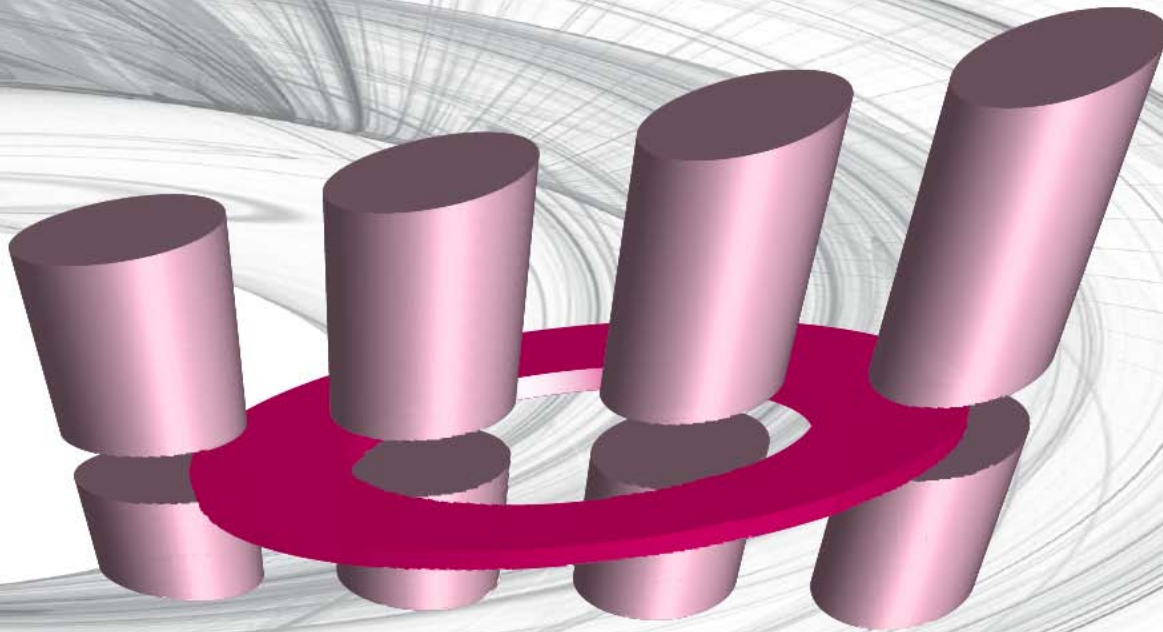


# Horizontaal werken in de publieke sector

Een onderzoek naar de randvoorwaarden en faalfactoren om binnen het ministerie van VWS succesvol horizontaal te kunnen werken



# Horizontaal werken in de publieke sector

Een onderzoek naar de randvoorwaarden en faalfactoren om  
binnen het ministerie van VWS succesvol horizontaal te kunnen werken

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
parttime Masteropleiding Bestuurskunde

Scriptiebegeleider:  
drs. S. van Thiel  
Tweede lezer:  
dr. S. van de Walle

november 2008  
J.J. Pultrum (studentnummer 290835)

---

## Voorwoord

Het plan om een tweede studie te gaan volgen was een aantal jaren geleden snel gemaakt, de uitvoering heeft wat meer voeten in aarde gehad. Wanneer ik het hele proces als een project beschouw, dan vormt deze scriptie als het ware het “projectresultaat” waarmee ik met een voldaan gevoel de parttime Masteropleiding Bestuurskunde afrond.

Het waren intensieve, maar tegelijkertijd ook interessante jaren waarin ik veel heb opgestoken. Niet alleen van de literatuur en de colleges, maar met name ook van de praktijkdiscussies met mijn medestudenten en de vele gastsprekers. Al deze opgedane kennis en ervaring heb ik gebruikt bij het uitvoeren van dit onderzoek naar horizontaal werken, maar het komt ook regelmatig goed van pas in mijn dagelijkse werkpraktijk. De doelstelling om met deze opleiding

mijn kennis van de publieke sector en het openbaar bestuur te verbreden en te verdiepen heb ik daarmee ruimschoots gerealiseerd.

Gelukkig heb ik mijn “studieproject” niet alleen hoeven doen. Er zijn de afgelopen jaren verschillende mensen op verschillende manieren betrokken geweest, zodat ik mijn studie nu succesvol kan afsluiten. Zonder iemand te kort te willen doen, noem ik een aantal van hen.

De combinatie van een fulltime baan en deze opleiding was soms zwaar. Daarom wil ik in de eerste plaats graag mijn ouders en broer bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en de motiverende woorden. Net als een aantal vrienden, hadden zij er steeds weer begrip voor als de studie op de eerste plaats kwam.



Een tweede belangrijke persoon is drs. Sandra van Thiel, zij is in juni als scriptiebegeleider betrokken geraakt bij mijn afstuderen. Onze gesprekken over de vraagstelling van mijn onderzoek en daarna de structuur en de inhoud van de scriptie hebben voor mij zeer motiverend gewerkt. Haar opbouwende kritiek en suggesties hebben bijgedragen aan het product dat nu voor u ligt. Tevens wil ik dr. Steven van de Walle bedanken dat hij als kritische tweede lezer van deze scriptie heeft willen fungeren, waardoor ik aan het eind van het proces nog een kwaliteitsslag(je) heb kunnen maken.

Tenslotte wil ik drs. Remko van Oijen bedanken die, enerzijds als opdrachtgever vanuit het ministerie van VWS voor dit onderzoek naar horizontaal werken heeft gefungeerd en anderzijds als mijn directeur Programma's en Projecten mij de ruimte en het vertrouwen heeft gegeven om mijn "studieproject" af te ronden. Nu is het tijd dat ik niet alleen maar ga halen, maar ook weer ga brengen!

Rest mij nog u veel leesplezier te wensen en de hoop uit te spreken dat mijn onderzoek een bijdrage levert aan het ontwikkelen van een nieuwe manier van werken binnen het ministerie van VWS.

*Jitske Pultrum  
Den Haag, november 2008*

---

#### Over de vormgeving

Het thema horizontaal werken komt terug in de vormgeving van deze scriptie, onder andere door de horizontale bladspiegel en de horizontale lijn bovenaan iedere pagina. De illustratie op de voorpagina symboliseert de huidige kolomsgewijze organisatiestructuur van het ministerie van VWS. Door middel van horizontale voorbeeldprojecten (de horizontale ovaal) wordt een nieuwe manier van werken uitgetoond die dwarsverbanden legt tussen de verschillende kolommen om zo de ervaren verkokering tegen te gaan.

# Samenvatting

Met het programma “Samen zorgen voor beter” wil de Bestuursraad van VWS invulling gaan geven aan de rijksbrede taakstelling en de vernieuwing van de rijksdienst. Het doel is om door een nieuwe meer flexibele manier van werken, de prestaties van VWS te verbeteren. De drie belangrijkste uitgangspunten van dit programma zijn méér van buiten naar binnen werken, sturen aan de voorkant en horizontaal werken. Mijn onderzoek heeft zich specifiek gericht op dit laatste uitgangspunt, waarmee horizontaal werken het centrale thema van deze scriptie is geworden.

Medio 2007 wordt de term horizontaal werken door de Bestuursraad van VWS geïntroduceerd en zijn er twaalf horizontale voorbeeldprojecten aangewezen om deze nieuwe manier van werken uit te proberen. Daarbij heeft de Bestuursraad voor ogen

dat “medewerkers van verschillende VWS-onderdelen en directies – dwars door de kolommen heen – gezamenlijk gaan werken aan oplossingen”. Hiermee wordt afgeweken van de traditionele meer bureaucratische organisatiestructuur van het ministerie en wordt geprobeerd de ervaren verkoking tussen directoraten-generaal te doorbreken. Onder andere de praktijkervaringen van de projectleiders van de twaalf voorbeeldprojecten zijn gebruikt om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden: “Hoe kan er binnen de twaalf door VWS aangewezen voorbeeldprojecten op succesvolle wijze horizontaal worden gewerkt?”. Het onderzoek is gestart met een theoretische verkenning van het begrip.

De term “horizontaal werken” is in de publieke sector een relatief nieuw begrip, waarover nog weinig (bestuurskundige)

## Definitie horizontaal werken in de publieke sector

Een tijdelijk samenwerkingsverband gericht op het behalen van een duidelijk door de opdrachtgever omschreven projectresultaat, binnen de daarvoor afgebakende tijdsperiode. Op basis van de benodigde expertise worden professionals van verschillende afdelingen, directies en/of directoraten-generaal (voor een deel van hun tijd) vrijgemaakt voor deelname aan het horizontale project. De projectleider stuurt op basis van een gezamenlijk vastgesteld projectcontract het project aan, heeft een grote mate van beslissingbevoegdheid en legt alleen verantwoording af aan de opdrachtgever.

theorie te vinden is. Op basis van een vergelijking met horizontaal werken in de private sector en de meer bekende flexibele organisatievormen matrix- en projectorganisatie, is een definitie van horizontaal werken in de publieke sector gedefinieerd (zie het kader op de vorige pagina).

Met als uitgangspunt dat een horizontaal project volgens de ideaaltypologieën van Mintzberg een professionele bureaucratie is, zijn een aantal randvoorwaarden en faalfactoren benoemd. Daarbij is het Burke-Litwinmodel als instrument gebruikt om de overeenkomsten en verschillen tussen de theorie en de VWS-praktijk systematisch in kaart te kunnen brengen. Dit model bestaat uit twaalf elementen die met behulp van de theorie zijn aangepast en geoperationaliseerd zodat deze toepasbaar zijn voor horizontaal werken.

Uit de gesprekken met de projectleiders van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten over hun praktijkervaringen met horizontaal werken binnen VWS, zijn een groot aantal aanknopingspunten naar

voren gekomen om deze nieuwe manier van werken verder te optimaliseren. De analyse van de interviews en de vergelijking met de theorie, resulteert in de volgende tien randvoorwaarden en zeven faalfactoren van horizontaal werken:

### Randvoorwaarden horizontaal werken in de publieke sector:

- 1 *Omgevingsanalyse.* Bij aanvang van een horizontaal project moet een omgevingsanalyse worden gemaakt, zodat de omgevingspartijen en hun belangen in kaart zijn gebracht.
- 2 *Projectcontract.* Bij aanvang van een horizontaal project moet in overleg tussen het projectteam, de projectleider en de opdrachtgever een document worden vastgesteld, bestaande uit:
  - de opdracht van de opdrachtgever aan het horizontale projectteam;
  - het beoogde projectresultaat;
  - afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij het horizontale project betrokken actoren;
  - de planning;
  - afspraken over wie wat wanneer besluit

en communiceert naar buiten en  
- afspraken over de uiteindelijke overdracht van het projectresultaat aan de staande organisatie.

- 3 *Samenstelling projectteam.* Het horizontale projectteam moet worden samengesteld uit professionals die, op basis van hun expertise rond het voorliggende vraagstuk en hun competenties, worden uitgeleend aan het project door de moederorganisaties.
- 4 *Horizontale projectleider.* De horizontale projectleider moet in staat zijn de projectteamleden aan te moedigen, te coachen en te faciliteren bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. De projectleider moet daarbij de individuele kwaliteiten van de projectteamleden zo optimaal mogelijk benutten.
- 5 *Opdrachtgever/portefeuillehouder.* De portefeuillehouder moet als opdrachtgever voor het horizontale projectteam zowel de rol van beheerder als integrator als stimulator vervullen.
- 6 *Projectcultuur gericht op samenwerken.* Een horizontaal projectteam moet in

ieder geval een takengerichte cultuur kennen, gericht op het beoogde projectresultaat, waarbinnen de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld.

- 7 *Werkklimaat/motivatie.* In een horizontaal projectteam moet een dusdanig op personen gericht werkklimaat worden gecreëerd dat de expertise en competenties van de projectteamleden optimaal worden benut.
- 8 *Belang bij projectresultaat.* Alle betrokkenen, waaronder de omgevingspartijen, moeten een belang hebben bij de oplossing van het voorliggende probleem.
- 9 *Heldere opdrachtverlening.* De opdracht aan het horizontale projectteam moet realistisch en concreet zijn, zodat duidelijk is wat er van het projectteam wordt verwacht en waar zij op worden afgerekend.
- 10 *Wederzijds vertrouwen.* Het bijzondere karakter van een horizontaal project vergt dat er tussen de opdrachtgever (de portefeuillehouder), de horizontale projectleider en het projectteam sprake is van wederzijds vertrouwen

zodat discussies voortkomend uit het continue spanningsveld tussen project- en lijnorganisatie gezamenlijk kunnen worden aangegaan.

#### Faalfactoren horizontaal werken in de publieke sector:

- 1 *Instabiele externe omgeving.* Als de belangen van betrokken omgevingspartijen vaag zijn of gaan schuiven (door bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke ontwikkelingen), waardoor de omgeving van het horizontale project instabiel wordt en de kans op succes kleiner is.
- 2 *Discussie over randvoorwaarden in plaats van inhoud.* Als gedurende het horizontale project te veel wordt gediscussieerd over de randvoorwaarden in plaats van over doel en inhoud van het horizontale project.
- 3 *Veranderend projectresultaat gedurende het traject.* Als door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen gedurende het project, het projectresultaat verandert en dit onvoldoende wordt herijkt met de opdrachtgever.

- 4 *Organisatorische belemmeringen.* Als de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie belemmerend werken op het effectief en efficiënt realiseren van het beoogde resultaat van het horizontale project. Dit kan voortvloeien uit het feit dat het horizontale project de hiërarchische organisatiestructuur doorbreekt of omzeilt.
- 5 *Niet-gemotiveerde projectteamleden.* Als het onderwerp van het horizontale project onvoldoende aansluit bij de beleving en de expertise van de projectmedewerker, waardoor deze niet of onvoldoende betrokken raakt. Dit kan ook een gevolg zijn van het feit wanneer een projectmedewerker niet op vrijwillige basis deelneemt aan het horizontale project, maar verplicht is door de moederorganisatie.
- 6 *Onprettig werkklimaat.* Als er teveel botsingen zijn binnen het horizontale projectteam, doordat het werkklimaat van de oorspronkelijke moederorganisaties van de projectteamleden niet met elkaar corresponderen. Hierdoor ondersteunt de projectcultuur de professionals onvoldoende bij het zo optimaal

mogelijk realiseren van het beoogde projectresultaat.

- 7 *Teveel transparantie richting de omgeving.* Dit kan bij het opstellen van het projectcontract en daarmee het vaststellen van het projectresultaat belemmerend werken op de voortgang van het project.

### Aanbevelingen

In aanvulling op deze randvoorwaarden en faalfactoren zijn, zoals niet ongebruikelijk bij prescriptief onderzoek, een achttal aanbevelingen gedaan om binnen VWS op succesvolle wijze horizontaal te gaan werken:

- 1 Streef na dat de horizontale voorbeeldprojecten zoveel mogelijk voldoen aan de tien geformuleerde randvoorwaarden en beperk zoveel mogelijk de zeven geformuleerde faalfactoren.
- 2 Zorg dat de horizontale voorbeeldprojecten en daarmee horizontaal werken gaat leven binnen VWS. Voorgestelde acties:
  - De Bestuursraad moet eigenaarschap van dit thema laten zien en continue uitstralen;

- VWS-breed moet er meer gecommuniceerd worden over het doel van horizontaal werken en de betekenis voor VWS;
  - Promoot en stimuleer dat nieuwe initiatieven rond horizontaal werken worden aangedragen/opgepakt.
- 3 Overweeg of de huidige twaalf aangevozen horizontale voorbeeldprojecten wel geschikt zijn om als voorbeeldproject te dienen. Bij het aanwijzen van eventuele nieuwe horizontale projecten zou het al dan niet voldoen aan de basiscriteria van een project een belangrijke wegingsfactor moeten zijn.
  - 4 Maak als Bestuursraad afspraken over hoe de gestandaardiseerde besluitvormingsprocedures en parafenroutines van VWS waar relevant worden omgebogen zodat ze beter aansluiten bij het bijzondere karakter van een horizontaal project. Dat betekent concreet dat er in het besluitvormingsproces rond de horizontale voorbeeldprojecten bij voorkeur slechts één paraaf nodig is van de opdrachtgever, ook wel aangeduid als portefeuillehouder.

- 5 Realiseer dat in de jaarplannen van de directies een bepaald percentage fte's wordt gereserveerd voor deelname aan horizontale projecten.
- 6 Zorg dat de horizontale projectleiders en opdrachtgevers bewust aan teambuilding gaan doen.
- 7 Zorg dat aan ieder horizontaal projectteam een projectsecretaris wordt toegevoegd zowel voor de procesmatige aspecten als het leggen van inhoudelijke dwarsverbanden.
- 8 Laat een (beperkt) vervolgonderzoek uitvoeren naar onder andere de redenen voor het hoge personeelsverloop binnen de horizontale projectteams. Ook de opdrachtgevers en de projectmedewerkers zouden onderdeel uit moeten maken van de onderzoekspopulatie.

Met deze aanbevelingen en de uitgewerkte randvoorwaarden en faalfactoren wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag van deze scriptie: "Hoe kan er binnen de twaalf door VWS aangewezen voorbeeldprojecten op succesvolle wijze horizontaal worden gewerkt?".



# INHOUD

<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>11</b>		
1.1 De vernieuwing van de rijksdienst in perspectief	12		
1.2 VWS: “Samen zorgen voor beter”	13		
1.3 De probleemstelling van deze scriptie	15		
1.4 Relevantie van het onderzoek	16		
1.5 Leeswijzer	17		
<b>Hoofdstuk 2 Theoretisch kader</b>	<b>19</b>		
2.1 Organisatiekunde als vertrekpunt	19		
2.1.1 <i>Verleden in vogelvlucht</i>	20		
2.1.2 <i>Organisatiestructuur</i>	21		
2.1.3 <i>Mintzberg's ideaaltypen</i>	22		
2.1.4 <i>Publiek versus privaat</i>	25		
<i>Kortom</i>	28		
2.2 Traditionele organisatiestructuur ministerie	28		
2.2.1 <i>De rijksoverheid</i>	28		
2.2.2 <i>Beleid als organisatieresultaat</i>	31		
2.2.3 <i>Verkokering</i>	32		
<i>Kortom</i>	33		
		2.3 Horizontaal werken als flexibele organisatievorm	33
		2.3.1 <i>Bureaucratie</i>	33
		2.3.2 <i>Bekende flexibele organisatievormen</i>	34
		2.3.3 <i>Projectmatig werken binnen VWS</i>	37
		2.3.4 <i>Horizontale organisatiestructuren in private sector</i>	38
		2.3.5 <i>Definitie horizontaal werken</i>	39
		<i>Kortom</i>	40
		2.4 Burke-Litwinmodel	41
		2.4.1 <i>Veel gebruikte referentiemodellen</i>	41
		2.4.2 <i>Het model op hooflijnen</i>	43
		2.4.3 <i>De elementen van het Burke-Litwinmodel</i>	44
		2.4.4 <i>Randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken</i>	57
		<i>Kortom</i>	58
		2.5 Tot slot	58



<b>Hoofdstuk 3 Onderzoeksanpak</b>	<b>61</b>		
3.1 Probleemstelling: toelichting kernbegrippen	61		
3.2 Onderzoeksstrategie	62		
3.3 Methoden en Technieken	63		
3.4 Tot slot	64		
<b>Hoofdstuk 4 Resultaten empirisch onderzoek</b>	<b>67</b>		
4.1 De twaalf horizontale voorbeeldprojecten	67		
4.2 Horizontaal werken in de VWS-praktijk	73		
4.3 Randvoorwaarden en faalfactoren uit de VWS-praktijk	74		
4.3.1 Externe ontwikkelingen	74		
4.3.2 Missie en Strategie	78		
4.3.3 Organisatiestructuur	81		
4.3.4 Individuele taakvereisten	83		
4.3.5 Managementmethoden	85		
4.3.6 Leiderschap	87		
4.3.7 Systemen en procedures	90		
4.3.8 Organisatiecultuur	92		
4.3.9 Werkklimaat	94		
4.3.10 Motivatie	96		
4.3.11 Behoeften en waarden	98		
4.3.12 Prestaties	100		
		4.4 Theorie versus empirie	103
		4.4.1 Randvoorwaarden in de VWS-praktijk?	103
		Kortom	108
		4.4.2 Faalfactoren in de VWS-praktijk?	110
		Kortom	115
		4.5 Tot slot	115
		<b>Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>117</b>
		5.1 Beantwoording probleemstelling	117
		5.2 Aanbevelingen voor horizontaal werken in de VWS-praktijk	121
		5.3 Reflectie	125
		Literatuur	128
		Bijlage 1 Respondenten	130
		Bijlage 2 Vragenlijst	131



## HOOFDSTUK 1 Inleiding

De uitslag van de landelijke verkiezingen in 2006 leidt tot een regering van CDA, PvdA en ChristenUnie. Uit de zesde pijler van het coalitieakkoord (2007:11 en 36-44) van dit kabinet Balkenende IV blijkt dat onder andere wordt ingezet op “herijking van de politieke prioriteiten, een andere werkwijze en verbeteringen in de bedrijfsvoering”. Ook staat de rijksoverheid opnieuw onder politieke druk om flink in te krimpen. Door de benoeming van een secretaris-generaal voor de vernieuwing van de rijksdienst lijkt het ditmaal niet alleen om een bezuiniging te gaan maar wordt ook nadrukkelijk onderzocht waar en hoe de bestuurlijke inrichting kan worden vernieuwd. De opdracht luidt dat er in 2010 een rijksdienst moet staan die kleiner én beter is.

Net als alle andere departementen stelt de Bestuursraad<sup>1</sup> van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (verder: VWS) een plan van aanpak op voor de opgelegde taakstelling met als titel “Samen zorgen voor beter” (2007b). Op basis van een inhoudelijke takenanalyse zijn prioriteiten gesteld en plannen gemaakt om binnen VWS een nieuwe manier van werken te ontwikkelen. Doel is om door het meer flexibel inrichten van de organisatie, de prestaties van VWS te verbeteren.

Met name het uitgangspunt “horizontaal werken” prikkelt mijn nieuwsgierigheid, want wat wordt bedoeld met horizontaal

werken, wat zijn de randvoorwaarden en faalfactoren en is VWS in staat hieraan te voldoen? Uit bestudering van stukken blijkt bovendien dat ook de Bestuursraad nog zoekende is naar de betekenis van horizontaal werken in de VWS-praktijk en deze vragen nog niet concreet kan beantwoorden. Wel zijn er twaalf voorbeeldprojecten aangewezen waarbinnen praktijkervaring wordt opgedaan met horizontaal werken. Hiermee is horizontaal werken naar mijn mening een interessant onderwerp om vanuit een bestuurskundige invalshoek in het kader van mijn afstuderen te onderzoeken.

In het vervolg van dit hoofdstuk ga ik eerst dieper in op de vernieuwing van de rijksdienst (paragraaf 1.1) en de voornemens van VWS uit het plan van aanpak “Samen zorgen voor beter” (paragraaf 1.2). Dit mondt uit in het benoemen van de probleemstelling die centraal staat in deze

---

1 De Bestuursraad van VWS vormt het dagelijks bestuur van het ministerie en bestaat uit de secretaris-generaal en diens plaatsvervanger, de directeuren-generaal, de inspecteur gezondheidszorg en de directeur bestuursondersteuning.

scriptie, dus welke onderzoeksvraag en deelvragen worden beantwoord (paragraaf 1.3). Vervolgens komt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek aan bod (paragraaf 1.4) en het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer voor de volgende hoofdstukken (paragraaf 1.5).

## 1.1 De vernieuwing van de rijksdienst in perspectief

Veranderingen in de samenleving zoals globalisering en individualisering vragen om een andere rijksoverheid. In plaats van voorschriften uit de “ivoren toren” in Den Haag, wordt verwacht dat overheid en samenleving gezamenlijk optrekken bij het verder (her)inrichten van de Nederlandse maatschappij. Zo geven de regeringspartijen in het Coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV (2007: 11 en 36-44) aan dat “Deze tijd vraagt om een overheid die zich opstelt als bondgenoot van de samenleving, die betrouwbaar wil zijn en die samen met burgers aan oplossingen werkt. Professionals in de publieke sector zijn diegenen die

daaraan concreet handen en voeten geven” en “[...] Kokers moeten worden doorbroken”. Dit laatste is in feite een directe verwijzing naar de door het SG-beraad<sup>2</sup> (2007) uitgebrachte notitie “de Verkokering voorbij” tijdens de formatie van het kabinet Balkenende IV, waarin een aantal voorwaarden wordt benoemd om een betere en kleinere overheid te kunnen realiseren.

Het kabinet wil met het programma Vernieuwing Rijksdienst en het aanwijzen van een aparte secretaris-generaal die hiervoor verantwoordelijk is, bereiken dat er in 2011 een effectievere en efficiëntere rijksoverheid staat. Op haar website geeft het programma Vernieuwing Rijksdienst (2008) aan dat “Alleen afslanken niet voldoende is,

---

<sup>2</sup> Het SG-beraad is het periodieke overleg van de secretarissen-generaal van alle ministeries, onder voorzitterschap van het ministerie van Algemene Zaken. Het is het hoogste niveau van ambtelijk overleg in Nederland, dat formeel is belast met het adviseren van het kabinet en de coördinatie van de zogenoemde ‘departements-overstijgende’ dossiers.

ook de kwaliteit van de ambtelijke dienst moet omhoog” en “[...] Het land heeft recht op een zo goed mogelijk bestuur [...]. Een resultaatgerichte overheid”. In het kader van de vernieuwing van de rijksdienst wordt gezocht naar manieren om de totstandkoming en uitvoering van beleid te verbeteren, het aantal rijksambtenaren te verminderen én de samenleving meer bij de overheid te betrekken. Dat vergt een andere manier van werken en mogelijk het anders organiseren van de rijksoverheid.

Deze tendens naar een zakelijker en bedrijfsmatiger overheid is niet nieuw, denk aan stromingen uit de jaren negentig als New Public Management (oa Hakvoort en Klaassen, 2004). Het programma Andere Overheid, in feite de voorloper van het programma Vernieuwing Rijksdienst, richtte zich ook op het herverdelen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen en tussen organisaties, aldus Montanarie en Van Venrooij (2005). Deze auteurs constateerden echter dat het bereiken van veranderingen in de interorganisationele context een meer procesgerichte aanpak

vereist en dat een projectmatige manier van werken daarbij minder aansluit. Horizontaal werken, het onderwerp van mijn onderzoek, zou mogelijk als voorbeeld van deze procesgerichte benadering kunnen dienen. Toch zijn de Haagse departementen de afgelopen jaren meer en meer projectmatig en programmatisch gaan werken in een poging om de tot nu toe ervaren verkokering binnen en tussen ministeries te doorbreken. Zo zijn er door negen ministeries eigen projectpools opgericht en zijn er zelfs een aantal pools die interdepartementaal werken, denk aan Intermin, Flexchange en ICTU. De meerwaarde van het samenwerkingsverband tussen deze pools (genaamd “Poolcirkel”) is het vergroten van de kennis over flexibel, projectmatig werken en ook het daadwerkelijk efficiënt uitwisselen van menskracht en expertise tussen departementen.

Kortom de inzet van het kabinet om te komen tot een vernieuwde rijksdienst komt niet uit de lucht vallen. Het heroverwegen van de bestuurlijke inrichting, bijvoorbeeld door een meer horizontale organisatiestructuur, kan wel degelijk tot

een daadkrachtigere rijksoverheid leiden. De tegelijkertijd aangekondigde reductie van de omvang van het rijksambtenarenapparaat wordt daarbij door veel betrokkenen als bedreiging gezien. Zo is de verwachting dat de werkdruk voor ambtenaren door de taakstelling de komende jaren alleen maar zal toenemen. Of er dan nog voldoende energie en menskracht voorhanden is om de vernieuwing van de rijksdienst tot een succes te maken is een vraag die in Den Haag regelmatig wordt gesteld.

## 1.2 VWS: “Samen zorgen voor beter”

In reactie op het Coalitieakkoord Balkenende IV en de notitie van het SG-beraad (2007), stuurt de secretaris-generaal van VWS namens de Bestuursraad een brief aan de Departementale Ondernemingsraad (Ministerie van VWS, 2007a). Hierin wordt uiteengezet hoe VWS invulling wil gaan geven aan de door het kabinet opgelegde taakstelling en de vernieuwing van de rijksdienst. Deze brief is in feite het startsein van het VWS-programma “Samen zorgen voor beter”.

### KADER I

#### Uitgangspunten “Samen zorgen voor beter”

- › het verminderen van de coördinatiedruk en overlap in verantwoordelijkheden in de huidige organisatiestructuur;
- › het versnellen van de ingezette organisatieontwikkelingen;
- › bepaalde taken niet of minder intensief doen;
- › het vergroten van flexibiliteit van medewerkers en de organisatie;
- › het maximaal bundelen van taken van staf en ondersteuning binnen VWS en interdepartementaal;
- › het voeren van eenduidige regie;
- › resultaatgerichter werken;
- › het standaardiseren van processen en
- › het vergroten van de externe herkenbaarheid van de organisatie.

Bron: Ministerie van VWS (2007a)

In kader I op de vorige pagina zijn de uitgangspunten van dit programma opgenomen.

In de bijlage bij de brief aan de Departementale Ondernemingsraad (Ministerie van VWS, 2007a) staan twaalf actielijnen genoemd, waarmee de Bestuursraad een kleiner en beter VWS wil realiseren. Eén van deze actielijnen heeft als titel “horizontale directies versus verticale directies”. Ik beperk me in het vervolg van mijn scriptie alleen tot deze actielijn rondom horizontaal werken, de overige elf actielijnen uit “Samen zorgen voor beter” laat ik buiten beschouwing in mijn onderzoek.

De Bestuursraad van VWS wil hiermee onderzoeken hoe de efficiency en effectiviteit van beleid en uitvoering beter is te organiseren door de relatie tussen horizontale directies en thema- en doelgroepdirecties te heroverwegen met als doel minder coördinatie, meer regie. Deze actielijn ter bevordering van horizontaal werken binnen VWS, kan nogal wat gevolgen hebben voor de huidige organisatiestructuur en de

medewerkers. Want hoewel een duidelijke definitie van wat met horizontaal werken wordt bedoeld nog ontbreekt, heeft de Bestuursraad voor ogen dat “medewerkers van verschillende VWS-onderdelen en directies – dwars door de kolommen heen – gezamenlijk gaan werken aan oplossingen” zo blijkt uit een recente notitie aan de Departementale Ondernemingsraad (Ministerie van VWS, 2008a).

Momenteel zijn er binnen het ministerie negen activiteiten in gang gezet om de door de Bestuursraad van VWS geïntroduceerde term “horizontaal werken” in te gaan vullen en een nieuwe, flexibele manier van werken vorm te geven (Ministerie van VWS, 2007d):

- 1 Verandering in denken en handelen van managers en medewerkers;
- 2 Oefenprojecten;
- 3 Programmatisch werken/ programmadirecteuren;
- 4 Flexibele werktoedeling, plaatsing medewerkers onder directeur-generaal;
- 5 Naar één functiegebouw Rijk;
- 6 Aanpassing werving- en selec-

tieproces en instelling van een matchingscommissie;

- 7 Toepassing van het 3-5-7-model;
- 8 Stakeholdersonderzoek;
- 9 Onderzoek en monitoring flexibiliteit.

Deze negen activiteiten geven al een redelijk concrete invulling aan het horizontaal werken van VWS. In feite richten ze zich alle negen op een verandering in de inrichting van de organisatie (in overeenstemming met de wensen van de omgeving) en/of het bereiken van meer flexibel inzetbare medewerkers. De Bestuursraad beseft al in een vroeg stadium dat de ambitie om het departement meer horizontaal te organiseren een extra inspanning vereist. “Immers de beleidsterreinen verschillen nogal van elkaar wat tot afstemmingsproblemen kan leiden, horizontaal werken vergt een zo helder mogelijke opdrachtverlening én genomen beslissingen moeten door iedereen worden geaccepteerd en gerespecteerd”, aldus de Bestuursraad (Ministerie van VWS, 2007c).

### 1.3 De probleemstelling van deze scriptie

Zoals ik in de inleiding van dit hoofdstuk al aangaf is horizontaal werken een relatief nieuw concept, zowel binnen als buiten VWS. Door eerst het begrip "horizontaal werken" vanuit de bestuurskundige theorie uit te werken en dit vervolgens te koppelen aan de ervaringen uit de praktijk van de twaalf door VWS aangewezen horizontale voorbeeldprojecten, kunnen zogenoemde "lessons learned" worden getrokken. Doel van mijn onderzoek is om middels een evaluatie van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten de randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken binnen VWS in kaart te brengen. De centrale vraag van mijn onderzoek luidt:

Hoe kan er binnen de twaalf door VWS aangewezen voorbeeldprojecten op succesvolle wijze horizontaal worden gewerkt?

Om deze onderzoeksvraag gefundeerd te kunnen beantwoorden heb ik mijn onderzoek opgebouwd aan de hand van vijf deelvragen.

#### Deelvragen onderzoek

- I Wat is horizontaal werken in de publieke sector?
- II Wat is het doel van horizontaal werken?
- III Wat zijn de randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken?
- IV Doen de randvoorwaarden en faalfactoren voor horizontaal werken zich voor binnen de twaalf door VWS aangewezen horizontale voorbeeldprojecten?
- V Hoe kunnen de faalfactoren van horizontaal werken worden onderhouden c.q. hoe kunnen de succesfactoren van horizontaal werken worden versterkt binnen VWS?

De beantwoording van de eerste drie deelvragen wordt theoretisch opgepakt door een verkenning van de bestuurskundige theorieën op dit terrein, met de organisatiekunde als vertrekpunt. Naast een definitie van horizontaal werken vormen de resultaten van de uitgebreide deskresearch de bouwstenen voor het theoretisch kader van mijn onderzoek. Dit theoretisch kader gebruik ik vervolgens voor het empirisch onderzoek, waarin ik de ervaringen uit de praktijk vergelijk met mijn theoretische bevindingen. Hiermee ga ik in op de vierde deelvraag. Voor de beantwoording van de vijfde deelvraag ga ik over tot prescriptie, op basis van de empirie en de theorie.

Het empirisch onderzoek perk ik in tot de twaalf horizontale voorbeeldprojecten die door de Bestuursraad van VWS zijn aangewezen. Dit betreft de volgende projecten:

- 1 Uitvoering beter/anders betrekken in de fase van beleidsvorming.
- 2 Beter zien/meten van de beleidsresultaten in de uitvoering.
- 3 Relatie beleid-inspectie optimaliseren.
- 4 Beter benutten van kennis en advies.



- 5 Analyse risico's en vaststellen beleidsrichting ten aanzien van het BES-akkoord.
- 6 Uitwerking preventievisie.
- 7 Nota "Onze jeugd van tegenwoordig; leefwereld, gedrag en welbevinden van jongeren".
- 8 Bijdrage van Jeugd en Gezin aan gezinsnota.
- 9 Innovatie.
- 10 Kwaliteit.
- 11 Transparante en effectieve geneesmiddelenketen.
- 12 "Samen zorgen voor beter".

De doelstelling van deze twaalf projecten wordt kort beschreven in paragraaf 4.1.

Overigens geldt voor het vervolg van deze scriptie dat als er wordt gesproken over VWS, waar relevant ook het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin wordt bedoeld.

#### 1.4 Relevantie van het onderzoek

De bestuurskunde is een discipline die zich richt op de bestudering van het openbaar bestuur en daarmee met het richting geven

aan ontwikkelingen in de samenleving. De concrete sturing van de samenleving speelt zich af op allerlei beleidsterreinen, zoals volkshuisvesting, gezondheidszorg, infrastructuur en onderwijs. De overheid bestaat uit verschillende lagen, waarvan de rijksoverheid er een is.

Zoals in het begin van dit hoofdstuk al is aangegeven is de vernieuwing van de rijksoverheid een actueel thema, waar in de bestuurskundige theorieën en rapporten volop aandacht aan wordt besteedt. Denk aan discussies over departementale herindeling, de taakstelling, het decentraliseren van taken en bevoegdheden, et cetera. Het aanwijzen van een secretaris-generaal voor de vernieuwing van de rijksdienst door het kabinet Balkenende IV, toont ook aan dat het hen niet langer alleen om woorden maar ook om daden moet gaan als het gaat om het effectiever en efficiënter inrichten van de rijksoverheid. Dit onderzoek focust zich op de wijze waarop het ministerie van VWS invulling wil geven aan de flexibilisering van de manier waarop het departement georganiseerd is en het ontwikkelen van een

nieuwe manier van werken om de ervaren verkokering te doorbreken, namelijk horizontaal werken.

Behalve mijn persoonlijke interesse in dit onderwerp is horizontaal werken ook vanuit de bestuurskunde een interessant onderwerp. Over horizontaal werken in de publieke sector is namelijk nog weinig bekend. De afgelopen jaren zijn er initiatieven geweest om de verkokering van de ministeries te doorbreken of in ieder geval te verminderen. Interdepartementale projecten, programmaministeries, het kantelen of reorganiseren van ministeries en onderdelen zijn zeer regelmatig onderwerp van wetenschappelijk (bestuurskundig) onderzoek geweest. Door met dit onderzoek de randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken binnen twaalf voorbeeldprojecten te achterhalen, lever ik een bijdrage aan de reeds bestaande kennis over de flexibilisering van ministeries en de gevolgen daarvan.

De wens om af te wijken van de meer traditionele organisatiestructuur van het

rijk, heeft ook gevolgen voor de omgeving waarin de rijksoverheid opereert. Het bewustzijn dat het aanpakken van maatschappelijke problemen een coproductie van de overheid en andere partijen moet zijn, wordt hiermee verder geconcretiseerd. Door voor het oplossen van vraagstukken de inhoudelijk juiste partijen gezamenlijk te laten optrekken, in plaats van de indeling van de Haagse ministeries en directoraten-generaal leidend te laten zijn, is vanuit bestuurskundig opzicht interessant. Kortom aangezien de bestuurskunde de link wil leggen tussen de wetenschappelijke theorie en de concrete praktijk is dit onderzoek wetenschappelijk en maatschappelijk relevant.

## 1.5 Leeswijzer

Nadat in dit hoofdstuk het thema is uiteengezet waar het onderzoek over gaat, vervolgt hoofdstuk 2 met het theoretisch kader. Daarin wordt toegewerkt naar een definitie van het begrip “horizontaal werken in de publieke sector” en worden vanuit de theorie randvoorwaarden en faalfactoren

van horizontaal werken uitgewerkt. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de onderzoeksaanpak toegelicht.

Daarna worden in hoofdstuk 4 de resultaten van het empirisch onderzoek geanalyseerd en wordt de vergelijking gemaakt tussen de theorie en de empirie. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag van de probleemstelling beantwoord én worden aanbevelingen gedaan hoe binnen VWS op succesvolle wijze horizontaal kan worden gewerkt. Met een reflectie op het onderzoek en de opleiding sluit ik deze scriptie af.



Om de vraag te kunnen beantwoorden hoe op succesvolle wijze horizontaal kan worden gewerkt binnen de twaalf door VWS aangewezen voorbeeldprojecten, is het interessant om eerst de relevante (bestuurskundige) theorieën rond dit onderwerp in kaart te brengen. In dit hoofdstuk wordt daarom het theoretisch kader uitgewerkt dat zal helpen bij de beantwoording van deze centrale vraag van mijn onderzoek.

