERV. Experimenteerwetgeving -en ruimte vereist (1) een duidelijk en goed onderbouwde doelstelling, (2) een goede wetenschappelijke omkadering en (3) een politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak.

Hierbij willen we benadrukken dat de drie bovenstaande voorwaarden voor het opzetten van experimenteerwetgeving en regelluwe zones nauw met elkaar verbonden zijn. Een duidelijk en goed onderbouwde doelstelling is niet enkel cruciaal bij het al dan niet kiezen voor experimenteerwetgeving. Het zorgt er ook voor dat de experimenteerwet of de regelluwe zone het probleem in zijn totaliteit aanpakt en experimenteerterruimte biedt voor de juiste actoren. Complexe problemen raken immers aan verschillende bestuurslagen en beleidsdomeinen. De vooropgestelde doelstellingen moeten hier dus zo goed mogelijk bij aansluiten. Daarom stellen wij ook voor de finale doelstelling van experimenteerwetgeving en regelluwe zones wetenschappelijk, intersectoraal- en bestuurlijk en praktijkgericht te onderbouwen (Kafkabrigade 2016).

Een duidelijk en goed onderbouwde doelstelling impliceert ook een brede consultatie. Dit kan door voorstellen voor experimenteerwetgeving te ontsluiten via een digitaal consultatieplatform. Het opstellen van de finale doelstelling via een breed consultatieproces zal daarbij bijdragen aan de creatie van een ambtelijk en maatschappelijk draagvlak alsook een politiek draagvlak. Burgers en uitvoerende ambtenaren op lokaal en Vlaamse niveau zouden daarbij de mogelijkheid moeten hebben om zelf voorstellen te doen rond het toepassen van experimenteerwetgeving of het instellen van regelluwe zones. Op dit moment is de Nederlandse Rijksoverheid alvast nog onvoldoende responsief om zelf in te spelen op de aanwezige innovatieve praktijken in de samenleving (Kafkabrigade 2016).

Een dergelijk voorstel tot *bottom-up* initiatie sluit aan bij het voorontwerp van het Bestuursdecreet waarbij burgers zelf beleidsvoorstellen kunnen initiëren, alsook een duidelijk antwoord moeten krijgen (Vlaamse regering 2018). Door burgers hiertoe kansen te geven zorgt dit ervoor dat experimenteerwetgeving en regelluwe zones onderwerp worden van het maatschappelijk debat en geen dode



letter blijven. Een platform waarop de overheid ideeën voor experimenteerwetgeving en regelluwe zones, alsook reacties hierop verzamelt, kan hier ook toe bijdragen.

Wat betreft de wetenschappelijke omkadering zou een vooraf samengesteld team met experts, maar ook maatschappelijke actoren, moeten instaan voor de evaluatie en validatie van het proefproject. De samenstelling van een dergelijk team zou rekening moeten houden met principes zoals transparantie en representativiteit. Het is daarbij van belang dat de experimenteerwet stelselmatig en over een langere periode wordt geëvalueerd met aandacht voor tussentijdse implementatieproblemen als ook de finale uitkomsten. Tussentijdse evaluaties, en communicatie over successen, zorgen ervoor dat de overheid experimenten tijdig bij kan bijsturen en dat het draakvlak voor experimenten behouden blijft. Structurele financiering lijkt ons ook cruciaal voor het slagen van experimenteerwetgeving. Tot slot zouden er idealiter, ter validatie van de resultaten, verschillende experimenten naast elkaar moeten lopen.

Tot slot zouden we twee kritische kanttekeningen willen toevoegen wat betreft regelluwe zones. Zo stelde de Nederlandse overheid vast dat voorstellen omtrent het instellen van regelluwe zones niet steeds nodig waren. In vele gevallen kwamen deze vragen immers voort uit regelgevende onduidelijkheden en zijn ze dus eerder een symptoom van regelgevende complexiteit. In deze gevallen zouden actoren ondersteuning moeten krijgen bij het ontwarren van het huidige regelgevende kluwen. Daarboven zijn dergelijke vragen een signaal dat bepaalde regelgeving herzien zou moeten worden in functie van transparantie.

Aanbevelingen

- Zet experimenteerwetgeving in voor de creatie van een onderbouwd beleid door verschillende beleidsopties te testen;
- Verzekert een goed onderbouwde doelbepaling;
- Verzekert dat de juiste actoren toegang hebben tot de regelluwe zones;
- Organiseer brede consultaties rond experimenteerwetgeving gericht op de creatie van een draagvlak;
- Bied mogelijkheden aan ambtenaren en burgers om zelf voorstellen te formuleren omtrent regelluwe ruimtes;
- Investeer in tussentijdse evaluaties ter detectie van implementatieproblemen alsook evaluaties op de LT door onafhankelijke experts en maatschappelijke actoren;



- Communiceer regelmatig over successen;
- Verzeker een structurele financiering.

- Beleidsevaluatie

Een up-to-date beleid in een turbulente omgeving vereist regelmatige beleidsevaluaties. Dit zijn momenten van reflectie en cruciale leermomenten. Ook gedurende de workshop benadrukten ambtenaren het belang van korte beleidscycli en ingebouwde leermomenten. Dit wordt ook aangegeven binnen het Groenboek Bestuur (2016) dat voorstelt evaluaties vast te leggen in het regeerprogramma. Hier moet echter rekening gehouden worden met het feit dat de Vlaamse overheid geen echte evaluatiecultuur lijkt te kennen (Pattyn 2014).

Daarom lijkt het ons interessant om, in navolging van de Nederlandse Rijksoverheid, de mogelijkheid te verkennen om de verplichting tot regelmatige beleidsevaluaties en de methode hieromtrent te verankeren in regelgeving. In bepaalde gevallen kunnen dergelijke regelingen faciliterend zijn bij de realisatie van een cultuurverandering (SERV 2018). De Nederlandse rijksoverheid verplicht haar entiteiten bijvoorbeeld om hun beleid om de zeven jaar te herzien. De geplande en doorgevoerde evaluaties, alsook de wijze van opvolging, worden hierbij ingeschreven in de jaarrapportering van entiteiten en de kwaliteitscontrole gebeurt door een onafhankelijk expert. Dit sluit tevens aan bij het Witboek (2017) dat de nood aan procesmatige, inhoudelijke en methodologische standaarden benadrukt. Om de beleidsevaluatiecapaciteit te vrijwaren alsook expertise op te bouwen rond evaluaties kan de overheid verkennen binnen welke voorwaarden entiteiten gebruik kunnen maken van reeds uitgevoerde, externe wetenschappelijke beleidsevaluaties. Alternatieve opties zijn het uitbesteden van evaluaties, de oprichting van evaluatiecellen of agentschappen (cf. Zweden) of het opzetten van samenwerkingsverbanden met externe actoren (Minister van Financiën 2014; Pattyn 2014).

Aanbevelingen

- Interpreteer voorstellen voor regelluwe ruimtes eerst en vooral als symptoom van regelgevende complexiteit
- Creëer een wetgevend kader voor de uitvoering van periodieke evaluaties met procesmatige, methodologische e.a. minimumvoorwaarden
- Investeer in een evaluatiecultuur en reserveer evaluatiecapaciteit



### 6.1.2 Processen: *collective commitment*

Een aspect dat volgens ons eerder onderbelicht blijft in de huidige hervormingsdocumenten is de meerwaarde die het beleids- en strategisch planningsproces kan vervullen bij de totstandkoming van horizontale en transversale coördinatie. Hierbij kan de Vlaamse overheid lessen trekken uit de Zweedse en Estse cases.

- Investeer in een duidelijk faciliterend kader voor interdepartementale beleidscoördinatie

Zweden kent een systeem van collectieve besluitvorming en gemeenschappelijke beraadslaging. Hierbij zijn de entiteiten verplicht beleidsvoorstellen te sturen naar de entiteiten waarop het beleidsvoorstel een mogelijke impact heeft of wordt het wetgevende werk voorbereid in interministeriële *Commissions of inquiry*. Dit leidt ertoe dat ministeries op de hoogte blijven van de op handen zijnde beleidsontwikkeling, tijdig *input* kunnen geven en het wetgevend werk rekening houdt met verschillende belangen. Het beperkt ook overlap of contradicties tussen het wetgevende werk binnen de diverse entiteiten. Het leidende ministerie zou daarbij meer geneigd zijn proactief in te spelen op de belangen van andere ministeries (Hustedt & Tiessen 2006a; Jon Pierre 2015). In veel gevallen, bijvoorbeeld bij de *Commissions of inquiry*, worden deze beleidsvoorstellen ook proactief verspreid naar maatschappelijke actoren. Op deze manier zijn ook deze actoren geïnformeerd over het in ontwikkeling zijnde beleid. Een dergelijke opzet sluit enigszins aan bij het voorontwerp van het Bestuursdecreet dat stelt dat de overheid interne informatie over nieuwe regelgeving actief moet verspreiden naar de burgers toe (Vlaamse regering 2018). De vraag stelt zich hierbij of het mogelijk is deze actieve verspreidingsplicht uit te breiden naar voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving en toe te passen voor zowel overheid- als niet-overheidsactoren (naast de SAR's en SERV). Dit zou de verkokering kunnen doorbreken, de openheid en transparantie van de overheidswerking ten goede komen, alsook de huidige inspraakmogelijkheden versterken.

- Investeer in een op samenwerking gericht strategisch planningsproces

Tot slot biedt ook het strategisch planningsproces mogelijkheden tot horizontale en transversale coördinatie. De Estse overheid trachtte bijvoorbeeld haar strategisch planningsproces te laten vertrekken vanuit een beperkt aantal transversale prioriteiten en de sturingsdocumenten van individuele entiteiten hier zo goed mogelijk op te laten aansluiten. Op deze manier hoopte ze meer coherentie tussen de verticale organisatiedoelstellingen te bekomen. Dit planningsproces wordt echter als te *top-down* en technocratisch beschouwd. Het resulteerde in een situatie waarbij sectorale doelstellingen onder de transversale prioriteiten werden geschoven zonder identificatie van mogelijke dwarsverbanden.



Indien de Vlaamse overheid haar strategisch planningsproces wil hervormen met aandacht voor transversale prioriteiten (Departement Kanselarij en Bestuur 2014) zou ze voor een samenwerkingsgericht planningsproces kunnen opteren. Hierbij vertrekt het planningsproces vanuit een beperkt aantal transversale prioriteiten, geformuleerd in het regeerakkoord of in een politiek en maatschappelijk gedragen transversale nota. De verdere uitwerking en doorvertaling van deze transversale prioriteiten naar de sturingsdocumenten zou dan kunnen gebeuren in samenspraak tussen het politieke niveau, de betrokken entiteiten en externe partners binnen zogenaamde “*delivery units*” (OECD 2015c). Tijdens dit proces wordt in kaart gebracht aan welke doelstellingen individuele entiteiten moeten voldoen, wordt er samenhang gezocht tussen de verticale plannen van entiteiten en de transversale prioriteiten, alsook tussen de beleidsplannen van entiteiten. Hierdoor kan de overheid contradicties wegwerken, *bottom-up* geïnitieerde coördinatie-initiatieven detecteren en deze indien nodig koppelen aan horizontale en transversale doelstellingen.

In een context waarin organisaties geconfronteerd worden met vele niet-gekoppelde horizontale en transversale beleidsdoelstellingen leidt dit planningsproces idealiter tot een betere afstemming binnen de administratie. Het leidt tevens tot een betere onderbouwing en geïnformeerde uitwerking van regeringsprioriteiten. Dergelijke initiatieven zijn in lijn met aanbevelingen vanuit de OECD (2015c) en Estse hervormingspogingen. Ook gedurende de workshop was er heel wat animo voor de introductie van transversale prioriteiten. Binnen Vlaanderen sluit het totstandkomingsproces van een beperkt aantal transitieprioriteiten, ontwikkeld in co-creatie met interne en externe actoren en doorvertaald in transitienota's, hier in zekere mate bij aan (Bourgeois 2016). Een werkelijke doelstellingencascade voor transversale prioriteiten, tot op entiteitsniveau lijkt echter nog te ontbreken.

#### Aanbeveling

- Creëer minimumvoorwaarden voor het proactief circuleren van beleidsvoorstellen in ontwikkeling en dit zowel voor actoren binnen als buiten de administratie;
- Investeer in een politiek en maatschappelijk draagvlak voor transversale prioriteiten via co-creatie en door deze op te nemen in het regeerprogramma of een transversale beleidsnota;
- Verzeker een consistente doorvertaling van transversale prioriteiten in de sturingsdocumenten door middel van een samenwerkingsgericht proces in ‘*delivery units*’.



### 6.1.3 Processen: *strategic resource flexibility*

#### - Reorganisatie van primaire en ondersteunende processen

Tot slot kan een reorganisatie van primaire en managementondersteunende processen ook bijdragen aan *strategic resource flexibility*. Hierbij zien we twee trends, enerzijds is er de evolutie om primaire processen (waaronder subsidie –en vergunningsprocessen) en ondersteunende processen te stroomlijnen (mede gedreven door evoluties op ICT-vlak) (Departement kanselarij en Bestuur 2017; Wockelberg & Ahlbäck 2016). Anderzijds zien we een evolutie naar maatwerk of opgavegericht werken via multidisciplinaire teams (Departement kanselarij en Bestuur 2017; Wockelberg & Ahlbäck 2016 ).

Voor de organisatie van processen is het volgens ons belangrijk de taakcomplexiteit in rekening te nemen. De overheid zou een goed onderbouwde afweging moeten maken welke mate van flexibiliteit vereist is voor een welbepaald primair proces. Complexe problematieken vereisen zo de mogelijkheid voor entiteiten om multidisciplinaire teams op te richten met een gezamenlijke aansturing. Voor meer routinematige taken is het vermoedelijk beter deze processen te stroomlijnen, al zou de overheid hier een onderscheid moeten maken tussen generalistische en specialistische taken.

Ook bij de organisatie van managementondersteunende processen, en voor de keuze voor een bepaald governance mechanisme voor *Shared Services*, zou de overheid de afhankelijkheid van de afnemende entiteiten ten aanzien van deze dienst in rekening moeten nemen (Boon 2017; Verhoest et al. 2013). Bij een hogere mate van afhankelijkheid kunnen afnemersraden of gezamenlijke beoordelingen ertoe dienen cliënten een zekere mate van inspraak te geven. Desalniettemin moet er ook bij deze governance-mechanismen rekening gehouden worden met uiteenlopende belangen, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van een duidelijk afsprakenkader en de aanwezigheid van een onafhankelijke procesfacilitator.

## 6.2 HRM EN LEIDERSCHAP

Human Resource Management en leiderschap zijn cruciaal bij de realisatie van een wendbare overheidsadministratie. Hierbij denken we onder meer aan de mogelijkheid om personeel flexibel in te zetten maar ook aan de bijdrage die HRM en leiderschap kan leveren aan de creatie van de gewenste overheidscultuur. Naast politieke loyaliteit, betrouwbaarheid en het verzekeren van een neutrale dienstverlening moeten ambtenaren immers ook in staat zijn in contact te treden met de burger en



te innoveren. Ook gedurende de workshop haalden deelnemers verschillende HRM –en leiderschaps-elementen aan. Terugkerende elementen waren de aanwezigheid van: competenties en opleidingen om te interageren met burgers en te innoveren, ruimte om te experimenteren en tijd om te *analyse*-ren en reflecteren, alsook systematische en tijdelijke personeelsflexibiliteit. Tabel 3 laat ook uitschij-nen dat de Vlaamse overheid, op bepaalde aspecten, sterk wil inzetten. de kruisjes die onder de ver-schillende elementen aangeven staan, geven aan in hoeverre het betrokken element: (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in lange-termijn documenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïnstitutionaliseerd).

	Strategic sensitivity		Collective commitment		Strategic resource flexibility
HRM	<p>Regelmatige consul-tatie en dialoog met en tussen ambtena-ren op alle niveaus <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Empowerment van frontlijnambtenaren <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Investerings in creati-viteit en risico-nehmende vaardigheden <input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Mogelijkheid om perso-neel te herallocceren en vrij te maken voor nieuwe innovatiepro-jecten  <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/> Sturing op in co-creatie ontwikkelde uitkom-sten en opgavegericht werken <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Koppeling van indivi-duële doelstellingen en evaluaties aan (o.m.) transversale pri-oriteiten en horizon-tale programma's <input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Peer-coaching en trai-ning van topkader en leidinggevenden als groep <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Mogelijkheden tot systematische perso-neelsmobiliteit <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Vaardigheden en trai-ning aan leidinggeven-den en mensen met organisatie-overschrij-dende taken <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Geharmoniseerde HRM systemen <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Ambtenarenstatuut en functiebeschrijvingen stimuleren flexibiliteit en innovatie <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Project teams; flexibele personeelspool <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Overheidsbrede strate-gische planning van het personeelsbestand <input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>
Leider-schap	<p>Professionele be-leidsadviseurs die optimaal gebruik maken van beschik-bare informatie. <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Adaptief leiderschap <input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Leiders die innovatie ondersteunen en 'be-schermen' <input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Leiders die verzekeren dat de activiteiten aan-sluiten bij de transver-sale prioriteiten <input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Pool van samenwer-kingsgerichte proces-vaardigheden <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p> <p>Competentieprofiel voor netwerkmana-gers <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>	<p>Investerings in leiding-gevenden met een overheidsbrede visie, die mobiliteit &amp; flexibili-teit stimuleren <input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input checked="" type="checkbox"/><input type="checkbox"/><input type="checkbox"/></p>

Tabel 3 Overzicht van initiatieven Vlaamse overheid (Niet tot weinig aanwezig, Lange termijn, ad hoc, witboek, ad hoc & witboek, systematisch)

### 6.2.1 HRM en leiderschap: *strategic sensitivity*

#### - Trainingsprogramma's

Over het algemeen merken we op dat landen training– en opleidingsprogramma's opzetten om inno-vatie te stimuleren en complexe problemen aan te pakken, nieuwe dienstverleningscharters opstellen die de contacten met de burger regelen en hun competentieprogramma aanpassen (OECD 2017). Ook de Vlaamse overheid investeert in netwerkleiderschap, in de creatie van een innovatiecultuur en in *public service motivation* (Departement kanselarij en Bestuur 2017; Vlaamse overheid 2016; Vlaamse

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

Regering n.d.). Toch is het niet steeds even duidelijk wat de impact van dergelijke initiatieven is. Daarnaast stellen we vast dat, voor de Vlaamse case, het Witboek openheid en wendbaarheid minder lijkt in te zetten op innovatie dan het voorgaande Groenboek 'Bestuur'.

- Stuur op uitkomsten (wanneer nodig) en doorheen dialoog

Naast deze trainingsprogramma's merken we ook een evolutie in de aansturing en beoordeling van ambtenaren. Zowel binnen Zweden en Nederland tracht de overheid dit te bewerkstelligen door ambtenaren te sturen op uitkomsten en hen te beoordelen aan de hand van een systematische prestatiedialoog (Statskontoret 2016). Ook Vlaamse praktijken sluiten hier ten dele bij aan.

Sturen op uitkomsten heeft als gevolg dat ambtenaren meer worden dan louter uitvoerders. Sturen op uitkomsten zet ambtenaren aan een externe klantgerichte oriëntatie aan te nemen en na te denken over mogelijke kwaliteitsverbeteringen tijdens de dienstverlening. De dialoog die hiermee gepaard gaat, zou als doel moeten hebben ambtenaren te ondersteunen in hun activiteiten, vertrouwen op te bouwen tussen de werknemer en de leidinggevende en snel problemen of innovatieve oplossingen met betrekking tot de dagelijkse praktijk te detecteren.

- Waardeer en empower frontlijn/eerstelijnsambtenaren

Tijdens onze workshop tussen Vlaamse en Nederlandse ambtenaren bleek ook dat de frontlijnambtenaar een cruciale functie vervulde binnen een wendbare overheid. Frontlijnambtenaren zijn de antennes van de overheid. Ze zijn belangrijk voor het opvangen van prikkels vanuit de samenleving. Het lijkt ons daarom opportuun deze antennefunctie op te nemen in het competentieprofiel en takenpakket van de frontlijnambtenaar. Daarnaast is er nood aan een gepaste omkadering via opleidingen, faciliterend leiderschap en moet de overheid voorzien in de nodige capaciteit (tijd, middelen en infrastructuur). Het sturen op uitkomsten, inzetten op een regelmatige dialoog tussen de frontlijnambtenaar, de leidinggevende en de tweede lijn, en het verminderen van de rapporteringslast kunnen hierbij ook opportuun zijn.

Aanbevelingen

- Investeer in een kwalitatief personeelsbeleid
- Focus bij de sturing van ambtenaren op de te bereiken uitkomsten en waarde-creatie
- Investeer in een regelmatige dialoog ter onderbouwing van doelstellingen en ter detectie van problemen en innovatie oplossingen.
- Waardeer en empower frontlijn/eerstelijnsambtenaren





## 6.2.2 HRM en leiderschap: *collective commitment*

- Creëer *incentives* voor samenwerking

Op het vlak van *collective commitment* zien we dat voornamelijk Estland, en in tweede instantie Vlaanderen, sterk inzet op de ontwikkeling van een leiderschapsgroep. Dit gebeurt om een groepsdynamiek binnen de administratie tot stand te brengen (Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu 2015; Voorzitterscollege 2015). Vlaanderen en Nederland investeren daarbij ook in een groep van netwerk-leiders die de capaciteit hebben netwerken op te zetten samen met externe actoren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017; Vlaamse overheid 2017).

Het is echter de vraag of enkel ‘zachte’ instrumenten werkelijk zullen leiden tot een betere samenwerking binnen en buiten de administratie. De focus van leidend ambtenaren lijkt in de eerste plaats gericht op het behalen van organisatie-specifieke doelstellingen. Daarom zou de overheid kunnen opteren de leidend ambtenaren ook te stimuleren en te beoordelen op de bijdrage aan overheidsbrede, transversale doelstellingen alsook voor actieve samenwerking over entiteiten heen.

Op het niveau van de ambtenaar merken we op dat zowel Vlaanderen als Zweden investeren in de uitbouw van “*public service motivation*”. Het uitbouwen van “*public service motivation*” zou echter moeten vertrekken vanuit een overheidsbrede visie en niet zozeer vanuit de beleidsdomeinen zoals binnen Vlaanderen het geval lijkt te zijn (Vlaamse overheid 2016).

### Aanbevelingen

- Vul zachte instrumenten aan met harde instrumenten voor het bereiken van transversale doelstellingen door gezamenlijke evaluaties, *peer coaching*, etc.
- Creëer een overheidsbreed kader ter bevordering van “*public service motivation*”.
- Investeer in een samenwerkingsgerichte cultuur via trainingen, competenties en beloningen.
- Investeer in een groepscultuur op politiek en ambtelijk niveau

## 6.2.3 HRM en leiderschap: *strategic resource flexibility*

- Personeelsmobiliteit en tijdelijke uitwisseling

Tot slot nemen we waar dat personeelsmobiliteit een centraal topic is binnen zowel Nederland, Estland als Vlaanderen. Nederland experimenteert daarbij met ‘zwermen’, waarbij ambtenaren x-aantal uur van hun tijd met een andere entiteit kunnen samenwerken, alsook flexipools binnen entiteiten  
////////////////////////////////////

die de tijdelijke detachering van ambtenaren toelaten. Vlaanderen, op zijn beurt, wil overheidsbrede pools van experts introduceren. Mobiliteit was ook een issue in Estland maar in deze case werd mobiliteit gehinderd door de hoge mate van decentralisatie van HRM-bevoegdheden voor de entiteiten en een gebrek aan een minimaal geharmoniseerd kader. HRM-bevoegdheden waren gedecentraliseerd tot op het niveau van de loonschalen wat leidde tot problemen op het vlak van personeelsmobiliteit en -rotatie tussen entiteiten. In Zweden was personeelsmobiliteit minder een issue sinds de *Commissions of inquiry* ertoe diene personeel vanuit entiteiten te poolen voor beleidsvoorbereiding.

Uit onze landenstudie blijkt dat het tot stand brengen van personeelsmobiliteit een uitdaging blijft. Entiteiten zijn terughoudend ten aanzien van personeelsmobiliteit door een gebrek aan capaciteit. Ook de verregaande decentralisatie van HRM-bevoegdheden lijkt mobiliteit te belemmeren. Daarom vereist mobiliteit enerzijds een stabiel regelgevend basiskader dat centraal opgevolgd wordt. Dit voorkomt een verregaande divergentie binnen de administratie. Zo tracht de Nederlandse Rijksoverheid op dit moment de Rijksbrede detacheringsregels in kaart te brengen en gelijk te schakelen.

Personeelsmobiliteit lijkt anderzijds ook een overheidsbreed overzicht over de capaciteit (aanwezige beleidscompetenties) binnen entiteiten te vereisen alsook een zekere gereserveerde capaciteit binnen de entiteiten (of overheidsbreed). Een centraal personeelsplan laat het toe dat, tijdens het planningsproces, de capaciteit van entiteiten voor het behalen van transversale regeringsprioriteiten in rekening te nemen. Het laat toe dat HRM-aangelegenheden geïntegreerd en besproken worden gedurende het planningsproces. In Zweden was een (informeel) overzicht over de gereserveerde capaciteit binnen entiteiten daarbij een succesfactor om personeel te kunnen poolen voor de *Commissions of inquiry*.

Het tussentijds poolen van personeel vereist natuurlijk ook dat entiteiten hiertoe (politieke) *incentives* krijgen alsook daadwerkelijk personeel kunnen vrijmaken zonder dat dit hun dagdagelijkse werking in het gedrang brengt.

#### Aanbeveling

- Vermijd verregaande decentralisatie van HRM-bevoegdheden door de creatie en centrale monitoring van een basiskader omtrent bijvoorbeeld detacheringsregels etc.;
- Investeer in een centraal personeelsplan en integreer HRM in het strategisch planningsproces (ook voor transversaal beleid);
- Breng de gereserveerde capaciteit binnen entiteiten voor inter-organisatorische doelstellingen in kaart of bouw deze uit;



- Voorzie de nodige *incentives* voor inter-organisatorische mobiliteit of maak tijdelijke pooling of 'zwermen' mogelijk;
- Verzekeer dat entiteiten over de nodige capaciteit beschikken voor de uitvoering van hun taken.

### 6.3 STURING EN VERANTWOORDING

De wijze van sturing en verantwoording van administratieve entiteiten, o.b.v. doelstellingen en financiële prikkels, bepaalt in belangrijke mate hun gedrag. Dit in termen van externe en interne responsiviteit, creativiteit en neutraliteit, en interne en externe samenwerking. In een wendbare overheidsadministratie gebeurt de sturing idealiter proportioneel. Sturing is bijvoorbeeld noodzakelijk voor de implementatie van politieke prioriteiten maar moet ook voldoende vrijheidsgraden of mogelijkheden bieden om in te spelen op maatschappelijke problemen. Idealiter balanceert de sturing daarom strategische lange termijnprioriteiten met korte termijn politieke prioriteiten en erkent het de aanwezigheid van directe maatschappelijke uitdagingen, door bijvoorbeeld externe actoren te betrekken (*strategic sensitivity*). Daarnaast gebeurt sturing ook het best gedifferentieerd. Entiteiten die voornamelijk bezig zijn met routinetaken vereisen een ander type aansturing dan entiteiten die in aanraking komen met complexe problematieken. Tot slot is de sturing aangepast aan de complexe omgeving, laat het toe snel in te spelen op maatschappelijke veranderingen en biedt het *incentives* (of ruimte) voor samenwerking (*collective commitment*) en innovatie. Uit onze workshop bleek alvast dat ambtenaren zich sterk gehinderd voelen door entiteitsspecifieke en gedetailleerde targets en financiering. Desalniettemin blijken aanpassingen in de sturings- en verantwoordingsmechanismen in grote mate afwezig in de Vlaamse hervormingen (zie tabel 4). De kruisjes die onder de verschillende elementen aangeven staan, geven aan in hoeverre het betrokken element: (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in lange-termijn documenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïstitutionaliseerd).



	<i>Strategic sensitivity</i>		<i>Collective commitment</i>		<i>Strategic resource flexibility</i>
Verantwoordingsmechanismen	Context specifieke toepassing van het prestatie management systeem (bijv. bij samenwerking met externe actoren) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Systematisch gebruik van prestatiedialoog <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke woordingsmechanismen, die innovatie en experimenten toelaten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Co-creatie van doelstellingen <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	verantwoordingsmechanismen, die innovatie en experimenten toelaten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Gezamenlijke projecten met 'shared accountability' <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke link tussen resultaten van organisaties en transversale prioriteiten <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Gezamenlijke dialoog omtrent doelstellingen in beleidsnota's (ook met externe partners). <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Prestatie-informatie als strategische tool om budget vast te leggen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Flexibele budgetpool <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Forfaitaire kredieten voor projecten op het organisatieniveau <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Flexibele programmastructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Financieel management	Performance geïnformeerd budgetteren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Gemeenschappelijk rapporteringsmechanisme <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>  Budgetallocatie gefocust op uitkomsten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Mogelijkheden vergroten, om rapporteren en leren te belonen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Duidelijk financieel raamwerk voor innovatie <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Rapportering gericht op de gewenste uitkomsten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Budgetten & gedeelde doelstellingen voor inter-institutionele en organisatieoverschrijdende structuren <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Aanpassingen van beleids- en begrotingscyclus tegemoetkomend aan innovatie en lange termijnvisie <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Financiële mogelijkheden voor transversale prioriteiten en horizontale programma's oftewel 'startkapitaal' (seed-money) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Flexibele budgetpool <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Forfaitaire kredieten voor projecten op het organisatieniveau <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>  Flexibele programmastructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	

Tabel 4 Overzicht van initiatieven Vlaamse overheid (Niet tot weinig aanwezig, Lange termijn, ad hoc, witboek, ad hoc & witboek, systematisch)

### 6.3.1 Sturing en verantwoording: *strategic sensitivity*

- (Prestatie)dialoog, sturing op uitkomsten en differentiatie

De verantwoordingsprocedures binnen een wendbare overheid gebeuren idealiter in dialoog. De dialoog zou daarbij moeten toelaten maatschappelijke en implementatieproblemen vroegtijdig te detecteren en hierop in te spelen alsook beleidsvoorstellen af te toetsen. Het faciliteert aldus een snelle informatiever spreiding binnen de administratie en tussen de administratie en het politieke niveau en vertrekt vanuit een ondersteunend perspectief. Het voorziet ook in voldoende kwalitatieve informatie om het bereiken van politieke en lange-termijnprioriteiten op te volgen alsook om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen. Dit gebeurt door gebruik te maken van gerichte beleid- en dienstverleningsevaluaties in plaats van enkel te focussen op indicatoren.

Onze landenstudie toont aan dat voornamelijk Zweden, en in tweede instantie Nederland, alternatieven verkennen voor een gedetailleerde, op indicatoren gerichte sturing en verantwoording. Deze verandering in sturing en verantwoording kwam ook prominent terug gedurende onze workshop (zie bijlage 7.3.). Sprekende voorbeelden hierbij zijn dat de Zweedse overheid in haar sturingsdocumenten voornamelijk tracht te focussen op politieke urgente prioriteiten, uitkomsten en life-events



(Wockelberg & Ahlbäck 2016). Evaluatieagentschappen fungeren hierbij als poortwachters, verzeke-  
ren de kwaliteit van de sturingsdocumenten en vermijden een te hoog detailniveau. Een gelijkaardige  
evoluitie nemen we waar binnen de Nederlandse Rijksoverheid waarbij leidend ambtenaren aan de  
regering voorstellen meer te focussen op het ‘wat’ en minder op het ‘hoe’ (Tweede Kamer der Staten-  
Generaal 2017). Ook op het niveau van ministeries nemen we een trend naar sturing op basis van  
maatschappelijke opgaves waar (Justitie 2017). Deze opgaves tracht men te ontwikkelen in samen-  
spraak met de burger en, ter verantwoording, tracht de Nederlandse Rijksoverheid te focussen op het  
maatschappelijk effect.

