

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Advies betreffende transitie voor de vorming van een steunpuntfunctie, coördinatiefunctie netwerking en samenwerking, en ombudsfunctie geestelijke gezondheid

Kaat De Pourcq
Prof. dr. Katrien Verleye
Prof. dr. Joris Voets



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Minderbroedersstraat 8 – B-3000 Leuven
Tel 0032 16 37 34 32
E-mail: swvg@kuleuven.be
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2019/11

SWVG-Rapport 27

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Titel rapport: Advies betreffende transitie voor de vorming van een steunpuntfunctie, coördinatiefunctie netwerking en samenwerking, en ombudsfunctie geestelijke gezondheid

Promotor: Prof. dr. Joris Voets

Copromotor: Prof. dr. Katrien Verleye

Onderzoeker: Kaat De Pourcq

Coördinatie SWVG: Hilde Lauwers, dr. Kathleen De Cuyper

Administratieve ondersteuning SWVG: Lut Van Hoof, Manuela Schröder

Dit rapport kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Overheid. In deze tekst komen onderzoeksresultaten van de auteur(s) naar voor en niet die van de Vlaamse Overheid. De Vlaamse Overheid kan niet aansprakelijk gesteld worden voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de meegeedeelde gegevens.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



Het consortium SWVG

<i>Deelnemende instellingen</i>	<i>Dagelijks bestuur</i>
KU Leuven <ul style="list-style-type: none">· LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy· Instituut voor Sociaal Recht· HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving· Leuvens Instituut voor Gezondheidsbeleid· Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen	Prof. dr. Chantal Van Audenhove Prof. dr. Anja Declercq Prof. dr. Johan Put Prof. dr. Tine Van Regenmortel Prof. dr. Erik Schokkaert
UGent <ul style="list-style-type: none">· Vakgroep Marketing, Innovatie en Organisatie· Vakgroep Publieke Governance, Management & Financiën· Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg	Prof. dr. Paul Gemmel Prof. dr. Joris Voets Prof. dr. An De Sutter
Vrije Universiteit Brussel <ul style="list-style-type: none">· Faculteit Psychologie en Educatiewetenschappen	Prof. dr. Dominique Verté
Universiteit Antwerpen <ul style="list-style-type: none">· Centrum OASeS, Departement Sociologie	Prof. dr. Peter Raeymaeckers
<i>Partnerinstellingen</i>	
Universiteit Hasselt <ul style="list-style-type: none">· Centrum voor Statistiek	
Thomas More Hogeschool <ul style="list-style-type: none">· Opleiding Toegepaste Psychologie	dr. Peter De Graef
Arteveldehogeschool <ul style="list-style-type: none">· Dienst onderzoek en dienstverlening	
Hogeschool Gent <ul style="list-style-type: none">· Faculteit Mens en Welzijn	
UC Leuven-Limburg <ul style="list-style-type: none">· Groep Gezondheid en Welzijn	

Rapport 27

Advies betreffende transitie voor de vorming van een steunpuntfunctie, coördinatiefunctie netwerking en samenwerking, en ombudsfunctie geestelijke gezondheid

Onderzoeker: Kaat De Pourcq
Promotor: Prof. dr. Katrien Verleye
Copromotor: Prof. dr. Joris Voets

Samenvatting

Het landschap van de geestelijke gezondheid (GG) is volop in ontwikkeling. Dat uit zich onder andere in de wens van de Vlaamse overheid om hier te **innoveren door de huidige krachten en middelen** van de organisaties met een steunpunt-, coördinatie- en ombudsfunctie **gebundeld in te zetten**.

Deze innovatieve beweging bekijken we in dit rapport vanuit een **ecosysteemperspectief**. Dat betekent bijzondere aandacht voor de manier waarop verschillende organisaties, die afhankelijk zijn van elkaars activiteiten, samenwerken om vernieuwing te realiseren (Adner, 2017).

Meer specifiek wil de Vlaamse overheid de organisaties met een **coördinatie- en/of ombudsfunctie** samenbrengen en zoveel mogelijk integreren (innovatie-ecosysteem 1). Hetzelfde geldt voor de organisaties die zorgverstrekkers, gebruikers en burgers ondersteunen via de **steunpuntfunctie** (innovatie-ecosysteem 2).

Het doel van het onderzoek is inzicht verschaffen in **hoe deze innovatie-ecosystemen gemanaged kunnen worden**. Met andere woorden: welke managementstrategieën dragen bij aan het realiseren van de innovatie en hoe en waarom evolueren deze strategieën doorheen het proces?

Bij aanvang van het proces beschrijven we de innovatie-ecosystemen aan de hand van **drie structuurkenmerken** (Acs, Stam, Audretsch, & O'Connor, 2017):

- (1) Actoren: welke actoren maken deel uit van het innovatie-ecosysteem?
- (2) Relaties: hoe en in welke mate zijn deze actoren met elkaar verbonden?
- (3) Governance: welke regels en normen bepalen hoe de actoren aan elkaar gerelateerd zijn?

Een **procesanalyse** toont aan dat de organisaties binnen de innovatie-ecosystemen verschillende managementstrategieën hanteren om innovaties te realiseren. Daarnaast hadden ook de overheid en een externe procesbegeleider impact op dit innovatieproces.

In wat volgt bespreken we de belangrijkste managementstrategieën van deze actoren en hoe deze bijdragen aan het realiseren van de vernieuwing.

De rol van de procesbegeleider

Het inschakelen van een procesbegeleider werd in beide innovatie-ecosystemen als een meerwaarde ervaren voor het waarmaken van een positieve evolutie. In deze studie werd de procesbegeleiding ingevuld vanuit een faciliterende rol. Met focus op het modereren van de discussies en het aanbrengen van theoretische denkkaders, zonder zelf de inhoudelijke lijnen uit te zetten.

Daarnaast werd stevige ondersteuning geboden door het opvolgen van administratieve, juridische en financiële managementtaken in het kader van de integratie. De managementstrategieën van de procesbegeleider werden aangepast aan de noden van de organisaties en de evolutie van het innovatie-ecosysteem.

De rol van de overheid

Het inzetten op formele governancestrategieën door de Vlaamse overheid – in combinatie met een duidelijke top-downsturing – bleek in innovatie-ecosysteem 1 tot snellere beslissingsprocessen rond vernieuwing te leiden. Een trager beslissingsproces werd geobserveerd in innovatie-ecosysteem 2. Daar kregen twee organisaties een centrale rol, gecombineerd met de karakteristieken van het innovatie-ecosysteem (ongelijkheid in middelen en grootte van de organisaties plus concurrentiële relaties in de structuur) en de strategieën van de organisaties (het vormen van coalities en lobbyen). Dit vertraagde het tot een beslissing komen.

Op basis hiervan stellen we vast dat duidelijke sturing en richtlijnen waarbij alle actoren op dezelfde manier worden behandeld, het innovatieproces kunnen faciliteren.

De rol van de organisaties

De voornaamste rol blijft echter weggelegd voor de organisaties die rechtstreeks deel uitmaken van het innovatie-ecosysteem waarbinnen de innovatie wordt uitgerold. Het is duidelijk dat het de organisaties zelf zijn die uiteindelijk beslissen of ze al dan niet actief bijdragen aan de vernieuwing. Hun managementstrategieën kunnen de innovatie met andere woorden maken of kraken.

Belangrijke opmerking: de gebruikers en de organisaties die complementaire diensten (i.e., diensten die de coördinatie, ombudsfunctie en de steunpuntfunctie aanvullen zoals bijvoorbeeld preventie) leveren, hadden meer aan bod kunnen komen doorheen het innovatietraject. Het belang van het betrekken van deze actoren is immers aangetoond in literatuur over managen en over geestelijke gezondheid. Dit verdient meer aandacht in toekomstige trajecten.

Samengevat

Er is geen eenduidig antwoord op welke managementstrategieën al dan niet leiden tot het realiseren van innovatie. Belangrijk blijkt de adaptatie van strategieën op basis van het proces dat zich manifesteert. Het inschakelen van een procesbegeleider om de vernieuwing in een innovatie-ecosysteem te begeleiden, blijkt een meerwaarde maar is geen garantie om te slagen. Hiervoor is uiteindelijk het samenspel tussen de overheid en de organisaties cruciaal.

Inhoud

Inleiding	Innovatie-ecosystemen in de geestelijke gezondheidszorg	9
Hoofdstuk 1	Het belang van innovatie in de ondersteunende functies	11
1	Een coördinatiefunctie netwerking en samenwerking voor geestelijke gezondheid	11
2	Een ombudsfunctie in voorzieningen geestelijke gezondheidszorg	12
3	Steunpuntfunctie geestelijke gezondheid (GG)	13
3.1	Methodiekontwikkeling en -implementatie	13
3.2	Beeldvorming en destigmatisering	13
4	Belang van innovatie-ecosystemen gerelateerd aan de ondersteunende functies in geestelijke gezondheid	15
Hoofdstuk 2	Innovatie-ecosysteem: structuren en processen	17
1	Structuren van een innovatie-ecosysteem	17
1.1	De actoren	17
1.2	De relaties	18
1.3	Governance	19
2	Processen in een innovatie-ecosysteem	20
Hoofdstuk 3	Methodologie	23
1	Onderzoeksdesign	23
2	Dataverzameling	23
Hoofdstuk 4	Beschrijvende analyse van het innovatie-ecosysteemproces	27
1	Kenmerken innovatie-ecosysteem anno 2017	27
1.1	De actoren	27
1.2	De relaties	30
1.3	Governance	32
2	Het innovatieproces	32
2.1	Evolutie in innovatie-ecosysteem 1	33
2.2	Evolutie in innovatie-ecosysteem 2	36
3	Kenmerken innovatie-ecosystemen anno 2019	39
3.1	De actoren	39
3.2	De relaties	41
3.3	Governance	41
Hoofdstuk 5	Verklarende analyse van het innovatieproces	43
1	De karakteristieken van het innovatie-ecosysteem	43
2	De rol van de procesbegeleider	44
3	De rol van de overheid	45

4	De rol van de organisaties	46
5	De rol van de individuen	47
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen voor het (be)sturen van een innovatieproces		49
1	Aanbevelingen ten aanzien van de procesbegeleider	49
1.1	Adaptatie van managementstrategieën	49
1.2	Belang van het creëren van wederzijds begrip	49
1.3	Van structuur naar inhoud	49
1.4	Innovatie door cocreatie	50
2	Aanbevelingen ten aanzien van de organisaties	50
2.1	Het formuleren van een duidelijk serviceconcept	50
2.2	Belangenvermenging in beslissingsorganen	50
2.3	Metten is weten	51
2.4	Belang van complementariteit in een innovatie-ecosysteem	51
3	Aanbevelingen ten aanzien van de overheid	52
3.1	Motivering voor de hervorming	52
3.2	Zeggenschap in de hervorming	52
3.3	Belang van de juiste sturing	52
3.4	Belang van de selectie van de juiste actoren	53
3.5	Belang van legitimiteit	53
3.6	Evaluatie van de hervorming	53
Referenties		55

Lijst Tabellen

Tabel 1	Vergelijking actor-, relaties- en governancekenmerken tussen innovatie-ecosysteem 1 en 2 (2017)	43
---------	---	----

Lijst Figuren

Figuur 1	Structuur van een innovatie-ecosysteem op basis van sociale netwerk theorie	19
Figuur 2	Dataverzameling innovatie-ecosysteem 1	24
Figuur 3	Dataverzameling innovatie-ecosysteem 2	25
Figuur 4	De actoren in innovatie-ecosysteem 1 en 2 anno 2017	29
Figuur 5	De relaties van innovatie-ecosysteem 1 en 2 anno 2017	31
Figuur 6	Ups en downs in het beslissingsproces	32
Figuur 7	Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 1 (deel 1)	34
Figuur 8	Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 1 (deel 2)	35
Figuur 9	Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 1 (deel 3)	35
Figuur 10	Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 2 (deel 1)	37
Figuur 11	Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 2 (deel 2)	38
Figuur 12	Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 2 (deel 3)	38
Figuur 13	De actoren in innovatie-ecosysteem 1 en 2 anno 2019	40
Figuur 14	Evolutie in managementstrategieën van de procesbegeleider	45
Figuur 15	Evolutie in managementstrategieën van de Vlaamse overheid	45
Figuur 16	Evolutie in managementstrategieën van de organisaties	46
Figuur 17	Evaluatie van een innovatie-ecosysteem (op basis van De Peuter, De Smedt, & Bouckaert, 2007)	51

Inleiding:

Innovatie-ecosystemen in de geestelijke gezondheidszorg

In Vlaanderen verandert er veel in de sector van de geestelijke gezondheid (GG). Wereldwijd wint de relatieve impact van psychische aandoeningen als oorzaak van gezondheidsproblemen aan belang (WHO, 2013). Door de vergrijzing vergroot de vraag naar hulp- en zorgverlening in de zorgsector.

Ook politiek zijn er een aantal belangrijke ontwikkelingen. In Vlaanderen leidde de zesde staats-hervorming tot een overname van een aantal federale bevoegdheden en sectoren door de Vlaamse Gemeenschap – zoals de overlegplatformen geestelijke gezondheid (OPGG), de psychiatrische verzorgingstehuizen (PVT), initiatieven voor beschut wonen (IBW) en de revalidatieconventies. Deze bevoegdheden dienen nu een plaats te krijgen in het Vlaamse beleidskader.

Het Vlaamse Actieplan Geestelijke Gezondheid en het nieuwe decreet Geestelijke Gezondheid proberen daarom een stevig fundament te bieden voor de toekomstige organisatie van de geestelijke gezondheidszorg in Vlaanderen. Met het nieuwe decreet wil de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – Jo Vandeuren – een stevig fundament leggen voor de toekomstige organisatie van de geestelijke gezondheidszorg in Vlaanderen (Zorg en Gezondheid, 2018).

Belangrijke pijlers zijn het verder organiseren van de geestelijke gezondheidszorg in netwerken om de versnippering in sectoren en overheden tegen te gaan, het stimuleren van destigmatiserende methodes, het inzetten op ervaringsdeskundigheid, en een verhoogde participatie van de gebruiker (Vlaamse regering, 2019).

Vanuit de huidige evolutie streeft de Vlaamse overheid naar innovatie van het bestaande aanbod van organisaties met een ondersteunende functie binnen de geestelijke gezondheidszorg.

Meer bepaald:

- (1) organisaties met een coördinatie- en ombudsfunctie;
- (2) organisaties die een steunpuntfunctie vervullen.

Opzet: een consistente invulling van deze functies en een bundeling van de huidige mensen en middelen van de verschillende organisaties.

De **coördinatie- en ombudsfunctie** wordt vervuld door organisaties die sinds 1 juli 2014 ook onder Vlaamse bevoegdheid vallen. Tot nog toe gingen zij door met hun bestaande coördinatieactiviteiten en breidden ze die uit. Hun takenpakket moet nu verder invulling krijgen in het nieuwe Vlaamse landschap, rekening houdend met het nieuwe decreet Geestelijke Gezondheid (Vlaamse regering, 2019) en het Vlaamse Actieplan Geestelijke Gezondheid (2017). Ook de opdracht rond de externe neutrale ombudsfunctie hoort herzien te worden binnen deze veranderde context.

De **steunpuntfunctie** wordt in het ontwerpdecreet voor de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod (2019) gelinkt aan twee centrale doelstellingen. Meer bepaald, methodiekontwikkeling en –implementatie, en beeldvorming en destigmatisering. De realisatie hiervan wordt al door verschillende organisaties in Vlaanderen opgenomen, maar de overheid streeft naar meer integratie van de activiteiten van de verschillende organisaties. Hetzelfde geldt voor de organisaties met een coördinatie- en ombudsfunctie.

Hier is nood aan meer transparantie rond de inzet van de middelen en de werking van de diverse externe ombudsdiensten. Voor zowel de coördinatie- als de ombudsfunctie streeft de overheid naar een betere samenwerking en de integratie van de activiteiten.

De **opdracht van het onderzoeksteam** is tweeledig:

(1) De Vlaamse overheid besliste dat de innovatie van de steunpunt-, de coördinatie- en de ombudsfunctie tegen 1 januari 2019 rond moest zijn. Gewenst resultaat: een betere samenwerking tussen de organisaties en een vlottere, efficiëntere integratie van hun activiteiten. Het onderzoeksteam werd gevraagd om als procesbegeleider deze innovatie te helpen realiseren.

(2) Het aanleveren van een rapport met een beschrijving over hoe de twee innovatietrajecten verliepen, en het formuleren van een advies om innovatietrajecten in de toekomst nog beter te begeleiden.

In wat volgt identificeren we in hoofdstuk 1 – op basis van wetenschappelijke literatuur – de noden in de geestelijke gezondheidszorg wat betreft de ondersteunende functies. We tonen het belang aan van de ondersteunende functies in Vlaanderen, alsook het belang om met verschillende organisaties samen te werken. In hoofdstuk 2 stellen we een theoretisch kader voor om die vernieuwing te managen. Meer specifiek: een ecosysteem-perspectief. Hoofdstuk 3 beschrijft de methodologie en de verzamelde data. In hoofdstuk 4 komt het vernieuwingsproces gelinkt aan het innovatie-ecosysteem van de steunpuntfunctie en aan het innovatie-ecosysteem van de coördinatie- en ombudsfunctie aan bod. Hierop gebaseerd maken we in hoofdstuk 5 een analyse van de strategieën toegepast om het innovatieproces in beide innovatie-ecosystemen te managen. We besluiten het rapport in hoofdstuk 6 met een aantal aanbevelingen voor de organisaties in de innovatie-ecosystemen, de overheid en procesbegeleiders.

Hoofdstuk 1

Het belang van innovatie in de ondersteunende functies

Een van de belangrijke pijlers in het actieplan voor de geestelijke gezondheid (2013-2020) van de World Health Organization (WHO) is het **versterken van effectief leiderschap en governance voor de geestelijke gezondheid**, om zo meer geïntegreerde en kwalitatieve gezondheidszorg waar te maken. De **reorganisatie van de ondersteunende functies** – de coördinatie- en ombudsfunctie en de steunpuntfunctie – kan hierin gekaderd worden.

In wat volgt komt de aard en het belang van deze functies aan bod, hoe ze in Vlaanderen werden ingevuld en hoe dit traject tot een **betere samenwerking** kan leiden. Dit hoofdstuk geeft ook aan waarom innovatie van en binnen deze functies een meerwaarde zou kunnen zijn.

