

Bestuurlijke samenwerking in de jeugdzorg *van interne gerichtheid tot externe verantwoordelijkheid*

Afstudeeronderzoek in het kader van de master Publiek Management

Sanne Kos (3165884) | Publiek Management | Utrechtse school voor Bestuurs- en organisatiewetenschap
Universiteit Utrecht | 1e Begeleider: Prof. Dr. Mirko Noordegraaf | 2e Begeleider: Dr. Albert Meijer

“None of us is as smart as all of us.”

Ken Blanchard





Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Managementsamenvatting	6
1 Inleiding	7-14
<hr/>	
1.1 De jeugdzorg: een gulzige hulpverlener	7
1.2 De problemen van het jeugdzorgstelsel	8
1.3 De noodzaak van samenwerken	8-9
1.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	9-11
1.5 Analyse kader van het onderzoek	12
1.6 Het onderzoek in schema	12
1.7 Empirische basis van het onderzoek	13
1.8 Relevantie	13-14
2 Het Jeugdzorgstelsel	15-29
<hr/>	
2.1 Inleiding	15
2.2 De zorgsector	15
2.3 Wetten, beleid en het stelsel van aanbieders en cliënten	15-22
2.4 Druk op de jeugdzorg	22-25
2.5 Vormen van samenwerking in de jeugdzorg	25-28
2.6 Conclusie	29
3 Ontwikkelingen en noodzaak tot netwerkvorming	30-36
<hr/>	
3. Inleiding	30
3.1 Maatschappelijke ontwikkelingen en de jeugdzorgsector	30-31
3.2 Van 'government' naar 'governance'	31-32
3.3 Oude en nieuwe vormen van sturing	32-34
3.4 De rol van de overheid in netwerken	34-35
3.5 Conclusie	36
4 Management van effectieve netwerken	37-50
<hr/>	
4. Inleiding	37
4.1 Netwerkvorming	
4.1.1 Wat is een netwerk?	37-38
4.1.2 Netwerkvormen	38-39
4.1.3 Algemene kenmerken van netwerken	39-40
4.1.4 Variërende kenmerken van netwerken	40-43
4.1.5 Bestuurlijke vaardigheden in het samenwerkingsproces	43-44
4.1.6 Onzekere bestuurders in netwerken	45-47
4.1.7 Conclusie	47



4.2 Netwerkeffectiviteit	
4.2 Inleiding	48
4.2.1 Effectiviteit van netwerken: een inleiding	48
4.2.2 Effectiviteit op gemeenschapsniveau	48
4.2.3 Effectiviteit op netwerkniveau	49
4.2.4 Conclusie	50
5 Onderzoeksaanpak	51-57
<hr/>	
5.1 Onderzoek naar netwerkvorming in de jeugdzorg	51
5.2 Een gevalstudie: de bestuurder centraal	51-52
5.3 De onderzoeksstrategie	52
5.4 Onderzoeksmethoden	52-54
5.5 Operationalisatie	54-56
5.6 Betrouwbaarheid en validiteit	57
6 Bevindingen: druk tot netwerkvorming	58-72
<hr/>	
6.1 Inleiding	58
6.2 Ontwikkelingen in de jeugdzorg	58-62
6.3 De noodzaak tot samenwerking	63-68
6.4 Veranderende rol van de overheid	68-71
6.5 Conclusie	71-72
7 Bevindingen: Management van effectieve netwerken	73-96
<hr/>	
7.1 Netwerkvorming en sturing	73-90
7.2 Effectiviteit van netwerken	91-96
8 Conclusie	97-105
<hr/>	
8.1 Onderzoekskader	97
8.2 Theoretische deelvragen	97-99
8.3 Empirische deelvragen	99-101
8.4 Beantwoording hoofdvraag	101-103
8.5 Discussie	103-104
8.6 Aanbevelingen	104-105
9 Literatuurlijst	106-109
<hr/>	
10 Bijlagen	110-115
<hr/>	



Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie 'Bestuurlijke samenwerking in de jeugdzorg' in het kader van afronding van de master Publiek Management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap. Het afgelopen halfjaar was een boeiende periode waar ik veel van heb geleerd. De onderzoeksstage bij De Lindenhorst en De Rading gaf mij een unieke kans om twee verschillende jeugdzorgorganisaties van dichtbij mee te maken. Tijdens mijn 'kantooruren' op De Lindenhorst en op pad in het land voor de interviews heb ik veel interessante mensen ontmoet en verhalen gehoord. Dit heeft geresulteerd in een uitgebreid verslag van samenwerking in de verschillende deelsectoren in de jeugdzorg en hopelijk een mooie bijdrage aan bestaande kennis over netwerksamenwerking.

De afgelopen zes maanden waren niet zo interessant en leerzaam geworden zonder de hulp van een groot aantal personen in mijn eigen netwerk. Allereerst wil ik mijn begeleider Mirko Noordegraaf bedanken, voor zijn verhelderende aanwijzingen maar bovenal voor een aantal onverwachte lessen over het belang van een goed proces. Daarnaast wil ik graag mijn tweede lezer, Albert Meijer, bedanken voor zijn begeleiding. Ronald Boer, Gerard van Egmond van De Lindenhorst en Ans van de Maat van De Rading wil ik graag bedanken voor de begeleiding en goede gesprekken in de afgelopen maanden. Zonder deze kennis en ondersteuning was het onderzoek aanzienlijk minder interessant geworden. Verder natuurlijk de leden van mijn tutorgroep, Elles, Marieke en Jurriën. Maar in het bijzonder Jony. In het begin, midden en einde van dit scriptieavontuur heb je mij er doorheen gesleept met goede adviezen en gezelligheid. En ten slotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken die de afgelopen zes maanden te vaak mijn verhalen over de jeugdzorg hebben moeten aanhoren maar er nooit genoeg van kregen. Brainstormen over titels, lezen van conceptverslagen, niets was te gek. Dat heb ik enorm gewaardeerd.

Op naar de volgende uitdaging!



Samenvatting

1.1 Ontwikkelingen de jeugdzorg

De afgelopen jaren is het aantal kinderen en jongeren in de jeugdzorg fors gestegen. De kosten voor de behandelingen in de jeugdzorg zijn hard meegegroeid. De stijgende kosten zijn niet het enige probleem in de jeugdzorg. Al jaren staat de sector negatief in de belangstelling. Schrijnende incidenten zijn het gevolg van onvoldoende afstemming tussen hulpverleners, enorme werkdruk bij Bureau Jeugdzorg, een versnipperd aanbod en gescheiden financieringsstromen. Deze factoren zorgen ervoor dat de coördinatie van de activiteiten rond de zorg aan jeugdigen in de jeugdzorg zeer complex wordt. De sector is sinds een aantal jaar aan grote structuurwijzigingen onderworpen met de Wet op Jeugdzorg uit 2005 en de wijziging op de Wet op Jeugdzorg in 2008. Nu zijn er met het aantreden van kabinet Rutte opnieuw grote wijzigingen in het beleid in de maak. Het kabinet wil zorgen voor meer integrale afstemming tussen zorgverleners door de financiering van zowel jeugdzorg als jeugd-GGZ en jeugd-LVB naar de gemeente over te hevelen. Eén van de belangrijkste wijzigingen daarbij is dat de jeugdzorg anders gefinancierd gaat worden. De gemeente gaat trajecten inkopen in plaats van 'bedden' of ambulante zorg bij individuele zorginstellingen. De focus ligt hierbij op integrale afstemming van de zorg in trajecten waarbij gebruik moet worden gemaakt van de capaciteit die voorhanden is binnen de regio. Dit betekent voor de instellingen dat ze met andere organisaties de zorg dienen te gaan organiseren. Samenwerken in de jeugdzorg was al jaren nodig maar wordt nu noodzakelijk voor bestuurders van instellingen om het voortbestaan van hun organisatie te garanderen.

