



labo regiovorming

Regionaal samenwerken

AGENTSCHAP
BINNENLANDS
BESTUUR



Vlaamse
overheid

VVSG



Deze bundel focust op het aangaan van complexe uitdagingen via organisatienetwerken. Het dient als inspiratiebron om bewuster naar de samenwerking in jouw regio te kijken.

Inhoud

1. Complexe uitdagingen aangaan via en regionale samenwerking	3
2. Wat is een complexe uitdaging?	4
3. Wat is een organisatienetwerk?	5
4. Handvatten voor een succesvol organisatienetwerk	5
4.1. Formuleren van een gemeenschappelijke doelstelling	6
4.2. Governance van het netwerk	7
4.3. Netwerkmanagement	8
5. De rol van het burgemeestersoverleg	10
6. Specifiek voor regionale organisatienetwerken	11
Over Labo Regiovorming	13
Over VVSG	13



1. Complexe uitdagingen aangaan via en regionale samenwerking

Deze tekst focust op de meest verregaande vorm van regionaal samenwerken: regionaal beleid maken. Meer zelfs, deze tekst wil inspireren in het aangaan van complexe maatschappelijke uitdagingen op regionaal niveau.

In de inspiratiegids regiovorming wordt het aangaan van maatschappelijke uitdagingen benoemd als hoofddoel van regiovorming.

Regionale samenwerking richt zich hoofdzakelijk op gemeentegrensoverschrijdende en regionale uitdagingen. Zowel vanuit Vlaams als lokaal perspectief wint de regionale schaal aan belang bij het aanpakken van grote maatschappelijke vraagstukken, zoals mobiliteit, zorg, klimaat, energie, wonen en digitalisering.

Deze uitdagingen hebben gemeenschappelijk dat ze:

- verschillende sectoren overschrijden;
- onderling verweven zijn;
- te complex zijn voor enkel het Vlaamse niveau, wat vraagt om maatwerk;
- gemeentegrenzen overstijgen;
- samenwerking en inzet van partners uit diverse geledingen vereisen.

Daarom vereisen dergelijke uitdagingen een regionale, transversale en interbestuurlijke aanpak, waarbij actoren uit het brede maatschappelijke veld betrokken zijn. Bij regionale samenwerking en beleidsvorming komen vaak andere actoren dan enkel lokale overheden in beeld.

Binnen VVSG is heel wat expertise opgebouwd rond het aangaan van complexe uitdagingen via organisatienetwerken. Vanuit dat kader willen we graag inspireren om bewuster naar de samenwerking in jouw regio te kijken.



2. Wat is een complexe uitdaging?

We maken onderscheid tussen eenvoudige, ingewikkelde en complexe uitdagingen. De figuur hieronder duidt dit onderscheid:

Simple, Complicated and Complex Problems		
SIMPLE	COMPLICATED	COMPLEX
Baking a Cake	Sending a Rocket to the Moon	Raising a Child
The recipe is essential.	Rigid protocols or formulas are needed.	Rigid protocols have a limited application or are counter-productive.
Recipes are tested to assure easy replication.	Sending one rocket increases the like lihood that the next will also be a success.	Raising one child provides experience but is no guarantee of success with the next.
No particular expertise is required, but experience increases success rate.	High levels of expertise and training in a variety of fields are necessary for success.	Expertise helps but only when balanced with responsiveness to the particular child.
A good recipe produces nearly the same cake every time.	Key elements of each rocket must be identical to succeed.	Every child is unique and must be understood as an individual.
The best recipes give good results every time.	There is a high degree of certainty of outcome.	Uncertainty of outcome remains.
A good recipe notes the quantity and nature of the "parts" needed and specifies the order in which to combine them, but there is room for experimentation.	Success depends on a blueprint that directs both the development of separate parts and specifies the exact relationship in which to assemble them.	Can't separate the parts from the whole; essence exists in the relationship between different people, different experiences, different moments in time.

Source: Westley, F., B. Zimmerman and M. Q. Patton, 2006, *Getting to Maybe: How the World is Changed.*

Vertaald naar een regionale context zou je volgende typevoorbeelden

- Eenvoudige uitdaging:
We nemen gezamenlijk een IT-medewerker aan ter ondersteuning van de lokale besturen in de regio.
- Ingewikkelde uitdaging:
We organiseren een gezamenlijke afvalophaling in de regio.
- Complexe uitdaging:
We willen dak- en thuisloosheid in de regio maximaal voorkomen.