Verder trachtten beide overheden hun sturing te diversifiëren op basis van het strategisch belang en  
risicoprofiel van entiteiten (Maarten de Jong & Posthumus 2013; Wockelberg & Ahlbäck 2016). Dit  
vereist echter de nodige expertise en daadkracht, zowel op het niveau van de departementen als op  
het niveau van het Ministerie van Financiën (Wockelberg & Ahlbäck 2016).

Zweden investeerde daarenboven in het uitbouwen van een systematische prestatiedialoog tussen de  
minister, departementen en agentschappen. Sturing op indicatoren leidde immers tot onvoldoende  
bruikbare informatie en een gevoel van wantrouwen binnen de administratie (Jacobsson & Sundström  
2007). Deze prestatiedialoog vindt in bepaalde gevallen wekelijks plaats en behandelt recente beleids-  
evaluaties, inspectieverslagen, alsook tendensen in de samenleving (OECD 2013). Het heeft daarbij  
een sterk informerend en ondersteunend karakter en biedt mogelijkheden voor een gezamenlijke  
prestatiedialoog (Jon Pierre 2015; Jon Pierre, Jochem & Jahn 2016). Recente hervormingen binnen  
Zweden (en Nederland) leidden er daarbij toe dat rapporteringsdocumenten steeds meer fungeren  
als platformen waarop geplande en uitgevoerde beleidsevaluaties worden gepresenteerd  
(Wockelberg & Ahlbäck 2016). Op deze manier kunnen evaluaties ook deel uitmaken van besprekin-  
gen in het parlement (Vlaamse overheid 2017).

Met bovenstaande uiteenzetting pleiten we echter niet voor een volledige vervanging van een sturing  
op *output* naar een sturing op uitkomsten. Ook de eis om zowel te rapporteren op *outputs* als uitkom-  
sten is niet steeds mogelijk en kan extra rapporteringslast creëren. Wij pleiten daarom voor diversifi-  
catie en reflexiviteit bij de keuze van sturings- en verantwoordingsinstrumenten. Bepaalde activiteiten  
laten zich nu eenmaal beter meten in *outputs* dan in uitkomsten of vice versa. In overeenstemming  
hiermee vereisen bepaalde activiteiten (bijvoorbeeld het innen van belastingen) een striktere opvol-  
ging en nauwgezette procedures dan andere (het aanpakken van klimaatverandering of armoede).

Tot slot bleek uit de workshop met Vlaamse en Nederlandse ambtenaren dat de overheid, in functie  
van externe sensitiviteit van de administratie, een reductie in interne controle en rapportering zou

kunnen compenseren met meer mogelijkheden tot externe verantwoording en controle. Het rapporteren op uitkomsten, het gebruik van rapporteringsdocumenten als informatieplatform, het betrekken van externe actoren bij evaluaties en een grotere rol voor het parlement zijn hierbij te verkennen pistes.

**Aanbeveling**

- Focus in de sturingsdocumenten op de te bereiken uitkomsten (maatschappelijke opgaves of life-events) en de strategische en politieke prioriteiten;
- Voorzie een cel of eenheid die het detailniveau van de sturingsdocumenten controleert en de strategische intersectorale LT bewaakt;
- Verzekert dat expertise aanwezig is binnen de administratie om te diversifiëren in sturing o.b.v. het risicoprofiel en strategisch belang;
- Investeer in een systematische prestatiedialoog omtrent evaluaties, inspecties, e.a.
- Gebruik rollende jaarrapporteringen als informatieplatform voor evaluaties omtrent beleid en dienstverlening;
- Verzekert een directe koppeling tussen de sturingsdocumenten en de overheidsprioriteiten die het toelaat deze laatste op te volgen.

**6.3.2 Sturing en verantwoording: *collective commitment***

- Introduceer gezamenlijke targets

Zweden en Estland ondernamen ook pogingen om doorheen sturingsdocumenten en financiële *incentives* horizontale en transversale coördinatie te bekomen. Dit gebeurt door dwarsverbanden te identificeren tussen de sturingsdocumenten en gedeelde doelstellingen te introduceren (OECD 2015d; Wockelberg & Ahlbäck 2016). Om te voorkomen dat dergelijke gedeelde doelstellingen dode letter blijven, is het belangrijk dat deze gekoppeld zijn aan transversale politieke prioriteiten en strategische lange termijnplannen alsook onderwerp zijn van een gezamenlijke evaluatie of prestatiedialoog. Dit sluit enigszins aan bij het governance-model zoals voorgesteld in de Vlaamse visie 2050 (Bourgeois 2016).



- Geïntegreerd budgetteringsproces en horizontale programmabudgetten

Zweden en Estland maakten ook gebruik van het budgetteringsproces om horizontale coördinatie te bekomen. Zo faciliteert het Zweedse Ministerie van Financiën een multilaterale dialoog en regelmatige opvolgingsgesprekken tussen de entiteiten die betrokken zijn bij de realisatie van een gemeenschappelijke doelstelling (Downes, Moretti & Shaw 2017). Estland, op zijn beurt, experimenteert met de introductie van horizontale programmabudgetten (Moynihan & Beazley 2016; OECD 2015d). De introductie van deze budgetten alsook de koppeling van deze programmabudgetten aan de politieke prioriteiten werd echter gehinderd door een rigide budgetstructuur.

**6.3.3 Sturing en verantwoording: *strategic resource flexibility***

- Vermijd te gedetailleerde rapporteringsverplichtingen

Bovenstaande focus op uitkomsten bij de sturing en rapportering, alsook horizontale programmabudgetten kunnen bijdragen aan *strategic resource flexibility*. Respondenten gaven immers aan dat een te gedetailleerde rapportering, tot op het niveau van activiteiten, een perceptie van rigiditeit met zich meebracht. De verplichting om tot op dit niveau te rapporteren en te monitoren draagt daarenboven bij aan een rigide budgetstructuur.

Uit de Nederlandse en Zweedse case leren we dat het mogelijks beter is om het gebruik van indicatoren te focussen op enkele concrete prioriteitsgebieden. Daarenboven kunnen tussentijdse *strategic* en *spending reviews*, zoals geïntroduceerd in het witboek (2017), geschikter om gedetailleerde informatie te verkrijgen. Voor de praktijkuitwerking van dergelijke spending reviews kan gekeken worden naar de Nederlandse case. Binnen de Nederlandse rijksoverheid worden spending reviews uitgevoerd door een team bestaande uit ambtenaren van het Ministerie van Financiën, hoge ambtenaren van de betrokken entiteiten en externe experten.

- Horizontale/transversale programmabudgetten, poolen en eigenaarschap

Tot slot, wat betreft de mogelijkheid om financiële middelen te verschuiven over de organisatiegrenzen heen bieden horizontale/transversale programmabudgetten, zoals geïntroduceerd in Estland, een uitweg. Hierbij is het belangrijk dat de overheid deze horizontale budgetprogramma's niet enkel koppelt aan politieke prioriteiten maar dat hier ook duidelijk politiek eigenaarschap voor is, bijvoorbeeld in de vorm van een bevoegd minister of interministeriële commissie. Een alternatief voor horizontale programma's zou eruit kunnen bestaan entiteiten de mogelijkheid te bieden financiële middelen voor



gemeenschappelijke uitkomsten te poolen in een tijdelijke inter-organisatorische projectstructuur en het gebruik hiervan nauwgezet op te volgen.

#### Aanbevelingen

- Identificeer dwarsverbanden en introduceer gezamenlijke doelstellingen in sturingsdocumenten die te herleiden zijn naar horizontale en transversale prioriteiten en opgevolgd worden binnen 'delivery units' of coördinerende cellen via een gezamenlijke prestatiedialoog.
- Organiseer een multilaterale dialoog tijdens het budgetteringsproces omtrent inter-organisatorische doelstellingen, o.l.v. het departement Financiën en begroting, alsook een regelmatige opvolging.
- Introduceer horizontale budgetprogramma's die gekoppeld zijn aan strategische prioriteiten en met een duidelijk (politiek) eigenaarschap (via een minister of interministeriële commissie).
- Focus financiering op brede uitkomsten en maak het mogelijk dat entiteiten middelen poolen binnen flexibele projectstructuren met een gezamenlijke opvolging

## 6.4 COÖRDINATIE-ARRANGEMENTEN EN TAAKVERDELING

Coördinatie-arrangementen en taakverdeling zijn inherente elementen van een organisatiestructuur. De taakverdeling bepaalt onder meer de autonomie (mate van delegatie) en de onderlinge verhouding tussen entiteiten. Het bepaalt tevens welke belangen deze entiteiten verdedigen (John Pierre, Jacobsson & Sundström 2015). Coördinatie-arrangementen dienen er op hun beurt toe deze entiteiten met hun verschillende belangen samen te brengen. Zoals hieronder aangegeven (zie tabel 5) bevest de Vlaamse overheid relatief weinig aandacht aan coördinatie-arrangementen en administratieve taakverdeling. Grote structuurveranderingen lijken niet aan de orde. De kruisjes die onder de verschillende elementen aangeven staan, geven aan in hoeverre het betrokken element: (1) niet of weinig aanwezig zijn, (2) aanwezig zijn in lange-termijn documenten, (3) ad hoc aanwezig zijn (lees: in een initiële of ontwikkelingsfase), (4) aanwezig zijn in het witboek, (5) zowel in het witboek als ad hoc aanwezig zijn, en (6) structureel aanwezig zijn (lees geïnstitutionaliseerd).





<i>Strategic sensitivity</i>		<i>Collective commitment</i>		<i>Strategic resource flexibility</i>	
Transparante organisatiestructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Flexibiliteit voor frontlijnorganisaties. <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Coördinatie-arrangementen die afzonderlijke entiteiten en taken koppelen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Organisaties met een sterk engagement in externe en interorganisatorische netwerken <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Lichte projectstructuren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Evidence-based kader voor fusies en oprichting SSC en projectstructuren. <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
Organisatiestructuur met checks-and-balances ter afweging korten langetermijnbelangen <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Innovation labs <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Organisatiestructuur met verschillende antennes <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Mandaat en verantwoordelijkheden voor het monitoren en opvolgen van prioriteiten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Mogelijkheid om beleids- en organisatie overschrijdende verbanden te faciliteren en ondersteunen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>		

Tabel 5 Overzicht van hervormingen Vlaamse overheid (Niet tot weinig aanwezig, lange termijn, ad hoc, witboek, ad hoc & witboek, systematisch)

#### 6.4.1 Coördinatie-arrangementen en taakverdeling: *Strategic sensitivity* en *collective commitment*

Doorheen onze landenstudie bleek dat de overheidsstructuur een aanzienlijke impact lijkt te hebben op de wendbaarheid van een overheid. De structuur heeft een impact op zowel de capaciteit tot *strategic sensitivity*, *collective commitment* als *strategic resource flexibility*. In het volgende deel bespreken we daarom de organisatiestructuren van Zweden, Vlaanderen en Estland/Nederland. De schematische weergave (zie bijlage 8.6) kan daarbij helpen de verschillen in kaart te brengen.

##### - Zweden

Zweden heeft een organisatiestructuur die, oorspronkelijk, sterk gericht was op externe responsiviteit. Doorheen de jaren heeft Zweden echter inspanningen geleverd zodat de administratie meer inspeelt op politieke prikkels.

Zweden is gekenmerkt door een duale administratieve structuur met grote, autonome agentschappen, relatief kleine ministeries, en de afwezigheid van politieke kabinetten (Pierre 2015; Verhoest et al. 2012). De agentschappen staan in voor zowel beleidsvoorbereiding als uitvoering en zijn sterk ingebed in de samenleving via de Raden van Bestuur en adviescomités. Deze Raden van Bestuur worden daarbij gezien als een instrument om signalen vanuit de samenleving te capteren. Over het algemeen komt controle via politieke aanstellingen, voorlopig, nog steeds op de tweede plaats (Pierre 2015). Deze combinatie van factoren - externe positionering, afwezigheid van opdeling tussen beleidsvoorbereiding en uitvoering en kleine ministeries – leidt tot een grote responsiviteit van agentschappen ten aanzien van externe actoren (Verhoest et al. 2012). De externe responsiviteit was daarbij zodanig groot dat ministeries onvoldoende capaciteit hadden de informatiestromen op te volgen en agentschappen daadwerkelijk te sturen.



Om deze sterke externe responsiviteit enigszins uit te balanceren besloot men in Zweden, in eerste instantie, de strategische capaciteit van ministeries uit te breiden. Op deze manier trachtte men agent-schappen meer aan te sturen op strategische prioriteiten en de *bottom-up* informatiestroom en be-leidsvoorstellen te capteren (Jacobsson & Sundström 2007; John Pierre, Jacobsson & Sundström 2015). Complementair hieraan investeerde de Zweedse overheid sterk in de relatie tussen het minis-terie en het agentschap door een structurele prestatiedialoog uit te bouwen (zie hierboven).

Binnen Zweden functioneren ministeries dus steeds meer als een bewaker van politieke en strategi-sche LT-prioriteiten. Dit manifesteert zich ook gedurende het opstellen van de sturingsdocumenten. Tevens vervullen ze, via de regelmatige dialoog met agentschappen, een brugfunctie tussen de ver-schillende agentschappen en zijn ze een informatieknooppunt voor de bevoegde minister. Op het vlak van coördinatie en afstemming tussen agentschappen, die vaak beleidsvoorstellen formuleren, ver-vullen ministeries aldus een belangrijke functie.

Op overheidsbreed niveau, dus over ministeries heen, vervullen het bureau van de eerste minister (het Center of Government) en het Ministerie van Financiën een gelijkaardige coördinerende functie. Het CoG bewaakt en faciliteert de implementatie van de politieke prioriteiten en houdt een overzicht over het beleidsontwikkelingsproces binnen de entiteiten. Het CoG verzekert ook dat alle relevante entiteiten betrokken worden gedurende de beleidsontwikkeling. Op deze manier functioneert het als een procesbegeleider. Hierbij is ze sterk afhankelijk van haar informele relaties met de diverse enti-teiten (Hustedt & Tiessen 2006; Pierre, Jochem & Jahn 2016). Het Ministerie van Financiën heeft een gelijkaardige rol maar dan met betrekking tot het budgetteringsproces. Dit is reeds geïllustreerd door haar initiërende en faciliterende rol bij de budgetterings- en opvolgingsgesprekken omtrent gemeen-schappelijke doelstellingen (Downes, Moretti & Shaw 2017).

Een laatste structureel element dat coördinatie binnen de Zweedse overheid bevordert is het idee van *interne positionering*. Dit houdt in dat er doelbewust een zekere overlap is in de doelstelling van agent-schappen. Hierbij legt de overheid vast dat een beslissing enkel kan genomen worden na een akkoord tussen deze agentschappen. Indien het bereiken van een akkoord niet lukt op agentschapsniveau wordt dit issue doorverwezen naar de ministeries en uiteindelijk het politieke niveau (Jacobsson & Sundström 2007). Dit laatste mechanisme wordt echter belemmerd door de vrees voor duplicatie, redundantie en de noodzaak voor eenvoudige verantwoordingslijnen.

- Nederland en Estland

De Nederlandse en Estse overheid kennen een meer traditionele structuur gebaseerd op een opdeling tussen beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling. Toch nemen we in beide landen enkele evoluties



waar die wijzen op een shift in het denken over de organisatiestructuur. Zo tracht de Nederlandse Rijksoverheid de agentschappen te *empoweren* ten aanzien van de ministeries vanuit de optiek van opgavegericht werken vanuit een maatschappelijk probleem, en de erkenning dat uitvoerende entiteiten over belangrijke expertise beschikken.

Binnen Estland nemen we een andere evolutie waar. In dit geval trachtte de Estse overheid een *Center of Government* uit te bouwen dat instaat voor de strategische planning alsook fungeert als een informatieknoppunt binnen de administratie. Hoewel dit een gestage evolutie is die gepaard gaat met de nodige weerstand vanuit de lijnenteiten, lijkt het CoG stelselmatig aan capaciteit te winnen (OECD 2015d).

- Vlaanderen

In tegenstelling tot Zweden draagt de Vlaamse organisatiestructuur sterk bij aan de politieke controle en implementatie van politieke prioriteiten. Daarnaast zijn agentschappen en departementen nevensgeschikt en is er een sterke functievervaging tussen beide (SERV 2018; Vlaamse regering 2018). De politieke kabinetten, in tegenstelling tot Zweden, onderhouden de directe relaties met agentschappen en departementen. Tevens lijken de Raden van Bestuur meer gericht op het vertegenwoordigen van de ministers/regering dan in Zweden. De politieke controle wordt tevens versterkt door het systeem van regeringscommissarissen, bij extern verzelfstandigde agentschappen, die fungeren als controleagenten (SERV 2018; Verhoest et al. 2012; Vlaamse overheid 2014).

Deze structuur roept aldus enkele vragen op. De aanwezigheid van regeringscommissarissen alsook de politisering van de Raden van Besturen roept de vraag (1) op hoe sensitief entiteiten zijn voor externe prikkels en hoeveel vrijheidsgraden entiteiten hebben om te experimenteren. Een tweede vraag (2) is wie de informatiestroom van de diverse entiteiten naar het politieke niveau structureert, wie deze aftoetst aan de LT-prioriteiten en wie de brede strategische (non-sectorale) LT-prioriteiten bewaakt. Een onderdeel van het delegatieprincipe is immers dat het politieke niveau meer ruimte krijgt om te focussen op hoofdlijnen en politiek urgente problemen. Een derde vraag is (3) wie de relatie tussen agentschappen faciliteert en, tot slot, of de politieke kabinetten de capaciteit alsook motivatie hebben om bovenstaande taken te vervullen, alsook een systematische prestatiedialoog te onderhouden. Het uitbouwen van een systematische prestatiedialoog is immers een intensief proces.

Daarenboven stellen we ook vast dat, in tegenstelling tot Zweden, een werkelijke coördinerende cel of entiteit, per beleidsdomein alsook overheidsbreed, ontbreekt. Vlaanderen introduceerde een Voorzitterscollege, beleidsraden en managementcomités maar volgens respondenten behandelen deze vaak geen beleidsmatige of inhoudelijke elementen (Voorzitterscollege 2015). Daarenboven werd



aangegeven dat het Voorzitterscollege vaak niet het juiste forum is om beleidsinhoudelijke thema's te bediscussiëren en dat de tijd om dergelijke zaken te behandelen ontbreekt.

- Aanbevelingen betreffende de organisatiestructuur

De Zweedse case leert ons dat de positionering van entiteiten binnen de maatschappij kan bijdragen aan de externe sensitiviteit. Deze positionering kan fysiek zijn, bijvoorbeeld door entiteiten te positioneren in strategische gebieden, maar kan ook bekomen worden via adviesraden, gebruikersraden en andere initiatieven die als doel hebben externe actoren structureel te betrekken bij de werking van de organisatie. Ook een nauwgezette samenwerking met publieke en private actoren kan bijdragen aan deze externe sensitiviteit. Desalniettemin is een cruciale voorwaarde hierbij dat de overheid voldoende investeert in haar capaciteit, en de capaciteit van haar entiteiten, om met externe actoren te coördineren en duurzame relaties op te bouwen. De overheid moet in staat zijn te onderbouwen waarom ze kiest voor een bepaalde samenwerkingsvorm en de externe samenwerking moet gepaard gaan met minimale gemeenschappelijke normen. Deze minimale normen bieden externe partners een vorm van zekerheid en faciliteren een goede informatiedoorstroom tussen overheids- en niet overheidsactoren. Zo niet kunnen deze initiatieven ook tot fragmentatie leiden.

Daarnaast lijken eerdere aanbevelingen vanuit het Vlabest-rapport (2013) nog steeds van toepassing. In dit rapport pleitten de auteurs voor de inrichting van een coördinerende cel per beleidsdomein. Deze coördinerende cellen zouden dan instaan voor het opstellen en de coördinatie van de sturingsdocumenten, het bewaken van de beleidsdomein brede LT-plannen, het ondersteunen van een prestatiedialoog tussen entiteiten, informatie van de entiteiten samenbrengen en hun onderlinge relatie faciliteren (Verhoest et al. 2013). Ter ondersteuning van hun taak zou de overheid deze cellen kunnen mandateren (financiële) *incentives* voor inter-organisatorische doelstellingen te verlenen in de vorm van *seed-money*, een gezamenlijke prestatiedialoog te organiseren omtrent evaluaties, en toestemming te verlenen voor het poolen van middelen binnen inter-organisatorische projectstructuren. Dergelijke coördinerende cellen maken het ook mogelijk dat het politieke niveau zich focust op politiek urgente prioriteiten terwijl de coördinerende cellen meer routinematige taken afhandelen. Idealiter bestaan deze coördinerende cellen uit leden van de verschillende betrokken entiteiten maar ook minder verregaande vormen zijn mogelijk. Belangrijk is tevens een sterke vertrouwensrelatie tussen de minister en zijn kabinet, en deze coördinerende cel.

Uitgaande van trends in andere landen lijkt het ook belangrijk een overheidsbrede coördinerende cel op te richten, of het Departement Kanselarij en Bestuur en het departement van Financiën en begro-



ting een sterkere coördinerende functie te laten vervullen. Dit staats reeds ingeschreven in de beleidsnota Algemeen Regeringsbeleid (2014) waarbij het Departement Kancelarij en Bestuur wil evolueren naar een modern *Center of government (CoG)* (Departement Kancelarij en Bestuur 2014).

Een modern *Center of government* coördineert in eerste instantie op procesmatig, en enkel onder heel specifieke voorwaarden op inhoudelijk vlak. Op procesmatig vlak coördineert en faciliteert het *Center of Government* de coördinatie van anderen. Deze procescoördinatie gebeurt door een overheidsbreed overzicht te behouden, conflicten en overlappingsen weg te werken, nieuwe issues te detecteren die coördinatie behoeven, monitoring (in samenwerking met de studiediensten) en communicatie (in samenwerking met de communicatiedienst). Daarnaast kan ze coördinatie ondersteunen door training, kennisontwikkeling en –deling aan te bieden, knelpuntenanalyses uit te voeren en adviezen te formuleren, en te fungeren als vliegende brigade. Op het vlak van inhoudelijke coördinatie is *het Center of Government* eerder een bruggenbouwer voor coalities tussen inhoudelijke experts en politici. Inhoudelijke coördinatie kan nuttig zijn voor zowel crisissituaties (reactief) als voor transversale politieke of onderbelichte prioriteiten (proactief).

Om haar coördinatietaken tot een goed einde te brengen moeten twee principes centraal staan in het handelen van een *Center of Government*, meer bepaald prioritering en subsidiariteit. Prioritering betekent dat het CoG haar coördinerende activiteiten laat leiden door de regeringsprioriteiten. Vanuit haar overzichthoudende functie ondersteunt ze de regering bij het vaststellen van transversale prioriteiten, verzekert ze de doorvertaling van deze prioriteiten en volgt deze ook op. Het principe van subsidiariteit impliceert dat het Center of Government steeds nagaat welke entiteit het best geplaatst is om de coördinatie van transversale/horizontale doelstellingen te voeren. Beleidsdomein-specifieke entiteiten (*lead organisations*) zijn vaak beter in staat tot coördinatie door hun expertise, ervaring, contacten, legitimiteit, etc. Toch kan coördinatie vanuit het *Center of Government* belangrijk zijn voor cruciale prioriteiten die coördinatie over de beleidsdomeinen heen vereisen, wanneer coördinatie niet wordt opgenomen binnen beleidsdomeinen, bij nieuwe thema's of om compleet vastgelopen coördinatie te deblokken (OECD 2015c).

#### Aanbevelingen

- Creëer een coördinerende cel per beleidsdomein die instaat voor:
  - Het opstellen en coördineren van de sturingsdocumenten;
  - Het bewaken van strategische inter-organisatorische LT-prioriteiten;
  - Het coördineren van de beleidsontwikkeling binnen het beleidsdomein;



- Het samenbrengen en synthetiseren van informatie;
  - Het uitbouwen en ondersteunen van een structurele (gezamenlijke) prestatiedialoog omtrent evaluaties, inspectieverslagen, implementatieproblemen;
  - Het faciliteren van samenwerking tussen entiteiten via seed-money, de introductie van entiteitsoverschrijdende projectstructuren en toestemming geven omtrent het poolen van middelen binnen deze structuren.
- Versterk de coördinerende functie van het *Center of government* en het departement Financiën en begroting voor horizontale en transversale prioriteiten. Deze staan in voor
    - Het faciliteren van de doorvertaling van transversale prioriteiten naar de sturingsdocumenten en gedurende de budgettering, alsook de gezamenlijke opvolging hieromtrent;
    - De opvolging van de beleidsontwikkeling binnen de diverse beleidsdomeinen via informele relaties.
  - Creëer/behoud een kader met duidelijke criteria (of een motiveringsplicht) voor verzelfstandiging (SERV 2018) alsook voor de aanstelling van leden van de Raden van Bestuur en adviescomités. Dit is nodig om complexiteit te voorkomen, transparantie te bevorderen en maatschappelijke inbedding te verzekeren wanneer nodig.

#### 6.4.2 Structuur en coördinatie-arrangementen: *strategic resource flexibility*

##### - Investeer in 'lichte' projectstructuren

Wat betreft structurele flexibiliteit zien we een algemene zoektocht naar flexibele of modulaire structuren (Ansell & Trondal 2016). Een voorbeeld uit Zweden zijn bijvoorbeeld de *Commissions of inquiry* maar ook tijdelijke projectstructuren die instaan voor beleidsimplementatie, Estland op zijn beurt maakt gebruik van taskforces en ook de Vlaamse overheid wil haar werking met horizontale programma's en inter-organisatorische projectwerkingen professionaliseren (Departement kanselarij en Bestuur 2017; Maarjo 2017; Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm 2013). De grootse gemene deler is hierbij dat deze structuren inter-organisatorisch alsook beperkt in de tijd zijn.

Reeds uit het Vlabest-rapport (2013) bleek dat er binnen de Vlaamse overheid animo was voor dergelijke flexibele projectwerkingen (Verhoest et al. 2013). Dergelijke projecten werken met een klein aantal mensen rond een concreet thema. Deze tijdelijke structuren staan daarbij naast de permanente



entiteiten (agentschappen en departementen) maar met een gedeeld personeelsbestand en autonomie. Het poolen van personeel kan daarbij vrijwillig gebeuren of via projectdetachering.

Uit onze landenstudie bleek ook dat dergelijke projectstructuren in vele gevallen beschikten over een eigen secretariaat alsook financiële middelen (afkomstig uit het initiërende ministerie of vanuit EU-subsidies). Daarnaast lijkt duidelijkheid omtrent de politieke steun, het mandaat, en de rol van projectstructuren en trekkers van belang. Het strekt daarbij tot aanbeveling de aansturing en evaluatie niet enkel vanuit de lijnentiteiten maar ook transversaal te organiseren. Ook de rollen van de administratieve trekkers (politierol, aanjager/ondersteuner) zouden duidelijk gescheiden moeten zijn om rolconflict en legitimiteitsverlies te voorkomen. De autonomie tussen de projectstructuur en de moederentiteiten kan echter verschillen afhankelijk van de wijze van oprichting, de taakstelling en fase.

Het eenvoudigst lijkt het om projectstructuren *top-down* op te richten. Hierbij vertrekken projecten vanuit transversale prioriteiten, ingeschreven in het regeerprogramma. Hierdoor is er politiek draagvlak, kunnen er financiële middelen gereserveerd worden en bestaat de mogelijkheid *incentives* te introduceren in de sturingsprogramma's (Verhoest et al. 2013). Een voorbeeld hiervan zijn bijvoorbeeld de transitiearena's (Bourgeois 2016). Indien een projectstructuur *bottom-up*, vanuit de entiteiten of op initiatief van een coördinerende cel, tot stand komt, lijkt het belangrijk dat projectstructuren minder autonoom zijn in de fase van probleem of visieformulering. Dit is nodig om op deze wijze draagvlak te ontwikkelen en de nodige middelen te poolen. Gedurende de fase van beleidsontwikkeling is er dan weer meer autonomie vereist om het innovatie karakter van dergelijke projectstructuren te vrijwaren, bijvoorbeeld door de oprichting van een eigen secretariaat en eigen middelen. Tijdens de implementatiefase kan dan weer geopteerd worden deze structuren dichter te laten aanleunen bij de moederentiteiten (Kenis, Janowicz & Cambré 2009).

- De meerwaarde van structuurveranderingen

In de onderzochte landen namen we verschillende structurele hervormingen waar, meer bepaald de creatie van superministeries, nieuwe entiteiten alsook fusies. Ook binnen de Vlaamse overheid observeren we een gelijkaardige trend (Homans 2014; Vlaamse Regering 2014). Drijvers voor dergelijke structurele veranderingen zijn het bekomen van meer coördinatie, het aanpakken van nieuwe problemen, efficiëntie en transparantie.

De resultaten van dergelijke structurele hervormingen blijven echter vaak uit. Uit de ervaringen binnen de onderzochte landen bleek dat superministeries niet steeds leiden tot meer coördinatie, fusies kunnen de sturing bemoeilijken en hebben gevolgen voor de contacten met de burger, en de creatie van nieuwe entiteiten kan leiden tot een grotere fragmentatie en complexiteit binnen de administratie



(Hustedt & Tiessen 2006b; SERV 2018; Wockelberg & Ahlbäck 2016; Wynen, Verhoest & Kleizen 2017). Structurele hervormingen leiden daarbij tot een toenemende stress binnen de organisatie. Daarom is het belangrijk om voldoende reflexiviteit aan de dag te leggen bij het overwegen van structurele hervormingen. Fusies moeten goed voorbereid en omkaderd gebeuren zodat ze inderdaad resulteren in de verhoopte coördinatie-winst.

Zoals eerder als gesuggereerd door Verhoest et. al. (2013) strekt het daarom tot aanbeveling om de beheersmatige flexibiliteit van de kernadministratie uit te breiden zodat de nood voor oprichting van nieuwe rechtspersonen of zelfs verzelfstandiging vermindert. Een uitgewerkt overwegingskader voor verzelfstandiging en de rationalisatie van het overheidslandschap blijft daarbij cruciaal in functie van transparantie en conformiteit. Optimaal kan een centraal geplaatste screeningsinstantie dergelijke reviews of overwegingen ondersteunen (Verhoest et al. 2013). Tot slot strekt het tot aanbeveling de ruime ‘periferie’ van de ‘andere (niet BBB)’ rechtspersonen te herzien. De overheid zou moeten zorgen dat BBB-vreemde verzelfstandigingsvormen, opgericht omwille van boekhoudkundige of financiële flexibiliteit, niet langer noodzakelijk zijn (of als gepast worden beschouwd). Dit is mogelijk door te verduidelijken wat binnen de bestaande verzelfstandigingsvormen mogelijk is of (1) via aanpassingen in het rekendecreet, (2) door een verruiming van de flexibiliteit van de kernadministratie of door (3) een koppeling aan bestaande BBB-verzelfstandigingstypes (Verhoest et al. 2013).

## 6.5 ICT

Tot slot is er nog het ICT-luik dat verbonden is aan een wendbare overheidsadministratie. Hierbij zullen we ons beperken tot een beperkt overzicht van de aan de gang zijnde hervormingen in de besproken landen aangezien andere projecten binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing hier dieper op ingaan.