1.2 Noodzaak tot samenwerken

Uit de bevindingen blijkt dat bestuurders in de jeugdzorg druk voelen tot samenwerken in netwerken en samenwerkingsverbanden. Maatschappij brede ontwikkelingen als vraagsturing en organiseren over grenzen heen dragen hieraan bij. Toch zijn met name beleidsontwikkelingen zoals trajectfinanciering, de decentralisatie naar de gemeente en regievoering door JeugdzorgPlus over het nazorgtraject, oorzaken van de ervaren druk onder bestuurders.

1.3 Vorming van netwerken

Bestuurders in de jeugdzorg hebben vele netwerken en komen andere bestuurders geregeld tegen. Dit betekent dat er voldoende bestaande verbanden zijn in de jeugdzorg voor het ontstaan en ontwikkelen van netwerken. Hoewel talrijk aanwezig, hebben de bestuurlijke netwerken een laag bereik en zijn op kleine schaal ingevoerd in de werkprocessen.

1.4 Management van effectieve netwerken

De verwachting voorafgaand aan de bevindingen was dat het management van netwerken van grote invloed zou zijn op de effectiviteit van netwerken. Dit bleek ook zo te zijn alleen in veel mindere mate dan de verwachtingen in het onderzoek schema doen vermoeden. De externe omgeving van netwerken in de jeugdzorg is dermate dwingend dat samenwerking moeilijk tot stand komt.

1.5 Conclusie en aanbevelingen

In de conclusie worden de deelvragen beantwoord en een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek: "Op welke wijze geven bestuurders vorm aan netwerksamenwerking in de jeugdzorg en hoe effectief zijn deze samenwerkingsverbanden". In de conclusie komt naar voren dat de wil en bereidheid tot het vormen van netwerken aanwezig is bij bestuurders in de jeugdzorg maar dat de juiste wettelijke randvoorwaarden en voorwaarden van samenwerking (bv. vertrouwen) in kleine mate aanwezig zijn in de netwerken. Informele netwerken zijn effectiever dan formele netwerken.



1. Inleiding

“Het is eigenlijk bijna niet menselijk om te willen samen in deze sector. Want we weten het eigenlijk allemaal beter dan de ander. En samenwerken betekent dat je ook van anderen dingen zal moeten respecteren en accepteren en dat is heel vervelend want dat betekent dat jij iets niet kan of dat iemand anders dat beter kan. En dat is eigenlijk helemaal niet prettig”.
(respondent over samenwerken in de jeugdzorg)

“Samenwerken wordt nu interessant. Tegelijkertijd voel je dat je wilt samenwerken maar je wilt er vooral zelf beter van worden en ik wil eigenlijk ook op het terrein van de ander een deel van mijn expansie doen. We moeten bezuinigen maar tegelijkertijd wil iedereen overleven.”
(respondent over de druk om samen te werken met andere organisaties)

1.1 De jeugdzorg: een gulzige hulpverlener

Het aantal jeugdigen (kinderen en jongeren in de leeftijd van 0-18 jaar) dat in aanraking is gekomen met een vorm van jeugdzorg¹, met uitzondering van justitiële jeugdinrichtingen, is sterk gestegen de afgelopen jaren. “De jeugdzorg is een gulzige zorgverlener. Er gaat veel geld naar toe en er wordt veel gebruik van gemaakt” (RMO, 2011: 2). In 2009 werden in totaal 258.486 jeugdigen in één of meerdere sectoren binnen de jeugdzorg geholpen. Dat betekent dat in 2009 7,3 % van de jongeren in de leeftijd van 0-18 jaar werd behandeld voor psychosociale problemen (NJI, 2011: 1).² De jeugdzorgsector omvat verschillende instellingen die zorg verlenen aan jeugdigen of dit coördineren. Om te beginnen is er de provinciale jeugdzorg met instellingen voor jeugd- en opvoedhulp. Verder is er Bureau Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen voor jeugdvoogdij en gehandicaptenzorg met jeugdigen met een licht-verstandelijke beperking (jeugd-LVB). Ook onderdeel van de jeugdzorg zijn de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ) en het speciaal onderwijs. Ten slotte zijn er de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) en JeugdzorgPlus-instellingen (NJI, 2011).

De jeugdzorgsector dijt in gestaag tempo uit. In de huidige vorm zijn de totale kosten van de jeugdzorg meer dan 1,1 miljard euro per jaar (Loeffen, 2007) en als de sector in dit tempo blijft groeien dan is een verdubbeling van het zorggebruik in de komende tien jaar te verwachten (NJI, 2011: 2). Verschillende redenen zijn te noemen voor de stijging van het aantal jeugdigen in de jeugdzorg. Problemen bij jeugdigen worden eerder en beter gesignaleerd. Daarnaast is de aandacht voor prestaties en arbeidsproductiviteit gegroeid en is er een zekere 'push-out' trend vanuit de reguliere voorzieningen naar gespecialiseerde zorg (SER, 2009: 10). Bovenal is de maatschappij complexer geworden (SER, 2009; NJI, 2011). Zo groeit een stijgend aantal jeugdigen op in een gezin met gescheiden ouders. Daarnaast hebben het internet en de televisie een grote invloed op het referentiekader van jongeren. De grote verscheidenheid aan keuzemogelijkheden in onze welvarende maatschappij op het gebied van school, werk en vrije tijd biedt grote kansen voor succes maar net zoveel mogelijkheden voor falen. De meeste kinderen en jongeren groeien uit tot zelfstandige volwassenen. Maar met bijna één op de tien jeugdigen in de jeugdzorg wordt het steeds duidelijker dat een significant deel van de jongeren problemen heeft met opgroeien in zijn of haar thuissituatie (SER, 2009; NJI, 2011).

Een deel van de jeugdigen in de jeugdzorg is geholpen met een behandeling binnen één van de sectoren in de jeugdzorg. De laatste jaren zijn er echter aanwijzingen dat het aantal kinderen en jongeren met multiproblematiek stijgt.

¹ Jeugdzorg: Vorm van hulpverlening voor jongeren en hun ouders. Gedefinieerd als maatschappelijke verzorging van het opgroeiende kind. Omvat hulp bij opvoeding, dagbehandeling, jeugdhulpverlening, jeugdreclassering en geestelijke jeugdgezondheidszorg (MinVWS, 2011).

² Dit is een maximaal percentage omdat er sprake is van overlap in zorggebruik. Cliënten worden regelmatig in meerdere sectoren geholpen of worden van de ene instelling doorverwezen naar een andere instelling. Hoe groot de mogelijke overschatting van het percentage is, is onduidelijk, want iedere sector heeft zijn eigen vorm van reportage (NJI, 2011: 1).



Van multiproblematiek is sprake als er een combinatie van stoornissen, psychische of gedragsproblemen of sociaal-maatschappelijke problemen zich voordoen. Voor jongeren die hiermee te maken hebben, betekent het samengaan van verschillende problemen en stoornissen dat zij behoefte hebben aan een zeer gedifferentieerde, aaneengesloten ondersteuning op allerlei gebieden (SER, 2009; 9). De stijging van het aantal jeugdigen met multiproblematiek blijkt onder andere uit het volgende citaat in het SER rapport (2009) 'De winst van maatwerk: je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn': "De raad is met het kabinet bezorgd dat een groeiende groep jongeren met gedragsstoornissen of multiproblematiek de arbeidsmarkt niet of moeizaam dreigt te bereiken" (SER, 2009: 9). Ook in een rapportage van het Nederlands Jeugdinstituut wordt erkend dat het aantal cliënten dat gebruik maakt van zorg uit meerdere sectoren in de jeugdzorg groeit: "Er is sprake van overlap in zorggebruik, cliënten worden regelmatig in meerdere sectoren geholpen of worden van de ene instelling doorverwezen naar de andere." (NJI, 2011: 1). Kortom, naast een toename van het aantal cliënten in de jeugdzorg is er een verzwaring van de problematiek merkbaar.