1 Een coördinatiefunctie netwerking en samenwerking voor geestelijke gezondheid

Hoewel een geïntegreerde aanpak duidelijk tot betere resultaten leidt op het vlak van kwalitatieve en efficiënte zorg en preventie (Wells, Kite, Breckenridge, & Sunbury, 2018; Srinivasan, Mazur, Mony, Whooley, & Ekstrand, 2018) blijft het een moeilijke opgave om continuïteit en integratie te realiseren in de geestelijke gezondheidszorg (Jones, Hannigan, Coffey, & Simpson, 2018). Werken in fysiek aparte locaties werpt nog steeds significante barrières op voor tijdige en efficiënte interprofessionele samenwerking en communicatie. Er is dus **nood aan betere samenwerking en integratie van de activiteiten tussen de verschillende zorgorganisaties in en buiten de geestelijke gezondheidszorg**.

Volgens Greene, Ford, Ward-Zimmerman, Honigfeld en Pidano (2016) is het niet zozeer de fysieke nabijheid van interprofessionele collega's maar moet er worden ingezet op **het verbeteren van relaties en communicatie om doeltreffende gecoördineerde zorg te ondersteunen**.

Andere werkpunten zijn een aantal contextuele factoren zoals bijvoorbeeld de regelgeving, de beperkte middelen en vooral het tijdsgebrek. Ook identificeren psychiatrische verpleegkundigen de coördinatie van de zorg als een heel tijdsintensieve opdracht die de werkdruk verhoogt (Heslop, Wynaden, Tohotoa, & Heslop, 2016). Een aantal studies wijzen op het belang van een zorgcoördinator bevoegd voor het coördineren van een efficiënte en effectieve dienstverlening (Hannigan, Simpson, Coffey, Barlow, & Jones, 2018; Greene et al., 2016).

De gebruiker zelf wordt ook nog steeds te weinig betrokken bij dit verhaal. De organisatie van de geestelijke gezondheidszorg zou moeten toelaten dat **gebruikers en professionals samenwerkende partners** zijn (Biringer, Hartveit, Sundfør, Ruud, & Borg, 2017; Small et al., 2017). Om dit waar te maken zijn twee elementen essentieel voor de gebruiker:

- (1) de individuele ervaring met de integratie van diensten en de coördinatie;
- (2) de ervaring met de continuïteit in de zorg op het vlak van kwaliteit en interpersoonlijke communicatie.

Deze studies tonen aan dat een goede coördinatie van de geestelijke gezondheidszorg een grote uitdaging is en dus een belangrijke ondersteunende functie blijft. Deze functie werd de voorbije jaren in Vlaanderen opgenomen door de Overlegplatformen Geestelijke Gezondheid (OPGG's), die sinds 1 juli

2014 onder Vlaamse bevoegdheid vallen - dit in nauwe samenwerking met de netwerken geestelijke gezondheidszorg (netwerken GGZ).

De **regionale focus van de verschillende OPGG's heeft echter geleid tot grote verschillen in de aanpak van de coördinatiefunctie** in Vlaanderen. Voor meer integratie en gegarandeerde continuïteit voor de gebruiker moet in dit traject gezocht worden naar manieren om een meer vergaande samenwerking tot stand te brengen.

2 Een ombudsfunctie in voorzieningen geestelijke gezondheidszorg

Een ombudspersoon is een advocaat voor de gezondheid, de veiligheid en het welbevinden van gebruikers van de zorg. Zijn rol bestaat uit het identificeren, onderzoeken en oplossen van klachten die gebruikers aanbelangen, en draagt bij aan positieve veranderingen in organisaties of instanties (Faust, 2008). De ombudspersoon vertegenwoordigt de burgers in hun rechten met betrekking tot gezondheidszorg en neemt een bemiddelende rol op tussen de raad van bestuur van de gezondheidszorg, managers en burgers (Silva, Pedrosa, & Zucchi, 2014). **Een goede ombudsfunctie wordt gekenmerkt door een regelmatige toegang en een aanbod voor iedereen** (Cannon, 2014).

Personen met een psychische kwetsbaarheid zijn een kwetsbare groep als het op hun burgerrechten aankomt. Ze zijn zich vaak niet bewust van deze rechten of/en zijn niet in de mogelijkheid om die toe te passen en zichzelf te beschermen (Ginath, 1993). Zeker bij gebruikers die onvrijwillig worden opgenomen is het van belang om hier aandacht aan te besteden (Kallert, Rymaszewska, & Torres-González, 2012). Het is aan te raden om voor deze doelgroep een gespecialiseerde functie te organiseren.

Een ombudspersoon gespecialiseerd in geestelijke gezondheidszorg heeft bepaalde vaardigheden nodig om vakkundig te onderhandelen tussen het individu en de organisatie. **Goede communicatieve en relationele vaardigheden** zoals luisteren, empathie, de waardigheid en rechten van de gebruiker respecteren, en kunnen kijken vanuit het standpunt van de gebruiker zijn hierbij een must (Faust, 2008).

Daarnaast moet een ombudspersoon in staat zijn om zijn eigen professioneel oordeel opzij te schuiven en te **kijken vanuit het standpunt van de patiënt** (Snowball, 1996). De ombudspersoon komt immers op als beschermer van het individu (Faust, 2008). Om een divers publiek te kunnen dienen moet een ombudspersoon regelmatig opleidingen in culturele vaardigheden volgen. Deze doelgroep kan namelijk verschillende opvattingen en verwachtingen hebben over de geestelijke gezondheidszorg (Sprätlen, 1997).

De **onafhankelijke rol** van een ombudspersoon is ook doorslaggevend. Er kan immers een conflict ontstaan doordat de ombudspersoon bij de organisatie hoort waar de klacht over gaat (Forster, 1998). Dit kan voor een patiënt een rem zijn om hulp te zoeken (Sprätlen, 1997). Daarnaast heeft een externe ombudsdienst nog een extra voordeel. Personeelsleden in een organisatie zonder interne ombudsfunctie zullen meer geneigd zijn om eerst zelf te proberen het probleem op te lossen, in plaats van meteen door te verwijzen (Sprätlen, 1997). Kortom: **wetenschappelijk onderzoek wijst duidelijk op de nood aan en de voordelen van een externe ombudsfunctie.**

De OPGG's zijn al jaren actief in het vervullen van deze opdracht maar pakten de functie met een eerder regionale focus op. Met grote verschillen onderling als gevolg. Afstemming in het aanbod en het uitwisselen van kennis zijn echter cruciaal voor een goede werking van de externe ombudsfunctie. De gespecialiseerde noden van het doelpubliek en de vraag naar specifieke competenties tonen dit duidelijk

aan. Daarom zal de taak beter worden afgestemd om zo een kwaliteitsvolle ombudsfunctie van gelijk niveau aan te bieden in heel Vlaanderen.

3 Steunpuntfunctie geestelijke gezondheid (GG)

De steunpuntfunctie omvat methodiekontwikkeling en -implementatie, beeldvorming en destigmatisatie. De aard en het belang van deze componenten worden nu in detail besproken.

3.1 Methodiekontwikkeling en -implementatie

De functie methodiekontwikkeling en -implementatie staat voor het vertalen naar de praktijk van bestaande werkwijzen, door de **wisselwerking tussen theorie en concrete ervaring**. Deze **evidence-based practice benadering** is een van de zes pijlers in het actieplan voor de geestelijke gezondheid (2013-2020) van de World Health Organization (WHO) en dus cruciaal in de hervorming van dit landschap.

Strategieën om de geestelijke gezondheid te verbeteren en interventies voor behandeling, preventie en gezondheidspromotie moeten volgens de WHO (2013) meer gebaseerd worden op wetenschappelijk onderzoek en/of best practice. Rekening houdend met de **culturele verschillen in de maatschappij**.

Dit onderdeel van de steunpuntfunctie is in Vlaanderen momenteel **vooral gericht naar zorgorganisaties**. Het levert methodieken aan voor onder andere vroegdetectie en -interventie (VDIP), herstelgericht werken, kinderen en jongeren, transculturele zorg, ... Daarnaast wordt ondersteuning geboden aan de praktijk via het bundelen en verspreiden van kennis, het geven van vorming en advies en dienstverlening.

De opdrachten verbonden aan methodiekontwikkeling en -implementatie zijn vandaag versnipperd over verschillende organisaties in Vlaanderen. Gevolgen: verhoogd risico op dubbel werk, en onduidelijkheid bij de gebruikers over de diensten waar ze mogen aankloppen.

Het integreren van de organisaties die instaan voor de methodiekontwikkeling en -implementatie voor de zorgsector¹ en voor de beeldvorming (zie verder), maakt een betere kruisbestuiving tussen de verschillende opdrachten qua methodiekontwikkeling en -implementatie mogelijk. Er kan ook geleerd worden van de campagnes en de kennis die vanuit de beeldvormingsopdracht komen.

3.2 Beeldvorming en destigmatisering

Stigmatisering van mensen met een psychische kwetsbaarheid is wereldwijd een probleem. Dit stigma is 'een set van negatieve attitudes en overtuigingen die personen motiveert om schrik te hebben, vermijdingsdrang te tonen en aanzet tot het verwensen en discrimineren van personen met een psychische kwetsbaarheid' (Corrigan & Penn, 1999).

¹ In het traject gaven de organisaties betrokken in de steunpuntfunctie aan dat er ook nog andere organisaties relevant zijn in het innovatie-ecosysteem, namelijk deze actief op het vlak van preventie. Om de oefening echter niet nog complexer te maken, besliste de Vlaamse overheid om deze andere organisaties niet in dit traject te betrekken.

Met **tal van mogelijke negatieve gevolgen** voor mensen met een psychische kwetsbaarheid: een laag zelfbeeld, het niet durven naar buiten komen met symptomen of problemen, verminderde hoop op herstel, sociaal afstand nemen, ... (Beaulieu, Patten, Knaak, Weirnerman, Campbell, & Lauria-Horner, 2017; Bayar, Poyraz, Aksoy-Poyraz, & Arikan, 2009; Ando, Yamaguchi, Aoki, & Thornicroft, 2013; Giannakopoulos, Assimopoulos, Petanidou, Tzavara, Kolaitis, & Tsiantis, 2012). Om schade door zo'n stigma te voorkomen zijn beeldvormings- en destigmatiseringsacties nodig die **het idee rond geestelijk gezond zijn dat leeft bij de bevolking verbeteren**.

Literatuur vertelt ons dat er **twee gangbare manieren zijn om aan beeldvorming te doen**. Eén: **het in contact brengen van mensen met een psychische kwetsbaarheid**. Hierbij is vooral het positieve effect van persoonlijk contact zichtbaar, wat nog verbetert bij meerdere contacten (Yamaguchi, Mino, & Uddin, 2011; Parcesepe & Cabassa, 2012). Een tweede manier is **het opzetten van sociale marketing-campagnes en educatie** (Sampogna, Bakolis, Evans-Lacko, Robinson, Thornicroft, & Henderson, 2016; Taghva, Farsi, Javanmard, Atashi, Hajebi, & Noorbala, 2017).

In de studie van Sampogna et al. (2016) was de impact van de campagne geassocieerd met hogere niveaus van kennis bij de deelnemers, meer tolerantie, het aanbieden van betere ondersteuning en een positieve houding. Werden ook als positieve acties aangehaald: het gebruiken van sociale media, het betrekken van populaire personen en het organiseren van culturele, artistieke of sportactiviteiten voor een divers publiek. Bij het organiseren van grote events voor een verscheiden publiek is wel voorzichtigheid geboden: het is daar minder evident om de communicatiestrategie aan te passen aan de specifieke populatie (Giannakopoulos et al. 2012).

Beeldvorming hangt dus niet alleen af van de ondernomen acties maar ook van de doelgroep waartoe men zich richt. De studie van Beaulieu et al. (2017), die het 'British adult mental health practice support program' evalueert, suggereert dat de interventie een belangrijk aspect van stigma – namelijk sociale afstand – kan verminderen. Het programma is ontwikkeld als een **contactgebaseerde educatieve benadering om vaardigheden te verbeteren bij gezondheidswerkers in primaire gezondheidszorg**. De studie toont aan dat de attitude rond stigma verschilt volgens geslacht. Een professionele achtergrond als GGZ-medewerker en een hoger aantal jaren ervaring hebben een positieve invloed op de beeldvorming (Ando et al., 2013).

Verschillende studies geven ook weer welke soort informatie best in de interventies meegegeven wordt. Het aanbieden van biologische informatie heeft maar een heel beperkte impact op het verkleinen van sociale afstand. Interventies gefocust op het informeren over de biologische en genetische oorzaken hebben helemaal geen effect. Biologische informatie kan zelfs leiden tot het benadrukken van 'ziekte' en zo het stigma erger maken (Ando et al., 2013; Parcesepe et al., 2012; Taghva et al., 2017). Vanuit dat oogpunt moet er **meer aandacht gaan naar positieve informatie** (Taghva et al., 2017; Parcesepe et al., 2012). Het is vooral belangrijk om een **normaal beeld te scheppen van personen met een psychische kwetsbaarheid** en erop te wijzen dat het hebben van een psychische kwetsbaarheid geen synoniem is voor 'gevaarlijk zijn' (Parcesepe et al., 2012, Yamaguchi et al., 2011).

De organisaties die in Vlaanderen rond beeldvorming werken doen dat op de twee hierboven beschreven manieren. Beide kunnen positieve effecten hebben. Het integreren van de activiteiten door een nauwere samenwerking kan dus versterkend werken. Belangrijk hierbij: rekening houden met de karakteristieken van het doelpubliek en aandacht geven aan het soort inhoud dat men verspreidt.

Het aantal studies rond de impact van beeldvorming zijn echter nog beperkt. **Door een samengaan met de opdracht methodiekontwikkeling- en implementatie zal de beeldvormingsopdracht extra expertise**

genieten en beter zien in welke mate haar methodieken voldoende afgestemd zijn op de populatie en of ze de juiste inhoudelijke boodschap brengen.

4 Belang van innovatie-ecosystemen gerelateerd aan de ondersteunende functies in geestelijke gezondheid

Uit de voorgaande delen blijkt duidelijk het belang van de verschillende ondersteunende functies in het landschap van geestelijke gezondheid, en het voordeel van met verschillende organisaties samen te werken. **Voor verbeterde en vergaande samenwerking is innovatie een must.** De organisaties die samenwerken om deze evolutie te realiseren in de geestelijke gezondheidszorg worden in deze studie omschreven als een innovatie-ecosysteem. Meer specifiek gaan we na hoe innovatie wordt gerealiseerd binnen het innovatie-ecosysteem gerelateerd aan de coördinatie- en ombudsfunctie (innovatie-ecosysteem 1) en binnen het innovatie-ecosysteem gelinkt aan de steunpuntfunctie (innovatie-ecosysteem 2). In wat volgt gaan we hier dieper op in.

Hoofdstuk 2

Innovatie-ecosysteem: structuren en processen

In dit hoofdstuk geven we een conceptueel kader voor de managementstrategieën die verschillende organisaties in een innovatie-ecosysteem kunnen hanteren om innovaties te realiseren. Eerst maken we een analyse van de verschillende structuurkenmerken in een innovatie-ecosysteem die strategisch gemanaged kunnen worden tijdens het proces, om innovatie te creëren: (1) actoren: welke actoren deel uitmaken van het innovatie-ecosysteem om innovaties te realiseren, (2) relaties: hoe deze actoren met elkaar in verbinding staan, (3) governance: welke regels en normen bepalen hoe de actoren aan elkaar gerelateerd zijn (Acs, Stam, Audretsch, & O'Connor 2017). Vervolgens lichten we het proces toe: hoe innovatie in het innovatie-ecosysteem tot stand kan komen (Dagnino, Levanti, & Mocciaro Li Destri, 2016).

1 Structuren van een innovatie-ecosysteem

1.1 De actoren

Dedehayir, Mäkinen en Ortt (2018) stelt dat actoren in een innovatie-ecosysteem **vier rollen** kunnen opnemen.

De eerste rol is **(1) de directe waardecreatie**. Die wordt opgenomen door **vier types actoren**. De **leverancier** zorgt voor de belangrijkste componenten van materiaal, technologie en diensten die de anderen in het innovatie-ecosysteem gebruiken. De **complementaire organisaties** leveren aanvullende producten en diensten die de waarde en het eindresultaat van de leveranciersdiensten en producten vergroten. De **gebruiker** draagt bij aan de waardecreatie door inzicht te geven in de noden en de problemen, door mee ideeën te ontwikkelen, door het product of de service te kopen en door het aanbod te combineren met complementaire producten van anderen in het innovatie-ecosysteem. De **monteerder** voorziet diensten en producten door componenten, materialen en diensten samen te voegen. Hij geeft informatie door in het innovatie-ecosysteem. Visnjic, Neely, Cennamo en Visnjic (2016) voegen hieraan toe dat de rol van de monteerder op verschillende manieren kan uitgevoerd worden. Optie één: het invoeren van een 'integrator'. In dit geval worden de activiteiten gecoördineerd en geaggregeerd door een centrale entiteit. In de meeste gevallen hebben de bedrijven in het innovatie-ecosysteem hier geen contact meer met de klanten. De 'integrator' is dan verantwoordelijk voor het leveren van een geïntegreerde oplossing. Optie twee: het inzetten van een 'platformhub' om de verschillende actoren in het innovatie-ecosysteem met elkaar te laten communiceren. Deze organisatie structureert het innovatie-ecosysteem door het ontwikkelen of aanbieden van een platform. Dat bevordert de interactie van alle actoren in een innovatie-ecosysteem, waardoor zowel klanten als leveranciers kunnen connecteren met elkaar.

De tweede rol is **(2) de leidinggevende rol**. Adner (2017) stelt dat die het begeleiden van de verschillende actoren naar de juiste positie omvat. Deze rol wordt in veel gevallen opgenomen door een overheid (Stam, 2015) of een centrale organisatie (Jacobides, Cennamo, & Gawer, 2018). Het hebben van een leider impliceert dat er volgers zijn, die akkoord moeten gaan met de rol die de leider opneemt. De leider van een innovatie-ecosysteem bepaalt immers vaak een groot deel van de afspraken in een

innovatie-ecosysteem en zelfs de structuur ervan. Ook oogst hij vaak een groot deel van de opbrengst van het innovatie-ecosysteem.

De derde rol is **(3) een ondersteunende rol**. Die kan worden uitgevoerd door twee types actoren. Een **expert** ondersteunt de ontwikkeling van een innovatie-ecosysteem door kennis te genereren vanuit basisresearch en toegepast onderzoek. Hij voorziet advies en expertise, en moedigt technologietransfer en commercialisatie aan. De **dirigent** ondersteunt het innovatie-ecosysteem om connecties te leggen en allianties te bouwen tussen actoren. Hij begeleidt de interactie tussen actoren, subgroepen en voorziet toegang tot lokale en niet-lokale markten. Deze rol kan aanvullend op de leidersrol worden opgenomen.

De vierde rol is **(4) de ondernemerschapsrol**. Die is weggelegd voor **ondernemers** (de actoren die nieuwe ideeën aanbrengen), **sponsors** (de actoren die middelen aanbrengen) en de **regulator** (een actor die economische en politieke hervorming voorziet en bepaalde wettelijke restricties kan versoepelen).