Wat betreft *strategic sensitivity* nemen we waar dat landen enerzijds de vruchten van big data proberen te plukken alsook hun dienstverlening trachten te digitaliseren. Idealiter zou een combinatie van beide kunnen leiden tot het proactief aanbieden van dienstverlening en life event packages (OECD 2015a). Deze doelstelling staat ook ingeschreven in de Vlaamse hervormingsdocumenten (Vlaamse overheid 2016). Toch zijn er nog verschillende drempels vooraleer landen dit ICT-niveau bereiken. Er stellen zich immers uitdagingen met betrekking tot de kwaliteit van informatie, het verwerken van persoonlijke informatie en privacy<sup>1</sup> (cf. de GDPR-richtlijn), het ontwikkelen van geïntegreerde ICT-

---

<sup>1</sup> Dit is zelfs het geval bij het anonimiseren van data (Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017)





diensten en het veilig uitwisselen van data (Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017; Pesti & Randma-Liiv 2016).

Wat betreft het veilig uitwisselen van data zijn voornamelijk Estland, en Vlaanderen koplopers. Dit door respectievelijk de *X-road* en het Magda-platform die internationaal gezien worden als *best practices* (European Commission 2016a; European Commission 2016b). Deze platformen maken veilige data-uitwisseling tussen authentieke gegevensbronnen mogelijk. In Estland kunnen ook externe actoren zoals de banksector hiervan gebruik maken (OECD 2015d). Vanuit deze optiek zijn het werken aan gemeenschappelijke ICT-bouwstenen en gemeenschappelijke open data-standaarden, het ontwikkelen van gepaste regelgeving ter adoptie en centrale monitoring belangrijk (Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017; European Commission 2017a; SERV 2018).

Een opmerkelijk verschil tussen Estland, en de overige landen (Nederland, Zweden en Estland) is de mate waarin enerzijds ingezet wordt op innovatie via ICT (*machine-to-machine learning*) en anderzijds transparantie en openheid. Estland zet hoofdzakelijk in op ICT-gedreven innovatie. Prominente voorbeelden zijn het *e-residency* systeem en het *VTAX*-system. *E-residency*<sup>2</sup> combineert de voordelen van *X-road*, dat zorgt voor een veilige data-uitwisseling en interoperabiliteit, en de digitale handtekening. Dit maakt het mogelijk dat burgers vanuit het buitenland een Estse bankrekening openen of een bedrijf oprichten. Het *VTAX*-system maakt het op zijn beurt mogelijk dat bedrijven winsten automatisch kunnen aangeven vanuit hun accountingsysteem (Kattel, Lember en Tonurist, 2018). De ontwikkeling van dergelijke applicaties is een direct gevolg van de Estse *X-road* waarop zowel publieke als private organisaties kunnen aansluiten maar ook van de doorgedreven ICT-cultuur, individuele entrepreneurs en de invloed van technologische bedrijven.

In tegenstelling tot Estland zetten Nederland, Zweden en Vlaanderen hoofdzakelijk in op het verzekeren van transparantie en participatie door middel van ICT-tools (Vlaamse overheid 2015; Vlaamse regering 2018). Op het vlak van transparantie is voornamelijk Nederland een koploper met een sterk uitgebouwd open data-platform<sup>3</sup> alsook andere tools voor Internetconsultaties en financiële transparantie<sup>4</sup> (European Commission 2017b). Op het vlak van participatie sluiten verschillende initiatieven uit het Vlaamse voorontwerp van het Bestuursdecreet, waaronder het digitaal consultatieplatform, hierop aan (Vlaamse regering 2018).

---

<sup>2</sup> <https://e-resident.gov.ee/start-a-company/>

<sup>3</sup> <https://data.overheid.nl/data/dataset>

<sup>4</sup> [http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233643\\_25.html](http://www.rijksbegroting.nl/2016/verantwoording/jaarverslag,kst233643_25.html)



Wat betreft de doorontwikkeling van een open data platform strekt het tot aanbeveling dat de overheid proactief omgaat met de juridische onzekerheden waarmee entiteiten te maken krijgen. Dit kan door richtlijnen en methodes<sup>5</sup> aan te bieden aan overheidsentiteiten. Ten tweede zou de Vlaamse overheid datacategorieën kunnen ontwikkelen en *high value data sets* identificeren met een aanzienlijke meerwaarde. Tot slot kan de Vlaamse overheid, al dan niet op basis van deze categorieën, de entiteiten vragen een tijdschema voor ontsluiting op te stellen waarna de overheid deze daadwerkelijk centraal monitort (European Commission 2016b).

Het openstellen van data, Internetconsultaties alsook een platform waarop de ontwikkeling van wetgeving te volgen is, kunnen daarbij interne en externe coördinatie faciliteren (SERV 2018). Onze landenstudie leert echter dat de overheid oog moet hebben voor de kwaliteit en inzet van deze instrumenten. Zoals aangegeven in het Groenboek moet de overheid data (evaluaties en overheidsdocumenten) inderdaad op een transparante en gestructureerde manier weergeven (Vlaamse overheid 2016). Idealiter gebeurt dit vanuit het perspectief van de burger. Deze vraaggerichte aanpak ontbrak in vele gevallen in de Estse case (Pesti & Randma-Liiv 2016). Hetzelfde geldt voor Internetconsultaties. Idealiter zijn de vragen gericht, duidelijk omkaderd met informatie en afgestemd op de doelgroep. Tevens moet de overheid een kader scheppen dat bepaalt in welke gevallen ze dergelijke instrumenten inzet en hoe ze resultaten presenteert (Broek e.a. 2016).

De grootste uitdaging om stappen vooruit te zetten op het vlak van ICT is wellicht de ontwikkeling van een gepast governance-model. Doorheen de verschillende landen nemen we waar dat overheden ervoor kiezen ICT-ontwikkelingen steeds meer centraal te faciliteren. Zelfs Estland, waar de overheid ICT-toepassingen oorspronkelijk sterk decentraal ontwikkelde, onderneemt momenteel stappen om dit meer overheidsbreed te organiseren (Pesti & Randma-Liiv 2016). Het lijkt daarbij belangrijk dat dergelijke faciliterende entiteiten een concreet politiek mandaat en de nodige *incentives* hebben om andere entiteiten te overtuigen en te ondersteunen. In de Zweedse case is de commissie die instond voor de ICT-ontwikkeling bijvoorbeeld lange tijd te zwak gebleken (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010). In deze optiek is de creatie van het Agentschap Informatie Vlaanderen een belangrijke stap voorwaarts. Desalniettemin zijn ook andere *incentives* belangrijk. Zo blijkt dat zowel binnen de Nederlandse rijksoverheid als binnen de Vlaamse overheid de financiering van de ontwikkeling en afname van de gemeenschappelijke bouwstenen een knelpunt is (Algemene Bestuursdienst Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2017; Radicaal Digitaal -Projecten 2016). Binnen de rijksoverheid leidde dit tot een gebrek aan draagvlak voor de gemeenschappelijke bouwstenen doordat de financiële discussie primeerde over de inhoudelijke. Dit zorgde van bij de start tot een gebrek aan

---

<sup>5</sup> [https://data.overheid.nl/sites/default/files/Beslisboom open data v2016.pdf](https://data.overheid.nl/sites/default/files/Beslisboom%20open%20data%20v2016.pdf)



dragen aan *Strategic Sensitivity*, *Collective Commitment* en *Strategic Resource Flexibility*. Hierbij denken we onder meer aan co-creatie- en coproductietrajecten, de uitbouw van een groeps cultuur, experimenterwetgeving, flexibele projectstructuren, de herziening van de strategische adviesraden, etc. Daarnaast zijn er ook reeds verschillende lopende initiatieven waaronder de introductie van prestatiebudgettering, het stroomlijnen en digitaliseren van subsidieprocessen, de versterking van het Voorzitterscollege en de uitrol van een onderzoeks- en evaluatieagenda. Daardoor moet Vlaanderen vanuit een internationaal perspectief zeker niet onderdoen.

Onze tweede conclusie is echter dat verschillende van deze initiatieven nog steeds in een experimentele- of ontwikkelingsfase zijn. De uitdaging zal er daarom uit bestaan deze initiatieven verder uit te werken en op te schalen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de uitrol van de digitale agenda en de ontwikkeling van een systeem van prestatiebudgettering. Hiervoor lopen er binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing reeds twee onderzoekstrajecten. Daarnaast blijkt uit onze landenstudie dat het belangrijk is om bij de uitwerking van deze hervormingen aandacht te besteden aan zowel procesmatige, culturele en structurele elementen. Uit de Nederlandse case bleek bijvoorbeeld dat opgedreven werken niet enkel culturele aanpassingen vereist maar ook structurele en procesmatige. Hetzelfde geldt voor evidence-based werken en andere initiatieven. Uit de Zweedse en Nederlandse cases bleek dat dit vertrouwen en openheid vereiste tussen het politieke niveau en de administratie, alsook duidelijke procedures en een duidelijke taakverdeling tussen departementen en agentschappen.

Tot slot lijkt het van belang om een balans te vinden tussen verschillende capaciteiten. De overheid moet de capaciteit om externe prikkels op te vangen en te experimenteren verzoenen met de capaciteit om te analyseren en doelstellingen te implementeren. Daarnaast moet ze ook de capaciteit om *hands-on* te coördineren (via incentives) balanceren met de capaciteit om *hands-off* (informeel) te coördineren en *resource flexibility* met *resource management*. Zo bleek uit de Zweedse case dat externe sensitiviteit ten koste kan gaan van politieke sturing. Het idee van het balanceren van deze capaciteiten zou daarom centraal moeten staan in de Vlaamse hervormingsagenda en dan voornamelijk wat betreft *collective commitment*. Hier vertrouwt de Vlaamse overheid nog steeds sterk op een netwerklogica terwijl Estland en Zweden ook meer inzetten op hands-on coördinatie doorheen, bijvoorbeeld, de uitbouw van een *Centre of Government*. Dit sluit echter niet uit dat ook op het vlak van *strategic sensitivity* en *strategic resource flexibility* een doordachte afweging aan de orde is.



Tabel 5 Evaluatiekader wendbare overheid

	<i>Strategic sensitivity</i>		<i>Collective commitment</i>		<i>Strategic resource flexibility</i>
<b>Beleidsproces</b>	Systematisch gebruik van omgevingsanalyses en evaluaties <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Arrangementen die een open dialoog aanmoedigen (co-creatie van kennis), en gelijktijdig ook de 'evidence base' van informatie waarborgen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> Gemonitord kader voor systematische evaluaties <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Risico-aanpak waarbij innovatierisico's deel uitmaken van besprekingen met verschillende stakeholders <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 'Vrijplaatsen' voor innovatie en experimenten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Fora die interactie en leren faciliteren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Geïntegreerde planningsprocessen gericht op transversale prioriteiten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Transversale/horizontale prioriteiten en transversale/horizontale programma's <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Politieke coalitie met verantwoordelijkheid en autoriteit voor horizontale programma's <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke regulering en interactieregels voor interne en externe coördinatie <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Kader voor het opzetten van inter-institutionele en organisatie-overschrijdende instituties (bijv. programma-ministeries en transitieruimtes) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Strategische evaluaties om bestaande diensten te toetsen aan de overheidsprioriteiten. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Stroomlijnen van ondersteunende processen (bijv. subsidieproces) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Verantwoordingsmechanismen</b>	Context specifieke toepassing van het prestatimanagementsysteem (bijv. bij samenwerking met externe actoren) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Systematisch gebruik van prestatiedialoog <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke verantwoordingsmechanismen, die innovatie en experimenten toelaten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Co-creatie van doelstellingen <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Duidelijke link tussen resultaten van organisaties en transversale prioriteiten <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> 'joint' projecten met 'shared accountability' <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Constructieve dialoog omtrent doelstellingen in beleidsnota's en ondernemingsplannen (ook met externe partners). <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Prestatie-informatie als strategische tool om budget vast te leggen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Financieel management</b>	Performance geïnformeerd budgetteren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Gemeenschappelijk rapporteringsmechanisme <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Budgetallocatie gefocust op uitkomsten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Mogelijkheden vergroten, om rapporteren en leren te belonen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Duidelijk financieel raamwerk voor innovatie <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Rapportering gericht op de uitkomsten en overheidsprioriteiten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Financiering- en beoordelingsmogelijkheden voor inter-institutionele en organisatie-overschrijdende instituties <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Aanpassingen van beleids- en begrotingscyclus tegemoetkomend aan innovatie en lange termijnvisie <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Financiële mogelijkheden voor transversale prioriteiten en horizontale programma's oftewel 'startkapitaal' (seed-money) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Flexibele budget pool <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Forfaitaire kredieten voor inter-organisatorische projecten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Flexibele programmastructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>HRM</b>	Regelmatige consultatie en dialoog met en tussen ambtenaren op alle niveaus <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Empowerment van eerstelijns-ambtenaren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Investerings in creativiteit en risiconemende vaardigheden <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheid om personeel te heralloceren en vrij te maken voor nieuwe projecten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Koppeling van individuele doelstellingen en evaluaties aan (o.m.) transversale prioriteiten en horizontale programma's <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Peer-coaching en training van topkader en leidinggevenden als groep <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheden tot systematische personeelsmobiliteit <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Vaardigheden en training aan leidinggevenden en mensen met organisatie-overschrijdende taken <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Geharmoniseerde HRM systemen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Ambtenarenstatuut en functiebeschrijvingen stimuleren flexibiliteit en innovatie <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Project teams; flexibele personeelspool <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

					Strategische planning van het overheidsbrede personeelsbestand <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>ICT</b>	Inzet ICT vanuit democratische doeleinden <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Investerings in het analyseren en bijhouden van 'big data' <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	ICT-gedreven innovatie/machine to machine learning <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Actief openbaar stellen van data <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	ICT-tools om organisatiedoelen te linken aan transversale doelstellingen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheden om gezamenlijke projecten en doelen op te volgen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Tools om gegevensuitwisseling te bevorderen (e.g. intranet/SharePoint) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Proactief aanbieden van diensten door gebruik van big-data <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Gebruikersgerichte dienstverlening (life-event packages) <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Leiderschap</b>	Professionele beleidsadviseurs die optimaal gebruik maken van beschikbare informatie. <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Adaptief leiderschap <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Leiders die innovatie ondersteunen en 'beschermen' <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Leiders die verzekeren dat de activiteiten aansluiten bij de transversale prioriteiten <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Aanwezigheid van samenwerkingsgerichte procesvaardigheden <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Verduidelijk de (benodigde) vaardigheden van netwerk managers <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Investerings in leidinggevenden met een overheidsbrede visie, die mobiliteit & flexibiliteit stimuleren <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
<b>Taakstelling &amp; coördinatie-arrangement</b>	Transparante organisatiestructuur <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Organisatiestructuur met checks-and-balances ter afweging korte- en langetermijnbelangen <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Flexibiliteit voor frontlijnorganisaties. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Innovation labs <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Organisatiestructuur met verschillende antennes <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Coördinatie-arrangementen die afzonderlijke entiteiten en taken koppelen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mandaat en verantwoordelijkheden voor het monitoren en opvolgen van prioriteiten <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Organisaties met een sterk engagement in externe en interorganisatorische netwerken <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheid om beleidsdomein- en organisatie overschrijdende verbanden te faciliteren en ondersteunen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Shared service centers <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Mogelijkheden om verantwoordelijkheden te heralloceren <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Formele instituties om middelen en mensen aan prioriteiten te koppelen <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>



## 8. BIJLAGES

### 8.1 SYSTEMATISCHE LITERATUURSTUDIE NAAR WENDBAARHEID

De selectie van literatuurstromingen en de onderbouwing van het concept ‘wendbaarheid’ gebeurde in verschillende stappen en via weloverwogen zoektermen en selectiecriteria. Voor de literatuurselectie identificeerden we in eerste instantie concepten die nauw gerelateerd zijn aan het concept ‘wendbaarheid’. De gebruikte zoektermen waren: *agile, agility, resilient, resilience, adaptive, adaptation en adaptability*. Doordat we hoofdzakelijk geïnteresseerd waren in literatuur betreffende de overheid, combineerden we bovenstaande zoektermen met de termen *governance, government, governmental en “public administration”* (Waele, Berghman & Matthyssens 2015). Elke mogelijke combinatie van bovenstaande concepten werd ingegeven in de database van Web of Science.

In tweede instantie somden we, van bovenstaande combinaties, respectievelijk de eerste twintig referenties tussen 1995 en 2017, alsook de eerste tien referenties tussen 2015 en 2017 op. Hierbij ordenen we de referenties op basis van het aantal citaties. Op deze manier verkregen we basisliteratuur, alsook meer actuele literatuur die we over het hoofd zouden zien indien we uitsluitend selecteerden op het aantal referenties. Recentere literatuur zou, volgens ons, meer rekening houden met bijvoorbeeld evoluties op ICT-vlak of geïnspireerd zijn door post-NPM studies (Emerson, Nabatch & Balogh 2011, Christensen & Lægheid 2007). Per combinatie van concepten selecteerden we ook uitsluitend studies die gevoerd werden binnen Europese landen en uitsluitend terugkwamen in de Social Sciences Citation Index (SSCI) (Danken, Dribbisch, en Lange 2016).

Vervolgens screenen we de titels en abstracts van de geselecteerde literatuur op termen gerelateerd aan: ‘*governance capabilities*’, ‘*framework*’, ‘*governance capacity*’, ‘*organizational conditions*’ en ‘*review*’. Met als doel de kwaliteit van deze kaders te verzekeren controleerden we of deze gepubliceerd of toegepast waren in een tijdschrift met een hoge vijfjaarlijkse impactfactor (Q1 of Q2) (Waele, Berghman, en Matthyssens 2015).

In een laatste fase besloten we een bredere scan uit te voeren naar de term ‘*agility*’ binnen ‘*Google Scholar*’ en de database van de OESO<sup>6</sup>. Dit vanuit de vaststelling dat de term ‘*agility*’, toegepast op de publieke sector, ondervertegenwoordigd leek in de wetenschappelijke literatuur en toch frequenter

---

<sup>6</sup> De OESO, die dit concept frequent gebruikt, is immers een gevestigde waarde op het gebied van ‘*governance*’ en publieke administratie.

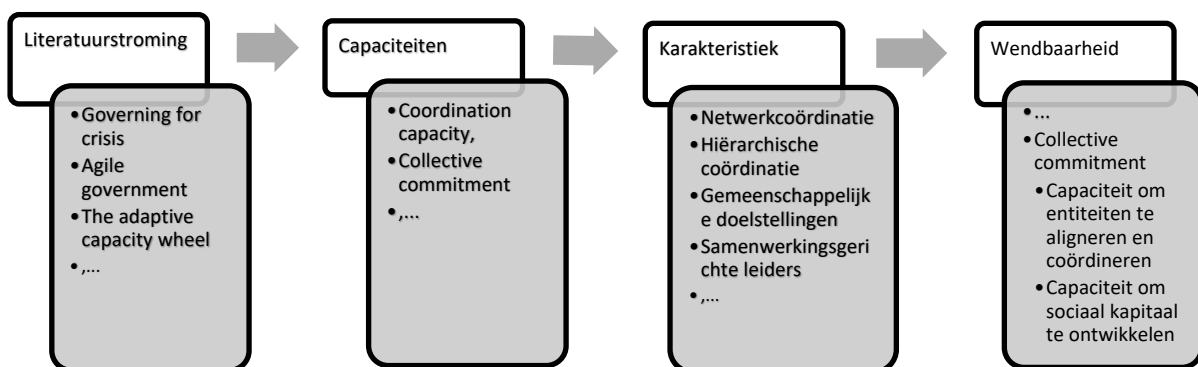


voorkwam in de publieke sector (Vlaamse overheid 2016). Dit leverde een laatste literatuurstroming op, meer bepaald 'Strategic Agility' (OECD 2015a).

Bovenstaande stappen resulteerden in zes clusters van literatuurstromingen. Deze handelden over complexe beleidsproblemen, de mogelijkheid om snel te reageren op een veranderde omgeving, de omgang met crisissen, wendbaarheid en het balanceren van stabiliteit en adaptiviteit, meer bepaald:

- Agile government
- The adaptive capacity wheel;
- Governance capabilities for dealing with wicked issues;
- Governing for crisis;
- Adaptive governance of socio-ecological systems; en
- Ambidextruous organizations.

De uiteindelijke onderbouwing van het concept wendbaarheid kwam tot stand via een *analyse* van de desbetreffende literatuurstromingen (zie figuur 3). We focusten op de bouwstenen van waaruit de literatuurstroming vertrok, en de capaciteiten en bijhorende karakteristieken zoals bediscussieerd in de literatuur (Waele, Berghman, en Matthyssens 2015). De uiteindelijke typering van 'wendbaarheid' gebeurde door terugkerende karakteristieken uit de verschillende literatuurstromingen te clusteren.



Figuur 3 Overzicht van analyse van concepten

### Analyse van de literatuurstromingen

Hieronder bespreken we, per literatuurstroming, de belangrijkste leidende artikelen die beantwoorden aan onze zoekcriteria.





- *Strategic agility*

Het breedste concept is wellicht strategic agility van Doz en Kosonen (2014). Het beschrijft niet alleen de interne realiteit van een organisatie, maar ook het overheidsbrede engagement en de externe 'voelsprietten' die een overheid wendbaar maken. In tegenstelling tot andere literatuurstromingen besteedt het concept, zoals geïntroduceerd door Doz en Kosonen (2014), in mindere mate aandacht aan samenwerking met externe partners.

Strategic agility kwam tot stand vanuit de vaststelling dat de traditionele, hiërarchische en verkokerde manier van werken niet voldeed aan de eisen die een volatiele en complexe wereld stelt. De aanwezigheid van nooit eerder geziene problemen op diverse niveaus, bijvoorbeeld klimaatverandering, én de roep om meer transparantie en participatie vereisen, volgens de auteurs van deze literatuurstroming, nieuwe vormen van samenwerking, flexibiliteit en een strategische langetermijnvisie. Doz & Kosonen (2014) definiëren 'strategic agility' als de mogelijkheid 'to proactively identify and respond to emerging strategic challenges so as to avoid unnecessary crises and carry out strategic and structural changes in an orderly and timely manner (Doz en Kosonen, 2014, p. 8).

Strategic agility vereist het ontwikkelen van drie metacapaciteiten, namelijk: *strategic sensitivity*, *collective commitment* en *resource flexibility* (Doz en Kosonen 2010). *Strategic sensitivity* is de mogelijkheid om uiteenlopende waarden, belangen en frames te begrijpen, en op een coherente manier te combineren gedurende het besluitvormingsproces en op deze manier te anticiperen op de continu evoluerende trends (Määttä, 2011). *Collective commitment* is de capaciteit om collectief gedragen beslissingen te nemen, zich te houden aan de gemeenschappelijke doelstellingen en deze in te zetten om de acties te begeleiden, alsook de samenwerking met andere actoren te coördineren (Määttä, 2011; OECD, 2015). *Resource fluidity*, tot slot, verwijst naar de mogelijkheid om hulpbronnen te verschuiven in functie van veranderende prioriteiten en de productiviteit van deze hulpbronnen te maximaliseren (Määttä, 2011).

- *The adaptive capacity wheel*

Een tweede literatuurstroming focust op instituties die adaptatie stimuleren, wetenschappelijke inzichten daadwerkelijk gebruiken en proactief en progressief omgaan met de voorspelde impact. Het *adaptive capacity wheel* is een meetinstrument dat de capaciteit hiervoor in kaart wil brengen. Het instrument kwam tot stand vanuit de vaststelling dat ons systeem steeds sneller verandert, en dat verregaande wetenschappelijke ontwikkeling toelaat deze veranderingen tot op zekere hoogte te



voorspellen. Dit kader identificeert factoren en karakteristieken die de capaciteit tot aanpassing kunnen vergroten, namelijk: *variety, learning capacity, room for autonomous change, leadership, resources en fair governance* (Gupta e.a. 2010).

*Variety* betekent dat overheden diversiteit zouden moeten omarmen om zo een duidelijk beeld te krijgen van de gevolgen van gebeurtenissen en genomen (beleids)beslissingen. Dit vereist betrokkenheid van een variëteit aan actoren, niveaus en sectoren in het governance proces. *Leercapaciteit* impliceert de mogelijkheid tot experimenteren, terwijl de basisfuncties van het systeem gevrijwaard blijven. Voorwaarden hierbij zijn de aanwezigheid van feedbackmechanismen (regelmatige evaluaties), vertrouwen, de vrijheid om bestaande routines en assumpties te herzien, het tolereren van onzekerheden en het ontwikkelen van een institutioneel geheugen. Instituties moeten ook de mogelijkheid tot *autonome aanpassing* toelaten. Actoren moeten ruimte krijgen om te anticiperen, improviseren en op eigen initiatief geplande preventieve maatregelen te nemen. Er is daarom nood aan een constante toegang tot informatie en richtinggevend doelstellingen die ruimte laten om te improviseren. Op leidinggevend vlak is er nood aan visionaire, ondernemende en samenwerkingsgerichte leiders. Visionairen zoeken actief naar '*windows of opportunities*' voor hervormingen, maken optimaal gebruik van de aanwezige kennis en motiveren medewerkers. Ondernemers geven het goede voorbeeld, ondernemen actie en treden sturend en inspirerend op. De aanwezigheid van *voldoende middelen* is een voorwaarde om normen en regels te veranderen, te implementeren en op te volgen. Onder middelen verstaan we mandatering en autoriteit (wettelijk-juridisch en politiek mandaat), menselijke middelen (kennis, vaardigheden en arbeid) en financiële middelen. *Fair governance*, tot slot, verzekert de gedragenheid van de beslissingen. De legitimiteit, responsiviteit en transparantie van het beleidsproces, eerlijke beleidsuitkomsten en duidelijke verantwoordingsprocedures zijn daarom cruciaal (Gupta e.a. 2010, Gupta e.a. 2015).

- *Governing for crisis*

De crisisliteratuur op haar beurt reikt potentiële strategieën aan om, in een context van grote en acute onzekerheid, proactief te handelen, tijdige beslissingen te nemen, verschillende actoren te mobiliseren en te coördineren, en te improviseren en leren. Crisissen zijn immers *unknown unknowns* die plots voorkomen en tijdige en kordate acties vereisen (Termeer en van den Brink 2013). De verwachting dat crisissen in toenemende mate zullen voorkomen door interdependentie en complexiteit, maakt het extra relevant om te onderzoeken welke capaciteiten vereist zijn (Christensen, Laegreid, en Rykkja 2016, Termeer en van den Brink 2013a).

De literatuur identificeert meerdere capaciteiten die noodzakelijk zijn in de omgang met crisissen. Crisissen vereisen analytische capaciteit (*sense-making*), de capaciteit om te experimenteren en leren,  
////////////////////////////////////

coördinatiecapaciteit, respectvolle interacties, alsook de nodige hulpbronnen (*delivery capacity*) (Termeer en van den Brink 2013a, Christensen, Laegreid, en Rykkja 2016).

Analytische capaciteit is de capaciteit om informatie te verzamelen en te ordenen (Christensen en Laegreid 2016). Het heeft als finaliteit complexe situaties, waarover vele tegenstrijdigheden bestaan, snel te *analyseren*. Deze capaciteit vereist het openstaan voor verschillende perspectieven en het raadplegen van diverse informatiebronnen ('t Hart en Sundelius 2013).

De capaciteit om te experimenteren en leren vertrekt daarbij vanuit het onvoorspelbare en unieke karakter van crisissen die actoren ertoe dwingen de platgetreden paden te verlaten. Het vereist aldus een zekere mate van autonomie en flexibiliteit binnen de organisatie (Christensen, Laegreid, en Rykkja 2016, Termeer en van den Brink 2013b).

Coördinatiecapaciteit impliceert op zijn beurt het bevorderen van communicatie en samenwerking tussen bestaande en ad-hoc netwerken van publieke, private en internationale actoren. De capaciteit tot coördinatie is belangrijk omdat de schaal en snelheid van crisissen de organisatiestructuur en routines van de overheid uitdagen. Crisissen vragen om flexibiliteit, de capaciteit om de juiste actoren samen te brengen en procedures die toelaten de sterktes van diverse actoren te combineren en integreren (Christensen, Laegreid, en Rykkja 2016). De aanwezigheid van voldoende hulpbronnen (*delivery capacity*), tot slot, is een operationele voorwaarde om tegemoet te komen aan crisissen (Termeer en van den Brink 2013b, Christensen, Laegreid, en Rykkja 2016).

- *Governance capabilities for dealing with wicked issues*

De vierde literatuurstroming handelt over het omgaan met *wicked policy problems*. *Wicked* beleidsproblemen zijn gekenmerkt door complexiteit, onzekerheid en divergentie (Head 2008). De karakteristieken van deze 'wicked' beleidsproblemen vereisen alternatieven voor de traditionele, lineaire beleidsaanpak (Rittel en Webber 1973). In hun *governance capability* kader bespreken Termeer en collega's (2013) capaciteiten en hun karakteristieken die noodzakelijk zijn in de omgang met *wicked policy problems*.

Termeer en collega's (2013) definiëren *governance capabilities* als de mogelijkheid om complexe problemen te observeren en hiernaar te handelen. Vier capaciteiten zijn nodig in de omgang met complexe beleidsproblemen: *reflexivity*, *resilience*, *responsiveness* en *revitalization* (Termeer e.a. 2013).

- *Reflexivity* benadrukt het belang van erkenning van de complexiteit van een beleidsprobleem, en de diversiteit aan perspectieven, om tunnelvisie te voorkomen. Reflexiviteit



vereist het samenbrengen van verschillende types van informatie en structuren die dit proces bevorderen (Termeer e.a. 2013, 9).

- *Resilience* verwijst naar de mogelijkheid van een netwerk of organisatie om zich aan te passen aan de continu veranderende stroom van probleemdefinities, oplossingen en omstandigheden. Het vereist de capaciteit om diverse frames te verkennen, zelfkritiek en creativiteit, alsook de mogelijkheid tot leren. Simulaties, arrangementen die experimenteren mogelijk maken en flexibele instrumenten die aanpassing toelaten zijn hiervoor noodzakelijk.

- *Responsiveness* duidt op het tijdig reageren op veranderende eisen en het afwegen van diverse belangen. De mogelijkheden tot observeren, monitoren en tijdig beslissen staan hierbij centraal.

- *Revitalization*, tot slot, is de mogelijkheid om blokkades in het governance proces op te heffen. Dit vereist de capaciteit om mensen aan te zetten tot duurzame samenwerking, vertrouwen op te bouwen en interventies die als doel hebben om stagnaties en conflicten aan te pakken (Termeer e.a. 2016, Termeer e.a. 2013, Candel 2016).

- *Managing for resilience: adaptive governance of socio-ecological systems*

De literatuur rond *adaptive governance of socio-ecological systems* benadrukt het belang van beleidsaanpakken gebaseerd op flexibiliteit en netwerken (Duit 2015). Een dergelijke aanpak is noodzakelijk voor de stabiliteit van sociale systemen in een tijdsperiode waar veranderingen in toenemende mate abrupt, desorganiserend en turbulent zijn. In dergelijke contexten zijn de ervaringen uit het verleden onvoldoende, zijn de mogelijke consequenties van acties ambigu en is de toekomst onduidelijk en onzeker (Folke e.a. 2005).

In hun review van adaptive governance of socio-ecological systems focussen Folke en collega's op de voorwaarden waaraan een systeem moet voldoen om 'resilient' te zijn, en zodus te weerstaan aan externe schokken. De *resiliency* van een systeem bepaalt immers:

*"[T]he extent to which systems can absorb recurrent natural and human perturbations and continue to generate without slowly regrading or even unexpectedly flipping into less desirables states."*(Folke e.a. 2005,2-3). *Resilience* betekent aldus: *"[...] the capacity of a system to absorb disturbances and reorganize while undergoing change so as to still retain essentially the same function, structure, identity and feedback."* (Folke e.a. 2005, 2-3).