1.2 De problemen van het jeugdzorgstelsel

Om adequaat te reageren op bovengenoemde ontwikkelingen is het van belang dat de jeugdzorgsector voldoende capaciteit en professionaliteit in huis heeft om de kinderen en jongeren op te vangen. In de huidige situatie is de jeugdzorgsector vaak niet in staat om de zorg te bieden die de kinderen en jongeren in de jeugdzorg nodig hebben. "De jeugdzorg is zeer versnipperd en de verantwoordelijkheden zijn verdeeld over een groot aantal partijen en er zijn te veel uiteenlopende financieringsstromen" (NJI, 2011: 9). Incidenten in de jeugdzorg zijn de afgelopen jaren leidend geweest in de beeldvorming rond de sector. Schrijnende incidenten als 'het meisje Savannah' zorgen voor grote politieke en maatschappelijke belangstelling voor het reilen en zeilen in de jeugdzorg. Vele onderzoeken en rapporten struikelen over elkaar heen om dezelfde conclusies te herhalen: lange wachttijden, te hoge werkdruk, verkokering tussen instellingen en onvoldoende samenwerking. De jeugdzorg heeft zich ontwikkeld tot een complex geheel van organisaties, wet- en regelgeving en zorgaanbod waarbij de lijnen van verantwoordelijkheid niet meer helder zijn (Ulrich, 2007; Coördinatiecentrum JeugdzorgPlus, 2008; Ministerie van J&G, 2010). Voor organisaties in de jeugdzorg is het coördineren en verlenen van de zorg een complexe taak. De verwachtingen zijn hooggespannen maar lastig waar te maken door de problemen en de complexe problematiek van jeugdigen waar in de jeugdzorg mee wordt gewerkt.

De samenkomst van verschillende problemen zoals de wachttijsten en slechte afstemming tussen hulpverleners, resulteert in een groot aantal zorgbreuken in de behandeling van kinderen en jongeren in de jeugdzorg. Cliënten van de jeugdzorg leggen vaak een lange en ingewikkelde weg af door een uitgebreid veld van voorzieningen en instituties, waarbij ze geregeld uit beeld van de hulpverlening raken (Baecke et al., 2009). Dit is niet alleen een traumatische ervaring voor een jeugdige maar vraagt ook veel geduld, doorzettingsvermogen en kennis om de weg te vinden in het huidige stelsel. Het risico van vroegtijdig afhaken is groot, zeker bij ouders en jongeren met een laag opleidingsniveau of met onvoldoende kennis van de bureaucratische rompslomp. De kans op een succesverhaal in de jeugdzorg is klein volgens het rapport van de SER waarbij met name onvoldoende afstemming tussen hulpverleners, een versnipperd aanbod, concurrentie tussen instellingen, onvoldoende budget en de complexe problematiek van cliënten debet aan zijn (SER, 2009: 9, 39).

1.3 De noodzaak van samenwerken

Organisaties in de publieke sector hebben de taak om publieke diensten te organiseren waarbij meerwaarde wordt gecreëerd voor de samenleving (Moore, 1995). Publieke organisaties krijgen in toenemende mate te maken met complexe maatschappelijke problematiek. Ontwikkelingen in de samenleving als individualisering en globalisering dwingen organisaties om over organisatiegrenzen heen te gaan organiseren. Standaardreacties op complexe problematiek, zoals het top down invoeren van beleid, zijn niet langer afdoende.



Nieuwe sturingsmechanismen zijn nodig om onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004) bij organiseren in het publieke domein terug te dringen. Een antwoord op de groeiende afhankelijkheid tussen organisaties bij de overheid, publieke organisaties en private ondernemingen kan het samenwerken in netwerken zijn. Hoewel samenwerken voor organisaties steeds noodzakelijker wordt is het een complexe aangelegenheid (Koppenjan & Klijn, 2004: p. 9). Vooral de combinatie van horizontale sturing en verticale verantwoordelijkheden van publieke organisaties, maakt succesvol samenwerken in netwerken een lastige opgave (Noordegraaf, 2004).

De noodzaak van het samenwerken in en organiseren van netwerken komt tot uiting in de nieuwe beleidskaders voor de jeugdzorgsector (NJI, 2010). De nieuwe aanpak van jeugdzorg krijgt vorm in zorgtrajecten die zo dicht mogelijk bij het kind georganiseerd zijn. Het vormgeven van zorgtrajecten met een minimum aan overdrachtsmomenten is alleen mogelijk als instellingen beschikken over effectieve netwerken en samenwerkingsrelaties in de regio. Het uitgangspunt van instellingen en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Milieu (VWS) is dat hierbij gebruik dient te worden gemaakt van de provinciale infrastructuur. Volgens de politiek is organiseren binnen de regio van groot belang om een aaneengesloten zorgaanbod aan te kunnen bieden. Hierbij is samenwerking tussen instellingen een vereiste. Deze samenwerking krijgt een prikkel door het decentraliseren van de financiering van zowel de jeugdzorg als jeugd-GGZ en jeugd-LVB naar de gemeente, naar verwachting in 2014 (NJI, 2010).

Hoewel de invulling van de beleidskaders nog niet volledig voltooid is, wordt de vraag hoe bestuurders van jeugdzorgorganisaties uiting gaan geven aan de druk tot samenwerking met andere organisaties en hoe zij deze samenwerkingsrelaties vorm gaan geven, steeds meer van belang. De wijze waarop bestuurders handelen bij het aangaan en vormen van samenwerkingsrelaties met andere organisaties is bepalend voor de uitkomst van de samenwerking (Dowling, Powell en Glendinning, 2004).

1.4 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

1.4.1 De doelstelling

Bestuurders in de jeugdzorg organiseren zorg voor jongeren in een complexe omgeving, vol hooggespannen verwachtingen van ouders, jongeren, politiek, media en andere betrokkenen. In dit onderzoek wordt gekeken naar de wijze waarop bestuurders omgaan met de druk tot samenwerking in de complexe omgeving waarin zij zich bevinden. Daarnaast wordt inzicht verworven in bestuurlijk handelen in netwerken en samenwerkingsrelaties in de publieke sector en op welke wijze samenwerken in netwerken effectief georganiseerd kan worden.

Het aangaan van relaties met andere organisaties is een complexe aangelegenheid waarbij altijd spanning aanwezig is door de aanwezigheid van onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004). Het reduceren van complexiteit en onzekerheid rond netwerken en het genereren van innovatieve, effectieve resultaten is daarom van belang voor bestuurders. Uitgangspunt van dit onderzoek is de verwachting dat er een relatie is tussen de dynamiek in de externe omgeving van het netwerk en de interne ontwikkelingen in het netwerk waarbij er een wederkerige relatie ontstaat tussen interne en externe invloeden op het netwerk en het netwerkmanagement wat door bestuurders wordt toegepast. Daarnaast wordt verwacht dat de uitkomsten van het management van netwerken in belangrijke mate de effectiviteit van de netwerken beïnvloeden.



1.4.2 De vraagstelling

Nu de complexiteit van samenwerking in de jeugdzorg nader is verkend en de problemen rond samenwerking zijn geduid, volgt in de volgende paragraaf een uitwerking van de vraagstelling die leidend is in dit onderzoek. Aan de hand van vooraf geformuleerde empirische en theoretische deelvragen wordt getracht een antwoord te formuleren op de hoofdvraag. In de volgende paragraaf worden de hoofd- en deelvragen verder toegelicht.

De hoofdvraag

Nu jeugdzorgorganisaties zijn belast met richtlijnen voor het organiseren van zorg in trajecten samen met andere instellingen, is een levendige discussie in de sector ontstaan over de invulling van het beleid. Bestuurders zoeken contact met collega-instellingen en politieke actoren om zo goed mogelijk uit deze strijd te komen. Structuurwijzigingen betekenen namelijk een herindeling van het veld. De uitvoering van de zorg vraagt om samenwerking met andere instellingen. Organisaties zijn steeds meer afhankelijk van elkaar en dit geldt ook voor jeugdzorgorganisaties. Om deze reden is het van belang om te kijken hoe bestuurders uiting geven aan de druk om samen te werken met andere instellingen. In het onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

“Op welke wijze geven bestuurders vorm aan netwerksamenwerking in de jeugdzorg en hoe effectief zijn deze samenwerkingsverbanden?”