Horizontaal werken in de publieke sector is een relatief nieuw begrip, waarover nog weinig (bestuurskundige) theorie te vinden is. Uitgaande van het beoogde doel dat de Bestuursraad van VWS heeft met de twaalf horizontale voorbeeldprojecten<sup>3</sup> wordt de

opbouw van dit theoretisch kader gestart vanuit de organisatiekunde (paragraaf 2.1). Vervolgens komt de traditionele organisatiestructuur van een ministerie aan bod (paragraaf 2.2), waarmee tevens het probleem van de door velen ervaren verkokering wordt geïntroduceerd. Hierna komt horizontaal werken als flexibele organisatievorm aan bod, als mogelijk alternatief om de verkokering tegen te gaan (paragraaf 2.3). Dit leidt er toe dat het eerste deel van dit hoofdstuk wordt afgerond met een definitie van horizontaal werken in de publieke sector. Deze definitie is geformuleerd aan het slot van paragraaf 2.3 en zal in het vervolg van dit onderzoek worden gehanteerd.

In het tweede deel van dit hoofdstuk (paragraaf 2.4) staat het Burke-Litwinmodel centraal. Dit instrument zal namelijk worden gebruikt bij het systematisch in kaart brengen van de ervaringen van de projectleiders van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS. Ieder element van dit model wordt beschreven en geoperationaliseerd vanuit de theorie. Dit resulteert in een overzicht van randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken in de publieke sector, waarmee het hoofdstuk wordt afgesloten.

### 2.1 Organisatiekunde als vertrekpunt

Zoals in het eerste hoofdstuk van deze scriptie is toegelicht heeft de Bestuursraad voor ogen dat VWS meer als flexibele organisatie gaat functioneren. Om deze ambitie gestalte te geven lanceert de Bestuursraad

---

<sup>3</sup> De Bestuursraad van VWS wil onder andere via de twaalf horizontale voorbeeldprojecten onderzoeken hoe de efficiency en effectiviteit van beleid beter is te organiseren zodat “medewerkers

---

van verschillende VWS-onderdelen en directies – dwars door de kolommen heen – gezamenlijk gaan werken aan oplossingen” (Ministerie van VWS, 2008a).

de term “horizontaal werken” wat, samen met de begrippen “méér van buiten naar binnen werken” en “sturen aan de voorkant”, deel uitmaakt van de zoektocht naar een nieuwe manier van werken binnen het ministerie. Zoals al eerder aangegeven spitst dit onderzoek zich toe op horizontaal werken, een begrip dat door VWS is geïntroduceerd maar waarvan binnen de publieke sector nog geen definitie bestaat.

Een van de actielijnen om een nieuwe manier van werken te ontwikkelen is het aanwijzen van twaalf voorbeeldprojecten waarin horizontaal werken wordt uitgeprobeerd. Hiermee wordt afgeweken van de traditionele meer bureaucratistische organisatiestructuur van een ministerie en wordt geprobeerd de ervaren verkokering tussen directoraten-generaal te doorbreken. Horizontaal werken houdt dus nauw verband met de inrichting van organisaties en de organisatiestructuur. De totstandkoming van een definitie van het begrip horizontaal werken in de publieke sector (zie paragraaf 2.3.5) wordt daarom vanuit de organisatiekunde gestart.

### 2.1.1 Verleden in vogelvlucht

De organisatiekunde bestudeert simpel gezegd de wijze waarop organisaties zijn ingericht om hun taken te verrichten. Over organiseren en organisatiestructuren zijn al veel boeken en artikelen verschenen. In vogelvlucht benoem ik hier een aantal van de kernfiguren en -stromingen uit de 20<sup>e</sup> eeuw op het terrein van de organisatiekunde, zonder hiermee uitputtend te willen zijn:

- Taylor, die de door Smith geïntroduceerde kernprincipes van organiseren (hiërarchie, arbeidsdeling en taakstructurering) verder perfectioneerde tot het “scientific management”. Hierin werd de prestatie van de arbeider afgezet tegen de factor tijd, met als doel efficiencyverbetering (oa Wren, 2005: 151 en Bovens e.a., 2007: 71).
- Weber, die het ontstaan van de bureaucratie als logisch gevolg zag van de rationalisering van de maatschappij. Net als Taylor en Fayol was Weber van mening dat de medewerker van nature lui is en alleen werkt om geld te verdienen, zodat controle en aansturing van bovenaf

noodzakelijk is. (oa Bovens e.a., 2007: 68 en Weber, 1952).

- Mayo, die er juist voor pleitte dat de mens geen machine is, maar behoefte heeft aan waardering en aandacht (“human relations”). Zijn interpretatie van de resultaten van de Hawthorne-experimenten<sup>4</sup> was dat door een andere manier van leidinggeven en het beschikbaar maken van goede voorzieningen, prestatieverbeteringen van de arbeiders konden worden bereikt. Samen met zijn collega’s Roethlisberger en Dickson zag Mayo de organisatie als een complexe sociale omgeving, waarin de arbeiders in

---

<sup>4</sup> De experimenten van Hawthorne waren een reeks studies naar de effecten van beloning en werkomstandigheden op de productiviteit van arbeiders in een elektriciteitsfabriek in het Amerikaanse Hawthorne-Chicago. Gedurende de studies werden diverse omstandigheden (denk aan loon, lichtniveau, werktijden, leiderschap, et cetera) gemanipuleerd. Opvallend was dat elke verandering resulteerde in een toename van de productiviteit, ook op het moment dat werd teruggegaan naar de basiscondities bij de start van de studies.

ieder geval het gevoel moesten hebben dat zij centraal staan (oa Wren, 2005: 284-287).

- › Maslov, die nog een stap verder ging dan Mayo door integratie van de individuele en de organisatiebehoeften voorop te stellen. De door hem ontwikkelde behoeftenpiramide is wereldwijd geaccepteerd. Op basis van onderzoek heeft Maslov met deze piramide aangetoond dat een organisatie medewerker eerst zijn fysiologische behoeften nastreeft, zich daarna richt op zekerheid, vervolgens op sociale acceptatie, waardering en tenslotte op zelfrealisatie (oa Keuning en Eppink, 2000 en Wren, 2005: 329).
- › McGregor, die theorie X (werknemers zijn lui en dien je streng te controleren) verving door theorie Y (werknemers willen graag werken, zijn daarvoor intrinsiek gemotiveerd en hebben eigen verantwoordelijkheid nodig). Hij was het eens met onder andere Maslov en Mayo dat de omstandigheden binnen een organisatie zo ingericht moeten zijn dat door het nastreven van de organisatie doelen ook persoonlijke

doelstellingen van werknemers worden gerealiseerd (oa Thuis, 2007: 52).

- › Mintzberg, die de inrichting van organisaties in vijf ideaaltypes onderverdeelde (oa Mintzberg, 1994). Deze basisconfiguraties zijn wereldwijd bekend en geaccepteerd. In paragraaf 2.1.2 komt Mintzberg uitgebreid aan bod.
- › New Public Management, de stroming als reactie op de discussie in de jaren tachtig over de geldverkwisting door de overheid. Kenmerken zijn: publiek ondernemerschap, resultaatgericht werken en budgetteren, aangaan van competitie en concurrentie en tenslotte klantgericht werken. Deze tendens naar een zakelijker en meer bedrijfsmatige overheid, zorgt voor een effectievere en meer efficiënte bedrijfsvoering. Leidinggevenden en medewerkers worden ook binnen de publieke sector meer en meer op prestaties afgerekend (oa Bovens e.a., 2007: 74).

In feite is er een overgang geweest van de klassieke stromingen, via het human relations en systeemdenken naar het procesdenken. Dit alles uit zich in een

gewijzigde receptuur voor de structuur van een organisatie.

### 2.1.2 Organisationsstructuur

Het is een algemeen geaccepteerde opvatting dat de samenleving steeds meer een georganiseerde samenleving wordt. Iedereen heeft iedere dag met verschillende organisaties te maken. Trends als globalisering en individualisering dragen hieraan bij. Bekman (2006: 4) betoogt dat hierdoor de kernprincipes van organiseren (hiërarchie, arbeidsdeling en taakstructurering) voortvloeiend uit het denken van Taylor, de dominante vormingsprincipes van onze samenleving zijn geworden. Immers alle organisaties bevinden zich in drie krachtenvelden die zich vormen rondom de drie hoofdrolspelers van een organisatie: de opdrachtgever, de klanten en de medewerkers. Dit vertalend naar overheidsorganisaties houdt bijvoorbeeld in dat de politiek de opdrachtgever is en een politiek krachtenveld vormt, de burger de klant is en een maatschappelijk krachtenveld vormt en de medewerker de ambtenaar is in een bureaucratisch krachtenveld, aldus Bekman

(2006). Om zich te kunnen handhaven in die drie krachtenvelden zoekt een organisatie de meest ideale vorm of structuur om haar doelen te kunnen bereiken en, met name in de private sector, om te overleven.

Mintzberg definieert de structuur van een organisatie als “het totaal van de manieren waarop arbeid is verdeeld in afzonderlijke werkzaamheden en van de bereikte coördinatie van deze werkzaamheden” (Mintzberg, 1994: 108). Keuning en Eppink (2000) expliciteren dit door aan deze definitie van Mintzberg toe te voegen dat het gaat om het toekennen en verdelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie. Dit sluit aan bij twee van de drie door Bekman benoemde hoofdrolspelers in een organisatie: de opdrachtgever en de medewerker.

De onderverdeling van arbeid/werkzaamheden valt volgens Edelenbos (2002) uiteen in twee componenten: de verdeling over de verschillende eenheden van de organisatie en over functies. Bij de verdeling over functies zijn er twee in

het oog springende zaken, namelijk het aantal activiteiten dat per functie moet worden verricht (horizontaal) en de mate waarin iemand die de functie verricht zelf controle heeft over die activiteiten (verticaal). De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden betreft zowel de verticale als horizontale toedeling (Edelenbos, 2002). In verticaal opzicht gaat het om de planning en control van de organisatie, oftewel worden de beoogde doelen binnen het daarvoor vastgestelde budget en binnen de vastgestelde termijn gerealiseerd. In horizontaal opzicht gaat het om het directe contact met de werkvloer, oftewel de span of control van de leidinggevende.

De organisatiestructuur is dus in feite een hulpmiddel dat ervoor moet zorgen dat een organisatie zijn doelen kan bereiken. In aanvulling hierop is Mintzberg van mening dat naast dat een organisatie een doelrealiserend samenwerkingsverband is, waarin belanghebbende partijen in een coalitie samenwerken om een gemeenschappelijk doel te bereiken, ook de individuen

(ieder voor zich) een eigen doelstelling willen bereiken door onderdeel te zijn van de organisatiestructuur (Mintzberg, 1994). Dit komt op hoofdlijnen overeen met de hiervoor genoemde benadering van McGregor over theorie X en Y.

### 2.1.3 Mintzberg's ideaaltypen

Het hiervoor uitgewerkte begrip organisatiestructuur komt volgens Mintzberg voort uit een combinatie van een aantal elementen. Denk daarbij aan de grootte van de organisaties, de markt waarin het betreffende bedrijf opereert (dynamisch of statisch) en de producten en diensten van een bedrijf (kennisintensief of juist routinewerk). Mintzberg wordt beschouwd als een autoriteit op het gebied van organisatiestructuur en organisatieontwerp en is daarmee een belangrijke kernfiguur uit het huidige denken over organisatiekunde. Zijn ‘model’ is opgebouwd uit vier verschillende soorten bouwstenen (Mintzberg, 1994: 108 e.v.):

- › vier situationele variabelen: leeftijd, technische systeem, omgeving en machtsverdeling;

- vijf primaire coördinatiemechanismen: directe supervisie, standaardisatie van werkprocessen, van vaardigheden en van output en wederzijdse (informele) afstemming en aanpassing;
- vijf basiselementen van een organisatie: strategische top, technestructuur, uitvoering, lijnmanagement en ondersteunende staf;
- negen ontwerpparameters, waarvan met name de verticale decentralisatie en horizontale decentralisatie relevant zijn voor mijn onderzoek.

Deze vier soorten bouwstenen hebben geleid tot de hierna beschreven vijf alom bekende basisconfiguraties (Mintzberg, 1994:103 e.v.).

De *ondernemersorganisatie* heeft een organisatiestructuur die uitgaat van directe supervisie. De top vormt het centrale organisatiedeel en er is sprake van centralisatie van de besluitvorming met een organische cultuur. Dit ideaaltype kent weinig geformaliseerd gedrag en maakt slechts minimaal gebruik van planning, training en verbindingsmiddelen. De ondernemers-

organisatie staat ook wel bekend als “de simpele structuur” of de pioniersorganisatie. Kenmerkend is de gedrevenheid van personen, maar de grote afhankelijkheid van de strategische top vormt daarbij wel een groot risico. Een startende onderneming (bv een winkel) is een goed voorbeeld van de ondernemerorganisatie.

De *machinebureaucratie* kent een structuur die uitermate geschikt is voor de standaardisatie van werkprocessen, waarbij de technestructuur het centrale organisatiedeel vormt. De machinebureaucratie wordt gekenmerkt door een hoge mate van formalisatie van werkprocessen, groepering naar functie en grote uitvoerende eenheden. Er is slechts in beperkte mate sprake van horizontale decentralisatie in de besluitvormingsstructuur. Het werk van de strategische top bestaat voor een groot deel uit het nog verfijnder afstellen van hun bureaucratische machines, de strategische managers hebben daarbij veel macht. Een massaproductiebedrijf (bv een fabriek) is een typisch voorbeeld van de machinebureaucratie.

In de *professionele bureaucratie* vormen de standaardisatie van vaardigheden en kennis het coördinerend mechanisme. De uitvoerende kern vormt het centrale organisatiedeel van de organisatie. Deze professionals werken nauw samen met hun cliënten maar zijn daarbij tamelijk onafhankelijk van hun collega's. Zij regelen niet alleen hun eigen werk, maar streven vaak ook naar collectieve vrijheid van handelen. Het bureaucratisch karakter van deze organisatievorm legt de nadruk op gezag dat professioneel van aard is. De macht is verbonden aan kunde en is in veel mindere mate gekoppeld aan positie. Wel is de professional in de uitvoering in grote mate afhankelijk van de professionaliteit van de bestuurder, die een sleutelrol vervult richting de politieke en maatschappelijke omgeving waarin de organisatie opereert. Een ministerie of provincie zijn kenmerkende voorbeelden van de professionele bureaucratie.

De *divisiestructuur* wordt vaak toegepast om de organisatie te groeperen naar de markt waarin deze zich begeeft. Kenmerkend is de standaardisatie van de output



en de beperkte verticale decentralisatie van de besluitvormingsstructuur. Het lijnmanagement, ook wel middenkader genoemd, vormt het centrale organisatie-deel. Net als bij de professionele bureaucratie is de divisiestructuur een verzameling van quasi-autonome eenheden, die met elkaar worden verbonden door een centrale bestuurlijke structuur. Iedere divisie heeft in deze vorm zijn eigen doelstellingen en ook de bevoegdheid om de eigen activi-

teiten vorm te geven en uit te voeren. De strategische top is verantwoordelijk om middels de divisies een optimale mix van producten te realiseren om de markt zo optimaal mogelijk te bedienen. Ter illustratie: CapGemini is ingericht als een divisiestructuur.

De *adhocratie* staat ook wel bekend als de innovatieve organisatie en wordt gekenmerkt door een zeer organische structuur.

Er is sprake van weinig geformaliseerd gedrag, waarbij specialisten om administratieve redenen in functionele organisatie-eenheden worden ondergebracht. De specialisten doen hun werk in kleine, marktgeoriënteerde projectgroepen, waarbij wederzijdse afstemming het primaire coördinatiemechanisme vormt. Samen met de ondersteunende staf vormen deze uitvoerende specialisten het centrale organisatie-deel. De bevoegdheid tot het nemen van beslissingen is verdeeld over managers en niet-managers op alle niveaus van de organisatie, afhankelijk van de aard van de beslissing die genomen moet worden. Een vaak aangehaald voorbeeld van een adhocratie is NASA.

Een samenvatting van deze beschrijvingen is in tabel I opgenomen. Natuurlijk gaat het hier om vijf ideaaltypingen van organisaties die zelden in de absolute vorm zullen voorkomen. In de praktijk is een organisatiestructuur vaak een mix van twee of meer configuraties.

TABEL I Basisconfiguraties Mintzberg

	Primair coördinatiemechanisme	Basisdeel van de organisatie	Besluitvormingsstructuur
Ondernemers-/pioniersorganisatie	Directe supervisie	Strategische top	Verticale en horizontale centralisatie
Machiebureaucratie	Standaardisatie van werkprocessen	Technostructuur	Beperkte horizontale decentralisatie
Professionele bureaucratie	Standaardisatie van vaardigheden en kunde	Uitvoering	Verticale en horizontale decentralisatie
Divisiestructuur	Standaardisatie van output	Lijnmanagement	Beperkte verticale decentralisatie
Adhocratie	Wederzijdse afstemming	Uitvoering en ondersteunende staf	Selectieve decentralisatie

Bron: gebaseerd op Mintzberg (1994: 118)

Door Morgan (1997) zijn acht metaforen uitgewerkt van waaruit een organisatie en haar structuur kunnen worden benaderd. Deze metaforen zijn vergelijkbaar met de vijf basisconfiguraties van Mintzberg. Bijvoorbeeld: de organisatie als machine (Mintzberg's machinebureaucratie), de organisatie als organisme (Mintzberg's adhocratie), de organisatie als politiek systeem (Mintzberg's professionele bureaucratie) en de organisatie als voortdurende verandering en transformatie (Mintzberg's pioniersorganisatie). Met name de metafoor dat een organisatie een organisme is sluit aan bij de drie hoofdrolspelers van een organisatie zoals Bekman (2006) die heeft geïdentificeerd, zie paragraaf 2.1.2. Kenmerkend van deze metafoor is namelijk dat individuen voor het verwezenlijken van hun behoeften niet alleen afhankelijk zijn van de organisaties waarin zij werken, maar ook van de omgeving waarin die organisatie opereert. Bovendien wordt de organisatie in deze metafoor door Morgan gezien als een verzameling van onderling gerelateerde subsystemen met ieder hun eigen subomgeving.

Wat opvalt in Mintzberg's model is dat de situationele variabelen leidend zijn voor zowel het dominerende coördinatie-mechanisme als de keuzes voor de ontwerp-parameters. Dit sluit aan bij de constatering eerder in deze paragraaf dat de omgeving (dat is een van de situationele variabelen) in de huidige netwerksamenleving van grote invloed is op de receptuur van de structuur van een organisatie.

### 2.1.4 Publiek versus privaat

De structuur van een organisatie is dus mede afhankelijk van de omgeving waarin die organisatie opereert. Zo constateren Koppenjan en Klijn (2004: h1) dat de huidige netwerksamenleving enerzijds leidt tot fragmentatie<sup>5</sup> en anderzijds tot een

<sup>5</sup> Koppenjan en Klijn (2004: 3) doelen hiermee op een uitspraak van Castells (2000) dat "door processen van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering, op steeds meer plekken in de samenleving personen, groepen en organisaties belangrijke beslissingen nemen".

toename van de onderlinge afhankelijkheid tussen organisaties.

Tot nu toe is de inhoud van deze paragraaf van toepassing op zowel de publieke als private sector. De vraagstelling van dit onderzoek richt zich echter op horizontaal werken binnen twaalf daartoe aangewezen voorbeeldprojecten van VWS. Het ministerie is onderdeel van een politiek-ambtelijke omgeving. Dit gegeven is van invloed op het vervolg van mijn onderzoek en vergt daarom enige toelichting.

Hoewel sinds de jaren tachtig grootschalige overheidshervormingen hebben geleid tot een meer bedrijfsmatig ingerichte overheid, zie ook paragraaf 2.1.1 waar over New Public Management werd gesproken, zijn er wel degelijk verschillen tussen de publieke en private sector. Een overheidsorganisatie heeft nu eenmaal andere belangen dan een private organisatie, denk alleen al aan het aspect winst. Bovendien halen Noordegraaf en Teeuw (2003) Pollitt, Moore en Kickert aan dat "[...] de overheid functioneert in een complexe context van democratie en

rechtsstaat. Daarbinnen heeft de overheid een belangrijke taak waarden als rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te waarborgen. De overheid moet het ‘algemeen belang’ bewaken en ‘publieke waarde’ creëren”.

Naast de juridische, economische, organisatorische en politieke verschillen uit tabel II, worden de volgende drie factoren door veel auteurs (onder andere Noordegraaf en Teeuw (2003) en Dijkstra en Van der Meer (2008)) aangehaald als belangrijkste verschillen:

- 1 Factor tijd: binnen publieke organisaties geldt een relatief korte tijdshorizon

waarvan de duur afhankelijk is van de politieke ontwikkelingen. Immers een kabinet is maximaal vier jaar in functie, waarna een nieuw kabinet aantreedt dat haar eigen accenten wil leggen. Dit in tegenstelling tot private organisaties die zich meer op de middellange termijn richten.

- 2 Meetbaarheid van prestaties: de resultaten of prestaties van een publieke organisatie zijn lastig te meten, omdat het niet om winstcijfers of bedrijfsresultaten gaat zoals in de private sector vaak het geval is. De aanpassing van een wet of de kwaliteit van de beantwoording van kamervragen is nu eenmaal lastig te kwantificeren.
- 3 Missie: binnen de private sector staat de doelstelling van de organisatie vaak duidelijk centraal, denk hierbij aan winst maken en het weerstand bieden aan de concurrentie. De politieke en maatschappelijke omgeving waarin de publieke organisatie opereert draagt er aan bij dat de mate van aandacht voor bepaalde onderwerpen fluctueert. Regelmatig komen via de media en

Tabel II Verschillen publieke en private sector

Publieke organisatie	Marktorganisatie
<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; wet bepaalt vorm en doelstelling</li> <li>&gt; moet opdracht uitvoeren</li> <li>&gt; opdrachtgever eindverantwoordelijk</li> </ul>	<p>Juridische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; bepaalt zelf vorm en doelstelling</li> <li>&gt; beslist zelf over opdracht</li> <li>&gt; zelf eindverantwoordelijk</li> </ul>
<p>Economische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; opdrachtgever bepaalt activiteiten</li> <li>&gt; opdrachtgever draagt winst/verlies</li> <li>&gt; kan niet failliet gaan</li> <li>&gt; opdrachtgever ontwikkelt product</li> </ul>	<p>Economische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; onderneemt eigen activiteiten</li> <li>&gt; draagt zelf winst/verlies</li> <li>&gt; kan failliet gaan</li> <li>&gt; eigen productontwikkeling</li> </ul>
<p>Organisatorische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; loyaliteit staat voorop</li> <li>&gt; sturen op consensus</li> <li>&gt; risico's mijden, problemen afdekken</li> <li>&gt; beslissingen doorschuiven</li> </ul>	<p>Organisatorische aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; eigen verantwoordelijkheid</li> <li>&gt; sturen op resultaat</li> <li>&gt; risico's nemen</li> <li>&gt; zelf knopen doorhakken</li> </ul>
<p>Politieke aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; politiek is belangrijk krachtenveld</li> <li>&gt; ondergeschikt aan politieke belangen</li> <li>&gt; politiek bepaalt bestaansrecht</li> </ul>	<p>Politieke aspecten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; politiek is een van de speelvelden</li> <li>&gt; politiek is vrijwillig lobbyterrein</li> <li>&gt; klant bepaald bestaansrecht</li> </ul>

Bron: Peters en Van Eykelenburg (1998)

publieke opinie ineens onderwerpen op de politieke agenda in Den Haag. In aanvulling noemen Dijkstra & Van der Meer (2008) ook nog de specifieke en publieke wijze van verantwoording, de eenzijdigheid van overheidsbevoegdheden, de procedurele en inhoudelijke waarborging voor de burger en de wijze van financiering oftewel het publieke karakter van de middelen.

Ter onderbouwing is tabel III overgenomen van Noordegraaf en Teeuw (2003). Hierin zijn de kenmerken van de publieke identiteit afgezet tegen die van de private identiteit van organisaties. De drie hiervoor benoemde verschillen tussen publieke en private organisaties komen terug in de tabel: de factor tijd in het aspect dynamisch versus statisch, de meetbaarheid van prestaties in het aspect holistisch versus atomistisch en tenslotte de missie in het aspect teleologisch versus ateleologisch.

Ondanks al deze verschillen is de druk op publieke organisaties om zich aan te passen aan geëigende organisatie- en management-

Tabel III Kenmerken publieke identiteit versus private identiteit

Publieke identiteit	Private identiteit
Teleologisch > Structuur-cultuur waarin doelen worden geïnterpreteerd en geoperationaliseerd; speelveld bepalen	Ateleologisch > Structuur-cultuur waarin doelen worden geïmplementeerd en gecontroleerd; spel spelen
Holistisch > Monitoren van systeemeffecten in open en gevarieerde overlegsituaties	Atomistisch > Monitoren van doelbereiking met geautomatiseerde systemen
Dynamisch > Voorbereiden op onverwachte ontwikkelingen; adaptieve en 'resilient structures'	Statisch > Zekerheid en efficiency optimalisering van 'anticipative structures'
Horizontaal > Variëteit en selectie genereren van variëteit door horizontale interactie; machtsverdeling door 'checks and balances'	Verticaal > Analyse en constructie; inperken van de variëteit door hiërarchische sturing, machtsconcentratie

Bron: Noordegraaf en Teeuw (2003)

inzichten uit de private sector groot. Noordegraaf en Teeuw (2003) benoemen twee dominante tendensen uit de management- en organisatieliteratuur: de normalisatie en de politisering. "De normalisatietendens is erop gericht om het bijzondere karakter van het publieke domein en publieke organisaties te verminderen. [...] De politiseringstendens is er juist op gericht om de eigenheid van publieke organisaties te benadrukken en te zoeken naar organi-

satie- en managementvormen die passen bij de logica van beleid en bestuur", aldus Noordegraaf en Teeuw (2003). Mogelijk kan het horizontale werken dat in deze scriptie wordt onderzocht een reactie zijn op deze op het eerste oog tegenstrijdige tendensen. Hierover in paragraaf 2.3.4 meer.

Dijkstra en Van der Meer (2008) betogen dat de bijzondere positie die de overheid in de samenleving inneemt ook gevolgen heeft

voor de medewerkers: de ambtenarij. In hun ogen “zou de ambtenaar zich moeten ontwikkelen van een dienende bureaucraat tot een moderne, actieve en ondernemende werknemer van het publiek bedrijf participierend in een netwerksamenleving”. Wat in mijn ogen mist in deze benadering is de politiekambtelijke omgeving waarin de ambtenaar opereert. Een actieve en ondernemende ambtenaar is zeker wenselijk, maar daarbij moet niet worden vergeten dat de politiek en indirect de samenleving de onderwerpen bepalen waarop de ambtenaar wordt ingezet.

### **Kortom**

Uitgangspunt van deze paragraaf is dat horizontaal werken nauw verband houdt met de inrichting van organisaties en de organisatiestructuur. Geconstateerd is dat de vijf basisconfiguraties van Mintzberg wereldwijd gelden als leidraad om organisatiestructuren in te delen. Volgens organisatiekundige theorieën is de structuur van een organisatie mede afhankelijk van de omgeving waarin de betreffende organisatie opereert. Die omgeving, zo blijkt uit deze paragraaf, heeft bij de publieke sector een

duidelijk ander karakter dan bij de private sector, met name vanwege politieke en maatschappelijke aspecten.

## **2.2 Traditionele organisatiestructuur ministerie**

De vraagstelling van dit onderzoek richt zich op de wens van de Bestuursraad van VWS om horizontaal te gaan werken binnen het ministerie. Op basis daarvan doe ik de aanname dat horizontaal werken iets anders is dan de huidige, traditionele manier van werken binnen het ministerie. In de vorige paragraaf is daarnaast reeds geconstateerd dat de publieke sector op een aantal punten afwijkt van de private sector. Voordat ik verder in ga op horizontaal werken besteed ik daarom eerst aandacht aan de meer traditionele organisatiestructuur van de rijksoverheid.

### **2.2.1 De rijksoverheid**

“Geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar wordt afgestemd”, aldus Bovens e.a.

(2007: 84). Zij concluderen dat er in een samenleving tenminste één instantie moet zijn die dit poogt te bevorderen én probeert gewenst geachte maatschappelijke veranderingen teweeg te brengen. Dit wordt aangeduid als overheidssturing. Redenen waarom overheidssturing noodzakelijk is zijn:

- › preventie van monopolies en kartels;
- › productie van collectieve goederen;
- › regulering van externe effecten;
- › beheersing van ‘merit goods’ en
- › compenseren van verdelingseffecten (Bovens e.a., 2007: 88-97).

De rijksoverheid is de verzamelnaam voor alle ministeries, hoge colleges van staat en de rechterlijke macht. Samen met de gemeenten, provincies, waterschappen, wetenschappelijke instellingen, het onderwijs en de politie vormt het rijk de Nederlandse overheid. Er zijn dus verschillende bestuurslagen die gezamenlijk de overheidssturing vormgeven. De rijksoverheid is de laag die gevormd wordt door alle ministeries en uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid van een ministerie vallen (de ministeriële verantwoordelijk-

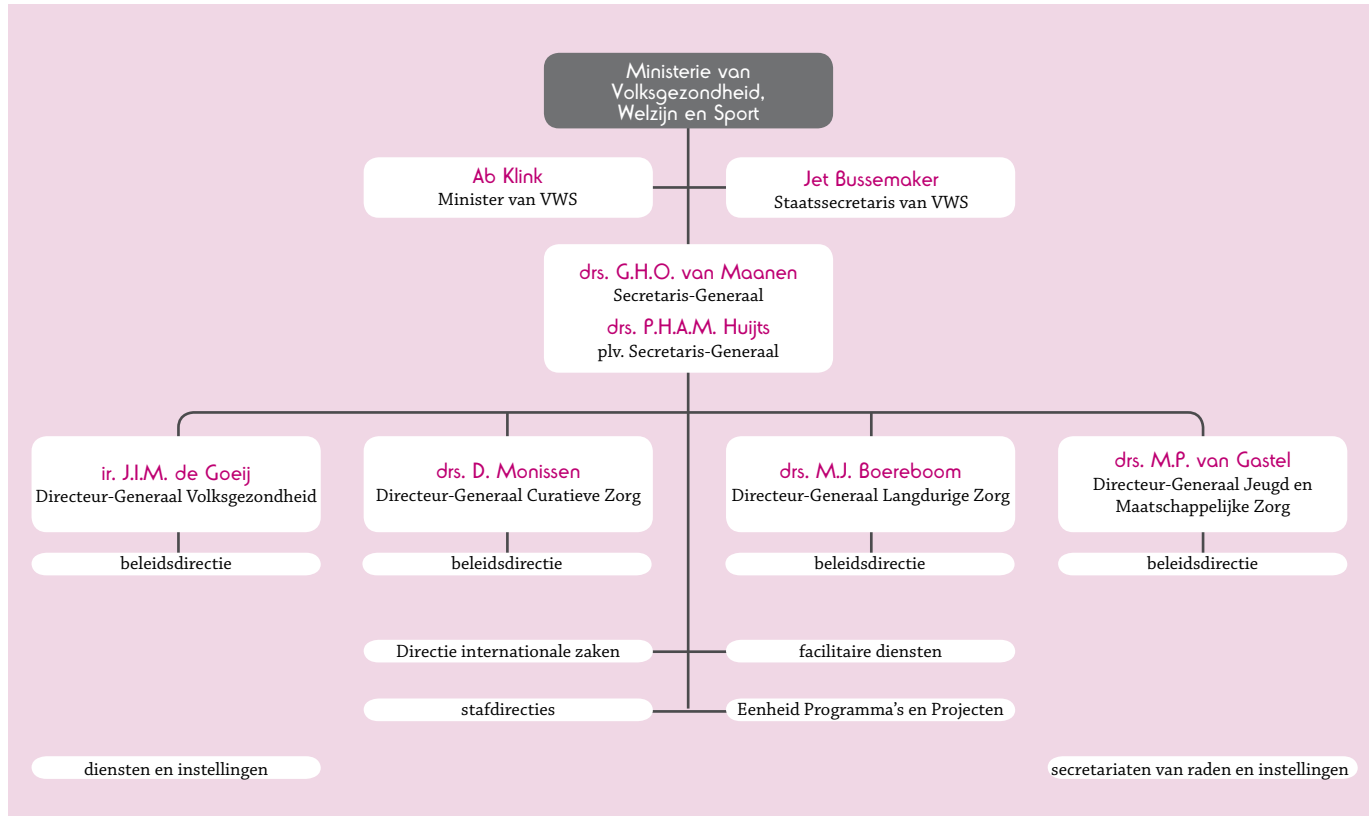
heid). De rijksoverheid houdt zich bezig met het ontwikkelen, monitoren en evalueren van de plannen van de regering en het parlement ([www.werkenbijhetrijk.nl](http://www.werkenbijhetrijk.nl)).

Het kabinet Balkenende IV bestaat uit dertien reguliere ministeries en twee programmaministeries die door een minister, meestal bijgestaan door een staatssecretaris, worden geleid. De minister en de eventuele staatssecretaris maken deel uit van het kabinet en zijn politiek verantwoordelijk voor de aansturing van een ministerie. De secretaris-generaal is ambtelijk de hoogst verantwoordelijke binnen een ministerie en geeft leiding aan een aantal directeuren-generaal, die op hun beurt weer leiding geven aan directeuren. Ter verduidelijking is als voorbeeld het organogram van het ministerie van VWS opgenomen (figuur 1 op de volgende pagina), waarmee de organisatiestructuur van een ministerie wordt gevisualiseerd.

Uit dit organogram valt af te leiden dat de besturing en verantwoording binnen een ministerie over veel hiërarchische niveaus

gaat. Dat leidt onder andere tot stroperigheid. Bovendien zijn de directoraten-generaal in deze traditionele organisatiestructuur ingedeeld aan de hand van beleidsterreinen, alsof deze los staan van de onderwerpen van andere directoraten-generaal zowel binnen het ministerie (intradepartementaal) als binnen de rijksoverheid als geheel (interdepartementaal). Door de ambtenaren en door de samenleving wordt deze verkokerde indeling als ouderwets en onhandig ervaren. De steeds complexer wordende netwerksamenleving leidt er toe dat vraagstukken waarvoor overheidsingrijpen nodig is, beleidsterreinoverschrijdend zijn. De traditionele verkokerde organisatiestructuur van ministeries sluit daar niet op aan (Koppenjan en Klijn, 2004).

Volgens de indeling van Mintzberg is een ministerie aan te duiden als een professionele bureaucratie of als divisiestructuur, waarvan de divisies (lees: directoraten-generaal) ook weer professionele bureaucratieën vormen. Deze basisconfiguratie is reeds beschreven in paragraaf 2.1.3.



FIGUUR 1 Organogram ministerie van VWS (Ministerie van VWS, 2008b)

### 2.2.2 Beleid als organisatieresultaat

In paragraaf 2.1.4 is reeds geconstateerd dat het resultaat of de prestatie van een private organisatie eenvoudiger te verwoorden en te meten is dan bij een publieke organisatie. In plaats van producten of winstcijfers is het organisatieresultaat van een ministerie 'beleid'. Dit wordt ontwikkeld om maatschappelijke doelen te bereiken of problemen op te lossen, in lijn met de toezeggingen aan of wensen van het parlement. Beleid is als het ware de concretisering van overheidssturing, zie ook de vorige subparagraaf.

De totstandkoming van beleid verloopt bijna altijd via de zogenoemde beleidscyclus (zie figuur 2) die uit vier fasen bestaat (Thuis, 2007):

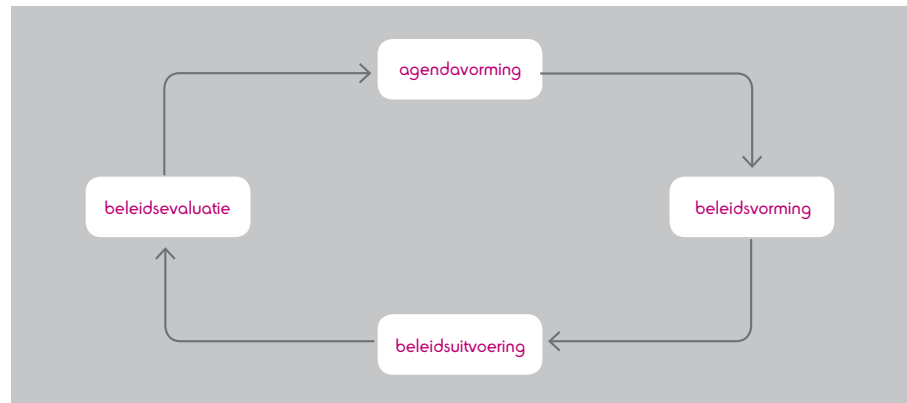
› Agendavorming: wanneer politici, bestuurders en/of ambtenaren een bepaald vraagstuk echt belangrijk genoeg vinden komt dit op de politieke agenda. Belangengroeperingen doen hun best om de voor hen belangrijke onderwerpen op die politieke agenda te plaatsen.

› Belevingsvorming: de uitgangspunten en doelstellingen van beleid komen tot stand na uitgebreid onderzoek, analyses, gesprekken met betrokken partijen, et cetera.

› Beleidsuitvoering: dit is de omzetting van beleidsvoornemens en politieke beslissingen in daadwerkelijk bestuurlijk optreden. Oftewel het sturing geven als overheid aan de samenleving/maatschappij.

› Beleidsevaluatie: het van tijd tot tijd beoordelen of het beleid nog wel voldoet aan de beoogde doelstellingen.

Door de veranderende samenleving worden de problemen waarvoor beleid moet worden ontwikkelt en de omgeving waarin dat plaatsvindt ingewikkelder. Bekkers (2002) benoemt bijvoorbeeld de vele partijen waar ministeries bij de beleidsontwikkeling mee te maken hebben: mede-



FIGUUR 2 Beleidscyclus (gebaseerd op Thuis, 2007)



overheden, burgers, maatschappelijke en commerciële partijen, koepelverenigingen, et cetera. De samenleving verwacht van de rijksoverheid dat zij met gezag en doortastend optreedt. Om bij de ontwikkeling van beleid aan deze verwachting te kunnen voldoen is de inrichting van een ministerie (de organisatiestructuur) een belangrijk instrument.

### 2.2.3 Verkokering

Naast het reduceren van het aantal rijksambtenaren is een belangrijk doel van de vernieuwing van de rijksdienst om de overheid effectiever en efficiënter te laten opereren, zie ook hoofdstuk 1. Door het anders, meer flexibel inrichten van de ministeries wordt beoogd adequaat te kunnen inspelen op wensen van en ontwikkelingen in de samenleving.

Bij de beschrijving van de traditionele organisatiestructuur van een ministerie, in paragraaf 2.2.1, is reeds geconstateerd dat de besturing en verantwoording binnen een ministerie over veel hiërarchische niveaus gaat. Deze verkokerde indeling van mini-

steries sluit niet aan op de steeds complexer wordende samenleving, aldus Koppenjan en Klijn (2004).