Bepalende karakteristieken in deze context zijn de mogelijkheid tot leren, de flexibiliteit van instituties, en de aanwezigheid van sociale netwerken gebaseerd op vertrouwen en wederkerige relaties (Folke e.a., 2005). Hierbij is het belangrijk dat het systeem beroep kan doen op de noodzakelijke informatie, kennis en infrastructuur (fysiek, technisch en institutioneel), kan omgaan met conflicten, de naleving van regels kan verzekeren, en aanpassing en verandering kan aanmoedigen (Dietz 2003, Koontz e.a. 2015).

- *Adaptive governance en ambidextruous organizations*

Een laatste literatuurstroming verwijst naar *ambidextruous organizations* (O'Reilly III en Tushman 2008, Raisch en Birkinshaw 2008). De literatuur rond *ambidexterity* identificeert verschillende voorwaarden op zowel structureel en cultureel vlak. Voorbeelden zijn: het ontwikkelen van een losjes gekoppelde organisatiestructuur, bestaande uit diverse eenheden, in combinatie met voldoende coördinatiecapaciteit op het niveau van de leidinggevendenden, een gedeelde cultuur en visie, het werken met projectstructuren voor niet-routinetaken en de mogelijkheid om middelen flexibel in te zetten (Raisch en Birkinshaw 2008).

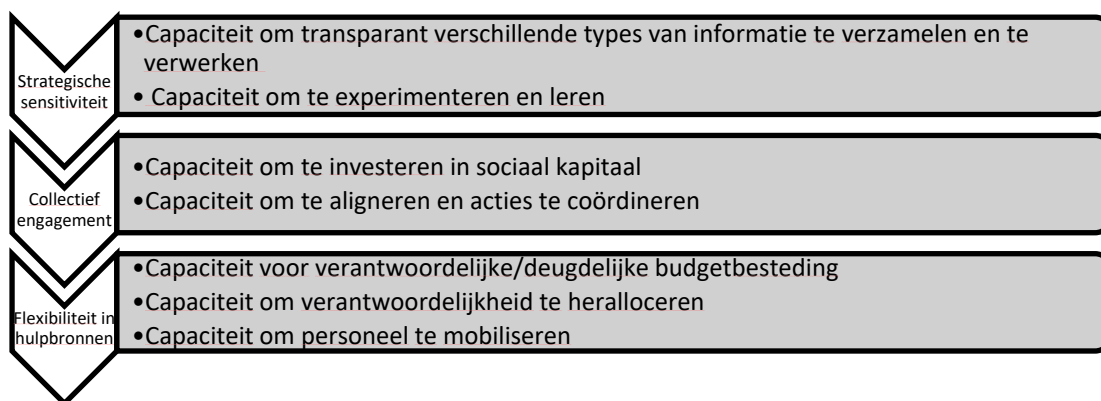
Ambidextruous organisaties proberen exploitatie -en exploratieactiviteiten te combineren binnen één organisatie. De keuze voor deze literatuurstroming kwam voort uit het werk van Janssen en Van der Voort (2016). Deze auteurs duiden op de mogelijke meerwaarde van het toepassen van inzichten van 'ambidexterity' binnen de overheidsadministratie. In hun werk stellen de auteurs dat overheden voor de uitdaging staan om adaptatie en stabiliteit te balanceren. Strategieën die bijdragen aan adaptatie zijn belangrijk om de snelheid van de besluitvorming te verbeteren en als reactie op de toegenomen onzekerheid van een snel veranderde omgeving. Het inzetten op stabiliteit blijft echter belangrijk in functie van verantwoording, voorspelbaarheid en legitimiteit (Janssen en van der Voort 2016). O'Reilly en Tushman (2008) stellen dat een organisatie moet inzetten op drie capaciteiten om adaptiever te worden, meer bepaald: sensing, seizing en reconfiguring.

- *Sensing* is noodzakelijk om kansen en bedreigingen te identificeren en proactief op zoek te gaan naar strategieën die hierop een antwoord bieden.
- *Seizing* is de capaciteit om de entiteiten binnen de organisatie te aligneren achter de gekozen strategie.
- *Reconfiguring*, tot slot, vereist de mogelijkheid om eenheden en organisatiestructuren opnieuw samen te stellen of middelen vrij te maken ter voltooiing van die strategie (O'Reilly III en Tushman 2008).



**Wat leren we uit deze literatuurstromingen?**

In de onderstaande paragraaf clusteren we de terugkerende karakteristieken die voortvloeien uit het theoretische gedeelte. Hierbij werken we in twee fases. In een eerste fase clusteren we de karakteristieken in capaciteiten. In de tweede fase beschrijven we hoe de capaciteiten bijdragen aan de metacapaciteit. Hiervoor gebruiken we de drie, breed gedefinieerde, metacapaciteiten van Doz en Kosonen (2014), zie figuur 4.



*Figuur 4* Overzicht van de (meta)capaciteiten

*Strategic sensitivity* is de capaciteit om overheidswaarden, maatschappelijke voorkeuren en expertise, en huidige en toekomstige kosten en baten te begrijpen, balanceren en gebruiken tijdens het prioriteren, opstellen van plannen en het nemen van beslissingen (Doz en Kosonen 2014). Idealiter betekent dit dat de overheid inclusie nastreeft, luistert en actief op zoek gaat naar informatie, en vervolgens deze informatie op een transparante en doordachte manier verwerkt. Uit de literatuurstudie blijkt dat de realisatie van *strategic sensitivity* vereist dat een organisatie de capaciteit heeft om:

- (1) continu een variëteit aan informatie te verzamelen en deze op een transparante manier te verwerken;
- (2) te experimenteren en te leren.

Informatie verzamelen is belangrijk om zodoende tijdens de besluitvorming verschillende *frames* in overweging te kunnen nemen (Termeer e.a. 2013, Gupta e.a. 2010). Het betrekken van diverse belanghebbenden, én de informatie op een transparante manier verwerken is daarbij cruciaal, met name om sociaal kapitaal te ontwikkelen. Sociaal kapitaal definiëren wij als: “[...] *het geheel van aanwezige en potentiële hulpbronnen, dat gelinkt is aan een bestaand en duurzaam netwerk, dat geïnstitutionaliseerd, gekend en erkend wordt*” (Bourdieu 2011). Sociaal kapitaal is dus het aanwezig zijn van sterke netwerken met capaciteit, en deze ook daadwerkelijk aanboren. Sociaal kapitaal bevordert onder andere de informatie-uitwisseling, en de band tussen actoren (Folke e.a. 2005, Gupta e.a. 2010, Termeer en van den Brink 2013a).

De mogelijkheid tot leren en experimenteren is belangrijk indien de overheid tegemoet wil komen aan nieuwe uitdagingen en onzekerheden. Bepaalde situaties zijn nu eenmaal urgent, gecontesteerd en kennen geen ideale oplossingen. Naast toegang tot informatie - dit biedt de incentive om te reflecteren over de huidige routines (O'Reilly III en Tushman 2008) - vraagt *strategic sensitivity* daarom ruimte voor autonoom handelen en improvisatie, én het nemen van risico's (Brown en Osborne 2013, Gupta e.a. 2010, Christensen en Laegreid 2016). *Strategic sensitivity* vereist dus ook het balanceren van *input*, *throughput* en *output* (Christensen en Laegreid, 2016), in hoogdringende situaties zullen resultaten (*output*) bijvoorbeeld primeren over het proces dat leidde tot de totstandkoming van deze prioriteiten (*throughput en input*).

*Collective commitment* heeft als doel om collectief engagement van de betrokken actoren te verkrijgen voor de gemeenschappelijke visie (Doz en Kosonen 2014). Het ontwikkelen van *collective commitment* vraagt om instrumenten die de overheid in staat stellen om:

- (1) de acties van diverse actoren te coördineren
- (2) de capaciteit om intern en extern duurzame netwerken uit te bouwen gebaseerd op vertrouwen en wederkerige relaties.

Zoals hierboven beschreven is het ontwikkelen van sociaal kapitaal elementair voor goed functionerende netwerken, en bevordert dit de samenwerking en informatie-uitwisseling (Sorensen en Torfing 2011, Allen e.a. 2011, Boin en McConnell 2007). Om dit te bewerkstelligen zouden coördinatie-activiteiten efficiëntie en legitimiteit moeten balanceren. Daarvoor is het nodig om instrumenten in te zetten die actoren op korte termijn, op een efficiënte/snelle manier met de neuzen dezelfde kant op krijgen (Moynihan 2009b, Christensen en Laegreid 2016). Echter, daarnaast is het van belang om duurzame netwerken te ontwikkelen, dit vereist aandacht voor processen, inclusie en acties die focussen op de lange termijn (Folke e.a. 2005, Termeer en van den Brink 2013b).

*Resource flexibility*, tot slot, is de mogelijkheid om snel en flexibel middelen en verantwoordelijkheden te herverdelen in functie van veranderde prioriteiten (Doz en Kosonen 2014, Raisch en Birkinshaw 2008). De overheid zou idealiter in staat moeten zijn om haar structuur te herorganiseren in functie van prioritaire doelstellingen, alsook om haar budget en personeelsbestand flexibel in te zetten buiten de (vijf)jaarlijkse cycli. De huidige besparingscontext maakt de mogelijkheid om middelen te herverdelen des te belangrijker. Het vrijmaken van nieuwe middelen lijkt immers weinig waarschijnlijk in de huidige socio-economische context (Levine 1978).

## **Wat betekent dit wetenschappelijk kader voor de structuur, de cultuur en de processen van de overheid?**

In de onderstaande paragraaf concretiseren we het hierboven geschetste kader via aspecten die kenmerkend zijn voor de overheidswerking. Via deze aspecten proberen we de structurele, culturele en procesmatige dimensies van de overheidswerking zo goed mogelijk af te dekken. We onderscheiden:

- **Het beleidsproces, verantwoordingsmechanismen, ICT en financieel management;** de wendbaarheid van processen wordt bepaald door de arrangementen in het beleidsproces (evaluatie, participatie), de strategische toepassing van verantwoordingsmechanismen en het financieel management, het gebruik van ICT-toepassingen, organisatiemanagement (de organisatie van de dienstverlening) en de aandacht voor coördinatie-arrangementen (procesbegeleiding).
- **Coördinatie-arrangementen & organisatiemanagement;** de wijze van organisatiemanagement (de ordening van entiteiten binnen de organisatie) en de aanwezigheid van coördinatiecapaciteit (in tegenstelling tot totale onafhankelijkheid van entiteiten) zijn bepalend voor de wendbaarheid van de organisatiestructuur.
- **Leiderschap & HRM;** bepalende factoren voor de interne organisatiecultuur (waarden, normen en vertrouwen) zijn leiderschap en HRM (de gevraagde capaciteiten, vaardigheden en competenties), het beleidsproces (met aandacht voor het proces), en de wijze van verantwoording.

In het volgend deel illustreren we aspecten die de wendbaarheid van een organisatie positief kunnen beïnvloeden. Dit onderdeel is slechts een schets van bepaalde elementen van een wendbare overheid<sup>7</sup>. De verschillende elementen kunnen moeilijk als ‘nieuw’ bestempeld worden, bijvoorbeeld beleidsevaluaties, maar dit kader formuleert voorstellen die de effectiviteit van deze instrumenten kunnen versterken. Alle cursief gedrukte elementen worden ook genoemd in Tabel 1, deze tabel geeft een beknopte (niet exhaustieve) weergave van het evaluatiekader.

### **Het beleidsproces**

Het beleidsproces is wellicht het kernproces binnen de overheid. De overheid is dan ook in grote mate afhankelijk van de legitimiteit van dit proces. Aandacht voor de *input*-, *throughput*- en *output*legitimi-

---

<sup>7</sup> Zie tabel 1 voor een complete weergave.





teit van dit proces is daarom cruciaal (Christensen en Laegreid 2016). Dit betekent concreet dat uiteenlopende inzichten het beleid kunnen informeren, de informatieverwerking transparant gebeurt, in functie van het algemeen belang, en dat de *output* effectief en kwalitatief is.

De capaciteit om informatie te verkrijgen en verwerken impliceert hoofdzakelijk de verbetering en intensifiëring van bestaande strategieën, meer bepaald *evaluaties, evidence-informed werken en participatie*. Hierbij denken we onder meer aan het introduceren van empowerende én open structuren die de doorwerking van informatie bevorderen, het investeren in *open consultaties*, en mogelijkheden scheppen *om beleid te ontwikkelen in co-creatie met verschillende belanghebbenden* (Ministry of Finance 2013, Arndt en e.a. 2015, Osborne, Radnor, en Nasi 2013).

Het uitbouwen van de experimenteer- en leercapaciteit vereist een beredeneerde herziening van de bestaande administratieve procedures én *ruimtes om kleinschalige experimenten* mogelijk te maken en al doende te leren (Janssen en van der Voort 2016, OECD 2015e). Deze initiatieven zouden souplesse en prikkels kunnen teweegbrengen die bijdragen aan de opbouw van een innovatiecultuur. Risico's die deel uitmaken van experimenteren moet je daarbij niet enkel *analyseren* en managen, maar ook onderwerp laten uitmaken van (*politiek*) *overleg gedurende de beleidsontwikkeling* (Brown en Osborne 2013, Flemig, Osborne, en Kinder 2016). Door deze risico's en de mogelijkheid tot falen onderwerp te laten uitmaken van een evidence-based debat bied je *een richtinggevend kader (krijtlijnen) waarbinnen experimenteren* mogelijk is.

Het aligneren van de organisatie vereist een *geïntegreerd planningsproces*, dat ertoe bijdraagt dat beleidsprioriteiten - zoals bepaald door de regering – als een rode draad doorheen de organisaties lopen (OECD 2016b). *Horizontale en transversale programma's* kunnen een belangrijk instrument zijn om de acties te coördineren en deze geïntegreerde werking te realiseren (Gupta e.a. 2015, Termeer, Dewulf, en Biesbroek 2016). Echter, belangrijk is dat *incentives* tot samenwerking aanwezig zijn, om voldoende betrokkenheid vanuit de verschillende entiteiten te verkrijgen. Daarnaast moeten deze programma's gesteund worden door een *politieke coalitie*, gekoppeld worden aan politieke prioriteiten, en actief worden opgevolgd door een *delivery unit*<sup>8</sup>, (OECD 2011a, 2016b, 2015d).

Aandacht voor het procesmatige karakter van de besluitvorming bevordert de ontwikkeling van sociaal kapitaal (Ministry of Finance 2013). Transparantie, de aanwezigheid van *ruimtes waar interne en externe actoren kunnen samenkomen en afstemmen*, dialoog gebaseerd op gelijkwaardigheid, procesbegeleiding, en participatie tijdens het ontwikkelen van diensten, beleid én prioriteiten zijn daarbij cruciaal (Termeer e.a. 2013, Osborne 2006, Osborne, Radnor, en Nasi 2013, Dewulf en Termeer 2015).

---

<sup>8</sup> Een *dedicated delivery team*, bestaande uit actoren van diverse sectoren, monitort actief de beleidsprioriteiten van de overheid. Hiervoor beschikt ze onder meer over een prestatie management systeem dat toelaat deze prioriteiten op te volgen (OECD 2015d).



Om dit soepel te laten verlopen is het belangrijk om de *bestaande netwerken, regulering en interactieregels* te bespreken en eventueel aan te passen.

Mogelijke aanpakken voor resource flexibility, kunnen eruit bestaan de beleidsvoorbereiding en het dienstverleningsaanbod in te zetten en te *evalueren vanuit het oogpunt van de beleidsprioriteiten* (OECD 2015b). Zo kan de ontwikkeling van horizontale en transversale beleidsprogramma's, waarbij mensen en middelen in structuren worden samengebracht rond specifieke prioriteiten, de tekortkomingen van de bestaande structuren compenseren. Hoewel het tegengesteld lijkt aan wendbaarheid (we gaan hierop door in de conclusie), kan ook het *stroomlijnen van bepaalde processen (bijvoorbeeld subsidies)* de flexibiliteit in de beleidsuitvoeringsfase verbeteren (OECD 2015c, b), en ervoor zorgen dat andere middelen worden vrijgemaakt en flexibeler worden ingezet.

### **De coördinatiecapaciteit**

Coördinatiecapaciteit binnen de (centrale) overheid is noodzakelijk om de diverse interne en externe actoren te aligneren en coördineren (Moynihan 2009a). Coördinatiecapaciteit vereist in eerste instantie de capaciteit om intern en extern de vinger aan de pols te houden. *Systematische contacten met de belangrijkste stakeholders* en de mogelijkheid om de acties van actoren met betrekking tot het bereiken van de overheidsprioriteiten op te volgen, zijn daarom belangrijk ('t Hart en Sundelius 2013). In functie van experimenteren en leren zou men ook in staat moeten zijn om participatie en *co-creatie* optimaal te faciliteren. De creatie van een *innovation lab* waar diverse actoren samenkomen rond belangrijke regeringsprioriteiten kan bijvoorbeeld bijdragen aan de bevordering een innovatiecultuur. Een doelgerichte opbouw van expertise, tot slot, draagt bij aan de ondersteuning van betrokken entiteiten bij het bereiken van de prioriteiten (OECD 2011a, 2014, 2015a, d, b, 2016b, 2015f).

Ter verwezenlijking van *collective commitment*, is het belangrijk om een overzicht te hebben over horizontale en transversale prioriteiten, programma's en projecten. Het zou mogelijk moeten zijn de *overheidsprioriteiten op te volgen*, een totaalbeeld te hebben van alle coördinatie- en netwerkinitiatieven en in bepaalde gevallen acties van de entiteiten te koppelen, te faciliteren en coördineren. Dit noemt men ook wel meta-governance, oftewel overheidsbrede coördinatie. Deze functie van metagovernor kan toegewezen worden aan één (of meerdere) entiteit(en), maar het is niet noodzakelijk (en vooral niet) deze entiteit die de acties zelf rechtstreeks aanstuurt. De trekkers van de programma's en projecten zijn andere entiteiten, zowel binnen als buiten departementen, en in sommige gevallen zelfs buiten de overheid (bij private partijen of een andere stakeholder). Eigenlijk gaat metagovernance om de coördinatie van alle gecoördineerde acties en het bewaken van de kwaliteit door evaluatie, *het overzicht te houden, en het faciliteren van interne en externe netwerken*. De metagovernor



kan vanuit die taak de beleidsdomeinen en *entiteiten ondersteunen en informatie aanleveren* (OECD 2011a, 2014, 2015d, f, b, 2016b, Sorensen en Torfing 2011).

Tot slot, in functie van resource flexibility, is het belangrijk dat de overheid in staat is de *administratieve structuur, de financiële middelen en de personeelsinzet* te (her)alloceren in functie van de gestelde prioriteiten. Dit impliceert gemeenschappelijke werkafspraken of een platform tussen de horizontale ministeries/departementen (het Ministerie van Financiën en het Ministerie/departement van de Eerste Minister(OECD 2015c).

### **Verantwoordingsmechanismen**

Sinds het NPM is prestatie management een veelgebruikt mechanisme om actoren verantwoordelijk te houden voor hun resultaten. Aanpassingen aan het systeem zijn echter vereist zodat het een *gezamenlijk werkinstrument* wordt. Het systeem zou meer gericht moeten zijn op leren, ‘de rapporterende entiteit’ kunnen ondersteunen, en flexibele aanpassing kunnen faciliteren. De focus zou daarbij moeten liggen op het gezamenlijk ontwikkelen van doelen en uitkomsten, alsook op het opvolgen en afstemmen van gemeenschappelijke acties en doelstellingen.

Het informerende aspect van verantwoordingsmechanismen kan verbeteren door, bijvoorbeeld, in te zetten op *prestatiedialoog* tussen politiek, departementen en agentschappen en door de *aanpassing van het mechanisme aan de beleidscontext* van de entiteit. Kenmerken van een prestatiedialoog zijn een open dialoog geënt op prestatie-informatie, een focus op de praktische relevantie van prestatie-informatie voor de entiteiten en de mogelijkheid om de resultaten te bediscussiëren. Actuele managementproblemen en gezamenlijke doelstellingen zouden het vertrekpunt moeten zijn. Deze doelstellingen en indicatoren zouden ook rekening moeten houden met de *beleidscontext* (bijvoorbeeld horizontale doelstellingen). Dit betekent dat de ondernemingsplannen en rapporteringsdocumenten, indien nodig, indicatoren en informatie bevatten die focussen op samenwerking met interne en externe actoren en innovatie. Het *betrekken van externe partners bij de evaluatie* van dienstverlening kan hier ook toe bijdragen (OECD 2011a, 2015c, b). De prestatiedialoog biedt dus mogelijkheden om snel *bottom-up* informatie te verkrijgen over belemmerende factoren (bijvoorbeeld regelgeving) en nieuwe evoluties, en indien nodig de activiteiten bij te sturen of de doelstellingen aan te passen.

De prestatiedialoog en een context-specifiek verantwoordingsstelsel kunnen tevens bijdragen aan de *capaciteit tot experimenteren en leren*. Een prestatiedialoog tussen politiek, beleidsvoorbereidende en –uitvoerende entiteiten maakt discussie over de targets en resultaten mogelijk en kan daarbij via wederkerigheid een *leercontext creëren* (Moynihan 2005). Toepassing op de specifieke taak van de organisatie of de doelgroep is daarbij noodzakelijk om rekening te houden met onzekerheid en





*Financiering gericht op de overheidsprioriteiten* kan tevens de alineëring van de organisatie ondersteunen alsook bijdragen aan de ontwikkeling van sociaal kapitaal. Financiering gebaseerd op de overheidsprioriteiten kan het belang ervan extra belichten. Eén voorwaarde hierbij is *de afstemming van de budgetterings- en beleidscyclus. Budgetteren voor gemeenschappelijke doelstellingen* of horizontale programmaministeries, *en het verzekeren van financiële incentives voor transversale prioriteiten en horizontale programma's (startkapitaal)*, dragen op hun beurt bij aan de ontkokering van de organisatie. De aanwezigheid van *een meerjarig financieel kader*, tot slot, helpt om de focus op lange termijn doelstellingen te behouden (OECD 2015f, Määttä 2011, OECD 2015c).

Resource flexibility, tot slot, kan bereikt worden door de creatie van een *budget voor gedeelde doelstellingen*, door te focussen op uitkomsten, *door te werken met forfaitaire kredieten op organisatieniveau* en door overheidsbrede herverdeling mogelijk te maken. Dergelijke ingrepen laten de flexibele inzet van middelen binnen en tussen organisaties toe (Doz en Kosonen 2014).

### **Human resource management**

HRM kan via criteria voor rekrutering, selectie en beloning er voor zorgen dat de juiste man/vrouw op de juiste plaats aanwezig is. Doordat het HRM het gedrag van ambtenaren kan beïnvloeden is het bepalend voor de cultuur binnen de overheid.

HRM verantwoordelijken kunnen via regelmatige *consultatie en dialoog* met ambtenaren, belevingsonderzoeken en enquêtes bijdragen aan het verzamelen van informatie. Deze consultaties leveren informatie aan over de manier van leidinggeven, hinderende regelgeving of tekortkomingen op het vlak van personeel en training (OECD 2016a). Bovendien zou het mogelijk moeten zijn om experten te poolen en op deze manier de informatie-uitwisseling te verbeteren (Head en Alford 2015a).

HRM is ook een cruciaal aspect om *experimenteren en leren* mogelijk te maken. HRM kan bijvoorbeeld innovatieve individuen belonen en een risk-taking cultuur creëren. Tevens kan het verzekeren dat de competenties aanwezig zijn om co-creatietrajecten op te zetten en *organisatie-overschrijdend* te werken, en dat er voldoende capaciteit is om tijd vrij te maken voor innovatie (Janssen en van der Voort 2016). Tot slot vereist de introductie van een risk-taking cultuur ook een gevoel van zekerheid. Lineaire personeelsreducties (de kaasschaafmethode) die de kwaliteit van de dienstverlening in gevaar brengen en de werkdruk binnen bepaalde entiteiten disproportioneel verhogen, alsook een bestraffingsbeleid zijn daarom af te raden (OECD 2015c, e, b, 2014).

Het aligneren van de overheidsorganisaties en de creatie van een overheidsbreed perspectief kan plaatsvinden via prestatie management van (leidinggevende) ambtenaren. De inzet van personeelsleden voor overheidsbrede projecten is daarbij een *mogelijk evaluatie –of promotie criterium*. HRM kan  
////////////////////////////////////



ook betere coördinatie tussen organisaties toe door snelle communicatie en informatie-delings naar het gehele netwerk van betrokken organisaties.

Resource flexibility, tot slot, kan bereikt worden door processen te standaardiseren en shared services te creëren. Een verbeterde informatie-uitwisseling biedt daarbij mogelijkheden om vroegtijdig problemen op te sporen, *organisatiedoelen te koppelen aan transversale doelstellingen*, één gepersonaliseerd digitaal loket te ontwikkelen (*life-event packages*) en burgers *proactief in contact te brengen met diensten* (OECD 2015c, f, b, 2016b).

### **Leiderschap**

De kwaliteit van leidinggevenden op alle niveaus is bepalend voor een goed functionerende overheid. Leiders vervullen een voorbeeldfunctie, geven richting en coachen andere ambtenaren. Leiderschap is, overeenkomstig met HRM, bepalend voor de cultuur binnen de afdeling, organisatie en overheid. Leiderschap valt aldus te categoriseren volgens verschillende rollen.

Visionaire leiders alsook *professionele beleidsadviseurs* zijn noodzakelijk gedurende de informatieverzameling- en verwerking. Deze leiders zijn in staat te focussen op de lange termijn, beleidsinformatie in overweging te nemen, alsook buiten de grenzen van de organisatie te treden. De capaciteit tot experimenteren en leren vereist dan weer leiders die de *veiligheid creëren om te experimenteren* en die zelf mogelijkheden tot *vernieuwing en adaptatie* verkennen (OECD 2015e, Ministry of Finance 2013).

Het bereiken van *collective commitment* vraagt om leidinggevenden die in staat zijn om een *overheidsbreed en samenwerkingsgericht* perspectief aan te nemen (*bv. aansluiting transversale prioriteiten*) en ook anderen hiertoe aansporen. De mate waarin leiders een dergelijk perspectief aannemen zal afhangen van hun competenties (samenwerking, communicatie) alsook van de manier van prestatiebeoordeling en beloning (Head en Alford 2015b). De ontwikkeling van sociaal kapitaal en de coördinatie van de betrokken organisaties vereist dan weer *netwerkleiderschap*. Dit zijn leiders die weten in welke gevallen netwerken nodig zijn, de relevante actoren kunnen betrekken alsook in staat zijn deze netwerken en *het proces te onderhouden*, en te stimuleren tot gezamenlijke meerwaardecreatie.

### **Organisatiemanagement**

Organisatiemanagement, tot slot, is het inrichten van de organisatiestructuur. Het doordacht managen van de organisatiestructuur is cruciaal want structuren bieden stabiliteit en hebben een belangrijke impact op het handelen van interne en externe actoren.



Het bereiken van *strategic sensitivity*, via organisatiemanagement, vereist een stabiele en *transparante organisatiestructuur*, alsook een structuur met *verscheidene antennes* in de samenleving (Termeer e.a. 2013, Candel 2016). Transparantie impliceert dat het duidelijk is welke entiteit welke taak heeft en dat een wildgroei aan entiteiten wordt voorkomen. Antennes, op hun beurt, kunnen bestaan uit entiteiten die via hun dienstverleningsaanbod in nauw contact staan met de samenleving en door de dienstverlening dichterbij de burger te organiseren.

Experimenten en leren vereist voldoende decentralisatie van autoriteit alsook het faciliteren van netwerken (Folke e.a. 2005, Janssen en van der Voort 2016). Decentralisatie kan betekenen dat *organisaties op de lagere niveaus meer bewegingsvrijheid* krijgen, alsook dat de lokale besturen meer bevoegdheden krijgen indien de capaciteit hiertoe aanwezig is. De overheid moet daarbij (lokale) netwerken ondersteunen, faciliteren en managen, en indien nodig actief participeren binnen deze netwerken. Daarbij zouden vooral *organisaties met een duidelijk extern engagement* moeten worden aangemoedigd om te participeren. Netwerken zijn echter niet heiligmakend. De aanwezigheid van een zekere coördinatiecapaciteit blijft noodzakelijk om de organisaties te aligneren, alsook om sociaal kapitaal uit te bouwen (Moynihan 2009a, Lango, Rykkja, en Læg Reid 2011)

Resource flexibility, tot slot, vereist de capaciteit om de *verantwoordelijkheden flexibel te kunnen herstructureren volgens de wijzigende prioriteiten* (Doz en Kosonen 2014, Lalonde 2011). Dit kan gaan van het gemakkelijker *creëren van horizontale projectstructuren voor transversale prioriteiten* en het bijbrengen van personeel en expertises vanuit verschillende moederorganisaties, tot het daadwerkelijk herinrichten van de lijnstructuren en organisatiegrenzen. Zo is er het voorstel van een blokkenmodel dat in het verleden is aangehaald (Verhoest e.a. 2013). In dit model zouden entiteiten worden samengebracht per legislatuur per ministeriële portefeuille, in plaats van het beleidsdomein als structurerend geheel te gebruiken. Op deze manier blijft ook de één op één relatie van minister met entiteit behouden (SBOV 2013, Verhoest e.a. 2013). Hierbij veranderen de entiteiten zelf niet van structuur maar wel hun inpassing in de Vlaamse administratie. Nog radicalere opties zouden het samenvoegen van onderdelen van entiteiten inhouden, naargelang de prioriteiten. Echter, uit onderzoek blijkt duidelijk dat bij deze meer vergaande structurele hervormingen de kosten hoog zijn en deze een grote discontinuïteit en instabiliteit creëren met alle nadelen vandien. Internationaal zet men dan ook in op beperktere maatregelen, zoals het stroomlijnen en zelfs samenvoegen van ondersteunende en generieke processen. Bestaande initiatieven zijn de *creatie van shared services* waarbinnen back-office ondersteunende diensten worden samengebracht en common process units die front-office en middle-office functies (zoals onthaal, subsidie-, en inspectieprocessen) bijbrengen. Dergelijke herclusterings die de overlappende diensten van departementen en agentschappen bundelen kunnen leiden tot kwaliteitsvollere dienstverlening en een stimulerende werkomgeving voor experts (OECD

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



2015c). Uitdagingen tijdens het ontwikkelen en managen van shared services zijn echter het tegemoetkomen aan de noden van departementen en agentschappen, het voorzien van een gelijke toegang en de manier van financiering en verantwoording (OECD 2015c, Boon 2017). Tijdens de fase van de dienstverlening, zouden common proces units (shared front offices) voor een gedeelde taak of doelgroep kunnen leiden tot een kwaliteitsvollere dienstverlening (OECD 2015a, c). Het mergen van dienstverlening gaat echter gepaard met verschillende uitdagingen waaronder het balanceren van specialisatie en generalisatie (Christensen en Lægheid 2012). De uitdaging is goed onderbouwd afwegen welke activiteiten en processen een stabiele structuur nodig hebben en welke activiteiten een *hoge graad van flexibiliteit* veronderstellen. *Flexibiliteit voor frontlijn-organisaties* is belangrijk om zodoende de dienstverlening aan nieuwe noden aan te kunnen passen.