1.4.3 Theoretische deelvragen

1. Hoe is de druk tot samenwerken in netwerken te verklaren?

In deze theoretische deelvraag wordt gezocht naar een wetenschappelijke verklaring voor de druk tot het vormen van netwerken en op welke wijze deze druk tot uiting komt. In hoofdstuk 3 wordt een antwoord geformuleerd op deze theoretische deelvraag.

2. Wat is inter-organisationale samenwerking in netwerken?

Om de wijze waarop bestuurders van jeugdzorgorganisaties vorm geven aan inter-organisationale samenwerking is het van belang te definiëren wat inter-organisationale netwerken zijn, welke vormen deze netwerken kunnen aannemen en wat de kenmerken zijn van dergelijke netwerken. Deelvraag 2 wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

3. Hoe kan management van netwerken worden vormgegeven en welke factoren zijn daarop van invloed?

Het vormgeven van samenwerking hangt samen met het managen van de processen rond samenwerking in netwerken. De vraag is welke bestuurlijke vaardigheden bestuurders toepassen bij het managen van netwerken en welke factoren bijdragen aan sturing in netwerken. Deelvraag 3 wordt tevens in hoofdstuk 4 beantwoord.

4. Wanneer is een netwerk effectief en hoe is de effectiviteit te meten?

De laatste theoretische deelvraag verwijst naar de effectiviteit van netwerken. Bestuurders zijn gericht op het bepalen van resultaten van netwerken. Het verschilt per bestuurder wanneer deze tevreden is met het resultaat. De resultaten en effectiviteit waar bestuurders naar streven is van invloed op de wijze waarop zij het netwerk managen. Het is daarom van belang om te weten op welke wijze netwerken en samenwerkingsverbanden effectiviteit genereren. De verkenning van deze deelvraag is terug te vinden in hoofdstuk 4.



1.4.4 Empirische deelvragen

Na de beantwoording van de theoretische deelvragen middels een verkenning van de belangrijkste theoretische thema's, wordt met de empirische deelvragen getracht vanuit de empirie een beeld te schetsen van netwerken, netwerkmanagement en de druk om samen te werken. Dit wordt gedaan aan de hand van een gevalstudie onder bestuurders in de jeugdzorgsector. Vanuit het verzamelde empirisch verzamelde materiaal, zoals interviews met personen uit de sector, documentanalyse en observaties, wordt gekeken naar de belangrijkste thema's in het onderzoek.

1. Wat betekent de druk tot samenwerken in netwerken voor bestuurders van jeugdzorgorganisaties in de verschillende deelsectoren?

De eerste empirische deelvraag is geformuleerd om vanuit de empirie te kijken naar de gevoelens rond de druk tot het samenwerken in netwerken. Daarbij gaat het om de ervaringen van bestuurders en managers rond netwerkvorming. Voelen zij druk tot netwerkvorming en welke factoren dragen hieraan bij? Deelvraag 1 wordt in hoofdstuk 6 nader uitgediept.

2. In welke netwerken acteren bestuurders van jeugdzorgorganisaties?

Ten tweede is het van belang om inzicht te krijgen in de verscheidenheid aan netwerken in de jeugdzorg. Welke vormen van netwerken onderscheidt men, wie nemen deel aan deze netwerken en wat is kenmerkend voor deze netwerken? Deze deelvraag wordt in hoofdstuk 8 nader geanalyseerd.

3. Op welke wijze trachten bestuurders van jeugdzorgorganisaties het management van samenwerking in netwerken vorm te geven en hoe kan deze keuze verklaard worden?

Om een inzicht te krijgen in het managen van netwerken is het van belang om te kijken hoe bestuurders in de jeugdzorg de processen rond samenwerking in netwerken managen en waarom ze voor deze managementvorm hebben gekozen. De beantwoording van deze deelvraag is tevens terug te vinden in hoofdstuk 8.

4. Wanneer achten bestuurders netwerken effectief?

De laatste deelvraag is gericht op effectiviteit van netwerken en wat de focus is van bestuurders bij het genereren van effectiviteit. Zijn zij gericht op effectiviteit van het netwerk als geheel, of meer op het belang voor hun eigen organisatie? Richten zij zich op maatschappelijke doelstellingen in het netwerk of op resultaten voor de eigen organisatie? Deze deelvraag wordt in hoofdstuk 9 beantwoord.



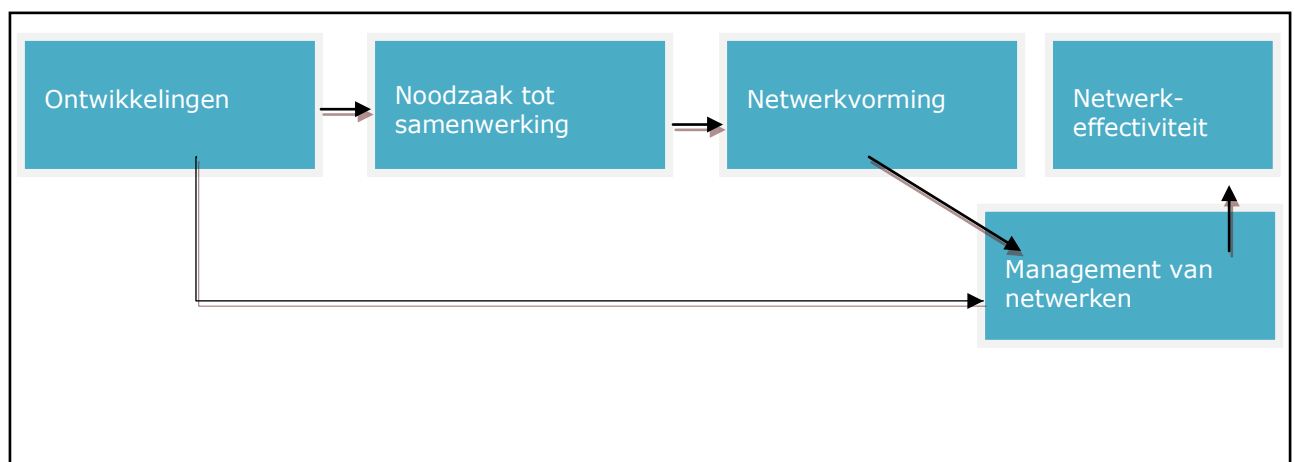
1.5 Analyse kader van het onderzoek

Voor dit onderzoek is een onderzoeksmodel ontwikkeld om verbanden tussen ontwikkelingen en uitwerking in netwerken gestructureerd te kunnen analyseren. De wetenschappelijke literatuur kan zo in een duidelijk kader worden geplaatst. Het doel van het onderzoeksmodel is om de bevindingen uit het theoretisch kader met de empirische bevindingen te toetsen. Het theoretische onderzoeksmodel kan zo worden vergeleken met het uiteindelijke onderzoeksmodel op basis van de empirische bevindingen.

Politieke en maatschappelijke *ontwikkelingen* brengen complexiteit en onzekerheid met zich mee voor bestuurders van jeugdzorgorganisaties. De ontwikkelingen zorgen voor de *noodzaak tot samenwerking* in netwerken. Door de aanwezigheid van complexiteit en onzekerheid is *netwerkvorming* geen gemakkelijke opgave. Het doel van de netwerken is om effectieve prestaties neer te zetten. Het genereren van effectiviteit wordt beïnvloed door de wijze waarop bestuurders het netwerk managen. Het *netwerkmanagement* is een onafhankelijke variabele die van invloed is op de afhankelijke variabele *netwerkeffectiviteit*.

In de volgende paragraaf (§1.6) is het in de vorige alinea geformuleerde gedachteconstruct in een schema weergegeven. De bestuurder is de belichaming van de strijd tussen externe invloeden en de interne organisatie en het netwerk. In het onderzoek wordt gekeken naar zowel de ontwikkelingen in de context van de sector en de interactie in het netwerk zelf. De invloed van het netwerk op de interne organisatie is niet meegenomen in het onderzoek. Het doorzetten van netwerkdoelen naar de uitvoering door professionals is wel ter sprake gekomen in de interviews. In de bevindingen worden deze opmerkingen van bestuurders verwerkt, echter de gegevens zijn onvoldoende om een indruk te geven van netwerkeffectiviteit op organisatorisch niveau.