Om de verkokering tussen de kolommen van een ministerie tegen te gaan is in de jaren negentig een alternatief voor de aansturing van een ministerie bedacht. Het bestuursraadmodel kwam in de plaats van het traditionele SG-DG-model.<sup>6</sup> Volgens Linker (2006: 83) was het idee dat hierdoor “... de verkokering tussen de directeuren-generaal effectief zou kunnen worden ondervangen, doordat de leden van de Bestuursraad min of meer thematische portefeuilles zouden beheren. Echter is deze pure vorm van het bestuursraadmodel

---

<sup>6</sup> In het SG-DG-model is sprake van een hiërarchische bevelstructuur, waarbij de directeuren-generaal verantwoordelijk zijn voor een bepaald (sub)beleidsterrein. In het bestuursraadmodel vormen de secretaris-generaal en de directeuren-generaal een soort collegiaal bestuur, waarbij de directeuren-generaal een of meer portefeuilles beheren en hun directeuren meer verantwoordelijkheden krijgen (Linker, 2006).

in praktijk volgens velen niet effectief gebleken. Het leverde teveel onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op”.

Kickert (2002) heeft in zijn onderzoek naar de reorganisatie tussen 1994 en 1997 van het ministerie van VWS, onder andere aandacht besteedt aan de wijze waarop de ambtelijke top was georganiseerd. Ook hij constateert, op basis van een extern evaluatierapport, dat het pure bestuursraadmodel in de praktijk niet bleek te werken. De beoogde ontkokering van het ministerie werd daarmee niet gerealiseerd. Het verschil in financieringsstromen tussen de Volksgezondheid- en de Welzijnkolom in die periode was daarvoor te groot en de herziening van de financieringsstructuur van de gezondheidszorg liet nog (even) op zich wachten.

Opmerkelijk bij deze reorganisatie vond Kickert “Dat er bij Volksgezondheid nauwelijks verband leek te worden gelegd met veranderende externe omstandigheden in de beleidssector, terwijl de

reorganisatie voor Welzijn evident het gevolg was van de afbouw van welzijnsbeleid op rijksniveau in de voorafgaande periode. Het directoraat-generaal Welzijn was uitgekleed. De verhouding met het machtige Volksgezondheid was scheefgetrokken. Eerdere grenscorrecties waren niet voldoende, het evenwicht moest worden hersteld.”

Daartoe werd in 2000 een derde directeur-generaal aan de Bestuursraad van VWS toegevoegd, zodat de VWS-beleidsterreinen in drieën kon worden onderverdeeld. Naast een directeur-generaal voor Welzijn en Sport en een directeur-generaal voor Volksgezondheid, was er vanaf dat moment ook een directeur-generaal voor Zorg (Kickert, 2002: 174). Sinds begin 2008 is het directoraat-generaal Zorg opgesplitst in twee aparte directoraten-generaal, namelijk een voor Langdurige Zorg en een voor Curatieve Zorg.

De huidige situatie binnen VWS is dat de secretaris-generaal en de directeuren-generaal het dagelijks bestuur van het

ministerie vormen en daarmee gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de resultaten. Overigens sturen de directeuren-generaal nog wel hun eigen directeuren aan.

### **Kortom**

Na het lezen van deze paragraaf kan worden geconcludeerd dat er overheidssturing nodig is om de samenleving te laten functioneren, want niet alle daarbij behorende taken zullen en kunnen door private partijen worden opgepakt. De (rijks)overheid heeft daarnaast een belangrijke rol bij het formuleren en het evalueren van beleid. De traditionele hiërarchische organisatiestructuur van een ministerie sluit onvoldoende aan op de steeds complexer wordende samenleving. Pogingen uit het verleden om door middel van het Bestuursraadmodel de verkokering te doorbreken hebben nog niet tot het gewenste resultaat geleid. In het kader van de vernieuwing van de rijksdienst wordt daarom ook binnen VWS gezocht naar flexibele organisatievormen, bijvoorbeeld horizontaal werken, om de verkokering wel te kunnen doorbreken.

## **2.3 Horizontaal werken als flexibele organisatievorm**

Door binnen VWS horizontaal werken te gaan invoeren beoogt de Bestuursraad dat het ministerie een transitie gaat doormaken van een bureaucratische naar een meer flexibele organisatie. Daarmee zou een alternatief voor de ervaren verkokering tussen de verschillende directoraten-generaal en zelfs afdelingen en directies daarbinnen moeten worden geboden. Echter een definitie van wat het door VWS geïntroduceerde begrip horizontaal werken in de publieke sector nu concreet betekent, ontbreekt. Daardoor is onzeker of en in hoeverre via horizontaal werken een flexibeler ministerie ontstaat dan in de huidige bureaucratische organisatievorm. Mede op basis van de inhoud van de twee voorgaande paragrafen, mondt deze paragraaf uit in een definitie van “horizontaal werken in de publieke sector”.

### **2.3.1 Bureaucratie**

Het begrip bureaucratie heeft vaak een negatieve bijklank. Terwijl Weber met zijn definitie van bureaucratie als organisatieprincipe

juist een efficiënte en eerlijke manier van bestuur voor ogen had, waar vaststaande regels worden uitgevoerd door getrainde ambtenaren in een hiërarchische ordening. Wel zag Weber ook nadelen, namelijk dat door een bureaucratie een onpersoonlijke machine ontstaat waarin de individuele vrijheid verloren gaat (Weber, 1952).

Zoals in paragraaf 2.1.3 is uitgewerkt onderscheidt Mintzberg (1994) in zijn vijf basisconfiguraties twee idealtypische vormen van bureaucratie: de machinebureaucratie en de professionele bureaucratie. Volgens onder andere Pröpper en Esveldt (1993: 66-69) en Keuning en Eppink (1999) functioneren bureaucratistische organisaties op basis van een aantal kenmerken:

- › een centrale leiding met een hiërarchische organisatiestructuur;
- › een formeel vastgelegd besluitvormings- en verantwoordingsproces volgens algemene regels en afspraken;
- › de taakuitoefening vereist specifieke kennis en vaardigheden van de medewerkers, deze competentiegebieden zijn nauwkeurig afgebakend;

- › de betrekkingen tussen de medewerkers en de omgeving zijn onpersoonlijk en
- › de middelen van de organisatie zijn geen eigendom van de medewerker.

Deze kenmerken komen grotendeels overeen met hoe de (rijks)overheid op dit moment functioneert in Nederland. Eerder in dit hoofdstuk is reeds toegelicht dat de veranderende samenleving een andere rol van de overheid verwacht. De opkomst van Fortuyn aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw was bijvoorbeeld een duidelijk signaal dat de verhoudingen en communicatie tussen overheid en maatschappij moeten worden verbeterd. Dit houdt ook verband met ontwikkelingen sinds de jaren tachtig, rond de verzakelijking van de overheid, ook wel bekend als New Public Management. Denk daarbij aan het sturen op output, een sterkere oriëntatie op effectiviteit en efficiency en het gebruikmaken van managementmethoden uit het bedrijfsleven (Dijkstra en Van der Meer, 2008). Met de vernieuwing van de rijksdienst wordt verder invulling gegeven aan deze 'nieuwe' rol van de rijksoverheid. Zoals in hoofdstuk 1

is aangegeven wil het ministerie van VWS onder andere door horizontaal werken de organisatie flexibeler inrichten zodat snel en adequaat kan worden ingespeeld op ontwikkelingen in de samenleving. De huidige, als verkokerd ervaren, structuur van de organisatie is daarvoor minder geschikt.

### 2.3.2 Bekende flexibele organisatievormen

Wanneer de doelstelling van wat de Bestuursraad van VWS met horizontaal werken beoogt, wordt vergeleken met meer gangbare flexibele organisatievormen in de publieke omgeving, blijken er veel overeenkomsten te zijn met de matrixorganisatie en de projectorganisatie. De inrichting van deze twee organisatievormen is er namelijk ook op gericht om op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier een oplossing voor een bepaald vraagstuk te realiseren. Het is dan ook de vraag of horizontaal werken binnen VWS via de twaalf voorbeeldprojecten zoveel afwijkt van deze twee flexibele organisatievormen. Hierna volgt een korte beschrijving van beide flexibele organisatievormen.

### Matrixorganisatie

De matrixorganisatie is een variant op de meer traditionele lijnorganisatie zoals Mintzberg (1994) die heeft vastgelegd. De matrixstructuur is meestal een combinatie van de functionele organisatiestructuur en de projectstructuur. Vaak wordt voor deze organisatievorm gekozen als zich een vraagstuk voordoet dat niet binnen één afdeling kan worden opgelost. Concreet betekent dit dat een projectgroep wordt ingericht met medewerkers van de verschil-

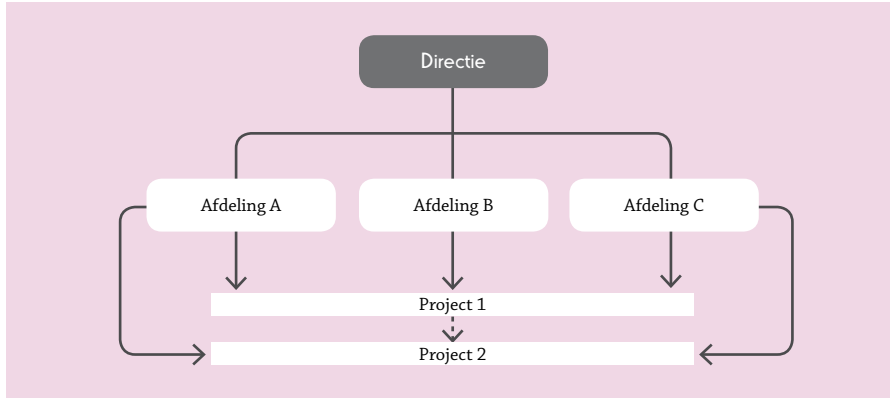
lende betrokken afdelingen, zodat alle benodigde expertise voorhanden is. Binnen die projectgroep vindt de coördinatie en afstemming van de te ondernemen acties plaats, die ieder projectgroeplid vervolgens, naast de reguliere taken, binnen zijn/haar eigen afdeling oppakt.

De matrixorganisatievorm is geschikt voor situaties waarin een gezamenlijke inzet van verschillende vakspecialisten nodig is voor de aanpak van een complex

vraagstuk, waaraan hoge kwaliteitseisen worden gesteld en er veel onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokken afdelingen zijn (Keuning en Eppink, 1999). De twee belangrijkste voordelen van deze organisatievorm zijn:

- › de juiste expertise is gemakkelijk toegankelijk en
- › de consistentie van beleid, uitvoering en procedures tussen project en reguliere afdelingen is groot.

Keuning en Eppink (2000: 149) constateren dat in een matrixorganisatie de zeggenschap in beginsel evenwichtig is verdeeld. Doordat bevoegdheden niet scherp genoeg zijn afgebakend leidt dit volgens hen tot spanningen die in conflicten kunnen uitmonden. Projectgroepleden hebben als het ware twee bazen: hun eigen reguliere leidinggevende (de functionele baas) en de projectleider die fungeert als operationele baas. Zodra beide leidinggevendenden het niet eens zijn met elkaar, zit de medewerker tussen twee vuren.



FIGUUR 3 Organogram matrixorganisatie (Gebaseerd op Keuning en Eppink, 1999)

### Projectorganisatie

Een projectorganisatie ontstaat als een organisatie wordt opgedeeld in semi-autonome eenheden die zijn gegroepeerd om een vraagstuk, die zich uitsluitend bezig houdt met het realiseren van een oplossing voor dat vraagstuk. Medewerkers die deel uitmaken van de projectorganisatie zijn vrijgesteld van hun reguliere taken.

Volgens Keuning en Eppink (1999: H5) is een project “een geheel van activiteiten dat

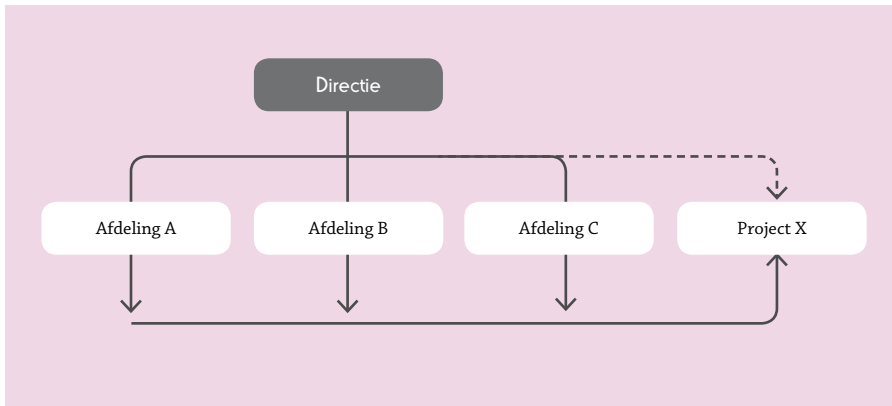
wordt uitgevoerd door meerdere specialistische groepen in een tijdelijk samenwerkingsverband en dat gericht is op een duidelijk gespecificeerd resultaat. Dit resultaat dient te worden bereikt binnen een begrensde tijd en met begrensde middelen”.

Een projectmatige aanpak is dus gericht op gewenste resultaten. Het wordt gekenmerkt door een fasegewijze aanpak, wat inhoudt dat de hoofdtak wordt onderverdeeld in clusters van activiteiten die een speci-

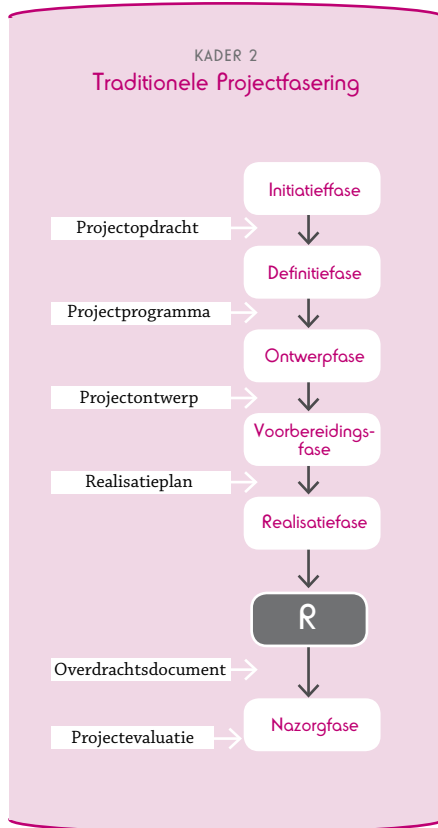
fiek tussenresultaat opleveren, waarover besluiten kunnen worden genomen. Als toelichting zijn in kader 2 schematisch de traditionele projectfasen weergegeven.

Op hoofdlijnen bestaan de activiteiten van de in kader 2 weergegeven fasen uit:

- › *initiatiefase*: het in samenspraak met de opdrachtgever omzetten van de ideeën over een potentiële opdracht in een concrete opdracht;
- › *definitiefase*: de vorming van een projectteam en het opstellen van het projectcontract;
- › *ontwerpfase*: het bepalen van het projectresultaat;
- › *voorbereidingsfase*: het verrichten van vooronderzoek en het zorgen dat alle randvoorwaarden en condities rond het project in orde zijn;
- › *realisatiefase*: het realiseren van het projectresultaat;
- › *nazorgfase*: het overdragen van het projectresultaat aan de lijnorganisatie en eventueel het evalueren van het project (Bos en Harting, 2006).



FIGUUR 4 Organogram projectorganisatie (gebaseerd op Keuning en Eppink, 1999)



Bron: gebaseerd op Bos en Harting (2006)

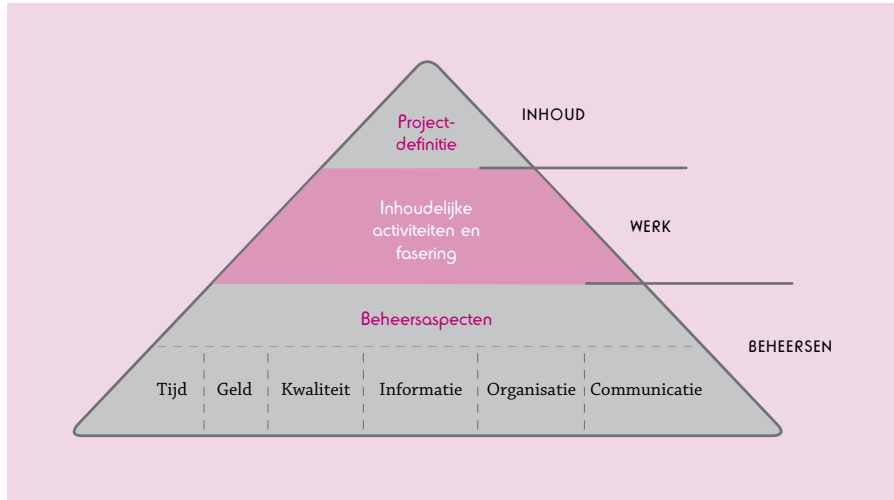
Hoewel de figuur doet voorkomen alsof ieder project de beschreven fasen na elkaar doorloopt, blijkt de praktijk vaak weerbarstiger. Wel kent een project een duidelijk begin- en eindpunt, welke door tijd of inhoud wordt bepaald.

### 2.3.3 Projectmatig werken binnen VWS

Er zijn veel vormen en methoden van projectmatig werken beschikbaar. In 2006 zijn in een onderzoek de meest gangbare projectmanagementmethodieken met elkaar vergeleken aan de hand van drie aspecten: technisch, gedrag en omgeving (Berenschot, 2006). Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat Projectmatig Creëren binnen de publieke sector het meest complete beeld oplevert. Dit is voor de Bestuursraad van VWS aanleiding geweest om begin 2007 te besluiten dat Projectmatig Creëren de standaard methode is voor projectmatig werken binnen VWS. Verwacht mag worden dat de twaalf door de Bestuursraad aangewezen horizontale voorbeeldprojecten zijn ingericht volgens deze methode.

Projectmatig Creëren, ontwikkeld door Kernconsult, koppelt de wat technische kant van faseren, beheersen en beslissen in projecten aan de menselijke kant: hoe verbind je mensen aan een project, hoe krijg je een creatieproces op gang? Belangrijk element van projectmatig creëren is dat voor ieder project een projectcontract wordt opgesteld, zie figuur 5 op de volgende pagina voor een schematische weergave (Bos en Harting, 2006). Zo'n projectcontract bestaat meestal uit drie delen:

- *projectdefinitie*: dit is de beschrijving van het voorliggende probleem of uitdaging, aangevuld met de aanleiding, doelstelling, resultaten, afbakening en effecten en randvoorwaarden van het project;
- *activiteiten en fasering*: dit beschrijft de deelresultaten per fase (zie het al eerder in deze paragraaf toegelichte kader 2) en de daarvoor benodigde te ondernemen activiteiten.;
- *beheersplan*: hierin worden de gemaakte afspraken over de beheersaspecten (tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie en communicatie) uitgewerkt.



FIGUUR 5 Elementen van het projectcontract (gebaseerd op Bos en Harting, 2006)

Over Projectmatig Creëren is nog veel meer informatie beschikbaar, echter voor de inhoud van mijn onderzoek is dat minder relevant. Daarom volsta ik in deze subparagraaf met het introduceren van de projectfasering en de toelichting op het projectcontract. Aan het slot van dit hoofdstuk en bij de operationalisering in hoofdstuk 3 komt dit terug.

### 2.3.4 Horizontale organisatiestructuren in private sector

Zoals ik aan het begin van dit hoofdstuk reeds heb geconstateerd is het begrip “horizontaal werken in de publieke sector” als flexibele organisatievorm in de publieke omgeving nog niet eerder als zodanig uitgewerkt in de organisatiekundige en bestuurskundige theorieën. Wel zijn er

beschrijvingen terug te vinden over horizontale structuren in productiegerichte ondernemingen. Strikwerda bijvoorbeeld introduceerde eerder dit jaar de multidimensionale organisatie (Strikwerda, 2008). In zijn definitie worden in een multidimensionale organisatie omzet en winst simultaan over meerdere dimensies gemanaged en gerapporteerd. Leidinggevenden zijn in zijn visie gemeenschappelijk verantwoordelijk voor de resultaten van de totale organisatie en beschikken allemaal over dezelfde informatie, dus ook over de prestaties van hun collega's.

Ook Ostroff (1999) benoemt de omschakeling van een hiërarchische, verticale naar een meer multifunctionele, horizontale organisatiestructuur als randvoorwaarde voor grote ondernemingen om te overleven in de ‘nieuwe economie’. Met dat laatste doelt hij onder andere op de continue ontwikkeling van nieuwe technologieën, de wereldwijd heersende competitie en de alsmaar toenemende verwachtingen van werknemers ten aanzien van participatie en verantwoordelijkheden. Als belangrijkste

nadelen van de verticale organisatie-structuur noemt Ostroff (1999):

- › teveel nadruk op interne doelstellingen, waardoor de belangen van de klant uit het oog worden verloren;
- › de ruis die ontstaat wanneer communicatie- en informatiestromen over veel schakels verlopen;
- › de gefragmenteerde benadering van vraagstukken, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met kennis en expertise van collega-afdelingen en
- › de veelvuldige coördinatie en afstemming die nodig is als gevolg van de fragmentatie van de organisatie.

Door een onderneming meer horizontaal in te richten worden vraagstukken integraal opgepakt, dit noemt Ostroff een ‘cross-functional organization’. In zijn visie over deze organisatievorm gaat Ostroff (1999) er vanuit dat een horizontale (project)organisatie:

- › wordt georganiseerd rond vraagstukken die spelen bij de klant, in plaats van aan de hand van de interne taak- en functieomschrijvingen;

- › wordt aangestuurd door een procesmanager die zelf verantwoordelijk is voor de resultaten, zonder voor elke tussenstap toestemming te hoeven vragen aan het hogere hiërarchische niveau;
- › effectief en efficiënt toewerkt naar een duidelijk omschreven en meetbaar eindresultaat;
- › als team een belangrijke bouwsteen van de organisatie vormt, in plaats van individuele medewerkers;
- › medewerkers faciliteert door middel van hulpmiddelen, scholing en het geven van verantwoordelijkheid om hen te motiveren een zo optimaal mogelijke bijdrage te leveren aan het teamresultaat;
- › promoot dat creatief en flexibel wordt omgegaan met vragen van de klant en onvoorziene uitdagingen die zich voordoen en tenslotte
- › een interne werkcultuur heeft waarin openheid, eerlijkheid en samenwerking de kern vormen.

Deze omschrijving van de horizontale organisatiestructuur zal door iedereen

positief worden onderschreven, want het gaat om vrij algemene doelstellingen die ook verticaal ingerichte organisaties zouden willen nastreven. Keuning en Eppink (1999) concluderen dat het essentiële verschil tussen horizontaal en verticaal organiseren niet zozeer ligt in de wijze waarop taken worden verdeeld of werkterreinen worden afgebakend, maar vooral verband houdt met de wijze waarop besluiten worden genomen en coördinatie tot stand komt. Het eerder (in paragraaf 2.1.4) uitgewerkte verschil tussen het karakter van publieke en private organisaties lijkt hierop weinig invloed te hebben.

### 2.3.5 Definitie horizontaal werken

Zoals reeds aangegeven is horizontaal werken een term die door de Bestuursraad van VWS is geïntroduceerd. Er bestaat vanuit de organisatiekundige of bestuurskundige theorie nog geen eensluidende definitie van horizontaal werken met het oog op de flexibilisering van een organisatie in een politiekambtelijke omgeving. Er zijn wel andere flexibele organisatievormen die lijken op wat de Bestuursraad



met horizontaal werken binnen VWS wil bereiken, namelijk de matrix- en de projectorganisatie (zie paragraaf 2.3.2). Bij het formuleren van de voor dit onderzoek te hanteren definitie van horizontaal werken in de publieke sector, maak ik daarom onder andere gebruik van de uitgangspunten van die twee organisatievormen.

De overeenkomsten tussen deze drie flexibele organisatievormen zijn:

- › Dat net als bij een matrixorganisatie een horizontaal project zich richt op een dermate complex vraagstuk dat niet binnen één afdeling kan worden opgelost. Voor het zo effectief en efficiënt mogelijk oplossen van het voorliggende vraagstuk is expertise van meerdere afdelingen en directies benodigd.
- › Dat net als bij een projectorganisatie een horizontaal projectteam een tijdelijk samenwerkingsverband is dat zich gedurende een afgebakende periode specifiek richt op het bereiken van een vooraf duidelijk gespecificeerd projectresultaat.

Het belangrijkste verschil is dat bij een horizontaal project er één duidelijke opdrachtgever is vanuit de Bestuursraad (de portefeuillehouder) aan wie de horizontale projectleider verantwoording aflegt. De traditionele hiërarchische lijnen en verkeerde indeling worden hiermee doorbroken.

Dit leidt tot de volgende, in het vervolg van mijn onderzoek gehanteerde, definitie van horizontaal werken in de publieke sector:

### Horizontaal werken

Een tijdelijk samenwerkingsverband gericht op het behalen van een duidelijk door de opdrachtgever omschreven projectresultaat, binnen de daarvoor afgebakende tijdsperiode. Op basis van de benodigde expertise worden professionals van verschillende afdelingen, directies en/of directoraten-generaal (voor een deel van hun tijd) vrijgemaakt voor deelname aan het horizontale project. De projectleider stuurt op basis van een gezamenlijk vastgesteld projectcontract het project aan, heeft een grote mate van beslissingbevoegdheid en legt alleen verantwoording af aan de opdrachtgever.

Aan de hand van deze definitie kan de vraag worden gesteld of VWS door middel van de twaalf aangewezen voorbeeldprojecten wel echt aan horizontaal werken doet of dat het misschien een oud begrip in een nieuw jasje is? Hierop kom ik in hoofdstuk 5 terug.

### Kortom

Mede op basis van beschrijvingen van twee andere flexibele organisatievormen, namelijk de matrix- en de projectorganisatie, en de betekenis van horizontaal werken in de private sector is in deze paragraaf het begrip “horizontaal werken in de publieke sector” gedefinieerd. Deze definitie geldt als uitgangspunt voor het vervolg van deze scriptie. Doel van horizontaal werken binnen VWS is dat binnen het ministerie een nieuwe, meer flexibele manier van werken wordt ontwikkeld. Daarmee zou een alternatief voor de ervaren verkokering tussen de verschillende directoraten-generaal en zelfs afdelingen en directies daarbinnen moeten worden geboden.

Hierna wordt het instrument geïntroduceerd waarmee de link tussen de theorie

over horizontaal werken en de praktijkervaringen van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten systematisch kan worden gelegd.

## 2.4 Burke-Litwinmodel

In de advieswereld worden vaak referentiemodellen, ook wel managementmodellen genoemd, gebruikt als instrument bij het oplossen van een vraagstuk of bij het (her-)ontwerpen en (her-)inrichten van een organisatie(onderdeel). Belangrijke pijler bij een dergelijk adviestraject is het in kaart brengen van de overeenkomsten en verschillen tussen de actuele situatie en de gewenste situatie. Om dit systematisch te kunnen aanpakken wordt vaak gebruik gemaakt van een referentiemodel (Van Haaren, 2000: 101-105). In deze paragraaf licht ik toe waarom ik in dit onderzoek voor het Burke-Litwinmodel kies en geef ik een beschrijving van dit model. Dit resulteert uiteindelijk in een aantal randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken in de publieke sector.

### 2.4.1 Veel gebruikte referentiemodellen

Er zijn diverse referentiemodellen voorhanden die in mijn onderzoek als instrument zouden kunnen dienen bij het systematisch achterhalen van de randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken vanuit de empirie. Het toepassen van een dergelijk instrument biedt als het ware de theoretische kapstok waaraan het empirisch onderzoek kan worden opgehangen. Oftewel het ondersteunt mij als onderzoeker bij het leggen van de verbinding tussen de theoretische verkenning (het eerste deel van dit hoofdstuk) en de praktijk (het empirisch onderzoek).

Door Berenschot (1999) zijn zestig van dit soort modellen beschreven. Bekende voorbeelden zijn het 7S-model van McKinsey, de Balanced Scorecard en het INK-model (Instituut Nederlandse Kwaliteit). Bij nadere bestudering van deze modellen valt op dat er zes elementen zijn die eigenlijk in alle modellen terugkeren, te weten strategie, structuur, cultuur, mensen,

middelen en resultaten. Met tabel IV op de volgende pagina wordt deze constatering onderbouwd.

Hoewel geen enkel referentiemodel voor honderd procent geschikt en toepasbaar is, kies ik er voor om in dit onderzoek wel gebruik te maken van een dergelijk instrument bij het empirisch onderzoek namelijk het Burke-Litwinmodel. Dit model heeft drie voordelen ten opzichte van de meer bekende referentiemodellen, deze worden hierna kort toegelicht.

Het eerste voordeel van het Burke-Litwinmodel ten opzichte van de andere referentiemodellen is dat het in totaal uit twaalf elementen is opgebouwd. Naast de zes eerder genoemde elementen, zie tabel IV, zijn er nog zes elementen. Aangezien de in dit onderzoek gehanteerde definitie van “horizontaal werken in de publieke sector” breed is (zie paragraaf 2.3.5), kan met behulp van dit instrument het verkennen en indelen van de randvoorwaarden en faalfactoren van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten ook breed worden ingestoken.

TABEL IV Vergelijking referentiemodellen

	Referentiemodellen					
	INK	7S-model	KPMG	Twijnstra	Balanced Scorecard	Burke-Litwinmodel
<b>Strategie</b>	Strategie en beleid	Strategy	Management en organisatie	Strategie	Innovatief/Verbeter perspectief	Missie en strategie
<b>Structuur</b>	Processen	Structure	Processen	Structuur	Intern perspectief	Organisatiestructuur
<b>Cultuur</b>	Leiderschap	Style, shared values	Cultuur	Managementstijl, cultuur	Intern perspectief	Organisatiecultuur
<b>Mensen</b>	Medewerker	Staff, skills	Mensen	Personeel	Intern perspectief	Individuele taakvereisten
<b>Middelen</b>	Middelen	Systems	Middelen en systemen	Systemen	Intern perspectief	Systemen en procedures
<b>Resultaten</b>	Resultaten	–	Performance	–	Eindresultaat-perspectief/ klanten-perspectief	Individueel en organisatorisch

Gebaseerd op: Nieuwenhuis (2008), kolom Burke-Litwinmodel zelf toegevoegd (JJP)

Het tweede voordeel is dat het Burke-Litwinmodel uitgaat van onderlinge verbanden en afhankelijkheden tussen die twaalf elementen. Dit kan later in mijn onderzoek bijdragen aan het verklaren van de ervaringen uit de praktijk.

Het derde voordeel is dat het model gericht is op prestaties en bovendien externe omstandigheden en ontwikkelingen erkent (Van Haaren, 2000: 103). Een van

de kenmerken van “horizontaal werken in de publieke sector” is volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie dat het om een projectmatige structuur in een vaak ingewikkelde omgeving gaat, gericht op resultaat (zie paragraaf 2.3.3 en 2.3.5). Hierdoor lijkt het Burke-Litwinmodel goed bruikbaar voor dit onderzoek in de publieke sector, hoewel het model is ontwikkeld voor de private sector.

Net als ieder ander referentiemodel kent ook het Burke-Litwinmodel nadelen. Met name de complexiteit van en de overlap tussen de twaalf elementen wordt door onderzoekers, die het model in de praktijk hebben gebruikt, als kritiek punt aangehaald. Zo concluderen bijvoorbeeld de onderzoekers van PricewaterhouseCoopers (2001: 23) in een onderzoek bij het Openbaar Ministerie, dat “[...] niet alle elementen als even relevant worden gezien

[...] Ook zijn verschillende elementen in samenhang aan de orde gekomen.”

Een ander punt van kritiek op het Burke-Litwinmodel is dat het model teveel er vanuit gaat dat organisatieveranderingen door de externe omgeving in gang worden gebracht, terwijl dat ook door bijvoorbeeld leiderschap of interne factoren kan worden aangejaagd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek naar de ontwikkelmogelijkheden van de Schotse “National Health Service” (2000: 57), waar het Burke-Litwinmodel als instrument is gebruikt. Uit dit onderzoek kwam onder andere naar voren dat “[...] Local Development Teams should be able to maximise and focus local development effort, with support from central resources, to achieve the objectives detailed in local modernisation plans”. Hierbij speelt het element “externe omgeving” een secundaire rol.

Echter, zoals bijvoorbeeld Ford (2000: 12) concludeert, de keuze voor welk model wordt gekozen is in dit geval niet de meest cruciale factor. Het is belangrijker dat het instrument past bij de onderzoeker die

daarmee het beoogde onderzoeksresultaat kan realiseren. De combinatie van de hiervoor aangehaalde drie voordelen heeft bij mij de doorslag gegeven om in het vervolg van dit onderzoek het Burke-Litwinmodel als instrument te gebruiken bij het systematisch verbinden van het theoretisch kader aan het empirisch onderzoek. Daarbij zullen de in deze subparagraaf benoemde nadelen van het model niet uit het oog worden verloren en waar mogelijk worden ondervangen.

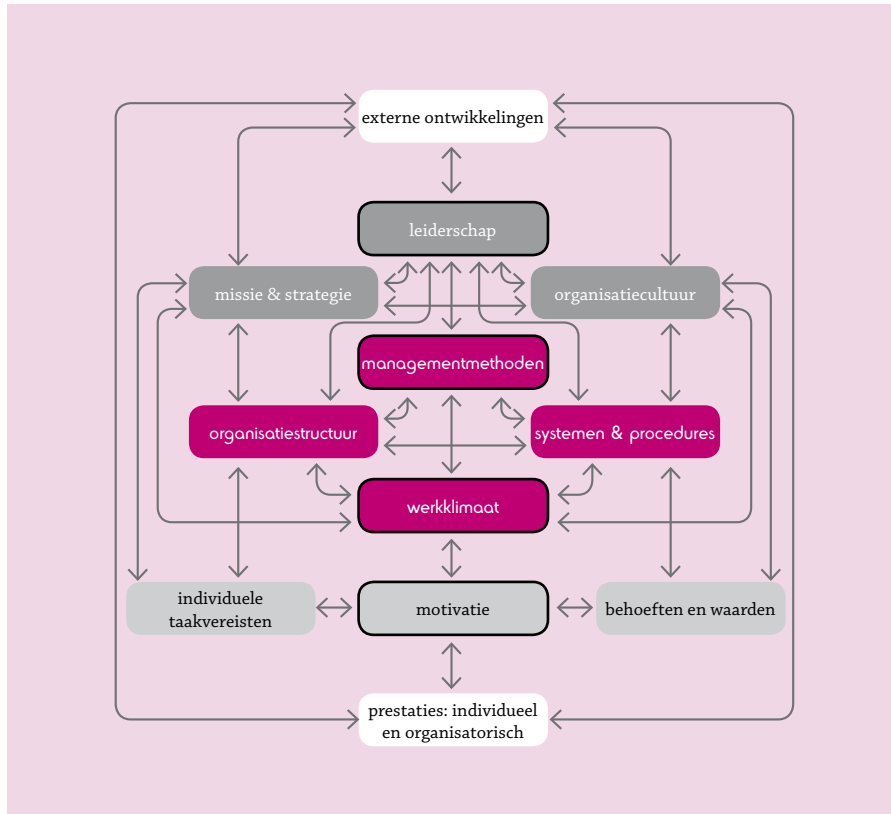
#### 2.4.2 Het model op hoofdlijnen

Het Burke-Litwinmodel is tussen 1968 en 1992 ontwikkeld op de Harvard Business School door Burke, Stringer en Litwin. Het model richt zich op de private sector en gaat er daarbij vanuit dat de externe omgeving de meest dominante factor is bij een organisatievraagstuk en bij organisatieveranderingen. In figuur 6 is het model schematisch weergegeven, waarbij de pijlen de onderlinge verbanden en afhankelijkheden tussen de verschillende variabelen weergegeven (Van Haaren, 2000: 103).

Uit figuur 6 op de volgende pagina valt af te leiden dat het Burke-Litwinmodel een vrij gedetailleerd model is, dat bestaat uit twaalf elementen. Het model is volgens drie ordeningsprincipes ingedeeld:

- harde en zachte elementen (respectievelijk de linker en de rechter kolom);
- organisatieniveau: totale organisatie (de bovenste vier elementen), (project)eenheidsniveau (de middelste vier elementen) en individu (de onderste elementen) en
- transformatieele (gericht op een integrale organisatieverandering) en transactionele variabelen (gericht op beperkte organisatieverandering, bijvoorbeeld op een lager niveau).

In relatie tot de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS zijn alledrie deze ordeningsprincipes interessant. Zo kan het empirisch onderzoek leiden tot een aantal randvoorwaarden en faalfactoren voor horizontaal werken met zowel een ‘hard’ en/of een ‘zacht’ karakter.



FIGUUR 6 Burke-Litwinmodel (Van Haaren, 2000: 103)

Volgens de indeling van Mintzberg is een ministerie het best te typeren als een professionele bureaucratie of een divisie-structuur. Voor de specifieke situatie van de horizontale voorbeeldprojecten geldt dat het ideaaltypen van de professionele bureaucratie het meest van toepassing is. Dit is in paragraaf 2.2.1 toegelicht. Door Van Haaren (2000, bijlage III) is beschreven hoe binnen een professionele bureaucratie de twaalf elementen van het Burke-Litwinmodel zich tot elkaar verhouden. Deze beschrijving vormt, samen met de definitie van horizontaal werken, het uitgangspunt voor de inhoud van de volgende subparagraaf.

### 2.4.3 De elementen van het Burke-Litwinmodel

In deze subparagraaf worden de twaalf elementen van het Burke-Litwinmodel beschreven en geoperationaliseerd in het licht van horizontaal werken. Vanwege het gebrek aan bestaande theorieën over het begrip horizontaal werken in de publieke sector, is daarbij de hierna beschreven werkwijze gevolgd.

Uitgangspunt voor alle elementen is dat een horizontaal project volgens de ideaaltypologieën van Mintzberg een professionele bureaucratie is. Op basis van bestaande theorieën over bijvoorbeeld vergelijkbare flexibele organisatievormen als de project- en matrixorganisatie én de in de vorige paragraaf uitgewerkte definitie van horizontaal werken, is per element de oorspronkelijke definitie van Burke en Litwin (zie oa Van Haaren, 2000, bijlage 3) aangepast zodat deze beter toepasbaar is voor een horizontaal project.

Voor ieder element is dus een definitie bepaald, deze is per element cursief weergegeven. Vervolgens is met behulp van bestaande (bestuurskundige) theorieën het betreffende element kort beschreven en wordt per element een veel voorkomende randvoorwaarde en faalfactor benoemt. Hiervoor zijn diverse bronnen gebruikt, waaraan in de betreffende tekst zal worden gerefereerd.

