

---

## Summary PhD - Astrid Molenveld

---

### Organizational adaptation to cross-cutting policy objectives

---

[Astrid.molenveld@uantwerpen.be](mailto:Astrid.molenveld@uantwerpen.be)

The **institutional complexity** inherent to the governmental apparatus and the agencification trend of recent decades make reaching a **coordinated response** to new policy demands a challenge for public organizations. Horizontal cross-cutting policy objectives, which transcend organizational boundaries, policy sectors and field, are such new policy demands for organizations. Organizations can either comply to these demands, or not. This compliance process is called '**organizational adaptation**'.

The strongly agencified **Flemish Government** — in which relationships between organizations are strictly non-hierarchical and horizontal coordination mechanisms are underdeveloped — is selected to study the coordination and organizational adaptation process. Three very different horizontal cross-cutting policy objectives are chosen as object of study: 1) the austerity measures; 2) administrative simplification; and 3) Integrated Youth Care. How organizations adapt to the objectives is studied in ten organizations of two ministries. Four elements referring to structural adaptation are the main focus, the extent to which the organization: 1) aligns its organizational goals; 2) monitors the cross-cutting policy objectives; 3) allocates resources; and 4) appoints tasks and responsibilities to specific staff members.

The analysis shows that especially political urgency and interdependencies between organizations have a strong influence on the coordination arrangement. Strongly expressing political urgency can lead to the establishment of strong political champions, and subsequently '**taming strategies**'. Such strategies can reduce complexity and interdependencies through centralization of decision-making or clear priorities. However, such strategies, (in)formal tools and consistent political supervision are not enough. Some cases show that coordination arrangements can be perceived in a number of ways, and not always as an added value. Evidently, there is more knowledge needed about the perception on collaboration and coordination.

When we look into the organizational adaptation process we notice a **difference between departments and agencies**. Departments, which by definition have a policy development task, adapt to a high extent to cross-cutting policy objectives. They are tasked with coordination, and focus especially on adapting and preparing policy texts, visions etc., which might be easier than adaptation in terms of actions. The latter is mainly the task of agencies, which adapt to a lower extent. Explanations for organizational adaptation almost seem to be organization specific. The thesis shows that organizations face **multiple 'environmental demands'**, which they have to 'weigh' to for instance internal demands, like their core-business. The perception about the coordination arrangement adds to the explanation about how the organization weighs the 'environmental demands'. Some arrangements are for instance seen as a numeral exercise, too intrusive or an overburdening in terms of participation in network structures.

In sum, organizational adaptation to cross-cutting policy objectives is a process which cannot be unambiguously interpreted. Many factors play a role. However, studying and looking for collaborative bases and coordination instruments which leads to a coherent response of the government apparatus remains important. Predominantly because society is constantly changing, and because governments throughout the world continue their search to find solutions for new policy demands and coordination challenges.

---

## Samenvatting doctoraat

---

De **institutionele complexiteit** van de overheid, onder andere door de verzelfstandigingstrend van de afgelopen decennia, maakt dat het bereiken van een **gecoördineerde reactie** op nieuwe en complexe beleidsproblemen een uitdaging is. Horizontale beleidsdoelstellingen, die organisatiegrenzen, beleidsvelden en –sectoren overschrijden, worden gezien als een nieuwe uitdaging voor organisaties. Organisaties kunnen deze doelstellingen naleven of niet. Dit 'naleving-proces' wordt **organisatie adaptatie** genoemd.

De sterk verzelfstandigde **Vlaamse Overheid** — zonder hiërarchie tussen organisaties en met onderontwikkelde horizontale coördinatiemechanismen — is gekozen om coördinatie en organisatie adaptatie te bestuderen. Drie zeer verschillende beleidsdoelstellingen worden onder de loep genomen: 1) de besparingen; 2) administratieve vereenvoudiging; en 3) Integrale Jeugdhulp. Organisatie adaptatie is bestudeerd in tien organisaties uit twee beleidsdomeinen. Vier elementen van structurele adaptatie zijn de belangrijkste focus, de mate waarin de organisatie: 1) de organisatiedoelen aanpast aan de horizontale doelstellingen; 2) de horizontale beleidsdoelstellingen monitort; 3) budget toekent aan de beleidsdoelstellingen; en 4) taken en verantwoordelijkheden aan specifieke medewerkers toewijst.

Uit de analyse blijkt vooral dat politieke urgentie en onderlinge afhankelijkheden een sterke invloed hebben op coördinatie. Politieke urgentie kan leiden tot het benoemen van administratieve trekkers met sterke mandaten, en de mogelijkheid tot het introduceren van strategieën die complexiteit kunnen **'temmen'**. Dergelijke strategieën kunnen bijvoorbeeld de onderlinge afhankelijkheid verminderen door centralisatie van de besluitvorming en het stellen van duidelijke prioriteiten. Echter, dergelijke strategieën, (in)formele instrumenten en strikte politieke opvolging zijn niet genoeg. Uit een aantal cases blijkt dat coördinatie op verschillende manieren wordt gepercipieerd, en niet altijd als meerwaarde. Er is dus nood aan een beter begrip van de perceptie op samenwerking en coördinatie.

Als we organisatie adaptatie bekijken zien we een **verschil tussen departementen en agentschappen**. Departementen, die per definitie een beleidsvoorbereidende taak hebben, passen zich in hoge mate aan. Zij zijn belast met coördinatie en focussen zich vooral op de aanpassing en de voorbereiding van beleidsteksten, -visies, etc. Dit is waarschijnlijk gemakkelijker dan een organisatie aanpassen op het niveau van acties. Dit laatste is vooral de taak van agentschappen, die zich over het algemeen in lage mate aanpassen. Verklaringen voor organisatie-adaptatie lijken bijna organisatie specifiek te zijn. Organisaties worden geconfronteerd met **meerdere 'beleidseisen'** die zij moeten afwegen ten opzichte van bijvoorbeeld hun corebusiness. Het toevoegen van de perceptie over het coördinatie-

arrangement als intermediërende factor kan onze kennis verbreden over hoe een organisatie deze eisen afweegt. Sommige arrangementen worden bijvoorbeeld gezien als 'cijferfetisjisme', te 'intrusief', of als een overbelasting in termen van deelname aan netwerkstructuren. Deze factoren, en hoe politieke en ambtelijke sturing dit proces kan versterken en kan helpen om prioriteiten duidelijk te stellen, kunnen onderwerp zijn in toekomstig onderzoek.

Samengevat, organisatie adaptatie is een proces dat niet eenduidig kan worden geïnterpreteerd. Vele factoren spelen een rol. Echter, het bestuderen en op zoek gaan naar samenwerkingsverbanden en coördinatie-instrumenten en hoe deze kunnen leiden tot een coherente beleidsreactie blijft een belangrijk onderwerp in de bestuurskunde. Vooral omdat de maatschappij voortdurend verandert en overheden wereldwijd op zoek zijn naar oplossingen voor hun coördinatie problemen en complexe beleidsuitdagingen.