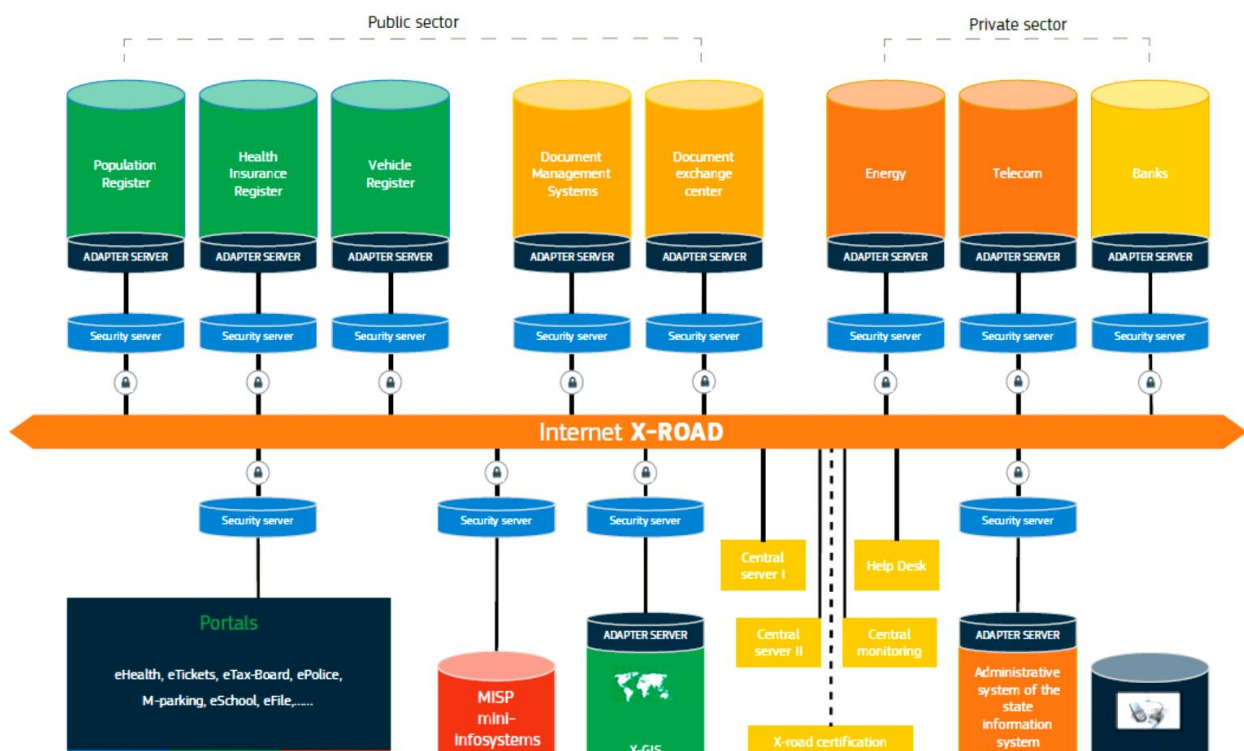
## 8.2 HERVORMINGEN BINNEN ESTLAND, ZWEDEN, NEDERLAND EN VLAANDEREN

### 8.2.1 De Estse hervormingen

- Strategic sensitivity: het verzamelen en verwerken van informatie

De Estse hervormingen die tegemoetkomen aan het verzamelen en verwerken van informatie situeren zich op het vlak van eGovernment en pogingen om prestatiebudgettering te introduceren. Andere noemenswaardige initiatieven zijn de introductie van RIA's, de totstandkoming van een *Foresight Unit* en een trend naar meer openheid van het besluitvormingsproces.

De **ICT-infrastructuur** van Estland is een belangrijke informatiebron doordat vrijwel alle diensten en processen gedigitaliseerd zijn. De X-Road vormt de verbinding tussen al deze informatiesystemen, portalen en databanken. Het zorgt er als dusdanig voor dat alle data op een veilige manier beschikbaar is, en dit voor publieke en private entiteiten (World Wide Web Foundation, 2015).



Figuur 5 De Estse X-road

Desalniettemin zijn er diverse uitdagingen met betrekking tot het **gebruik van deze (open) data**. Zo blijft het verzekeren van de privacy gedurende de verwerking een belangrijk issue (respondent, N). Dit



hindert bijvoorbeeld het 'once only' principe<sup>9</sup> waarbij data slechts eenmaal opgevraagd moet worden. Een mogelijke oplossing om dit probleem te verhelpen is het encrypteren van data. Dit werd echter nog niet in de praktijk toegepast. Daarenboven is het niet eenvoudig om deze data te analyseren. Op dit moment zijn er slechts een beperkt aantal datasets beschikbaar en zijn de databases te klein om hier analyses mee te maken. Het uploaden van data is daarbij vrijwillig en het gebruiken van open data in zijn huidige vorm is vaak complexer dan informatie opvragen bij overheidsinstanties via de officiële wegen. Op dit moment is de data ook moeilijk te gebruiken doordat deze niet opgeschoond is, elke organisatie upload de data volgens de eigen logica. Aldus, in het algemeen is de bruikbaarheid van deze data vrij laag. De meeste staatsinstellingen stellen daarbij hun data niet open en schikken zich aldus niet naar de wet. Tot slot is het noodzakelijk dat deze databases bekend zijn onder de gebruikers en continu *up-to-date* gehouden worden (EU-pack, 2016). Als dusdanig gebruikt Estland de data enkel om (geïntegreerde) en geautomatiseerde diensten aan te bieden op basis van de karakteristieken van de burgers. Dit betekent dat de overheid, door gebruik te maken van de beschikbare informatie, de diensten zo goed mogelijk tracht af te stemmen op de wensen van de burger.

*“Especially the tax office, I think, they now offer services for small companies who have relatively uniform tax issues every month. So if you have like five people who pay the taxes, you don’t have much changes, you can really, you don’t really have to declare anything. The tax office offers these services automatically. So they don’t have to do any declarations, so it’s basically you open your bank accounts to them and they do everything for you. So this is, and I think this is what is sort of the general, or not the general thing but the feeling is where they should push all the services. (respondent, N) ”*

De aanwezige data doet echter geen dienst om proactief complexe problemen op te sporen. Op dit gebied zijn het voornamelijk de kennisinstellingen die zich bewust zijn van de mogelijkheden, en aldus de drijvers zijn achter dergelijke, meer gesofisticeerde technieken.

*“Yeh, but then also make it like a policy tool in terms of you know if you have a structural reform, what happens for example if you move schools together, if you merge hospitals... We also have a youth coordination center in Estonia that coordinates all the youth policies and so they are very interested in starting to use big data for their own policy. and [...] because obviously you know if there is a concentration of youth problems somewhere and you should focus there and also whether you can predict if, for example, the grades are getting down you know whether*

---

<sup>9</sup> Het 'once only' principe is een burgerrecht in Estland. Om tegemoet te komen aan 'privacy' kwesties hebben burgers echter een volledig overzicht van en controle over de informatie die ze ter beschikking stellen (Commission 2015)



*you can predict there is a problem emerging in this school or whatever so they also very interested. So we tried to put together applications to the government but we [the universities] are the we are the one that pushing more (respondent, N)".*

Tot slot is ook het gebruik van ICT voor **democratische doeleinden**, bijvoorbeeld digitale consultaties, voornamelijk pro-forma (respondent, N). Hierbij aansluitende initiatieven zijn de oprichting van *e-participation* platformen zoals *Today I Decide*, een *one stop shop e-participation platform (Osale.ee)*, *the Draft information system* voor inter-institutionele coördinatie van wetgeving en *e-voting*. Met uitzondering van *e-voting*, zijn de resultaten van deze initiatieven beperkt. Het ontbreken overheidsinstellingen aan kennis over 'hoe' ideeën te integreren in hun werking en burgers ontbrak het aan kennis om ideeën te formuleren in een formaat waarmee ambtenaren konden werken. De kwaliteit van ideeën was daarbij gering waardoor ambtenaren weigerachtig waren om hierop te antwoorden. Het portaal *osale.ee*, op zijn beurt, werd gehinderd door het ontbreken van de menselijke factor en structurele arrangementen, gebrekkige managementondersteuning en politieke steun, slechte integratie in het beleidsproces, en een beperkte cultuur van samenwerking. Het *Draft Information System*, tot slot, vertrok daarbij te veel vanuit de logica van de administratie en niet vanuit de meer algemene gebruikers (EU-pack, 2016).

De belangrijkste hervorming op financieel gebied is de introductie van **prestatiebudgettering**. Prestatiebudgettering maakt het in theorie mogelijk om prestatiegegevens (beoordelingen, *output* etc.) te koppelen aan financiële gegevens. Dit door de uitgaves van entiteiten te categoriseren volgens prestatiegebieden, programma's en sub programma's (Moynihan & Beazley 2016). Op deze manier kan het de toekomstige budgetallocatie informeren. De implementatie van deze hervorming is echter de uitdaging. Op dit vlak is het belangrijk betrokkenheid te genereren en capaciteit op te bouwen binnen de departementen. Op dit moment vinden er hoofdzakelijk experimenten plaats binnen bepaalde (grote) departementen (Moynihan & Beazley 2016). Ook het politieke karakter van prestatiebudgettering en het verzekeren van de informatiekwiteit zijn belangrijke uitdagingen (Moynihan & Beazley 2016).

Initiatieven die zich richten op *evidence-based* besluitvorming zijn gemixt. Terwijl de formele arrangementen voor **impactanalyses (RIA) en foresight studies** aanwezig zijn, is er nog steeds een gebrek aan degelijke implementatie. Prominente barrières zijn hierbij de timing, de institutionele set-up en een gebrek aan capaciteit. Respondenten stelden bijvoorbeeld dat, op het moment van uitvoering van de RIA's, de politieke beslissing reeds genomen was (EU-pack, 2016). In principe zouden publieke consultaties de eerste stap moeten zijn (Respondent, N). Een gebrek aan capaciteit binnen ministeries, en een gedeelde verantwoordelijkheid tussen het Ministerie van Financiën

en het Ministerie van Justitie vormt ook een hindernis. De institutionele set-up en een gebrek aan capaciteit hindert ook het potentieel van de foresight activiteiten. Doordat de eenheid die instaat voor *foresight* niet gevestigd is binnen het bureau van de eerste minister, maar verbonden is aan het parlement, blijft het te ver af van het besluitvormingsproces. Het gebrek aan capaciteit is daarbij een gevolg van het niet bijdragen aan snelle winsten (respondent, N).

Verder is ook het systeem van **prestatie-management** aan continue verandering onderhevig (Hammerschmid et al. 2016, Nõmm & Randma-Liiv 2012). Terwijl het moeilijk is een overzicht te krijgen van deze praktijk, gaven respondenten aan dat dit instrument hoofdzakelijk gefocust is op controle en monitoring (Respondent, N). Over het algemeen is het potentieel van prestatie-informatie onderbenut door, onder meer: te grote rapporteringsverplichtingen, een informatie-*overload* en gebrekkige analytische capaciteit (Moynihan & Beazley 2016, Pesti & Randma-Liiv 2016). Daarenboven is de implementatie gefragmenteerd en speelt informele dialoog nog steeds een belangrijke rol (OECD 2015d).

Hervormingen op andere aspecten waren ofwel beperkt, ofwel in een experimentele fase. Co-creatie-initiatieven (met uitzondering van de *taskforce*, zie verder) zijn nog niet aanwezig en empowerende structuren voor evidence-based besluitvorming zijn voornamelijk pro-forma (Respondent 3). Enkel op ICT-vlak is er een sterke (informele) samenwerking met de private sector maar over het algemeen ontbreekt **de participatiecultuur**, zowel binnen de overheid als in de maatschappij. Als dusdanig is de situatie op papier verbeterd, maar in de praktijk is er weinig interesse, tijd en energie om niet-overheidsactoren te betrekken. Tezelfdertijd participeren ook de niet-overheidsactoren niet altijd en doet de overheid weinig om deze actoren te motiveren (EU-pack, 2016).

Tot slot is de functie van het bureau van de eerste minister beperkt tot monitoring en heeft het te weinig capaciteit en expertise om deze prestatie-informatie te bediscussiëren of om specifieke programma's grondig te evalueren (respondent N en respondent N).

- Strategic sensitivity: de capaciteit om te experimenteren en te leren

De capaciteit om te experimenteren en te leren lijkt aan belang te winnen binnen Estland. Tot voor kort was innovatie binnen de Estse overheid voornamelijk gedreven door technologische vooruitgang. Desondanks kan de oprichting van een *taskforce* voor innovatie en zero bureaucratie, en de discussie omtrent de oprichting van een innovatielab, duiden op een veranderende denkwijze.

Wat betreft **ICT**, is de Estse case uniek. De kwaliteit van het Estse ICT network is immers een direct gevolg van, enerzijds, de mogelijkheid om van een onbeschreven blad te beginnen en, anderzijds, de



aanwezigheid van een sterk, informeel netwerk van publieke en private actoren (Respondent, N). De ontwikkeling van ICT-tools gebeurt door, of in nauwe samenwerking met, de private sector. Deze samenwerking, en het feit dat ICT in het DNA zit van de Estse samenleving, vormen belangrijke verklaringen voor de ICT-innovatie binnen Estland. Desalniettemin stelden respondenten zich de vraag hoe deze informaliteit samen kon gaan met waarden van “good governance”.

*“But it’s a sort of an informal networks that is very powerful and unique in the Estonian setting. [...] [Imagine if there had been] a sort of a corruption scandal or anything like this. Usually then if you would have this kind of informal network somebody would say well this is corrupt [...]” (Respondent, N).*

Toch stellen studies dat, op dit moment, de ontwikkeling van e-services grotendeels op *stand-by* is gesteld. Terwijl centrale ICT entiteiten handboeken, richtlijnen en analyses verspreiden, bereiken deze vaak niet de doelgroep. Een mogelijke reden hiervoor is dat, terwijl de basis-infrastructuur voor data-uitwisseling aanwezig is, technologische verandering slechts in beperkte mate heeft bijgedragen aan de administratieve capaciteit van publieke organisaties. Daarenboven, en ondanks de retoriek, is er weinig politieke steun voor verdere technologische verandering. Als dusdanig, en ondanks de kritieken op de meer gecentraliseerde IT competentiecentra<sup>10</sup>, is een dergelijk centrum een cruciale drijfveer voor technologische verandering. Het succes van deze centra is echter in grote mate afhankelijk van de manier waarop dit centrum interageert met de publieke dienstverleners. Tot slot stellen we vast dat, net doordat alle aandacht gericht is/was op e-services, dit de aandacht wegneemt van fysieke publieke dienstverlening. Er gaat weinig aandacht uit naar dienstverleningsstandaarden, het verzekeren van de kwaliteit en toegang tot diensten (EU-pack, 2016).

Sinds 2016 verkent Estonia ook andere manieren om nieuwe ideeën te genereren. Dit weerspiegelt zich in het gebruik van **taskforces** en de discussie omtrent de oprichting van een **innovatie lab**. De manier waarop **taskforces** functioneren vertoont overeenkomsten met co-creatiemethodieken. Deze taskforces bieden fora waar publieke en private actoren kunnen interageren. Ze hebben als doel nieuwe ideeën te ontwikkelen, te implementeren of te testen, en in zekere mate op te volgen. De perceptie omtrent deze **taskforce** loopt echter uiteen. Terwijl sommige respondenten optimistisch zijn over hun succes, twijfelen anderen over de duurzaamheid van de gegenereerde initiatieven. Het succes van deze **taskforces** is afhankelijk van verschillende variabelen, zoals, *windows of opportunity*, geluk en politieke steun (Respondent, N). Anderen argumenteren daarbij dat terwijl flexibiliteit een sterkte is, de implementatie en follow-up van deze initiatieven een stabiele structuur of een zekere

---

<sup>10</sup> Sinds 2011 is er een tendens om IT-diensten samen te voegen in specifieke agentschappen binnen de ministeries. Dit vanuit doelstellingen als kostenefficiëntie, de integratie van de ontwikkeling van IT-diensten en eenheid aanbrengen in het ontwikkelingsniveau van de IT-diensten (Pesti & Randma-Liiv 2016).





- Collective commitment

Sinds het OESO (2011) rapport tracht Estonia een *single government* te vormen. De vooruitgang is echter traag en uitdagend (Assembly 2015). De communistische erfenis leidt tot een terughoudendheid ten aanzien van overmatige centralisatie. Daarenboven leidde het NPM tijdperk tot meer fragmentatie en sterke ministeriële kokers. Verder is er een aanhoudend debat over de wijze van centralisatie zonder de voordelen van decentralisatie te verliezen (autonomie, diversiteit en specialisatie).

De Estse overheid ondernam verschillende initiatieven in een poging de coördinatiecapaciteit te versterken. De aandacht ging uit naar de herziening van het strategisch planningsproces en de koppeling aan het budgetteringsproces, de introductie van domeinoverschrijdende financiering, de introductie van gedeelde doelstellingen voor gedeelde initiatieven, het versterken van het *Center of government* en de oprichting van een groep van leidend ambtenaren met een bijhorend competentie managementsysteem.

De **hervorming van het strategisch planningsproces**, als onderdeel van de introductie van prestatie-budgettering, omvatte de introductie van: (1) een beperkt aantal strategisch, domeinoverschrijdende, overheidsprioriteiten (in totaal vijf), (2) een verder uitwerking van deze strategische prioriteiten in 27 domeinoverschrijdende prestatiegebieden en programma's (3), de opstelling en afstemming van de operationele en (op termijn enkel) de sectorale plannen op deze prestatiegebieden (en prioriteiten), en (5) de introductie van gezamenlijke prestatie-indicatoren (OECD 2015d, Moynihan & Beazley 2016).

Evaluaties van dit planningsproces wijzen echter uit dat de lange-termijnprioriteiten in realiteit niet in aantal zijn afgenomen (Sigma, 2017). Daarenboven weerspiegelen (en versterken) het planning –en budgetteringsproces nog steeds de ministeriële verkokering in de administratie (Assembly 2015, Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu 2015, Moynihan & Beazley 2016). Respondenten gaven aan dat de (lange termijn) sectorale ontwikkelingsplannen, in tegenstelling tot nationale plannen en strategische prioriteiten, nog steeds de leidende planningsdocumenten vormen. Dit terwijl de financiële en organisatorische plannen van de entiteiten ook de strategische prioriteiten, nationale -en sectorale plannen, en gebieden voor samenwerking in rekening zouden moeten nemen (Moynihan & Beazley 2016). Het overheidsprogramma is daarbij eerder een instrument die de activiteiten binnen de sectorale plannen belicht en introduceert weinig overkoepelende doelstellingen (respondent, N). Daarnaast ontbraken de pogingen om de coherentie tussen de sectorale en organisatorische plannen te verzekeren, zijn gedeelde doelstellingen tussen entiteiten afwezig, en zijn de verwachte uitgaven nog steeds gebaseerd op de ministeriële classificatie in plaats van op de prestatiegebieden (Respondent, N).





Daarenboven bleek de poging om **cross-sectorale programma's** op te zetten uitdagend. Initieel zou het budget georganiseerd zijn volgens 27 prestatiegebieden (gekoppeld aan de 5 strategische prioriteiten) en programma's overheen ministeriële grenzen. Dit zou ministeries ertoe dwingen het budget van een programma, gelinkt aan een prestatiegebied, te delen aangezien verschillende ministeries aan één programma kunnen bijdragen. Indien dit het geval is, zouden de uitgaven per ministerie vastgelegd worden in sub programma's. Dit bleek echter overambitieuus en het conflicteerde met de realiteit van de ministeriële silo's (Moynihan & Beazley 2016). Als dusdanig zouden we kunnen concluderen dat het proces weinig succesvol was. De aanpak was te technocratisch en *top-down*, conflicteerde met de ministeriële en politieke realiteit, en de politieke steun ontbrak (Moynihan & Beazley 2016).

Een tweede element van de Estse hervormingen was een versterking van **het bureau van de Eerste Minister**. De hoofdtaak van deze entiteit is het vertalen van het coalitie akkoord naar het overheidsprogramma, het verfijnen van de beleidsdoelstellingen per sector en subsector en nauwe relaties onderhouden met de Groep van Leidende Ambtenaren en het Ministerie van Financiën (OECD 2015d, Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu 2015). Toch, en ondanks deze hervormingen, bestempelen de respondenten de coördinatiecapaciteit van deze entiteit nog steeds als 'zwak'. Het centrum heeft weinig capaciteit en hefboomen om te coördineren en harmonisatie te bekomen (Assembly 2015). Daarenboven waren de meningen over de verhouding tussen het Ministerie van Financiën en het Bureau van de Eerste Minister verdeeld. Respondenten gaven aan dat een beter evenwicht tussen het Ministerie van Financiën en het Bureau van de Eerste Minister aan de orde was. Andere respondenten waren daarbij terughoudend ten aanzien van te veel centralisatie doordat dit de voordelen van een diversiteit aan opinies kan beperken (respondent N).

Een derde poging om de coördinatie te versterken binnen de administratie was de **ontwikkeling van een groep van Leidend Ambtenaren**. Dit door de ontwikkeling van een competentiecentrum, en een competentie-model en beoordelingssysteem (Pesti & Randma-Liiv 2016). In tegenstelling tot Vlaanderen was het totstandkomingsproces van deze groep eerder *bottom-up*, vanuit de leidend ambtenaren. Dit draagt bij aan de gedragenheid van dit initiatief (Randma-Liiv, Uudelepp & Sarapuu 2015). Het bureau van de Eerste Minister vervulde daarbij een belangrijke faciliterende functie en zorgde voor de institutionalisering van deze groep. De beoordelingen van dit initiatief zijn gemengd. Aan de ene kant stellen auteurs dat de introductie van een groep van leidinggevend, in een gedecentraliseerd systeem met weinig coördinatie-arrangementen, op zichzelf succesvol is. Het blijft echter de vraag of dit werkelijk de coördinatiecapaciteit zal versterken. Respondenten gaven aan dat de leidinggevend nog steeds vrij conservatief en intern georiënteerd zijn (Respondent, N). Daarenboven had het *bottom-up* proces het nadeel dat slechts een deel van de leidinggevend bereikt werd. Het initiatief kwam ook te onafhankelijk tot stand van bijvoorbeeld het Ministerie van Financiën die instaat voor  
////////////////////////////////////

het algemene HRM-beleid. Dit resulteerde in een gefragmenteerde aanpak met weinig gevolgen voor de overheidsadministratie als geheel. Het HRM-systeem blijft bijvoorbeeld gefragmenteerd en het Ministerie van Financiën heeft een beperkte capaciteit, en besteedt weinig aandacht aan het verzekeren van coherentie (Respondent, N).

Naast dit initiatief op het niveau van de hoogste leidinggevenden focust de overheid nu op **het mid-denmanagement** (respondent, N). Op deze manier hoopt de Estse overheid de silo's te doorbreken en fora aan te bieden voor samenwerking. Dit om de nadelen van decentralisatie te overkomen, nieuwe samenwerkingsverbanden te scheppen, en om te gaan met complexe externe uitdagingen (Respondent, N). Voornamelijk het trainingsprogramma waarbij participanten gezamenlijk beleidsproblemen aanpakken is populair onder de ambtenaren (Respondent, N).

Op het gebied van ICT biedt de Estse **X-road** mogelijkheden tot coördinatie. De transparantie en openheid die dit systeem biedt, draagt bij aan de informatie-uitwisseling alsook aan het vertrouwen tussen entiteiten (Uudelepp, Randma-Liiv & Sarapuu 2013). Belangrijke randvoorwaarden voor informatie-uitwisseling zijn echter de culturele inbedding van dit systeem alsook de hoge mate van veiligheid. Desalniettemin, terwijl dit systeem mogelijkheden schept voor beleidsafstemming, stellen we ook vast dat dit enkel het geval is wanneer het beleidsissue direct raakt aan het beleidsdomein van de betrokken minister (Uudelepp, Randma-Liiv & Sarapuu 2013).

- Strategic resource flexibility

Tot slot, wat betreft *resource flexibility*, identificeerden we pogingen om bepaalde processen te stroomlijnen, de creatie en centralisatie van *shared service centers* en IT-diensten, de introductie van prestatiebudgettering en flexibilisering van het personeelsstatuut.

Het **stroomlijnen van processen** krijgt vorm doorheen het afbouwen van bepaalde inspecties en het aanpakken van duplicaties, initiatieven om de bureaucratie voor bedrijven te verminderen en via digitalisering (Respondent, N). Het afbouwen van inspecties vertrok voornamelijk vanuit efficiëntie-overwegingen en was niet onderhevig aan een grondige evaluatie. Hierdoor is de uitkomst onzeker. Initiatieven om de bureaucratie voor bedrijven te verminderen verlopen via de *taskforce* voor zero-bureaucratie. Een belangrijk kenmerk hiervan is dat het stroomlijningsproces in nauwe samenwerking verloopt met de private sector (zowel met banken als *start-ups*). Tevens werden de processen van de *tax and custom board* vereenvoudigd, onder meer door gebruik te maken van ICT-oplossingen (Respondent, N). Het is echter onduidelijk in welke mate dit stroomlijningsproces verschillende entiteiten omspant.





informatieverzameling bespreken we respectievelijk in het onderdeel collective commitment en financieel management.

Zoals reeds beschreven is een rationele besluitvorming een (kern)karakteristiek van de Zweedse overheid. Dit is geïllustreerd door de *committees of inquiry* (Pierre 2015). De doelstelling van deze commissies is het onderzoeken van beleidsproblemen en het formuleren van aanbevelingen. Commissies worden ingezet voor verschillende doelstellingen waaronder beleidsplanning en langetermijn besluitvorming. De commissierapporten (jaarlijks circa 100) worden onder meer verspreid naar de agent-schappen en belangengroepen die de mogelijkheid hebben opmerkingen te formuleren (*referral system*). De rapporten en de opmerkingen dienen als basis voor de uiteindelijke wetgeving.

Het kader voor de oprichting van commissies ligt vast door middel van wetgeving. Deze stelt dat het kabinet als geheel verantwoordelijk is voor de oprichting van een commissie. Het parlement moet hieromtrent geen toestemming geven. De commissies hebben een legale status gelijkaardig aan overheidsagentschappen en de termijn en verwachte uitkomsten zijn op voorhand vastgelegd door het kabinet. Een commissie bestaat uit een voorzitter en één of meerdere andere leden die aangesteld zijn door het kabinet (belangengroepen, parlementsleden, leden van oppositiepartijen, academici, ambtenaren). Een commissie heeft een eigen budget en is aantrekkelijk voor ministeries omdat, gezien hun beperkte capaciteit, een commissie een uitbreiding van hun capaciteit betekent (Trägårdh 2007, Lundberg 2015). Doordat deze commissies een instrument zijn om diverse actoren te betrekken bieden ze mogelijkheden om breed gedragen beslissingen te ontwikkelen en onderzoek te integreren in de besluitvorming.

Het *referral systeem* is nauw verbonden met deze commissies. Dit systeem is ingebed in de grondwet en verplicht de overheid om advies te zoeken van externe actoren. Organisaties en individuen zullen mogelijkheden krijgen om hun mening te geven over alle types van overheidszaken, niet enkel wetgeving maar ook in individuele zaken (Pierre 2015). De beslissing wie er gehoord wordt berust bij de minister maar in de praktijk is dit de taak van de ministeriële ambtenaren. Als gevolg van dit *referral* systeem worden de rapporten van de commissies breed verspreid waarbij actoren enkele maanden de tijd hebben om te reageren. De reacties zijn publiekelijk beschikbaar (Pierre 2015).

Ondanks dit systeem van commissies is de besluitvorming binnen Zweden aan verandering onderhevig. Het deliberatieve karakter neemt af, commissies werken over kortere tijdspannes en de autoriteit van experts en wetenschappers vermindert. De besluitvorming zelf wordt opener waarbij de focus verschuift van besluitvorming door 'elite' naar de brede massa (Pierre 2015). Tegelijkertijd wordt het systeem van commissies sterker gecontroleerd door het politieke niveau waardoor actoren andere

wegen zoeken om de besluitvorming te beïnvloeden. Als gevolg van deze evoluties wordt de besluitvorming gekenmerkt door meer competitie en onvoorspelbaarheid (Pierre 2015). Evaluaties wijzen tevens uit dat het een negatieve impact heeft op de kwaliteit van de adviezen en de gedragenheid van beslissingen (Pierre, Jochem & Jahn 2016).

Desalniettemin blijven de commissies uiterst gewaardeerde instrumenten door hun geformaliseerde en voorspelbare procedures (Lundberg 2015). Deze commissies vervullen daarbij functies die in verband kunnen gebracht worden met co-creatie en tijdelijke projectstructuren. Sommige auteurs argumenteren daarenboven dat de institutionele procedures van deze commissies het democratische karakter van de huidige tendens naar meer flexibele netwerkanrangementen kan versterken (Hysing & Lundberg 2016).

Een tweede element die bijdraagt aan de capaciteit van Zweden om informatie te verzamelen en verwerken is de specialisatie van agentschappen en hun maatschappelijke inbedding/positionering. Respondenten gaven aan dat, terwijl het idee van co-creatie niet prominent aanwezig was in Zweden, agentschappen van nature nauw in contact staan met de samenleving (Respondent, N; Wockelberg & Ahlbäck, 2017). Eén reden hiervoor is “externe positionering”. Dit betekent dat agentschappen expliciet blootgesteld worden aan niet-overheidsactoren. Overheidsinstanties moeten verantwoording afleggen ten aanzien van deze actoren en rekening houden met hun opinies en visies. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door raden met externe stakeholders binnen agentschappen op te richten maar overheden kunnen ook beslissen om externe stakeholders aan te stellen in projecten die geleid worden door ambtenaren op een lager niveau binnen het agentschap (Pierre,2015).

Naast de betrokkenheid van externe actoren op verschillende niveaus kan dit ook plaatsvinden in verschillende fases. De overheid beslist hierbij of, en in welke fase, actoren betrokken zijn bij de besluitvorming. De overheid kan ook beslissen over de werkmethode. In bepaalde gevallen legt de overheid zelf de vorm van uitwisseling, de manier van rapportering en de prikkels tot participatie vast. In andere gevallen delegeert de overheid deze verantwoordelijkheid aan de agentschappen en stakeholders. Hetzelfde geldt voor de beslissing welke actoren toegang zouden moeten hebben tot de besluitvorming. In bepaalde gevallen bepaalt de overheid welke stakeholders het agentschap moet betrekken, in andere gevallen dringt de overheid er slechts op aan om alle relevante stakeholders te betrekken (Pierre, 2016).

De agentschappen in Zweden vervullen daarbij een grote rol in de besluitvorming door zelf wetgeving te ontwikkelen of hiertoe voorstellen te doen (Respondent, N). Agentschappen zijn als dusdanig reeds van bij het begin betrokken bij de besluitvorming wat tegelijkertijd het engagement van deze agentschappen ten aanzien van het beleid vergroot. De capaciteit van ministeries, daarentegen, is beperkt

en hun opdracht bestaat veelal uit het voeren van juridische controles. Er werd dan ook geopperd om de strategische capaciteit van de ministeries uit te breiden. Ministeries konden de informatie die agentschappen aanleverden immers niet verwerken. Daarnaast wou men ook een te grote responsiviteit naar de buitenwereld toe voorkomen (Respondent, N).

Wat betreft specialisatie deden er zich tussen 2014-2015 zestien hervormingen voor gericht op de creatie van agentschappen voor analyse en supervisie (van andere agentschappen). Desalniettemin zijn de voordelen van deze hervormingen moeilijk weer te geven. Enerzijds dragen de hervormingen bij aan de zichtbaarheid en transparantie en leidt het tot meer en betere informatie tijdens de besluitvorming. Aan de andere kant neemt het risico voor conflicten toe met als gevolg dat de beslissingsmacht zich verplaatst naar het politieke niveau (Wockelberg & Ahlbäck 2016).