### Externe ontwikkelingen

› *De mate waarin de omgeving een rol speelt bij het op zo effectief en efficiënt mogelijk wijze bereiken van het projectresultaat door het horizontale project. Daarbij wordt met omgeving zowel die buiten het project (maar wel intern het ministerie) als buiten het ministerie bedoeld.*

Van de door Bekman (2006) benoemde drie hoofdrolspelers van een organisatie, is de cliëntèle ofwel de omgeving er een (zie paragraaf 2.1.2). De omgeving van een hori-

zontaal project als professionele bureaucratie kan normaliter worden getypeerd als ingewikkeld en stabiel (oa Mintzberg, 1994). Dat betekent dat er veel partijen zijn betrokken bij het vraagstuk dat het horizontale projectteam moet oplossen, maar dat deze partijen redelijk voorspelbaar zullen handelen gedurende het traject (Van Haaren, 2000, bijlage III). Door middel van een omgevingsanalyse kan vooraf inzichtelijk worden gemaakt wie de omgevingspartijen zijn en wat hun belangen zijn. Op basis van deze analyse kan het horizontale projectteam proactief inspelen op deze belangen.

Externe ontwikkelingen	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Bij aanvang van het project moet een omgevingsanalyse worden gemaakt, zodat de omgevingspartijen en hun belangen in kaart zijn gebracht.	Als de belangen van betrokken omgevingspartijen vaag zijn of gaan schuiven (door bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke ontwikkelingen), waardoor de omgeving van het horizontale project instabiel wordt.

### Missie en Strategie

- › *De aanwezigheid van een document waarin de afspraken over het projectresultaat, de financiën, de planning, et cetera schriftelijk zijn vastgelegd bij de start van het horizontale project.*

In paragraaf 2.1.4 is reeds geconstateerd dat er een aantal belangrijke verschillen tussen publieke en private organisaties zijn. Onder andere voor wat betreft de doelstelling van de organisatie ofwel de missie en de machtsverdeling tussen professionals op basis van ‘checks and

balances’ (oa Noordegraaf en Teeuw (2003) en Dijkstra en Van der Meer (2008)). In een professionele bureaucratie wordt een horizontaal projectteam vaak samengesteld uit min of meer autonoom opererende professionals, die handelen vanuit hun expertise. Als de projectleider vroegtijdig in overleg met de portefeuillehouder en het projectteam afspraken vastlegt, kunnen discussies over de randvoorwaarden in een later stadium worden voorkomen en kan het team zich richten op de inhoud (Van Haaren, 2000, bijlage III).

Missie en Strategie	
Randvoorwaarde	Faalfactor
De aanwezigheid van een document waarmee bij aanvang van het horizontale project (in overleg tussen horizontale projectleider, portefeuillehouder en projectteam) afspraken over het projectresultaat en randvoorwaarden zijn vastgelegd.	Als gedurende het horizontale project te veel wordt gediscussieerd over de randvoorwaarden in plaats van over doel en inhoud van het horizontale project (doelverschuiving).

### Organisatiestructuur

- › *De manier waarop de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het horizontale project en tussen het project en de lijnorganisatie en opdrachtgever zijn afgestemd en vastgelegd.*

Hoewel in een professionele bureaucratie de structuur wordt gevormd door losjes gekoppelde individuen in multidisciplinair samengestelde teams (Van Haaren, 2000, bijlage III), is het bij een horizontaal

project relevant om afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokkenen helder en duidelijk vast te leggen. Het horizontale karakter van het project leidt er toe dat de bestaande hiërarchische structuren binnen het ministerie worden doorbroken of omzeild. Dit is vergelijkbaar met normale project- en matrixorganisaties (Keuning en Eppink, 1999). Door dit vooraf in overleg met de opdrachtgever af te stemmen en vast te leggen, kunnen escalaties rond dit thema in een later stadium worden voorkomen.

Organisatiestructuur	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bij het horizontale project betrokken actoren dienen helder te zijn vastgelegd.	Escalaties met de staande organisatie doordat het horizontale project de hiërarchische organisatiestructuur doorbreekt of omzeilt.



### Individuele taakvereisten

› *De vereiste competenties en expertise van medewerkers om het gewenste projectresultaat te kunnen realiseren.*

In een professionele bureaucratie wordt van de medewerkers verwacht dat zij zich als professional opstellen (Van Haaren, 2000, bijlage III). Bij een horizontaal project mag worden verwacht dat medewerkers door hun moederorganisatie worden uitgeleend aan het project op basis van

hun expertise en de door de projectleider gevraagde competenties. Volgens Weber (1954) is een belangrijk kenmerk van bureaucraten hun expertise. Een andere organisatievorm vergt ook een ander type medewerker. Montenarie en Van Venrooij (2005) noemen de volgende competenties waarover deze “nieuwe” ambtenaar idealiter zou moeten beschikken: praktisch, resultaatgericht, openminded en organisatiegericht, flexibel en in staat zijn tot samenwerken.

Individuele taakvereisten	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Het horizontale projectteam moet worden samengesteld uit professionals die, op basis van hun expertise rond het voorliggende vraagstuk en hun competenties, worden uitgeleend door de moederorganisatie.	Als de horizontale projectleider geen of onvoldoende invloed heeft bij het samenstellen van het projectteam.

### Managementmethoden

- › *De wijze waarop de (project)eenheid wordt aangestuurd door de projectleider en op welke manier de beschikbare mensen en middelen worden ingezet.*

Volgens Mintzberg (1994) bestaan de activiteiten van een projectleider uit drie soorten activiteiten: namelijk interpersoonlijke, informatiele en

besluitvormende activiteiten. De samenstelling van het horizontale projectteam vergt in een professionele bureaucratie dat projectleider de professionals kan aanmoedigen, coachen en faciliteren. Door daarbij ook nadrukkelijk taken aan hen te delegeren en individuele kwaliteiten te verbinden, wordt het optimale uit het projectteam gehaald (Van Haaren, 2000, bijlage III).

Managementmethoden	
Randvoorwaarde	Faalfactor
De horizontale projectleider moet in staat zijn de projectteamleden aan te moedigen, te coachen en te faciliteren bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat.	Als de horizontale projectleider niet in staat is de individuele kwaliteiten van de professionals in het projectteam te benutten door taken aan hen te delegeren.

### Leiderschap

› *De wijze waarop de Bestuursraad als opdrachtgever (in casu de portefeuillehouder) opereert in de richting van het horizontale projectteam en de omgeving.*

Ostroff (1999) betoogt dat om horizontaal werken binnen een organisatie te doen slagen het van belang is dat de opdrachtgever bereid is om af te wijken van

bestaande organisatiestructuren en besluitvormingsprocessen. Daarbij is communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, het horizontale projectteam, in een professionele bureaucratie essentieel (Van Haaren, 2000, bijlage III). Van de portefeuillehouder wordt verwacht dat hij of zij zowel de rol van beheerder als van integrator vervult in de richting van het horizontale projectteam.

Leiderschap	
Randvoorwaarde	Faalfactor
De portefeuillehouder moet als opdrachtgever voor het horizontale projectteam zowel de rol van beheerder als integrator vervullen.	Als er onvoldoende communicatie tussen opdrachtgever en het projectteam (de opdrachtnemer) is of dat deze stroef verloopt.

### Systemen en Procedures

- › *De besluitvormingsroutines waarmee de horizontale projectleider te maken heeft bij de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het project.*

In paragraaf 2.1.3 zijn de vijf coördinatie-mechanismen van een organisatie(eenheid) reeds toegelicht (Mintzberg, 1994). In een professionele bureaucratie vormt het coördinatiemechanisme “standaardisatie

van kennis en vaardigheden” samen met het vaststellen van criteria aan het eindresultaat, de kenmerken van het element “systeem en procedures” (Van Haaren, 2000, bijlage III). In een horizontaal project heeft dit element vooral betrekking op de afspraken over wie wat wanneer besluit en communiceert. Deze afspraken zijn bij voorkeur bij aanvang van het project vastgelegd, bijvoorbeeld in een projectcontract.

Systemen en procedures	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Afspraken over wie wat wanneer besluit en communiceert moeten helder en eenduidig zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een projectcontract.	Als de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie belemmerend werken op het effectief en efficiënt realiseren van het beoogde resultaat van het horizontale project.

**Organisatiecultuur**

- › *Het geheel van min of meer onbewuste vanzelfsprekendheden, ongeschreven regels en procedures, onbenoemde gewoonten dat richting en vorm geeft aan gedrag met betrekking tot samenwerking tussen projectteamcollega's en met de buitenwereld.*

In een professionele bureaucratie is de cultuur zo ingericht dat de professional optimaal wordt ondersteund in het streven

naar optimale klanttevredenheid (Van Haaren, 2000, bijlage III). In de literatuur worden er grofweg vier typologieën gehanteerd om de organisatiecultuur te omschrijven: machtscultuur, rollencultuur, taakcultuur en persoonscultuur (Noomen, 2002). Bij een horizontaal projectteam gaat het idealiter met name om een taakcultuur, waarbij de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld om zo effectief en efficiënt mogelijk het beoogde projectresultaat te realiseren.

Organisatiecultuur	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Een horizontaal projectteam moet in ieder geval een takengerichte cultuur kennen gericht op het beoogde projectresultaat, waarbinnen de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld.	Als de projectcultuur de professionals onvoldoende ondersteunt bij het zo optimaal mogelijk realiseren van het beoogde projectresultaat.

### Werkklimaat

- › *Het geheel van gevoelens, indrukken en verwachtingen van medewerkers ten aanzien van de horizontale projectleider, de projectteamcollega's én ten aanzien van de opdrachtgever.*

In een professionele bureaucratie wordt gestreefd naar een werkklimaat waarin projectteamleden elkaars expertise optimaal benutten om daardoor een zo goed mogelijk resultaat te kunnen behalen

(Van Haaren, 2000, bijlage III). Doordat een horizontaal projectteam is samengesteld uit medewerkers die normaal niet samenwerken, is het van belang het werkklimaat te richten op personen in plaats van taken. Ook Ostroff (1999) benadrukt het belang van een mensgericht werkklimaat binnen horizontale projectteams, zodat projectteamleden het projectresultaat als hun verantwoordelijkheid zien in tegenstelling tot een takengerichte werkcultuur.

Werkklimaat	
Randvoorwaarde	Faalfactor
In een horizontaal projectteam moet een dusdanig op personen gericht werkklimaat worden gecreëerd waardoor de expertise en competenties van de projectteamleden optimaal worden benut.	Als er teveel botsingen zijn binnen het horizontale projectteam, doordat het werkklimaat van de oorspronkelijke moederorganisaties van de projectteamleden niet met elkaar corresponderen.

### Motivatie

› *De mate van betrokkenheid van medewerkers om zich energiek in te zetten voor het horizontale project.*

De uitdaging van het werk bepaalt voor een professional in een professionele bureaucratie in grote mate de motivatie, zie paragraaf 2.1.3 waar dit statement van Mintzberg wordt toegelicht. In aanvulling hierop is Ostroff (1999) van mening dat een horizontale organisatie de mede-

werkers moet faciliteren en motiveren om een zo optimaal mogelijke bijdrage te leveren aan het projectresultaat. Bij een horizontaal project speelt de wijze waarop de medewerker bij het project terecht is gekomen ook nog een rol. Als de medewerker verplicht is door zijn moederorganisatie kan dat een negatieve invloed hebben op de mate van motivatie, terwijl een medewerker die op vrijwillige basis deelneemt juist extra gemotiveerd zal zijn (Van Haaren, 2000, bijlage III).

Motivatie	
Randvoorwaarde	Faalfactor
De projectmedewerker moet inhoudelijk gemotiveerd zijn en daardoor uitgedaagd worden om een zo optimaal mogelijke oplossing voor het voorliggende vraagstuk te vinden.	Als de projectmedewerker niet op vrijwillige basis deelneemt aan het horizontale project, maar verplicht is door de moederorganisatie.

### Behoeften en waarden

*De grondprincipes van de uitwisselingsrelatie tussen de organisatie en de individuele medewerkers (ook wel bekend als het 'psychologisch contract').*

In een professionele bureaucratie zijn professionals gericht op ontplooiing (zie Mintzberg, 1994), maar willen zij daarnaast een goed salaris ontvangen als

beloning voor hun expertise en inzet in het projectteam. Tevens wil de organisatie de kennis en kunde van de medewerkers zo optimaal mogelijk benutten bij het bereiken van het resultaat (Van Haaren, 2000, bijlage III). In een horizontaal projectteam komt daar ook nog de betrokkenheid bij het voorliggende vraagstuk bij, bijvoorbeeld is het onderwerp interessant en/of prestigewaardig.

Behoeften en Waarden	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Het horizontale project moet de expertise en competenties van de projectmedewerker optimaal benutten	Als het onderwerp van het horizontale project onvoldoende aansluit bij de beleving en de expertise van de projectmedewerker, waardoor deze niet of onvoldoende betrokken raakt.



**Prestaties: individueel en organisatorisch**

*De mate waarin de inspanningen van het horizontale projectteam uiteindelijk leiden tot het beoogde projectresultaat.*

In een professionele bureaucratie worden de individuele en organisatorische prestaties vooral gemeten aan de hand van de toegevoegde waarde (Van Haaren, 2000, bijlage III). Bij een horizontaal project gaat

het concreet over het door de opdrachtgever beoogde projectresultaat en de wijze waarop dat door het team wordt gerealiseerd. Beide prestatieaspecten dienen te zijn vastgelegd in een projectcontract. Ook Ostroff (1999) noemt het effectief en efficiënt toewerken naar een duidelijk omschreven en meetbaar resultaat, als een van de kernelementen van een horizontale projectorganisatie (zie paragraaf 2.3.4).

Prestaties: individueel en organisatorisch	
Randvoorwaarde	Faalfactor
Bij aanvang van het horizontale project moet in overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer het beoogde projectresultaat zijn vastgelegd.	Als door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen gedurende het project, het projectresultaat veranderd en dit onvoldoende wordt herijkt met de opdrachtgever.

#### 2.4.4 Randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken

Wanneer alle in de vorige paragraaf benoemde randvoorwaarden en faalfactoren onder elkaar worden gezet, kan worden geconstateerd dat er op sommige punten sprake is van overlap. Om de vergelijking tussen theorie en praktijk in paragraaf 4.4 enigszins te stroomlijnen, zijn de volgende twee opsommingen opgesteld. Deze twee lijstjes bestaan uit de unieke randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken in de publieke sector, zoals die uit voorgaande paragraaf kunnen worden afgeleid.

*Randvoorwaarden horizontaal werken in de publieke sector:*

- 1 **Omgevingsanalyse.** Bij aanvang van een horizontaal project moet een omgevingsanalyse worden gemaakt, zodat de omgevingspartijen en hun belangen in kaart zijn gebracht.
- 2 **Projectcontract.** Bij aanvang van een horizontaal project moet in overleg tussen het projectteam, de projectleider

en de opdrachtgever een document worden vastgesteld, bestaande uit:

- de opdracht van de opdrachtgever aan het horizontale projectteam;
- het beoogde projectresultaat;
- afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij het horizontale project betrokken actoren;
- de planning en
- afspraken over wie wat wanneer besluit en communiceert naar buiten.

- 3 **Samenstelling projectteam.** Het horizontale projectteam moet worden samengesteld uit professionals die, op basis van hun expertise rond het voorliggende vraagstuk en hun competenties, worden uitgeleend aan het project door de moederorganisaties.
- 4 **Horizontale projectleider.** De horizontale projectleider moet in staat zijn de projectteamleden aan te moedigen, te coachen en te faciliteren bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. De projectleider moet de individuele kwaliteiten van de projectteamleden zo optimaal mogelijk benutten.

- 5 **Opdrachtgever/portefeuillehouder.** De portefeuillehouder moet als opdrachtgever voor het horizontale projectteam zowel de rol van beheerder als integrator vervullen.

- 6 **Organisatiecultuur.** Een horizontaal projectteam moet in ieder geval een takengerichte cultuur kennen, gericht op het beoogde projectresultaat, waarbinnen de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld.

- 7 **Werkklimaat/motivatie.** In een horizontaal projectteam moet een dusdanig op personen gericht werkklimaat worden gecreëerd dat de expertise en competenties van de projectteamleden optimaal worden benut.

*Faalfactoren horizontaal werken in de publieke sector:*

- 1 **Instabiele externe omgeving.** Als de belangen van betrokken omgevingspartijen vaag zijn of gaan schuiven (door bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke ontwikkelingen), waardoor de omgeving van het horizontale project

instabiel wordt en de kans op succes kleiner is.

- 2 **Discussie over randvoorwaarden in plaats van inhoud.** Als gedurende het horizontale project te veel wordt gediscussieerd over de randvoorwaarden in plaats van over doel en inhoud van het horizontale project.
- 3 **Veranderend projectresultaat gedurende het traject.** Als door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen gedurende het project, het projectresultaat verandert en dit onvoldoende wordt herijkt met de opdrachtgever.
- 4 **Organisatorische belemmeringen.** Als de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie belemmerend werken op het effectief en efficiënt realiseren van het beoogde resultaat van het horizontale project. Dit kan voortvloeien uit het feit dat het horizontale project de hiërarchische organisatiestructuur doorbreekt of omzeilt.
- 5 **Niet-gemotiveerde projectteamleden.** Als het onderwerp van het horizontale project onvoldoende aansluit bij de beleving en de expertise van de

projectmedewerker, waardoor deze niet of onvoldoende betrokken raakt. Dit kan ook een gevolg zijn van het feit als een projectmedewerker niet op vrijwillige basis deelneemt aan het horizontale project, maar verplicht is door de moederorganisatie.

- 6 **Onprettig werkklimaat.** Als er teveel botsingen zijn binnen het horizontale projectteam, doordat het werkklimaat van de oorspronkelijke moederorganisaties van de projectteamleden niet met elkaar corresponderen. Hierdoor ondersteunt de projectcultuur de professionals onvoldoende bij het zo optimaal mogelijk realiseren van het beoogde projectresultaat.

### **Kortom**

In deze paragraaf is toegelicht waarom het Burke-Litwinmodel als instrument is gekozen om de theorie over horizontaal werken in de publieke sector en de praktijkervaringen van de horizontale projectleiders systematisch te kunnen koppelen. Alle twaalf elementen van het model zijn hiertoe beschreven en geoperationaliseerd. Dit

heeft geresulteerd in een zevental randvoorwaarden en een zestal faalfactoren, waarvan de aanwezigheid in de VWS-praktijk zal worden getoetst.

## 2.5 Tot slot

De theoretische verkenningen in dit hoofdstuk hebben geleid tot de beantwoording van de eerste drie deelvragen van de probleemstelling van dit onderzoek. Zo is vanuit een organisatiekundige invalshoek de nog relatief onbekende term “horizontaal werken in de publieke sector” gedefinieerd en is het doel wat VWS met horizontaal werken beoogd toegelicht en uitgewerkt vanuit de bestuurskundige theorie. Tenslotte zijn een aantal randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken bepaald. In het vervolg van dit onderzoek zal onder andere worden getoetst of en in welke mate deze zich voordoen bij de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS.





In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het onderzoek is opgezet om de probleemstelling van deze scriptie te kunnen beantwoorden. Daartoe worden eerst de kernbegrippen uit de probleemstelling gedefinieerd (paragraaf 3.1) en licht ik toe welke onderzoeksstrategie wordt gehanteerd en waarom (paragraaf 3.2). Tenslotte ga ik in op de methoden en technieken van dit onderzoek, waarmee ik de basis leg voor het empirisch onderzoek (paragraaf 3.3). De resultaten van de interviews met de projectleiders van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

### 3.1 Probleemstelling: toelichting kernbegrippen

Voordat in wordt gegaan op de onderzoeksstrategie en de gekozen methoden en technieken, lijkt het zinvol om eerst de kernbegrippen uit de probleemstelling toe te lichten. In het eerste hoofdstuk is de centrale vraag van dit onderzoek als volgt geformuleerd “Hoe kan er binnen de twaalf door VWS aangewezen voorbeeldprojecten op succesvolle wijze horizontaal worden gewerkt?”. Deze vraag bestaat uit drie kernbegrippen: “horizontaal werken”, “op succesvolle wijze” en “twaalf VWS-voorbeeldprojecten”.

Het kernbegrip “horizontaal werken” verwijst letterlijk naar de kern van het voorliggende onderzoek, het is het hoofdonderwerp van deze scriptie. Op basis van het theoretisch onderzoek in hoofdstuk twee is

de in dit onderzoek geldende definitie van horizontaal werken in de publieke sector in paragraaf 2.3.5 als volgt geformuleerd:

#### Definitie horizontaal werken in de publieke sector

Een tijdelijk samenwerkingsverband gericht op het behalen van een duidelijk door de opdrachtgever omschreven projectresultaat, binnen de daarvoor afgebakende tijdsperiode. Op basis van de benodigde expertise worden professionals van verschillende afdelingen, directies en/of directoraten-generaal (voor een deel van hun tijd) vrijgemaakt voor deelname aan het horizontale project. De projectleider stuurt op basis van een gezamenlijk vastgesteld projectcontract het project aan, heeft een grote mate van beslissingbevoegdheid en legt alleen verantwoording af aan de opdrachtgever.

Succesvol is een lastig kwantificeerbare term, want wanneer is iets succesvol en in vergelijking tot wat? Dit heeft geleid tot de keuze om in dit onderzoek het kernbegrip “hoe op succesvolle wijze horizontaal kan worden gewerkt” te verklaren aan de hand van randvoorwaarden en faalfactoren van deze flexibele organisatievorm. De mate van succesvol horizontaal werken bepaal ik in dit onderzoek aan de hand van de aan- of afwezigheid van randvoorwaarden en faalfactoren. Daarbij geldt dat hoe meer randvoorwaarden zich voordoen hoe succesvoller er binnen de voorbeeldprojecten horizontaal wordt gewerkt.

Met de “twaalf VWS-voorbeeldprojecten” wordt bedoeld op de twaalf projecten die de Bestuursraad van het ministerie in 2007 heeft aangewezen om praktijkervaring op te doen met horizontaal werken. Deze twaalf projecten vormen de empirie van het onderzoek en worden kort beschreven in paragraaf 4.1. Het kernbegrip voorbeeldproject refereert bovendien naar de aanname van de Bestuursraad van VWS dat horizontaal werken alleen via een projectvorm kan

worden ingevuld. Dit sluit aan bij de in dit onderzoek geformuleerde en gehanteerde definitie van horizontaal werken in de publieke sector. Op basis van de binnen VWS toegepaste systematiek van Projectmatig Creëren, is de verwachting dat voor alle twaalf aangewezen voorbeeldprojecten een projectcontract is opgesteld.

### 3.2 Onderzoeksstrategie

Algemeen uitgangspunt van wetenschappelijk onderzoek is dat de probleemstelling, dat wil zeggen de vraagstelling én de doelstelling, de richting bepaalt van het onderzoek. De toelichting op de kernbegrippen van de probleemstelling in de vorige paragraaf, vormt een belangrijke stap in het bepalen van de te kiezen onderzoeksstrategie. De probleemstelling van dit onderzoek heeft een ontwerpend en evaluatief karakter (Van Thiel, 2007). Immers onderzocht wordt op welke wijze (=ontwerpend) succesvol horizontaal kan worden gewerkt binnen VWS op basis van de praktijkervaringen binnen de twaalf aangewezen voorbeeldprojecten van VWS (=evaluatief).

Het betreft een deductief onderzoek dat grofweg is opgebouwd uit drie delen: het vooronderzoek (wat beoogt de Bestuursraad van VWS met horizontaal werken?), het theoretisch kader (welke relevante theorie is reeds voorhanden over horizontaal werken?) en het empirisch onderzoek (wat zijn de praktijkervaringen met horizontaal werken binnen VWS?). Hierover in de volgende paragraaf meer.

De aanleiding waarom horizontaal werken als hoofdonderwerp van dit afstudeeronderzoek is gekozen is reeds toegelicht in het eerste hoofdstuk. Naast mijn eigen nieuwsgierigheid naar horizontaal werken, is ook de Bestuursraad van VWS geïnteresseerd in de resultaten van dit onderzoek. Dit heeft slechts beperkt invloed gehad op de formulering van de onderzoeksvraag, maar is wel van invloed op de tijdsperiode van het onderzoek. Er is namelijk door de programmaleider van het VWS-programma “Samen zorgen voor beter” toegezegd dat in het najaar van 2008 de eerste resultaten van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten bekend zijn.

Vanwege de relatief beperkte hoeveelheid relevante theorie over horizontaal werken in de publieke sector wordt een kwalitatief onderzoek gedaan. Mede omdat er slechts een beperkt aantal onderzoekseenheden (de twaalf voorbeeldprojecten van VWS) voorhanden is, is het doen van kwantitatief onderzoek niet relevant. Immers door het unieke karakter van de voorbeeldprojecten van VWS zullen de onderzoeksresultaten niet zomaar gegeneraliseerd kunnen worden voor alle projecten in de publieke sector waar horizontaal werken wordt toegepast. Overigens kunnen deze onderzoeksresultaten wel gebruikt worden bij soortgelijk onderzoek naar horizontaal werken binnen de publieke sector of vervolgonderzoek binnen VWS.

Volgens de definiëring van Van Thiel (2007), valt dit onderzoek te bestempelen als gevalstudie ofwel casestudy. Want het betreft “een onderzoeksstrategie waarbij twaalf gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke omgeving worden onderzocht” (Van Thiel,

2007: 97). In de volgende paragraaf ga ik in op de wijze van onderzoek, die het gevolg is van de gekozen onderzoeksstrategie.

### 3.3 Methoden en Technieken

Dit onderzoek zal, zoals toegelicht in de vorige paragraaf, worden gebaseerd op de praktijkervaringen van de twaalf voorbeeldprojecten met horizontaal werken van VWS. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek, is eerst een theoretisch kader gevormd (hoofdstuk 2).

Zoals reeds aangegeven richt de centrale vraag van dit onderzoek zich op welke wijze succesvol horizontaal kan worden gewerkt binnen de twaalf voorbeeldprojecten van VWS. Het in hoofdstuk 2 beschreven theoretisch kader wordt daarom vergeleken met de ervaringen uit de praktijk van deze voorbeeldprojecten. Hiertoe worden semi-gestructureerde interviews met de projectleiders van deze twaalf projecten gehouden, zie bijlage 1 voor een overzicht van de respondenten. Naast de interviews met de horizontale projectlei-

ders wordt ook gesproken met de projectleider van het experiment “horizontale voorbeeldprojecten”.

Tijdens deze interviews wordt eerst kort stil gestaan bij de inhoud van het desbetreffende project en de mening van de respondent over horizontaal werken in de publieke sector. Vervolgens worden, met behulp van de twaalf elementen van het Burke-Litwinmodel, de door de respondenten ervaren randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken achterhaald. Zie bijlage 2 voor de zogenoemde topiclijst van de interviews.

Voorafgaand aan het interview ontvangt de respondent een introductiemail, waarin ik kort uitleg wat het onderwerp van mijn onderzoek is en hoe het gesprek op hoofdlijnen zal verlopen (gebaseerd op de topiclijst uit bijlage 2). Overigens is met alle respondenten afgesproken dat de informatie uit de interviews anoniem wordt geanalyseerd en verwerkt en dus niet te herleiden valt naar personen. Dit is de directe aanleiding om de uitwerking van



de resultaten van het empirisch onderzoek (paragraaf 4.3 en 4.4) niet in te delen op project maar op element van het Burke-Litwinmodel.

Uitgaande van de definities van de onderdelen van het Burke-Litwinmodel in paragraaf 2.4, zijn de twaalf elementen van dit model geoperationaliseerd voor het onderwerp van dit onderzoek. Vanwege het ontbreken van een duidelijk afgebakende definitie van horizontaal werken in de (bestuurskundige) theorie, gaat het in bijna alle gevallen om een kwalitatieve in plaats van een kwantitatieve uitwerking. Daardoor heeft dit onderzoek een interpretatief karakter gekregen: het gaat om de werkelijkheid zoals die door de respondent wordt ervaren (Van Thiel, 2007: 41). Dit heeft als gevolg dat het resultaat van het empirisch onderzoek, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 4, subjectief is.

### 3.4 Tot slot

In het volgende hoofdstuk wordt de vergelijking gemaakt tussen de vanuit de theorie geformuleerde randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken en de praktijkervaringen van de projectleiders van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS. Daarmee wordt deelvraag IV van de probleemstelling beantwoord.





In dit hoofdstuk staan de ervaringen van de projectleiders van de twaalf, door de Bestuursraad van VWS aangewezen, horizontale voorbeeldprojecten centraal. Daartoe worden eerst deze twaalf projecten kort beschreven (paragraaf 4.1). Om te kunnen bepalen of de vanuit de theorie benoemde randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken zich bij VWS voor doen, zijn de projectleiders van de horizontale voorbeeldprojecten geïnterviewd.

De definitie van wat horizontaal werken in de VWS-praktijk volgens deze projectleiders inhoudt is uitgewerkt in paragraaf 4.2. De geanonimiseerde uitkomsten van de interviews over horizontaal werken zijn verwerkt in paragraaf 4.3. Daarbij hebben de elementen van het Burke-Litwinmodel

wederom als kapstok gediend. Tenslotte wordt in paragraaf 4.4 de vergelijking getrokken tussen de vanuit de theorie benoemde randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken en de randvoorwaarden en faalfactoren uit de VWS-praktijk. Daarmee wordt deelvraag IV van de centrale probleemstelling van dit onderzoek beantwoord en wordt tevens de brug geslagen naar het slothoofdstuk.

## 4.1 De twaalf horizontale voorbeeldprojecten

Hoewel de inhoudelijke doelstellingen van de twaalf door de Bestuursraad van VWS aangewezen voorbeeldprojecten minder relevant zijn voor de onderzoeksvraag, worden de twaalf horizontale voorbeeldprojecten in deze paragraaf puur ter infor-

matie kort beschreven. Per project is tevens een indicatie gegeven van de samenstelling van het horizontale projectteam ten tijde van het interview. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen mensen die fulltime aan het project zijn toegewezen en mensen die voor een deel van hun tijd voor het project zijn vrijgemaakt.

Overigens zijn alle twaalf projecten aangemerkt als prioritaire projecten, dat wil zeggen dat de Bestuursraad veel belang hecht aan de beoogde projectresultaten. Omdat het directie- en in sommige gevallen ook directoraat-generaal overstijgende onderwerpen betreft, was de Bestuursraad van mening dat deze twaalf projecten zich goed lenen om de nieuwe horizontale manier van werken te gaan uitproberen.

### **1 Uitvoering beter/anders betrekken in de fase van beleidsvorming**

Doelstelling van dit project is om concrete, haalbare voorstellen te doen over hoe de uitvoerende organisaties beter kunnen worden betrokken in de beleidsvormende fase. Het projectresultaat kan variëren van bindende voorschriften tot een handreiking aan beleidsdirecties met suggesties voor andere werkwijzen. Onder uitvoerende organisaties worden zowel de inspecties, agent-schappen en zbo's bedoeld, als de zorgsector en andere sectoren die door VWS-beleid worden geraakt.

De projectleider van dit project is een deel van zijn tijd beschikbaar, ditzelfde geldt voor de secretaris. Verder bestaat het projectteam uit drie personen uit beleidsdirecties, drie personen uit de uitvoering en één persoon uit de toezichthoek. Gezamenlijk werken zij aan ongeveer tien aanbevelingen die nog dit jaar worden opgeleverd om de uitvoering al vanaf de beleidsvormende fase te betrekken. Het projectteam kijkt daarbij ook naar praktijkervaringen van andere ministeries, zoals SZW, LNV en Verkeer en Waterstaat.

### **2 Beter zien/meten van de beleidsresultaten in de uitvoering**

Doelstelling is om in eerste instantie op basis van de beleidsagenda van VWS na te gaan of de met het geformuleerde beleid beoogde resultaten worden bereikt. Het projectresultaat bestaat uit een visiedocument en een set indicatoren waarmee de beleidsresultaten in de uitvoering zichtbaar kunnen worden gemaakt en kunnen worden gemeten.

Voor dit project is een kleine projectgroep samengesteld, bestaande uit een vertegenwoordiger van de Inspectie Gezondheidszorg (verder: IGZ), het RIVM, de directie bestuursondersteuning en een inhoudelijke projectsecretaris. De projectleider is voor een deel van zijn tijd beschikbaar gesteld voor het project, dit geldt ook voor de andere projectgroepleden. Verder zal per beleidsdirectie een contactpersoon worden aangewezen die als aanspreekpunt voor de projectgroep gaat fungeren. De precieze vorm en functie van deze liaisons moet nog worden ingevuld.

### **3 Relatie beleid-inspectie optimaliseren**

Doel van het project is om samenhang te creëren tussen beleid en toezicht, concreet: tussen beleidsdirecties en inspectie, met respect voor het onafhankelijk oordeel van de inspectie. Het projectresultaat is het ontwerpen en pragmatisch uitwerken van een interactieconcept voor de verbinding tussen beleid, uitvoering en toezicht.

Dit project verkeerde ten tijde van het interview in de opstartfase, waarbij de projectleider voor een belangrijk deel van zijn tijd is vrijgemaakt voor het project. Verder is er een werkgroep samengesteld, bestaande uit ongeveer twintig personen afkomstig uit zowel beleidsdirecties als de inspectie. Deze werkgroep werkt bijvoorbeeld in trio's aan de aspecten van het tienpuntenplan dat nog dit jaar wordt opgeleverd om een eerste stap te maken in het optimaliseren van de relatie tussen beleid en inspectie.

#### 4 Beter benutten van kennis en advies

Doelstelling van dit project is om concrete en haalbare kennis- en adviesvragen vanuit de VWS-organisatie beter te accommoderen binnen de gewenste kaders en op elkaar af te stemmen. Ook zal de vraagprogrammering binnen VWS beter moet worden toegespitst op maatschappelijke opgaven. Het projectresultaat bestaat uit:

- een strategisch beleidskader dat als filter gaat dienen voordat een kennis-/adviesvraag daadwerkelijk wordt uitgezet bij de VWS-kenniskamer<sup>7</sup>;
- een VWS-breed afgestemde vraagprogrammering en accountmanagement voor in ieder geval de werkprogramma's van de kernpartijen van de VWS-kenniskamer;
- een kennisinvesteringagenda;
- een visie op goed opdrachtgeverschap aan VWS-kenniskamer en

- een werkleergang “kennis en beleid volksgezondheid en zorg” (in samenwerking met de VWS-academie).

Deze projectleider is fulltime vrijgemaakt voor dit horizontale project, dat overigens al langer bestaat dan het programma “Samen zorgen voor beter” waar alle horizontale projecten onder vallen. Verder is er een platform ingericht met een wisselende samenstelling tussen de zeven en de vijftien personen vanuit de hele VWS-organisatie die een deel van hun tijd aan dit thema mogen besteden.

#### 5 Analyse risico's en vaststellen beleidsrichting t.a.v. het BES-akkoord

Bonaire, St. Eustatius en Saba worden per eind 2010 onderdeel van Nederland met de status van openbaar lichaam. Doelstelling van dit horizontale project is om op juridisch, financieel en uitvoeringsniveau voorbereidingen te treffen zodat de bewindspersonen van VWS/JenG hun integrale (politieke) verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid op deze drie eilanden

goed kunnen vervullen per transitiedatum. Het projectresultaat is hierop gericht én op de implementatie van het eerdere plan van aanpak zoals opgesteld in het voorjaar van 2008. Dit plan omvat het hele palet van VWS én JenG-beleidssterreinen, waarbij wel geldt dat sommige terreinen voorrang hebben om direct uitgevoerd te worden per 2010/2011.

In interdepartementaal verband werken alle ministeries samen om de toetreding van de BES-eilanden aan Nederland voor te bereiden. Zo is er een hoogambtelijke stuurgroep, een interdepartementale projectgroep en een interdepartementale juridische overleggroep. Binnen VWS is een projectcoördinator aangewezen die een belangrijk deel van zijn tijd kan besteden aan dit project. Er is een kerngroep gevormd met daaraan gekoppeld een werkgroep met vertegenwoordigers van alle relevante beleidsdirecties van VWS en Jeugd en Gezin. Zij bereiden binnen hun directie de toetreding van de BES-eilanden voor. De werkgroep komt maar beperkt bijeen, de contacten verlopen voornamelijk bilateraal via de projectcoördinator.

<sup>7</sup> Met de VWS-kenniskamer wordt bedoeld op de adviesraden, de not-for-profit kennisinstellingen NIVEL en Trimbos-instituut, de kennisinstellingen RIVM, SCP, UMC's en de intermediair ZonMw.

## 6 Uitwerking preventievisie

Doelstelling van dit project is om uitwerking te geven aan preventie als speerpunt binnen het kabinetsbeleid, zodat dit onderwerp een structurele plaats krijgt binnen het gezondheidsbeleid van VWS. Het projectresultaat is een coherent gezondheidsbeleid waarin preventie een integraal onderdeel is van de keten preventie, cure, care en welzijn. In vier actielijnen worden concrete plannen van aanpak uitgewerkt, waarmee aangekondigde maatregelen en acties op het terrein van preventie worden gecoördineerd, bevorderd en gestimuleerd.

Om vanuit de verschillende directoraten-generaal naar het thema preventie te kunnen kijken, is een zogenoemd preventieteam samengesteld van ongeveer twaalf personen die voor een belangrijk deel van hun tijd inzetbaar zijn voor het horizontale project. Zij zijn afkomstig uit verschillende beleidsdirecties van alle vier de directoraten-generaal én de directie financieel-economische zaken. De projectleider is voor circa drie dagen per week vrijgemaakt voor het horizontale project. Eenmaal per week is

er een gezamenlijk overleg van het preventieteam om werkafspraken te maken en de voortgang te bespreken, tussentijds vinden er veel bilaterale contacten plaats tussen projectteamleden. Eenmaal per maand komt de zogenoemde contactgroep bijeen, die als een soort klankbordgroep fungeert.

## 7 Nota “Onze jeugd van tegenwoordig; leefwereld, gedrag en welbevinden van jongeren” (voorheen de nota gezonde jeugdcultuur)

Doelstelling van dit project is om in overleg met jongeren, hun opvoeders en deskundigen na te gaan hoe het risicogedrag van jongeren kan worden verminderd en hoe gezond gedrag kan worden gestimuleerd. Het projectresultaat is een samenhangende, agendazettende visie aan de Tweede Kamer in het najaar van 2008. Hierin worden vanuit een breed perspectief samenhangende maatregelen voorgesteld om een gezonde leefstijl van jongeren te bevorderen en het thema op de agenda te houden.

Bij aanvang van dit project bestond het projectteam uit meer dan twintig personen

afkomstig uit beleidsdirecties van zowel het ministerie van VWS als Jeugd en Gezin. Vertegenwoordigers van bijvoorbeeld het ministerie van OC&W ontbraken. Inmiddels is een kernteam rond de fulltime projectleider gevormd van zes personen, die een aanzienlijk deel van hun tijd aan het project spenderen.

## 8 Bijdrage van Jeugd en Gezin aan gezinsnota

Doelstelling van dit project is om met de verschillende partijen en ministeries die bij het onderwerp gezinsbeleid betrokken zijn, een gezamenlijke visie te ontwikkelen gekoppeld aan het al bestaande beleid. Het gaat daarbij om vier thema's: gezinsvorming, opvoeding, gezin en omgeving en gezin en economie. Het projectresultaat bestaat uit een gezamenlijke Gezinsnota aan de Tweede Kamer.