1.6 Het onderzoek in schema



Figuur 1. Het theoretische onderzoeksmodel



1.7 Empirische basis van het onderzoek

Het onderzoek centreert zich rond de casus 'bestuurlijke samenwerking in netwerken in de jeugdzorgsector'. Daarbij wordt gekeken naar de rol van bestuurders in het vormen en managen van netwerken. Voor het onderzoek zijn 28 interviews gehouden met jeugdzorgbestuurders in twee zorggebieden en overige actoren vanuit het Ministerie van VWS, gemeenten en provincies. Deze twee zorggebieden zijn zorggebied Noord-West en zorggebied Oost. De indeling in zorggebieden komt vanuit de JeugdzorgPlus-sector (zie bijlage 1). Zorggebied Noord-West bestaat uit de provincie Noord-Holland en Utrecht en zorggebied Oost uit de provincies Flevoland, Gelderland en Overijssel.

Op basis van voorgesprekken met een aantal respondenten werd duidelijk dat er heldere verschillen zijn tussen de provincies en stadsregio's voor het inrichten van de jeugdzorgsector en de aanwezige stimulans voor samenwerking. De provincies Utrecht en Gelderland staan bekend om het versnipperde aanbod en de stadsregio Amsterdam en de provincie Noord-Holland juist om het feit dat het aanbod door een beperkt aantal aanbieders wordt verzorgd. Het oosten van Nederland herbergt van oudsher veel jeugdzorgaanbieders. Veel jeugdzorginstellingen bevinden zich in een bosrijke omgeving en in gebieden rond de Veluwe. Het aantal jeugdzorgaanbieders is hoger door het bosrijke landschap en de lage bevolkingsdichtheid. Dit in tegenstelling tot de stadsregio Amsterdam en Noord-Holland.

Door zorggebied Noord-West en Oost te kiezen worden twee stadsregio's meegenomen (Amsterdam en Utrecht) en de provincies Noord-Holland, Utrecht, Overijssel, Flevoland en Gelderland. Een tweede indeling is de keuze voor het vergelijken van de samenwerking tussen de deelsectoren provinciale jeugdzorgaanbieders, JeugdzorgPlus, jeugd-GGZ en jeugd-LVB. De deelsector onderwijs is uit het onderzoek gelaten uit praktische overwegingen en op basis van voorgesprekken met respondenten. Uit deze gesprekken bleek dat de aansluiting tussen de gesloten jeugdzorg en provinciale jeugdzorg met de jeugd-GGZ en jeugd-LVB moeizaam gaat. Daarnaast is gebleken uit empirische bronnen dat de aansluiting tussen JeugdzorgPlus en provinciale aanbieders in het nazorgtraject na een gesloten behandeling niet goed verloopt. Dit maakte dat onderzoek naar deze aspecten vooral interessant was voor de onderzoeker.

1.8 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Het vormen, in stand houden en succesvol maken van een netwerk in de jeugdzorg is geen gemakkelijke opgave. De urgentie vanuit dwingende beleidskaders en de complexe zorgvraag van de cliënt waarbij samenwerking met andere organisaties noodzakelijk is om aan de zorgbehoefte te kunnen voldoen, stelt bestuurders en managers van instellingen voor een moeilijke opgave. Want het managen van de processen in de interne organisatie kost al genoeg tijd en inspanning. Hoe dan vorm te geven aan netwerken met andere organisaties? Dit onderzoek tracht een antwoord te geven op de vraag hoe bestuurders vorm geven aan de druk tot het samenwerken in netwerken. Het onderzoek geeft een inzicht in de afwegingen van bestuurders en managers. Wat vinden zij belangrijk bij het zoeken naar overeenstemming over het aangaan van een samenwerking? Wanneer is een samenwerking geslaagd en levert het resultaat op voor de deelnemende organisaties en de cliënten? Dit onderzoek verkent mogelijke antwoorden op deze vragen. In onze huidige, complexe samenleving wordt de beantwoording van dergelijke vragen steeds belangrijker. Van bestuurders en managers wordt veel gevraagd en er is weinig ruimte voor het maken van fouten. Zeker in een politieke omgeving met veel aandacht van politici, media en de burgers, zoals de jeugdzorgsector.



Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek is van toegevoegde waarde op de bestaande literatuur omdat het onderzoek focust op *community-based networks*, netwerken in de welzijns- en gezondheidssector. Onderzoeken in deze sectoren, waar ook de jeugdzorgsector onder valt, zijn schaars (Provan & Milward, 2001). Onderzoeken over de operationele uitvoering van ketensamenwerking bij organisaties in de zorg schieten als paddenstoeltjes uit de grond (van Ojen, 2009) maar de focus ligt in deze onderzoeken voornamelijk op de 'professionele werkelijkheid' in een zorgomgeving, oftewel samenwerking op operationeel niveau (ketensamenwerking). Dit onderzoek besteedt aandacht aan de bestuurlijke context van de jeugdzorg en factoren die bijdragen aan de druk om samen te werken, waarbij zorginstellingen niet als losstaande eenheden in hun isolement beschouwd worden. Dit is van waarde omdat organisaties in de zorg en vooral de professionals in deze organisaties zich onderling verbonden voelen doordat zij dezelfde intrinsieke motivatie delen: het leveren van goede zorg. Bovendien is niet alleen het samenspel tussen organisaties van invloed op hoe organisaties met elkaar samenwerken. Politieke actoren, beleidskaders, financiële tekorten en onderlinge concurrentie, zijn ook allemaal krachten die meespelen bij beslissingen die worden genomen door bestuurders van jeugdzorgorganisaties. Aan de hand van het model van Provan & Milward (2001) wordt gekeken naar de wederzijdse invloed van de gemeenschap en netwerken van organisaties bij het managen van netwerken.

De invloed van de context wordt in onderzoeken vaak niet behandeld terwijl omstandigheden rond het netwerk flink roet in het eten kunnen gooien van prachtige, vooraf bedachte plannen. "Policy network scholars have generally focused on decisions with less interest in implementation, whereas scholars of collaborative networks have plowed ahead with analysis of what works without questioning how choices about service provision feed back into the system of decision" (Rethemeyer & Hatmaker, 2007: 620). In dit onderzoek is duidelijk gekozen om de wederzijdse invloed tussen de politieke context en de interne organisaties van netwerken in de publieke sector nader te bestuderen. In dat opzicht levert dit onderzoek een bijdrage aan wat Rethemeyer & Hatmaker (2007) verwoorden als "*a serious gap in the network management literature*" (p. 620).

Dit onderzoek is een verdere uitwerking van een meervoudige bril bij het beoordelen van netwerken. Zijn bestuurders voornamelijk bezig met de operationele regie van het netwerk of is vooral het effect op de gemeenschap van belang bij het deelnemen aan netwerken? En waarom kiezen ze voor een bepaalde vorm en samenstelling van het netwerk en hoe past dit bij de intenties van de bestuurders en managers bij het deelnemen aan netwerken? Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan het begrijpen van bestuurders en managers in de complexe context van de jeugdzorgsector en daarbij een helder beeld verschaffen rond de dagelijkse praktijk van bestuurders en managers en waarom deze alles behalve fasegewijs verloopt.



2. Het jeugdzorgstelsel

2.1 Inleiding

De jeugdzorgsector is een ingewikkeld stelsel van wetten, financieringsschotten en aanbieders. In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de sector zodat de wetenschappelijke literatuur (in hoofdstuk drie tot vijf) en de bevindingen, in hoofdstuk zeven tot negen, een empirische verdieping meekrijgen. Hoofdstuk 2 zal beginnen met een indruk van de dynamiek in de jeugdzorg, waarbij de jeugdzorgsector kort in vergelijkend perspectief wordt besproken met de zorgsector. De zorgsector, waarin de jeugdzorg als deelsector kan worden beschouwd, wordt in paragraaf 2.2 in ogenschouw genomen. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens een overzicht gegeven van de wetgeving, de aanbieders en de cliënten van de jeugdzorg. In paragraaf 2.4 wordt ten slotte gekeken naar vormen van samenwerking in de jeugdzorg. Hoewel dit onderzoek op het niveau van bestuurlijke afstemming kijkt naar samenwerking in netwerken wordt ook aandacht besteed aan de uitwerking van samenwerking op operationeel niveau. Netwerken worden op operationeel niveau ketens genoemd (Prinsen et al., 2008). Bij de overeenkomsten en verschillen tussen netwerken en ketens wordt kort stilgestaan.