Een laatste element is de aanwezigheid van foresight studies en lange termijnplanning. Respondenten gaven aan dat foresight aanwezig is binnen het Ministerie van Financiën en de grotere agentschappen (Respondent, N). Daarnaast richtte Zweden recentelijk ook de *Commission for the Future* op (die rechtstreeks rapporteert aan de eerste minister) en participeert het in regionale foresight activiteiten samen met onder andere Denemarken (Dreyer & Stang 2013, Pierre, Jochem & Jahn 2016). Terwijl Zweden over het algemeen goed lijkt te scoren wat betreft *foresight* (degelijke financiering, regelmatige rapporteringen) blijft het echter moeilijk om de daadwerkelijke impact van deze oefeningen weer te geven (Dreyer & Stang 2013). Bijvoorbeeld, aangezien de *Commission for the Future* niet geïnstitutionaliseerd is, staat het niet vast wat de impact op het beleidsproces zal zijn. (Pierre, Jochem & Jahn 2016)

Tot slot, wat betreft informatieverzameling via ICT, lijkt Zweden goed te scoren. ICT maakt al sinds enige tijd deel uit van de hervormingen binnen Zweden. Dit is weerspiegeld in de aanwezigheid van een elektronisch platform voor open data, diverse e-services<sup>11</sup> en de oprichting van de eGovernment delegatie. Deze expertgroep had als doel de eGovernment verder te ontwikkelen en coördinatie en standaardisatie tussen entiteiten te bekomen. Desalniettemin gaven respondenten aan dat er nog ruimte was voor verbetering (National Audit Office 2016b). Zo is de mogelijkheid tot hergebruik van data nog steeds onderbenut, onder meer omdat de mogelijkheden niet gekend zijn binnen de administratie of door een lage kwaliteit, en is het Zweedse ICT-landschap nog steeds gefragmenteerd. Slechts weinig entiteiten maken daarbij gebruik van geautomatiseerde diensten. Evaluaties lieten daarbij uitschijnen dat de eGovernment delegatie onvoldoende autoriteit had om coördinatie en standaardisatie te bekomen. Het ontbreken van financiering voor entiteit overschrijdende projecten was

---

<sup>11</sup> Voorbeelden zijn de mogelijkheid om belastingen per sms af te handelen, elektronische invoices, een populaire elektronische authenticatie infrastructuur – E-legitimation – die toegang geeft tot veilige elektronische diensten (Wockelberg & Ahlbäck 2016)





Een ander initiatief dat eerder te linken is aan leren is een herziening van de evaluatiepraktijk. Binnen Zweden gebeurt de evaluatie van het beleid door agentschappen die daar specifiek toe bevoegd zijn (Respondent, N). In het algemeen werd dit systeem door de respondenten als positief bevonden, al was het lerend potentieel op dit moment beperkt. Om dit potentieel uit te breiden tracht men nu deze agentschappen te fuseren om zo meer capaciteit en een diversiteit aan inzichten samen te brengen (Respondent, N).

Tot slot moet nog gezegd dat, terwijl Zweden geen specifieke instrumenten of strategieën heeft om experimenteren en innovatie aan te moedigen, de agentschappen wel over een ruime vrijheid beschikken om hiertoe zelf actie te ondernemen. Zo hebben ze een grote vrijheid wat betreft het spenderen van hun financiële middelen (lump-sum appropriaties voor operationele middelen), alsook wat betreft het interne management en beleidsautonomie (Respondent, N).

- Collective commitment

In het algemeen zijn er weinig initiatieven ondernomen die de capaciteit tot collective commitment versterken (Wockelberg & Ahlbäck 2016). Vermoedelijk is de oorzaak hiervan dat coördinatie, tot voor kort, niet als problematisch werd gezien binnen de Zweedse Administratie. Dit is in tegenstelling tot de academische literatuur die coördinatie tussen ministeries als problematisch beschouwt (Pierre, Jochem & Jahn 2016). Daarenboven werkt de Zweedse overheid ook slechts in beperkte mate samen met externe actoren (Wockelberg & Ahlbäck 2016). Om deze reden bespreken we eerst het algemene besluitvormingsproces binnen Zweden. Daarnaast bespreken we enkele initiatieven die wij konden identificeren binnen de administratie.

- Het Zweedse besluitvormingsproces

Zoals bepaald in de Zweedse grondwet is de besluitvorming hoogst collectief. Er zijn weinig beslissingen die een minister zelf kan nemen, meer specifiek enkel de interne organisatie en de personeelsbezetting van zijn departement (Hustedt & Tiessen 2006b). Respondenten benadrukten daarbij dat de Zweedse administratie was gekenmerkt door een hoge graad van informaliteit die organisatie en hiërarchische grenzen oversteeg (Respondent, N).

Het proces van administratieve coördinatie is in grote mate vastgelegd in regels en procedures, en aangevuld met informele procedures voor de dagdagelijkse praktijk. Twee procedurele voorzieningen structureren de interministeriële coördinatie: gemeenschappelijke voorbereiding en delen. Gemeen-

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



schappelijke voorbereiding is van toepassing wanneer het onderwerp meer dan één ministerie betreft. Voor maatregelen met economische consequenties of hoge politieke urgentie moet het Ministerie van Financiën of het bureau van de eerste minister betrokken worden. De coördinatie kan schriftelijk of via direct contact en de vorm van coördinatie staat open voor de participerende eenheden. Enkel in zeldzame gevallen, wanneer er geen consensus kan gevonden worden, worden zaken besproken op het niveau van staatssecretarissen of het ministeriële niveau. Als dusdanig gebeurt beleidsafstemming via een bottom-up strategie.

Het delen, in tegenstelling tot gemeenschappelijke voorbereiding, gebeurt in de laatste fase en vooraleer een besluit wordt genomen door het kabinet. Delen betekent het circuleren van een laatste versie. Hierbij houdt het Bureau van de Eerste Minister een lijst bij van wie participeert in het deelproces. Enkel wanneer het Ministerie van Financiën, de Eerste Minister en het Ministerie van Justitie hun instemming geven, en er geen verdere tegenstand komt, is de beslissing definitief. Het is natuurlijk de vraag in hoeverre deze procedures werkelijk worden gevolgd. De literatuur beschrijft immers een negatieve of 'stille' coördinatie die anticipeert op de positie van andere eenheden (Hustedt & Tiessen 2006a). De bestaande procedures kunnen dus voornamelijk gekarakteriseerd worden als een vorm van 'checks and balances' die een basis scheppen waarop informele interacties zich (hebben) kunnen ontwikkelen.

Respondenten gaven aan dat de coördinatie over het algemeen goed verliep. Eenheden zijn vrij open-minded ten aanzien van beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie en de informele coördinatie werkt vrij goed. Anderen maken echter melding van een administratie gebaseerd op ministeriële kokers waarbij voornamelijk de coördinatie binnen de ministeries vlot verloopt (Hustedt & Tiessen 2006b, Wockelberg & Ahlbäck 2016). Onze vaststelling is dat het succes van de coördinatie verschilt van case tot case in die zin dat informele coördinatie voornamelijk vlot verloopt bij weinig gecontesteerde cases. Coördinatie rond, bijvoorbeeld, asiel -en migratie verloopt reeds moeilijker (Respondent, N).

Zoals hierboven reeds is aangehaald, zijn het Bureau van de Eerste Minister en het Ministerie van Financiën (en in mindere mate het Ministerie van Justitie), centrale pionnen binnen de coördinatie (Pierre, Jochem & Jahn 2016). Interne positionering zou daarbij ook bijdragen aan de coördinatie (Pierre, 2015). Het bureau van de Eerste Minister is doorheen de jaren versterkt, onder meer als gevolg van haar rol op het Europese niveau. Het Bureau vervult een belangrijke rol op het vlak van coördinatie door de ontwikkelingen binnen de ministeries en beleidsvelden op te volgen. Het houdt zich echter niet bezig met de beleidsinhoud (Pierre, Jochem & Jahn 2016). De invloed van het bureau is het grootst tijdens de beleidsinitiatie, bij het nemen van de finale beslissingen en wanneer er een conflict



is tussen de ministeries. Als dusdanig opereert het bureau voornamelijk reactief en op basis van regelmatige briefings en informele consultaties (Hustedt & Tiessen 2006b, Pierre, Jochem & Jahn 2016). Het Ministerie van Financiën daarentegen is werkelijk de centrale coördinatiehub (Pierre, Jochem & Jahn 2016). Voor ieder ministerie bezit het 3-4 ambtenaren die functioneren als contactpunt voor de departementen. Het MoF is dus beter in staat tot permanente opvolging van lijnentiteiten. Het MoF scant onder meer de ondernemingsplannen van de agentschappen op hun consistentie (Respondent, N). De relatie met de ministeries wordt daarbij niet als conflictueus beschouwd (Hustedt & Tiessen 2006b). Respondenten merkten wel op dat, door de overmacht van het MoF, een financiële logica domineerde binnen de administratie. De invloed van het MoF zou daarom gebalanceerd moeten worden door, bijvoorbeeld, het bureau van de eerste minister te versterken (Respondent, N).

Interne positionering, tot slot, betekent dat entiteiten blootgesteld zijn aan de invloed van andere administratieve eenheden. De overheid maakt de taakverdeling tussen eenheden opzettelijk ambigu en creëert overlap. De eenheden werken rond nauw aansluitende problemen terwijl ze tegengestelde waarden beschermen. De combinatie van gedeeltelijk overlappende taken, het beschermen van tegengestelde waarden en competitie omtrent middelen maakt dat eenheden elkaars acties nauw opvolgen en sneller geneigd zijn te participeren in het coördinatieproces (Pierre, 2016).

Indien we kijken naar mogelijke redenen voor de hoge mate van informaliteit tussen de administratie en de politiek, en het politieke niveau op zich, zijn er enkele opvallende punten. De relatie tussen politiek en administratie is gekenmerkt door frequente en algemene contacten. Deze contacten vinden plaats in geformaliseerde meetings maar ook ad hoc en zijn gekenmerkt door informaliteit en openheid. Het zijn als het ware gebroken hiërarchieën waarbij ambtenaren de mogelijkheid hebben om hun case direct aan de minister voor te stellen. Het doel van deze contacten is het verkrijgen van politieke steun voor acties van ambtenaren, het informeren van het politieke niveau en leiders betrekken in gevallen van conflict en problemen (Hustedt & Tiessen 2006b). Naast bovenstaande bijeenkomsten is er ook nog het niveau van staatssecretarissen die het administratieve en politieke niveau verbinden. De staatssecretarissen van de ministeries ontmoeten elkaar op verschillende informele aangelegenheden en minstens één keer per week gedurende de lunch. Deze lunch wordt voorgezeten door de staatssecretaris van het Bureau van de Eerste Minister. Dit biedt mogelijkheden om te coördineren op lagere politieke niveaus (Hustedt & Tiessen 2006b).

Op het politieke niveau resulteert de grondwettelijke verplichting tot collectieve besluitvorming tot regelmatige samenkomsten van het kabinet. Het Zweedse kabinet zou gekenmerkt zijn door één van de meest collective bijeenkomsten. Er zijn formele kabinetsbijeenkomsten, minstens één maal per week, waarbij alle beslissingen formeel worden genomen, meestal zonder veel discussie. In de praktijk



zijn deze meeting meer een formele kwestie. De meeste beslissingen en discussiepunten zijn reeds uitgeklaard op de lagere niveaus en uiterst gevoelige kwesties zijn reeds eerder bediscussieerd gedurende informele sessies waar de minister, ondersteund door een ambtenaar, op aanwezig is. Slechts 1 à 2% van de kwesties zou nog bediscussieerd worden in dergelijke informele meetings doordat conflicten reeds bediscussieerd zijn binnen de administratie. In aanvulling op deze informele meetings zijn er ook nog dagelijkse lunchmeetings, hoewel deze in frequentie afnemen (Hustedt & Tiessen 2006b).

#### - Overige initiatieven

Naast het besluitvormingsproces dat reeds een groot deel van de beleidscoördinatie op zich neemt zijn de Nationale Tsaren, fusies, lead agencies, prestatiebudgettering, een herziening van het prestatie-meetsysteem en co-workership noemenswaardige initiatieven.

Vanuit de erkenning dat het collectieve besluitvormingsproces ook beperkingen heeft, begon Zweden te experimenteren met nationale coördinatoren (Tsaren). De aanstelling van de Tsaren gebeurt door het kabinet. Ze hebben als taakstelling te inspireren, ondersteunen, coördineren en onderhandelen binnen en overheen beleidsdomeinen. Een Tsar wordt in het algemeen bijgestaan door een comité. Deze kan omschreven worden als een tijdelijk agentschap. Desondanks hebben deze Tsaren weinig instrumenten in handen om te sturen waardoor de coördinatie op vrijwillige basis moet gebeuren. Deze vorm van organiseren heeft potentieel voor o.a. vernieuwing, promotie en coördinatie omtrent complexe problemen en met diverse actoren, maar kan ook problematisch zijn. Zo is het mandaat van coördinatoren niet steeds even duidelijk, beschouwen agentschappen of actoren het in bepaalde gevallen als een inbreuk op hun autonomie en is het, als gevolg van het complexe takenpakket moeilijk deze Tsaren te controleren en evalueren. Desalniettemin heeft de Zweedse overheid de intentie om nationale coördinatoren te blijven inzetten.

Sommige respondenten wezen erop dat een systeem van lead agencies een beter alternatief vormde op het huidige systeem van Tsaren. Lead agencies hebben immers een duidelijk mandaat, meer politieke steun en ook meer capaciteit. Cruciale elementen voor het functioneren van een lead agency zijn een speciaal mandaat, *seed-money* en legislatieve, economische en framing instrumenten (Respondent, N). Dit ontbrak in bepaalde gevallen bij de Nationale Tsaren. Verder gaven respondenten aan dat Tsaren vaak problemen moeten oplossen die politiek te gevoelig lagen, zoals bijvoorbeeld de aanpak van asiel –en migratie (Respondent, N).

Op structureel vlak zet Zweden ook in op het mergen van agentschappen en het creëren van *common service centers (local contact centers)*. De meningen hierover zijn echter verdeeld. Respondenten gaven aan dat de creatie van *common service centers* verre van succesvol was door de interne verkokering. Het resulteerde aldus niet in geïntegreerde dienstverlening. Het mergen van agentschappen betrof voornamelijk agentschappen die geografisch verspreid waren. Het doel was om management en controle te vereenvoudigen, en efficiëntie en uniformiteit van beslissingen te bekomen. Terwijl het mergen van agentschappen in bepaalde gevallen leidde tot verbetering van de dienstverlening bleven vele sturing- en managementproblemen echter bestaan. Verder, terwijl in bepaalde gevallen efficiëntie werd bekomen vroeg het tijd en kosten om nieuwe manieren te ontwikkelen om met burgers en cliënten om te gaan. Respondenten gaven daarbij ook aan dat de gefuseerde agentschappen moeilijkheden hadden de toegenomen sturingssignalen van het centrum te verwerken. Dit heeft voornamelijk te maken met het Zweedse systeem van aansturing waarbij agentschappen gestuurd en beoordeeld worden door het kabinet als geheel. Dit impliceert dat agentschappen opdrachten kunnen krijgen van verschillende ministeries en ministers.

Zoals reeds aangegeven poogt Zweden haar systeem van sturing (Management By Objectives en Results) te herzien. Desalniettemin is hier eerst een contextschets op zijn plaats omtrent de (historische) relatie tussen ministeries en agentschappen. Zweden heeft een duale administratieve structuur gekenmerkt door kleine overheidsdepartementen die georganiseerd zijn in een afgebakende organisatie met de eerste minister aan het hoofd. De hoofdmoot van de overheidsactiviteiten vindt echter plaats in de semi-autonome agentschappen (Hall, 2016). Deze laatste zijn daarbij een oud fenomeen binnen Zweden en dus geen direct gevolg van het New Public Management. NPM had voornamelijk een impact op de sturing van agentschappen die evolueerde van sturen op input en vertrouwen naar een focus op output. Dit sluit echter niet uit dat een systematische (prestatie)dialogoog nog steeds een belangrijke vorm van (politieke) sturing is (Respondent, N). Deze dialoog kan wekelijks plaatsvinden waarbij zowel sturing als beleidsontwikkeling centrale thema's zijn (Pierre, Jochem & Jahn 2016). De autonomie van agentschappen blijft echter een heikel punt binnen de Zweedse administratie waarbij sommige auteurs stellen dat de Zweedse staat (met name de agentschappen) oncontroleerbaar is (Hall, 2016). Een nuancering is echter vereist en de autonomie van agentschappen is afhankelijk van het politieke gewicht van een taak (Hall, 2016). De (relatieve) autonomie van agentschappen wordt over het algemeen beschouwd als een succesfactor (Hall, 2016).

Bovenstaande discussie is zichtbaar in de hervormingen. Zweden ondernam immers verschillende pogingen om het systeem van Management By Objectives and Results te herzien maar met gemixte resultaten. Een deel van de hervormingen betreft de informatievraag. Centrale elementen van deze her-





Verder stelden we ook vast dat Zweden **een budgetteringssysteem** heeft dat beleidsdomeinoverschrijdende financiering toelaat. Voorstanders van dit systeem stellen dat dit mogelijkheden biedt tot meer domeinoverschrijdend werken en ertoe kan leiden dat ministeries en agentschappen meer aandacht hebben voor overheidsbrede prioriteiten.

In de case van Zweden bestaat het hoogste niveau van de programmastructuur uit 27 uitgavengebieden die één of meerdere van de 13 ministeries kunnen omvatten. Wanneer middelen voor een uitgavengebied worden toegekend, bediscussiëren de relevante ministeries de interministeriële allocatie in samenspraak met het Ministerie van Financiën. Ook gedurende de uitvoering en prestatie evaluaties moeten lijnentiteiten hun activiteiten coördineren. Op ministerieel niveau zijn er 48 programma's (beleidsgebieden) met daaronder subprogramma's en activiteiten. Het parlement verdeelt de middelen op het niveau van de 27 uitgavengebieden en op het niveau van de individuele agentschappen, en voor specifieke investeringen (*seed-money*), subsidies en transfers. De lagere niveaus van de programmastructuren worden niet gebruikt voor de uitgavenplanning- en controle, maar voor het weergeven van outputs (Moynihan & Beazley 2016). Zweedse respondenten gaven aan dat de coördinatievereisten geen overmatige lasten met zich meebrachten (Respondent, N). Deze manier van budgetteren heeft als gevolg dat ministeries en agentschappen gedwongen zijn te focussen op bestaande sociale problemen en minder op deelaspecten.

Een noodzakelijk aspect bij grensoverschrijdende budgettering, gedeelde budgetten en pools is echter eigenaarschap. Indien dit niet aanwezig is, kan dit leiden tot conflicten tussen entiteiten en de verantwoordelijkheid voor behaalde resultaten beperken. Aldus, in het geval van cross-ministeriële budgetten is het van belang dat de entiteitsspecifieke delen duidelijk op voorhand worden bepaald. Dit betekent daarom niet dat het parlement hier zijn goedkeuring aan moet geven. Voor programmabudgettering binnen ministeries en beleidsdomeinen, en om aldus coördinatie binnen een domein te bevorderen, zou budgettering kunnen focussen op een beleidsdomein (ministerie) in plaats van een agentschap. Onder een dergelijke aanpak delegeert het centrum een groot deel van de autoriteit voor de verdeling tussen agentschappen naar het ministerie. Dit vereist echter de nodige capaciteit binnen de entiteit die instaat voor de verdeling (Moynihan & Beazley 2016).

Op het vlak van HRM is *co-workership* een centrale HRM strategie binnen de Zweedse administratie. Deze strategie tracht het verantwoordelijkheidsgevoel van werknemers ten aanzien van hun takenpakket te bevorderen, alsook mogelijkheden te scheppen voor werknemers om bij te dragen aan de prestaties van de organisatie als geheel. Daarnaast benadrukt het het belang van personeelsparticipatie en job tevredenheid. *Co-workership* kan daarbij bijdragen aan de professionele autonomie en aldus een eerste opstap zijn naar zelfsturing. Belangrijke factoren in deze strategie zijn: een duidelijke

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

richtinggevende taakstelling en sturing van de entiteiten en interne consensus hieromtrent, empowerment van ambtenaren en de aanwezigheid van de juiste vaardigheden, intensieve dialoog tussen leidinggevend en werknemers omtrent de organisatiedoelstellingen, de aanwezigheid van tijd, trainings- en ontwikkelingsmogelijkheden voor leidinggevend (door een reductie in administratieve taken), mogelijkheden voor ambtenaren om hun werksituatie te beïnvloeden en te participeren in de organisatieontwikkeling en het planningsproces (Kilhammar & Ellström 2015, Statskontoret 2016).

Een laatste element binnen Zweden die de coördinatie kan versterken is **de Zweedse organisatiestructuur**. Alle Zweedse ministeries, in totaal dertien, zijn samengebracht in één organisatie/agentschap, de regeringskanselarij. Dit agentschap is opgedeeld in dertien ministeries (ministeriële portefeuilles) en ieder ministerie kan verschillende portfolio's en ministers omvatten die variëren van legislatuur tot legislatuur. Ministeries zijn als het ware lege structuren zonder vast portfolio en de eenheden binnen deze structuren kunnen herschikt worden (Wockelberg & Ahlbäck 2016, Hustedt & Tiessen 2006a). Dit betekent ook dat het mogelijk is agentschappen en de bijhorende eenheid binnen een ministerie onder een ander ministerie onder te brengen (Respondent, N). Elk ministerie wordt daarbij geleid door één minister terwijl de overige ministers een portfolio binnen dit ministerie beheren (Hustedt & Tiessen 2006b).

- Strategic resource flexibility

Het streven naar resource flexibility binnen Zweden is zichtbaar doorheen pogingen om processen en diensten te uniformiseren en stroomlijnen, de introductie van shared service centers, Human Resource Management en tijdelijke projectstructuren.

Zoals eerder aangegeven maakt **het fuseren van agentschappen** onderdeel uit van de Zweedse hervormingen. Naast coördinatie heeft deze trend ook het bereiken van uniformiteit, efficiëntie en een betere dienstverlening als doel. Het succes van deze hervormingen is echter moeilijk te bepalen. De efficiëntieverbeteringen die het met zich meebracht werden vrijwel geneutraliseerd doordat agentschappen nieuwe manieren moesten verkennen om te interageren met burgers en cliënten. Daarnaast was er weinig verbetering zichtbaar op het vlak van uniformiteit (Pierre, Jochem & Jahn 2016).

Wat betreft **het stroomlijnen van activiteiten** liet de Zweedse overheid in 2014 een studie uitvoeren. Het doel hiervan was na te gaan welke efficiëntiewinsten mogelijk waren door middel van systeem gerelateerde veranderingen. Een systeem betreft activiteiten die betrekking hebben op twee of meer agentschappen, waarvan de onderdelen een te onderscheiden geheel vormen en met een expliciete, functionele relatie. Dit betekent dat (1) de activiteiten gelijkaardig zijn wat betreft taak en regels, en (2) de ene entiteit afhankelijk is van de andere. Centrale indicatoren waren, het niet of onvoldoende  
////////////////////////////////////

behalen van doelstellingen, hoge kosten tegenover bereikte effecten, lange verwerkingstijden, slecht ontwikkelde reguleringskaders en technologie die onvoldoende benut werd. Desondanks zijn ook andere criteria mogelijk waaronder het beter behalen van doelstellingen. De studie toonde aan dat slechts in een beperkt aantal gevallen de mogelijkheden om efficiëntie te bekomen duidelijk en eenvoudig waren. Daarnaast, terwijl aanbevelingen focusten op fusies, herziening van regelgeving en verbeterde informatie-uitwisseling, was er meer onderzoek nodig naar de impact op de privacy voor individuen en rechtszekerheid.

Wat betreft het stroomlijningsproces zijn er verschillende instrumenten die ingezet kunnen worden. Meer bepaald via voorzieningen in de sturingsdocumenten en via prestatiemetingen. Agentschappen hebben daarbij ook een aanzienlijk eigenbelang in efficiëntiewinsten. Daarnaast kunnen ook kritieken van externe audits, lange verwerkingstijden, gerichte financiering en een reductie van middelen hier toe bijdragen. De uitdaging is desalniettemin het verdelen van de kosten en baten van dit stroomlijningsproces tussen agentschappen. Zeker wanneer het stroomlijnen meer kosten met zich meebrengt voor het ene agentschap dan voor het andere.

Daarom vereist het stroomlijningsproces een aangepaste sturing waarbij:

- Indien een stroomlijningspotentieel bestaat, de overheid de verschillende agentschappen de opdracht moet geven om gezamenlijke actie to ondernemen en de activiteiten te stroomlijnen met een focus op het gemeenschappelijk doel;
- Indien de doelstellingen van een agentschap niet geheel overeenkomen met de systeemdoelstellingen, het systeemperspectief impliceert dat het agentschap zijn doelstellingen zal aanpassen om zo een groter deel van de middelen te investeren in de systeemdoelstellingen. Een agentschap kan echter niet zomaar systeemdoelstellingen boven de eigen doelstellingen zetten. Daarom moet de overheid, indien nodig, de doelstellingen van het agentschap aanpassen zodat ze compatibel zijn met de systeemdoelstellingen;
- Het risico van conflicterende doelstellingen neemt toe naarmate meer agentschappen betrokken zijn bij het stroomlijningsproces. Dit is zeker het geval wanneer ministeries tot verschillende domeinen (ministeries) behoren. Om ervoor te zorgen dat alle agentschappen bijdragen aan de systeemdoelstelling, moet de overheidssturing expliciet en gecoördineerd zijn.
- Een mogelijke manier om het systeemperspectief expliciet te benadrukken is het organiseren van een gezamenlijke dialoog met alle relevante entiteiten (National Audit Office 2015)

Een tweede hervormingen die verre van uniek is, is **de introductie van een Shared Service Center**. Ook in het geval van dit SSC zijn de successen bediscussieerbaar. Respondenten gaven aan dat het  
////////////////////////////////////



centrum een gebrek aan capaciteit had doordat de totstandkoming verliep via een bottom-up proces. Hierdoor beschikte het centrum niet over de noodzakelijke middelen. Analyses wijzen daarbij uit dat het agentschap hogere kosten met zich meebracht (Wockelberg & Ahlbäck 2016). Respondenten verwezen hierbij naar de UK als *good practice* waarbij er twee SSC's zijn die met elkaar concurreren. De Zweedse administratie was echter te klein om dit over te nemen. Een alternatief zou daarom kunnen zijn om SSC's gerichter te fuseren en het mogelijk te maken dat entiteiten gebruik kunnen maken van SSC's binnen andere entiteiten (Respondent, N).

**Het Zweedse HRM systeem** is in grote mate gedecentraliseerd. Agentschappen staan in voor rekrutering, management en ontslag van hun eigen personeel. Voor de ontwikkeling van hun collectief werkgeversbeleid zijn ze echter verplicht samen te werken binnen het kader van het Zweedse agentschap voor overheidswerkgevers (Wockelberg & Ahlbäck 2016). Ondanks deze hoge graad van decentralisatie bestempelt de OESO Zweden als een wereldleider wat betreft HRM. Respondenten gaven ook aan dat de mobiliteit binnen de Zweedse administratie over het algemeen vrij hoog was (Pierre 2016). Het is moeilijk om de hoofdreden voor deze hoge mobiliteit te achterhalen. Eén mogelijke reden op het ministeriële niveau is dat ministeries zijn gestructureerd als één organisatie. Een tweede reden is de relatief goede verstandhouding tussen leidinggevenden alsook de hoge personeelscapaciteit binnen de agentschappen. Het systeem van *Committees of Inquiry* met een eigen budget is daarbij ook bevorderend voor de personeelsmobiliteit. Andere elementen die kenmerkend zijn voor Zweden is het ontbreken van een ambtenarenstatuut. Als dusdanig zijn de regels tussen publieke en private sector vrij gelijklopend. Belangrijk hierbij is wel dat de overheid moet kunnen concurreren met de private sector om voldoende competent personeel aan te trekken. Dit door gebruik te maken van flexibele werkuren, langere vakanties e.d. (Wockelberg & Ahlbäck 2016). Een tweede belangrijk punt hierbij is dat Zweden, als gevolg van het ontbreken van een statuut, recentelijk sterk inzet op het promoten van gemeenschappelijke publieke waarden. Dit gebeurde in eerste instantie door een werkgroep binnen het Ministerie van Financiën maar is nu de bevoegdheid van een bestaand agentschap. Het verspreiden van publieke waarden vereist immers de nodige capaciteit, een duidelijk mandaat en mogelijkheden tot continue opvolging (Wockelberg & Ahlbäck 2016).

Tot slot is er binnen Zweden een zichtbare toename wat betreft **projectwerkingen**. Aan projectwerkingen worden verschillende voordelen toegeschreven waaronder de mogelijkheid tot innovatie en verandering, het poolen van middelen en competenties, en het faciliteren van samenwerking. Als dusdanig zijn het arrangementen die geschikt lijken voor de omgang met nieuwe types van sociale verandering (Jensen, Johansson & Löfström 2013). Het succes van projectwerkingen is echter niet bewezen



en tot op dit moment is academisch onderzoek nog zeer gefragmenteerd (Sjöblom, Löfgren & Godenhjelm 2013). Tot nog toe wijst onderzoek uit dat projectwerkingen het gevaar lopen eilandjes op zichzelf te worden. Het is met andere woorden niet eenvoudig om de uitkomsten van een projectwerking te integreren in de reguliere beleidsvoering van de permanente structuren. De grootste uitdaging bestaat er hierbij in hoe je een dergelijke (tijdelijke) netwerkstructuur inbedt in een hiërarchische organisatiestructuur (Jensen, Johansson & Löfström 2013).

### 8.2.3 Nederlandse hervormingen

Reeds in 2015 trachtte de Rijksoverheid haar werking te flexibiliseren door onder meer ambtenaren te empoweren, de ministeriële silo's te doorbreken en personeelsmobiliteit te organiseren (Pollitt & Bouckaert 2017; Rijksoverheid 2013). De besparingscontext had echter een aanzienlijke impact op deze hervormingsagenda. Hierdoor zijn voornamelijk die hervormingen gerealiseerd die het realiseren van een compactere overheid als doel hadden. Toch blijft de zoektocht naar een meer flexibele werking bestaan. Deze keer gecapteerd in het streven naar 'wendbaarheid', modulaire structuren en tijdelijke mobiliteit (Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering rijk 2017). Voor de rijksoverheid is de zoektocht naar een wendbare structuur, processen en cultuur daarom net begonnen. Dit sluit echter niet uit dat er reeds interessante lessen te trekken zijn uit de Nederlandse case.

- Strategic sensitivity: de capaciteit om informatie te verwerken en verzamelen

Bekeken vanuit een internationaal perspectief staat Nederland bekend om zijn "Poldermodel". Vaak tracht men via brede consultaties met gevestigde belangengroepen een consensus uit te bouwen. Veelal is het ook een voorwaarde voor parlementaire goedkeuring. Zoals aangegeven door de respondenten is het "poldermodel" echter veeleer een cultureel fenomeen. Daarbij staat het model onder druk en in de huidige gefragmenteerde politieke context lijkt het ook te leiden tot de ontwikkeling van omvangrijke netwerken van politieke lobbyisten. Daarom focussen we op het vlak van capaciteit om informatie te verwerken en verzamelen op concrete elementen (Hoppe, Woldendorp & Bandelow 2017). Hieronder bespreken we de strategische adviesraden, de Nederlandse evaluatiepraktijk, performance budgetting en spending reviews, hervormingen op het vlak van HRM, ICT-toepassingen en structurele hervormingen.