Dit projectteam bestaat uit twee personen die sinds het najaar van 2007 fulltime aan de bijdrage van Jeugd en Gezin aan de gezinsnota werken. Zij hebben regelmatig bilateraal en in groepsverband overleg

met medewerkers van de ministeries die eveneens bij dit onderwerp zijn betrokken. Daarbij gaat het om de ministeries van VWS, SZW, OC&W, Justitie, WWI en Algemene Zaken. Verder zijn vanuit Jeugd en Gezin en VWS een aantal personen flexibel inzetbaar voor het onderwerp.

## 9 Innovatie

Innovatie is één van de speerpunten van de minister en staatssecretaris van VWS. Er staat veel druk op het zorgstelsel en de uitdagingen voor de toekomst zijn niet gering: de vraag naar zorg verandert en neemt onverminderd toe, mede daardoor blijven de kosten stijgen. Doelstelling van dit project is om een focus op innovatiebeleid te creëren langs vier sporen: inspelen op de veranderende zorgvraag (ketenzorg, chronische aandoeningen), vergroten van arbeidsproductiviteit, ICT en experimenterbeleid. Het projectresultaat bestaat uit het oprichten en ondersteunen van een Innovatieplatform Zorg, dat een wezenlijke rol gaat spelen bij het tot stand brengen van een goed innovatieklimaat en het creëren van randvoorwaarden voor innovatie. In dit

Innovatieplatform Zorg hebben naast de minister, staatssecretaris en de directeur-generaal, dertien aansprekende personen uit het bedrijfsleven, de wetenschap en de zorgsector zitting.

Voor het thema Innovatie is een programmadirecteur aangesteld die voor een groot deel van de tijd inzetbaar is voor dit horizontale project. Het projectteam bestaat ten tijde van het interview uit drie fulltime krachten en vier personen die voor ongeveer de helft van hun tijd zijn vrijgesteld voor het project. Tenslotte zijn er drie denktanks ingericht met als rode draad: a) vertegenwoordigers uit de kennisinstellingen, b) vertegenwoordigers van de regionale zorginnovatieplatforms en c) een schaduwgroep als klankbord voor de project.

## 10 Kwaliteit

Ook kwaliteit is één van de speerpunten van de minister en staatssecretaris van VWS, waarbij in de toekomst de consument in de zorg centraal zal staan. Deze consument kiest in een transparante omgeving op basis van een goed inzicht in de mogelijkheden

van de behandelaars, voor de zorg die het beste bij hem of haar past. Het projectresultaat bestaat uit het in 2011 opleveren van een indicatorenset, een plan van aanpak om het aantal vermijdbare doden in 2011 te reduceren met 50% en het opstellen van één wettelijk kader (Wet kwaliteit van zorg) voor het borgen van patiëntenrechten.

Voor het thema kwaliteit is medio 2007 een zogenoemd Projectleidersoverleg Kwaliteit (PLOK) in het leven geroepen met vertegenwoordigers van de drie betrokken beleidsdirecties en de IGZ. De projectleider en de secretaris zijn voor een deel van hun tijd vrijgesteld voor dit project, ditzelfde geldt voor de andere betrokkenen. Dit najaar zal het horizontale project Kwaliteit een doorstart gaan maken, waarbij de lessons learned van de andere horizontale voorbeeldprojecten zullen worden gebruikt.

## 11 Transparante en effectieve geneesmiddelenketen

De doelstelling van dit project is om de samenwerking tussen de verschillende instanties die deel uitmaken van de genees-



middelenketen<sup>8</sup>, verder te verbeteren.

Hiertoe zijn vier actielijnen opgestart: het uitwisselen van gegevens, het met één

gezicht naar buiten treden, het geven van dezelfde boodschap over ketenrelevante

onderwerpen door de afzonderlijke ketenpartners en het afstemmen van internationaal beleid. Het projectresultaat bestaat uit:

- dat de relevante databanken van de ketenpartners voor alle partners toegankelijk zijn;
- een flyer in het Nederlands en Engels, waarin alle betrokken ketenpartners zich presenteren;
- dat de teksten op de websites van de afzonderlijke ketenpartners waar relevant identiek zijn en

---

8 Voor de toelating en het toezicht op de geneesmiddelen zijn beleid, uitvoering en toezicht van elkaar gescheiden. Daardoor zijn er in Nederland verschillende bevoegde instanties bij de geneesmiddelenketen betrokken, zoals de IGZ (toezicht en inspectie), Centrale Commissie Mensgebonden onderzoek (beoordeling klinisch onderzoek), Lareb: Nederlands bijwerkingen centrum (informatiefunctie) en het RIVM (onderzoek).

- een beginselnota "Afstemming internationaal beleid".

Voor dit project zijn de projectleider van de IGZ en een medewerker van een beleidsdirectie voor een deel van hun tijd vrijemaakt. Vanwege het onderwerp zijn verder diverse ketenpartners betrokken, zie voetnoot 8. Door middel van regelmatig overleg tussen al deze bij de geneesmiddelenketen betrokken partijen, wordt het beoogde projectresultaat nagestreefd.

### 12 "Samen zorgen voor beter"

Doelstelling van dit overkoepelende programma is het integraal aansturen en programmeren van de door de Bestuursraad aangekondigde veranderingen in werkwijze en cultuur van het ministerie, zodat deze worden verankerd in de organisatie. Met deze veranderingen wil de Bestuursraad de kwaliteit van de resultaten van VWS verbeteren, mede in het licht van de taakstelling. Het eerste programmaresultaat wordt tijdens de topmanagementconferentie in april 2009 gepresenteerd en bestaat uit:

- een definitie van horizontaal werken en

de (on-)mogelijkheden daarvan binnen VWS;

- de (tussen-)resultaten van de horizontale voorbeeldprojecten en de ervaringen van de projectleiders;
- een uitgewerkte VWS-brede missie en visie en
- een notitie met de stand van zaken rond de taakstelling.

Tijdens en na deze conferentie worden deze resultaten doorvertaald naar wat dat vraagt van de leidinggevenden binnen VWS in termen van de meest belangrijke competenties en wat het betekent voor het gedrag ('zo zijn onze manieren') en werkwijze. Ondanks het overkoepelende karakter van dit programma, wordt het binnen VWS wel als een van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten beschouwd.

Het programmateam bestaat uit een programmaleider en drie personen uit de beleidsondersteunende directies van het ministerie van VWS, te weten de directie personeel en organisatie, de directie bestuursondersteuning, de directie voorlichting en communicatie en de directie

financieel-economische zaken. Zij zijn allen voor een belangrijk van hun tijd inzetbaar voor het programma “Samen zorgen voor beter”. In de eerste kring rond het programmateam zijn circa tien personen nauw betrokken bij het programma, bijvoorbeeld door middel van deelprojecten.

#### 4.2 Horizontaal werken in de VWS-praktijk

In hoofdstuk 2 is reeds vastgesteld dat er over horizontaal werken in de publieke sector nog weinig informatie beschikbaar is. Op basis van de theorie over en praktijkervaringen met flexibele organisatievormen als de matrix- en de projectorganisatie is in hoofdstuk 2 de volgende definitie bepaald van wat in dit onderzoek onder horizontaal werken wordt verstaan:

##### Definitie horizontaal werken in de publieke sector

Een tijdelijk samenwerkingsverband gericht op het behalen van een duidelijk door de opdrachtgever omschreven projectresultaat, binnen de daarvoor afgebakende tijdsperiode. Op basis van de benodigde expertise worden professionals van verschillende afdelingen, directies en/of directoraten-generaal (voor een deel van hun tijd) vrijgemaakt voor deelname aan het horizontale project. De projectleider stuurt op basis van een gezamenlijk vastgesteld projectcontract het project aan, heeft een grote mate van beslissingbevoegdheid en legt alleen verantwoording af aan de opdrachtgever.

Tijdens de interviews met de projectleiders van de in de vorige paragraaf beschreven horizontale voorbeeldprojecten is hen de vraag gesteld wat zij onder horizontaal werken verstaan. Overigens is gedurende

het hele vraaggesprek de in dit onderzoek geformuleerde definitie van horizontaal werken bewust niet aan de orde gekomen, om beïnvloeding te voorkomen. Ondanks verschillende bewoordingen waren alle projectleiders het op hoofdlijnen met elkaar eens. Namelijk dat horizontaal werken in feite betekent dat in een projectmatige structuur, dwars door de traditionele structuur van het ministerie, een vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd zodat op een effectieve en efficiënte manier de meest optimale oplossing kan worden gevonden en vervolgens kan worden aangeboden aan de samenvleving en/of Tweede Kamer. Dit komt grotendeels overeen met de definitie van horizontaal werken zoals die op basis van de theorie is geformuleerd.

Het in de theoretische definitie unieke aspect dat een horizontaal project slechts aan één persoon (de opdrachtgever) verantwoording hoeft af te leggen, terwijl bij een gewoon project alle betrokken moederorganisaties recht op medeparaaf (willen) hebben is niet door de projectleiders

ders zo genoemd. Wel is dit punt tijdens de bespreking van de afzonderlijke elementen meermalen aan de orde gekomen, hier kom ik waar relevant bij het betreffende element op terug.

De invloed of gevolgen van het feit dat de projecten in het najaar van 2007 door de Bestuursraad van VWS zijn aangewezen als één van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten, wordt nihil genoemd. Men heeft er geen last van, maar ook geen profijt. Een duidelijke grondboodschap over de doelstelling wat de Bestuursraad met horizontaal werken ambieert, ontbreekt. Naast twee bijeenkomsten over horizontaal werken voor de projectleiders van de voorbeeldprojecten in de eerste helft van dit jaar, zijn er VWS-breed slechts een aantal nieuwsberichten geweest. Dat is volgens de projectleiders te beperkt om voldoende draagvlak te creëren en te behouden. De 'sense-of-urgency' ontbreekt. Terwijl draagvlak, zo zal in het vervolg van dit hoofdstuk blijken, een belangrijk aspect is om horizontaal werken tot een succes te maken binnen VWS.

Overigens ben ik van mening dat niet alle twaalf voorbeeldprojecten volledig voldoen aan de minimale eisen van een project, laat staan aan de definitie van een horizontaal project. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het ontbreken van een projectcontract of iets dergelijks waarin de opdracht en de randvoorwaarden zijn vastgelegd. Maar ook zijn er een aantal projecten die ten tijde van de interviews nog geen planning en mijlpalen hanteren. Voor het zinvol uittesten van horizontaal werken zijn dit essentiële elementen, waar nu niet in alle gevallen aan wordt voldaan. Dit vormt een afbreukrisico.

### 4.3 Randvoorwaarden en faalfactoren uit de VWS-praktijk

Om de vraag te kunnen beantwoorden of de vanuit de theorie vastgestelde randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken zich voordoen binnen de twaalf voorbeeldprojecten, zullen in het vervolg van deze paragraaf de door de projectleiders ervaren randvoorwaarden en faalfactoren worden uitgewerkt.

De paragraaf is ingedeeld volgens de elementen van het Burke-Litwinmodel. Aan het begin van iedere subparagraaf wordt de definitie van dat element uit paragraaf 2.4.3 herhaald. De subparagraaf wordt afgesloten met een samenvatting van de relevante randvoorwaarden en faalfactoren uit de praktijk voor het betreffende element. Overigens zijn op diverse plaatsen in de tekst een of enkele woorden in het paars weergegeven. Dat is gedaan om te benadrukken welke punten overeenkomen, zij het in andere woorden, met een randvoorwaarde of faalfactor uit de theorie. In paragraaf 4.4 kom ik hier uitgebreid op terug.

#### 4.3.1 Externe ontwikkelingen

*De mate waarin de omgeving een rol speelt bij het op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze bereiken van het projectresultaat door het horizontale project. Daarbij wordt met omgeving zowel die buiten het project (maar wel intern het ministerie) als buiten het ministerie bedoeld.*

Uit de interviews valt af te leiden dat de omgeving waarin de twaalf voorbeeld-

projecten opereren gevarieerd van aard is. De mate waarin de omgeving als eenvoudig of juist ingewikkeld is te bestempelen of dat deze kritisch of juist afwachtend is, is bij ieder project verschillend. In hoeverre dit bijdraagt aan het bereiken van het horizontale projectresultaat of dat juist in de weg staat, wordt ook verschillend ervaren. Er is door de projectleiders dan ook geen uitspraak gedaan over hoe die omgeving van een horizontaal project er uit moet zien. Wel zijn er rond het element “externe ontwikkelingen” een aantal randvoorwaarden en faalfactoren benoemd die volgens de projectleiders van belang zijn om op succesvolle wijze horizontaal te kunnen werken.

#### *Randvoorwaarden*

› Politiek en/of maatschappelijk moet zich een ‘window-of-opportunity’ voordoen, waardoor het vraagstuk urgent wordt en dus hoog op de agenda komt te staan. Alle betrokkenen, waaronder de omgeving, moeten een gezamenlijk belang hebben bij de oplossing van het probleem. Voor het merendeel van de

voorbeeldprojecten wordt in ieder geval binnen VWS aan deze randvoorwaarde voldaan.

› Als het horizontale project in een complexe/dynamische omgeving opereert, leidt dat er automatisch toe dat het voorliggende vraagstuk integraal wordt benaderd. Tijdens de interviews blijkt dat het gevarieerde karakter van de omgeving van de projecten verschillend is en verschillend wordt ervaren door de projectleiders, maar dat dit een integrale benadering niet in de weg staat. Met complex/dynamisch wordt bedoeld dat er veel verschillende partijen bij het onderwerp zijn betrokken, die allemaal hun eigen belang hebben ten aanzien van de oplossingsrichting. Daardoor wordt het horizontale projectteam gedwongen om het vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken te bekijken. Voordat het uiteindelijke oplossingsvoorstel wordt gepresenteerd, moeten immers tenminste de door de omgeving aangedragen suggesties aanwijsbaar zijn overwogen. Alleen door deze multidiscipli-

plinaire aanpak is het namelijk mogelijk voldoende draagvlak voor de oplossing te bewerkstelligen.

› Net als bij normale projecten is het bij horizontale projecten belangrijk om vanaf het begin de omgeving te betrekken bij het project. **Eerste stap daarbij is het uitvoeren van een goede omgevingsanalyse voordat het project daadwerkelijk wordt gestart. Dan wordt duidelijk welke partijen zijn betrokken bij het onderwerp en wat hun belangen zijn.** Door vervolgens die omgeving actief te betrekken bij het opstellen van het projectcontract (oa doelstelling, mijlpalen, et cetera) creëer je eerder een gezamenlijk belang in plaats van een tegengesteld belang. Door bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde terminologie sluit je beter aan bij beleving en verwachtingen van de externe partijen, terwijl dat het beoogde projectresultaat vanuit VWS niet in de weg hoeft te staan. In minder dan de helft van de projecten in een omgevingsanalyse uitgevoerd, desondanks is het merendeel van de horizontale projectleiders

van mening dat zij goed inzicht hebben in de samenstelling en omvang van de omgeving.

- › Om een horizontaal project tot een goed eind te kunnen brengen is een constant actief relatiebeheer nodig. Oftewel investeren in het opbouwen en onderhouden van contacten met partijen in het veld. Dat betekent dat niet alleen vóór de start van het project een omgevingsanalyse moet worden uitgevoerd, maar dat ook gedurende de daarop volgende projectfasen de omgeving op de hoogte wordt gehouden en waar mogelijk actief moet worden betrokken bij het project. Een minimale variant is het instellen van een klankbordgroep. Maar juist door bijvoorbeeld het regelmatig organiseren van expertmeetings is het mogelijk het veld zowel in de diepte als in de breedte te kunnen blijven overzien. Daardoor weet je wat er speelt en kan waar nodig het project worden bijgestuurd zodat het uiteindelijke resultaat tegemoet komt aan de verwachtingen van de omgeving. Alle

voorbeeldprojecten voldoen in feite aan deze randvoorwaarde.

- › In aanvulling op het vorige punt is het ook van belang dat het horizontale projectteam de kennis en informatie van niet direct bij het project aangesloten VWS-directies betreft bij het project. Door deze “VWS-interne” externe omgeving van het project regelmatig te informeren, kunnen nieuwe ontwikkelingen of gewijzigde opvattingen vroegtijdig worden meegenomen bij het project. Dit zorgt er tevens voor dat VWS met één mond spreekt en dat VWS-onderdelen niet tegen elkaar kunnen worden uitgespeeld door externe partijen. Bij een groot deel van de voorbeeldprojecten vormt deze randvoorwaarde een punt van aandacht.

#### *Faalfactoren*

- › Als de omgeving te veel of te ambitieuze eisen stelt aan het projectresultaat, waardoor het voorliggende vraagstuk te ingewikkeld of te groot wordt gemaakt. Dit komt bijvoorbeeld doordat er bij horizontale projecten veel partijen zijn

betrokken met ieder hun eigen belangen en wensen. Door dit problematiseren van het vraagstuk, wordt het onrealistisch voor het projectteam om het projectresultaat te kunnen opleveren. Bijna alle projectleiders geven aan dat dit een belangrijk aandachtspunt is voor horizontaal werken, maar dat dit geen negatieve invloed heeft gehad op het betreffende project.

- › Als er ontwikkelingen in de omgeving gaande zijn die teveel druk leggen op het project kunnen betrokken partijen hierdoor gepreoccupeerd raken. Denk bijvoorbeeld aan een economische of politieke crisis of een schrijnend geval dat de media heeft bereikt. Dit soort ontwikkelingen kunnen een negatieve invloed hebben op het project, zonder dat het projectteam hier invloed op uit kan oefenen. De “waan-van-de-dag” kan er toe leiden dat de omgeving zich opeens anders gaat profileren of af gaat wijken van wat er eerder in projectverband is afgesproken. Een politiek incident kan er bijvoorbeeld toe leiden dat partijen zich terugtrekken, denk

- bijvoorbeeld aan de bewonerscommissie rond Schiphol die vanwege een nieuwe vorm van geluidsmetingen niet langer wil meepraten over het geluidsbeleid rond de luchthaven. Een aantal van de horizontale projecten heeft te maken gehad met dit soort onverwachte en vaak ongewenste ontwikkelingen.
- › Te veel transparantie bij het opstellen van het projectcontract en dus het vaststellen van het projectresultaat, kan belemmerend werken op de voortgang. Ook in de Nederlandse “polder”-cultuur kunnen nu eenmaal niet alle tegenstrijdige belangen worden opgelost. De afweging tussen de factor tijd (de gestelde deadline) en het zoveel mogelijk aan alle partijen tegemoet willen komen, moet gemaakt kunnen en durven worden. Hierbij speelt ook een rol **dat de hybride omgeving aan verschillende VWS-directies soms tegenstrijdige eisen stelt, wat de horizontale aanpak van het vraagstuk in de weg kan staan**. Twee van de projectleiders hebben deze faactor tijdens het interview genoemd.
  - › Als het vraagstuk betrekking heeft op een dermate breed beleidsveld dat er verschillende bewindslieden bij zijn betrokken, waardoor er gedurende het project discussie over het doel en het beoogde projectresultaat kan ontstaan. Iedere bewindspersoon heeft, bijvoorbeeld vanwege de partijpolitieke achtergrond, zijn of haar eigen belang bij het project. Met name wanneer er vanuit de Bestuursraad een te mager mandaat aan de portefeuillehouder en daarmee aan het horizontale projectteam is gegeven, kan dit gegeven tot veel discussie leiden. Bij een beperkt aantal van de horizontale voorbeeldprojecten heeft dit een rol gespeeld.
  - › Als de omgeving, zowel binnen VWS als daarbuiten, onvoldoende bereid is om mensen en/of middelen beschikbaar te stellen voor het horizontale project. Bijvoorbeeld omdat directies en afdelingen nog te veel op hun eigen prestaties worden afgerekend, is de bereidwilligheid om mensen (voor een deel van hun tijd) vrij te maken voor een directieoverstijgend project

gering. Bovendien leidt de rijksbrede taakstelling er toe dat er onvoldoende mensen beschikbaar zijn. Overigens is door meerdere projectleiders geconstateerd dat in ieder geval voor de

externe omgeving het niet belangrijk is op welke manier VWS de projecten organisatorisch inricht. Zij zijn alleen geïnteresseerd in het uiteindelijke resultaat.

### 4.3.2 Missie en Strategie

*De aanwezigheid van een document waarin de afspraken over het projectresultaat, de financiën, de planning, et cetera schriftelijk zijn vastgelegd bij de start van het horizontale project.*

Alle geïnterviewde projectleiders zijn van mening dat het bij een horizontaal project, meer nog dan bij een gewoon project, **van belang is om afspraken over het projectresultaat, de financiën, de mijlpalen, et cetera schriftelijk vast te leggen aan het begin van het traject**. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van een plan van aanpak of een projectcontract, maar ook middels een nota met de parafen van alle betrokkenen. Voor het gemak wordt de vorm waarin de afspraken zijn vastgelegd in het vervolg van dit hoofdstuk aangeduid als “projectcontract”, maar de verschijningsvorm kan dus divers zijn.

Doordat een horizontaal project de traditionele organisatiestructuur doorkruist kan door het schriftelijk vastleggen van de uitgangspunten discussie hierover in een

Externe ontwikkelingen	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Politieke en/of maatschappelijke ‘window-of-opportunity’, waardoor een gezamenlijk belang bij het oplossen van het vraagstuk ontstaat.</li> <li>› Het project speelt zich af in een complexe/dynamische omgeving die vergt dat het vraagstuk vanuit verschillende invalshoeken wordt benaderd.</li> <li>› Op basis van een omgevingsanalyse de juiste partijen vroegtijdig betrekken bij het opstellen van het projectcontract, waardoor eenvoudiger kan worden aangesloten bij hun beleving.</li> <li>› Investeren in opbouwen en onderhouden van relaties met de externe omgeving.</li> <li>› Regelmatig de “VWS-interne externe omgeving” bij het project betrekken, zodat VWS naar buiten met één mond blijft spreken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Te veel of te ambitieuze eisen van de omgeving aan het projectresultaat, waardoor doel onrealistisch wordt.</li> <li>› Onverwachte politieke en/of maatschappelijke ontwikkelingen die de bij het horizontale project betrokken partijen beïnvloeden.</li> <li>› Te veel transparantie bij het opstellen van het projectcontract, terwijl de hybride omgeving alsnog aan verschillende VWS-directies tegenstrijdige eisen stelt.</li> <li>› Te mager mandaat, waardoor politieke discussies de overhand krijgen.</li> <li>› Als door organisatorische factoren onvoldoende mensen/middelen beschikbaar worden gesteld voor het horizontale project.</li> </ul>

later stadium worden voorkomen of worden afgeknapt. Overigens kwam uit de interviews naar voren dat voor ongeveer de helft van de horizontale voorbeeldprojecten dit soort afspraken daadwerkelijk zijn vastgelegd in een document. Voor de andere helft zijn er wel voornemens, maar deze zijn nog niet geconcretiseerd. Gebrek aan tijd wordt als voornaamste reden genoemd.

De vorm waarin de afspraken zijn vastgelegd is volgens de projectleiders dus minder belangrijk. Wel noemen zij een aantal andere randvoorwaarden en faalfactoren die verband houden met het element “missie en strategie” en de definitie die daar in dit onderzoek aan is gegeven:

#### *Randvoorwaarden*

- › Uitgangspunt moet een heldere opdracht van de Bestuursraad aan het horizontale projectteam zijn. Dit vormt als het ware het ijkpunt waarop later in het traject kan worden teruggevallen. **Deze opdracht van de Bestuursraad bestaat uit een gedeeld beeld over het doel van het project en de oplos-**

**singsrichting die de Bestuursraad voor ogen heeft: de missie en strategie.**

Deze opdracht kan vervolgens door het projectteam worden aangescherpt en geconcretiseerd, maar de door de Bestuursraad geformuleerde missie en strategie moeten in een horizontaal project echt de basis vormen voor het verdere traject. Uit de interviews komt naar voren dat de opdrachtverstrekking niet altijd helder is verlopen bij alle twaalf voorbeeldprojecten, dit is een punt van zorg.

- › Het beoogde doel van het horizontale project moet herkend en erkend worden door de VWS-organisatie. Dit betekent concreet dat het, via het ondertekende projectcontract verkregen, mandaat van de Bestuursraad waar nodig kan worden aangetoond. **Dit schriftelijke bewijs van de aan het begin van het traject gemaakte afspraken kan discussies in een later stadium voorkomen.** Al eerder is geconstateerd dat voor ongeveer de helft van de projecten een projectcontract is opgesteld. Hiervan kan worden afgeleid dat aan deze randvoorwaarde

niet door alle VWS-voorbeeldprojecten is voldaan.

- › **Na afronding van iedere projectfase moet worden gecheckt of nog voldoende wordt aangesloten bij de oorspronkelijke opdracht van de Bestuursraad, zoals deze is verwoord in het projectcontract.** Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de tussentijdse terugkoppeling, via de portefeuillehouder, aan de Bestuursraad over de voortgang van het project. Indien nodig moet op basis van voortschrijdend inzicht het projectdoel worden bijgesteld en moet er opnieuw commitment van de Bestuursraad worden verkregen. Uit de interviews komt naar voren dat dit belang wel door alle projectleiders wordt gezien, maar dat de frequentie van het contact tussen de horizontale projectleider en portefeuillehouder niet in alle gevallen deze herijking faciliteert.
- › Het horizontale projectteam moet zich betrokken voelen bij de inhoud van het projectcontract. Daarvoor is het belangrijk dat zij de opdracht van de Bestuursraad begrijpen en deze kunnen



uitleggen aan bijvoorbeeld de omgeving. Ook is het van belang dat het doel van het project realistisch is, zowel voor wat betreft de inhoud als de planning. De projectteamleden moeten dus volledig achter het projectcontract staan. Bijna alle projecten voldoen aan deze randvoorwaarde, hoewel niet overal projectcontracten zijn vastgesteld.

*Faalfactoren*

› Als de opdracht van de Bestuursraad aan het horizontale projectteam dermate abstract is geformuleerd dat het in feite nietszeggend is. Het projectteam heeft dan onvoldoende zicht op wat het project op moet leveren. Dit brengt het risico met zich mee dat **gedurende het traject, door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, het door de Bestuursraad beoogde doel en de gewenste oplossingsrichting gaan schuiven**. Dit kan leiden tot onduidelijkheid en onrust in het projectteam. Een besluit van de Bestuursraad wordt dan als start van de discussie gezien, in plaats van een opdracht. Tijdens de interviews komt naar voren dat deze

faalfactor zich bij een aantal projecten heeft voorgedaan.

› Als er bij de omgeving (intern en extern) onvoldoende draagvlak is voor de door de Bestuursraad geformuleerde missie en strategie van het project, kan dat de voortgang van het project belemmeren. Bijvoorbeeld bij de VWS-directies die mensen moeten gaan uitlenen aan het project, verder aangeduid als de moederorganisaties. Dit kan er toe leiden dat van projectteamleden door hun moederorganisatie wordt verwacht dat zij het directiebelang behartigen in

het project en niet persé het projectbelang. Bijna alle projectleiders geven aan dat projectteamleden te maken hebben gehad met deze “loyaliteitssandwich”.

› Als het doel van het project te ver af staat van de dagelijkse praktijk, waardoor een gebrek aan prioriteit ontstaat. Daardoor ontbreekt het aan de vanzelfsprekende dynamiek die een regulier dossier bijvoorbeeld wel heeft. Een aantal projecten heeft door deze faalfactor vertraging opgelopen, doordat de “waan-van-de-dag” teveel tijd van de projectteamleden opslokte.

Missie en strategie	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Heldere opdracht van de Bestuursraad aan het horizontale projectteam dat het ijkpunt vormt voor het project.</li> <li>› Ondertekend projectcontract dat als bewijs dient van mandaat. Hierin zijn afspraken over projectresultaat, planning, financiën et cetera schriftelijk vastgelegd.</li> <li>› Na iedere projectfase moet worden gecheckt of nog in voldoende mate wordt aangesloten bij de opdracht van de Bestuursraad.</li> <li>› Horizontale projectteam staat volledig achter de inhoud van het projectcontract.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Te abstract geformuleerde opdracht waardoor doel en oplossingsrichting gedurende het traject kunnen gaan schuiven, wat leidt tot onrust en onduidelijkheid.</li> <li>› Ontbreken van draagvlak voor horizontale project, waardoor belang moederorganisatie gaat prevaleren bij projectmedewerkers.</li> <li>› Gebrek aan prioriteit bij het doel van het horizontale project.</li> </ul>

### 4.3.3 Organisatiestructuur

*De manier waarop de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het horizontale project en tussen het project en de lijnorganisatie en opdrachtgever zijn afgestemd en vastgelegd.*

Bij het formuleren van de definitie van horizontaal werken (zie paragraaf 4.2) is door de projectleiders geconcludeerd dat een horizontaal project de traditionele organisatiestructuur van een ministerie doorkruist. Dit betekent dat de medewerkers die deel uitmaken van het horizontale projectteam, formeel onderdeel zijn van een VWS-directie en het daaraan gekoppelde directoraat-generaal. Zie verder paragraaf 2.2 waarin deze traditionele organisatiestructuur van een ministerie is toegelicht.

Dit uitgangspunt heeft volgens de projectleiders gevolgen voor de structuur van het project en de organisatiestructuur van het ministerie als geheel. Zo heeft de projectleider van een horizontaal project formeel geen zeggenschap over de projectteamleden. Bovendien is onduidelijk wat de

organisatorische plaats van een dergelijk project ten opzichte van de reguliere organisatie is. Bijvoorbeeld bij welke directie wordt het projectbudget ondergebracht en wie is bevoegd om daarvoor te tekenen? Volgens de horizontale projectleiders zijn de volgende randvoorwaarden en faalfactoren van invloed op het element “organisatiestructuur”:

#### *Randvoorwaarden*

› De Bestuursraad moet zo snel mogelijk duidelijk en helder naar de totale VWS-organisatie communiceren over wat zij met horizontaal werken en de horizontale voorbeeldprojecten beoogt en waarom dit belangrijk is. Om dit in te laten bedden in de organisatie moet deze boodschap regelmatig worden herhaald, waarbij ook de tussenresultaten van de voorbeeldprojecten uitgevent kunnen worden. Door voorbeeldgedrag en het uitstralen van betrokkenheid kan de Bestuursraad begrip en goodwill kweken bij de reguliere directies en afdelingen. Eigenlijk geven alle projectleiders aan dat de Bestuursraad niet voldoende aan de randvoorwaarde voldoet, waardoor het

horizontale werken teveel op de achtergrond is beland.

- › Voor een horizontaal project moet één ‘chain-of-command’ gelden. Oftewel **er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het horizontale projectteam**. Deze afspraken, bijvoorbeeld vastgelegd in een projectcontract, moeten bij de start van het project zijn afgekaart met zowel de opdrachtgever als de moederorganisaties van de projectmedewerkers. **Dit voorkomt dat gedurende het project discussies ontstaan over bijvoorbeeld benodigde parafen**. Veel van de projectleiders geven aan dat dit nog onvoldoende is geregeld voor hun project, wat tot lastige discussies in het vervolg van het project kan leiden of heeft geleid.
- › Al aan de voorkant van het project moet door alle betrokkenen worden nagedacht over de overdracht van het project aan de lijn. Dit betekent dat al bij het formuleren van de opdracht aan het horizontale projectteam moet worden nagedacht op welke wijze het projectresultaat zal worden ingebed en verankerd in de staande organisatie. Bij voorkeur wordt

dit vastgelegd in het projectcontract.

Voor het merendeel van de voorbeeldprojecten geldt dat al is of wordt nagedacht over de inbedding van het projectresultaat in de praktijk.

- › De projectteamleden moeten zonder “last en ruggespraak” kunnen opereren in het projectteam. Daarmee wordt bedoeld dat zij vanuit hun kennis en expertise een bijdrage leveren aan het project en niet vanuit het belang van de moederorganisatie waar zij functioneel onder vallen. Bijna alle projectleiders geven aan dat er projectteamleden te maken hebben gehad met deze al eerder benoemde “loyaliteitssandwich”.

#### Faalfactoren

- › Niet alle VWS-onderwerpen zijn voor horizontaal werken geschikt. Het willen doorbreken van de verticale kolommen binnen het ministerie, moet niet worden vervangen door het verplicht horizontaal moeten werken voor alle dossiers. Doelmatigheid moet voorop blijven staan. Een beperkt aantal van de projectleiders vraagt zich af of hun project wel zo geschikt is om als horizontaal voorbeeld-

project te dienen.

- › Wanneer een vraagstuk dermate omvangrijk is dat er veel directies en afdelingen bij het horizontale project zijn betrokken, bestaat het risico dat het projectteam uit te veel mensen bestaat. In de praktijk komt het er dan vaak op neer dat een beperkt aantal medewerkers het kernteam vormt en overal bij betrokken is, terwijl de andere betrokkenen teveel op afstand en daardoor gedemotiveerd raken. Binnen de projectstructuur moet hiervoor een oplossing worden gevonden, bijvoorbeeld door regelmatig met het gehele projectteam te overleggen en projectteamleden in deelgroepen onderdelen te laten uitwerken.

In een aantal projecten is een soortgelijke oplossing gevonden om alle actoren toch betrokken te houden.

- › De concurrentie tussen de belangen van het horizontale project en de “waan-van-de-dag” bij de reguliere afdelingen en directies kan er toe leiden dat de planning van het project moet worden opgerekt. Door de ervaren werkdruk en de taakstelling, zal de nut en noodzaak om bij te dragen aan het horizontale project naar de achtergrond verdwijnen. Een aantal projecten heeft door deze faalfactor vertraging opgelopen, doordat de “waan-van-de-dag” teveel tijd van de projectteamleden opslokte.

Organisatiestructuur	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› De Bestuursraad moet voorbeeldgedrag vertonen en betrokkenheid uitstralen bij de horizontale voorbeeldprojecten.</li> <li>› Eén ‘chain-of-command’, die bij de start van het project is vastgelegd en afgekaart met zowel de opdrachtgever als de betrokken moederorganisaties.</li> <li>› Al bij aanvang van het horizontale project moeten afspraken over de inbedding en verankering van het projectresultaat worden vastgelegd.</li> <li>› Teamleden moeten zonder “last of ruggespraak” kunnen opereren in het horizontale projectteam.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Alle VWS-onderwerpen verplicht via horizontaal werken moeten oppakken, zonder de vraag te stellen of dit doelmatig is.</li> <li>› Een te omvangrijk projectteam, waardoor niet alle teamleden zich betrokken blijven voelen bij het horizontale project.</li> <li>› Concurrentie tussen de belangen van de reguliere afdelingen en directies en die van het horizontale project.</li> </ul>

#### 4.3.4 Individuele taakvereisten

*De vereiste competenties en expertise van medewerkers om het gewenste projectresultaat te kunnen realiseren.*

De wensen van de projectleiders ten aanzien van de competenties waaraan de individuele teamleden van een horizontaal projectteam idealiter aan voldoen, zijn grotendeels vergelijkbaar. Rode draad: flexibel, extern georiënteerd, netwerkvaardig, betrokkenheid bij en kennis van het onderwerp, dwarsverbanden kunnen leggen, gemotiveerd, loyaal en collegiaal. Ook over de samenstelling van het team zijn de projectleiders het eens. Namelijk dat deze zo divers mogelijk moet zijn zodat alle rollen (denk aan een schrijver, jurist, criticus, onderzoeker, enzovoorts) zijn vertegenwoordigd in het team. In meer algemene zin zijn de volgende randvoorwaarden en faalfactoren rond het element “individuele taakvereisten” benoemd:

*Randvoorwaarden*

- › **Het horizontale projectteam moet in eerste instantie op basis van kennis en kwaliteit worden samengesteld**

**en niet op basis van beschikbaarheid van mensen.** Uitgangspunt moet het karakter en de inhoud van het voorliggende vraagstuk zijn. Aan de hand daarvan kan de projectleider in overleg met de opdrachtgever bepalen welke expertise en individuele taakvereisten nodig zijn en pas daarna een uitvraag doen bij de afdelingen en directies.

In meer dan de helft van projecten is de samenstelling van de projectteams spontaan tot stand gekomen, dus zonder dat eerst is bepaald welke expertise en competenties benodigd zijn.

- › De projectleider moet een duidelijke stem hebben bij het samenstellen van het projectteam. Uit de interviews blijkt dat in bijna geen van de projecten de projectleider een stem heeft gehad bij de samenstelling van het team. Dit heeft echter in geen van de projecten tot problemen geleid.
- › Teamleden van een horizontaal project moeten bereid zijn tot samenwerken en geen persoonlijke scoringsdrift hebben. De kern van horizontaal werken is immers **het integreren van de kennis en kwaliteiten van individuele medewer-**

**kers ten behoeve van het voorliggende vraagstuk**, waarbij ieder teamlid overigens wel eigen verantwoordelijkheid heeft. Uit de interviews valt af te leiden dat dit punt tot nu toe in geen van de projecten tot vervelende situaties heeft geleid.

- › Een horizontaal projectteam kan eigenlijk niet zonder een handige, slimme secretaris die de projectleider en het projectteam ondersteunt bij het zo effectief en efficiënt bereiken van het projectresultaat. Daarbij gaat het zowel om procesmatige aspecten als het leggen van inhoudelijke dwarsverbanden. Bijna alle projectleiders ervaren in hun project een gebrek aan dit soort ondersteuning. Voor het slagen van de horizontale voorbeeldprojecten zou het in hun ogen wenselijk zijn dat hierin alsnog wordt voorzien.

*Faalfactoren*

- › De mate waarin een horizontaal project afhankelijk is van reguliere directies en afdelingen bij het kunnen bereiken van het gewenste projectresultaat. Deze reguliere eenheden hebben hier zowel

in kwantitatieve zin (hoeveel fte) als in kwalitatieve zin (welke persoon wordt beschikbaar gesteld) veel invloed op. Dit is mede afhankelijk van belangen, relevantie, de werkdruk, et cetera. Zoals al eerder is aangegeven komt uit de interviews naar voren dat een aantal projecten hierdoor vertraging heeft opgelopen, doordat de “waan-van-de-dag” teveel tijd van de projectteamleden opslokte of dat überhaupt onvoldoende fte beschikbaar is gesteld.

- › Hoog personeelsverloop binnen het horizontale projectteam, waardoor de voortgang van het project in gevaar komt. Nieuwe collega’s moeten zich inlezen en inwerken en zijn daardoor pas na verloop van tijd inzetbaar terwijl de planning van het project vaak strak is. Door de projectleiders wordt aangegeven dat in een groot deel van de horizontale projecten het personeelsverloop hoog is. Dit werkt enigszins belemmerend op de voortgang van het project.
- › Als projectteamleden **teveel vanuit het belang van hun moederorganisatie**

**redeneren, terwijl juist hun inhoudelijke expertise het uitgangspunt zou moeten zijn.** Daardoor raakt het zo effectief en efficiënt mogelijk bereiken van het projectresultaat op de achtergrond. De “loyaliteitssandwich” waar deze faal-factor uit voortvloeit heeft in een aantal projecten een rol gespeeld.

- › Onvoldoende tijd en bereidheid binnen

het projectteam om “out-of-the-box” te denken en teveel gericht zijn op het projectresultaat. Juist in een horizontaal project moet je durven experimenteren. Meer dan de helft van de projectleiders geeft aan dat de tijdsdruk waaronder het project staat, de teamleden beperkt in het buiten de gewone kaders denken.