Een complexe uitdaging aanpakken vereist expertise van verschillende partners, maar om tot een goede aanpak te komen, is méér nodig dan het louter combineren ervan. Via samenwerking dient een innovatieve oplossing op maat te worden ontwikkeld. Deze voorwaarde brengt enkele belangrijke consequenties met zich mee voor

- Innovatie: De instappende partners moeten bereid zijn hun eigen werking aan te passen aan de vernieuwende oplossing die gezamenlijk wordt ontwikkeld.

- Maatwerk: Daarbovenop moeten ze aanvaarden dat deze nooit een definitief antwoord op de gestelde uitdaging kan bieden, maar telkens opnieuw zal moeten worden bijgestuurd.

3. Wat is een organisatienetwerk?

Regiowerking dient om complexe maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Typisch aan deze uitdagingen is dat zij een innovatieve maatwerkaanpak vragen waarvoor expertise van meerdere organisaties nodig is. Deze organisaties werken daar samen aan in een organisatienetwerk:

Organisatienetwerken verbinden en delen informatie, middelen, activiteiten en competenties van soevereine en unieke organisaties om samen een resultaat te bewerkstelligen dat geen van de organisaties afzonderlijk tot stand kan brengen.

Een organisatienetwerk is dus in eerste instantie gericht op het creëren van een resultaat. De samenwerking zelf produceert rechtstreeks waarde.

Daarbij zijn de verschillende invalshoeken die de partners rond de tafel inbrengen cruciaal. De ratio van een organisatienetwerk is niet om 'alle neuzen in dezelfde richting te krijgen', maar om via de diverse perspectieven van de samenwerkende partners tot een concrete outcome te komen die buiten het bereik lag van elke organisatie afzonderlijk.

De definitie houdt ook een tegenstelling in: hoe nauwer soevereine organisaties samenwerken, hoe meer van hun soevereiniteit zij opgeven om het gemeenschappelijke resultaat te bereiken. Dat gaat vaak in tegen het buikgevoel dat binnen elke afzonderlijke organisatie leeft.

4. Handvatten voor een succesvol organisatienetwerk

Een succesvol organisatienetwerk slaagt erin om diverse partners maximaal te verbinden om tot resultaat (maatwerk en innovatie) te komen. Om die verbinding tot stand te brengen, heeft het netwerk nood aan:

- Een gemeenschappelijke doelstelling, die
 - gedragen en gekend is door de partners
 - geformuleerd is op niveau van het netwerk, in termen van meerwaarde voor de eindgebruiker.
- bewuste* keuzes op gebied van
 - Samenstelling van het netwerk - wie maakt deel uit van het netwerk en waarom?



- Netwerkgovernance - hoe organiseren we het netwerk?
- Netwerkmanagement - wie neemt welke rol op in het netwerk?

* bewust = afgestemd op gemeenschappelijk doel en gebruiker

4.1. Samenstelling van het netwerk

Wanneer de regio een regionale uitdaging aangaat waarvoor expertise van verschillende partners vereist is, moet de nodige aandacht gaan naar een goede samenstelling van het netwerk dat deze partners zal verenigen.

Het selecteren van de nodige partners is (vaak) de eerste stap in het proces. De nadruk ligt hierbij op de vraag: wat brengt elke partner mee aan de tafel? Een netwerk werkt immers pas echt goed als de partners rond de tafel onderling afhankelijk zijn; elk van hen draagt bij aan de kwaliteit van het resultaat.

Belangrijk is ook om te weten dat de samenstelling van een netwerk geen vaststaand gegeven is. Bij het samen verkennen van de complexe uitdaging kan het zijn dat er partners aan het netwerk worden toegevoegd, of dat partners geen rol voor zichzelf zien weggelegd bij de implementatie van het uiteindelijke resultaat.



SAAMO VZW ontwikkelde de arena-analyse als hulpmiddel om tot een goede netwerksamenstelling te komen. VVSG vertaalde deze verder door naar lokale besturen.

Meer info over de samenstelling van een netwerk en de arena-analyse vind je [hier](#).