Actoren in een innovatie-ecosysteem kunnen een of meerdere rollen opnemen. Bepaalde rollen kunnen ook door meerdere actoren gelijktijdig worden uitgevoerd. Deze rollen bevinden zich in een innovatie-ecosysteem op drie verschillende niveaus: het **micro-, meso- en macroniveau** (Vargo & Lusch, 2008). Het microniveau verwijst naar de individuen in het innovatie-ecosysteem: bijvoorbeeld medewerkers, klanten of bestuurders. Met het mesoniveau worden de verschillende bedrijven en/of organisaties bedoeld. Het macroniveau duidt op de functie van een regering (Beirão, Patrício, & Fisk, 2017).

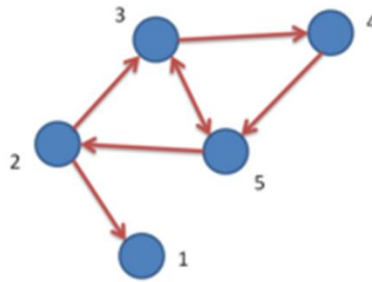
1.2 De relaties

Adner (2017) definieert de relaties van het innovatie-ecosysteem als 'de verbindingsstructuur van een multilaterale set van actoren die een interactie aangaan opdat de vooropgestelde waardepropositie kan gerealiseerd worden'. Een waardepropositie verwijst naar het creëren van waarde voor alle actoren in het ecosysteem, niet in het minst voor de gebruiker. Een innovatie-ecosysteem – wat een specifieke vorm is van een innovatie-ecosysteem – heeft als doel om een **nieuwe waardepropositie** te creëren. Voorbeelden hiervan zijn het creëren van een nieuw product of het herwerken van een bepaalde dienst. In deze studie gaat het om **het realiseren van een diepgaande vorm van samenwerking**.

Volgens hem liggen er vier elementen aan de basis van een ecosysteem-structuur:

- De activiteiten specificeren de afzonderlijk te ondernemen acties voor het realiseren van de innovatie.
- De actoren zijn de entiteiten die de activiteiten ondernemen. Een enkele actor kan meerdere activiteiten uitvoeren. Omgekeerd kunnen meerdere actoren één enkele activiteit voor hun rekening nemen.
- De posities die aangeven waar in de stroom van activiteiten de actoren zich bevinden, en wie aan wie overhandigt.
- De linken die overdrachten tussen organisaties specificeren. De inhoud van deze overdrachten kan variëren naargelang de kennis, invloed of fondsen die een organisatie bezit.

De relaties tussen actoren verwijzen naar deze laatste twee elementen (zie figuur 1).



Figuur 1 Structuur van een innovatie-ecosysteem op basis van sociale netwerk theorie

Vanuit sociale netwerkanalyse zien we dat relaties tussen actoren op verschillende manieren kunnen georganiseerd zijn. Hieronder de meest gekende voorbeelden.

- De *densiteit* is een netwerkmaat die de dichtheid van een netwerk aangeeft. Dat betekent dat we een beeld kunnen vormen in welke mate het netwerk onderling verbonden is (staan alle actoren heel dicht of heel ver van elkaar).
- De *wederkerigheid* in relaties geeft inzicht in welke mate relaties eenzijdig verlopen of een uitwisseling zijn.
- De *centraliteit* geeft inzicht in hoeverre één actor centraal staat.

Om te komen tot een succesvol innovatie-ecosysteem is het van groot belang dat alle organisaties een gedeeld begrip hebben van de ecosysteemstructuur. Met andere woorden: alle actoren moeten tevreden zijn met hun posities en hun relaties, en de configuratie van het innovatie-ecosysteem verstaan. Dedehayir et al. (2018) wijzen bij het managen van een innovatie-ecosysteem op het belang van het bevorderen van de relaties. Dit begint met het aantrekken van de juiste actoren voor het innovatie-ecosysteem om deze vervolgens te verbinden met elkaar om een innovatie te realiseren.

1.3 Governance

In een innovatie-ecosysteem zijn er regels en normen – governance – die de relaties tussen actoren beïnvloeden. Idealiter zorgt governance ervoor dat de rollen en de relaties tussen de verschillende actoren in het innovatie-ecosysteem duidelijk zijn (Adner, 2017) en dat die actoren niet enkel waarde creëren voor zichzelf maar ook voor het innovatie-ecosysteem als geheel (Wareham, Fox, & Cano Giner, 2014; Dedehayir et al., 2018). In dit deel onderscheiden we twee types governancemechanismen, die regelmatig gecombineerd worden.

- (1) Relationele governancemechanismen;
- (2) Formele governancemechanismen.

Een eerste belangrijke mechanisme is het **relationele governancemechanisme**. Volgens de sociale netwerktheorie vereist het vormen van relaties tussen actoren specifieke coördinatie- en integratiemechanismen (Grandori & Soda, 1995). Die zijn in staat om herhaalde interacties te ondersteunen terwijl de actoren worden beschermd tegen de risico's van samenwerking (Gulati & Gargiulo, 1999).

Om dit doel te bereiken kunnen er impliciete regels ingezet worden, niet gebaseerd op geschreven documenten wel op sociaal gedreven acties (Poppo & Zenger, 2002). Relationele governance is **informeel en gebaseerd op vertrouwen en relationele normen** (Griffith & Myers, 2005). Vertrouwen

verwijst hier naar 'het geloof in de integriteit, geloofwaardigheid en welwillendheid van de partner in een risicovolle ruilrelatie' (Zaheer, McEvily, & Perrone, 1998), terwijl de relationele normen verwijzen naar 'gedeelde verwachtingen over het gedrag van elke partij' (Heide & John, 1992). Ook de transactiekostentheorie toont aan dat relationele contracten een vorm van governance kunnen zijn (Mariotti & Cainarca, 1986).

Governance bouwt in veel gevallen niet enkel verder op relationele governancetechnieken. De transactiekostentheorie baseert zich op het marktmechanisme (bijvoorbeeld prijsstrategieën) en het hiërarchische mechanisme (bijvoorbeeld autoriteit) en stelt dat de transactiekosten van een ruilactie de belangrijkste determinanten zijn van governance (Zaheer & Venkatraman, 1995). Als reactie op risico's van handel kunnen managers (al dan niet complexe) contracten opstellen die oplossingen en clausules definiëren voor voorspelbare en niet-voorspelbare problemen. Wanneer dergelijke contracten echter te veel investering vragen, kunnen managers ervoor kiezen om verticaal te integreren. Deze expliciete organisatiestructuren en juridische overeenkomsten worden aangeduid als **formele, wettelijke of contractuele governance** (Lusch & Brown, 1996).

2 Processen in een innovatie-ecosysteem

Over het algemeen zijn er **twee verschillende visies op hoe innovatie in een innovatie-ecosysteem ontstaat: bottom-up en top-down, een combinatie van beide is ook mogelijk** (Dagnino et al. 2016; Colombo, Dagnino, Lehmann, & Salmador, 2019).

De bottom-up visie gaat ervan uit dat relaties tussen actoren vanzelf tot stand komen en evolueren doorheen de tijd (Isenberg, 2014). Coördinatie- en motivatiemechanismen in het innovatie-ecosysteem ontstaan automatisch, zonder enige sturing.

De top-downvisie veronderstelt dat innovatie-ecosystemen gecreëerd en bestuurd kunnen worden door een als het ware 'onzichtbare hand'. De rol van een leider, meer bepaald een overheid (Stam 2015) of een organisatie met een centrale rol in het innovatie-ecosysteem (Paquin & Howard-Grenville, 2013; Jacobides et al., 2018).

In sommige gevallen treedt er een combinatie op van beide (Stam 2015). Bijvoorbeeld wanneer innovatie-ecosystemen die bottom-up ontstonden beroep doen op externe middelen en het innovatie-ecosysteem bijgevolg meer top-down aangestuurd wordt door de sponsor. Omgekeerd kan een centrale actor – bijvoorbeeld een overheid – proberen om innovatie top-down aan te sturen. Dit kan echter ten koste gaan van de creatieve vrijheid in het innovatie-ecosysteem (Lehmann & Seitz, 2017). Bijgevolg wordt er door Colombelli, Paolucci en Ughetto (2019) een combinatie van beide voorgesteld bij de voorziening van overheidsmiddelen in innovatie-ecosystemen. Dat is de bottom-up-top-downvisie.

Cospecialisatie en kennisuitwisseling zorgen dat de manier waarop innovatie in een innovatie-ecosysteem wordt aangestuurd kan evolueren. Een studie van Bhawe en Zahra (2019) toont aan dat kleine organisaties over de tijd heen meer middelen en skills opbouwen, meer leiderschap kunnen opnemen of de oorspronkelijke leider gaan vervangen. Hierdoor kan de rol van de leider op lange termijn zelfs verdwijnen.

Governancemechanismen evolueren ook mee met het innovatie-ecosysteem. Colombelli et al. (2019) wijzen op het belang van adaptieve governancemechanismen. Ze geven aan dat in de geboortefase van een innovatie-ecosysteem best een hiërarchisch governancedesign wordt gehanteerd waarbij een

centrale leider – beschouwd als katalysator van het nieuwe innovatie-ecosysteem – de andere organisaties mee aanstuurt.

Na de creatie van een ecosysteem groeit de aanpassingscapaciteit en kan het governancedesign evolueren naar een meer horizontaal en relationeel design. Hierin kunnen meerdere actoren interageren zonder dat een centrale actor hier een rol in speelt. De verschillende actoren in het innovatie-ecosysteem ‘transformeren’ de ooit hiërarchische structuur – formele governance – dan naar een relationele vorm van governance.

Hoofdstuk 3

Methodologie

1 Onderzoeksdesign

Het doel van deze studie is inzicht krijgen in de wijze waarop complexe ecosystemen gemanaged kunnen worden om te innoveren. Om die **managementstrategieën** te belichten, opteren we voor een **processtudie** (Langley, 1999; Kouamé & Langley, 2018). Dit type studie laat ons toe na te gaan hoe en waarom het innovatieproces evolueert.

Gezien de complexiteit van de verschillende ondersteunende functies en de impact op de organisaties, de sectoren, de zorgverleners en onrechtstreeks op de zorg voor de patiënt, werden de functies gegroepeerd door de Vlaamse overheid. In een innovatie-ecosysteem dat focust op de coördinatie- en de ombudsfunctie en een innovatie-ecosysteem dat zich concentreert op de steunpuntfunctie.

2 Dataverzameling

In het kader van de procesbegeleiding gebeurde op regelmatige tijdstippen een **documentanalyse** van de literatuur, de beleidsdocumenten en de jaarverslagen. In een eerste fase werd op basis van beleidsdocumenten, de reeds bestaande missie en visieteksten de voorgeschiedenis van de innovatie-ecosystemen in kaart gebracht.

Tijdens het proces werden – afhankelijk van de focus van het overleg – inzichten vanuit de relevante literatuur en bestaande beleidsteksten of nota's geschreven door de organisaties en/of 'best practices' ingebracht om de discussie te faciliteren.

De procesbegeleiding werd verder ondersteund door het uitvoeren van **interviews** (N=26) bij zowel interne (individuen in de organisaties en de overheid) als externe stakeholders (potentiële gebruikers, experts in de sector en complementaire organisaties). Bij de start bracht een eerste reeks interviews met de interne stakeholders (N=19) hun visie en verwachtingen van het proces in kaart. Ongeveer halverwege het traject werden zij opnieuw geïnterviewd. Daarnaast gingen op regelmatige basis heel wat informele gesprekken door met deze interne stakeholders.

Om een beter beeld te krijgen van de noden van de sector werden ook een aantal interviews afgenomen van externe stakeholders (N=7). Het ging hier om academische experts in de sector en andere belangrijke complementaire actoren zoals bijvoorbeeld de netwerken geestelijke gezondheidszorg. Ook een aantal gebruikers – zoals hulpverleners en zorggebruikers – van de ondersteunende functies werden geïnterviewd.

De laatste belangrijke pijler in de dataverzameling bestaat uit drie types **observatiemomenten**:

- (1) de projectstuurgroep (N=13);
- (2) de stakeholderstuurgroep (N=20);
- (3) de werkgroepen (N=62).

De projectstuurgroep is een overlegmoment van de Vlaamse overheid en de procesbegeleider om te beraadslagen over het proces en de beleidskeuzes. De stakeholderstuurgroep is een dialoogmoment

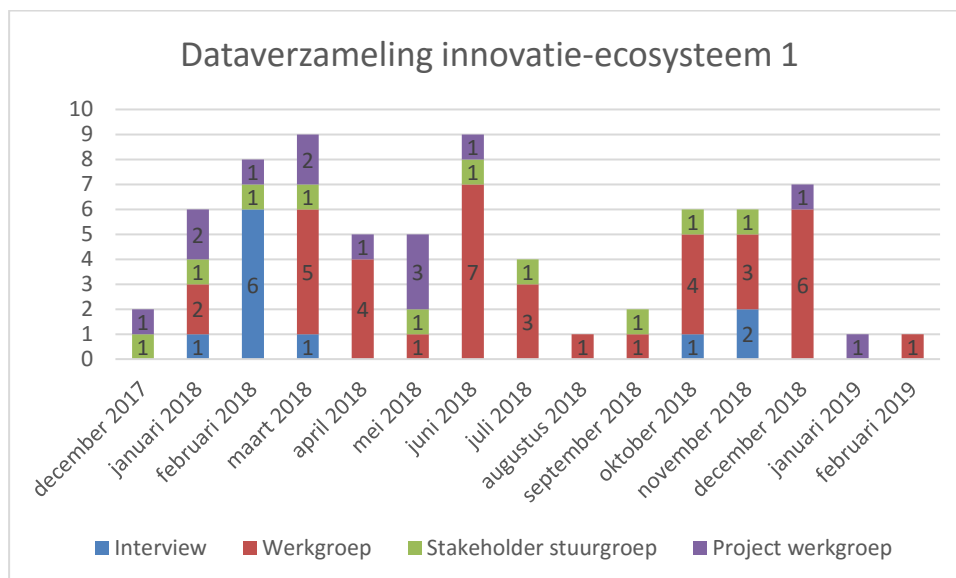
tussen de Vlaamse overheid, de organisaties en de procesbegeleider waarbij de voortgang in het traject en de gevraagde resultaten besproken worden. De werkgroepen zijn beraadslagingen met de organisaties en de procesbegeleider waarin gesleuteld wordt aan de samenwerking van de ondersteunende functies. Tijdens deze observatiemomenten kan de procesbegeleider een actieve of een passieve rol opnemen.

Bij de **niet-participatieve observaties** (N=13) nam de procesbegeleider niet actief deel aan de overlegmomenten tussen de verschillende actoren en werd er enkel geobserveerd.

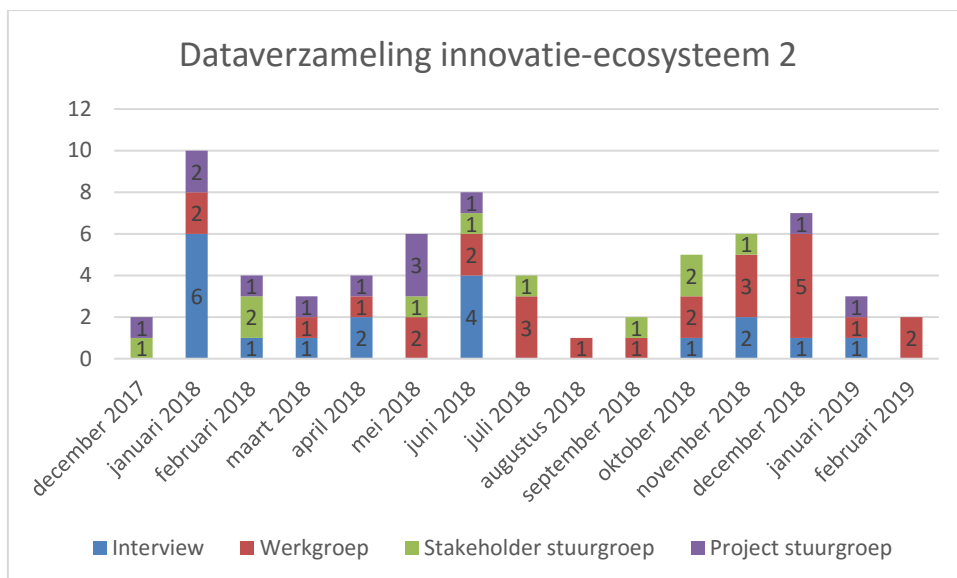
Bij de **participatieve observaties** (N=82) bereidt de procesbegeleider de sessies voor op basis van inzichten uit vorige observaties, de interviews en de documentanalyse. Tijdens de participatieve observatiemomenten namen de procesbegeleiders verschillende rollen op. Minimum één van de begeleiders had steeds een observerende rol om de waarnemingen objectief te kunnen rapporteren.

Daarnaast was er steeds de rol als moderator die de discussie in goede banen leidde. Deze moderator kon ook de rol van expert opnemen indien er nood was aan wetenschappelijke onderbouwing in het traject. Na het overleg werd een verslag opgemaakt door de procesbegeleider dat de discussiepunten en de gemaakte beslissingen beschrijft.

Figuur 2 en 3 illustreren de uitgebreide datacollectie voor de twee innovatie-ecosystemen.



Figuur 2 Dataverzameling innovatie-ecosysteem 1



Figuur 3 Dataverzameling innovatie-ecosysteem 2

Hoofdstuk 4

Beschrijvende analyse van het innovatie-ecosysteemproces

Op 4 oktober 2017 kondigde de Vlaamse overheid via een brief aan dat er nood was aan innovatie in de ondersteunende functies (Vandeurzen, 2017).

“De geestelijke gezondheidszorg in Vlaanderen staat voor grote veranderingen. Een decreet zal daarvoor het kader vastleggen.

In elk geval is er in deze context nood aan ondersteuning en aan bundeling van krachten. We werken dan ook onder andere verder aan de oprichting van een Steunpuntfunctie geestelijke gezondheid. ...

Behalve werk maken van een Steunpuntfunctie is het belangrijk een duidelijk perspectief uit te tekenen voor de Overlegplatforms Geestelijke Gezondheid. Uitgangspunt daarbij is dat we de rol en de positie van de overlegplatforms willen versterken vanuit hun kernopdrachten: ...”

Na deze aankondiging besliste de Vlaamse overheid om de innovatie tot stand te laten komen in een innovatie-ecosysteem met organisaties die focussen op de coördinatie- en de ombudsfunctie (= innovatie-ecosysteem 1) en een innovatie-ecosysteem met een steunpuntfunctie (= innovatie-ecosysteem 2).