2.2 De zorgsector

Het zorgaanbod in Nederland heeft een goede reputatie. Burgers verwachten dat de zorg die ze ontvangen aan de hoogste eisen voldoet (Broekman, 2006). De kwaliteit van de zorg staat echter onder druk. Door de toenemende vergrijzing lopen de kosten van de zorg hoog op. De zorg wordt duurder en schaarser en daarnaast krijgt de sector de komende jaren te maken met grote personeelstekorten. Het managen van het zorgaanbod is daarmee een strijd om het verdelen van schaarse middelen (Noordegraaf, 2004). De Nederlandse zorgsector is de laatste jaren aan constante verandering onderhevig waarbij een ambigue druk tot het afleggen van verantwoording in combinatie met prestatiegericht werken centraal staat (Noordegraaf, 2004: 157).

Zorginstellingen zijn complexe organisaties in een dynamische omgeving (Noordegraaf, 2004:170). De zorgsector bestaat uit vele organisaties die veelal kennisintensief zijn; alles draait om de omvorming van informatie tot kennis (Noordegraaf, 2004: 183). Het zijn organisaties waar professionals werken met eigen ideeën over goede zorg. Op deze kennis berust echter geen monopolie (Noordegraaf, 2004: 188). Een onvermijdelijk gevolg van het 'ontbreken' van een alleenrecht op kennis binnen een publiek domein als de zorgsector is het aangaan van kennisrelaties (Noordegraaf, 2004: 188). Het aangaan van kennisrelaties in de zorgsector is complex door de grote verscheidenheid aan *stakeholders*. De overheid, politici, de media, burgers, toezichthouders en professionals: velen hebben een mening over de zorgsector. Bestuurders van zorgorganisaties hebben te maken met een (budgettaire) druk vanuit de omgeving om verantwoording af te leggen over de kwaliteit en kosten van de professionele dienstverlening. De snelle opeenvolging van stelselwijzigingen en reorganisaties als gevolg van kostenbesparingen en prestatiemetingen leggen veel druk op het management van publieke organisaties om professionals te laten presteren volgens de huidige politieke norm (Noordegraaf, 2004).



2.3 Wetten, beleid en het stelsel van aanbieders en cliënten

Inleiding

In 1994 werd de basis gelegd voor het huidige jeugdzorgstelsel. Met het verschijnen van het kabinetsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' besliste het kabinet dat in iedere provincie één toegang tot alle voorzieningen in de jeugdzorg moest komen: het bureau jeugdzorg (in de tekst aangeduid als BJZ) (Ministerie van VWS, januari 2005: 2). Van 1994 tot 1998 werd gestart met het opzetten van bureaus jeugdzorg door het hele land en in 1998 besloot de regering om de ontwikkelingen in de wet vast te leggen. In 2001 werd het beleidskader voor de nieuwe wet, de Wet op de Jeugdzorg, als wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer en op 20 april 2004 werd de Wet op de Jeugdzorg door de Eerste Kamer aanvaard. De goedkeuring betekende dat de Wet op de jeugdhulpverlening werd vervangen door de Wet op de Jeugdzorg. Op 1 januari 2005 trad de Wet op de Jeugdzorg in werking. Het jeugdzorgstelsel is continu in beweging. In de volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de wetgeving, de aanbieders en cliënten van de jeugdzorg.

Wat is jeugdzorg?

"Jeugdzorg bestaat uit alle zorg aan ouders en kinderen om ernstige opgroei- en opvoedproblemen op te lossen" (Ministerie van VWS, januari 2005: 2). De zorg aan ouders en kinderen kan variëren van zorg in het gezin tot zorg bij een jeugdzorginstelling. De duur van de zorg kan variëren van enkele uren per week tot een paar maanden. Waarbij in sommige gevallen de zorg voltijd is, bijvoorbeeld in de vorm van een residentieel verblijf in een jeugdzorginstelling buiten het gezin. Dit kan betekenen dat een kind of jongere in een pleeggezin of instelling woont. Jeugdzorg omvat een scala aan gespecialiseerde hulp die vanuit verschillende wettelijke kaders wordt betaald. Zo omvat de jeugdzorg: jeugdhulpverlening (provinciaal gefinancierde zorg uit de Wet op Jeugdzorg), Jeugd geestelijke gezondheidszorg (vanuit de AWBZ), Zorg voor licht gehandicapte jeugdigen (uit de AWBZ) en JeugdzorgPlus of gesloten jeugdzorg (civiele plaatsing in een residentieële instelling, Wet op Jeugdzorg) (Ministerie van VWS, januari 2005: 2).

Het jeugdzorgstelsel: Wie zijn de aanbieders?

Als er sprake is van een verstoring in de opvoeding van of zorg voor een minderjarige, is specifieke zorg nodig. Bureau Jeugdzorg is de toegangspoort voor behandelingen die vallen onder jeugdzorg. BJZ heeft als onderdeel van het takenpakket *indicatiestelling* om te bepalen welke zorg nodig is voor het kind (Bureau Jeugdzorg, 2011). De uitvoering van de behandelingen die vallen onder jeugdzorg worden door vele verschillende soorten organisaties uitgevoerd.

Het jeugdzorgstelsel: Wie zijn de cliënten?

Jeugdzorg is bestemd voor jeugdigen tot achttien jaar met ernstige opgroei- en opvoedproblemen, waarbij hulp via algemene voorzieningen als het onderwijs, jeugdgezondheidszorg of maatschappelijk werk niet voldoende is. Jeugdzorg is naast jeugdigen tot achttien jaar ook bestemd voor de ouders of opvoeders (Ministerie van VWS, januari 2005: 2). In *Tabel 1. 'Aantal jeugdigen per sector in 2009'* (Kuunders et al., 2011: 1) staat een overzicht van het zorggebruik over de verschillende sectoren in de jeugdzorg.



Sector	Cliënten 0-18 of trajecten	Percentage van de jeugd
Jeugd en opvoedhulp ²	75.323 (unieke cliënten in geïndiceerde jeugdzorg)	2,1
Bureau Jeugdzorg en LWI's ²	<ul style="list-style-type: none"> • 51.014 maatregelen jeugdbescherming • 23.139 maatregelen jeugdreclassering (gestart of in uitvoering; geen unieke cliënten)	2,1
Jeugd-GGZ ³	142.323 (0-17 jarigen circuit jeugd GGZ instellingen en kinderen en jeugdigen bij zelfstandig gevestigden)	4,0
Jeugd-LVG ⁴	10.493 (cliënten van 0-17 in orthopedagogische behandelcentra: berekening auteurs)	0,3
Speciaal onderwijs ⁵	27.698 (leerlingen van 0-17 in cluster IV leerjaar 2008/'09)	0,8
JJI's & jeugdzorg plus ^{2,6}	3.819 (jeugdigen bereikt)	0,1

Tabel 1. 'Aantal jeugdigen per sector in 2009' (Kuunders et al., 2011:1)

Wet op de jeugdzorg uit 2005

De Wet op de Jeugdzorg organiseert de zorg voor jeugdigen en verdeelt de verantwoordelijkheid over de keten die bestaat uit verschillende schakels. De ouders zijn als eerste verantwoordelijk voor de opvoeding en daarbij worden zij ondersteund door algemene voorzieningen (zoals scholen en consultatiebureaus) zodat jeugdigen in zo goed mogelijke omstandigheden kunnen opgroeien. Als er zich ernstige problemen voordoen kan Bureau Jeugdzorg worden ingeschakeld. Bureau Jeugdzorg bekijkt of jeugdzorg nodig is en geeft waar nodig een indicatie af. Bureau Jeugdzorg is bevoegd een indicatie af te geven voor jeugdhulpverlening (provinciaal gefinancierde jeugdzorg), Jeugd-GGZ, gesloten jeugdzorg (civiele plaatsing in een JeugdzorgPlus-voorziening) en Jeugd-LVB zorg. Vervolgens wordt de jeugdzorg uitgevoerd door een zorgaanbieder (Ministerie van VWS, januari 2005: 5).