Anno 2016 herzag de Rijksoverheid haar **kader voor adviescolleges** (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016). Een centraal thema was de werking van deze adviesraden beter te laten aansluiten bij de politieke besluitvorming. Een eerste element hierbij was om Adviesraden meer programmatisch te laten werken. Aan het begin van elk parlementair jaar wordt de agenda voor de SAR's bepaald. Dit in nauwe dialoog tussen de desbetreffende administratieve entiteit en de SAR's.

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

Het opstellen van programma's geeft SAR's de tijd gedegen adviezen uit te werken. De Rijksoverheid benadrukt daarenboven het belang van een continue dialoog. Hierdoor blijven beide partners op de hoogte van maatschappelijke en beleidsmatige evoluties, wordt er vertrouwen opgebouwd en worden adviesvragen verhelderd. Het zorgt aldus voor een optimale afstemming van belangen tussen beide actoren. Tot slot benadrukt de rijksoverheid noch het belang van opvolging. Er zijn gezamenlijke afspraken nodig over de wijze waarop adviezen zullen landen en hoe hierover gecommuniceerd moet worden door de administratie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016).

De Rijksoverheid is ook gekenmerkt door **een gedegen evaluatiebeleid**. Decretaal is er bepaald dat beleid minimum om de zeven jaar geëvalueerd moet worden. Het decreet legt ook procesmatige en methodologische minimeisen vast omtrent deze evaluaties. Zo kan de rijksoverheid evaluaties *outsourcen*, moet een onafhankelijk persoon de kwaliteit van evaluaties verzekeren en moeten evaluaties publiek beschikbaar gesteld worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2016). De ontsluiting van evaluaties gebeurt, onder meer, door deze te koppelen aan financiële jaarverslagen. Dit heeft echter tot gevolg dat evaluaties eerder dienen ter verantwoording dan een lerende functie te vervullen (Rijksoverheid 2016). Om het 'lerende' potentieel te vergroten is er binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een adviespanel ingesteld om de bruikbaarheid en terugkoppeling van evaluaties naar het beleid te vergroten. Andere wegen die het departement Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties verkent, is een systematische verzameling van kennis uit evaluaties en studies in metastudies en kennisbanken<sup>12</sup>. Dergelijke evaluaties kunnen gaan over de effectiviteit en efficiëntie van, bijvoorbeeld, de invoering van een alcoholslot (Rijksoverheid 2016).

Het Nederlandse systeem van **prestatiebudgettering** is een belangrijke bron van informatie. Dit systeem laat het toe financiële uitgaven te koppelen aan overheidsdoelstellingen. Om het informatiepotentieel van dit systeem te verbeteren focust de Rijksoverheid niet zozeer op indicatoren. De Rijksoverheid beschouwt het systeem van prestatiebudgettering eerder als een informatieplatform. Dit impliceert dat doorgevoerde evaluaties een belangrijk onderdeel vormen in de algehele rapportering. Daarnaast maakt de rijksoverheid ook regelmatig gebruik van Spending Reviews om de financiële doelmatigheid te *analyseren*. Dergelijke reviews gebeuren onder leiding van het Ministerie van Financiën en dit in samenspraak met de betrokken entiteiten en externe experts.

Het potentieel van prestatiebudgettering wordt daarbij versterkt door recente ICT-initiatieven die inzetten op *open spending*. Het Ministerie van Financiën tracht door het gebruik van ICT-toepassingen transparantie te scheppen in de financiële uitgaven van entiteiten alsook in de subsidiestromen

---

<sup>12</sup> <https://www.wodc.nl/cijfers-en-prognoses/kennisbank/>



(Ministerie van Financiën n.d.). Deze zoektocht naar meer openheid en transparantie is ook zichtbaar in de ontsluiting van data<sup>13</sup>. Volgens een internationale studie is Nederland hierbij een koploper (European Commission 2017b). Daarnaast maakt de rijksoverheid ook intensief gebruik van digitale consultaties. Hierbij wordt regelgeving in ontwikkeling ontsloten op een digitaal consultatieplatform samen met de nodige achtergrondinformatie, de impact op de desbetreffende actoren etc. De reacties op deze digitale consultaties zijn echter veeleer beperkt. Dit onderstreept het belang van andere participatiemethodieken en een doordachte en methodologische inzet van digitale consultaties (Broek 2016).

Op personeel vlak is **het belang van de ambtenaar als expert en ruimte voor tegenspraak** meermaals erkend (Minister Blok n.d.; De Raad voor het openbaar Bestuur 2015). Dit impliceert dat ambtenaren de ruimte krijgen meerdere scenario's te verkennen vanuit meerdere gezichtspunten en meerdere opties naar voor kunnen schuiven. Hiertoe is een goed afsprakenkader tussen het politieke niveau en de ambtenarij noodzakelijk (De Raad voor het openbaar Bestuur 2015). Desalniettemin nemen we ook waar dat de expertise, over het algemeen, is afgenomen binnen de rijksoverheid, onder meer als gevolg van de besparingen. Dit leidde ertoe dat politici vaker beroep deden op externe consultants wat op zijn beurt leidde tot een vertroebelde relatie tussen politici en ambtenaren (Hoppe, Woldendorp & Bandelow 2017; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018)

Tot slot gaven respondenten ook aan dat er een gestage evolutie plaatsvond op het vlak van **de overheidstructuur** en de relatie tussen departementen en agentschappen. Binnen de Rijksoverheid is er, op dit moment, nog steeds een relatief strikte hiërarchische scheiding tussen de departementen die instaan voor beleidsontwikkeling en agentschappen die instaan voor uitvoering. Geleidelijk aan zou deze scheiding genivelleerd worden en zouden agentschappen meer betrokken worden bij het opstellen van, bijvoorbeeld, regeringsprogramma's. Dit omdat uitvoerende agentschappen een belangrijke bron van expertise zijn, om implementatieproblemen te voorkomen, en vanuit de optiek van opgavegericht werken.

- *Strategic sensitivity: de capaciteit om te experimenteren en te leren*

De rijksoverheid erkent ook het belang experimenteren en leren. Bijvoorbeeld door het beleid te beschouwen als een permanente bèta en als continu in ontwikkeling. Aangezien experimenteren en leren een cultuuromslag betekent focust de Rijksoverheid hierbij bijvoorbeeld op cursussen en opleidingen<sup>14</sup> maar ook op veranderingen op de werkvloer (bijvoorbeeld zelfsturende teams) (Minister Blok

---

<sup>13</sup> <https://data.overheid.nl/monitor>

<sup>14</sup> <https://www.derijkscampus.nl/>



n.d.). De impact van dergelijke cursussen blijft echter moeilijk om in te schatten en is verre van uniek (OECD 2017). In volgend stuk gaan we daarom in op de ervaringen met experimenteerwetgeving, op-gavegericht werken en de wijze van sturing.

De rijksoverheid zet zowel in op **experimenteerwetgeving als regelluwe ruimtes**. Deze initiatieven laten het toe wetgeving rond, bijvoorbeeld, zelfrijdende auto's te testen en regelgeving tijdelijk buiten werking te stellen (Kafkabrigade 2016; Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2016). Bij een experimenteerwetgeving legt een experimenteergrondslag het doel en de functie van eventuele experimenten vast en het vermeldt van welke artikelen of onderdelen van de wet kan worden afgeweken. In de regelgeving zelf moeten doel en functie vervolgens worden geconcretiseerd en moet worden aangegeven op welke punten van de afwijkingsbevoegdheid gebruik is gemaakt (minister-president Geert Bourgeois 2017). De wetgeving legt daarbij ook de geldingsduur en evaluatievereisten vast net als de procedurele waarborgen. De Rijksoverheid investeert daarbij ook in de oprichting van experimenteerterruimte. In deze wordt 'belemmerende' regelgeving tijdelijk buiten werking gesteld om innovaties te stimuleren. Uit een evaluatie bleek echter dat de Rijksoverheid vaak onvoldoende responsief was (regelruimte werd vaak *top-down* geïnitieerd of niet ingezet), de regelruimtes hielden onvoldoende rekening met mogelijke raakvlakken tussen bevoegdheden en vaak ontbrak er een financieel sluitstuk (Kafkabrigade 2016).

De geest van **opgavegericht werken** leeft ook sterk in Nederland. Bij het definiëren van taken vertrekt men hier niet vanuit de sectorale maar vanuit de maatschappelijke logica. Opgavegericht werken heeft daarbij een sterke *bottom-up* dimensie. Het impliceert dat de overheid kan inspelen op directe signalen vanuit de omgeving en zich hiernaar kan organiseren, via bijvoorbeeld modulaire structuren. Het vereist aldus een daadwerkelijk wendbare organisatie die middelen overheen entiteiten kan poolen naar de directe maatschappelijke opgave. Je zou daarbij kunnen stellen dat het in contrast staat met sterke sectorale en gedetailleerde politieke sturing. Het vereist multidisciplinaire teams, sturen van personeel op brede opgaves, kaderstellende prioriteiten, probleemdefiniëring in samenspraak met externe actoren en de mogelijkheid om financiële middelen in kaart te brengen en te verschuiven. Volgens respondenten is het mede door deze organisatorische uitdagingen dat opgavegericht werken, op dit moment, voornamelijk plaatsvindt binnen de afzonderlijke entiteiten en op het lokale niveau. De Rijksoverheid zelf ziet zich nog steeds sterk beperkt door haar rigide structuur en processen.

Enkele van bovenstaande faciliterende elementen werden ook aangehaald in een brief van de Secretarissen-Generaal aan de informateur (2017). Hierbij pleitten ze voor een regeerakkoord dat meer opdrachten formuleert op het doelniveau. Dit is beter uitvoerbaar en minder kwetsbaar. Indien er toch concrete overheidsinterventies opgenomen moeten worden, stellen ze voor om nog tijdens het



formatieproces *quick-scans* op de haalbaarheid in de uitvoering van beleidsvoornemens te doen (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017). Daarnaast is er ook aandacht voor innovatief werken, experimenteren in kleine stapjes en het opschalen van successen. Hierbij stellen ze voor om op basis van doelen uit het regeerakkoord een werkwijze te creëren waarbij onconventioneel en grensoverschrijdend wordt samengewerkt binnen een ‘strategielab’ (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017). De mogelijkheid om te experimenteren begint aldus reeds bij het opstellen en doorvertalen van het regeerakkoord.

- Collective commitment

Op het vlak van *Collective commitment* zijn de initiatieven binnen de Rijksoverheid beperkt. De Rijksoverheid trachtte voornamelijk een *corporate identity* ( één rijkslogo, de rijkskas, rijkskantoren en gedeelde dienstverleningscentra) te ontwikkelen. Door sommige respondenten werd dit afgedaan als een inhoudsloze oefening, anderen stellen dat deze gedeelde identiteit belangrijk is als randvoorwaarde voor een collectieve identiteit (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018).

Over het algemeen heeft de Rijksoverheid weinig initiatieven genomen om interministeriële coördinatie te verbeteren. Formeel gezien staat de Minister-President in voor de overheidsbrede coördinatie. De coördinatie, opvolging- en evaluatiecapaciteit van het bureau van de eerste minister is echter beperkt (bestaande uit 14 raadgevers en junior assistenten). Het bureau van deze minister neemt enkel deze taak op wanneer beleidsacties van ministeries openlijk botsen met het regeerakkoord (Hoppe, Woldendorp & Bandelow 2017). Adviezen van de Raad Openbaar Bestuur aan het kabinet om de positie en het bureau van de minister president te versterken zijn hierbij niet opgevolgd (Minister Blok n.d.; De Raad voor het openbaar Bestuur 2015).

Voor beleidscoördinatie rond concrete thema’s maakt de Rijksoverheid gebruik van onderraden voorgedragen door de eerste minister. Binnen dit forum focussen de discussies zich op issues die niet doorheen coördinatie en consultatie op administratief niveau zijn verholpen. Deze informele coördinatie op administratief niveau en tussen de raadgevers van de eerste minister en leidend ambtenaren van ministers zijn cruciaal voor interdepartementale coördinatie alsook het gehele overheidsfunctioneren. Desalniettemin stelden respondenten, ten eerste, dat informele coördinatie binnen de administratie pas recentelijk weer vlot verliep. Dit door een afname van verticale politieke sturing. (Hoppe, Woldendorp & Bandelow 2017). Ten tweede is er sinds Rutte 1 en 2 eerder sprake van politiek pragmatisme en opportunisme binnen deze onderraden in plaats van coördinatie. Deze tendens leidt niet alleen tot de afname van de kwaliteit van wetgeving maar de afwezigheid van informele politieke coördinatie hindert ook de bureaucratistische coördinatie (Hoppe, Woldendorp & Bandelow 2017).



Om de coördinatie binnen de rijksoverheid te versterken pleitten de Secretarissen-Generaals er recentelijk voor prioritaire thema's uit te werken doorheen inderdepartementale team's. Deze teams worden gevormd op basis van het regeerakkoord en staan onder leiding van een SG. Binnen deze teams werken beleid, communicatie en uitvoering samen (De Raad voor het openbaar Bestuur 2015; Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017).

- Strategic resource flexibility

Op het vlak van *resource flexibility* heeft de Rijksoverheid sterk ingezet op het boeken van efficiëntiewinsten. In bepaalde gevallen leidde dit tot over standaardisatie waardoor er nu gepleit wordt voor meer maatwerk en minder gedetailleerde regelgeving (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017). De Rijksoverheid tracht daarbij ook de beperkingen van de bestaande structuren te doorbreken door de mogelijkheid van modulaire structuren te onderzoeken (Uitvoeringsorganisatie bedrijfsvoering rijk 2017). Door de opeenvolgende structurele reorganisaties (in de vorm van fusies) is er echter weinig draagvlak voor werkelijk structurele veranderingen en onderzoekt men eerder de culturele dimensie (Tweede Kamer der Staten-Generaal 2017). Daarom zal volgend deel hoofdzakelijk focussen op de organisatie van uitvoerende en ondersteunende processen, financieel management, HRM en ICT.

Op het vlak van processen tracht de Rijksoverheid haar uitvoerende processen te stroomlijnen. Het bekendste voorbeeld is hierbij de omgevingswet waarbij men wil streven naar eenduidigere, snellere en integrale verlening van vergunningen. Dit gaat gepaard met de ontwikkeling van een digitaal omgevingsloket <sup>15</sup>. Daarnaast zet de Rijksoverheid ook intensief in op het ontwikkelen van (overheidsbrede) *shared service centers*. Hierbij pionierde de Rijksoverheid met een overheidsbreed Shared Service Center, P-Direct, dat instaat voor de personeelsregistratie en loonadministratie (Rijksoverheid n.d.). Als gevolg van deze pioniersfunctie staat het agentschap nog bloot aan verschillende governance-uitdagingen. Zo presteert het Bestuurlijk Overleg nog niet optimaal door een tegenstrijdigheid aan belangen en informatiebehoeften. Wat betreft de governance van dit Shared Service Center doet de evaluerende instantie daarom de volgende aanbevelingen:

- De eigenaar stelt zich verantwoordelijk voor het sturingsmodel en zorgt voor grotere consistentie en kracht in het voorzitterschap van het Bestuurlijk Overleg door een verbetering van de agendasetting

---

<sup>15</sup> <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>



- Bespreek de operationele onderwerpen in afzonderlijke overleggen, buiten het Bestuurlijk Overleg. In het Bestuurlijk Overleg komen enkel de strategische prioriteiten aan bod (Rijksoverheid n.d.).

Op het vlak van financieel management waren de aanpassingen eerder beperkt. De enige evolutie op dit vlak was het scheppen van meer budgettaire flexibiliteit. Dit door de apparaatskredieten vast te leggen op organisatorisch in plaats van programmaniveau.

Op het vlak van HRM introduceerde de overheid flexibele personeelspools op organisatorisch en inter-organisatorisch niveau (bijvoorbeeld voor ICT-personeel) (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018). Dit naar het model van de (in het jaar 2000) opgezette *communities of practice* in het Verenigd Koninkrijk. De capaciteit van deze personeelspools is tot op dit moment echter beperkt. Daarnaast zijn dergelijke pools niet steeds even doelmatig doordat het kan voorkomen dat deze professionals tijdelijk zonder werk zitten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018). Tot slot vereist het ontwikkelen van deze pools dat, ofwel, nieuw personeel aangenomen wordt, of dat entiteiten personeel moeten afdragen. Verder trachtte de Rijksoverheid in te zetten op de creatie van een interne transparante arbeidsmarkt vanuit een mobiliteitsoptiek. Dit door de verschillen in detacheringsregels tussen entiteiten op eenzelfde niveau te brengen. Tot slot zette het Rijk sterk in op het nieuwe- en plaatsonafhankelijk werken. Terwijl dit initieel bedoeld was om de ambtenaar dichterbij de burger te brengen, verzandde dit initiatief in een efficiëntie-oefening (investeren in mensen in plaats van gebouwen). Volgens respondenten en de eerste evaluaties zijn deze vormen van flexibel werken niet zonder gevolgen. Ze vereisen nieuwe vormen van leiderschap, bemoeilijken de bereikbaarheid van ambtenaren (voor collega's en externe actoren) en hebben, in bepaalde gevallen, gevolgen voor het persoonlijk welbevinden van ambtenaren.

Op het vlak van ICT zet de Rijksoverheid sterk in op het ontwikkelen van gemeenschappelijke ICT-bouwstenen. Dit proces verloopt echter stroef door het ontbreken van een gepast governance-mechanisme en een gedragen programma en visie (zie figuur 6).

Onderdeel	Oordeel	Toelichting
1. Centrale regie eenheid	✓	NCDO gerealiseerd, met ondersteuning bureau.
2. Overlegstructuur	■	In opzet gerealiseerd, in werking te kort geschoten.
3. Visie	✗	Inhoud naar achtergrond. Focus te veel op geld en governance.
4. Logius	✗	Niet doorgegroeid tot fabriek GDI.
5. Binding	✗	Stakeholders verstrikt in prisoner's dilemma.
6. Instrumentarium	■	Teveel per voorziening, te weinig vanuit totaal.
7a. Financiering incidenteel	✓	Probleem opgelost.
7b. Financiering structureel	■	Resultaat geboekt, maar omstrede. Nog wel implementatie.
7c. Doorontwikkeling financiering	✗	Nog niet aan toegekomen.
8. Homogene groep	✗	Niet gerealiseerd.
9. Standaardisatie	✓	In de aanzet gerealiseerd.

Figuur 6 Bevindingen over het arrangement Digicommissaris van de rijksoverheid (NCDO=Nationale Commissaris Digitale overheid; EBV = Elektronisch gegevensverkeer; AWB = Algemene wet Bestuursrecht; Logius = de ontwikkelaar van gemeenschappelijke digitale infrastructuur

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





## 8.2.4 Vlaamse hervormingen

In tegenstelling tot het voorgaande deel dat de ervaringen in Estland, Nederland en Zweden behandelt, bespreken we in dit deel de Vlaamse hervormingsplannen zoals beschreven in de beleidsnota's, het groenboek en witboek en visienota 2050. Een algemene vaststelling is dat deze plannen sterk tegemoetkomen aan het idee van wendbaarheid. *The proof of the pudding is, however, in the eating.* Aangezien deze documenten in vrij algemene termen geformuleerd zijn, vormt het een uitdaging deze daadwerkelijk te evalueren en de coherentie van hervormingen vast te stellen.

### - Strategic sensitivity: de capaciteit om informatie te verzamelen en verwerken

De huidige hervormingsplannen van Vlaanderen focussen voor een aanzienlijk deel op de capaciteit om informatie te verzamelen maar besteden in mindere mate aandacht aan het verwerken van deze informatie. De huidige plannen spreken van het gebruik van big-data, co-creatie, coproductie en open consultaties, het versterken van het systeem van adviesraden, samenwerking met onderzoeksinstellingen, evaluaties en foresight studies (Bourgeois 2014, 2016, Vlaamse overheid 2016, Departement kanselarij en Bestuur 2017). Hoewel de daadwerkelijke impact van deze hervormingen moeilijk vast te stellen is, reflecteren we voor de Vlaamse hervormingen voornamelijk op de uitdagingen.

Wat betreft **co-creatie** (van beleid en planningsdocumenten) en **open consultaties**, gaven respondenten aan dat politieke steun cruciaal was voor het slagen van deze initiatieven. Op dit moment beschreven respondenten het beleidsproces echter als een soort van parallel systeem. Hierbij deed de administratie de eerste consultaties en stelden ze een rapport op, waarna de verdere beslissing (en uitwerking) overgelaten werd aan de politieke kabinetten (respondent, N). In vele gevallen werd het proces in deze kabinetten gedeeltelijk overgedaan met een beperktere groep van actoren (respondent, N). Met het idee van co-creatie in het achterhoofd zou dit betekenen dat werkelijke co-creatie slechts in beperkte mate mogelijk zou zijn, bijvoorbeeld bij lange termijn prioriteiten. Respondenten betwijfelden of dit mogelijk was voor meer concrete beslissingen. Verder benadrukten respondenten het belang van open consultaties maar wezen ze tegelijkertijd op de intensiteit die met een dergelijk project gepaard ging en de complexiteit van de informatieverwerking en belangenafweging (respondent, N). In die zin is de aandacht voor capaciteitsopbouw en professionalisering, zoals omschreven in het Witboek (2017) daadwerkelijk aan de orde.

Wat betreft de huidige ervaringen met **adviesraden** lijkt een herziening inderdaad noodzakelijk. Respondenten beschouwden deze adviesraden als relatief gesloten netwerken waarin hoofdzakelijk de usual suspect aanwezig waren. Kritieken hadden daarom betrekking op de openheid/flexibiliteit van deze raden ten aanzien van andere actoren en de relevantie van hun adviezen (respondent, N). Tot

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

slot lijkt ook een herziening van **de evaluatiepraktijk** op zijn plaats. Op dit moment wordt deze eerder beschreven als ad hoc. Het streven naar meer openheid en politieke steun is daarbij belangrijk. Desalniettemin blijven de uitdagingen, waaronder het ontbreken van een evaluatiecultuur, een gebrek aan capaciteit en politieke wil, onaangeroerd (Pattyn 2014).

Digitalisering is ook een prominent topic binnen de overheidsdocumenten. De oprichting van een specifiek agentschap 'Informatie Vlaanderen' is hier illustrerend. Ook het ontwikkelen en stroomlijnen van ICT-bouwblokken, de focus op digitalisering van dienstverlening, **open data en digitale consultaties** sluiten hierbij aan. Respondenten gaven aan dat dit belangrijke initiatieven waren. Zeker de investeringen in big data werden hierbij als positief onthaald omdat de informatie-uitwisseling tussen entiteiten nog steeds allesbehalve vanzelfsprekend is. Openstaande uitdagingen zijn echter de kwestie van privacy en eigenaarschap, veiligheid, analytische capaciteit en het bewaken van de kwaliteit van de informatie. Verder wijst voorlopig onderzoek uit dat de huidige focus van de ICT-agenda eerder vertrekt vanuit een efficiëntie denken en dienstverlening dan vanuit democratische doeleinden (Wouters & Crompvoets, NN).

Andere hervormingsaspecten zijn minder prominent aanwezig. Op financieel vlak zien we een evolutie naar **prestatiebudgettering**. Dit om inzichten te bekomen over de allocatie en doelmatigheid van de overheidsuitgaven, alsook om deze informatie te gebruiken tijdens de budgetdiscussies met interne en externe actoren (Respondent, N). Respondenten gaven echter aan dat een gemeenschappelijk rapporteringssysteem nog niet aanwezig was en dat de informatiekwaliteit en politieke steun heikele punten vormden. Bepaalde respondenten wezen er ook op dat de informatie die ze moesten aanleveren niet overeenkwam met de eigen noden (respondent, N).

- *Strategic sensitivity: de capaciteit om te experimenteren en leren*

In de huidige hervormingsplannen zijn er ook diverse initiatieven die aandacht besteden aan de noodzaak tot experimenteren en leren. Belangrijk in deze optiek zijn de tijdelijke projectstructuren en transitie-arena's, het experimenteren met regelluwe zones, innovatielabo's, de herziening van het huidige regelgevende landschap en het ontwikkelen van diensten via coproductie. Verder kaderen ook de financiering voor innovatie, de herziening van het systeem van prestatie management, investeringen in big data en initiatieven die creativiteit van ambtenaren en leiders aanmoedigen hierbinnen (Vlaamse overheid 2016, Bourgeois 2016). Op dit moment is het moeilijk vast te stellen welke initiatieven werkelijk geïmplementeerd zullen worden. Zeker omdat de voornaamste initiatieven, met uitzondering van regelluwe zones en experimenten met zelfsturing, zich voornamelijk op de lange termijn situeren.





dragenheid en (politieke) steun en geen oplossingen voor de gedeelde verantwoordelijkheid en successen (Molenveld 2016). Hetzelfde geldt voor de projectwerking waarbij politieke steun, eigenaarschap en *incentives* cruciaal zijn. Als dusdanig zijn de duidelijke sturingslijnen voor projectgroepen en horizontale programma's, politiek-administratieve sturgroepen en ministeriële comités veelbelovende aanvullingen (Vlaamse overheid 2016). Desalniettemin blijft het onduidelijk voor welke doeleinden deze projectstructuren ingezet zullen worden en hoe de sturing en financiering zal verlopen. Daarenboven blijft balanceren van verticale en horizontale coördinatie, het poolen van capaciteit vanuit de betrokken entiteiten, en samenwerking binnen deze netwerkgroepen (politiek-administratief, ministerieel) een uitdaging.

Tot slot kunnen ook de fusies van entiteiten, het Voorzitterscollege en het Bureau van de Eerste Minister bijdragen aan de coördinatie-capaciteit (Vlaamse Regering 2014). Het **Voorzitterscollege** kan bestempeld worden als een netwerkstructuur. De (nieuwe) doelstelling van het Voorzitterscollege stelt procesmanagement, beleidsafstemming –en coördinatie centraal (Voorzitterscollege 2015). De coördinerende capaciteit van het Voorzitterscollege is echter beperkt. Dit door de silomentaliteit van leidinggevenden en een gebrek aan tijd en politieke steun. Daarenboven wijst een recente evaluatie uit dat het Voorzitterscollege veeleer focust op operationele dan beleidsinhoudelijke kwesties (Voorzitterscollege 2015). Leidinggevenden hadden immers de neiging om beleidskwesties eerst met het politieke kabinet te bediscussiëren en pas in tweede instantie op het Voorzitterscollege aan te kaarten (respondent, N). Dit beperkt de mogelijkheden tot beleidsafstemming en beleidsdomeinoverschrijdende coördinatie. Recente initiatieven focussen daarom op het versterken van de coördinerende –en analytische capaciteit door de introductie van werkgroepen, *bottom-up* agendasetting ter ontwikkeling van vertrouwen en regelmatige contacten met het politieke niveau (Vlaamse Regering 2014). Respondenten vonden het echter moeilijk om een uitspraak te doen over de impact van deze initiatieven. Het politieke niveau had bijvoorbeeld een invloed op de mogelijkheid van het Voorzitterscollege om op inhoudelijke kwesties te focussen (respondent, N).

Wat betreft **het Departement Kanselarij en Bestuur** observeren we pogingen om te evolueren naar een modern *Center of government* (Vlaamse Regering 2014). Desalniettemin zijn er weinig voorstellen die daadwerkelijk focussen op het versterken van de coördinerende capaciteit of om haar positie binnen de administratie te herdenken. De onbeantwoorde vraag is 'hoe' het departement een coördinerende functie kan vervullen dat als legitiem en een meerwaarde wordt beschouwd door de overige entiteiten (respondent, N).

Tot slot identificeerden we ook enkele initiatieven op het vlak van **HRM en leiderschap**. Hier staan het investeren in gedeelde waarden, mobiliteit en netwerkleiderschap centraal. Desalniettemin stelden



respondenten dat het promoten van gedeelde waarden moeilijk is wanneer er geen gemeenschappelijke HRM strategie is. Het gedecentraliseerde HRM systeem vormt daarbij een uitdaging voor de interne mobiliteit. Om de negatieve gevolgen van decentralisatie enigszins tegen te gaan investeert de Vlaamse overheid in een HRM netwerk. Respondenten betwijfelden echter of entiteiten bereid zouden zijn hun HRM systeem zonder meer aan te passen. Mogelijks vereist dit duidelijkere politieke prioritering. De plannen van de overheid om netwerkleaderschap te promoten en een managementgroep uit te bouwen zijn echter veelbelovend (Departement kanselarij en Bestuur 2017). Concrete *incentives* lijken echter afwezig.

Wat betreft **externe coördinatie** stellen we vast dat de overheid haar positie binnen de maatschappij wil herevalueren en meer wil optreden als een facilitator in een netwerksamenleving (Vlaamse overheid 2016, Vlaamse Regering 2014). Hierbinnen past de totstandkoming van transitieprioriteiten doorheen een brede consultatie met interne en externe stakeholders. Over het algemeen werd dit gepercipieerd als een positieve evolutie. Respondenten gaven aan dat dit verzekerde dat de lange termijnprioriteiten gedragen werden tot buiten de administratie. Dit ontbrak bij de voorgaande lange termijn prioriteiten (Verhoest, Molenveld & Buttiens 2013). Ook de introductie van *maatschappelijke onderhandelaars* voor complexe problemen beschouwen we als een positieve evolutie (Departement kanselarij en Bestuur 2017). Desondanks stelden we vast dat een ruimere, coherente, omkadering om de acties met externe actoren te coördineren veelal ontbreekt. Het governance-model zoals beschreven in de visienota 2050, is volgens de respondenten niet aanwezig in de praktijk.

- Resource flexibility

Tot slot, wat betreft de capaciteit om middelen efficiënt en effectief in te zetten, zijn er verscheidene initiatieven die hieraan tegemoet kunnen komen. Hierbij identificeren we de discussie omtrent de kerntakenpakketten, het stroomlijnen van gemeenschappelijke processen, flexibele projectwerkingen (en modulaire structuren), het mergen van agentschappen en ondersteunende diensten, prestatie-budgettering en personeelsmobiliteit. Tot slot kan digitalisering ook resulteren in belangrijke efficiëntiewinsten (Vlaamse overheid 2016, Homans 2014, 2016, overheid 2016).