Individuele taakvereisten	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› De samenstelling van het projectteam moet gebaseerd zijn op de benodigde expertise om het projectresultaat te kunnen behalen.</li> <li>› De projectleider moet een stem hebben bij het samenstellen van het projectteam.</li> <li>› Binnen een horizontaal project moeten teamleden bereid zijn tot samenwerken en geen persoonlijke scoringsdrift hebben.</li> <li>› Een horizontaal project moet zowel op proces als inhoud worden ondersteunt door een projectsecretaris.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› De afhankelijkheid van de reguliere directies en afdelingen bij het samenstellen van het horizontale projectteam.</li> <li>› Hoog personeelsverloop binnen het projectteam.</li> <li>› Als bij projectmedewerkers het belang van de moederorganisatie prevaleert boven het projectresultaat.</li> <li>› Binnen het projectteam onvoldoende tijd of bereidheid voor “out-of-the-box” denken.</li> </ul>

### 4.3.5 Managementmethoden

*De wijze waarop de (project)eenheid wordt aangestuurd door de projectleider en op welke manier de beschikbare mensen en middelen worden ingezet.*

Uit de gesprekken met de projectleiders komt naar voren dat er een redelijk eenduidig beeld bestaat over de rol van een projectleider in een horizontaal projectteam. In feite wijkt dit niet af van een gewone projectleider. Belangrijk bij een horizontale projectleider is dat deze persoon in staat is om alle “kikkers in de kruiwagen te krijgen en te houden” en bereid is de bestaande kolomstructuur van het ministerie te doorsnijden.

Met dat eerste aspect wordt bedoeld dat hij of zij voldoende daadkracht toont om een divers projectteam samen te stellen, met input van alle relevante afdelingen en directies. Door regelmatig terug te koppelen over de tussenresultaten kan de betrokkenheid van deze moederorganisaties worden behouden gedurende het traject. Met het tweede aspect wordt bedoeld dat **ondanks dat een horizontale projectleider geen**

**hiërarchische positie heeft ten opzichte van projectteamleden, deze persoon toch in staat is om de teamleden te motiveren en aan te sturen om op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze het projectresultaat te behalen.** Los van de belangen van de formele moederorganisaties van de projectteamleden.

Overigens bestaan niet alle twaalf horizontale voorbeeldprojecten uit een projectteam. In een aantal gevallen werkt de projectleider alleen aan het projectresultaat en achterhaalt en gebruikt hij of zij actief input uit andere afdelingen en directies (het horizontale aspect). In een aantal andere gevallen bestaat het projectteam maar uit twee of drie personen. Ook moet worden aangegeven dat in het kader van dit onderzoek niet met projectteamleden is gesproken en er mogelijk binnen de projectteams een ander beeld heerst over de vaardigheden en kwaliteiten van de horizontale projectleider. Gelet op de in dit onderzoek gehanteerde definitie van horizontaal werken, zijn de hierna uitgewerkte randvoorwaarden en faalfactoren rond het element “managementmethoden” met name gericht op

horizontale projecten die daadwerkelijk uit een projectteam bestaan.

#### *Randvoorwaarden*

› In een horizontaal project moet de projectleider in staat zijn om te kunnen schakelen tussen rollen. Dit heeft er onder andere mee te maken dat bij een horizontaal project projectteamleden ieder uit een andere moederorganisatie afkomstig zijn, met ieder hun eigen werkcultuur en gebruiken. Hierdoor vergt het eerste projectteamlid duidelijke instructies, de tweede moet juist overtuigd worden van de nut en noodzaak van bepaalde activiteiten, terwijl de derde een zelfstandige professional is die alleen gecoacht hoeft te worden. Door op het goede moment de juiste persoon op de meest geschikte manier te benaderen, kan het meest optimale door het projectteam als geheel worden bereikt. **Kortom het kunnen motiveren en uitdagen van het projectteam.** Eigenlijk hebben alle projectleiders het gevoel dat dit punt, mede doordat zij geen andere geluiden vanuit hun team hebben gehoord, soepel verloopt.

- › **Het projectresultaat moet centraal staan voor de horizontale projectleider**, waarbij zijn eigen belang en eventuele scoringsdrift naar de achtergrond moet verdwijnen. De focus moet dus nadrukkelijk op het vervullen van de opdracht liggen, waarbij het projectdoel regelmatig wordt herijkt met de opdrachtgever. Uit de interviews komt naar voren dat alle projectleiders zich gecommitteerd voelen aan het projectresultaat. Bovendien sluit het betreffende onderwerp van het horizontale project in bijna alle gevallen goed aan bij de interesses van de projectleider.
- › **De horizontale projectleider moet de sleutelfiguur zijn om de individuele kwaliteiten van de projectteamleden te verbinden en een optimaal samenwerkingsproces binnen het team te bewerkstelligen.** Hij of zij moet daarbij in staat zijn het beste uit de projectteamleden te halen. Naar eigen zeggen slagen de projectleiders goed in deze taak.
- › De projectleider moet in staat zijn om de opdrachtgever goed te informeren over de voortgang van het project, zodat deze aangehaakt blijft en zich

betrokken voelt bij het horizontale project. Tevens is het van belang dat de moederorganisaties van de projectteamleden eveneens goed geïnformeerd blijven over het project. Hierdoor wordt draagvlak gecreëerd en behouden. Zoals al eerder aangegeven komt uit de interviews naar voren dat de relatie tussen en de frequentie van de contacten tussen horizontale projectleider en portefeuillehouder niet in alle gevallen deze herijking faciliteert. Ook is het informeren van de moederorganisaties bij een aantal van de projecten teveel op de achtergrond geraakt.

#### *Faalfactoren<sup>9</sup>*

- › Een te inhoudelijk bij het onderwerp betrokken projectleider, die te veel vanuit zijn eigen visie en perspectief

<sup>9</sup> Doordat alleen is gesproken met de horizontale projectleiders en niet met projectteamleden of opdrachtgevers, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de mate waarin deze faalfactoren rond het element “managementmethoden” zich voordoen bij de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS.

handelt. Hierdoor bestaat het risico dat het doel van horizontaal werken (het vanuit verschillende invalshoeken benaderen van het vraagstuk) te veel wordt ingeperkt.

- › Het ontbreken van een match tussen de horizontale projectleider en de projectteamleden waardoor het zo effectief en efficiënt mogelijk behalen van het projectresultaat in gevaar komt. Doordat er geen hiërarchische relatie is, moet de stijl van leidinggeven van de projectleider corresponderen met de verwachtingen van de projectteamleden.
- › Als de opdrachtgever onvoldoende vertrouwen heeft in de horizontale projectleider of dat vertrouwen onvoldoende uitstraalt. Doordat een horizontale projectleider functioneert in het spanningsveld tussen de oorspronkelijke lijnorganisatie (de kolommen) en de projectorganisatie, is het noodzakelijk dat hij of zij daarin wordt gesteund door de opdrachtgever. Bijvoorbeeld bij discussies over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden

tussen de hiërarchische leidinggevende en de projectleider.

- › Als de horizontale projectleider teveel alle betrokkenen tevreden wil houden, terwijl in feite alleen de opdrachtgever content moet zijn met het uiteindelijke projectresultaat. Het zoeken naar de

balans tussen het voldoende betrekken van de omgeving en het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat, is een belangrijke kwaliteit van een horizontale projectleider.

#### 4.3.6 Leiderschap

*De wijze waarop de Bestuursraad als opdrachtgever (in casu de portefeuillehouder) opereert in de richting van het horizontale projectteam en de omgeving.*

Zoals reeds is beschreven onder het element “missie en strategie” is het voor een horizontaal project essentieel dat er een heldere opdracht wordt gegeven aan het project. Per horizontaal project is één van de VWS-Bestuursraadleden aangewezen als portefeuillehouder en hij of zij vervult daarmee de rol van opdrachtgever namens de Bestuursraad. Uit de interviews komt een duidelijk beeld naar voren over de rol van deze portefeuillehouder ten opzichte van het horizontale project. Goed opdrachtgeverschap is volgens de projectleiders essentieel voor het slagen van ieder project, dus ook voor een horizontaal project. Onder andere de vraag wat goed opdrachtgeverschap is, leidde tot de volgende randvoorwaarden en faalfactoren rond het element “leiderschap”:

Managementmethoden	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› De projectleider moet bij het aansturen van het team in staat zijn om te kunnen schakelen tussen verschillende rollen.</li> <li>› De focus van de horizontale projectleider moet gericht zijn op het projectresultaat.</li> <li>› De projectleider is de sleutelfiguur bij het verbinden van individuele kwaliteiten en het samenwerkingsproces binnen het projectteam.</li> <li>› De horizontale projectleider moet regelmatig de opdrachtgever en de moederorganisaties van de projectteamleden informeren over de voortgang, zodat draagvlak wordt gecreëerd en behouden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Een te inhoudelijk bij het onderwerp betrokken projectleider.</li> <li>› Het ontbreken van de match tussen de horizontale projectleider en de projectteamleden.</li> <li>› Als de opdrachtgever onvoldoende vertrouwen heeft of uitstraalt in de horizontale projectleider.</li> <li>› Als de horizontale projectleider teveel gericht is op het tevreden houden van alle betrokkenen, terwijl met name de opdrachtgever content moet zijn met het projectresultaat.</li> </ul>



##### *Randvoorwaarden*

- › De Bestuursraad moet als opdrachtgever belang hebben bij het projectresultaat van het horizontale project en dat resultaat ook willen bereiken via het project. Uit de interviews komt naar voren dat het merendeel van de voorbeeldprojecten aan deze randvoorwaarde voldoet.
- › **De portefeuillehouder moet ten opzichte van het horizontale project bij voorkeur een gecombineerde rol innemen van beheerder, integrator en stimulator.** Beheerder in de zin van eigenaar van het project en daarmee ook het projectresultaat. Integrator door de wensen en belangen van de collega-Bestuursraadleden samen te voegen en te laten uitmonden in een duidelijke opdracht aan het horizontale projectteam. Stimulator door de projectleider en het projectteam actief te steunen bij het bereiken van het projectresultaat, denk bijvoorbeeld aan het regelmatig informeren naar de voortgang, sparringpartner zijn of het uitventen van tussenresultaten richting

de staande organisatie. Over de rol die de portefeuillehouder ten opzichte van hun betreffende project inneemt zijn de meningen van de projectleiders verdeeld. De onderlinge contacten tussen het horizontale projectteam en de portefeuillehouder zijn immers bij een aantal projecten beperkt.

- › Tussen de portefeuillehouder en de horizontale projectleider moet sprake zijn van wederzijds vertrouwen, bij voorkeur ook in relatie tot het hele projectteam. Mede door de voortdurende spanning tussen de belangen van de lijnorganisatie en die van het horizontale project, is dit van groot belang. Met een horizontaal project wordt afgeweken van bestaande gebruiken en gewoontes wat tot discussies kan leiden. Projectinterne discussies als gevolg van wantrouwen zouden een horizontaal project alleen nog maar ingewikkelder maken. Door ongeveer de helft van de projectleiders wordt beaamt dat er een wederzijdse vertrouwensband is, andere projectleiders hebben hier geen uitspraak over gedaan.

- › **Bij het opstellen van het projectcontract moet worden vastgelegd op welke momenten en bij welke mijlpalen de portefeuillehouder in ieder geval wordt geïnformeerd over de voortgang van het horizontale project.** De projectleider kan hierdoor peilen of het project nog correspondeert met de verwachtingen en de huidige stand van denken, bijvoorbeeld door gewijzigde inzichten. De portefeuillehouder krijgt hierdoor meermalen de kans om, indien nodig, het project bij te sturen. Zoals al aangegeven is niet voor alle projecten een projectcontract en een planning met mijlpalen opgesteld, daardoor wordt niet door alle projecten aan deze randvoorwaarde voldaan.
- › De portefeuillehouder moet voor een horizontaal project bereid zijn een andere rol in te nemen in de Bestuursraad dan tot nu toe. Hij of zij moet bijvoorbeeld zijn collega's aanspreken op het beschikbaar stellen van middelen en menskracht, maar ook discussies over de inbedding van het mogelijk onvoorziene projectresultaat niet uit

de weg gaan en daarbij het horizontale project verdedigen. Een aantal projectleiders laat tijdens de interviews doorschemeren dat volgens hen deze “nieuwe” werkwijze van de Bestuursraad nog niet voldoende gestalte heeft gekregen.

#### *Faalfactoren*

- › Als de portefeuillehouder zich niet verantwoordelijk en betrokken voelt bij het horizontale project, bijvoorbeeld als hij of zij het opdrachtgeverschap heeft gedelegeerd naar een directeur. Ook gebrek aan tijd voor het project is een risico, alleen sturen op vertrouwen is niet genoeg. Doordat, zoals al eerder aangegeven, de onderlinge contacten tussen het horizontale projectteam en de portefeuillehouder bij een aantal projecten beperkt zijn, vormt deze faalfactor een risico voor een aantal van de voorbeeldprojecten.
- › Als de portefeuillehouder letterlijk en figuurlijk teveel op afstand van het project staat, bijvoorbeeld doordat projectmedewerkers een te hoge drempel ervaren om de portefeuillehouder te benaderen, leidt dat er toe dat hij of zij pas in een (te) laat stadium wordt geïnformeerd en daardoor meteen moet ingrijpen bij problemen die zich voordoen. VWS-medewerkers zijn gedreven en ambitieus en hebben soms de neiging activiteiten “te perfect” te willen doen volgens een aantal geïnterviewde projectleiders. Daardoor bestaat het risico dat de mogelijkheid tot reflectie door de portefeuillehouder op het handelen niet of pas veel te laat plaats kan vinden. Een aantal projectleiders geeft aan hiermee te maken te hebben (gehad).
- › Als er binnen het ministerie teveel horizontale projecten op hetzelfde moment plaatsvinden zouden Bestuursraadleden tegelijkertijd voor meerdere projecten als portefeuillehouder moeten fungeren. Dat komt de kwaliteit van het opdrachtgeverschap niet ten goede. Bijvoorbeeld op het moment dat projecten op hetzelfde moment in een piekfase verkeren, waardoor er vanuit meerdere projecten beroep op de portefeuillehouder wordt gedaan. Op dit moment doet volgens geen van de

projectleiders dit probleem zich voor, aangezien de twaalf voorbeeldprojecten redelijk zijn verspreid door de VWS-organisatie.

- › Wanneer het verkrijgen van draagvlak en afstemming over het project (resultaat) onderdeel uitmaakt van de opdracht aan het horizontale projectteam. Opdrachten aan de projectleider dat hij of zij er voor moet

zorgen dat de portefeuillehouder met het resultaat geen “problemen krijgt in de Bestuursraad”, zijn onrealistisch. Natuurlijk kan de horizontale projectleider wel op lager niveau deelaspecten afstemmen, maar de portefeuillehouder is en blijft verantwoordelijk voor het projectresultaat als geheel. Door een aantal van de projectleiders is dit als aandachtspunt benoemt.

### 4.3.7 Systemen en procedures

*De besluitvormingsroutines waarmee de horizontale projectleider te maken heeft bij de voorbereiding, vaststelling, uitvoering en evaluatie van het project.*

Het element “systemen en procedures” wordt door bijna alle projectleiders als potentieel struikelblok genoemd voor horizontaal werken. Net als bij andere ministeries zijn **binnen VWS nu eenmaal veel procedures en besluitvormingsroutines vastgelegd en ingebed in de organisatie. Door middel van horizontaal werken wordt deze gestandaardiseerde beleidscyclus van de traditionele organisatie (zie paragraaf 2.2.2) doorkruist en dat kan tot onbegrip en/of discussie leiden.**

Als voorbeeld wordt door een aantal projectleiders het verzenden van een brief namens de minister of staatssecretaris aan de Tweede Kamer aangedragen. In de traditionele VWS-organisatie heeft een verantwoordelijke beleidsdirectie al meerdere parafen nodig om de brief überhaupt voor te kunnen leggen aan de bewindspers-

Leiderschap	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› De opdrachtgever moet belang hebben bij het projectresultaat en dat ook willen bereiken via het horizontale project.</li> <li>› De portefeuillehouder vervult een gecombineerde rol van beheerder, integrator en stimulator richting het horizontale projectteam.</li> <li>› Er moet wederzijds vertrouwen zijn tussen portefeuillehouder, de horizontale projectleider en bij voorkeur ook het projectteam.</li> <li>› In het projectcontract moeten momenten zijn vastgelegd waarop de portefeuillehouder wordt geïnformeerd over de tussenresultaten, zodat eventuele bijsturing mogelijk is.</li> <li>› Als gevolg van horizontale projecten moet een portefeuillehouder bereid zijn een andere rol op zich te nemen richting de collega-Bestuursraden dan tot nu toe.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Een portefeuillehouder die zich niet verantwoordelijk en betrokken voelt bij het horizontale project en/of er onvoldoende tijd voor vrij kan maken.</li> <li>› Een portefeuillehouder die letterlijk en figuurlijk teveel op afstand van het horizontale project staat.</li> <li>› Teveel horizontale projecten tegelijkertijd binnen het ministerie.</li> <li>› Als het verkrijgen van draagvlak en afstemming voor het project (resultaat) ook onderdeel uitmaakt van de opdracht aan het horizontale projectteam.</li> </ul>

soon. Als er voor het horizontale project geen bijzondere afspraken zijn gemaakt, neemt dat aantal parafen alleen maar toe. Bij een horizontaal project zijn er immers verschillende beleidsdirecties van vaak meerdere directoraten-generaal betrokken bij het voorliggende vraagstuk en die willen allemaal invloed hebben op de brief, net zoals ze dat bij een gewoon project zouden hebben.

De hierna volgende randvoorwaarden en faalfactoren voor het element “systemen en procedures” zijn door de projectleiders naar voren gebracht.

#### *Randvoorwaarden*

- › Bij aanvang van het horizontale project moeten afspraken worden gemaakt en vastgelegd, bijvoorbeeld in het projectcontract, over hoe de besluitvormingsprocedure over het projectresultaat gaat verlopen én hoe de relevante beleidsdirecties adequaat worden geïnformeerd over de stand van zaken. De portefeuillehouder moet daarbij het vertrouwen en de bevoegdheid krijgen

van zijn collega-Bestuursraadleden én van de betrokken beleidsdirecteuren. Hij of zij heeft dan het mandaat waardoor slechts één paraaf nodig is. Dit zal het horizontale projectteam in de laatste fase van het project veel tijd en afstemming besparen. Hoe simpeler, hoe beter. Voor ongeveer de helft van de voorbeeldprojecten is ten tijde van de interviews de besluitvormingsprocedure vastgelegd. Verder zijn er twee horizontale projecten waarvan de projectleiders expliciet hebben aangegeven dat meerdere parafen juist bijdragen aan de acceptatie door en de betrokkenheid van beleidsdirecties.

- › Tevens moet in een zo vroeg mogelijk stadium worden afgesproken wie wat wanneer aan wie communiceert. Door dit vroegtijdig vast te leggen kan worden voorkomen dat onbedoeld in een te vroeg stadium informatie naar buiten wordt gebracht, terwijl bijvoorbeeld de portefeuillehouder nog niet op de hoogte is gebracht. Deze randvoorwaarde is ook belangrijk als er meerdere ministeries bij het voorliggende

vraagstuk zijn betrokken, want welke bewindspersoon gaat het projectresultaat uitdragen? Bij slechts enkele van de horizontale voorbeeldprojecten zijn over het aspect communicatie expliciete afspraken gemaakt en vastgelegd.

#### *Faalfactoren*

- › **Als het directiebelang prevaleert boven het algemene VWS-belang waardoor beleidsdirecties kunnen weigeren om van de normale besluitvormingsprocedures af te wijken.** Daarmee wordt bedoeld dat beleidsdirecties alsnog medeparaaf en daarmee inspraak willen hebben op het resultaat van het horizontale project. Daardoor wordt het bijzondere karakter van een horizontaal project teniet gedaan en wordt bijvoorbeeld de doorlooptijd van het project te veel opgerekt. Een aantal van de voorbeeldprojecten loopt hier tegen aan.
- › Op dit moment is er binnen het ministerie onvoldoende bekend over de betekenis en het doel van horizontaal werken en de twaalf voorbeeldprojecten. Hierdoor heerst er **onbegrip**

op het moment dat een horizontaal project de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie doorkruist, wat de voortgang van het project in de weg kan staan. Dit knelpunt speelt bij ongeveer de helft van de voorbeeldprojecten.

- › Als de huidige gestandaardiseerde afspraken per beleidsdirectie over archivering en budgetverdeling worden gehandhaafd zal dit een soepel verloop van het horizontale project in de weg staan. Want waar worden relevante

documenten gearhiveerd en wie betaalt de projectuitgaven? De huidige archiefstructuur is per directie, maar voor een horizontaal project zou het prettig zijn als de projectdocumenten op één centrale plek zijn terug te vinden. Verder is in ieder geval bij vier van de horizontale voorbeeldprojecten regelmatig discussie over de in- en uitgaande geldstromen. Iedere uitgave voor bijvoorbeeld een onderzoek of een heidag kost hierdoor veel afstemming.

### 4.3.8 Organisatiecultuur

*Het geheel van min of meer onbewuste vanzelfsprekendheden, ongeschreven regels en procedures, onbenoemde gewoonten dat richting en vorm geeft aan gedrag met betrekking tot samenwerking tussen projectteamcollega's en met de buitenwereld.*

Uit de interviews blijkt dat de projectleiders van mening zijn dat er eigenlijk maar één verschil is tussen een gewoon project en een horizontaal project voor wat betreft het element “organisatiecultuur”. Namelijk dat de vorming van een eigen projectcultuur bij een horizontaal project meer tijd en aandacht vergt dan dat bij het samenstellen van een normaal projectteam. Die teamleden zijn immers afkomstig uit verschillende moederorganisaties, die allemaal hun eigen cultuur en gebruiken kennen. Enkele door de projectleiders genoemde stereotyperingen: de directie wetgeving en juridische zaken staat bekend om haar grondigheid, de directie financieel-economische zaken om de check op de doelmatigheid en de directie publieke gezondheid om haar meer ideologische standpunten. In

Systemen en procedures	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Afspraken over de besluitvormingsprocedures rond het projectresultaat (waarbij één paraaf van de portefeuillehouder voldoende is) moeten vroegtijdig zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in het projectcontract.</li> <li>› Afspraken over wie wat wanneer aan wie communiceert moeten eveneens zijn vastgelegd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Als het belang van de beleidsdirectie prevaleert boven het algemene VWS-belang en daardoor horizontale samenwerking teveel op de achtergrond raakt.</li> <li>› Onvoldoende bekendheid binnen VWS over horizontaal werken en de twaalf voorbeeldprojecten.</li> <li>› Het ontbreken van afspraken over het projectbudget en de archivering van relevante projectdocumenten.</li> </ul>

een horizontaal project moeten dit soort verschillende achtergronden van projectteamleden worden samengesmeed tot een nieuwe projectcultuur.

Belangrijk vinden de horizontale projectleiders dat binnen het (horizontale) projectteam op intellectueel niveau kan worden gespard over bijvoorbeeld de probleemanalyse en de mogelijke oplossingsrichting. Ook wordt het besef dat het project zich afspeelt in een politieke omgeving als essentieel genoemd. In relatie tot het element “organisatiecultuur” noemen de projectleiders de volgende randvoorwaarden en faalfactoren:

#### *Randvoorwaarden*

- › Binnen het horizontale projectteam moet een projectcultuur tot stand worden gebracht van “er samen iets van willen maken”. De teamleden moeten daarvoor bereid zijn om eventueel wat water bij de wijn te doen en waar nodig hun eigen standaardgebruiken aan te passen of zelfs helemaal weg te laten in het belang van het projectteam en het projectresultaat. Tijdens de interviews

is gebleken dat dit volgens de projectleiders bij bijna geen van de projecten tot problemen heeft geleid.

- › **De projectcultuur moet gericht zijn op het te bereiken projectresultaat en de daarvoor te verrichten taken. De expertise en vaardigheden van de teamleden en de persoonlijke link die zij hebben met het onderwerp, zijn daarbij bepalend in deze op taken- en personegerichte cultuur** en niet de moederorganisatie waar zij formeel onder vallen. Deze gewenste projectcultuur is ten tijde van de interviews in meer dan de helft van de horizontale projecten gerealiseerd.
- › Successen, groot én klein, van het horizontale projectteam moeten gevierd kunnen en willen worden en men moet het elkaar gunnen. Zowel binnen het project als ook richting de portefeuillehouder, Bestuursraad, moederorganisaties en de omgeving in het algemeen. Volgens het merendeel van de projectleiders wordt er tot nog toe door de projectteams zelf en door de andere actoren onvoldoende stilgestaan bij behaalde successen.

*Faalfactoren*

- › Als de horizontale projectleider geen of onvoldoende inbreng heeft bij het samenstellen van het projectteam, waardoor hij of zij niet vooraf invloed uit kan oefenen op de te creëren projectcultuur, wat het effectief en efficiënt realiseren van het projectresultaat in de weg kan staan. Ook kunnen hierdoor teveel projecttoeristen in plaats van echte projectteamleden bij het project betrokken zijn, wat vertragend kan werken. Zoals eerder aangegeven blijkt uit de interviews dat in bijna geen van de projecten de projectleider een stem

heeft gehad bij de samenstelling van het team. Volgens de projectleiders heeft dit echter in geen van de projecten tot problemen geleid.

- › **Als de cultuur tussen projectleider en portefeuillehouder** of binnen het projectteam onvoldoende op samenwerken en het projectresultaat is gericht. Hierdoor bestaat het risico dat er te lang naar een compromis wordt gezocht bijvoorbeeld doordat teamleden te veel vasthouden aan hun eigen belang. Deze faalfactor is door geen van de geïnterviewden genoemd als ervaring uit hun eigen project.

**4.3.9 Werkklimaat**

*Het geheel van gevoelens, indrukken en verwachtingen van medewerkers ten aanzien van de horizontale projectleider, de projectteamcollega's én ten aanzien van de opdrachtgever.*

Dit element is nauw verwant aan het element “organisatiecultuur”, omdat het beide om zogenoemde gevoelswaarden gaat die moeilijk objectief meetbaar zijn. Het vormen van een projectcultuur leidt volgens de horizontale projectleiders automatisch tot het creëren van een daarmee corresponderend werkklimaat. Hiervan zijn geen blauwdrukken te geven, ieder (horizontaal) project is uniek. Het werkklimaat is mede afhankelijk van de samenstelling en de teamrollen die binnen het horizontale projectteam zijn vertegenwoordigd.

Ook constateren de projectleiders dat projectteamleden niet kunnen terugvallen op de door hen verkregen status in hun moederorganisatie en dat zij daardoor meer op zichzelf en hun eigen expertise zijn aangewezen. Daardoor is een prettig

Organisatiecultuur	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› De te vormen projectcultuur moet in het teken staan van gezamenlijk het projectresultaat willen realiseren.</li> <li>› Er moet sprake zijn van een op taken- en personengerichte cultuur met als uitgangspunt de expertise en vaardigheden van de projectteamleden.</li> <li>› Successen moeten elkaar gegund worden en worden gevierd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Als de projectleider onvoldoende invloed heeft op de samenstelling van het projectteam.</li> <li>› Als de projectcultuur er toe leidt dat er te lang naar een compromis wordt gezocht doordat teamleden te veel vasthouden aan hun eigen belang.</li> </ul>

en veilig werkklimaat meer afhankelijk van persoonlijke factoren dan van de organisatiestructuur. Qua randvoorwaarden en faalfactoren van het element “werkklimaat” is in de interviews het volgende naar voren gebracht:

#### *Randvoorwaarden*

- › Voor een prettig werkklimaat waarin de capaciteiten van de projectteamleden optimaal worden benut is het ook in een horizontaal project belangrijk dat zoveel mogelijk teamrollen zijn vertegenwoordigd. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de rol van schrijver, jurist, onderzoeker of criticus. Dit is niet anders dan in een gewoon project en heeft te maken met de individuele taakvereisten die aan projectteamleden worden gesteld. In het merendeel van de twaalf voorbeeldprojecten zijn deze teamrollen voldoende aanwezig, met uitzondering van die projectteams die slechts uit een of twee personen bestaan.
- › **De horizontale projectleider moet bereid en in staat zijn om een dusdanig werkklimaat te creëren en te borgen**

**dat de projectteamleden optimaal worden gefaciliteerd bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat.** Dit bereikt hij of zij niet alleen door het vooraf verkrijgen van een duidelijke en eenduidige opdracht van de opdrachtgever, maar ook door over de daarvoor vereiste condities heldere afspraken te maken en deze kenbaar te maken. Dit kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in een projectcontract. Hierdoor is ook voor de projectteamleden helder welke afspraken zijn gemaakt en welk projectresultaat moet worden opgeleverd. **Dit draagt bij aan een resultaatgericht werkklimaat.** Zoals al eerder aangegeven is niet voor alle projecten een projectcontract opgesteld en daarmee wordt dus niet door alle projecten voldaan aan deze randvoorwaarde.

- › Het klimaat rond het horizontale project moet op basis van vertrouwen zijn, beginnend bij de top. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat de collega-Bestuursraadleden erop moeten

vertrouwen dat de portefeuillehouder het horizontale projectteam dusdanig aanstuurt dat het projectresultaat wordt gerealiseerd. De Bestuursraad moet dus geen bemoeizucht tonen, maar wel interesse. Ditzelfde geldt voor de verhouding tussen de portefeuillehouder en de horizontale projectleider en de verhouding tussen de horizontale projectleider en het projectteam. Zoals eerder al aangegeven wordt door ongeveer de helft van de projectleiders beaamt dat er een wederzijdse vertrouwensband is, andere projectleiders hebben hier geen uitspraak over gedaan.

#### *Faalfactoren*

- › Als de teamleden van het horizontale project elkaar alleen spreken tijdens de formele overleggen van het projectteam en er dus onvoldoende wordt samengewerkt binnen het team om zo effectief en efficiënt mogelijk het projectresultaat te kunnen realiseren. Dit kan zich voordoen als er een **figuurlijke of praktische drempel ligt om elkaar ook tussentijds te benaderen.** Dit kan



bijvoorbeeld ontstaan als de werplekken van teamleden teveel verspreid zitten door het VWS-gebouw of doordat de projectcultuur nog onvoldoende op samenwerken is gericht. Bij enkele voorbeeldprojecten heeft deze faalfactor zich voorgedaan.

- › Als de sfeer binnen het horizontale projectteam te “lief” is, waardoor het projectresultaat uit zicht raakt en de projectleider het team of teamleden onderling elkaar daar onvoldoende op durven aan te spreken. Volgens de projectleiders zijn de voorbeeldprojecten behoorlijk resultaatgericht en

doet deze faalfactor zich in bijna geen van de projecten voor.

- › Het projectresultaat kan teveel op de achtergrond raken doordat projectteamleden te veel het belang van hun moederorganisatie (moeten) nastreven, terwijl dit niet correspondeert of zelfs botst met het projectbelang. Dit kan voor zowel het projectresultaat als het betreffende projectteamlid schade opleveren. Een aantal van de horizontale projectleiders haalt tijdens de interviews voorbeelden aan rond deze “loyaliteitssandwich”.

#### 4.3.10 Motivatie

*De mate van betrokkenheid van medewerkers om zich energiek in te zetten voor het horizontale project.*

Tijdens de vraaggesprekken met de horizontale projectleiders worden bij het element “motivatie” verschillende actoren benoemd. Niet alleen de projectteamleden, maar ook de projectleider, de portefeuillehouder en de moederorganisatie zijn van invloed op de mate van motivatie van het individuele projectteamlid. Motivatie blijkt onder andere uit de wijze waarop teamleden pro-actief of juist reactief taken oppakken en bereid zijn voorkomende werkzaamheden op te pakken. **De mate van motivatie is ook afhankelijk van de cultuur en het werkklimaat wat er rond en binnen het project heerst**, deze elementen zijn in de voorafgaande subparagrafen reeds aan bod gekomen. Hoewel voor de twaalf horizontale voorbeeldprojecten het element lastig kwantificeerbaar is, zijn er door de projectleiders wel enkele randvoorwaarden en faalfactoren genoemd:

Werkklimaat	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Binnen het horizontale projectteam moeten zoveel mogelijk teamrollen zijn vertegenwoordigd.</li> <li>› Door de horizontale projectleider moet een resultaatgericht werkklimaat worden gecreëerd en geborgd, bijvoorbeeld door opdracht en condities vast te leggen in een projectcontract.</li> <li>› Voor een optimaal werkklimaat moeten de onderlinge verhoudingen tussen Bestuursraad, portefeuillehouder, horizontale projectleider en projectteam gebaseerd zijn op vertrouwen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Als projectteamleden een figuurlijke of praktische drempel ervaren om elkaar te benaderen buiten de formele overleggen van het horizontale projectteam om.</li> <li>› Als het werkklimaat teveel persoons- in plaats van resultaatgericht is.</li> <li>› Als projectteamleden (ongewild) in een “loyaliteitssandwich” belanden tussen enerzijds het projectbelang en anderzijds het belang van hun moederorganisatie.</li> </ul>

*Randvoorwaarden*

- › Wanneer een medewerker (voor een deel van zijn of haar tijd) vrij wordt gemaakt door de moederorganisatie om deel te nemen aan een horizontaal project, is het **van belang dat deze medewerker zelf ook wil deelnemen aan het project. Daarbij is het wenselijk dat de motivatie van de medewerker zowel voortkomt uit de inhoud van het project als uit het feit dat het om een horizontaal project gaat.** Immers horizontaal werken doorkruist de traditionele VWS-organisatie wat tot botsingen met de lijnorganisatie kan leiden. Een gemotiveerde, enthousiaste medewerker kan hier vaak beter mee om gaan dan iemand die onvrijwillig aan het projectteam is toegevoegd. Uit de interviews komt naar voren dat alle projectteamleden in zekere mate gemotiveerd zijn om deel te nemen aan het betreffende horizontale project, waarmee aan deze randvoorwaarde wordt voldaan.
- › De moederorganisatie moet de door haar uitgeleende medewerker de ruimte geven om zich optimaal in te kunnen

zetten voor het horizontale project. Het belang van de moederorganisatie moet ondergeschikt zijn aan het VWS-belang dat met het horizontale project wordt nagestreefd. De al eerder aangehaalde “loyaliteitssandwich” moet tot een minimum worden beperkt. Tegelijkertijd moet de moederorganisatie de uitgeleende medewerker wel serieus nemen en hem of haar betrokken blijven houden bij het wel en wee van de eigen organisatie. Een aantal van de horizontale projectleiders noemt deze “loyaliteitssandwich” een aandachtspunt.

*Faalfactoren*

- › Doordat horizontale projecten tijdelijk van aard zijn, gericht op resultaat en de samenstelling nogal eens verandert, wordt er vaak onvoldoende tijd vrijgemaakt voor teambuilding. Terwijl dit meer sociale aspect van projectmatig werken juist een belangrijke rol kan spelen bij de mate van betrokkenheid en motivatie van projectteamleden. Immers zonder teamgevoel kunnen

intellectuele uitdaging en plezier in het werk wegebben, aldus een aantal geïnterviewden. Door bijna alle horizontale projectleiders is aangegeven dat er tot nu toe onvoldoende is geïnvesteerd in teambuilding, enkele geven aan daar niet echt het belang van in te zien.

- › De aandacht binnen VWS voor horizontaal werken, de twaalf voorbeeldprojecten en de betekenis voor de hele organisatie is tot nu toe beperkt. Dit kan er toe leiden dat medewerkers die deel uit (gaan) maken van een horizontaal projectteam onvoldoende weten wat hen te wachten staat en of dit aansluit bij hun eigen wensen. Daarnaast kan de onbekendheid met horizontaal werken ook bij collega's en andere organisatieonderdelen tot onduidelijkheid leiden. Beide aspecten kunnen een negatieve invloed hebben op de mate van motivatie en betrokkenheid van de horizontale projectteamleden. Door bijna alle horizontale projectleiders is dit aangegeven als punt van aandacht, waar de Bestuursraad een positieve rol in zou kunnen spelen.

- › Door het ontbreken van functionele verantwoordelijkheid (de p-verantwoordelijkheid) van de horizontale projectleider voor het projectteam, ontbreekt het hem of haar vaak ook aan mogelijkheden om teamleden iets extra's toe te stoppen (passend binnen het rijksbrede integriteitsbeleid). Denk daarbij bijvoor-

beeld aan een verjaardagscadeautje of een ludieke beloning voor extra verrichte werkzaamheden. Dit gebrek aan budget heeft in ieder geval geen positieve invloed op de motivatie van de horizontale projectteamleden. Geen van de projectleiders beschikt over budget voor dit soort gestes.

#### 4.3.11 Behoeften en waarden

*De grondprincipes van de uitwisselingsrelatie tussen de organisatie en de individuele medewerkers (ook wel bekend als het 'psychologisch contract').*

Op basis van de interviews kan worden geconcludeerd dat de door de Bestuursraad beoogde flexibilisering van de organisatie door horizontaal werken, ook een positief neveneffect kan hebben met betrekking tot het element "behoeften en waarden". Aan de medewerkers die deel uit (gaan) maken van een horizontaal projectteam wordt namelijk een nieuwe uitdaging geboden. Zij worden **idealiter op basis van hun expertise en vaardigheden toegevoegd aan het team** en kunnen zich in deze tijdelijke organisatievorm daarin verder ontwikkelen. Hier heeft ook de VWS-organisatie profijt van, denk bijvoorbeeld aan het behouden van kwalitatief goed personeel. Wel zijn rond het element "behoeften en waarden" tijdens de interviews de volgende randvoorwaarden en faalfactor aangedragen:

Motivatie	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Een projectmedewerker moet vrijwillig en zowel vanwege inhoud als organisatievorm gemotiveerd zijn om aan het horizontale project mee te willen doen.</li> <li>› De moederorganisatie moet de "loyaliteitssandwich" tot een minimum beperken en tegelijkertijd de door haar uitgeleende medewerker serieus nemen en betrokken houden bij de eigen organisatie.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Als er door het horizontale projectteam onvoldoende wordt geïnvesteerd in teambuilding, terwijl dit een belangrijke rol speelt bij de mate van motivatie en betrokkenheid.</li> <li>› Onvoldoende VWS-brede aandacht voor horizontaal werken, de twaalf voorbeeldprojecten en de betekenis voor de hele organisatie.</li> <li>› Als de horizontale projectleider geen p-verantwoordelijkheid heeft voor het projectteam en er daardoor ook geen budget is voor incidentele beloningen en andere presentjes.</li> </ul>

### Randvoorwaarden

- › Het merendeel van de projectleiders is van mening dat door het bijzondere karakter van een horizontaal project de wisselwerking tussen de projectleider en de teamleden enerzijds en de traditionele VWS-organisatie anderzijds ook een bijzonder tintje heeft. Deze verloopt namelijk over meerdere schijven. Dit vereist expliciete aandacht, zodat de uitwisselingsrelatie zo optimaal mogelijk kan verlopen. Denk bijvoorbeeld aan het regelmatig voeren van gesprekken over de ontwikkelwensen van de medewerker, zowel met de horizontale projectleider (die daar mogelijk concreet invulling aan kan geven binnen het team) als met de functionele leidinggevende in de moederorganisatie (als p-verantwoordelijke). In bijna geen van de horizontale projecten wordt ten tijde van de interviews aan deze randvoorwaarde voldaan.
- › Medewerkers moeten op basis van hun expertise en vaardigheden toegevoegd worden aan het horizontale projectteam en ook gemotiveerd zijn om deel

te nemen. Daarnaast dient de organisatie het belang van horizontaal werken uit te dragen, zodat de medewerker zich bewust wordt van de uitdaging. Dit wederzijdse commitment is essentieel om de uitwisselingsrelatie tussen organisatie en individuele medewerker zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Eigenlijk zijn alle projectleiders het er over eens dat VWS-breed er nog onvoldoende aandacht is voor horizontaal werken. Desondanks is er wel commitment van de projectteamleden, maar dit kan onder andere ten behoeve van de in deze subparagraaf beschreven uitwisselingsrelatie worden versterkt.