In wat volgt beschrijven we de start van het proces aan de hand van een beschrijving van de actoren, de relaties en de governance in de innovatie-ecosystemen anno 2017. Dan volgt een uitgebreide beschrijving van de evolutie. Tot slot is er de beschrijving van de innovatie aan de hand van de karakteristieken van de innovatie-ecosystemen anno 2018 (de actoren, de relaties en de governance).

1 Kenmerken innovatie-ecosysteem anno 2017

1.1 De actoren

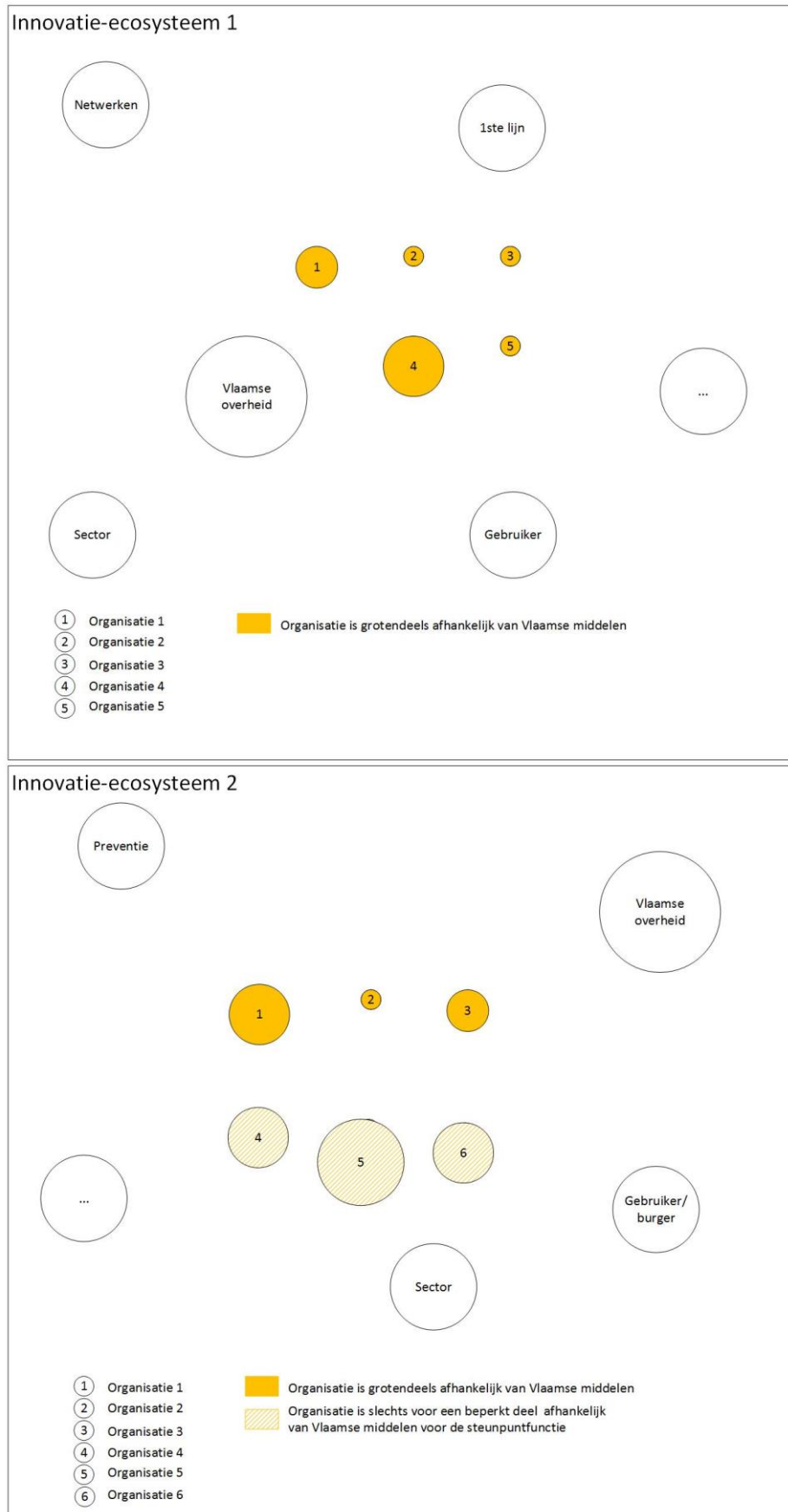
In **innovatie-ecosysteem 1** bestaan de ‘leveranciers’ van de ondersteunende functies uit vijf verenigingen zonder winstoogmerk (vzw’s). Deze organisaties verlenen allemaal dezelfde diensten, namelijk de coördinatie- en ombudsfunctie, maar focussen zich elk op een andere provincie in Vlaanderen. Ze richten zich naar de zorggebruiker voor de ombudsfunctie en naar de zorgorganisaties in de sector voor de coördinatiefunctie. De organisaties verschillen niet enkel qua werkingsgebied maar ook in grootte op het vlak van beschikbare middelen en tewerkgestelde personeelsleden.

Een deel van de organisaties voert nog andere Vlaamse projecten uit naast hun coördinatie- en ombudsfunctie en stellen netwerkcoördinatoren tewerk, waardoor ze meer middelen kunnen aantrekken. Het grootste deel van de inkomsten van alle organisaties is en blijft wel Vlaams (zie figuur 4). De overheid neemt in deze fase de rol van de sponsor en de regulator op zich. Belangrijke complementaire organisaties zijn de netwerken Geestelijke Gezondheidszorg die ook instaan voor een deel van de coördinatie in het landschap van de geestelijke gezondheid.

Innovatie-ecosysteem 2 bestaat uit zes vzw’s (zie figuur 4). Deze organisaties hebben allemaal een andere opdracht in het kader van de steunpuntfunctie. Daardoor zijn ze complementair aan elkaar in de functies die ze aanbieden.

De organisaties richten zich op de burger/zorggebruiker voor de opdracht rond beeldvorming, en op de zorgorganisaties voor de opdracht rond methodiekwontwikkeling en -implementatie. Sommige organisaties focussen op een aspect van methodiekwontwikkeling voor professionals (bijvoorbeeld een opleidingspakket rond verslavingszorg) terwijl andere organisaties zich enkel focussen op beeldvorming voor de burger (zoals een contactgerichte strategie op scholen). Eén organisatie voert beide opdrachten uit.

Ook in dit innovatie-ecosysteem speelt de overheid een belangrijke rol als sponsor en regulator. De rol als sponsor is in vergelijking met innovatie-ecosysteem 1 echter beperkter, aangezien een aantal organisaties voor een groot deel wordt gefinancierd met middelen die niet van de Vlaamse overheid komen (zie figuur 4). Organisaties die actie doen rond preventie zijn een belangrijke complementaire partner van de steunpuntfunctie omwille van hun complementaire kennis rond methodiekwontwikkeling en -implementatie en beeldvorming.



Figuur 4 De actoren in innovatie-ecosysteem 1 en 2 anno 2017

1.2 De relaties

In **innovatie-ecosysteem 1** zijn de relaties tussen de verschillende organisaties goed (zie figuur 5). De leidinggevenden en voorzitters komen regelmatig samen om de samenwerking te bespreken en te verbeteren. Dit gebeurde al voor de innovatie officieel werd aangekondigd door de Vlaamse overheid.

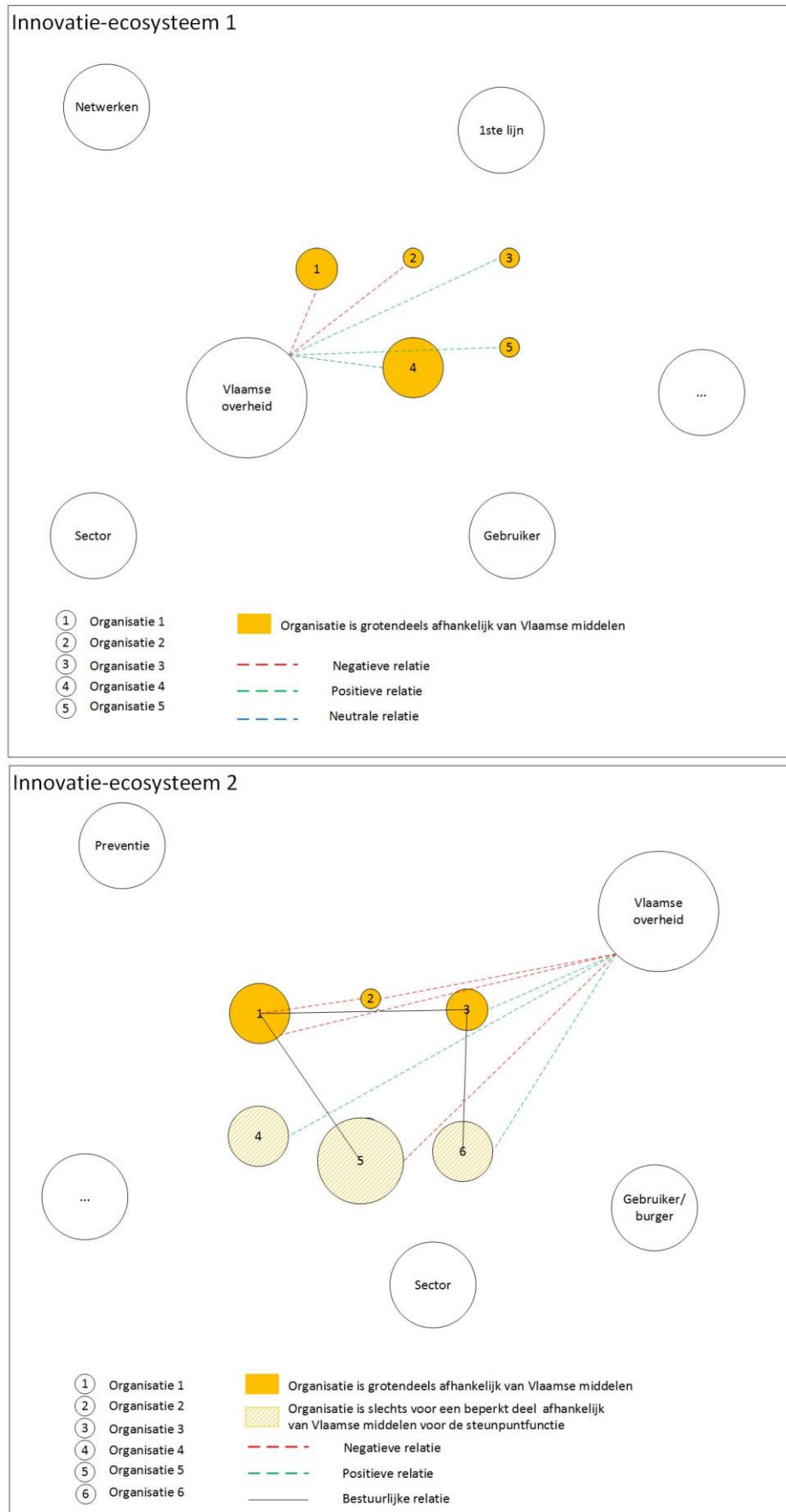
De meningen over de nood aan innovatie zijn echter verdeeld en daardoor ook de posities ten aanzien van de Vlaamse overheid. Enkele organisaties zijn voorstander van de verandering en staan daarom redelijk positief ten aanzien van de beslissing van de Vlaamse overheid. Twee andere organisaties zijn resoluut tegen de gevraagde vernieuwing omdat zij bang zijn voor het verlies van de regionale inbedding. Zij staan eerder afwijzend ten aanzien van de Vlaamse overheid. Eén organisatie blijft redelijk neutraal: ze ziet de administratieve voordelen en de mogelijkheden tot kruisbestuiving maar vreest ook voor minder verbinding met de lokale partners.

In **innovatie-ecosysteem 2** bestond nog geen systematisch overleg tussen alle organisaties die de opdrachten uitvoerden vóór de aankondiging van de Vlaamse overheid (zie figuur 5). De organisaties kenden elkaar wel al van andere overlegmomenten in de sector geestelijke gezondheid. Daarnaast bestaan er wel een aantal structurele bestuurlijke relaties tussen de organisaties.

Eén organisatie (organisatie 1) is samengesteld uit een aantal vertegenwoordigers uit twee andere organisaties (organisatie 2 en 3). Een van deze twee organisaties heeft op haar beurt een bestuurslink met nog een andere organisatie uit innovatie-ecosysteem 2 (organisatie 4).

Daarnaast was er reeds een geformaliseerd samenwerkingsverband tussen twee organisaties (organisatie 1 en 5) in het innovatie-ecosysteem. De relatie tussen beide is gekleurd door competitiviteit.

Ook in dit innovatie-ecosysteem zijn de meningen over de innovatie verdeeld, en dus ook over de relatie met de Vlaamse overheid. Drie organisaties zijn voorstander van de innovatie omdat zij opportuniteiten zien en mogelijkheden tot kruisbestuiving. De drie andere zijn van mening dat ze meer in de functie investeerden dan de Vlaamse subsidie en dat deze meerwaarde zal verdwijnen als de middelen naar één organisatie gaan.



Figuur 5 De relaties van innovatie-ecosysteem 1 en 2 anno 2017

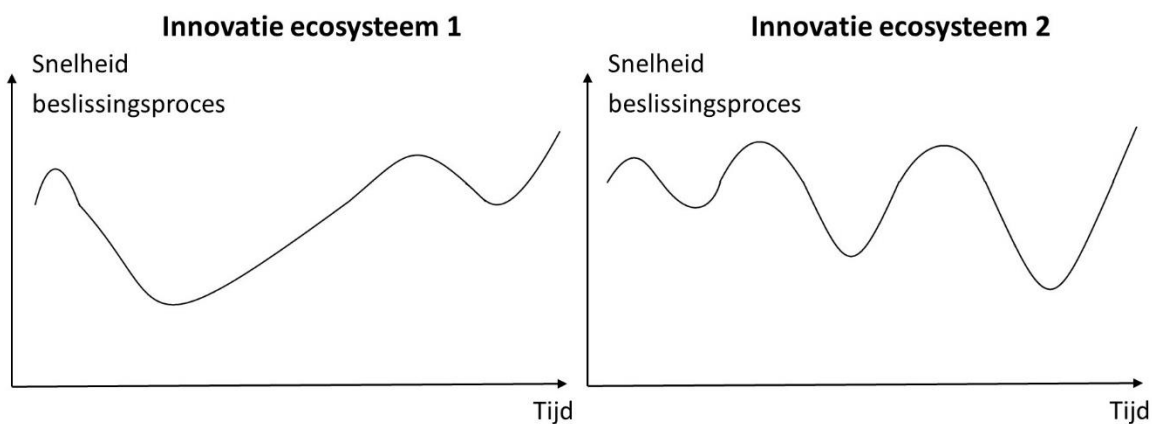
1.3 Governance

De governance in **innovatie-ecosysteem 1** is vooral gebaseerd op relationele governance. De voorzitters en leidinggevenden komen regelmatig samen om de samenwerking te bespreken en bepaalde inhoudelijke thema's beter af te stemmen op elkaar. In de overeenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de organisaties, een vorm van formele governance, opgemaakt eind 2016 was er wel al sprake van een meer uitgesproken samenwerking maar het grootste luik is dus duidelijk gebaseerd op relationele governancemechanismen.

In **innovatie-ecosysteem 2** zijn de onderhandelingen over de innovatie enkel gebaseerd op relationele governancemechanismen. De organisaties komen sinds de aankondiging van de Vlaamse overheid regelmatig samen om de innovatie te bespreken. De bestuurlijke linken wijzen op een al bestaande 'kruisparticipatie' die de samenhang tussen de organisaties zou moeten versterken.

2 Het innovatieproces

Ups en downs in het beslissingsproces kenmerkten beide innovatie-ecosystemen (zie figuur 6). Op sommige momenten werd er heel lang gepraat en onderhandeld over bepaalde beslissingen (de downs in het proces) terwijl op andere momenten het maken van beslissingen en duidelijke afspraken snel ging (de ups in het proces).



Figuur 6 Ups en downs in het beslissingsproces

De procesanalyse startte op het moment dat de Vlaamse overheid communiceerde dat er nood is aan 'meer verbinding en kruisbestuiving' in de twee innovatie-ecosystemen en vroeg om dit tegen 1 januari 2019 te realiseren. De aankondiging van de hervorming gebeurde via een ministeriële brief naar alle organisaties in de twee innovatie-ecosystemen (Vandeurzen, 2017).

De organisaties in de twee innovatie-ecosystemen kregen in eerste instantie de mogelijkheid om zelf een voorstel te formuleren over de inhoudelijke werking van het innovatie-ecosysteem en de structuur. Dit illustreert dat er in het begin van het traject een bottom-up aanpak werd gesuggereerd. De organisaties in de twee innovatie-ecosystemen kwamen hiervoor meermaals samen en hadden elk een eerste voorstel uitgewerkt voor de missie, visie en de inhoudelijke opdrachten.

2.1 Evolutie in innovatie-ecosysteem 1

In **innovatie-ecosysteem 1** focuste men in het begin, in voorbereiding van het Besluit van de Vlaamse Regering, op het uitwerken van de inhoudelijke opdrachten. Na de aankondiging van de Vlaamse overheid dat de middelen voor de ombudsfunctie en coördinatiefunctie vanaf 2019 naar één convenant zouden gaan, werd er vooral gefocust op de structuur. Deze boodschap werd geformaliseerd in een ministeriële brief die beschreef dat de Vlaamse overheid ervoor kiest om de vijf bestaande vzw's te integreren in één nieuwe Vlaamse vzw met eigen financiering, infrastructuur en reserves (Vandeurzen, 2018a). Op dat moment stelde men in het innovatie-ecosysteem een duidelijke wijziging in de strategie bij de Vlaamse overheid vast.