De beoordeling van deze initiatieven was echter gemengd. Terwijl de **kerntakenpakketten**, oorspronkelijk, de dienstverlening moest aligneren met de overheidsprioriteiten resulteerden deze uiteindelijk in een kaasschaaf. Als een gevolg hiervan staat de personeelscapaciteit binnen bepaalde entiteiten onder aanzienlijke druk (respondent, N). Ook **het stroomlijnen van processen** is uitdagend waarbij er een balans moet gevonden worden tussen standaardisatie en responsiviteit en maatwerk (de Verenigde Verenigingen 2015). Respondenten waren ook kritisch ten aanzien van **de shared service**

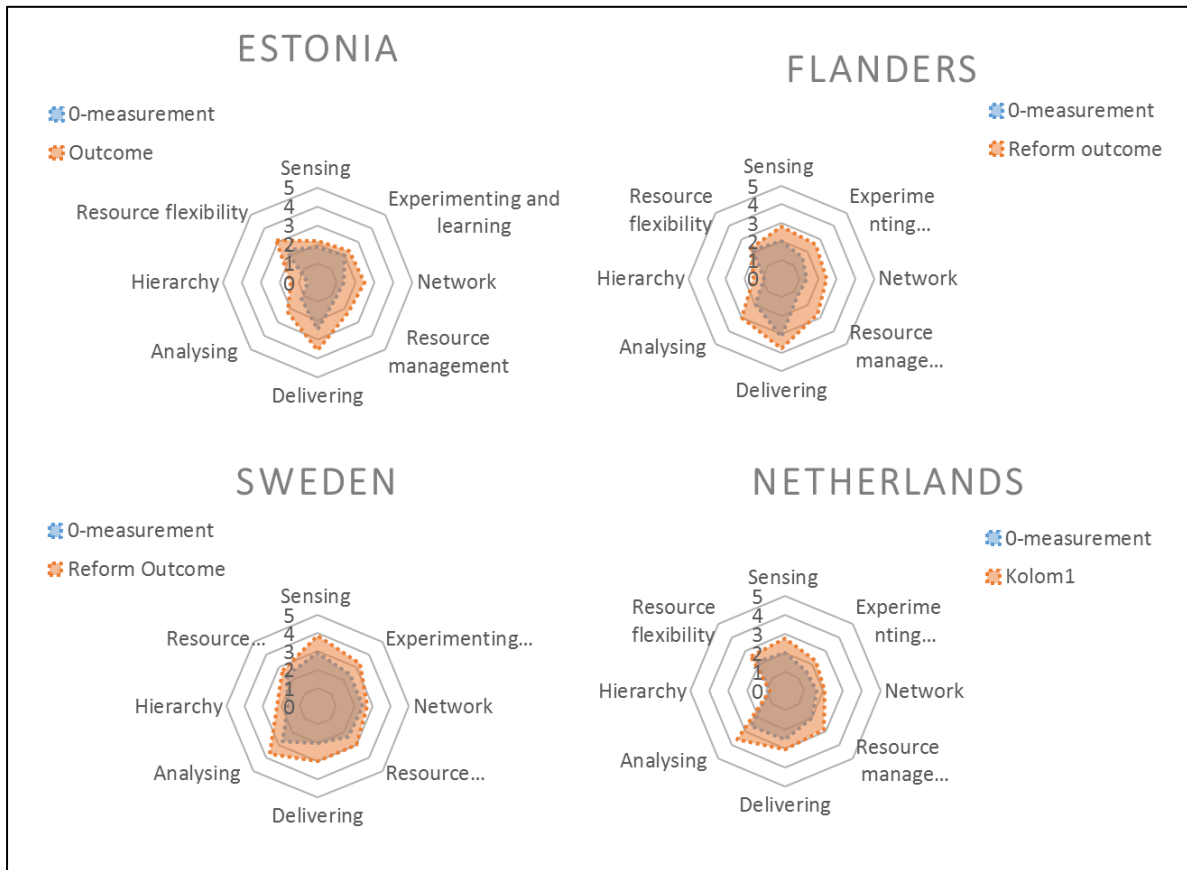
////////////////////////////////////

**centers.** Respondenten gaven aan dat, op dit moment, capaciteitsopbouw binnen deze *shared service centers* aan de orde zou moeten zijn. Tevens stellen er zich uitdagingen met betrekking tot de sturing en de responsiviteit ten aanzien van cliënten (Boon & Verhoest 2017, Boon 2017). Wat betreft **HRM** staan mobiliteit en flexibiliteit centraal alsook de organisatie van een pool van experts. Op dit moment zijn er echter weinig initiatieven die inzetten op mobiliteitsbevordering. Mobiliteit is daarbij geen prioriteit binnen entiteiten die reeds moeilijkheden ondervinden om hun eigen taken rond te krijgen. Personeelsflexibiliteit moet daarenboven gebalanceerd worden met het opbouwen van vertrouwen, gemeenschappelijke waarden en capaciteit (respondent, N).

**Het stroomlijnen en digitaliseren van processen**, tot slot, werd door verschillende respondenten als hoognodig bevonden (Respondent, N). De oprichting van het Agentschap Informatie Vlaanderen is hierbij een belangrijke eerste stap. Onder meer om entiteiten bij te staan in hun eGovernment initiatieven en om entiteit overschrijdende projecten op te zetten. Dit sluit echter niet uit dat deze hervorming ook weerstand opwekt binnen entiteiten. Onder meer omdat het stroomlijnen ook betrekking had op de interne processen en er eerder sprake was van een onderhandelingsproces dan van werkelijke dialoog tussen de diverse entiteiten (respondent, N). Aandacht voor de functionele en procesmatige aspecten van stroomlijning lijken daarom belangrijk. Entiteiten zouden zich, in de mate van het mogelijke, ‘eigenaar’ moeten voelen van de nieuwe processen



### 8.3 SCHEMATISCH OVERZICHT VAN EX-ANTE EN EX-POST HERVORMINGEN





## 8.4 SCHEMATISCH OVERZICHT OVERHEIDSHERVORMINGEN

	Estland	Zweden	Nederland	Vlaanderen
<b>Strategic sensitivity</b>				
<b>Process</b>	Overheidsbrede foresight unit	Verschillende foresight units	Toekomstgerichte budgetcontroles	Omgevingsanalyses
	Co-productie-initiatieven	Opener besluitvormingsproces	Opgavegericht werken	Co-productie en co-creatie
	Strategische adviesraden	Verplichting voor entiteiten tot systematisch afstemmen met externe actoren	Herziening strategische adviesraden en scheiding van raadgevende en belangenhartigende functie	Herziening strategische adviesraden en uitbreiding van instrumentarium met publieke consultaties
	Co-creatie van LT prioriteiten	Commissions of inquiry met interne en externe experts	Co-creatie van LT prioriteiten, strategische plannen	Co-creatie van LT prioriteiten
	Introductie van consultatie- en participatierichtlijnen	Co-creatie van LT prioriteiten	Sterke focus op open consultatie-processen	Toenemende focus op consultaties
				Permanente bèta, van regels naar ruimte (cf. experimenteerruimte)
			Wet openbaar bestuur, klachtenbehandeling via informele weg om aan te sluiten bij eis van klant)	Klachtenbehandeling
<b>Sturing en verantwoording</b>	Controlegericht systeem performance management	Prestatiedialoog, focus sturing op politieke prioriteiten, flexibiliteit om zelf te rapporteren.	Diversifiëring van sturing; sturing op hoofdlijnen (Wat), maatschappelijke opgaves	Standaardisatie ondernemingsplannen
			Verantwoording op basis van maatschappelijke effecten	
<b>Sturing en verantwoording</b>	Prestatiebudgettering gericht op <i>input</i>	Prestatiebudgettering gericht op <i>input</i>	Prestatiebudgettering als informatieplatform	Prestatiebudgettering als informatieplatform
	Financiële middelen voor opzetten van tijdelijke task-forces			Projectstructuren met eigen budget

		Financiële middelen voor opzetten van tijdelijke experten-commissies		
<b>HRM</b>		Sturing op uitkomsten en opbouwen vertrouwen door systematische prestatiedialoog	Gedeeltelijke sturing op uitkomsten en opbouwen vertrouwen door systematische prestatiedialoog	Gedeeltelijke sturing op uitkomsten en opbouwen vertrouwen door systematische prestatiedialoog
	Training voor opzetten innovatieprocessen aan middenkader, omgaan met complexe problemen	Mogelijkheid om case te presenteren aan minister/parlement	Training voor innovatie, ruimte voor tegenspraak	-----
		Mogelijkheid om personeel vrij te maken voor tijdelijke projectstructuren		-----
		Ruimte voor maatwerk door focus op uitkomsten	Ruimte voor maatwerk, sturing op basis van maatschappelijke opgave, multidisciplinaire teams	Ruimte voor maatwerk, multidisciplinaire teams
<b>Structuur</b>		Sterk autonome agentschappen die instaan voor beleidsuitvoering en ontwikkeling	Empowerment van agentschappen, kortere lijnen tussen beleidsuitvoering en ontwikkeling	Sterke autonome agentschappen
	Sterk sturende ministeries	Versterking strategische capaciteit departementen/ministeries	Sterk sturende ministeries	Nevenschikking
		Evaluatieagentschappen		
<b>ICT</b>	Predictive service <i>delivery</i>	Digital service <i>delivery</i>	Digital service <i>delivery</i>	Digital service <i>delivery</i>
	Internetconsultaties	-----	Internetconsultaties	Internetconsultaties
	Only once principle	-----	Only once principle	Only once principle
	Investeringen in verwerking van big data (overheidsbreed)	Open data	Open data, voornamelijk sectorale verwerking van big data	Open data, voornamelijk sectorale verwerking van big data
	X-Road	-----	NORA	Magda-platform voor gegevensuitwisseling





<b>Strategic resource flexibility</b>				
<b>Processen</b>	Centralisatie <i>shared service centers</i>	Centralisatie <i>shared service centers</i>	Governance van <i>Shared service centers</i> via netwerkstrategie  Flexibilisering van primaire processen doorheen multidisciplinaire teams	<i>Shared service centers</i>  Stroomlijnen van subsidieprocessen
<b>HRM</b>	Decentralisatie loonschalen	Sterk gedecentraliseerd maar met basiskader; informele flexibele pool	Ontwikkeling personeelsmobiliteit/ gelijkgeschakeling detachingsregels, flexibele pools per ministerie	Ontwikkeling personeelsmobiliteit/ pool van experts
<b>Financieel</b>	Horizontale programmabudgetten	Agentschappen kunnen budgetten verschuiven overheen jaren	Lumpsum op organisatie l.p.v. programmaniveau	Lumpsum op organisatielevel
<b>Structuur</b>	Tijdelijke structuren (task-forces)	Tijdelijke structuren (Commission of inquiry en projectstructuren)  Modulaire overheidsstructuur waarbij departementen en agentschappen geclusterd worden volgens ministeriële portfolio	Tijdelijke structuren	Tijdelijke structuren
<b>ICT</b>	Introductie gemeenschappelijke infrastructuur	Doorontwikkeling gemeenschappelijke bouwstenen	Introductie gemeenschappelijke bouwstenen ondersteund door wet "generieke digitale infrastructuur"	Introductie gemeenschappelijke bouwstenen
	Faciliterende ICT-unit op ministerieel niveau	Digicommissie (weinig beslissingsmacht), hoofdzakelijk decentrale implementatie	Digicommissarissen (weinig beslissingsmacht)	Centraal faciliterende ICT-unit (Agentschap informatie Vlaanderen)



## 8.5 UITKOMST WORKSHOP

	<i>Strategic sensitivity</i>	<i>Collective commitment</i>	<i>Strategic resource flexibility</i>
<b>Processen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgers als toetsing in beslissingsmodel</li> <li>- Toekomstgericht werken, toekomstverkenningen regelmatig uitvoeren, burning platforms gebruiken voor lange termijn-doelstellingen, meer verkennende documenten</li> <li>- Snelle feedbackloops, cyclisch denken, sturen en bijsturen op alle niveaus, kortere doorlooptijd bij regelgeving, snelheid inbrengen in besluitvorming inclusief toewijzen middelen, ruimte voor afbreken en leren mogelijk maken</li> <li>- Voldoende tijd voor <i>analyse</i> en reflecties (2)</li> <li>- Resultaatgerichte creativiteit en co-creatie staan centraal; co-creatieprojecten, voelsprietmethodieken, kennisdeling rond trajecten met maatschappij, gemengde leertrajecten, experimenteren rond trajecten met maatschappij, inkopen van voelsprietten, maatschappelijke trajecten gebouwd rond opgave</li> <li>- Creatieve ontwerpaanpak, Service design met burgers</li> <li>- Structurele dialoog met burger opzetten, burgermeetings, betrekken van stakeholders, verheidsparticipatie in plaats van burgerparticipatie, aansluiten bij burgerinitiatieven, burgerbevragingen</li> <li>- Feedback tussen eerste en tweede lijn</li> <li>- Informatieplatform als overzicht voor wie welke kennis heeft</li> <li>- Hacken van anderen die kennis hebben, open innovatieplatform, aanwezigheid van een</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Van regels naar casuïstiek</li> <li>- Samenwerking opzetten binnen overheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verzoenen van beleids- en beheersprioriteiten bij opmaak regelgeving</li> <li>- Frequente protocolaanpassingen</li> </ul>



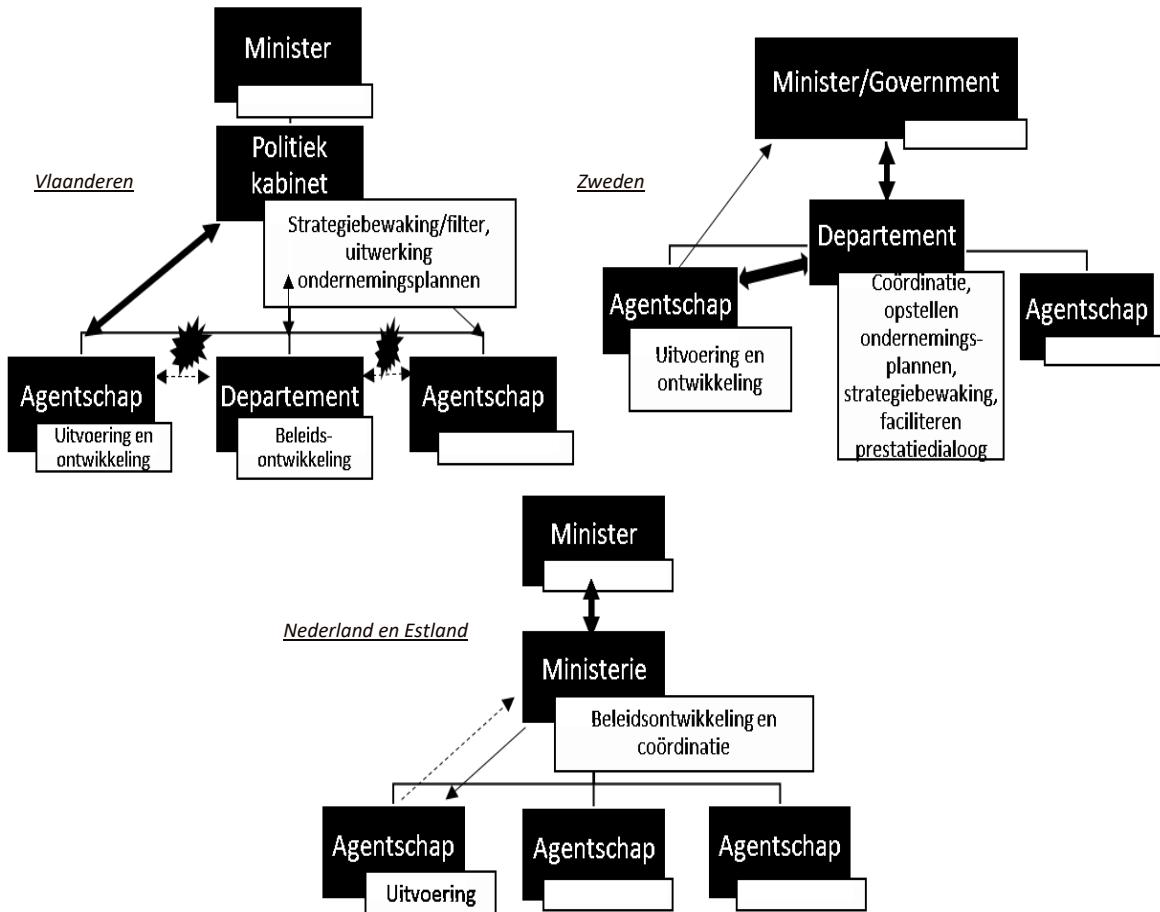
	marktplaats voor uitdagingen, oplossingen en competenties		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maatschappelijke uitdagingen naar binnen trekken, kennis samenleggen in plaats van maatschappelijke opgave vooropzetten</li> </ul>		
<b>HRM</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personeel belonen op het maken van verschil</li> <li>- Nood aan een herformulering van HR competenties;</li> <li>- Aanwezigheid van ambtenaren in de maatschappij; profiel gericht op interactie met de burger</li> <li>- Netwerkvaardigheden</li> <li>- Empowerment van eerste-lijn</li> <li>- Faalplezier, openheid voor verandering en mislukking, improvisatie</li> <li>- Externe stageplaatsen en sabbatical voorzien</li> <li>- Diverse profielen aannemen</li> <li>- Ruimte en tijd om te leren</li> <li>- Opleidingen en trainingen</li> <li>- Pioniers worden gewaardeerd en in het licht gezet</li> <li>- Stages/detachering stimuleren en faciliteren buiten afdeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Men werkt dwars door de kolommen heen</li> <li>- Ambtenaren zijn medewerker van Vlaamse/rijksoverheid in plaats van departement X of Y.</li> <li>- Alle ambtenaren op één plek</li> <li>- Systeemgerichte houding, Public service motivation, medewerkers en klant centraal</li> <li>- Ruimte voor medewerkers om entiteits-overschrijdend te werken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Google-principe: 70% vast, 20-10% flexibel, rijks-overheidsbrede flexpool, beleidsmedewerkerpool en financiering via interdepartementale (politieke) aansturing, een rijksbrede pools voor medewerkers die willen</li> <li>- Jobmobiliteit en flexjobs, Verplichte mobiliteit, geen onderlinge verrekening voor inzet personeel ,interne mobiliteit, Interne en externe jobrotatie, Een interne transparante arbeidsmarkt</li> <li>- Opleidingen in functie van flexibiliteit, coaching van mensen in beleidsoverschrijdende werkgroepen, opleiding om medewerkers te ondersteunen in hun flexibiliteit</li> <li>- Organisatiemodel dat uitwisseling aanmoedigt</li> <li>- Mensen in overheid inzetten op hun kracht</li> <li>- Flexibel tenzij... principe</li> <li>- Risico's voor medewerkers op baanverlies wegnemen</li> <li>- Generieke profielen</li> </ul>
<b>Leiderschap</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen topositie zonder 3 jaar ervaring buiten overheid</li> <li>- Omgaan met paradoxen en paradoxaal leiderschap (2)</li> <li>- Alle topambtenaren hebben jonge mentor</li> <li>- Chief hapiness officer</li> <li>- Flexibiliteit en aanpassingsvermogen,</li> <li>- Leerambassadeurs</li> <li>- Leiderschap gericht op ontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een aangepast beloningsbeleid gericht op de opgave</li> <li>- Management steunt wendbaarheid met woord en daad</li> <li>- Politieke cultuur veranderen</li> <li>- Samenwerkend topleiderschap</li> <li>- Gedeeld/reflexief leiderschap (2)</li> </ul>	



<b>Sturing en verantwoording</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De kennis en controle verloopt van buiten naar binnen</li> <li>- Flexibel sturen binnen strikte kaders, regelrek en regelruimte</li> <li>- Commitment i.p.v. compliance</li> <li>- Proeftuinen faciliteren, ruimte om te experimenteren</li> <li>- Innovatie aanmoedigen en financieren, experimenteerbudget, budget voor run en innovatie</li> <li>- Regelluwe zones, subsidies, <i>incentives</i>, prikkels, communicatie-strategie, opschalings-strategie, best practices en politieke prioriteiten</li> <li>- Waardentegenstellingen expliciteren en de situationeel prioriteren via dialoog en micro-stories</li> <li>- Flexibiliseren van prioriteringsproces</li> <li>- Succes kunnen meten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De (externe) opdrachtgever staat centraal</li> <li>- Flexibiliteit in de financiering zodat in netwerken ook ondersteuning en advies georganiseerd kan worden.</li> <li>- Politieke opgave in lijn met maatschappelijke opgave</li> <li>- Beleidsdocumenten formuleren in maatschappelijke opgave</li> <li>- Gedeelde doelen op niveau van maatschappelijke opgave (2)</li> <li>- Governance gericht op samenwerking en rijks/organisatiebrede ontwikkelingen (2)</li> <li>- Prestatie en verantwoording op maatschappelijk effect</li> <li>- Stoppen met vrijblijvendheid</li> <li>- Stoppen met individuele taakstelling</li> <li>- Middelen centraal toewijzen aan vastgestelde afspraken/opdrachten</li> <li>- Ontschotting van financiën (2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Heralloceerbare programma-budgetten</li> <li>- De-politisering van bedrijfsvoering</li> </ul>
<b>Taakverdeling en coördinatie-arrangementen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vragen capteren in de organisatie</li> <li>- Directere lijn naar de burger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisatiegrenzen permeabel</li> <li>- Rol van overheid bepalen, sturen/ondersteunen, samenwerkingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzetten op een innovatieve aanbesteding van outsourcing</li> <li>- Interne flexibiliteit moet groter zijn dan externe turbulentie</li> <li>- Zowel robuust als flexibel/stabiel en innovatief</li> </ul>
<b>ICT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beter gebruik van big data/sociale media</li> <li>- Inzetten op open source kennis</li> <li>- Data beschikbaar stellen</li> <li>- Open data</li> </ul>		



## 8.6 SCHEMATISCHE WEERGAVE ORGANISATIESTRUCTUUR



Figuur 7 Overheidsstructuur van Vlaanderen, Zweden en Nederland







- in Public Services." *Public Management Review* 15(2): 186–208.
- Christensen, Tom, and Per Læg Reid. 2007. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67(6): 1059–66. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, and Lise H. Rykkja. 2016. "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy." *Public Administration Review* 76(6): 887–97.
- Departement Kanselarij en Bestuur. 2014. "Beleidsnota 2014-2019 Algemeen Regeringsbeleid."
- Downes, Ronnie, Delphine Moretti, and Trevor Shaw. 2017. "Budgeting in Sweden." *OECD Journal on Budgeting* 16(2): 9–74.
- Doz, Yves, and Mikko Kosonen. 2014. *Governments for the Future: Building the Strategic and Agile State*. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksiä-sarja/Selvityksia80.pdf>.
- Duit, Andreas. 2016a. "Resilience Thinking: Lessons for Public Administration." *Public Administration* 94(2): 364–80.
- . 2016b. "Resilience Thinking: Lessons for Public Administration." *Public Administration* 94(2): 364–80.
- Eckstein, Dominik, Matthias Goellner, Constantin Blome, and Michael Henke. 2007. "The Performance Impact of Supply Chain Agility and Supply Chain Adaptability: The Moderating Effect of Product Complexity."
- European Commission. 2016a. *NIFO Fact Sheet – Estonia*. <http://estonianworld.com/technology/eu-e-government-report-countries-follow-estonias-footsteps/> (February 7, 2018).
- . 2016b. *NIFO Fact Sheet – Netherlands*. [http://www.noraonline.nl/wiki/NORA\\_online](http://www.noraonline.nl/wiki/NORA_online) (February 7, 2018).
- . 2017a. *EGovernment in Sweden*. [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment\\_in\\_Sweden\\_March\\_2017\\_v2\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment_in_Sweden_March_2017_v2_00.pdf) (February 8, 2018).
- . 2017b. *EGovernment in the Netherlands*. [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment\\_in\\_Netherlands\\_March\\_2017\\_v2\\_00\(1\).pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment_in_Netherlands_March_2017_v2_00(1).pdf) (February 7, 2018).
- Exworthy, M, and D J Hunter. 2011. "The Challenge of Joined-up Government in Tackling Health Inequalities." *International Journal of Public Administration* 34(4): 201–12. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-79952434723&doi=10.1080%2F01900692.2011.551749&partnerID=40&md5=9f01528548da1bc4b76aec1e6181e204>.
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson, and Jon Norberg. 2005. "Adaptive Governance of Social-Ecological Systems." *Annual Review of Environment and Resources* 30(1): 441–73.

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



Justitie, Ministerie van. 2017. *Jaarverslag En Slotwet Ministerie van Veiligheid En Justitie 2016*.  
<http://www.rijksbegroting.nl/2016/kamerstukken,2017/6/14/kst235043.html> (March 27, 2018).

Kafkabrigade. 2016. *Experimenteerruimte En Barrières Voor Innovatie*. [http://www.ruimteinregels.nl/wp-content/uploads/2016/11/201607\\_experimenteerruimte\\_en\\_belemmeringen\\_innovatie.pdf](http://www.ruimteinregels.nl/wp-content/uploads/2016/11/201607_experimenteerruimte_en_belemmeringen_innovatie.pdf) (February 6, 2018).

Kenis, Patrick, Martyna Janowicz, and Bart Cambré. 2009. *Temporary Organizations: Prevalence, Logic and Effectiveness*. Edward Elgar Publishing.

Levine, Charles H. 1978. "Organizational Decline and Cutback Management." *Public Administration Review* 38(4): 316–25. <http://www.jstor.org/stable/975813>.

Lodge, Martin, and Kai Wegrich. 2014. "II. Administrative Capacities." *The Governance Report 2014*: 27.

Maarjo, Mändmaa. 2017. "Public Sector Innovation Task Force."  
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkeryhmad/20170331task\\_force\\_introduction\\_mandmaa.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkeryhmad/20170331task_force_introduction_mandmaa.pdf) (February 5, 2018).

Maarten de Jong, Iris van Beek, and Rense Posthumus. 2013. 12 *Introducing Accountable Budgeting*.  
<file:///content/article/budget-12-5k455r12vs37>.

Meuleman, Louis. 2008. *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Springer Science & Business Media.

Meyer, Alan D, Anne S Tsui, and C Robert Hinings. 1993. "Configurational Approaches to Organizational Analysis." *Academy of Management journal* 36(6): 1175–95.

minister-president Geert Bourgeois. 2017. *Conceptnota over Een Algemeen Beleidskader Voor Het Gebruik van Experimentwetgeving En Regelluwe Zones*. <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1350432> (February 5, 2018).

Minister Blok. "Kamerbrief Bij Kabinetsreactie Rob-Advies Sturen En Verbinden | Kamerstuk | Rijksoverheid.NL." 2016.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/05/11/kamerbrief-bij-kabinetsreactie-rob-advies-sturen-en-verbinden> (February 20, 2018).

De Minister van Financiën. 2014. *Regeling van de Minister van Financiën van 15 Augustus 2014 Houdende Regels Voor Periodiek Evaluatieonderzoek (Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek)*.

//



<http://soc.kuleuven.be/io/english/research/project/doctoral-policy-evaluation-unravelled>.

- Pesti, Cerlin, and Tiina Randma-Liiv. 2016. Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building (EUPACK) *Interim Report on Public Administration Reform Trends and Reform Dynamics in Estonia*.
- Pierre, John, Bengt Jacobsson, and Göran Sundström. 2015. *Governing the Embedded State*. OUP Oxford.
- Pierre, Jon. 2015. *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford University Press.
- Pierre, Jon, Sven Jochem, and Detlef Jahn. 2016. *Sustainable Governance Indicators 2016 Sweden Report*.  
[http://www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016\\_Sweden.pdf](http://www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016_Sweden.pdf).
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2017. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into the Age of Austerity*. Oxford University Press.
- Putnam, Linda L, Gail T Fairhurst, and Scott Banghart. 2016. "Contradictions, Dialectics, and Paradoxes in Organizations: A Constitutive Approach." *The Academy of Management Annals* 10(1): 65–171.
- De Raad voor het openbaar Bestuur. 2015. *Sturen Én Verbinden; Naar Een Toekomstbestendige Rijksoverheid | Rapport | Rijksoverheid.Nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/09/30/sturen-en-verbinden-naar-een-toekomstbestendige-rijksoverheid> (February 20, 2018).
- Radicaal Digitaal -Projecten, Vlaanderen. 2016. *Schriftelijke Vraag-Vlaanderen Radicaal Digitaal*.  
<http://docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1213373> (February 5, 2018).
- Randma-Liiv, Tiina, Annika Uudelepp, and Külli Sarapuu. 2015. "From Network to Hierarchy: The Evolution of the Estonian Senior Civil Service Development System." *International Review of Administrative Sciences* 81(2): 373–91. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852314566001>.
- Rijksoverheid. 2013. *Hervormingsagenda Rijksdienst: Dienstverlenend, Slagvaardig, Kostenbewust | Beleidsnota | Rijksoverheid.Nl*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2013/05/22/hervormingsagenda-rijksdienst-dienstverlenend-slagvaardig-kostenbewust> (February 19, 2018).
- . 2016. *Evaluatievermogen Bij Beleidsdepartementen*.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/07/06/evaluatievermogen-bij-beleidsdepartementen> (February 20, 2018).
- . 2017. *VoRa-Jaarprogramma 2017*.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarplannen/2017/04/19/vora-jaarprogramma-2017> (February 8, 2018).

//

— — —. 2018. *VoRa-Jaarprogramma 2018*.

— — —. 2017 *Doorlichting Agentschap P-Direkt*.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/16/doorlichting-agentschap-p-direkt>  
(February 20, 2018).

Rittel, Horst W J, and Melvin M Webber. 1973. “Dilemmas in a General Theory of Planning.” *Policy Sciences* 4(2): 155–69.

SERV. 2014. *Advies H Hervorming Strategische Adviesraden En Overlegfora*.

[http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV\\_ADV\\_20140122\\_advies\\_overleg\\_SARs\\_0.pdf](http://www.serv.be/sites/default/files/documenten/SERV_ADV_20140122_advies_overleg_SARs_0.pdf)  
(February 7, 2018).

— — —. 2016. *Advies Groenboek Bestuur*.

— — —. 2018. “Advies Voorontwerp Bestuursdecreet | SERV.” <http://www.serv.be/serv/publicatie/advies-voorontwerp-bestuursdecreet> (February 9, 2018).

Sjöblom, Stefan, Karl Löfgren, and Sebastian Godenhjelm. 2013. “Projectified Politics—temporary Organisations in a Public Context.” *Scandinavian Journal of Public Administration* 17(2): 3–12.

Sorensen, Eva, and Jacob Torfing. 2009. “MAKING GOVERNANCE NETWORKS EFFECTIVE AND DEMOCRATIC THROUGH METAGOVERNANCE.” *PUBLIC ADMINISTRATION* 87(2): 234–58.

Statskontoret. 2016. “Developed Co-Workership and Leadership in Central Government.”

<http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2016---summaries-of-publications/developed-co-workership-and-leadership-in-central-government-201620/>.

Teece, David J. 2007. “Explicating Dynamic Capabilities: The Nature and Microfoundations of (Sustainable) Enterprise Performance.” *Strategic Management Journal* 28(13): 1319–50.

Teece, David, Margaret Peteraf, and Sohvi Leih. 2016. “Dynamic Capabilities and Organizational Agility: Risk, Uncertainty, and Strategy in the Innovation Economy.” *California Management Review* 58(4): 13–35.

<https://doi.org/10.1525/cmr.2016.58.4.13>.

Termeer, Catrien J. A. M., Art Dewulf, Gerard Breeman, and Sabina J. Stiller. 2015. “Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems.” *Administration & Society* 47(6): 680–710.

<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0095399712469195>.

Termeer, Catrien J.A.M., and Margo A. van den Brink. 2013. “Organizational Conditions for Dealing with The Unknown Unknown: Illustrated by How a Dutch Water Management Authority Is Preparing for Climate Change.” *Public Management Review* 15(1): 43–62.

//





Vlaamse Regering. 2014. "Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019" ed. Departement Kanselarij en Bestuur.

———. 2017. *Conceptnota over Een Algemeen Beleidskader Voor Het Gebruik van Experimentwetgeving En Regelluwe Zones*.

———. "Visie 2050. Langetermijnstrategie | Vlaanderen.Be." 2017.  
<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/visie-2050-1> (February 5, 2018).

Voorzitterscollege. 2015. "Werkingskader En Werkplanning Voorzitterscollege."

Wockelberg, Helena, and Shirin Ahlbäck. 2016. *Public Administration Characteristics in Sweden*.

Wynen, Jan, Koen Verhoest, and Bjorn Kleizen. 2017. "More Reforms, Less Innovation? The Impact of Structural Reform Histories on Innovation-Oriented Cultures in Public Organizations." *Public Management Review* 19(8): 1142–64.