Verantwoordelijkheden in het jeugdzorgstelsel

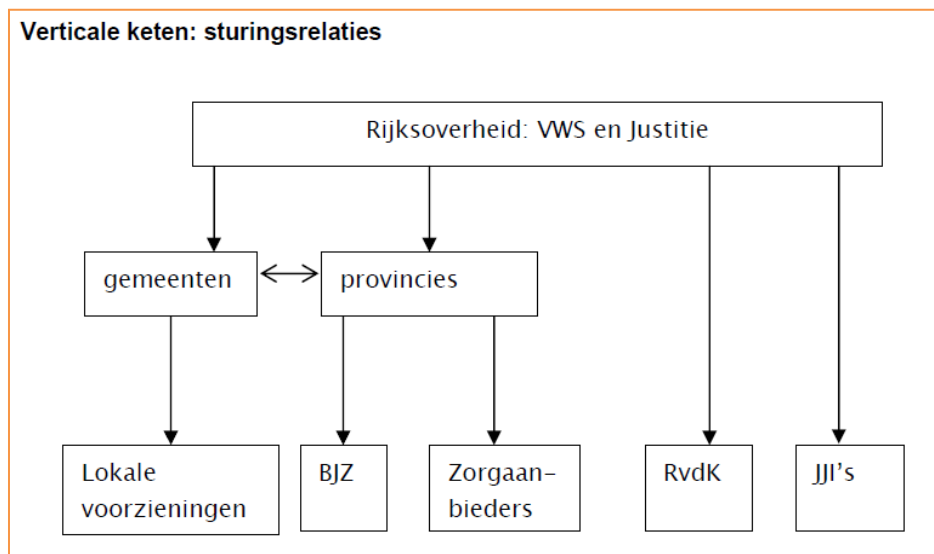
Verschillende partijen zijn verantwoordelijk voor de schakels in de jeugdzorgketen. In het huidige stelsel spelen de gemeenten een rol bij de algemene voorzieningen. Zij hebben een preventieve en signalerende rol bij ernstige opgroei- en opvoedproblemen. Gemeenten voeren de regie op het lokale jeugdbeleid maar hebben niet altijd de verantwoordelijkheid over de algemene voorzieningen. De provincies en grootstedelijke regio's zijn verantwoordelijk voor BJJ en de zorg op grond van de Wet op de Jeugdzorg. De provincies en grootstedelijke regio's ontvangen geld van het Rijk voor zowel BJJ als het zorgaanbod.

Het ministerie van Justitie voegt hierbij middelen voor de uitvoering van jeugdbescherming en reclassering toe en het ministerie van VWS voor de gesloten jeugdzorg op civiel rechtelijke basis.

De zorgverzekeraars financieren de indicatiestelling voor de jeugd-GGZ (Ministerie van VWS, januari 2005; 6). De zorgverzekeraars zijn daarnaast verantwoordelijk voor de jeugd-LVB zorg. Zowel de jeugd-GGZ als de jeugd-LVB zorg worden betaald vanuit de AWBZ. Het Rijk heeft ten slotte de eindverantwoordelijkheid voor het jeugdzorgstelsel. Het Rijk maakt de wetten en regels, het beleid op hoofdlijnen en stelt financiële middelen beschikbaar. Justitiële jeugdinrichtingen vallen rechtstreeks onder het ministerie van Justitie en JeugdzorgPlus-instellingen onder het ministerie van VWS. In figuur 2 zijn de sturingsrelaties tussen het ministerie van VWS en JeugdzorgPlus-instellingen opgenomen.



Het figuur dateert uit 2005, de scheiding tussen civiel rechtelijke en strafrechtelijke plaatsing kwam pas tot stand bij de wet in 2008. Met de scheiding ontstond een nieuwe vorm van residentiële zorg: JeugdzorgPlus, ook wel gesloten jeugdzorg genoemd.



Figuur 2. Verticale keten: sturingsrelaties (Inspectie Jeugdzorg, 2005: 17)

Doelstellingen Wet op Jeugdzorg

Het doel van de Wet op jeugdzorg is tweeledig: het bieden van betere zorg voor jeugdigen en hun ouders, en het versterken van de positie van cliënten van de jeugdzorg. Het uitgangspunt hierbij is dat het jeugdzorgstelsel transparanter en eenvoudiger georganiseerd moet worden waarbij de cliënt centraal staat. Zie figuur 3 voor de vijf beleidsdoelstellingen van de *Wet op de Jeugdzorg*.

Afstemming in de keten

Een belangrijk onderdeel van de Wet op Jeugdzorg is de doelstelling dat de afzonderlijke ketens goed op elkaar aansluiten. De provincie is hiervoor verantwoordelijk en stelt daarom elk jaar een provinciaal kader op waarin het landelijke beleidskader van de Rijksoverheid het uitgangspunt is. Het provinciale beleidskader geeft de hoofdlijnen van het beleid van Bureau Jeugdzorg aan, maakt een inschatting van de verwachte behoefte aan zorg en geeft een overzicht van het aanbod. Het provinciale beleidskader geeft ook aan wat jeugd-GGZ, de gemeenten en justitiële jeugdinrichtingen doen. Dit is noodzakelijk om alle vormen van zorg goed op elkaar af te stemmen (Ministerie van VWS, januari 2005: 7). In de alinea *Evaluatie Wet op Jeugdzorg* wordt met name ingegaan op de afstemming zorg binnen de jeugdzorgketen. De keuze voor deze focus ligt in lijn met het thema van dit onderzoek: bestuurlijke samenwerking in de jeugdzorg.

Evaluatie Wet op Jeugdzorg

In 2009 verscheen het rapport 'Evaluatie Wet op jeugdzorg', geschreven door adviesgroep BMC (2009). Het rapport geeft inzicht in de behaalde resultaten op de doelstellingen van de Wet op de Jeugdzorg. In deze paragraaf wordt ingegaan op twee doelstellingen en de behaalde resultaten: 'de integrale indicatiestelling en de invloed hiervan op de eenduidigheid van vraagsturing en financiering' (1) en 'de aansluiting van de jeugdzorg op aangrenzende jeugdzorgdomeinen' (2).



Voor deze twee doelstellingen is gekozen omdat in beide doelstellingen de wens van inter-organisatorische samenwerking (zowel binnen de sector als met aangrenzende zorgdomeinen) in de jeugdzorg naar voren komt.

Een belangrijk uitgangspunt in de Wet op de Jeugdzorg (hierna Wjz) is dat jeugdigen en ouders erop moeten kunnen rekenen dat de zorg snel wordt verleend, oftewel beschikbaar is, en samenhang kent. Om resultaten op dit punt te bereiken, werden een aantal elementen in de wet vastgelegd. Allereerst werd het recht op jeugdzorg geïntroduceerd. Daarnaast werd de acceptatieplicht in de Wjz opgenomen. Deze maatregel hield in dat de zorgaanbieder de cliënt niet mag weigeren tenzij de aanbieder geen capaciteit heeft om de cliënt op te nemen (artikel 19 Wjz; MvT 28 168, pag. 22-23; in Backe et. al., 2009: 63). Verder dient de provincie toe te zien op de ontwikkeling van samenhang en samenwerking tussen het aanbod van provinciale jeugdzorg, jeugd-GGZ en jeugd-LVB door middel van het ontwikkelen van zorgprogramma's en modules door de betrokken zorgaanbieders. Het aanbod wordt idealiter door samenhang en samenwerking tussen zorgaanbieders transparanter en vergelijkbaar. De programma's en modules dienen te worden afgestemd op de hulpvraag en als nodig intersectoraal aangeboden samen met aanpalende sectoren (MvT 28 168, pag. 22-23).