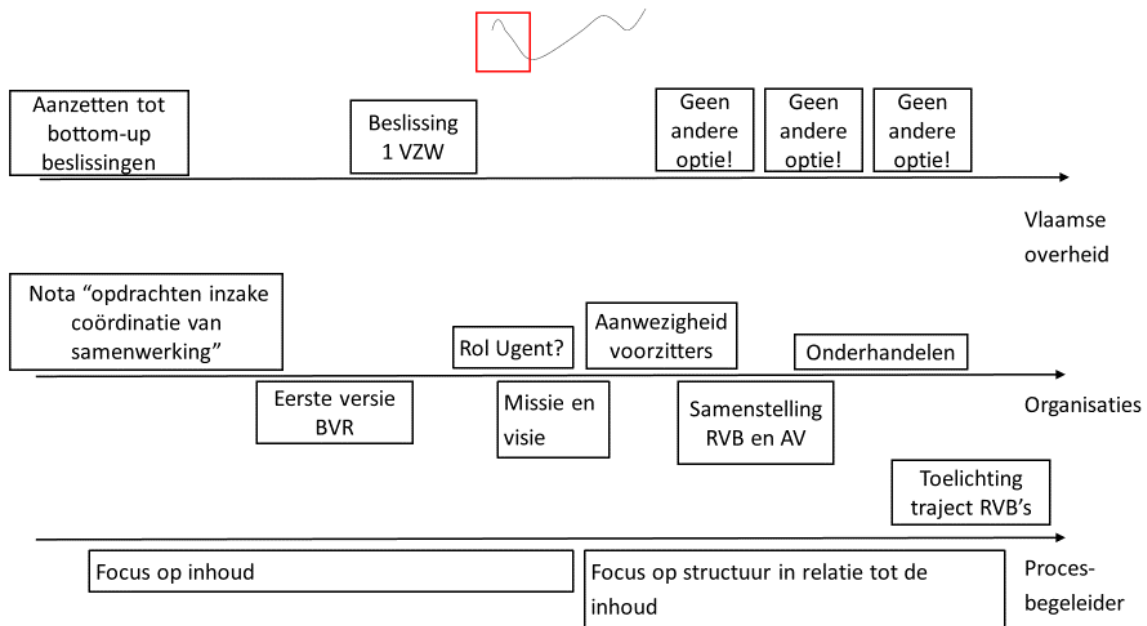
Na een eerdere bottom-up strategie – waar de organisaties zelf met een voorstel tot betere samenwerking konden komen – werd er nu meer **top-down gestuurd** over hoe het innovatie-ecosysteem moest evolueren. Deze beslissing stuitte op veel weerstand bij een deel van de organisaties (zie daling in figuur 7). Men gaf regelmatig aan dat de lokale verbinding cruciaal is om de plaatselijke werking van de organisaties in stand te houden en dat deze verloren zou gaan indien er geen connectie kon gemaakt worden via de raden van bestuur in elke regio. Na deze aankondiging ontstond er een grotere betrokkenheid bij de voorzitters van de raden van bestuur van de verschillende organisaties.

In deze fase probeerde de procesbegeleider door middel van interviews met de personeelsleden en de bestuursleden aan de tafel (= interne stakeholders) meer inzicht te krijgen in de individuele standpunten van de organisaties en de persoonlijke mening van de individuen. Deze informatie gaf de mogelijkheid om de discussie tijdens de werkgroepen te faciliteren door aan de hand van mogelijke scenario's een aantal individuele meningen explicieter te maken.

Ondertussen rezen er ook een aantal vragen bij de betrokken organisaties over de rol van de procesbegeleider. Sommige organisaties vreesden dat hij eerder werd ingeschakeld als 'controleur' omdat zijn opdracht in het begin vooral het gedetailleerd in kaart brengen was van de verschillende functies van de individuele organisaties, terwijl het nu om het realiseren van een integratie bleek te gaan. Deze onduidelijkheden werden gezamenlijk besproken, waarna een aantal mensen samen een planning uitwerkten voor het verdere traject – waaronder het organiseren van een aantal bijkomende werkgroepen. Deze focusten in eerste instantie op inhoud (missie, visie en opdrachten) maar de organisaties gaven aan het belangrijker te vinden om het eerst over de governanceorganen te hebben.

Tijdens de volgende werkgroepen – die focusten op de samenstelling van de algemene vergadering en de raad van bestuur – verliep het proces moeizaam. Dit door de verschillende visies op de innovatie en de weerstand ten aanzien van de veranderingen. Dit verschil in visie was ook duidelijk merkbaar tijdens de stakeholderstuurgroepen voor de Vlaamse overheid. Een aantal organisaties **onderhandelde over de beslissing van de Vlaamse overheid dat de organisaties moesten integreren in één organisatie** – door uitstel, extra middelen of een herziening van de beslissing te vragen. Een aantal organisaties was immers voorstander van een minder geïntegreerde structuur zodat de provinciale raden van bestuur konden blijven bestaan. Het opgaan in één Vlaamse vzw doet een deel van de organisaties vrezen dat er meer Vlaamse sturing zal komen en een blijvende top-down approach gehanteerd blijft.

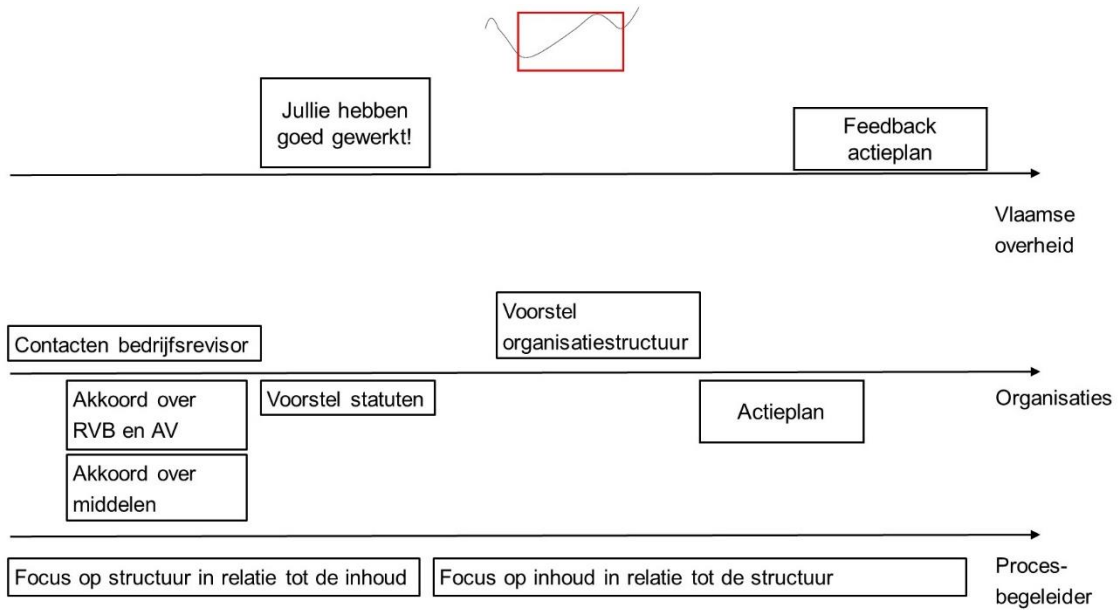
De Vlaamse overheid hield voet bij stuk tijdens de verschillende stakeholderstuurgroepen waardoor het heel duidelijk werd voor het merendeel van de organisaties dat er geen andere mogelijkheid was dan de opgelegde integratieweg effectief te bewandelen. Om meer gedragenheid te creëren bij de raden van bestuur in de verschillende organisaties, geeft de procesbegeleider in elke raad een toelichting.



Figuur 7 Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 1 (deel 1)

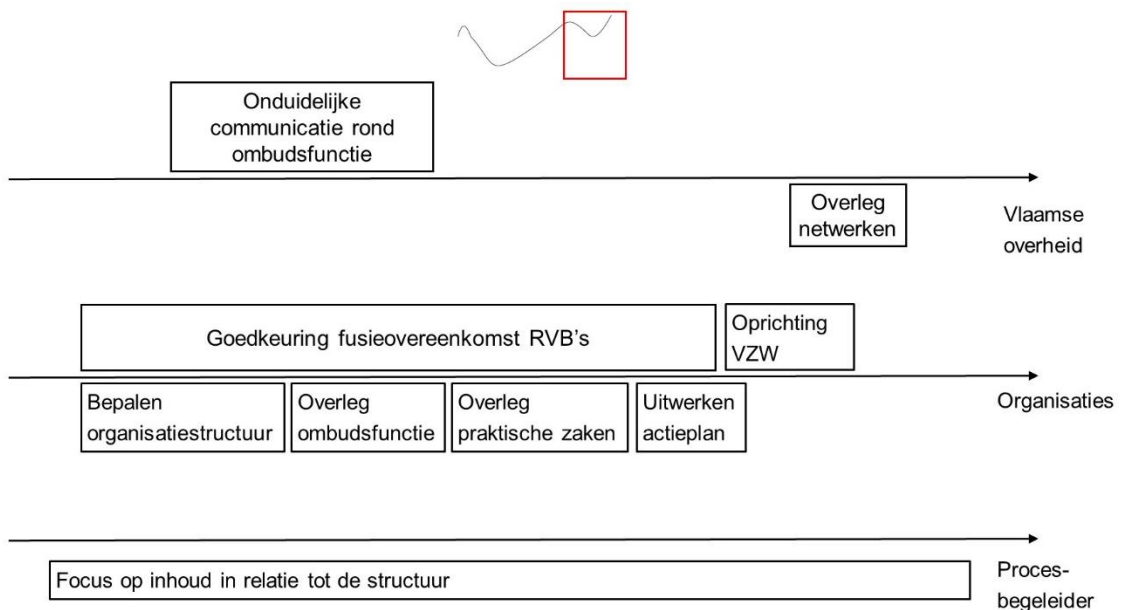
Vanaf dit moment was er bij een groot deel van de organisaties een verandering merkbaar in hun strategie (zie figuur 8). Ze begonnen **actiever bij te dragen aan de onderhandelingen**. Zo werd er bijvoorbeeld op eigen initiatief contact gezocht met een bedrijfsrevisor of deden de organisaties zelf voorstellen voor de nieuwe organisatiestructuur. Niet lang daarna gingen de organisaties akkoord (onder voorbehoud van de beslissingen van de algemene vergaderingen) over de samenstelling van de raad van bestuur en het inbrengen van de infrastructuur en de reserves. Hierdoor kon een eerste versie van de statuten worden voorgelegd aan de Vlaamse overheid. Die was heel tevreden en enthousiast over de vooruitgang gemaakt in die (zomer)maanden. De organisaties werden uitgebreid gefeliciteerd.

Door deze opmerkelijke positieve evolutie liet de Vlaamse overheid de touwtjes wat meer los en leek ze voor de concrete invulling wel voor een **bottom-up aanpak** te opteren. Er moest wel nog op regelmatige tijdstippen gerapporteerd worden om de evolutie voldoende te kunnen opvolgen. Ook de procesbegeleider nam meer en meer een puur ondersteunende rol in tijdens de discussies, om de organisaties zo zelf terug meer hun proces te laten vormgeven.



Figuur 8 Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 1 (deel 2)

Na deze flinke vooruitgang kwam er terug een moeizamere fase: het beslissingsproces over de leiderschapsrol in de organisatie en het actieplan (zie figuur 9). Enerzijds veroorzaakt door communicatie van de Vlaamse overheid die niet geheel in lijn was met de doelstellingen van de integratie. Deze verwarring werd besproken en uitgeklaard. Anderzijds creëerde verdeeldheid binnen de algemene vergadering van een van de organisaties onzekerheid over de ondertekening van de fusieovereenkomst. Om de bezorgdheden weg te werken werd een overleg georganiseerd met de procesbegeleider, een aantal voorzitters en de personen die negatief stonden ten aanzien van de integratie. Uiteindelijk stemden alle algemene vergaderingen voor de fusie en kon de overeenkomst getekend worden door de verschillende organisaties.



Figuur 9 Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 1 (deel 3)

2.2 Evolutie in innovatie-ecosysteem 2

In **innovatie-ecosysteem 2** gaf de Vlaamse overheid tijdens het eerste overleg, waar de procesbegeleider voor de eerste keer aansloot, aan dat ze een duidelijkere visie op de organisatiestructuur verwachtte. Er moest gestreefd worden naar meer integratie en daarom moest het grootste deel van de middelen ingezet worden in één centrale organisatie. In dit innovatie-ecosysteem werd – in tegenstelling tot innovatie-ecosysteem 1 waar er duidelijk werd aangekondigd dat alle organisaties volledig moesten integreren – meer ruimte gegeven om binnen dit kader zelf tot een gedragen voorstel te komen. De grenzen werden expliciet getrokken, maar er was meer ruimte voor de organisaties om dit zelf in te vullen, wat wijst op een minder strakke sturing dan in innovatie-ecosysteem 1.

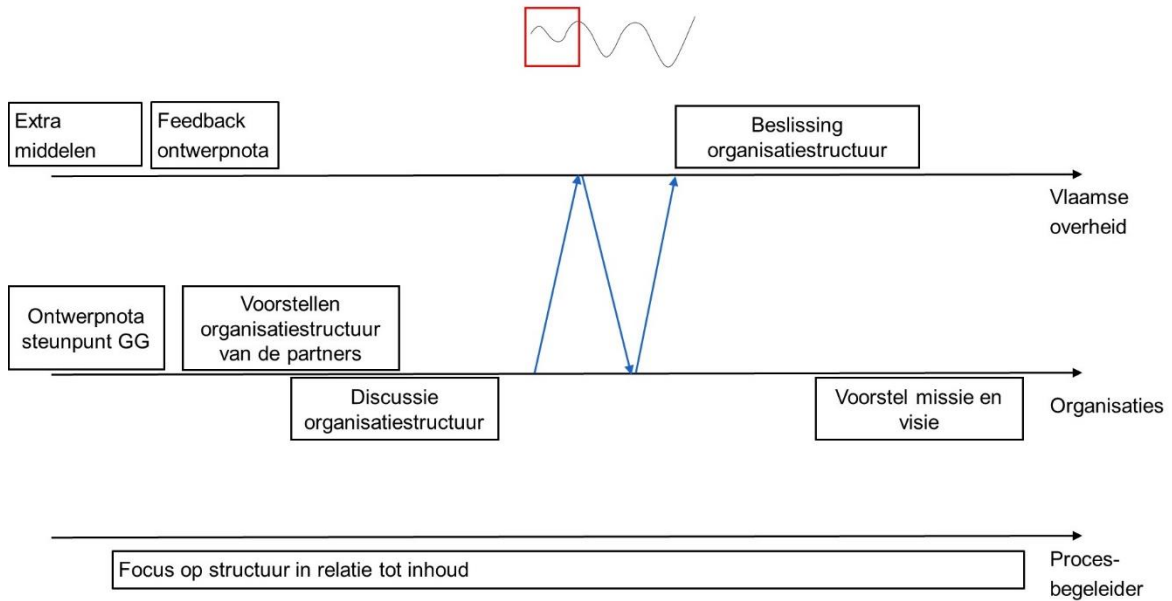
Dit leidde echter tot een moeizaam proces, aangezien de richtlijnen van de Vlaamse overheid niet in lijn waren met de visie van een deel van de organisaties. Toen de organisaties er niet in slaagden om tot een gedragen voorstel te komen, besloot de Vlaamse overheid om zelf een keuze te maken uit de verschillende scenario's. Om deze keuze te faciliteren bereidde de procesbegeleider een nota voor, op basis van de informatie verkregen via individuele interviews en vanuit de werkgroepen.

De organisaties gingen echter parallel ook zelf onderhandelen bij de Vlaamse overheid voor het scenario waar ze zelf het meest achter stonden. Het luisteren naar de wensen van de individuele organisaties zorgde voor een vertraging in het proces langs de kant van de overheid. Er viel pas na een maand een beslissing, omdat de overheid voldoende inzicht wou verwerven in de gevolgen van haar keuze. De organisaties wachtten de beslissing van de Vlaamse overheid af, waardoor het proces meer dan een maand stil lag.

De uiteindelijke beslissing hield in dat alle middelen werden toegekend aan een van de bestaande organisaties die momenteel een groot deel van de steunpuntfuncties uitvoert (organisatie 1). Op voorwaarde dat de vzw herschreven wordt op basis van het overleg tussen alle betrokken organisaties en conform de nieuwe missie, visie, doelstellingen en opdrachten.

De Vlaamse overheid vraagt dan wel om een wijziging in de huidige samenstelling van de bestuursorganen, in overleg met de organisaties en rekening houdend met de huidige tendensen binnen de geestelijke gezondheidszorg (Vandeurzen, 2018b). Daarnaast moest met een tweede organisatie die kon blijven bestaan een overeenkomst worden opgesteld, op voorwaarde dat deze organisatie zich inzette om sponsormiddelen te verzamelen voor een deel van de opdrachten binnen de steunpuntfunctie.

De uiteindelijke beslissing van de Vlaamse overheid zorgde ervoor dat de bakens van de onderhandelingsruimte duidelijk waren en dat ervan uit die concrete krijtlijnen tastbaar kon verder gewerkt worden. Dat gaf een verbetering in het beslissingsproces (zie stijging in figuur 10).

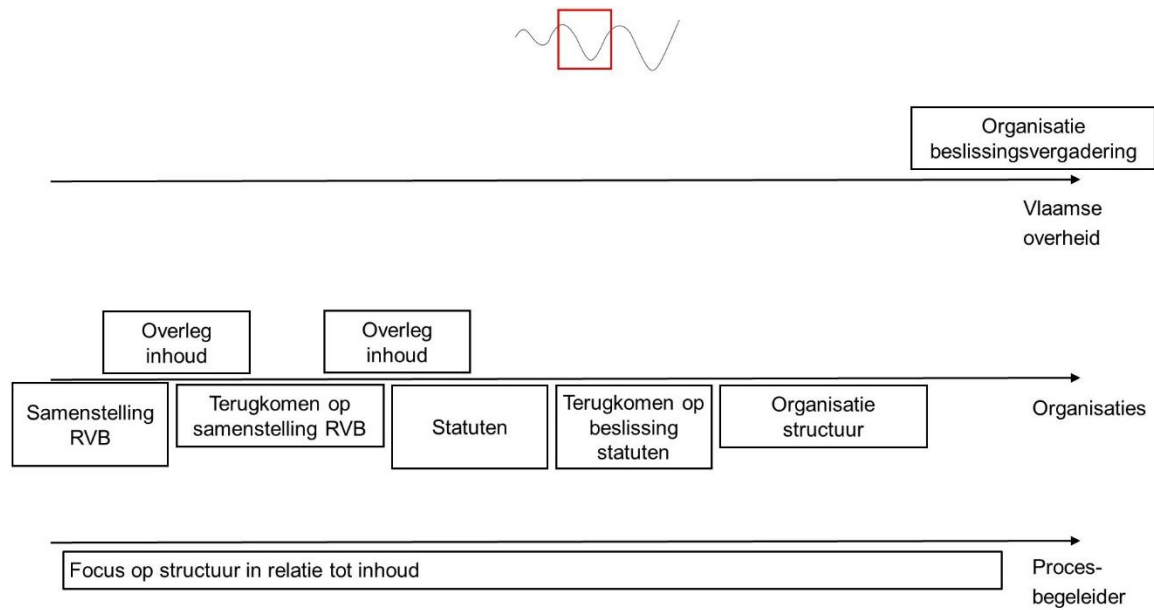


Figuur 10 Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 2 (deel 1)

Tegelijkertijd bleek dat die beslissing van de Vlaamse overheid een grote impact had op het proces doordat er een onevenwicht was gecreëerd in het beslissingsrecht van de organisaties. Twee organisaties traden door de beslissing sterker op de voorgrond. Door deze nieuwe constellatie werd ook duidelijk dat sommige organisaties een sterkere machtspositie hadden ten opzichte van de andere. Een aantal organisaties domineerden het gesprek, geleid door individuele organisatiedoelstellingen en/of persoonlijke objectieven. Dit vertraagde de discussie over de samenstelling van de raad van bestuur en de statuten (zie daling in figuur 11).