### Faalfactor

- › Als het horizontale project onvoldoende concreet is en/of onvoldoende uitdaging en ontwikkelmogelijkheden voor individuele medewerkers biedt, kan dit een optimale uitwisselingsrelatie in de weg staan. Een belangrijk criterium hierbij is of het project voldoet aan de definitie van horizontaal werken. In paragraaf 4.2 heb ik reeds geconstateerd dat niet alle

twaalf voorbeeldprojecten voldoen aan de vereisten van een gewoon project, laat staan aan de definitie van een horizontaal project. Zoals eerder aange-

geven vragen enkele projectleiders zich wel eens af of hun project wel geschikt is om als horizontaal voorbeeldproject te dienen<sup>10</sup>.

#### 4.3.12 Prestaties

*De mate waarin de inspanningen van het horizontale projectteam uiteindelijk leiden tot het beoogde projectresultaat.*

Al eerder is door de geïnterviewde projectleiders de resultaatgerichtheid van horizontale projecten aangehaald. Net als bij een normaal project is er bij horizontaal werken immers ook een opdrachtgever die binnen een beperkte tijdsperiode van het projectteam een bepaald resultaat verwacht. De horizontale projectleider moet er met zijn team voor zorgen dat dit resultaat op een zo effectief en efficiënte mogelijke manier wordt gerealiseerd. **De prestaties van een horizontaal projectteam monden dus uit in het projectresultaat.** Door de projectleiders zijn rond het element “prestaties” de volgende randvoorwaarden en faalfactoren genoemd:

##### *Randvoorwaarden*

- › De inhoud en het doel van het horizontale project moeten voor alle betrokken actoren duidelijk zijn. Dit kan worden bereikt door in nauw overleg tussen

#### Behoeften en waarden

##### Randvoorwaarden

- › Er moet expliciet aandacht worden besteed aan de uitwisselingsrelatie omdat deze in een horizontaal project over meerdere schijven verloopt.
- › VWS-breed moet het belang van horizontaal werken worden benadrukt zodat voor de projectteamleden duidelijk is welke uitdaging horizontaal werken hen biedt.

##### Faalfactor

- › Als een project niet voldoet aan de definitie van horizontaal werken, waardoor de uitwisselingsrelatie niet of onvoldoende wordt ingevuld.

<sup>10</sup> Dit betreft bijna dezelfde projecten als de projecten waar ik in paragraaf 4.2 op doel. Opvallend is dat er twee projecten zijn waarvan de projectleider van mening is dat het wel een horizontaal project is, terwijl ik een andere mening ben toegedaan. Vanwege mijn toezegging aan de geïnterviewde projectleiders om de resultaten van de vraaggesprekken anoniem te verwerken, ga ik hier niet verder op in.

portefeuillehouder, horizontale projectleider en het horizontale projectteam een projectcontract op te stellen. **Dit contract bevat niet alleen de opdracht, de randvoorwaarden en de planning, maar ook een helder omschreven projectresultaat.** Dit resultaat moet concreet en realistisch zijn. Voor bijna alle voorbeeldprojecten is bekend wat het projectresultaat is, hoewel dit niet altijd in een projectcontract is vastgelegd.

- › Bijvoorbeeld door nieuwe zienswijzen of ontwikkelingen in de omgeving kan het vooraf beoogde projectresultaat gedurende het project veranderen. **Dit soort wijzigingen zullen echter in alle gevallen pas na overleg met en instemming door de portefeuillehouder moeten kunnen worden doorgevoerd.** De portefeuillehouder is immers als opdrachtgever degene die tevreden moet worden gesteld met het op te leveren projectresultaat. Dit proces verloopt in de voorbeeldprojecten redelijk soepel, hoewel in sommige gevallen de frequentie van de contacten tussen

het horizontale projectteam en de portefeuillehouder beperkt zijn.

- › Zowel politiek als ambtelijk of maatschappelijk moet het projectresultaat belangrijk worden gevonden. Oftewel de omgeving moet belang hebben bij wat het horizontale projectteam oplevert en bereid zijn het projectresultaat in te bedden in de praktijk. Tijdens de interviews blijkt dat een aantal van de horizontale projectleiders merkt dat er weinig interesse is en dat de omgeving niet zit te wachten op het projectresultaat.
- › Alle actoren (projectteamleden, horizontale projectleider, portefeuillehouder en de omgeving) moeten beseffen dat de factor tijd voor (horizontale) projecten een kwaliteitsfactor is. Tijdig opleveren van het projectresultaat is een belangrijke vereiste en komt de geloofwaardigheid ten goede. Voor slechts een aantal van de voorbeeldprojecten is een realistische planning opgesteld met concrete mijlpalen.

*Faalfactoren*

- › Als er gedurende het project teveel compromissen worden gesloten, waardoor het projectresultaat in feite een lege huls is. Tijdens de interviews is niet concreet aan de orde gekomen of en in hoeverre deze faalfactor een rol speelt.
- › Als de portefeuillehouder gedurende het project meerdere malen de opdracht aan

het projectteam veranderd, al dan niet gedwongen door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor onvoldoende duidelijk is voor het horizontale projectteam welk projectresultaat van hen wordt verwacht. Dit speelt of heeft een rol gespeeld bij enkele van de voorbeeldprojecten.

Prestaties	
Randvoorwaarden	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> <li>› Het concrete en realistische projectresultaat dient helder omschreven te zijn in het, bij aanvang van het horizontale project op te stellen, projectcontract.</li> <li>› Eventuele aanpassingen in het projectresultaat gedurende het horizontale project moeten pas kunnen worden doorgevoerd na overleg met en instemming van de portefeuillehouder.</li> <li>› De omgeving (politiek, ambtelijk en/of maatschappelijk) moet belang hebben bij het projectresultaat en dit resultaat ook willen inbedden in de praktijk.</li> <li>› Het besef dat de factor tijd veel invloed heeft op de kwaliteit van het projectresultaat moet bij alle betrokken actoren aanwezig zijn.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>› Als door teveel compromissen het projectresultaat een lege huls wordt.</li> <li>› Als de portefeuillehouder gedurende het project te vaak de opdracht aan het horizontale projectteam bijstelt/moet bijstellen, waardoor onduidelijk is welk projectresultaat moet worden opgeleverd.</li> </ul>

#### 4.4 Theorie versus empirie

Om de vierde deelvraag<sup>11</sup> van de probleemstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, wordt in deze paragraaf de vergelijking gemaakt tussen de theorie en de VWS-praktijk. Daartoe wordt getoetst of de vanuit de theorie benoemde randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken in de publieke sector zich voordoen bij de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS. Mijn oordeel per randvoorwaarde of faalfactor is niet alleen gebaseerd op de input van de projectleiders en het achtergrondmateriaal over de voorbeeldprojecten, maar ook op de theorie, mijn eigen waarneming en een dosis gezond verstand.

De opbouw van het vervolg van deze paragraaf is als volgt: eerst wordt herhaald wat de betreffende theoretische randvoorwaarde of faalfactor is. Vervolgens wordt aangegeven of en in welke mate deze zich

voordoet bij de horizontale voorbeeldprojecten, dit is gebaseerd op de inhoud van paragraaf 4.3. Zonder de complete inhoud van de vorige paragraaf te gaan herhalen, zullen eveneens voor de VWS-praktijk relevante aanvullende randvoorwaarden en/of faalfactoren worden benoemd.

##### 4.4.1 Randvoorwaarden in de VWS-praktijk

###### 1 Omgevingsanalyse

*Bij aanvang van een horizontaal project moet een omgevingsanalyse worden gemaakt, zodat de omgevingspartijen en hun belangen in kaart zijn gebracht.*

Op basis van de interviews kan worden geconstateerd dat voor minder dan de helft van de horizontale voorbeeldprojecten een omgevingsanalyse is uitgevoerd. Desondanks is het merendeel van de projectleiders van mening dat zij goed inzicht hebben in de samenstelling en de omvang van de complexe en dynamische omgeving waarin hun project opereert. Ook wordt vooraf en gedurende de horizon-

tale projecten actief geïnvesteerd in het opbouwen en onderhouden van contacten met de partijen in het veld. Kortom hoewel niet in letterlijke zin, is mijn conclusie over de aanwezigheid van deze randvoorwaarde positief.

Als relevante aanvullende randvoorwaarde voor horizontaal werken, die uit de voorbeeldprojecten naar voren komt, noem ik het belang dat de omgeving moet hebben bij de oplossing van het voorliggende probleem. Oftewel het projectresultaat moet er toe doen. Dit resulteert automatisch in de verplichting voor het horizontale projectteam dat het probleem vanuit verschillende invalshoeken wordt bekeken, zodat voldoende draagvlak bij de omgevingspartijen voor het uiteindelijke projectresultaat kan worden bereikt.

Belangrijk aandachtspunt is dat het horizontale projectteam de kennis en informatie van niet direct bij het project aangesloten VWS-directies betreft bij het project. Dit is namelijk niet bij alle voorbeeldprojecten het uitgangspunt, waardoor relevante nieuwe

<sup>11</sup> Deelvraag IV luidt: Doen de randvoorwaarden en faalfactoren voor horizontaal werken zich voor binnen de twaalf door VWS aangewezen horizontale voorbeeldprojecten?



ontwikkelingen of gewijzigde inzichten het projectteam onvoldoende of in een te laat stadium bereiken.

### 2 Projectcontract

*Bij aanvang van een horizontaal project moet in overleg tussen het projectteam, de projectleider en de opdrachtgever een document worden vastgesteld, bestaande uit:*

- › *de opdracht van de opdrachtgever aan het horizontale projectteam;*
- › *het beoogde projectresultaat;*
- › *afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij het horizontale project betrokken actoren;*
- › *de planning en*
- › *afspraken over wie wat wanneer besluit en communiceert naar buiten.*

Uit de gesprekken met de projectleiders is gebleken dat voor ongeveer de helft van de voorbeeldprojecten een projectcontract of een soortgelijk document is opgesteld. Echter in bijna geen van de projecten omvat dat document alle vijf de opgesomde elementen. Als voornaamste reden voor het niet of onvolledig opstellen van een project-

contract wordt het gebrek aan tijd genoemd. Op basis hiervan trek ik de conclusie dat de twaalf horizontale voorbeeldprojecten gemiddeld onvoldoende aan randvoorwaarde 2 voldoen.

De projectleiders zijn overigens wel van mening dat door het schriftelijk vastleggen van de uitgangspunten en afspraken discussies in een later stadium kunnen worden voorkomen. De horizontale projecten door kruisen de traditionele VWS-organisatie, wat nogal eens leidt tot misverstanden en onduidelijkheid. Door het gezamenlijk op- en vaststellen van een projectcontract weten in ieder geval de direct betrokken actoren (portefeuillehouder, projectleider en projectteamleden) wat er van hen verwacht wordt. Wat de projectleiders willen toevoegen aan het projectcontract is hoe het projectresultaat na afloop wordt overgedragen aan de staande organisatie. In mijn ogen is dit een belangrijk punt en daarom voeg ik dit element toe aan randvoorwaarde 2.

Verder valt uit de interviews af te leiden dat het wenselijk is dat er voor een horizon-

taal project één 'chain-of-command' geldt. Oftewel dat er maar een paraaf nodig is voordat bijvoorbeeld een nota wordt voorgelegd aan de bewindspersoon, in plaats van dat alle betrokken directies recht op medeparaaf willen. Door hierover in het projectcontract afspraken vast te leggen, loopt het project in een later stadium geen vertraging op door een uitgebreide parafenronde en alle daaraan gekoppelde discussies. Dit punt voeg ik toe als een extra randvoorwaarde.

### 3 Samenstelling projectteam

*Het horizontale projectteam moet worden samengesteld uit professionals die, op basis van hun expertise rond het voorliggende vraagstuk en hun competenties, worden uitgeleend aan het project door de moederorganisaties.*

Hoewel uit de interviews valt af te leiden dat in meer dan de helft van de projecten de samenstelling van het team spontaan tot stand is gekomen, kan worden geconcludeerd dat de horizontale voorbeeldprojecten wel degelijk uit professionals bestaan. Idealiter zou eerst door de projectleider

in overleg met de portefeuillehouder moeten worden bepaald welke expertise en vaardigheden nodig zijn, maar dat is in de VWS-praktijk tot nu toe niet het geval geweest. Desondanks ben ik van mening dat voldoende aan randvoorwaarde 3 is voldaan.

Echter het is wel belangrijk om op te merken dat eigenlijk geen van de horizontale projectleiders invloed heeft gehad bij het samenstellen van het projectteam. Dat heeft bij de huidige voorbeeldprojecten niet tot problemen geleid, maar vormt wel een aandachtspunt voor eventuele volgende voorbeeldprojecten. Ditzelfde geldt voor de ondersteuning van de projecten. Door bijna alle projectleiders is het verzoek gedaan om aan ieder projectteam een secretaris toe te voegen voor zowel de procesmatige aspecten als het leggen van inhoudelijke dwarsverbanden.

Met betrekking tot de projectteamleden komt tijdens de interviews meermalen het punt naar voren dat teamleden zonder “last en ruggespraak” moeten kunnen functio-

neren in het horizontale project. Daarmee wordt bedoeld dat zij vanuit hun expertise en vaardigheden een bijdrage leveren aan het project en niet verplicht moeten handelen in het belang van de moederorganisatie waar zijn formeel onder vallen. Deze zogenoemde “loyaliteitssandwich” heeft zich bij medewerkers van meerdere projecten voorgedaan en vormt daarom mijns inziens een additionele faalfactor.

Als laatste punt wil ik benadrukken dat de projectleiders het belangrijk vinden dat de projectmedewerker inhoudelijk gemotiveerd is om aan het horizontale project deel te nemen. Daardoor wordt hij of zij uitgedaagd om een zo optimaal mogelijke oplossing voor het voorliggende vraagstuk te vinden.

#### 4 Horizontale projectleider

*De horizontale projectleider moet in staat zijn de projectteamleden aan te moedigen, te coachen en te faciliteren bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. De projectleider moet de individuele kwaliteiten van de projectteamleden zo optimaal mogelijk benutten.*

Ondanks het feit dat niet alle horizontale voorbeeldprojecten uit een compleet projectteam bestaan, kan op basis van de interviews de conclusie worden getrokken dat in ieder geval de projectleiders van mening zijn dat ze aan deze beschrijving voldoen. Doordat in het kader van mijn onderzoek niet is gesproken met projectteamleden, kan alleen op basis van eenzijdige input worden vastgesteld dat aan randvoorwaarde 4 wordt voldaan.

De projectleiders zijn het er over eens dat bij een horizontaal project en dus ook bij het horizontale projectteam het projectresultaat centraal moet staan. De projectleider vervult als het ware een sleutelrol om de individuele kwaliteiten van de projectteamleden te verbinden en een optimaal samenwerkingsproces binnen het team te bewerkstelligen, gericht op het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. Daarbij is het belangrijk dat er een match is tussen de projectleider en zijn stijl van leidinggeven én het projectteam.

Aandachtspunt is dat er duidelijk sprake moet zijn van wederzijds vertrouwen tussen de opdrachtgever/portefeuillehouder en de horizontale projectleider. Het bijzondere karakter van een horizontaal project vergt dat de projectleider wordt gesteund, immers het spanningsveld tussen project- en lijnorganisatie leidt regelmatig tot discussies. Wederzijds vertrouwen voeg ik daarom toe als randvoorwaarde.

### 5 Opdrachtgever/portefeuillehouder

*De portefeuillehouder moet als opdrachtgever voor het horizontale projectteam zowel de rol van beheerder als integrator vervullen.*

Zoals eerder beschreven fungeert de Bestuursraad voor de twaalf horizontale voorbeeldprojecten als opdrachtgever. Per voorbeeldproject is één van de Bestuursraadleden aangewezen als portefeuillehouder, deze persoon is in feite de opdrachtgever waar de betreffende projectleider en het projectteam mee te maken hebben.

Tijdens de interviews wordt duidelijk dat de wijze waarop de Bestuursraadleden invulling geven aan de portefeuillerol per persoon verschilt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de frequentie van het aantal contacten tussen de portefeuillehouder en het horizontale projectteam en de hoeveelheid tijd die een portefeuillehouder kan besteden aan zijn horizontale project. Dit is per project verschillend en wordt ook verschillend ervaren door de geïnterviewden. Tevens laat een aantal projectleiders doorschemeren dat de “nieuwe” rol van de portefeuillehouder ten opzichte van hun collega-Bestuursraadleden (zie paragraaf 4.3.6) nog verder kan worden geoptimaliseerd. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat nog onvoldoende aan randvoorwaarde 5 wordt voldaan.

Overigens zijn de projectleiders van mening dat een portefeuillehouder niet alleen een rol als beheerder en integrator moet vervullen, maar dat hij of zij ook een stimulator moet zijn. Beheerder in de zin van eigenaar zijn van het project en daarmee ook het projectresultaat. Integrator door

de wensen en belangen van de collega-Bestuursraadleden samen te voegen en te laten uitmonden in een duidelijke opdracht aan het horizontale projectteam. Stimulator door de projectleider en het projectteam actief te steunen bij het bereiken van het projectresultaat, denk bijvoorbeeld aan het regelmatig informeren naar de voortgang, sparringpartner zijn of het uitventen van tussenresultaten richting de staande organisatie. Dit punt van stimulator zijn voeg ik toe aan de vanuit de theorie opgestelde randvoorwaarde.

Met betrekking tot de rol van de Bestuursraad bij de horizontale voorbeeldprojecten hebben de projectleiders de wens uitgesproken dat er VWS-breed meer aandacht aan het doel en de betekenis van horizontaal werken wordt besteedt. Het regelmatig herhalen van deze boodschap kan bijdragen aan het inbedden van horizontaal werken in de staande organisatie. Door goed voorbeeldgedrag en het uitstralen van betrokkenheid kan de Bestuursraad volgens de projectleiders begrip en goodwill kweken bij de reguliere directies en afde-

lingen. Dit zou ook een positieve bijdrage kunnen hebben op het reduceren van de bij randvoorwaarde 3 reeds aangehaalde “loyaliteitssandwich”.

## 6 Organisatiecultuur

*Een horizontaal projectteam moet in ieder geval een takengerichte cultuur kennen, gericht op het beoogde projectresultaat, waarbinnen de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld.*

Uit de definitie van horizontaal werken kan worden afgeleid dat horizontale projecten gericht moeten zijn op het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. Hier hoort volgens de projectleiders een projectcultuur bij waarin op intellectueel niveau kan worden gespard over bijvoorbeeld de probleemanalyse en de mogelijke oplossingsrichting. De projectteamleden moeten er samen iets van willen maken, waarbij hun individuele expertise en vaardigheden bijdragen aan het gezamenlijke resultaat. Gebaseerd op de ervaringen van de horizontale projecten verander ik de

titel van deze vanuit de theorie benoemde randvoorwaarde 6 in: “Projectcultuur gericht op samenwerken”.

Zoals al eerder is aangegeven, komt uit de interviews naar voren dat projectteamleden zonder “last en ruggespraak” moeten kunnen functioneren in het horizontale project. Deze zogenoemde “loyaliteitssandwich” is al uitgewerkt bij randvoorwaarde 3.

Tijdens de interviews hebben de projectleiders de indruk achtergelaten dat de projectcultuur van de horizontale voorbeeldprojecten inderdaad gericht is op het beoogde projectresultaat. Uit de praktijkvoorbeelden tijdens de gesprekken werd duidelijk dat bij bijna alle horizontale projecten, professionals samenwerken aan het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. Daarmee wordt voldaan aan randvoorwaarde 6.

## 7 Werkklimaat/motivatie

*In een horizontaal projectteam moet een dusdanig op personen gericht werkklimaat worden gecreëerd dat de expertise en*

*competenties van de projectteamleden optimaal worden benut.*

Volgens de projectleiders is het werkklimaat en de motivatie mede afhankelijk van de projectcultuur, zo blijkt uit de interviews. Medewerkers zijn vanuit hun expertise en vaardigheden aan het projectteam toegevoegd en niet vanwege de belangen van de moederorganisatie waar zij formeel onder vallen. Hierdoor zijn de projectteamleden op zichzelf en de nieuwe tijdelijke collega’s aangewezen om zichzelf te kunnen blijven ontwikkelen én tegelijkertijd het beoogde projectresultaat te realiseren.

Verder is de motivatie van projectteamleden mede afhankelijk van het draagvlak dat het horizontale project heeft in de omgeving, aldus enkele projectleiders. Door aan de omgeving te laten zien dat een deelproduct of mijlpaal is gerealiseerd, wordt de aandacht weer even op het horizontale project gericht. Tijdens de interviews blijkt dat de horizontale projectteams onvoldoende stil staan bij de behaalde successen, groot én klein. Terwijl dit een belangrijk

aspect is voor een prettig werkklimaat waarin teamleden gemotiveerd toewerken naar het projectresultaat.

Uit de interviews blijkt ook dat het klimaat rond het horizontale project gebaseerd moet zijn op vertrouwen, zowel tussen de portefeuillehouder en de horizontale projectleider als binnen het horizontale projectteam (zie randvoorwaarde 4). Daarnaast moet de moederorganisatie vertrouwen hebben en uitstralen in de door haar aan het horizontale project uitgeleende medewerker. Ook in die gevallen waarbij het projectbelang botst met die van de moederorganisatie, aldus de geïnterviewde projectleiders. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de horizontale projectleider bewaakt dat de moederorganisaties van de projectmedewerkers regelmatig worden geïnformeerd over de voortgang van het project.

Samengevat trek ik op basis van de interviews de conclusie dat bij het merendeel van de horizontale voorbeeldprojecten het werkklimaat in zekere zin gericht is op personen en daarmee wordt voldaan aan

randvoorwaarde 7. Wel vergt deze randvoorwaarde meer en regelmatiger aandacht dan nu het geval is.

Wat opvalt tijdens de gesprekken is dat de projectleiders aangeven dat de horizontale projectteams een vrij hoog personeelsverloop kennen. Doordat in het kader van mijn onderzoek alleen met de projectleiders is gesproken heb ik niet kunnen achterhalen wat hiervan de oorzaak is. Mogelijk is dit een interessant en nuttig onderwerp voor een vervolgonderzoek.

#### **Kortom**

In het schema hiernaast is de inhoud van subparagraaf 4.4.1 samengevat. Aangegeven is of en in hoeverre de twaalf horizontale voorbeeldprojecten voldoen aan de vanuit de theorie bepaalde randvoorwaarden van horizontaal werken:

Randvoorwaarde uit theorie	Empirie
<p>1 Omgevingsanalyse Bij aanvang van een horizontaal project moet een omgevingsanalyse worden gemaakt, zodat de omgevingspartijen en hun belangen in kaart zijn gebracht.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Bijna alle projecten voldoen aan deze randvoorwaarde, hoewel niet altijd in letterlijke zin omgevingsanalyses zijn uitgevoerd.</p>
<p>2 Projectcontract Bij aanvang van een horizontaal project moet in overleg tussen het projectteam, de projectleider en de opdrachtgever een document worden vastgesteld, bestaande uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› de opdracht van de opdrachtgever aan het horizontale projectteam;</li> <li>› het beoogde projectresultaat</li> <li>› afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij het horizontale project betrokken actoren;</li> <li>› de planning en</li> <li>› afspraken over wie wat wanneer besluit en communiceert naar buiten.</li> </ul>	<p style="text-align: right;">✗</p> <p>Merendeel van de projecten voldoet gemiddeld onvoldoende aan deze randvoorwaarde, doordat er geen of een onvolledig projectcontract is vastgesteld.</p>
<p>3 Samenstelling projectteam Het horizontale projectteam moet worden samengesteld uit professionals die, op basis van hun expertise rond het voorliggende vraagstuk en hun competenties, worden uitgeleend aan het project door de moederorganisaties.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Bijna alle projecten zijn samengesteld uit professionals.</p>
<p>4 Horizontale projectleider De horizontale projectleider moet in staat zijn de projectteamleden aan te moedigen, te coachen en te faciliteren bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. De projectleider moet de individuele kwaliteiten van de projectteamleden zo optimaal mogelijk benutten.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Bijna alle projecten voldoen aan deze randvoorwaarde (gebaseerd op gesprekken met projectleiders).</p>
<p>5 Opdrachtgever/portefeuillehouder De portefeuillehouder moet als opdrachtgever voor het horizontale projectteam zowel de rol van beheerder als integrator vervullen.</p>	<p style="text-align: right;">✗</p> <p>Bij het merendeel van de projecten moet de rol van de portefeuillehouder nog verder worden geoptimaliseerd.</p>
<p>6 Organisatiecultuur Een horizontaal projectteam moet in ieder geval een takengerichte cultuur kennen, gericht op het beoogde projectresultaat, waarbinnen de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Merendeel van de projecten kent een resultaatgerichte projectcultuur.</p>
<p>7 Werkklimaat/motivatie In een horizontaal projectteam moet een dusdanig op personen gericht werkklimaat worden gecreëerd dat de expertise en competenties van de projectteamleden optimaal worden benut.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Merendeel van de projecten voldoet aan deze randvoorwaarde, maar dit vergt meer en regelmatigere aandacht.</p>

#### 4.4.2 Faalfactoren in de VWS-praktijk?

##### 1 Instabiele externe omgeving

*Als de belangen van betrokken omgevingspartijen vaag zijn of gaan schuiven (door bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke ontwikkelingen), waardoor de omgeving van het horizontale project instabiel wordt en de kans op succes kleiner is.*

Hoewel het “van-buiten-naar-binnen-werken” binnen VWS steeds meer gemeengoed wordt, blijft de politieke en maatschappelijke omgeving waarin ook de horizontale projecten opereren een uitdaging. Door incidenten bereiken VWS-beleidsvelden regelmatig de maatschappelijke en daardoor ook de politieke agenda. Eerder gemaakte afspraken met belangpartijen verdwijnen hierdoor nogal eens van het netvlies van die omgevingspartijen, aldus enkele projectleiders.

Uit de interviews leid ik af dat een aantal horizontale voorbeeldprojecten te maken heeft gehad met onverwachte en vaak ook

ongewenste ontwikkelingen in de omgeving. Hierdoor is in een aantal gevallen het projectresultaat gaan schuiven. In een project bleek bijvoorbeeld een omgevingspartij bij twee beleidsdirecties twee verschillende wensen ten aanzien van het resultaat te hebben neergelegd. Beide directies maken deel uit van hetzelfde horizontale project, waardoor dit tot een flinke interne discussie leidde. Samenvattend trek ik de conclusie dat faalfactor 1 zich in zekere mate bij de voorbeeldprojecten voordoet, hoewel dit niet direct tot het bestempelen van de omgeving als instabiel hoeft te leiden.

Dat de omgeving waarin de verschillende horizontale voorbeeldprojecten opereren in de meeste gevallen als complex en dynamisch wordt bestempeld, is al eerder benoemd. Dit kan ook gevolgen hebben voor de eisen die de omgeving aan het projectresultaat stelt. Iedere omgevingspartij heeft immers zijn eigen belangen en dit kan er toe leiden dat het voorliggende vraagstuk onnodig wordt geproblematiseerd. Teveel transparantie bij het opstellen van het projectcontract (zie paragraaf 4.4.1, rand-

voorwaarde 2) en dus het vaststellen van het projectresultaat kan belemmerend werken op de voortgang van het project. Bijna alle geïnterviewde projectleiders noemen dit een belangrijk aandachtspunt voor horizontaal werken. Daarom voeg ik dit toe als faalfactor.

##### 2 Discussie over randvoorwaarden in plaats van inhoud

*Dat wil zeggen als gedurende het horizontale project te veel wordt gediscussieerd over de randvoorwaarden in plaats van over doel en inhoud van het horizontale project.*

Zoals ik reeds bij randvoorwaarde 2 (zie paragraaf 4.4.1) heb geconstateerd is er eigenlijk voor geen van de voorbeeldprojecten een projectcontract vastgesteld waarin alle afspraken over het projectresultaat en de daaraan verbonden condities zijn opgenomen. Denk daarbij aan afspraken over financiën, archivering en mijlpalen, maar ook aan afspraken over de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken actoren. Hierdoor ontbreekt het de horizontale projectleider of het projectteam aan de mogelijkheid om, door middel

van dit schriftelijke bewijs, discussies hierover in een later stadium te voorkomen of af te kappen. Afgaande op de interviews met de projectleiders en de door hen genoemde voorbeelden concludeer ik dat bij het merendeel van de voorbeeldprojecten faalfactor 2 zich voor doet of heeft gedaan.

Overigens komt ook uit de interviews naar voren dat in een aantal horizontale voorbeeldprojecten het beoogde projectresultaat ook het verkrijgen van draagvlak en afstemming voor datzelfde resultaat omvatte. Het was in feite de opdracht om ervoor te zorgen dat alle Bestuursraden tevreden zouden zijn met het projectresultaat. Hierdoor moest een projectteam zich zowel richten op de inhoud als op de randvoorwaarden. Met name dat tweede aspect leidde tot veel discussie, terwijl de inhoudelijke doelstelling van het project daardoor op de achtergrond belandde. Dit punt heeft ook te maken met de opdrachtverlening aan het horizontale projectteam, hierop kom ik bij de bespreking van faalfactor 3 terug.

### 3 Veranderend projectresultaat gedurende het traject

*Als door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen gedurende het project, het projectresultaat verandert en dit onvoldoende wordt herijkt met de opdrachtgever.*

Door het resultaatgerichte karakter van een horizontaal project is het slagen van het project afhankelijk van de mate van tevredenheid van de opdrachtgever, oordelen de geïnterviewden. Daarvoor is het belangrijk dat bij aanvang van het project is vastgelegd op welke momenten en bij welke mijlpalen de portefeuillehouder in ieder geval geïnterviewd wordt over de voortgang van het horizontale project. De projectleider kan dan peilen of het project nog correspondeert met de verwachtingen en de huidige stand van denken. Dit soort herijkingsmomenten biedt de portefeuillehouder de kans om, bijvoorbeeld als gevolg van politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, het project bij te sturen. Uit de interviews kan worden afgeleid dat dit soort mijlpalen om eventueel het projectresultaat bij te stellen niet of zeer beperkt zijn vastgelegd. Daar de

frequentie van de contacten tussen de portefeuillehouder in een aantal gevallen laag is, trek ik de conclusie dat faalfactor 3 zich voor doet bij enkele voorbeeldprojecten.

Op basis van de interviews kan verder worden geconstateerd dat de opdrachtverlening aan de horizontale projectteams niet in alle gevallen helder is verlopen. Terwijl dit toch de kern zou moeten vormen voor het handelen van het projectteam. Door een te abstract geformuleerde opdracht bestaat het risico dat het projectresultaat gedurende het traject gaat schuiven, wat kan leiden tot onrust en onduidelijkheid bij het projectteam. Daarom voeg ik een heldere opdrachtverlening toe als randvoorwaarde voor horizontaal werken.

### 4 Organisatorische belemmeringen

*Als de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie belemmerend werken op het effectief en efficiënt realiseren van het beoogde resultaat van het horizontale project. Dit kan voortvloeien uit het feit dat het horizontale project de hiërarchische organisatiestructuur doorbreekt of omzeilt.*



Er is binnen de VWS-organisatie nog onvoldoende bekendheid gegeven aan het doel en de betekenis van horizontaal werken. Hierdoor is, volgens de geïnterviewde projectleiders, ook onduidelijk wat de organisatorische plaats van een horizontaal voorbeeldproject is ten opzichte van de reguliere VWS-organisatie. Een horizontaal project doorkruist immers de traditionele organisatiestructuur van het ministerie en wijkt daarmee af van reguliere afspraken. De projectleiders zijn van mening dat de gestandaardiseerde procedures nog onvoldoende flexibel zijn ingericht om tegemoet te komen aan het bijzondere karakter van horizontaal werken. Vragen als bij welke directie het projectbudget wordt ondergebracht en wie bevoegd is om voor uitgaven te tekenen, zijn hier een voorbeeld van.

Uit de interviews is verder gebleken dat bij een aantal projecten met name het afwijken van de normale besluitvormingsprocedures op weerstand bij reguliere directies en afdelingen stuit. Ondanks dat het een horizontaal project betreft, willen alle betrokkenen toch inspraak en recht op medeparaaf

voordat een besluitvormend document wordt voorgelegd aan de portefeuillehouder of bewindspersoon. Volgens enkele projectleiders staan discussies hierover het effectief en efficiënt realiseren van het projectresultaat in de weg. Gebaseerd op de interviews concludeer ik dat faalfactor 4 zich bij ongeveer de helft van de voorbeeldprojecten heeft voorgedaan.

Een laatste aandachtspunt rond de faalfactor “organisatorische belemmeringen” is dat uit de interviews is gebleken dat in de traditionele VWS-organisatie de directies en afdelingen worden afgerekend op hun eigen prestaties, waardoor de bereidwilligheid om mensen (voor een deel van hun tijd) vrij te maken voor een directieoverstijgend project gering is. Daarnaast leidt de rijksbrede taakstelling er toe dat directies sowieso in veel gevallen al met minder mensen hetzelfde werk moeten verrichten. Aanbeveling om succesvol horizontaal te kunnen werken binnen VWS is dat in de jaarplannen van de directies een bepaald percentage fte’s wordt gereserveerd voor deelname aan horizontale projecten.

#### 5 Niet-gemotiveerde projectteamleden

*Als het onderwerp van het horizontale project onvoldoende aansluit bij de beleving en de expertise van de projectmedewerker, waardoor deze niet of onvoldoende betrokken raakt. Dit kan ook een gevolg zijn van het feit als een projectmedewerker niet op vrijwillige basis deelneemt aan het horizontale project, maar verplicht is door de moederorganisatie.*

Volgens de projectleiders is het van belang dat wanneer een medewerker (voor een deel van zijn of haar tijd) wordt vrijgemaakt om deel te nemen aan een horizontaal project, die medewerker zelf ook wil deelnemen aan het project. Een medewerker moet op vrijwillige basis idealiter door zowel de inhoud als vanwege het horizontale karakter van het project gemotiveerd zijn. Uit de interviews is gebleken dat alle projectteamleden in zekere mate gemotiveerd zijn om deel te nemen. Hoewel in het kader van dit onderzoek alleen met de projectleiders en niet met de projectteamleden is gesproken, trek ik toch de conclusie dat faalfactor 5 zich niet voordoet bij de horizontale voorbeeldprojecten.

Op basis van de theorie en de interviews kan verder worden geconstateerd dat bij het samenstellen van de horizontale projectteams de expertise en vaardigheden van de individuele medewerker het uitgangspunt moet zijn. Samen met de horizontale projectleider stelt het projectteam, in nauw overleg met de portefeuillehouder, het projectcontract op. Volgens de geïnterviewde horizontale projectleiders is van groot belang dat projectteamleden zich betrokken voelen bij de inhoud van dat projectcontract: zij moeten gemotiveerd zijn om hun individuele kwaliteiten te combineren om als team het beoogde projectresultaat te gaan realiseren.

De rol van de horizontale projectleider hierbij is groot, hij of zij moet het team motiveren en uitdagen bij het zo effectief en efficiënt mogelijk toewerken naar het projectresultaat. Belangrijk is om op te merken dat de horizontale projectleider geen hiërarchische rol heeft ten opzichte van de projectmedewerkers, hij of zij kan dus formeel niets afdwingen. Uit de interviews blijkt dat het hierbij van belang is dat

de stijl van leidinggeven van de projectleider correspondeert met de verwachtingen van de teamleden, zodat medewerkers intrinsiek gemotiveerd zijn om te doen wat er van hen wordt gevraagd. Overigens is ieder (horizontaal) project uniek, waardoor er geen blauwdruk is te geven van de ideale horizontale projectleider of projectmedewerker.

#### 6 Onprettig werkklimaat

*Als er teveel botsingen zijn binnen het horizontale projectteam, doordat het werkklimaat van de oorspronkelijke moederorganisaties van de projectteamleden niet met elkaar corresponderen. Hierdoor ondersteunt de projectcultuur de professionals onvoldoende bij het zo optimaal mogelijk realiseren van het beoogde projectresultaat.*

Het werkklimaat is mede afhankelijk van de projectcultuur en de wijze van communiceren, zo blijkt uit de interviews. Bij het samenstellen van ieder projectteam moet er automatisch een nieuwe eigen projectcultuur worden gevormd, dit is reeds bij randvoorwaarde 7 beschreven. Volgens de

projectleiders vergt de vorming hiervan bij een horizontaal project meer tijd en aandacht, omdat de teamleden afkomstig zijn uit verschillende moederorganisaties met ieder hun eigen gebruiken en gewoontes. Desondanks wordt er bij de voorbeeldprojecten geen of onvoldoende tijd vrijgemaakt voor teambuilding. Als reden hiervoor noemen een aantal projectleiders de resultaatgerichtheid en tijdsdruk waaronder projecten staan. Het belang van teambuilding wordt door het merendeel van de geïnterviewden ingezien, hoewel geen van de projectleiders het gevoel heeft dat er binnen zijn of haar team een onprettig werkklimaat heerst.

Een ander aspect dat uit de interviews naar voren komt bij deze faalfactor is dat er onvoldoende communicatie is tussen de opdrachtgever, de projectleider en het horizontale projectteam of dat deze stroef verloopt. Zo heeft zich bij enkele voorbeeldprojecten in het verleden de situatie voorgedaan dat projectteamleden elkaar alleen spreken tijdens de formele overleggen. De figuurlijke of praktische drempel waar dit

Faalfactor uit theorie	Empirie
<p>1 Instabiele externe omgeving Als de belangen van betrokken omgevingspartijen vaag zijn of gaan schuiven (door bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke ontwikkelingen), waardoor de omgeving van het horizontale project instabiel wordt en de kans op succes kleiner is.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Faalfactor doet zich in zekere mate bij voorbeeldprojecten voor, hoewel omgeving nergens als instabiel wordt bestempeld.</p>
<p>2 Discussie over randvoorwaarden in plaats van inhoud Als gedurende het horizontale project te veel wordt gediscussieerd over de randvoorwaarden in plaats van over doel en inhoud van het horizontale project.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Bij merendeel van de projecten is in zekere mate teveel discussie geweest over randvoorwaarden.</p>
<p>3 Veranderend projectresultaat gedurende het traject Als door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen gedurende het project, het projectresultaat verandert en dit onvoldoende wordt herijkt met de opdrachtgever.</p>	<p style="text-align: right;">✗</p> <p>Slechts bij enkele projecten is het projectresultaat veranderd, de herijking vergt wel meer aandacht.</p>
<p>4 Organisatorische belemmeringen Als de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie belemmerend werken op het effectief en efficiënt realiseren van het beoogde resultaat van het horizontale project. Dit kan voortvloeien uit het feit dat het horizontale project de hiërarchische organisatiestructuur doorbreekt of omzeilt.</p>	<p style="text-align: right;">✓</p> <p>Organisatorische belemmeringen hebben zich bij ongeveer de helft van de projecten in zekere mate voorgedaan.</p>
<p>5 Niet-gemotiveerde projectteamleden Als het onderwerp van het horizontale project onvoldoende aansluit bij de beleving en de expertise van de projectmedewerker, waardoor deze niet of onvoldoende betrokken raakt. Dit kan ook een gevolg zijn van het feit als een projectmedewerker niet op vrijwillige basis deelneemt aan het horizontale project, maar verplicht is door de moederorganisatie.</p>	<p style="text-align: right;">✗</p> <p>Het merendeel van de projecten is samengesteld uit gemotiveerde professionals.</p>
<p>6 Onprettig werkklimaat Als er teveel botsingen zijn binnen het horizontale projectteam, doordat het werkklimaat van de oorspronkelijke moederorganisaties van de projectteamleden niet met elkaar corresponderen. Hierdoor ondersteunt de projectcultuur de professionals onvoldoende bij het zo optimaal mogelijk realiseren van het beoogde projectresultaat.</p>	<p style="text-align: right;">✗</p> <p>Het werkklimaat wordt door projectleiders in merendeel van de projecten niet als onprettig bestempeld.</p>

uit voort komt staat een prettig werkklimaat in de weg. Uit de interviews komt daarnaast naar voren dat de frequentie van de contacten tussen de horizontale projectteams en de portefeuillehouders verschillend is (zie randvoorwaarde 5).