Deze tool kan je ook inzetten voor regionale samenwerking, weliswaar met enkele extra aandachtspunten:

Specifiek voor een regionale samenwerking geldt ook dat je kan variëren in de betrokkenheid van bepaalde partners. **Laat steeds mogelijkheid om in- of uit te stappen en spreek duidelijk af wat hiervoor de voorwaarden zijn.**

In regio Antwerpen werd gezamenlijk ingetekend op de projectoproep 'gemeente zonder gemeentehuis'. Afhankelijk van de capaciteit en interesse uit verschillende lokale besturen wordt in verschillende fases met een andere constellatie gewerkt en kan het engagement van verschillende partners anders worden ingevuld. [Meer info over het ontwikkeltraject in Antwerpen](#)

4.2. Formuleren van een gemeenschappelijke doelstelling

Voor een goed functionerend organisatienetwerk is het primordiaal dat alle partners consensus bereiken over de doelstelling van de samenwerking en welke bijdrage zij hier aan kunnen leveren. Dat houdt uiteraard in dat alle leden de doelstelling kennen en mee dragen. Alle keuzes die het netwerk maakt, dienen te kaderen in het nastreven van de geformuleerde ambitie.

Idealiter krijgt het netwerk de ruimte om deze doelstelling gezamenlijk te bepalen, door samen focus te zoeken binnen de complexe uitdaging die voorligt.



In referentieregio Gent werd bijvoorbeeld besloten te werken rond thema ‘water’. Het organisatienetwerk dat vervolgens werd samengesteld, vernauwde dit thema naar ‘waterbom’ (We willen rampscenario’s bij overvloedige regenval te vermijden) en ‘peilbeheer’ (We willen het waterpeil reguleren om de juiste hoeveelheid water op het juiste moment voor de juiste toepassing te verzekeren).

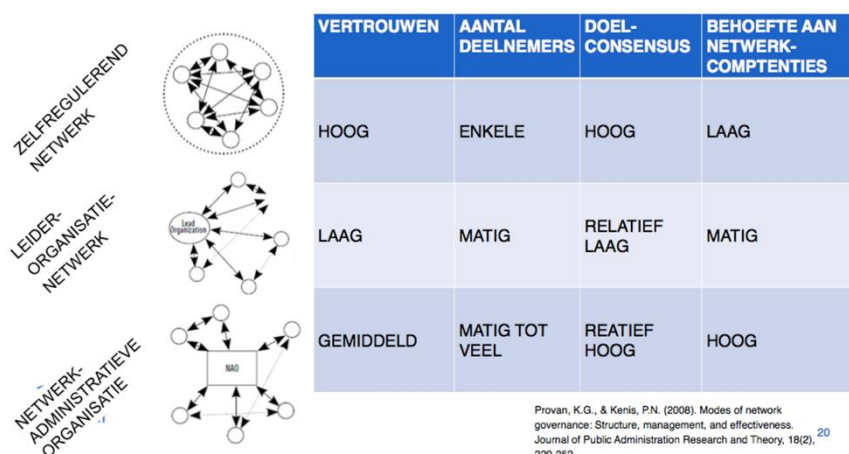
Aldus vormt de gemeenschappelijke ambitie een verbindende factor tussen de partners, het ‘waarom’ van de samenwerking. Daarom is het belangrijk dat men bij **het formuleren ervan steeds in het achterhoofd houdt voor wie (de eindgebruiker) het resultaat van de samenwerking uiteindelijk een meerwaarde moet betekenen**. Dat zorgt er ook voor dat organisatiebelangen minder op de voorgrond treden.

4.3. Governance van het netwerk

Welk type netwerk effectief is, wordt bepaald door de context waarin het opereert. De keuze hangt af van het aantal organisaties dat het netwerk telt, de mate van onderling vertrouwen, de mate van doelconsensus (in welke mate streeft elke partner de gemeenschappelijke doelstelling na) en de nood aan netwerkcompetenties.

We onderscheiden drie soorten netwerken:

1. Een **zelfregulerend netwerk** is de meest lichte vorm van governance van een netwerk. Er is geen administratieve entiteit en elke partij participeert in het netwerkmanagement.
2. In een **leiderorganisatienetwerk** worden alle activiteiten en belangrijke besluiten gestuurd door één van de leden van het organisatienetwerk. Dat is de organisatieleider.
3. In een **netwerk administratieve organisatie** is een afzonderlijke entiteit die het netwerk gaat managen en de activiteiten coördineert. De coördinatie focust zich hoofdzakelijk op de administratieve aspecten van de samenwerking in het netwerk.¹



¹ Meer weten: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/soorten-organisatienetwerken>



4.4. Netwerkmanagement

Samenwerken in een organisatienetwerk houdt in dat er wordt getracht om minstens drie gelijkwaardige (dus niet 'gelijke') partners met elkaar te verbinden om samen een gemeenschappelijk doel te bereiken. Gezien het om soevereine organisaties gaat, beslissen zij zelf in hoeverre zij hun medewerking en hulpbronnen hier aan verbinden.