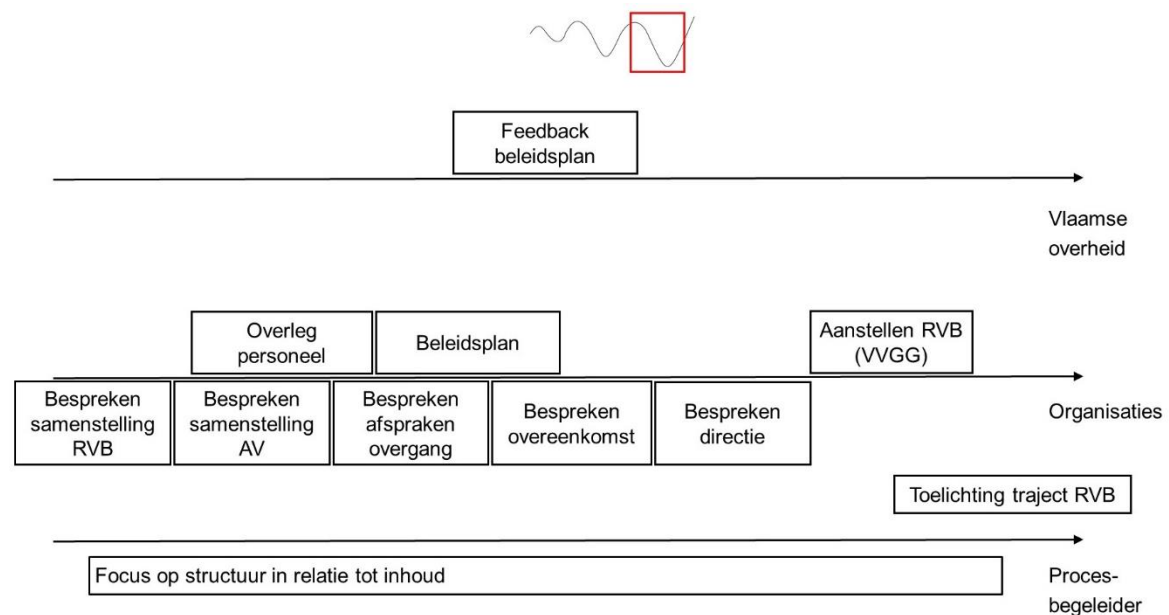
Daarnaast werden er tijdens het proces regelmatig coalities gevormd, wat voor extra vertraging zorgde of zelfs aanleiding gaf tot het terugkomen op bepaalde beslissingen. Dit waren niet steeds dezelfde coalities: afhankelijk van de standpunten kon het verbond tussen bepaalde organisaties wijzigen. De variabele coalitievorming zorgde ervoor dat meerdere organisaties samen hun mening konden doordrukken. De procesbegeleider probeerde hierop in te spelen door zoveel mogelijk alle organisaties aan het woord te laten en de discussies tot de essentie van het probleem te herleiden. Ondanks de aanpassingen in de managementstrategie was het geen eenvoudige opdracht om de beslissingen te faciliteren.

De Vlaamse overheid hield zich eerder op de achtergrond maar bleef wel de voortgang van het proces bewaken. Er werd tijdens de stakeholdergroepen regelmatig aangespoord om sneller tot compromissen te komen. Nadat in september 2018 bleek dat er door sommige organisaties werd teruggekomen op de beslissing van de statuten, besloot de Vlaamse overheid om een beslissingsmoment te organiseren om alle knopen door te hakken. Na dit overlegmoment heerste opnieuw een positief gevoel bij de organisaties, wat het proces ten goede kwam (zie stijging in figuur 11).



Figuur 11 Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 2 (deel 2)

Toch bleven de onderhandelingen lang duren en was nog niet alles beslist tegen het einde van 2018. Dat wijzigde op het moment dat er andere personen mee aan de onderhandelingstafel kwamen (zie figuur 12). Op het einde van het traject werd **de nieuwe raad van bestuur** aangesteld die bestond uit de voormalige organisaties die elk één zetel kregen, gebruikers, experten en complementaire organisaties in het veld. De nieuwe **raad van bestuur** werd ingelicht over hoe het proces de afgelopen maanden gelopen was. Door de voorbereiding tijdens de voorgaande overlegmomenten in de oude constellatie, de grotendeels nieuwe samenstelling van de **raad van bestuur** en de tijdsdruk kwam men tijdens de eerste officiële **raad van bestuur** grotendeels tot een akkoord. Hierdoor werd tegemoetgekomen aan de wensen van de Vlaamse overheid.



Figuur 12 Evolutie in managementstrategieën in innovatie-ecosysteem 2 (deel 3)

3 Kenmerken innovatie-ecosystemen anno 2019

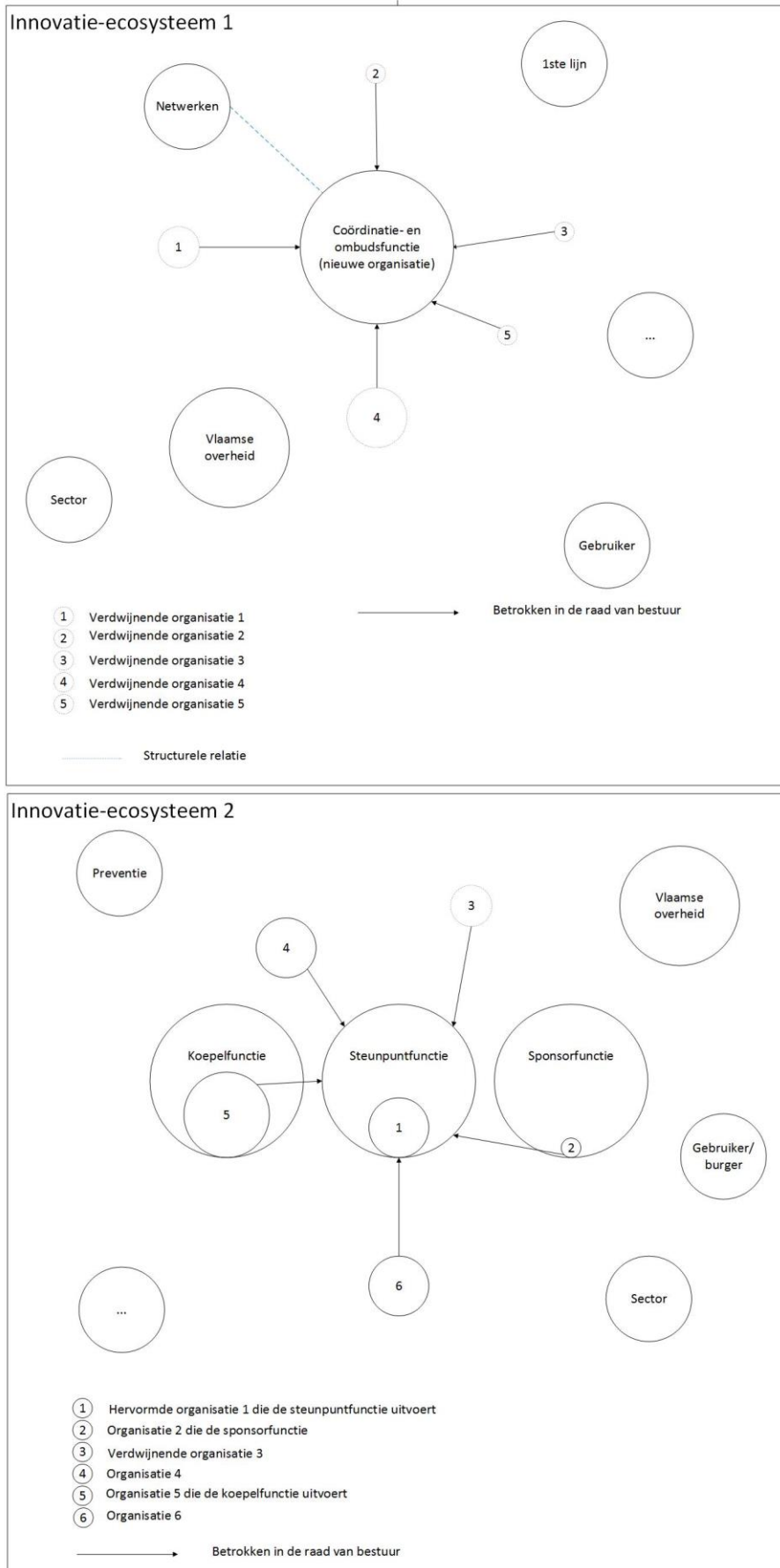
Dit proces leidde tot een nieuwe samenstelling van het innovatie-ecosysteem op 1 januari 2019, met een verandering in de actoren, de relaties en de governancemechanismen.

3.1 De actoren

In **innovatie-ecosysteem 1** wordt één organisatie gecreëerd die de coördinatie- en ombudsfunctie uitvoert voor het hele Vlaamse grondgebied (zie figuur 13). Voorlopig blijven dezelfde vertegenwoordigers van de organisaties de integratieoefening mee sturen. Opmerkelijk is wel dat bij één organisatie een switch gebeurde. Deze nieuwe bestuurder was oorspronkelijk geen voorstander van de integratie en heeft een kritische houding ten aanzien van het proces.

In **innovatie-ecosysteem 2** nemen drie organisaties de voormalige steunpuntfuncties over, wat wijst op een minder vergaande integratie als oorspronkelijk beoogd in het Vlaamse Actieplan Geestelijke Gezondheid. De realisatie van drie diensten (de steunpuntfunctie, de sponsorfunctie en de koepelfunctie) geeft een groter risico dat de opdrachten opnieuw versnipperen. Organisatie 1 voert de voormalige steunpuntfuncties uit en ontvangt alle middelen van de Vlaamse overheid hiervoor. Organisatie 2 genereert sponsormiddelen voor de beeldvormingsfunctie. Organisatie 5 blijft een deel van de voormalige steunpuntopdrachten opnemen vanuit haar koepelfunctie.

Hier is een grotere wijziging gebeurd in de individuen die de organisatie verantwoordelijk voor de steunpuntfuncties (organisatie 1) aansturen. Sinds 1 januari 2019 is de nieuwe raad van bestuur van organisatie 1 verantwoordelijk voor de beslissingen over de steunpuntfunctie. Er zijn in deze raad van bestuur nog zes zetels voor de oorspronkelijke organisaties die elk een vertegenwoordiger mochten kiezen. Daarnaast trok men andere belangrijke personen aan, bijvoorbeeld zorggebruikers, naastbetrokkenen en experts. Niet alle organisaties vaardigden dezelfde vertegenwoordiger af als in het vorige traject, waardoor er dus veel andere personen in de raad van bestuur zetelen in vergelijking met de vertegenwoordigers die ooit startten in het proces.



Figuur 13 De actoren in innovatie-ecosysteem 1 en 2 anno 2019

3.2 De relaties

Er is in beide innovatie-ecosystemen veel veranderd op het vlak van relaties. In **innovatie-ecosysteem 1** werden de relaties tussen de organisaties sterker. Met als gevolg dat alle fusieovereenkomsten ondertekend zijn en de organisaties ten laatste op 1 juli 2019 zullen fusioneren. De relatie met de Vlaamse overheid is hersteld. Er wordt ook gewerkt aan een structureel overleg met de netwerken geestelijke gezondheidszorg op beleidsniveau.

In **innovatie-ecosysteem 2** is de relatie tussen organisatie 1 en 5 opvallend sterker geworden en is er veel meer sprake van een goede samenwerking. Met de andere organisaties blijft de band behouden doordat er een zetel werd voorzien in de raad van bestuur.

Om zoveel mogelijk kennis te behouden en de integratie maximaal te bevorderen koos men om het personeel van de andere organisaties – indien de personeelsleden dit zelf wensten – mee te laten inkantelen. De relaties tussen de personeelsleden zijn omwille van de integratie en voorafgaande onduidelijke communicatie eerder negatief. Er blijkt dat er in verschillende snelheden en op een andere manier naar de personeelsleden gecommuniceerd werd door hun leidinggevenden.

3.3 Governance

Beide innovatie-ecosystemen hanteren duidelijk meer formele governancemechanismen. In innovatie-ecosysteem 1 is een fusieovereenkomst opgemaakt en een verticale integratie gepland vóór 1 juli 2019. De raad van bestuur van de nieuwe vzw bestaat voorlopig uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van de vijf organisaties maar zal wijzigen naar een vertegenwoordiging vanuit de netwerken geestelijke gezondheidszorg, ervaringsdeskundigen en aangrenzende sectoren.

In **innovatie-ecosysteem 2** is er in organisatie 1 een nieuwe raad van bestuur, een nieuwe algemene vergadering en een gewijzigde organisatiestructuur. De organisaties die mee aan tafel zaten voor de onderhandelingen mochten allemaal één afgevaardigde aanduiden die zetelt in de raad van bestuur.

Er werden ook een aantal overeenkomsten opgesteld tussen de organisaties die bereid zijn om personeel mee in te kantelen. Daarnaast is er een samenwerkingsovereenkomst met de organisatie die bereid is om sponsorgelden in te zamelen en zijn er zes vertegenwoordigers van de oorspronkelijke steunpuntfuncties vertegenwoordigd in de raad van bestuur. Toch blijven relationele governancemechanismen ook cruciaal in beide innovatie-ecosystemen. Hiervoor worden maandelijks raden van bestuur georganiseerd.

Hoofdstuk 5

Verklarende analyse van het innovatieproces

De beschrijving van het proces geeft duidelijk een wijziging weer van de actoren, de relaties en de governance in beide innovatie-ecosystemen door de tijd heen. In wat volgt beschrijven we de rol van managementstrategieën in de beïnvloeding van dit proces.

1 De karakteristieken van het innovatie-ecosysteem

Wanneer we de kenmerken van de twee innovatie-ecosystemen anno 2017 vergelijken (zie tabel 1) zien we toch een aantal belangrijke verschillen tussen beide. Deze spelen mee een rol in de verdere evolutie van de twee innovatie-ecosystemen.

Tabel 1 Vergelijking actor-, relaties- en governancekenmerken tussen innovatie-ecosysteem 1 en 2 (2017)

	Vergelijking van innovatie-ecosysteem 1 & 2	
Doelstellingen	Coördinatie- en ombudsfunctie	Beeldvorming, methodiekontwikkeling en -implementatie
Regio	Provincies	Vlaanderen
Doelgroep	Hulpverleners en zorggebruikers	Burgers en hulpverleners
Grootte van de actor	Het aantal medewerkers in de organisatie varieert van drie tot 22 personen.	Het aantal medewerkers in de organisatie varieert van drie tot 45 personen.
% inkomsten Vlaamse middelen	Een groot deel van de middelen van de organisaties is Vlaams.	Meer dan de helft van de organisaties hangt niet grotendeels af van Vlaamse middelen.
Relaties	Goede relaties voor eind 2017	Een aantal concurrentiële relaties voor eind 2017
Governance	Reeds structurele overlegmomenten voor eind 2017	Nog geen structurele overlegmomenten voor eind 2017

De reeds bestaande samenwerking in innovatie-ecosysteem 1 gaf de organisaties een voorsprong in het versterken van de relaties en de governance. In innovatie-ecosysteem 2 waren de relaties nog niet zo sterk, integendeel: tussen bepaalde organisaties werden de relaties mee gekleurd door een concurrentiestrijd. Daarnaast had de Vlaamse overheid ook een krachtigere positie in innovatie-ecosysteem 1 doordat een groter deel van de middelen van de Vlaamse overheid kwam. En er in het innovatie-ecosysteem minder grote organisaties aanwezig waren die door hun contacten succesvol zouden kunnen onderhandelen om de beslissingen van de Vlaamse overheid te wijzigen of te beïnvloeden.

2 De rol van de procesbegeleider

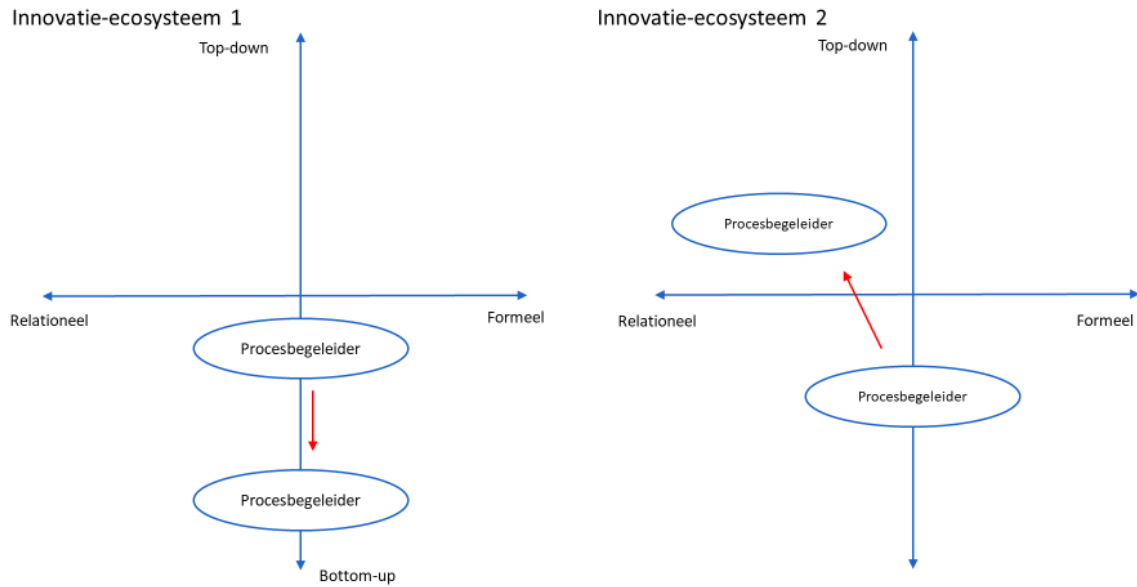
De procesbegeleider focuste op de verschillende aspecten van het innovatie-ecosysteem om tot innovatie te komen, door de organisaties zelf mee hun proces te laten bepalen. Dit bijvoorbeeld door in het begin – op vraag van de Vlaamse overheid en de organisaties – meer te concentreren op de structuur dan op de inhoud.

De procesbegeleider nam dus vooral een faciliterende rol op in het sturen naar resultaten, zonder de discussie al te veel inhoudelijk te willen beïnvloeden. Ter ondersteuning van de discussies maakte hij gebruik van wetenschappelijke literatuur om theoretische modellen (onder andere voorbeelden van goed bestuur, managementrollen ...) aan te brengen. Hij liet de organisaties de ruimte om zelf te beslissen in welke mate ze deze theorieën al dan niet toepasten.