Samenvattend trek ik de conclusie dat er bij geen van de voorbeeldprojecten sprake is van een onprettig werkklimaat, maar dat dit aspect wel meer aandacht verdient. Faalfactor 6 doet zich dus niet voor de bij de horizontale voorbeeldprojecten.

### **Kortom**

In het schema hiernaast is de inhoud van subparagraaf 4.4.2 samengevat. Aangegeven is of de vanuit de theorie bepaalde faalfactoren van horizontaal werken zich voordoen bij de twaalf horizontale voorbeeldprojecten.

## 4.5 Tot slot

Met de uitwerking van de resultaten van de interviews en de vergelijking van de empirie met de theorie, is deelvraag IV van de probleemstelling van dit onderzoek beantwoord. Hiermee sluit ik hoofdstuk 4 af. In het vijfde en laatste hoofdstuk staat de centrale probleemstelling opnieuw centraal en wordt antwoord gegeven op de vraag hoe er binnen de twaalf door VWS aangewezen voorbeeldprojecten op succesvolle wijze horizontaal kan worden gewerkt.



Met het afronden van de analyse van het empirisch onderzoek bij de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS op basis van het theoretisch kader, is nu het laatste hoofdstuk aangebroken. Hierin staat opnieuw het thema horizontaal werken in de publieke sector centraal. De in het eerste hoofdstuk geformuleerde deelvragen, worden in paragraaf 5.1 beantwoord. Daarna wordt door middel van aanbevelingen de centrale onderzoeksvraag van de probleemstelling voorzien van een antwoord en worden enkele suggesties voor vervolgonderzoek gedaan. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de theorie en het praktijkonderzoek (paragraaf 5.3).

## 5.1 Beantwoording probleemstelling

In deze paragraaf worden de eerste vier deelvragen van de probleemstelling, zoals die in het eerste hoofdstuk zijn geformuleerd, beantwoord.

### **Doel en betekenis horizontaal werken**

Uitgangspunt voor dit onderzoek is de door de Bestuursraad van VWS geïntroduceerde term horizontaal werken, waarmee samen met de begrippen “méér van buiten naar binnen werken” en “sturen aan de voorkant” een nieuwe manier van werken binnen het ministerie zal worden ontwikkeld. Het doel dat de Bestuursraad hiermee beoogd is dat het ministerie een meer flexibele organisatie wordt, waarmee een alternatief kan worden geboden voor de ervaren verkokering tussen de verschillende directoraten-generaal en zelfs afdelingen en directies daarbinnen. Om te achterhalen of

horizontaal werken inderdaad hiervoor een alternatief is, zijn door de Bestuursraad van VWS twaalf horizontale voorbeeldprojecten aangewezen om deze nieuwe manier van werken uit te proberen. Die twaalf voorbeeldprojecten heb ik als empirie voor het onderzoek gebruikt.

Bij aanvang van mijn onderzoek bleek dat er vanuit de bestuurskundige en organisatiekundige theorie geen eensluidende definitie van horizontaal werken met het oog op de flexibilisering van een organisatie in een politiekambtelijke omgeving bestond. Wel bleken er twee andere flexibele organisatievormen te zijn die deels overeenkomen met wat de Bestuursraad met horizontaal werken binnen VWS wil bereiken: de matrix- en de projectorganisatie. Overigens passen deze organisatievormen uit de private sector ook bij het bijzondere karakter van de (rijks)overheid.

De overeenkomsten tussen deze drie flexibele organisatievormen zijn:

- › dat net als bij een matrixorganisatie een horizontaal project zich richt op een complex vraagstuk, waarvoor expertise van meerdere afdelingen en directies benodigd is;
- › dat net als bij een projectorganisatie een horizontaal project een tijdelijk samenwerkingsverband is dat zich gedurende aan afgebakende periode specifiek richt op een van tevoren duidelijk gespecificeerd projectresultaat.

Het belangrijkste verschil is dat bij een horizontaal project er één duidelijke opdrachtgever is vanuit de Bestuursraad (de portefeuillehouder) aan wie de horizontale projectleider verantwoording aflegt. Hiermee wordt de traditionele hiërarchie en kolomsge- wijze indeling van het ministerie doorbroken.

Met behulp van deze vergelijking met de matrix- en de projectorganisatie is een definitie voor horizontaal werken in de publieke sector geformuleerd (zie kader), welke in het vervolg van mijn onderzoek is gehanteerd.

### Definitie horizontaal werken in de publieke sector

Horizontaal werken is een tijdelijk samenwerkingsverband gericht op het behalen van een duidelijk door de opdrachtgever omschreven projectresultaat, binnen de daarvoor afgebakende tijdsperiode. Op basis van de benodigde expertise worden professionals van verschillende afdelingen, directies en/of directoraten-generaal (voor een deel van hun tijd) vrijgemaakt voor deelname aan het horizontale project. De projectleider stuurt op basis van een gezamenlijk vastgesteld projectcontract het project aan, heeft een grote mate van beslissingsbevoegdheid en legt alleen verantwoording af aan de opdrachtgever.

### Randvoorwaarden en faalfactoren horizontaal werken

Op basis van de theoretische verkenning en met behulp van het Burke-Litwinmodel zijn zeven randvoorwaarden en zes faalfactoren

van horizontaal werken bepaald. Deze zijn vervolgens getoetst aan de praktijk door middel van interviews met de projectleiders van de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS. Daaruit zijn enkele aanpassingen en aanvullingen voortgekomen, wat uiteindelijk heeft geleid tot het hierna volgende overzicht. In het paars zijn de wijzigingen en aanvullingen ten opzichte van de vanuit de theorie bepaalde randvoorwaarden en faalfactoren weergegeven.

*Randvoorwaarden horizontaal werken in de publieke sector:*

#### 1 Omgevingsanalyse

Bij aanvang van een horizontaal project moet een omgevingsanalyse worden gemaakt, zodat de omgevingspartijen en hun belangen in kaart zijn gebracht.

#### 2 Projectcontract

Bij aanvang van een horizontaal project moet in overleg tussen het projectteam, de projectleider en de opdrachtgever een document worden vastgesteld, bestaande uit:

- › de opdracht van de opdrachtgever aan het horizontale projectteam;

- › het beoogde projectresultaat;
  - › afspraken over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle bij het horizontale project betrokken actoren;
  - › de planning;
  - › afspraken over wie wat wanneer besluit en communiceert naar buiten en
  - › **afspraken over de uiteindelijke overdracht van het projectresultaat aan de staande organisatie.**
- 3 *Samenstelling projectteam*  
Het horizontale projectteam moet worden samengesteld uit professionals die, op basis van hun expertise rond het voorliggende vraagstuk en hun competenties, worden uitgeleend aan het project door de moederorganisaties.
- 4 *Horizontale projectleider*  
De horizontale projectleider moet in staat zijn de projectteamleden aan te moedigen, te coachen en te faciliteren bij het zo effectief en efficiënt mogelijk realiseren van het projectresultaat. De projectleider moet daarbij de indivi-

duele kwaliteiten van de projectteamleden zo optimaal mogelijk benutten.

- 5 *Opdrachtgever/portefeuillehouder*  
De portefeuillehouder moet als opdrachtgever voor het horizontale projectteam zowel de rol van beheerder als integrator als stimulator vervullen.
- 6 *Projectcultuur gericht op samenwerken*  
Een horizontaal projectteam moet in ieder geval een takengerichte cultuur kennen, gericht op het beoogde projectresultaat, waarbinnen de expertise en competenties van de projectteamleden doelmatig wordt gebundeld.
- 7 *Werkklimaat/motivatie*  
In een horizontaal projectteam moet een dusdanig op personen gericht werkklimaat worden gecreëerd dat de expertise en competenties van de projectteamleden optimaal worden benut.
- 8 *Belang bij projectresultaat*  
**Alle betrokkenen, waaronder de omgeving, moeten een belang hebben bij de oplossing van het voorliggende probleem.**
- 9 *Heldere opdrachtverlening*  
**De opdracht aan het horizontale**

**projectteam moet realistisch en concreet zijn, zodat duidelijk is wat er van het projectteam wordt verwacht en waar zij op worden afgerekend.**

- 10 *Wederzijds vertrouwen*  
Het bijzondere karakter van een horizontaal project vergt dat er tussen de opdrachtgever (de portefeuillehouder), de horizontale projectleider en het projectteam sprake is van wederzijds vertrouwen zodat discussies voortkomend uit het continue spanningsveld tussen project- en lijnorganisatie gezamenlijk kunnen worden aangegaan.

*Faalfactoren horizontaal werken in de publieke sector:*

- 1 *Instabiele externe omgeving*  
Als de belangen van betrokken omgevingspartijen vaag zijn of gaan schuiven (door bijvoorbeeld politieke of maatschappelijke ontwikkelingen), waardoor de omgeving van het horizontale project instabiel wordt en de kans op succes kleiner is.
- 2 *Discussie over randvoorwaarden in plaats van inhoud*



Als gedurende het horizontale project te veel wordt gediscussieerd over de randvoorwaarden in plaats van over doel en inhoud van het horizontale project.

### 3 *Veranderend projectresultaat gedurende het traject*

Als door politieke of maatschappelijke ontwikkelingen gedurende het project, het projectresultaat verandert en dit onvoldoende wordt herijkt met de opdrachtgever.

### 4 *Organisatorische belemmeringen*

Als de gestandaardiseerde procedures van de traditionele organisatie belemmerend werken op het effectief en efficiënt realiseren van het beoogde resultaat van het horizontale project. Dit kan voortvloeien uit het feit dat het horizontale project de hiërarchische organisatiestructuur doorbreekt of omzeilt.

### 5 *Niet-gemotiveerde projectteamleden*

Als het onderwerp van het horizontale project onvoldoende aansluit bij de beleving en de expertise van de projectmedewerker, waardoor deze niet of onvoldoende betrokken raakt.

Dit kan ook een gevolg zijn van het feit wanneer een projectmedewerker niet op vrijwillige basis deelneemt aan het horizontale project, maar verplicht is door de moederorganisatie.

### 6 *Onprettig werkklimaat*

Als er teveel botsingen zijn binnen het horizontale projectteam, doordat het werkklimaat van de oorspronkelijke moederorganisaties van de projectteamleden niet met elkaar corresponderen. Hierdoor ondersteunt de projectcultuur de professionals onvoldoende bij het zo optimaal mogelijk realiseren van het beoogde projectresultaat.

### 7 *Teveel transparantie richting de omgeving*

**Dit kan bij het opstellen van het projectcontract en daarmee het vaststellen van het projectresultaat belemmerend werken op de voortgang van het project.**

### **Vergelijking theorie versus de VWS-praktijk**

Op de vraag of de vanuit de theorie benoemde randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken in de publieke

sector zich voordoen in de VWS-praktijk, is in paragraaf 4.4 antwoord gegeven. In die paragraaf is per theoretische randvoorwaarde en faalfactor de vergelijking gemaakt met de situatie bij de twaalf horizontale voorbeeldprojecten van VWS en is een conclusie getrokken over de aan- of afwezigheid van de betreffende randvoorwaarde of faalfactor.

### **Horizontaal werken binnen VWS: een kritische noot**

Aan de hand van de in dit onderzoek geformuleerde definitie kan de vraag worden gesteld of VWS door middel van de twaalf aangewezen voorbeeldprojecten wel echt aan horizontaal werken doet of dat het misschien een oud begrip in een nieuw jasje is?

Voorop staat dat de Bestuursraad van VWS met het programma “Samen zorgen voor beter” een nieuwe flexibele manier van werken binnen het ministerie wil realiseren. Waarbij horizontaal werken één van de drie pijlers is om dat te bereiken. In dat opzicht zou het niet persé nadelig zijn om te moeten concluderen dat horizontaal werken

eigenlijk niet zo heel anders is dan een regulier directieoverstijgend project. Immers alleen al de aandacht die de introductie van een dergelijk nieuw begrip met zich mee brengt, kan een positieve uitwerking hebben op het beoogde doel. Denk bijvoorbeeld aan de resultaten van de Hawthorne-experimenten (zie paragraaf 2.1.1).

Wanneer een horizontaal project wordt vergeleken met Mintzberg's ideaaltypen van de professionele bureaucratie (zie paragraaf 2.1.3) zijn er inderdaad een aantal overeenkomsten. Bijvoorbeeld dat de professionals het centrale onderdeel van de organisatie-eenheid vormen. Dit geldt ook voor de projectteamleden die op basis van hun expertise en competenties aan het horizontale projectteam worden toegevoegd. Een andere overeenkomst is dat de professional bij de uitoefening van zijn functie in het horizontale projectteam afhankelijk is van de rolopvatting en de mate van professionaliteit en betrokkenheid van de opdrachtgever. Maar deze nieuwe rol van de opdrachtgever is meteen een belangrijk punt van verschil tussen horizontaal

werken en de normale manier van werken binnen een ministerie.

Juist dit belangrijke verschil ten opzichte van de normale manier van werken en meer bekende flexibele organisatievormen als de project- en matrixorganisatie, bepaalt mijns inziens het unieke karakter van horizontaal werken. Want in de bureaucratische setting van een ministerie is het namelijk tot op heden niet gebruikelijk dat betrokken (beleids)directies geen recht op medeparaaf hebben én dat de opdrachtgever de enige is aan wie de horizontale projectleider verantwoording hoeft af te leggen. Dit vergt een andere manier van denken en werken, waarbij de relevante (beleids)directies al bij de aanvang van het horizontale project betrokken moeten (willen) worden. Immers alleen door al bij het opstellen van het projectcontract actief mee te denken, kan een (beleids)directie volop invloed uitoefenen op het proces en de oplossingsrichting van het voorliggende vraagstuk.

Waar ik wel kritisch over ben is de keuze van de Bestuursraad voor de twaalf horizontale

voorbeeldprojecten. Voor het uitproberen van horizontaal werken als nieuwe flexibele manier van werken binnen het ministerie, zou het de voorkeur moeten hebben dat het daadwerkelijk om twaalf projecten gaat. En dat is mijns inziens niet het geval. Daarmee ontstaat een onvolledig en op sommige punten onjuist beeld over de bruikbaarheid van horizontale projecten voor de nieuwe manier van werken binnen VWS. Voor succesvolle toepassing van horizontaal werken moet het onderscheid ten opzichte van al bestaande directieoverstijgende werkvormen helder zijn. Alleen dan kan draagvlak worden gecreëerd en kan de nieuwe flexibele manier van werken binnen VWS gestalte krijgen.

## 5.2 Aanbevelingen voor horizontaal werken in de VWS-praktijk

Zoals niet ongebruikelijk bij prescriptief onderzoek bestaat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek uit een set van aanbevelingen, waarmee tevens deelvraag V van de probleemstelling

wordt beantwoord. Deze set is aanvullend op de randvoorwaarden en faalfactoren, zoals die in de vorige paragraaf zijn uitgewerkt. Na het toelichten van de aanbevelingen zijn deze voor de duidelijkheid aan het eind van deze paragraaf nog eens samengevat.

Allereerst is opvallend dat er binnen het ministerie nog onvoldoende bekend is over het doel en de betekenis van horizontaal werken. Ditzelfde geldt voor de twaalf horizontale voorbeeldprojecten. De projectleiders hebben er weinig profijt maar ook geen last van dat hun project ongeveer een jaar geleden is aangewezen als voorbeeldproject. Om van horizontaal werken binnen VWS een succes te maken zal binnen de organisatie meer over het onderwerp moeten worden gecommuniceerd, zodat draagvlak wordt gecreëerd. Aanbevolen wordt dat de Bestuursraad hierin een belangrijke rol op zich neemt en dat de (tussen)resultaten van de huidige voorbeeldprojecten daarbij kunnen worden gebruikt en uitgevent.

Het tweede punt heeft betrekking op de inhoud van de twaalf door de Bestuursraad

aangewezen voorbeeldprojecten. Op basis van mijn onderzoek en de meningen van de geïnterviewde projectleiders, kan worden geconcludeerd dat niet alle twaalf voorbeeldprojecten daadwerkelijk een (horizontaal) project zijn. Minimale vereisten als een duidelijk begin- en eindpunt, een helder omschreven projectresultaat en een uitgewerkte realistische planning, ontbreken bij enkele projecten. Daarnaast is opvallend dat enkele horizontale projectteams uit slechts een of twee personen bestaan, terwijl het horizontale karakter juist vergt dat de projectteams vanuit meerder beleidsvelden naar het voorliggende vraagstuk kijken. Bij het aanwijzen van eventuele nieuwe horizontale projecten zouden al deze punten als criteria moeten worden meegewogen.

Hierop aanvullend als derde punt is onduidelijk wat de organisatorische plaats is van een horizontaal project ten opzichte van de reguliere VWS-organisatie. Uit de specifieke kenmerken van een horizontaal project (zie definitie aan het begin van dit hoofdstuk) kan verder worden afgeleid dat een horizon-

taal project slechts verantwoording hoeft af te leggen aan de opdrachtgever. Daarmee worden de traditionele besluitvormingsprocedures van het ministerie omzeilt wat tot discussies kan leiden met de lijnorganisatie. Want de bij het vraagstuk betrokken directies hebben bijvoorbeeld door het horizontale karakter van het project geen zeggenschap/recht op medeparaaf, terwijl dat nu nog wel in zekere zin wordt “geëist”. Aanbevolen wordt om middels communicatie en waar mogelijk en relevant het ombuigen van de gestandaardiseerde besluitvormingsprocedures en parafenroutines, de traditionele organisatiestructuur van VWS beter te laten aansluiten bij het bijzondere karakter van een horizontaal project.

Het vierde punt betreft de competenties van de horizontale projectleiders om samen met de horizontale projectteams het beoogde projectresultaat te realiseren. Voor het slagen van het project is het van belang dat de projectleider voldoende daadkracht toont bij het samenstellen van het team. Omdat de horizontale projectleider geen hiërarchische positie heeft ten opzichte

van de projectteamleden, moet hij of zij voldoende tijd en aandacht hebben voor het onderhouden van de relatie met de moederorganisaties van de projectteamleden.

Door hen regelmatig te informeren over de voortgang wordt draagvlak verkregen en versterkt. Dit zal ook een positieve invloed hebben op het voorkomen dat de projectmedewerker teveel moet schipperen tussen het projectbelang en het belang van de moederorganisatie, ook wel “loyaliteits-sandwich” genoemd.

Een vijfde hierop aansluitend aandachtspunt is dat uit de interviews is gebleken dat in de traditionele VWS-organisatie de directies en afdelingen worden afgerekend op hun eigen prestaties, waardoor de bereidwilligheid om mensen (voor een deel van hun tijd) vrij te maken voor een directieoverstijgend project gering is. Daarnaast leidt de rijksbrede taakstelling er toe dat directies sowieso in veel gevallen al met minder mensen hetzelfde werk moeten verrichten. Aanbeveling om succesvol horizontaal te kunnen werken binnen VWS is dat in de jaarplannen van de directies een

bepaald percentage/promille fte's wordt gereserveerd voor deelname aan horizontale projecten.

Het zesde punt heeft betrekking op de meer sociale aspecten van de horizontale projecten, namelijk de projectcultuur en het werkklimaat. Uit de interviews is gebleken dat binnen de projectteams onvoldoende wordt geïnvesteerd in teambuilding, terwijl dit grote invloed kan hebben op het plezier in het werk, de intellectuele uitdaging en de motivatie van de projectteamleden om het projectresultaat zo effectief en efficiënt mogelijk te realiseren. De tijdsdruk en resultaatgerichtheid blijken argumenten te zijn om geen of onvoldoende aandacht aan het teambuildingsaspect te geven. Aanbeveling is dat de horizontale projectleiders en opdrachtgevers bewust aan teambuilding gaan doen. Dat hoeft niet meteen heel groots te worden aangepakt, een borrel of lunch buiten de deur is al een goed begin.

Als zevende punt benoem ik de ondersteuning van de horizontale projectteams. Voor zowel de procesmatige aspecten als het

leggen van inhoudelijke dwarsverbanden is het wenselijk dat aan ieder horizontaal projectteam, mits de projectleider dat wil natuurlijk, een secretaris wordt toegevoegd.

Het achtste en laatste punt betreft het personeelsverloop binnen de horizontale voorbeeldprojecten. Uit de interviews komt naar voren dat dit relatief hoog is, waardoor de voortgang van het project wordt belemmerd. Immers nieuwe projectteamleden moeten zich eerst inlezen en inwerken en dat kost tijd. Gelet op het feit dat in het kader van mijn onderzoek alleen is gesproken met de projectleiders van de horizontale projecten, doe ik de aanbeveling dat er een vervolgonderzoek wordt gedaan waarin ook de opdrachtgevers en de projectmedewerkers onderdeel uitmaken van de onderzoekspopulatie. Het achterhalen van de redenen voor het hoge personeelsverloop zou daarin een van de thema's kunnen zijn.

### Alle aanbevelingen om binnen VWS op succesvolle wijze horizontaal te werken samengevat:

- 1 Streef na dat de horizontale voorbeeldprojecten zoveel mogelijk voldoen aan de tien geformuleerde randvoorwaarden en beperk zoveel mogelijk de zeven geformuleerde faalfactoren.
- 2 Zorg dat de horizontale voorbeeldprojecten en daarmee horizontaal werken gaat leven binnen VWS. Voorgestelde acties:
  - › De Bestuursraad moet eigenaarschap van dit thema laten zien en continue uitstralen (bv tijdens de middenmanagementconferentie eind november, de nieuwjaarspeech, et cetera).
  - › VWS-breed moet er meer gecommuniceerd worden over het doel van horizontaal werken (bv regelmatig bericht op intranet, in de Diaagonaal, het uitventen van de leerervaringen van de voorbeeldprojecten, et cetera).
- › Promoot en stimuleer dat nieuwe initiatieven rond horizontaal werken worden aangedragen/opgepakt.
- 3 Overweeg of de huidige twaalf aangewezen horizontale voorbeeldprojecten wel geschikt zijn om als voorbeeldproject te dienen. Bij het aanwijzen van eventuele nieuwe horizontale projecten zou het al dan niet voldoen aan de basiscriteria van een project een belangrijke wegingsfactor moeten zijn.
- 4 Maak als Bestuursraad afspraken over hoe de gestandaardiseerde besluitvormingsprocedures en parafenroutines van VWS waar relevant worden omgebogen zodat ze beter aansluiten bij het bijzondere karakter van een horizontaal project. Dat betekent concreet dat er in het besluitvormingsproces rond de horizontale voorbeeldprojecten bij voorkeur slechts één paraaf nodig is van de opdrachtgever, ook wel aangeduid als portefeuillehouder.
- 5 Realiseer dat in de jaarplannen van de directies een bepaald percentage fte's wordt gereserveerd voor deelname aan horizontale projecten.
- 6 Zorg dat de horizontale projectleiders en opdrachtgevers bewust aan teambuilding gaan doen.
- 7 Zorg dat aan ieder horizontaal projectteam een projectsecretaris wordt toegevoegd zowel voor de procesmatige aspecten als het leggen van inhoudelijke dwarsverbanden.
- 8 Laat een (beperkt) vervolgonderzoek uitvoeren naar onder andere de redenen voor het hoge personeelsverloop binnen de horizontale projectteams. Ook de opdrachtgevers en de projectmedewerkers zouden daarbij onderdeel uit moeten maken van de onderzoekspopulatie.

### 5.3 Reflectie

Het schrijven van een slothoofdstuk is een goed moment om de probleemstelling, het theoretisch kader en de toegepaste onderzoeksmethode nog eens in ogenschouw te nemen en te reflecteren op het totale proces.

De probleemstelling was voldoende eenduidig om het onderzoek af te bakenen, namelijk vaststellen hoe binnen de twaalf door de Bestuursraad van VWS aangegeven voorbeeldprojecten op succesvolle wijze horizontaal kan worden gewerkt. Het begrip succesvol heb ik laten afhangen van de aanwezigheid van een aantal vanuit de theorie benoemde randvoorwaarden en faalfactoren. Aangezien het begrip “horizontaal werken in de publieke sector” nog relatief nieuw is, was het bepalen van het theoretisch kader lastig. Want hoe breng je iets als horizontaal werken systematisch in kaart, bij gebrek aan andere bronnen of eerdere ervaringen. Natuurlijk waren er de boeken van Strikwerda (2008) en Ostroff (1999), maar die richten zich op de private sector. Voor mijn onderzoek boden uiteindelijk de organisatiekunde en met name

de vijf ideaaltypen basisconfiguraties van Mintzberg (1994) een goede houvast, net als de project- en matrixorganisatie.

Voor het empirisch onderzoek heb ik de keuze gemaakt het Burke-Litwinmodel als kapstok te gebruiken. De belangrijkste reden om voor dit instrument te kiezen was gelegen in de twaalf elementen waar het model uit is opgebouwd, vanwege de wens om mijn onderzoek breed in te steken. Achteraf gezien zou ik deze keuze heroverwegen, omdat zowel bij de interviews als bij de uitwerking en analyse van de twaalf elementen is gebleken dat er overlap is tussen enkele elementen. Dit komt overeen met het in paragraaf 2.4.1 aangehaalde kritiekpunt op het model over de complexiteit en de overlap tussen de elementen. Bovendien is het bespreken van twaalf elementen behoorlijk tijdrovend in een interview.

Desondanks heb ik wel mijn doel bereikt: door het empirisch onderzoek breed in te steken zijn veel verschillende randvoorwaarden en faalfactoren in kaart

gebracht. Hiermee lever ik een bijdrage aan het verzoek van de Bestuursraad aan de Eenheid Programma's en Projecten om de ervaringen met horizontaal werken inzichtelijk te maken. Het kritiekpunt op het Burke-Litwinmodel dat het teveel de externe factoren centraal stelt (zie paragraaf 2.4.1), heeft overigens geen hinder opgeleverd voor mijn onderzoek. De vraag is of ik, door een ander model als instrument te gebruiken bij mijn onderzoek, tot andere conclusies en aanbevelingen zou zijn gekomen. Daarop moet ik het antwoord schuldig blijven. De keuze voor het gebruik van het Burke-Litwinmodel als instrument om de verbinding te leggen tussen het theoretisch kader en het empirisch onderzoek, heeft mede bepaald hoe de interviews zijn ingestoken. De keuze voor een ander model had mogelijk tot een andere insteek geleid. Overigens heeft de secretaris-generaal van VWS, na een eerste snelle lezing van de conclusies en aanbevelingen uit mijn onderzoek, aangegeven dat deze bruikbare elementen bevat om binnen VWS de nieuwe manier van werken verder te gaan ontwikkelen en te oefenen.

De interviews kenden een plezierig verloop. De horizontale projectleiders waren enthousiast en bereidwillig om mee te werken. De belofte dat ik de interviews anoniem zou uitwerken leidde er toe dat de geïnterviewden vrijuit spraken. Daardoor heb ik een oprecht en eerlijk beeld gekregen van hoe de projectleiders staan tegenover horizontaal werken en dat heb ik kunnen gebruiken bij het analyseren van de praktijkervaringen versus de theorie. Enig minpuntje is dat ik alleen heb gesproken met de projectleiders en niet met teamleden van de horizontale projecten. Daardoor is

in sommige gevallen een eenzijdig beeld geschapen. Waar nodig heb ik hierover een notie in de tekst van hoofdstuk 4 opgenomen.

Samengevat kijk ik terug op een intensief maar tegelijkertijd ook interessant proces, waarbij veel van de bestuurskundige kennis uit de opleiding van pas is gekomen. Niet alleen de literatuur, maar ook de vele praktijkdiscussies met medestudenten en docenten en de gastcolleges waren een bron van informatie. Voor dit onderzoek, maar ook voor mijn dagelijkse werkpraktijk.





# Literatuur

- Balkenende IV (2007).** *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en Christen-Unie.* Den Haag, 7 februari 2007.
- Bekman A. (2006).** *Kernkwaliteiten van leidinggeven - het horizontale perspectief.* Uitgeverij Van Gorcum, 2006.
- Bekkers, V.J.J.M. (2002).** *Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities.* In: *Handboek sturing in de sociale sector*, pagina's 1-26. Elsevier bedrijfsinformatie, 2002.
- Berenschot (2006).** *Wegwijzer voor methoden bij projectmanagement.* Van Haren publishing, 2006.
- Berenschot (1999).** *Het managementmodellenboek.* Berenschot/Elsevier bedrijfsinformatie, 1999.
- Bos J. en E. Harting (2006).** *Projectmatig creëren 2.0.* Scriptum Management, 2006.
- Bovens M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007).** *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek.* Kluwer, 2007.
- Castells M. (2000).** *The rise of the network society: economy, society and culture.* Blackwell Publishers, 2000.
- Dijkstra G.S.A. en F.M. van der Meer (2008).** *In dienst van het publiek belang. Introductie.* Bestuurswetenschappen 1/2008, pagina's 9-18.
- Edelenbos J. (2002).** *Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking.* Bestuurswetenschappen 56/2002, pagina's 298-322.
- Ford (2000).** *A model of change process and its use in self-assessment.* University of Cincinnati, 2000.
- Hakvoort J.L.M. en H.L. Klaassen (2004).** *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties.* SDU uitgevers, 2004.
- Keuning D. en D.J. Eppink (1999).** *Verschijningsvormen van organisatiestructuren: basisvormen van organisaties nader bezien.* In: *Management en organisatie - theorie en toepassing.* Stenfert Kroese, 1999.
- Kickert W.J.M. (2002).** *Verhalen van verandering. Sociale reconstructie van reorganisaties op de ministeries van Justitie, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Onderwijs en Wetenschappen, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport.* Elsevier bedrijfsinformatie bv, 2002.
- Koppenjan J. en E.-H. Klijn (2004).** *Managing uncertainties in networks.* Routledge-Taylor en Francis Group, 2004.
- Linker P.-J. (2006).** *Sturing in de rijksdienst - Nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel.* Uitgeverij Van Gorcum, 2006.
- Ministerie van VWS (2007a).** *Sturen op kwaliteit en invulling taakstelling. Brief aan de Departementale Ondernemingsraad.* Den Haag, DBO-2768680, 3 mei 2007.
- Ministerie van VWS (2007b).** *"Samen zorgen voor beter". Plan van aanpak taakstelling.* Den Haag, 19 juni 2007.
- Ministerie van VWS (2007c).** *Het verbinden en benutten van verscheidenheid. Voornemens van de Bestuursraad ten aanzien van de besturing van VWS.* Den Haag, 1 en 2 november 2007.
- Ministerie van VWS (2007d).** *Implementatieplan taakstelling, "Samen zorgen voor beter".* Den Haag 19 december 2007.
- Ministerie van VWS (2008a).** *Horizontaal organiseren. Brief aan de Departementale Ondernemingsraad.* Den Haag, 4 juli 2008.

Ministerie van VWS (2008b). <http://www.minvws.nl/organisatie/organogram>  
Geraadpleegd op 1-10-2008.

Mintzberg (1994). *Mintzberg over management – de wereld van onze organisaties*. Uitgeverij Contact, 1994.

Montenarie R. en A. van Venrooij (2005). *Andere overheid vereist andere ambtenaar. Uitvoeren is mensenwerk*. Overheidsmanagement 11/2005, pagina 286-290.

Morgan G. (1997). *Images of organisations*. Sage Publications, 1997.

National Health Service (2000). *NHSis Organisation Development Needs Analysis*. NHSis, 2000.

Nieuwenhuis M.A. (2008). *The Art of Management. Wat zijn managementbouwstenen?* [Http://www.the-art.nl](http://www.the-art.nl), geraadpleegd op 15-8-2008.

Noomen J.L. (2002). *Integraal personeelsmanagement*. Nelissen bv, 2002.

Noordegraaf en Teeuw (2003). *Publieke identiteit. Eigentijds organiseren in de publieke sector*. Bestuurskunde 1/2003, pagina 2-13.

Ostroff F. (1999). Who needs the horizontal organization? In: *The horizontal organization. What the organization of the future looks like and how it delivers value to customers*. Oxford University Press, 1999.

Peters E. en C. van Eykelenburg (1998). *Mag de burger ook een klant zijn?* Bestuurskunde 5/1998, pagina 119-126.

PricewaterhouseCoopers (2001). *Procesmatig werken als rode draad bij succesfactoren van 'best practice' parketten – resultaten van een onderzoek naar versnellingsmogelijkheden bij strafzaak-behandeling door het OM in de vervolgingsfase*. PricewaterhouseCoopers NV, 2001.

Pröpper I.M.A.M. en K.P. Esveldt (1993). *Inleiding in de organisatie-theorie*. Uitgeverij Vuga, 1993.

SG-Beraad (2007). *De verkokering voorbij*. Kamerstukken 2006-2007, bijlage bij 30891, nr. 5.

Strikwerda J. (2008). *Van unitmanagement naar multidimensionale organisaties*. Uitgeverij Van Gorcum, 2008.

Thuis P.T.H.J. (2007). *Toegepaste organisatiekunde*. Wolters Noordhoff, 2007.

Van Haaren P. (2000). *Doeltreffende adviesrelaties*. Kluwer, 2000.

Van Thiel S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho, 2007.

Vernieuwing rijksdienst (2008). <http://www.vernieuwingrijksdienst.rijksweb.nl/doelstelling>  
Geraadpleegd op 15-8-2008.

Weber (1952). The essentials of bureaucratic organization – an ideal-type construction. In: *Reader in bureaucracy*. Glencoe, 1952, pagina 18-27.

Werken bij het rijk (2008). <http://www.werkenbijhetrijk.nl>  
Geraadpleegd op 15-8-2008

Wren D.A. (2005). *The history of management thought*. University of Oklahoma, John Wiley & Sons inc, 2005.

## BIJLAGE 1 Respondenten

De volgende personen zijn geïnterviewd voor dit onderzoek, zij zijn allen werkzaam voor het ministerie van VWS. De namenlijst is chronologisch opgesteld op basis van de interviews die hebben plaatsgevonden op 31 juli en 7, 8 en 12 augustus 2008.

- › **Mevrouw drs. H.A. Post**, projectleider nota “Onze jeugd van tegenwoordig; leefwereld, gedrag en welbevinden van jongeren”.
- › **De heer drs. L.J. van der Heiden**, programmaleider Uitwerking preventievisie.
- › **De heer drs. N.C. Oudendijk**, projectleider Transparante en effectieve geneesmiddelenketen.
- › **Mevrouw W.A. de Munck-Kraamer RA**, directeur PenO en tevens programmaleider “Samen zorgen voor beter”.
- › **De heer drs. J.K. van Wijngaarden arts**, projectleider Relatie beleid-inspectie optimaliseren.
- › **De heer dr. ir. C.M. Vos**, projectleider Beter benutten van kennis en advies.
- › **De heer A.G. Pomp**, plaatsvervangend projectleider Innovatie.
- › **De heer dr. ir. G.J.M.W. Arkesteijn**, directeur CIBG en projectleider Uitvoering beter/anders betrekken in de fase van beleidsvorming.
- › **De heer mr. T.S. Goldhoorn**, projectleider Analyse risico’s en vaststellen beleidsrichting ten aanzien van het BES-akkoord.
- › **De heer drs. R. van Oijen**, directeur P&P en tevens projectleider experiment “Twaalf horizontale voorbeeldprojecten”.
- › **De heer drs. Ing. A. Willenborg en mevrouw drs. M. Vroom**, projectleiders bijdrage Jeugd en Gezin aan gezinsnota.

## BIJLAGE 2 Vragenlijst

In het kader van het empirisch onderzoek dient deze topic-lijst als hulpmiddel voor de semi-gestructureerde interviews. Enkele dagen voorafgaand aan het interview zijn de respondenten per email geïnformeerd over het doel van mijn onderzoek (de centrale onderzoeksvraag) en de inhoud van het interview. Hen wordt gevraagd alvast na te denken over de randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken zoals zij die ervaren in hun project. Tijdens het interview komen in ieder geval de volgende onderwerpen aan bod:

- › Toetsing of project voldoet aan de criteria waaraan een project moet voldoen.  
*Vragen: wat is het doel van uw project, zijn de resultaten helder omschreven, is er een duidelijke planning, bent u bekend met de verschillende fasen die een project doorloopt, in welke fase bevindt uw project zich momenteel, et cetera?*
- › Verkenning mening over 'horizontaal werken'.  
*Vragen: wat verstaat u onder horizontaal werken, kunt u zich vinden in de definitie van horizontaal werken zoals die geldt in dit onderzoek, heeft u al eerder een vergelijkbaar project geleid, wijkt een horizontaal ingericht project in uw ogen af van een matrixorganisatie of projectorganisatie, et cetera?*
- › Verkenning van de door de respondent in zijn/haar project ervaren randvoorwaarden en faalfactoren van horizontaal werken, aan de hand van elementen Burke-Litwinmodel.

## Colofon

© november 2008 J.J. Pultrum

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd  
en/of vermenigvuldigd door middel van druk,  
fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan  
ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming  
van de auteur.

VORMGEVING: Chubaloo, Voorburg

DRUKWERK: Chevalier, Hendrik Ido Ambacht

OPLAGE: 100 stuks



Het centrale thema van dit onderzoek is horizontaal werken, dat onderdeel is van het veranderprogramma van VWS met als titel "Samen zorgen voor beter".

Aanleiding voor dit VWS-programma is de vernieuwing van de rijksdienst waarmee het kabinet Balkenende IV streeft naar een kleinere en betere overheid. De drie belangrijkste uitgangspunten van "Samen zorgen voor beter" zijn méér van buiten naar binnen werken, sturen aan de voorkant en horizontaal werken. Het doel is om door het meer flexibel inrichten van de organisatie, de prestaties van VWS te verbeteren. Tegelijkertijd moet de taakstelling worden gehaald. Dat betekent dat er wordt gekozen voor andere manieren van werken of aansluiting bij interdepartementale samenwerkingsverbanden.