Hieronder gaan we in op mogelijke strategieën om die verbinding tot stand te brengen. Vervolgens bekijken we de netwerkmanagerrollen die in het netwerk aanwezig moeten zijn om dit tot een goed eind te brengen.

4.4.1. Netwerkstrategieën

Verbinding tot stand brengen tussen partners in een organisatienetwerk is een kunst en betekent vaak dat je op drie elementen tegelijk aan de slag gaat.

Inhoud

In de eerste plaats kan je verbinding tussen partners tot stand brengen op basis van de inhoudelijke doelstelling van het organisatienetwerk. Vaak blijkt dat consensus er op een abstract niveau wel is, maar wanneer het concreter wordt, vallen de netwerkpartners terug op het kader dat wordt gehanteerd in hun sector of organisatie.

Werken aan inhoud betekent niet streven naar een soort eenheidsdenken, maar het verbinden van de verschillende invalshoeken om tot vernieuwende inzichten te komen.

Proces

De centrale doelstelling in een organisatienetwerk is om tot resultaat te komen. Er dient dus voldoende aandacht te gaan naar hoe dat resultaat tot stand komt. De centrale vraag is hier: Hoe komen onze afspraken op een kwaliteitsvolle en gedragen manier tot stand?

Institutionele kenmerken

In een netwerk zijn de partners gelijkwaardig, maar niet gelijk. Daarom is voldoende vertrouwen nodig zaken om zaken vooruit te laten gaan. Vertrouwen groeit echter ook door samen te werken en samen resultaat te bereiken.

Samenwerken in een netwerk betekent bijna automatisch dat je op een bepaald moment 'vastloopt'. Dat hoort erbij en is eerder een teken van vooruitgang dan stagnatie: de vernieuwende oplossing komt dichterbij.

- Maak zaken bespreekbaar.

Enkel de hulpbronnen die door de partners worden ingebracht, kunnen worden meegenomen in het te ontwikkelen resultaat. De durf om de discussie rond moeilijk bespreekbare onderwerpen aan te gaan, is een teken van netwerkmatuuriteit.

- Bekijk het vanuit een ander perspectief.

Wanneer de netwerkpartners er onderling niet uit raken, kan het helpen om een externe partij uit te nodigen. Het nieuwe perspectief kan nieuwe inzichten opleveren en opnieuw de zaken in gang zetten.



- Maak samen iets.

Duik met de netwerkpartners de praktijk in en ontwikkel een concreet initiatief binnen het domein waar de samenwerking rond draait. De keuzes en invulling die worden gemaakt, kan je achteraf meenemen in verdere besprekingen.

4.4.2. Rollen van de netwerkmanager

Het beheren van een netwerk is een gedeelde verantwoordelijkheid.

We onderscheiden vijf rollen in netwerkmanagement:

- De **netwerkoperator** is de persoon die het netwerk administratief doet draaien. Hij of zij staat in voor agenda, verslagen en uitnodigingen, maar stuurt ook via het verslag. Ook een wezenlijk onderdeel van de communicatie binnen het organisatienetwerk ligt bij deze persoon.
- De **netwerkpromotor** draagt het netwerk (uit), op basis van moreel gezag en autoriteit. Het is het gezicht van het netwerk en promoot het bij externen en potentiële leden.
- De **visiebewaker** bewaakt de grote lijnen en ambities van het netwerk en heeft aandacht voor de risico's binnen en buiten het netwerk. Deze persoon kijkt dus of het organisatienetwerk de 'goede kant' opgaat.
- De **creatieve denker** geeft input rond ideeën, concepten, methoden, instrumenten... om het netwerk inhoudelijk te doen draaien of de interactie tussen de actoren te doen verbeteren.
- De **netwerkkampioen** is de persoon die het best beantwoord aan het beeld dat we klassiek hebben van een netwerker. De mensen die makkelijk contacten leggen, een stevig adresboekje hebben en dit ook weten aan te wenden in functie van de doelstellingen van een organisatienetwerk

Deze keuze is uiteraard niet toevallig en heeft verstrekkende gevolgen. Het is dan ook belangrijk hierbij stil te staan. Hoe en door wie de begeleiding gebeurt, moet afgestemd worden met de ambitie van het netwerk in de eerste plaats, en bij uitbreiding van de referentieregio in zijn geheel.