Een belangrijke relationele governancestrategie was het **verbinden door te luisteren**. Er werden bijvoorbeeld regelmatig interviews afgenomen van de personeelsleden en de bestuursleden aan de tafel (= interne stakeholders) voor meer inzicht in hun individuele mening. Deze informatie hielp de procesbegeleider om de discussie met alle organisaties te modereren.

Daarnaast probeerde de procesbegeleider **het eerste aanspreekpunt te zijn voor het aankaarten van problemen en het uiten van bezorgdheden**. Hierdoor groeide het vertrouwen in de rol van de procesbegeleider. Aanvullend hanteerde de procesbegeleider **een aantal formele governancestrategieën**, waaronder het opstellen van verslagen en het aanbieden van ondersteuning in het uitwerken van officiële documenten. **De verslagen werden een belangrijk middel om de weergave van de discussie te valideren en te voorkomen dat er regelmatig werd teruggekomen op beslissingen**. Niet alleen in de verschillende stuur- en werkgroepen maar ook in de communicatie naar de raden van bestuur.

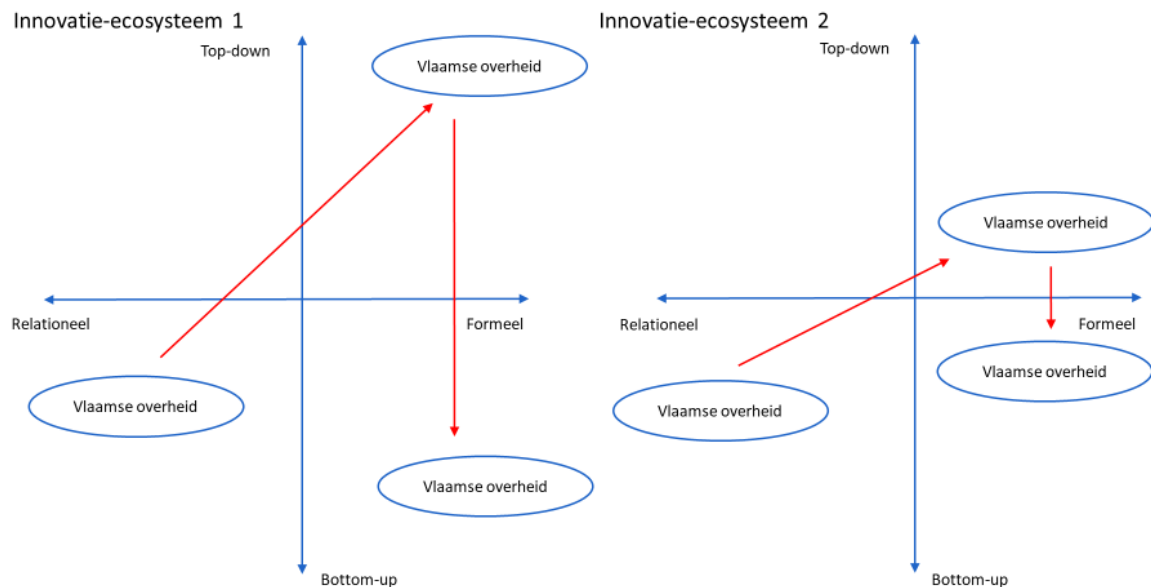
Op basis van de inzichten tijdens het proces konden deze strategieën evolueren, en meer of minder worden ingezet. Zo werd naar het einde toe in innovatie-ecosysteem 1 vooral nog ondersteuning geboden terwijl in innovatie-ecosysteem 2 hard werd ingezet op relationele governancestrategieën (zie figuur 14). De agenda van de vergadering werd bijvoorbeeld tijdens het overleg afgestemd op de noden van de groep. De volgorde waarin organisaties aan het woord kwamen werd soms aangepast aan de rol die ze opnamen in het traject.



Figuur 14 Evolutie in managementstrategieën van de procesbegeleider

3 De rol van de overheid

In de eerste fase liet de Vlaamse overheid in beide innovatie-ecosystemen bottom-up de ruimte om zelf met voorstellen te komen. Het resultaat van de voorstellen van de verschillende organisaties was echter niet vergaand genoeg. Hierdoor werd er geopteerd voor een **top-downaanpak** voor de twee innovatie-ecosystemen (zie figuur 15).



Figuur 15 Evolutie in managementstrategieën van de Vlaamse overheid

In **innovatie-ecosysteem 1** werd gekozen voor een strenge top-down aanpak. De Vlaamse overheid besliste centraal dat er tegen 1 januari 2019 een formele governancestructuur (de fusieovereenkomst

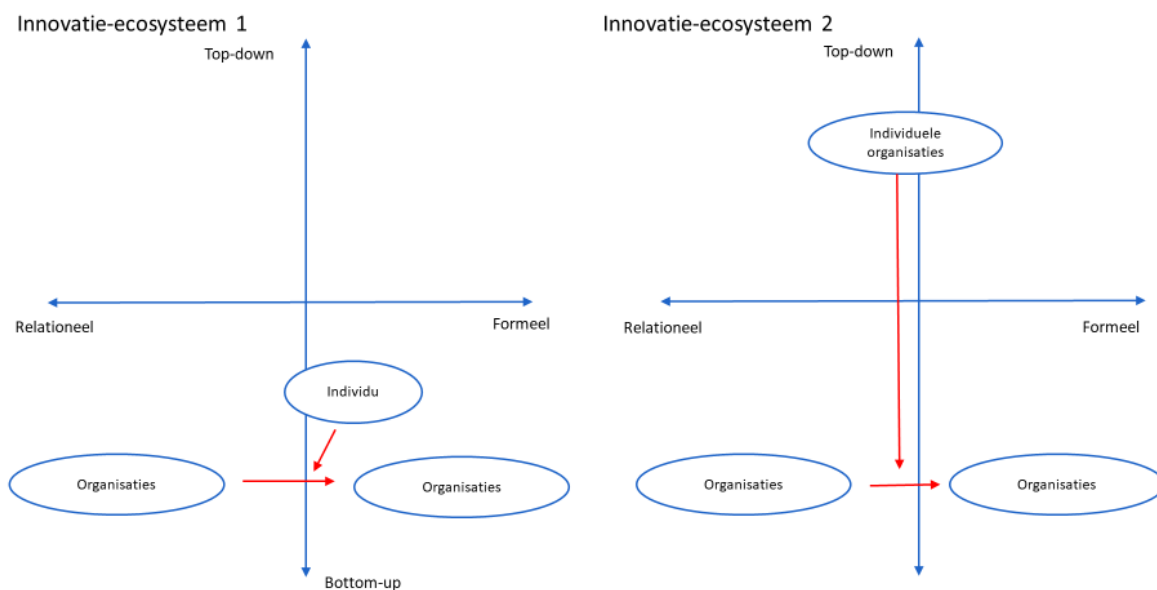
van de organisaties) moest gerealiseerd worden. De Vlaamse overheid hield – ondanks de onderhandelingen van de organisaties – de top-downaanpak aan en week niet af van haar standpunt. Hierdoor veranderden de organisaties hun strategie naar het opnemen van een initiërende rol in het vormgeven van de innovatie en de formele governancestructuur. Deze aangepaste strategie leidde ertoe dat de Vlaamse overheid opnieuw een **meer bottom-up aanpak** ging hanteren, wel binnen de eerder opgelegde krijtlijnen, waarbij er wel nog regelmatig gerapporteerd moest worden over de voortgang van het proces.

In **innovatie-ecosysteem 2** opteerde de Vlaamse overheid voor een **minder strenge top-downaanpak** waarin de organisaties de kans kregen om zelf voorstellen te formuleren voor de organisatiestructuur. Dit was mee de oorzaak van sterke onderhandelingen bij de Vlaamse overheid door sommige individuele organisaties, voor het scenario van hun voorkeur. De uiteindelijke **beslissing van de Vlaamse overheid voor het scenario waarbij twee organisaties centraal** stonden had een grote impact op het proces, doordat er een onevenwicht was gecreëerd in het beslissingsrecht van de organisaties.

Vervolgens nam de overheid een iets meer **terughoudende positie** in. Er werd pas terug op de voorgrond getreden als dit nodig bleek (overlegmoment om knopen door te hakken). Naar het einde van het proces toe gebruikte men dus een minder vergaande bottom-up aanpak dan bij innovatie-ecosysteem 1.

4 De rol van de organisaties

Nadat de Vlaamse overheid een meer top-downaanpak begon te hanteren, reageerden de organisaties in beide innovatie-ecosystemen hierop door te gaan onderhandelen (zie figuur16). In **innovatie-ecosysteem 1** ijverde men voor **een bottom-up aanpak en een minder formele governancestructuur**. Wanneer voor deze organisaties duidelijk werd dat de Vlaamse overheid niet afweek van haar standpunt, begonnen ze **actief mee te werken** aan de opbouw van een nieuwe formele organisatiestructuur.



Figuur 16 Evolutie in managementstrategieën van de organisaties

In **innovatie-ecosysteem 2** expliciteerde de Vlaamse overheid niet de manier waarop de integratie tot stand moest komen. De organisaties kregen zo meer ruimte om te gaan **onderhandelen** over het scenario van hun keuze. Daarbij werd ook gestreden voor minder top-down aanpak van de Vlaamse overheid. Uiteindelijk legden de organisaties zich neer bij het geselecteerde scenario en werkten ze aan de formele governance. Een langzaam proces, want de evolutie werd gestuurd door de **belangen van individuele organisaties**.

5 De rol van de individuen

Het proces werd ook gekleurd door **de rol van individuen**. Zo liep het proces in **innovatie-ecosysteem 1** vertraging op door de **persoonlijke belangen** van een aantal personen in één algemene vergadering van een van de organisaties (zie figuur 16). De versterkte relaties tussen de andere organisaties beperkten de impact hiervan op het proces. In **innovatie-ecosysteem 2** vormden individuen regelmatig **coalities**. Het is echter onduidelijk of dit gebeurde vanuit individuele meningen of om standpunten te verdedigen op het niveau van de individuele organisaties.

De personen die de organisaties vertegenwoordigden waren naast hun rol als vertegenwoordiger in dit proces vaak ook verbonden aan (een) andere organisatie(s). Het behoren tot verschillende organisaties kon leiden tot het verdedigen van conflicterende belangen. Tijdens het proces was het niet steeds duidelijk vanuit welke rol bepaalde standpunten werden verdedigd.

Ook de individuele interpretatie van de discussies en afspraken beïnvloedde het proces zwaar. Dit had niet alleen een impact op de dialogen tijdens de overlegmomenten maar ook op de interne communicatie binnen de organisaties. Zo bleek op het einde van het proces dat niet alle leidinggevenden op dezelfde manier hadden gecommuniceerd naar de algemene vergadering, raad van bestuur en/of het personeel.

Hoofdstuk 6

Aanbevelingen voor het (be)sturen van een innovatieproces

1 Aanbevelingen ten aanzien van de procesbegeleider

1.1 Adaptatie van managementstrategieën

In beide innovatie-ecosystemen opteerde dit onderzoeksteam voor een faciliterende rol en om de organisaties zelf hun proces mee te laten bepalen. Daarnaast werd er in grote mate ondersteuning geboden in het opvolgen van administratieve, juridische en financiële managementtaken in het kader van de integratie.

De procesbegeleider paste omwille van de verschillende snelheden in de twee innovatie-ecosystemen zijn managementstrategieën aan. Dit werd op een positieve manier geëvalueerd door de organisaties in innovatie-ecosysteem 1, terwijl men in innovatie-ecosysteem 2 aangaf dat er nog meer nood was geweest aan sturing in de discussies.

Aanbeveling: een procesbegeleider kan de managementstrategieën het best aanpassen aan de evoluties in een innovatie-ecosysteem.

1.2 Belang van het creëren van wederzijds begrip

Het creëren van wederzijds begrip is cruciaal voor het functioneren van een innovatie-ecosysteem. Uit de communicatie naar de personeelsleden, de algemene vergadering en de raad van bestuur door de vertegenwoordigers bleek dat dit wederzijdse begrip er niet altijd was. Om dit te verbeteren werden extra communicatiemomenten voor interne stakeholders georganiseerd.

Voor een dergelijk traject in de toekomst is het aangewezen om te proberen om de mate waarin er wederzijds begrip aanwezig is nog meer te expliciteren, en de communicatie naar de verschillende interne stakeholders mee op te volgen.

Aanbeveling: een procesbegeleider moet het creëren van wederzijds begrip faciliteren en dit evalueren door de communicatie hiervan naar de interne stakeholders mee op te volgen.

1.3 Van structuur naar inhoud

Om in te spelen op de noden van de actoren in het innovatie-ecosysteem werd aanvankelijk vooral gefocust op de structuur van het innovatie-ecosysteem in relatie tot de inhoud. De overheid en de organisaties hadden in de eerste plaats nood aan duidelijkheid rond de formele governance in het innovatie-ecosysteem. Pas daarna konden zij zich meer concentreren op de inhoud. Ondanks dat literatuur wijst op het belang om te vertrekken vanuit een duidelijk serviceconcept (Gemmel, Verleye, & Meijboom, 2016), werd hier de aanpak van de procesbegeleider aangepast aan de noden van de actoren in het innovatie-ecosysteem.

Aanbeveling: een procesbegeleider doet er goed aan om de actoren hun proces mee in eigen handen te laten nemen.

1.4 Innovatie door cocreatie

De rol van de eindgebruiker bleef onderbelicht in het traject door tijdsdruk en de complexiteit van beide innovatie-ecosystemen. Literatuur wijst nochtans (Vargo, Maglio, & Akaka, 2008) duidelijk op het belang van het betrekken van de gebruiker bij innovaties. Het in kaart brengen van de noden van de eindgebruiker (zorggebruiker, naastbetrokkene, burger en hulpverlener) en het cocreëren voor innovatie leiden tot betere resultaten, zowel voor de eindgebruiker als voor de organisaties in het innovatie-ecosysteem. Indien er meer tijd was geweest hadden we hier als procesbegeleider graag meer aandacht aan besteed.

Daarnaast had een sterkere betrokkenheid van de eindgebruikers het strategische gedrag van sommige organisaties wellicht ook beter helpen managen. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar op het einde van het proces in innovatie-ecosysteem 2 waar men sneller tot besluiten kwam toen er zorggebruikers en naastbetrokkenen mee aan tafel zaten door het aanstellen van de nieuwe raad van bestuur in organisatie 1.

Aanbeveling: een procesbegeleider moet de eindgebruiker een centrale positie geven in het creëren van innovatie.

2 Aanbevelingen ten aanzien van de organisaties

2.1 Het formuleren van een duidelijk serviceconcept

Interviews met de externe stakeholders vertellen ons dat het grootste deel van de voormalige organisaties in de innovatie-ecosystemen (anno 2017) bij de eindgebruiker (de zorggebruiker, de naastbetrokkene, de ervaringsdeskundige, de burger en de hulpverlener) weinig gekend zijn voor hun ondersteunende functies. Dit kan erop wijzen dat er geen duidelijke positionering is van het serviceconcept van de verschillende organisaties (Gemmel et al., 2016).

Een serviceconcept is de manier waarop een organisatie zich profileert op het vlak van dienstverlening, dat is gealigneerd met de strategie van de organisatie. Het opwekken van de juiste verwachting bij de gebruiker is van belang bij het creëren van een duidelijk serviceconcept.

Aanbeveling: organisaties moeten in de toekomst investeren in de positionering van hun serviceconcept en dit in nauwe samenwerking met de eindgebruiker.

2.2 Belangenvermenging in beslissingsorganen

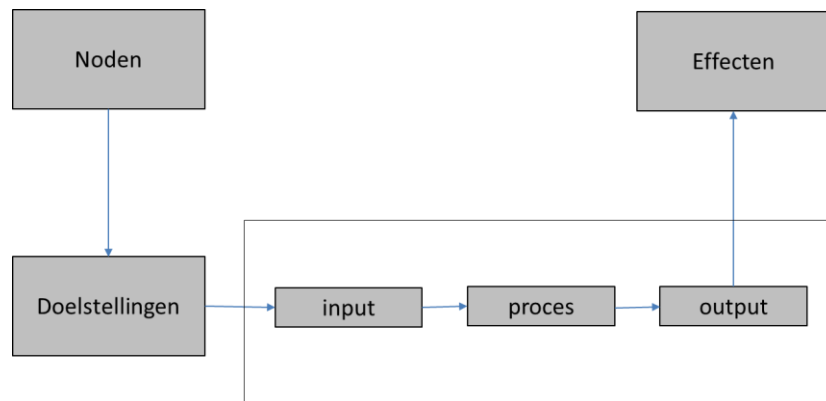
Het proces maakte duidelijk dat verschillende individuen betrokken waren in verschillende organisaties, waardoor er belangenvermenging kon optreden. Bij de aanstelling van bestuurders is het daarom van groot belang om voldoende zicht te hebben op de verschillende rollen die een individu heeft en regelmatig een evaluatie te doen van het functioneren van de raad van bestuur en de algemene vergadering.

Aanbeveling: organisaties moeten zich bewust zijn van het risico op belangenvermenging, en het functioneren van de raad van bestuur en de algemene vergadering regelmatig evalueren.

2.3 Meten is weten

Tijdens het traject kon er door tijdsdruk ook betrekkelijk weinig aandacht gaan naar de outcomes en impact van de ondersteunende functie. De doelstelling van de innovatie is – in lijn met het Vlaamse Actieplan Geestelijke Gezondheid – om de geestelijke gezondheid te versterken en een kwaliteitsvolle, duurzame, flexibele en vraaggestuurde zorg te realiseren.

Het meten of dit doel al dan niet gehaald wordt, kan op verschillende manieren gebeuren (zie figuur 17). Gaande van een analyse van de geïnvesteerde resources (input), over de manier waarop deze worden gebruikt om de verschillende opdrachten uit te voeren (het proces) tot wat er uiteindelijk als dienst wordt verleend aan de verschillende gebruikers (output). Het belangrijkste om te weten te komen – maar ook het moeilijkste – is het uiteindelijke effect. Namelijk of de output van de ondersteunende functies effectief bijdroeg aan de missie om een kwaliteitsvolle, duurzame, flexibele en vraaggestuurde zorg te realiseren.



Figuur 17 Evaluatie van een innovatie-ecosysteem (op basis van De Peuter, De Smedt, & Bouckaert, 2007)

Aanbeveling: organisaties moeten investeren in evaluatiemethoden op basis van bestaande inzichten over indicatoren en performancemanagement, door mee het effect voor de eindgebruiker in kaart te brengen.

2.4 Belang van complementariteit in een innovatie-ecosysteem

In beide innovatie-ecosystemen zijn er een aantal belangrijke complementaire organisaties aanwezig (de netwerken geestelijke gezondheidszorg in innovatie-ecosysteem 1, en de sponsorfunctie, de koepelfunctie en preventieorganisaties in innovatie-ecosysteem 2). Het is van groot belang om de samenwerking met deze organisaties te optimaliseren om de kennisuitwisseling te verbeteren en om concurrentie en overlap in de opdrachten te vermijden.

Aanbeveling: organisaties moeten investeren in structurele samenwerkingsverbanden met complementaire organisaties.

3 Aanbevelingen ten aanzien van de overheid

3.1 Motivering voor de hervorming

Een belangrijk aspect bij hervormingen in de gezondheidszorg is een duidelijke strategische visie van de overheid (Longo, 2007). Heel wat organisaties stelden de opportuniteit van de innovatie in vraag, zowel in innovatie-ecosysteem 1 en 2. Het is nochtans van belang om heel duidelijk te motiveren waarom er nood is aan verandering zodat er wederzijds begrip gecreëerd wordt (Adner, 2017).

De overheid zou de nood aan hervorming beter kunnen documenteren door bijvoorbeeld een nodenanalyse te laten uitvoeren in het landschap van de geestelijke gezondheid. Of door een grondige evaluatie van de bestaande invulling van de ondersteuningsfunctie. Zo kunnen de organisaties in een innovatie-ecosysteem sneller overtuigd worden van het belang van evolutie.

Aanbeveling: de overheid heeft baat bij het uitvoeren van een nodenanalyse alvorens dergelijke transitie te initiëren.

3.2 Zeggenschap in de hervorming

De overheid was een belangrijke actor in het innovatie-ecosysteem, maar heeft ook een beperkte sturingsmacht. Organisaties ontvangen wel Vlaamse middelen voor de ondersteunende functies, maar de Vlaamse overheid heeft geen directe zeggenschap over de meeste bestaande organisaties in het innovatie-ecosysteem die een vereniging zonder winstoogmerk zijn (vzw's).

Deze organisaties zijn dus onafhankelijk, met een eigen rechtspersoonlijkheid, eigen vermogen, eigen algemene vergadering, eigen raad van bestuur enzovoort. Het is met andere woorden de raad van bestuur en finaal de algemene vergadering die beslist om al dan niet verder te bestaan. Wetende dat de dreiging om Vlaamse middelen te verliezen natuurlijk mee bepalend is in zo'n afweging.

Hoeveel zeggenschap de Vlaamse overheid had, werd verder bepaald door de karakteristieken van innovatie-ecosystemen. De verdeling van de middelen en de grootte van de organisaties zorgden ervoor dat de overheid een meer centrale rol had in innovatie-ecosysteem 1 dan in innovatie-ecosysteem 2. Ook de mate waarin sommige organisaties er beter in slaagden dan andere om de Vlaamse overheid tot een bepaalde voorkeursoplossing te bewegen, speelt hierin mee.

Aanbeveling: de overheid moet zich ervan bewust zijn dat haar zeggenschap mee bepaald wordt door de karakteristieken van een innovatie-ecosysteem.

3.3 Belang van de juiste sturing

De Vlaamse overheid besteedde in beide innovatie-ecosystemen vooral aandacht aan formele governancestrategieën, wat een belangrijke impact had op de structuur van het innovatie-ecosysteem. Het grootste verschil in strategieën zat in het verschil in sturing.

In innovatie-ecosysteem 1 werd door een duidelijke top-downaanpak geen ruimte gelaten voor onderhandeling over de grote lijnen. Wat het proces zelf uiteindelijk wel ten goede kwam.

In innovatie-ecosysteem 2 was er meer ruimte voor de organisaties om individueel het beleid te beïnvloeden. Het gekozen scenario leidde tot een minder vergaande vorm van integratie. Dit gaf een

aantal individuele organisaties een meer centrale positie in het traject, met een trager beslissingsproces als gevolg.

Aanbeveling: de overheid moet in het begin van een innovatieproces duidelijke sturing geven en consequent blijven in de gemaakte beleidskeuzes.

3.4 Belang van de selectie van de juiste actoren

In mindere mate was een strategische benadering op te merken in het type actoren dat mee aan de onderhandelingstafel zat. De vernieuwde samenstelling van de raad van bestuur in innovatie-ecosysteem 2 bleek nochtans een positief effect te hebben op het beslissingsproces. Dit toont aan dat het betrekken van een grotere verscheidenheid aan actoren een meerwaarde was geweest in het beslissingsproces. Een meer centrale rol voor de gebruiker en de complementaire organisaties blijkt niet alleen in de managementliteratuur (Vargo & Lusch, 2008) een positief effect te hebben, maar wordt ook beschreven in de richtlijnen voor een goede geestelijke gezondheidszorg (WHO, 2013).

Aanbeveling: de overheid moet verschillende types actoren betrekken bij een innovatieproces, zodat niet enkel de dienstverlenende organisaties centraal staan, maar ook de gebruiker en de complementaire organisaties.

3.5 Belang van legitimiteit

In het begeleiden van een hervorming is het heel belangrijk voor de leidinggevende actoren dat hun rol als legitiem ervaren wordt (Suchman, 1995). Legitimiteit is gebaseerd op de normatieve en cognitieve krachten die actoren in een innovatie-ecosysteem belemmeren, vormen en empoweren. Een overheid moet daarom consequent zijn in de gemaakte keuzes.

Het toelaten van het formuleren van individuele voorstellen in innovatie-ecosysteem 2 en de keuze voor het centraal stellen van twee organisaties in de nieuwe organisatiestructuur, verhoogde de legitimiteit en bijgevolg de macht van een aantal individuele organisaties. Dit bracht de leidinggevende positie van de procesbegeleider soms in het gedrang.

Aanbeveling: de overheid moet de centrale positie van de procesbegeleider blijven ondersteunen gedurende het proces.

3.6 Evaluatie van de hervorming

De Vlaamse overheid was in dit proces vrij sterk gericht op de input- en procesvariabelen. Ze besteedde relatief weinig aandacht aan de impact van de hervorming. Zo werden er duidelijke richtlijnen opgesteld rond de input (bijvoorbeeld waar de middelen naartoe moeten gaan) en voor het proces (bijvoorbeeld de evolutie naar een formelere governancestructuur) maar kwamen de effecten en de impact van de hervorming minder aan bod. Het resultaat voor de eindgebruiker bleef op deze manier onderbelicht.

Aanbeveling: in lijn met de aanbeveling voor organisaties, moeten overheden voldoende aandacht besteden aan de output en de effecten van een hervorming.

Referenties

- Acs, Z. J., Stam, E., Audretsch, D. B., & O'Connor, A. (2017). The lineages of the entrepreneurial ecosystem approach. *Small Business Economics*, 49(1), 1-10.
- Adner, R. (2017). Ecosystem as structure: an actionable construct for strategy. *Journal of Management*, 43(1), 39-58.
- Ando, S., Yamaguchi, S., Aoki, Y., & Thornicroft, G. (2013). Review of mental-health-related stigma in Japan. *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, 67(7), 471-482.
- Bayar, M. R., Poyraz, B. Ç., Aksoy-Poyraz, C., & Arikan, M. K. (2009). Reducing mental illness stigma in mental health professionals using a web-based approach. *The Israel Journal of Psychiatry and Related Sciences*, 46(3), 226.
- Beaulieu, T., Patten, S., Knaak, S., Weinerman, R., Campbell, H., & Lauria-Horner, B. (2017). Impact of skill-based approaches in reducing stigma in primary care physicians: results from a double-blind, parallel-cluster, randomized controlled trial. *The Canadian Journal of Psychiatry*, 62(5), 327-335.
- Beirão, G., Patrício, L., & Fisk, R. P. (2017). Value cocreation in service ecosystems: Investigating health care at the micro, meso, and macro levels. *Journal of Service Management*, 28(2), 227-249.
- Biringer, E., Hartveit, M., Sundfør, B., Ruud, T., & Borg, M. (2017). Continuity of care as experienced by mental health service users—a qualitative study. *BMC Health Services Research*, 17(1), 763.
- Bhawe, N., & Zahra, S. A. (2019). Inducing heterogeneity in local entrepreneurial ecosystems: the role of MNEs. *Small Business Economics*, 52(2), 437-454.
- Cannon, B. (2014). What needs to change. *Nursing standard*, 30(49), 29.
- Colombelli, A., Paolucci, E., & Ughetto, E. (2019). Hierarchical and relational governance and the life cycle of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 52(2), 505-521.
- Colombo, M. G., Dagnino, G. B., Lehmann, E. E., & Salmador, M. (2019). The governance of entrepreneurial ecosystems. *Small Business Economics*, 52(2), 419-428.
- Corrigan, P. W., & Penn, D. L. (1999). Lessons from social psychology on discrediting psychiatric stigma. *American Psychologist*, 54(9), 765-776.
- Dagnino, G. B., Levanti, G., & Mocciano Li Destri, A. (2016). Structural dynamics and intentional governance in strategic interorganizational network evolution: A multilevel approach. *Organization Studies*, 37(3), 349-373.
- Dedehayir, O., Mäkinen, S. J., & Ortt, J. R. (2018). Roles during innovation ecosystem genesis: A literature review. *Technological Forecasting and Social Change*, 136(11), 18-29.
- De Peuter B., De Smedt J. & Bouckaert G. (2007). Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en –management. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Vlaanderen: Leuven.
- Faust, J. R. (2008). Clinical social worker as patient advocate in a community mental health center. *Clinical Social Work Journal*, 36(3), 293-300.

- Forster, R. (1998). Patient advocacy in psychiatry: the Austrian and the Dutch models. *International Social Work, 41*(2), 155-167.
- Gemmel, P., Verleye, K., & Meijboom, B. (2016). *Service management voor zorgorganisaties* (3e druk). Brugge: die Keure.
- Giannakopoulos, G., Assimopoulos, H., Petanidou, D., Tzavara, C., Kolaitis, G., & Tsiantis, J. (2012). Effectiveness of a school-based intervention for enhancing adolescents' positive attitudes towards people with mental illness. *Mental Illness, 4*(2), e16.
- Ginath, Y. (1993). Who Is to Protect the Rights of Hospitalized Mental Patients. *Medicine and Law, 12*, 287-290.
- Grandori, A. & Soda, G. (1995). Inter-firm networks: antecedents, mechanisms and forms. *Organization Studies, 16*(2), 183-214.
- Greene, C. A., Ford, J. D., Ward-Zimmerman, B., Honigfeld, L., & Pidano, A. E. (2016). Strengthening the coordination of pediatric mental health and medical care: Piloting a collaborative model for freestanding practices. *Child Youth Care Forum, 45*(5), 729-744.
- Griffith, D.A. & Myers, M.B. 2005. The performance implications of strategic fit of relational norm governance strategies in global supply chain relationships. *Journal of International Business Studies, 36*(3), 254-269.
- Gulati, R. & Gargiulo, M. (1999). Where do interorganizational networks come from?. *American Journal of Sociology, 104*(5), 1439-1493.
- Hannigan, B., Simpson, A., Coffey, M., Barlow, S., & Jones, A. (2018). Care coordination as imagined, care coordination as done: findings from a cross-national mental health systems study. *International Journal of Integrated Care, 18*(3), 12.
- Heide, J. B., & John, G. (1992). Do norms matter in marketing relationships?. *Journal of Marketing, 56*(2), 32-44.
- Heslop, B., Wynaden, D., Tohotoa, J., & Heslop, K. (2016). Mental health nurses' contributions to community mental health care: An Australian study. *International Journal Of Mental Health Nursing, 25*(5), 426-433.
- Isenberg, D. (2010). The big idea: how to start and entrepreneurial revolution. *Harvard Business Review, 88*(6), 40–50.
- Jacobides, M. G., Cennamo, C., & Gawer, A. (2018). Towards a theory of ecosystems. *Strategic Management Journal, 39*(8), 2255-2276.
- Jones, A., Hannigan, B., Coffey, M., & Simpson, A. (2018). Traditions of research in community mental health care planning and care coordination: A systematic meta-narrative review of the literature. *Plos One, 13*(6), e0198427.
- Kallert, T. W., Rymaszewska, J., & Torres-González, F. (2007). Differences of legal regulations concerning involuntary psychiatric hospitalization in twelve European countries: implications for clinical practice. *International Journal of Forensic Mental Health, 6*(2), 197-207.

- Kelman, S., & Hong, S. (2014). This could be the start of something big: Linking early managerial choices with subsequent organizational performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 135-164.
- Kouamé, S., & Langley, A. (2018). Relating microprocesses to macro-outcomes in qualitative strategy process and practice research. *Strategic Management Journal*, 39(3), 559-581.
- Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.
- Lehmann, E. E., & Seitz, N. (2017). Freedom and innovation, a country and state level analysis. *Journal of Technology Transfer*, 42(5), 1009–1029.
- Longo, F. (2007). Implementing managerial innovations in primary care: can we rank change drivers in complex adaptive organizations?. *Health Care Management Review*, 32(3), 213-225.
- Lusch, R. F., & Brown, J. R. (1996). Interdependency, contracting, and relational behavior in marketing channels. *Journal of Marketing*, 60(4), 19-38.
- Lusch, R. F., & Vargo, S. L. (2006). Service-dominant logic: reactions, reflections and refinements. *Marketing Theory*, 6(3), 281-288.
- Mariotti, S. & Cainarca, G.C. 1986. The evolution of transaction governance in the textile-clothing industry. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 7(4), 351-374.
- Paquin, R. L., & Howard-Grenville, J. (2013). Blind dates and arranged marriages: Longitudinal processes of network orchestration. *Organization Studies*, 34(11), 1623-1653.
- Parcesepe, A. M., & Cabassa, L. J. (2013). Public stigma of mental illness in the United States: a systematic literature review. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 40(5), 384-399.
- Poppo, L. & Zenger, T. 2002. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements?. *Strategic Management Journal*, 23(8), 707-725.
- Ranganathan, R., Ghosh, A., & Rosenkopf, L. (2018). Competition–cooperation interplay during multifirm technology coordination: the effect of firm heterogeneity on conflict and consensus in a technology standards organization. *Strategic Management Journal*, 39(12), 3193-3221.
- Sampogna, G., Bakolis, I., Evans-Lacko, S., Robinson, E., Thornicroft, G., & Henderson, C. (2017). The impact of social marketing campaigns on reducing mental health stigma: results from the 2009–2014 Time to Change programme. *European Psychiatry*, 40, 116-122.
- Silva, R. D. C. C. D., Pedroso, M. C., & Zucchi, P. (2014). Ombudsmen in health care: case study of a municipal health ombudsman. *Revista de Saude Publica*, 48(1), 134-141.
- Small, N., Brooks, H., Grundy, A., Pedley, R., Gibbons, C., Lovell, K., & Bee, P. (2017). Understanding experiences of and preferences for service user and carer involvement in physical health care discussions within mental health care planning. *BMC Psychiatry*, 17(1), 138.
- Snowball, J. (1996). Asking nurses about advocating for patients: ‘reactive’ and ‘proactive’ accounts. *Journal of Advanced Nursing*, 24(1), 67-75.
- Sprätlen, L. P. (1997). Ombudsman: A New Role for Advanced Practice Nurses in Psychiatric-Mental Health Nursing. *Perspectives in Psychiatric Care*, 33(3), 5-13.

- Srinivasan, K., Mazur, A., Mony, P. K., Whooley, M., & Ekstrand, M. L. (2018). Improving mental health through integration with primary care in rural Karnataka: study protocol of a cluster randomized control trial. *BMC Family Practice*, *19*(1), 158.
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, *23*(9), 1759–1769.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, *20*(3), 571-610.
- Taghva, A., Farsi, Z., Javanmard, Y., Atashi, A., Hajebi, A., & Noorbala, A. A. (2017). Strategies to reduce the stigma toward people with mental disorders in Iran: stakeholders' perspectives. *BMC Psychiatry*, *17*(1), 17.
- Vandeuren, J., Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, (2017, 4 oktober). Ondersteuningsstructuren Geestelijke Gezondheid (Ref. 17-22922 BPL)
- Vandeuren, J., Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, (2018a, 15 maart). Integratie Vlaamse Overlegplatforms Geestelijke Gezondheid (Ref. POST-20180307-25088)
- Vandeuren, J., Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, (2018b, 30 maart). Steunpuntfunctie Geestelijke Gezondheid (Ref. POST-20180307-25087)
- Vlaams Actieplan Geestelijke Gezondheid (2017). Geraadpleegd op 23 maart 2019 via <https://www.vlaanderen.be/fr/nbwa-news-message-document/document/09013557801dbd24>
- Vlaamse regering (2019), Ontwerp van decreet betreffende de organisatie en ondersteuning van het geestelijke gezondheidsaanbod, geraadpleegd op 23 maart 2019 via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1458873>
- Vargo, S. L., & Lusch, R. F. (2008). Service-dominant logic: continuing the evolution. *Journal of the Academy of Marketing Science*, *36*(1), 1-10.
- Vargo, S. L., Maglio, P. P., & Akaka, M. A. (2008). On value and value co-creation: A service systems and service logic perspective. *European Management Journal*, *26*(3), 145-152.
- Visnjic, I., Neely, A., Cennamo, C., & Visnjic, N. (2016). Governing the city: Unleashing value from the business ecosystem. *California Management Review*, *59*(1), 109-140.
- Wareham, J., Fox, P. B., & Cano Giner, J. L. (2014). Technology ecosystem governance. *Organization Science*, *25*(4), 1195-1215.
- Wells, R., Kite, B., Breckenridge, E., & Sunbury, T. (2018). Community Mental Health Center Integrated Care Outcomes. *Psychiatric Quarterly*, *89*(4), 969-982.
- Wet betreffende de rechten van de patiënt (2002). Geraadpleegd op 23 maart 2019 via http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2002082245&table_name=wet
- WHO (2013), Mental health action plan, 2013 – 2020, geraadpleegd op 23 maart 2019 via https://www.who.int/mental_health/publications/action_plan/en/
- Yamaguchi, S., Mino, Y., & Uddin, S. (2011). Strategies and future attempts to reduce stigmatization and increase awareness of mental health problems among young people: a narrative review of educational interventions. *Psychiatry and Clinical Neurosciences*, *65*(5), 405-415.

Zaheer, A., McEvily, B., & Perrone, V. (1998). Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance. *Organization Science*, 9(2), 141-159.

Zaheer, A., & Venkatraman, N. (1995). Relational governance as an interorganizational strategy: An empirical test of the role of trust in economic exchange. *Strategic Management Journal*, 16(5), 373-392.

Zorg en Gezondheid (2018). Decreet legt fundament voor geestelijke gezondheidszorg van de toekomst. Geraadpleegd op 23 maart 2019 via <https://www.zorg-en-gezondheid.be/decreet-legt-fundament-voor-geestelijke-gezondheidszorg-van-de-toekomst>.