Omdat er voor deze verschillende rollen sterk uiteenlopende competenties nodig zijn, is het voor één persoon onmogelijk om al deze rollen (tegelijk) op te nemen. Spreid de verschillende rollen dus over verschillende personen in het netwerk en laat deze aansluiten bij waar zij van nature sterk in zijn. Het is ook mogelijk dat deze rolverdeling evolueert, zowel door heen de tijd als op basis de inhoud van het dossier dat voorligt.

Bron: <https://www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/mijn-positie-als-netwerkmanager>



5. De regio als ecosysteem

Tot nog toe beschreef deze tekst hoe je een complexe uitdaging kan aanpakken met verschillende partners in de regio. Eigen aan regiowerking is dat er uiteraard meer dan één uitdaging bestaat. Het naast elkaar bestaan van die verschillende uitdagingen en (gedeeltelijke) oplossingen in verschillende samenwerkingen is te omschrijven als “een ecosysteem”.

Anders dan samenwerken in een organisatienetwerk, wordt samenwerken in een ecosysteem niet gedreven door het samen rechtstreeks tot resultaat komen. Een ecosysteem vertrekt vanuit vaststelling dat er binnen een gebiedsomschrijving verschillende uitdagingen en samenwerkingen bestaan en dat er nood is om daar meer rond samen te werken.

Patrick Kenis waarschuwt voor de valkuil om hier te hard op te sturen. De doelstellingen binnen een ecosysteem zijn immers divers en breed. Sturen is daarom niet de eerste noodzaak. De noodzaak is wel om wat er gebeurt in het ecosysteem in beeld te krijgen en te houden. Als je dat overzicht eenmaal hebt, kan je van daaruit ook opportuniteiten zien die je dan tot stand brengt via andere samenwerkingsvormen.

Die andere samenwerkingsvormen kunnen zijn: een lerend netwerk, een shared service of een organisatienetwerk.

Lerend netwerk:	Via een lerend netwerk wordt expertise gebundeld. De deelnemers wenden deze extra kennis aan binnen hun eigen organisatie.
Shared service Centre:	Een shared service centre wordt opgericht vanuit een efficiëntielogica: het is goedkoper om een bepaalde dienstverlening samen te verlenen. Hiervoor kan een aparte entiteit in het leven worden geroepen.
Organisatienetwerk:	Verschillende partners werken samen om tot een resultaat te komen dat ze niet alleen kunnen bereiken. De ratio achter een organisatienetwerk is effectiviteit.

Meer weten: de vier samenwerkingsvormen door Patrick Kenis (video Labo Regiovorming)

Meer weten: de vier samenwerkingsvormen door Patrick Kenis (video Labo Regiovorming)

Meer weten: Briels (G.) en Couwaert (P.) (red.)/ Lokaal besturen in de genetwerkte samenleving. Over regie voeren en het opzetten van organisatienetwerker. Politeia, 2021.

6. De rol van het burgemeestersoverleg

Het burgemeestersoverleg zelf is geen organisatienetwerk in de enge zin van het woord. Het overlegorgaan van burgemeesters produceert zelf geen tastbaar resultaat op het terrein. Het is wel cruciaal in het geven van richting en samenhang in de vele uitdagingen en spelers in het regionale ecosysteem.

Patrick Kenis gebruikt hier het beeld van “uitkijktoren”. Het orgaan behoudt het overzicht en kan beslissen dat (meer) samenwerking rond een bepaald thema binnen het regionale ecosysteem wenselijk is. Dat kan via het opzetten van een lerend netwerk, een shared service of een organisatienetwerk, waarbij bewust wordt omgegaan met de ratio achter de samenwerking: meer kennis vergaderen, efficiëntere dienstverlening opzetten of samen complexe uitdagingen oplossen.

Eigen aan een dergelijke structuur is dat je deze best licht en wendbaar invult, zodat je snel op verschillende thema's en bewegingen in het ecosysteem kan inspelen. Belangrijk blijft bovendien te benadrukken dat het niet aangewezen is te sturend op te treden vanuit het burgemeestersoverleg: dit kan bestaande (goedlopende) samenwerkingen en praktijken in de regio verstoren.

Tegelijk moet worden bewaakt dat wat in het burgemeestersoverleg wordt besproken, wel degelijk tot actie op het terrein leidt. Gezien de referentieregio geen aparte bestuurslaag is, is extra aandacht voor informatiedoorstroming en het creëren van draagvlak onontbeerlijk voor een goede werking van het burgemeestersoverleg.

[Meer informatie over burgemeestersoverleggen?](#)

7. Specifiek voor regionale organisatienetwerken

- Bij organisatienetwerken staat de gebruiker centraal. Op regionaal niveau is het niet altijd eenduidig te bepalen wie precies de gebruiker van samenwerkingsresultaat is. De regionale samenwerking vormt namelijk vaak een schakel tussen het lokale bestuursniveau (zelf eindgebruiker of in de rol van meest burgers nabij bestuursniveau) en centrale overheden. Daarom wordt het nog belangrijker bewust te onderzoeken voor wie het resultaat van de samenwerking een meerwaarde moet betekenen.
- Een regionale aanpak veronderstelt de samenwerking tussen meerdere lokale besturen. De soevereiniteitskwestie die in netwerken geldt (in hoeverre past men de eigen organisatie/doelstellingen aan om het gemeenschappelijke doel te bereiken) verdient hierdoor extra aandacht.

- Binnen regiowerking zien we dat de meeste burgemeestersoverleggen georganiseerd worden als een netwerk administratieve organisatie, waarbij de administratieve ondersteunende rol vaak wordt ingevuld vanuit een streekontwikkelingsintercommunale.
- Het succes van een organisatienetwerk wordt afgemeten aan de mate waarin de samenwerking leidt tot concreet resultaat. Men verwoordt dit vaak in de frase 'het mag geen praatbarak zijn'.
- Het burgemeestersoverleg vormt geen aparte bestuurslaag. Een cruciale vraag bij het vormgeven van de governance van het netwerk luidt dan ook: hoe kunnen we ervoor zorgen dat de afspraken die op het burgemeestersoverleg worden gemaakt leiden tot resultaat op het terrein?
- Bepaal de verhouding van het burgemeestersoverleg tot andere thematische politieke en ambtelijke fora (of omgekeerd).
- Zorg voor een permanente ondersteuning dat het proces van de verschillende behandelde onderwerpen bewaakt. Maak bv. gebruik van een netwerkteam en een projectteam.
 - Een netwerkteam is verantwoordelijk voor de procesmatige beslissingen en stuurt het projectteam aan.
 - Een projectteam bestaat uit inhoudelijke experts en buigt zich over de te behandelen onderwerpen.
 - In de referentieregio Antwerpen gingen ze op die manier te werk. Meer lezen?

Over Labo Regiovorming

Labo Regiovorming heeft, met steun van de Vlaamse overheid, van 2021 tot en met 2023 regionale samenwerking en regionaal beleid ondersteund. Labo Regiovorming ondersteunt zowel referentieregio's als subregio's bij:

- Het versterken van het burgemeestersoverleg en andere regionale fora
- Het begeleiden van regionale doorbraken
- Het werken aan een transparanter bovenlokaal samenwerkingslandschap

Het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) zorgt voor ondersteuning van lokale besturen en geeft informatie over regiovorming.

Het Steunpunt Bestuurlijke vernieuwing doet onderzoek naar verschillende aspecten van regiovorming.

Over VVSG

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw is het steunpunt, de belangenbehartiger en de beweging van het lokale bestuur. Alle 300 gemeenten en OCMW's in Vlaanderen zijn lid, naast vele politiezones en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Een huis van vertrouwen dat haar leden advies en begeleiding verleent, informatie geeft op maat, zorgt voor opleiding en vorming, ontmoetingsdagen organiseert en andere ondersteunende diensten biedt. Meer dan 10.000 politici of ambtenaren volgen elk jaar een studiedag of een opleiding bij de VVSG.



Een uitgave van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten
VVSG vzw • Bischoffsheimlaan 1-8 • 1000 Brussel
september 2021