Bij de evaluatie in het evaluatierapport van adviesgroep BMC (2009) van de doelstelling 'integrale indicatiestelling en de invloed hiervan op de eenduidigheid van vraagsturing en financiering' (1), valt op dat de acceptatieplicht goed uitpakt. Zowel vertegenwoordigers van BIZ als de zorgaanbieders geven aan dat cliënten minder worden geweigerd. De indicaties van BIZ sluiten in 80 tot 90 % van de gevallen goed aan. Een integraal zorgaanbod (waarbij over financieringsstromen heen wordt georganiseerd) komt echter onvoldoende tot stand (Baecke et al., 2009: 73). Argumenten voor het achterblijven van samenwerking is volgens de zorgaanbieders marktwerking, afrekening op prestaties en de verschillende (financiële) regels. De hoogste prioriteit ligt bij de interne organisatie en niet bij samenwerking in de jeugdzorgketen. "Zorg wordt te vaak bepaald door waar men de sector binnenkomt" (Baecke et al., 2009; 73). Binnen de eigen sector zijn zorgaanbieders voornamelijk verticaal georiënteerd, terwijl de cliënt een horizontaal traject behoeft waarbij ze gelijktijdig vanuit verschillende sectoren van zorg gebruikmaken. In de praktijk wordt de zorgvraag van de cliënt in de eigen kolom opgelost of wordt de cliënt doorverwezen. Dit zorgt ervoor dat de continuïteit van zorg niet wordt gerealiseerd.

De tweede doelstelling waar in deze paragraaf aandacht aan wordt besteed is 'het verbeteren van de aansluiting van de jeugdzorg op aangrenzende zorgdomeinen' (2). Het uitgangspunt is dat problemen van jeugdigen en ouders in een zo vroeg mogelijk stadium gesignaleerd en beoordeeld moeten worden (Baecke et al., 2009: 79). De jeugdzorg zou daarom specialistische zorg moeten bieden in combinatie met zorg uit algemene voorzieningen die onder lokaal jeugdbeleid vallen (zoals het onderwijs). Uit interviews en enquêtes onder de respondenten in het evaluatieonderzoek blijkt dat een meerderheid vindt dat de Wjz onvoldoende ruimte biedt om samen te werken. Hoewel een enkele zorgaanbieder zich waagt aan het leggen van verbindingen met verschillende jeugdzorgdomeinen, geeft de meerderheid aan dat in de praktijk geen sprake is van goede aansluiting tussen de provinciale jeugdzorg en deelsectoren. Verschillen in financiering en de groeiende marktwerking zijn de belangrijkste redenen waardoor zorgaanbieders zich niet aan samenwerking wagen, "de ontwikkelingen leiden eerder tot concurrentie dan samenwerking" (Baecke et al., 2009: 79).

Omdat verschillende wet- en regelgevingen naast elkaar bestaan, heerst er grote onduidelijkheid bij de uitvoeringspraktijk wat tot regeldruk leidt. In een onderzoek van Capgemini (2008; in: Baecke et al., 2009) blijkt dat de toenemende verantwoordings-eisen onder politieke en maatschappelijke druk ertoe leiden dat zorgaanbieders risico's gaan afdekken.



In het evaluatierapport van BMC werd daarnaast overwegend positief gereageerd op de rol van de provincies bij het stimuleren van samenwerking: "Ze figureren als aanjager, initiator of regisseur op afstand en stellen geld beschikbaar voor ketensamenwerking" (Baecke et al., 2009: 81). De invoering van de Wjz heeft ertoe bijgedragen dat jeugdigen en ouders de zorg krijgen waar ze recht op hebben. De samenhang in het zorgaanbod en de integratie van de jeugdzorg met aanpalende jeugdsectoren is echter nog maar gedeeltelijk op gang gekomen en heeft vooralsnog tot weinig resultaat geleid, concludeert BMC in het evaluatierapport.

Uitgangspunt en vijf beleidsdoelstellingen Wet op de Jeugdzorg

De cliënt staat centraal in een meer transparant, eenvoudiger georganiseerd stelsel voor de jeugdzorg. Dit uitgangspunt ligt vast in vijf beleidsdoelstellingen. Die zijn:

1 De vraag van de cliënt centraal

De jeugdzorg ging voorheen uit van wat zelfstandige instellingen en voorzieningen aanbieden. De Wet op de jeugdzorg heeft een ander vertrekpunt: de vraag van de cliënt staat centraal. Daardoor krijgt de jeugdige eerder de zorg die past bij zijn behoefte.

2 Recht op jeugdzorg

De nieuwe wet kent een belangrijk juridisch verschil met de oude Wet op de jeugdhulpverlening: een jeugdige heeft voortaan een aanspraak op zorg (recht op zorg) wanneer het bureau jeugdzorg hiervoor een indicatie gesteld heeft. Deze zorg moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Zo moet ze 'op tijd' en 'op maat' beschikbaar zijn voor de cliënt.

3 Één centrale, herkenbare toegang tot de jeugdzorg

Voorheen beoordeelden diverse instanties het verzoek om hulp. Ouders en jeugdigen die problemen hadden, wisten daarom niet goed bij welke instantie of instelling ze terecht konden. Bovendien verwezen deze instanties vaak door naar hun eigen (sectorale) voorzieningen.

Jeugdigen kregen hierdoor niet altijd de juiste hulp. Dat is de reden om een onafhankelijk bureau jeugdzorg in te stellen. Dat is voortaan de centrale toegang tot alle jeugdzorg en doet als enige – onafhankelijke – instelling de beoordeling van het verzoek om hulp (indicatie).

4 Integratie van Advies- en meldpunten kindermishandeling, de (gezins)voogdij en de jeugdreclassering in het bureau jeugdzorg

Het bureau jeugdzorg is er niet alleen voor ouders en jeugdigen die zelf om hulp vragen, maar ook om jeugdigen te beschermen die niet om hulp (kunnen) vragen. Voogdij, gezinsvoogdij en jeugdreclassering zijn voortaan onderdeel van het bureau jeugdzorg. Dit geldt ook voor het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK).

5 Introductie van gezinscoaching

De Wet op de jeugdzorg regelt gezinscoaching. Gezinnen met verschillende problemen (bijvoorbeeld financiële schulden, verslaving en opvoedingsproblemen) worden vaak omringd door veel hulpverleners. Sommige gezinnen verliezen daardoor het overzicht op hun eigen situatie. Ook de hulpverlenende instellingen weten niet altijd wie welke bijdrage levert en wie waarvoor verantwoordelijk is, waardoor soms langs elkaar heen gewerkt wordt. De gezinscoach zorgt dat de verschillende vormen van hulpverlening op elkaar worden afgestemd en ondersteunt waar nodig het gezin. Bij ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen zorgt het bureau jeugdzorg ervoor dat het gezin een gezinscoach krijgt. In andere situaties doen de gemeenten dat.

Figuur 3. Uitgangspunt en beleidsdoelstelling Wet op de Jeugdzorg (Ministerie van VWS, januari 2005: 3)



Wijziging Wet op Jeugdzorg in 2008

De problematiek in de crisisopvang en behandeling van jongeren met zware gedragsproblemen groeiden de afgelopen tien jaar gestaag. Jongeren met gedragsproblemen kwamen steeds vaker in Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI's) terecht zonder dat er sprake was van straf (Coördinatiecentrum JeugdzorgPlus, 2008).

Naar aanleiding van onderzoek en negatieve geluiden vanuit de maatschappelijke actoren, de jeugdzorgsector en de media over samenplaatsing van civielrechtelijk en strafrechtelijke jongeren in JJI's, is in 2005 een wijziging doorgevoerd in de Wet de Jeugdzorg (Ministerie van J&G, 2010). Voor jongeren met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen werd een alternatief ontwikkeld voor opvang en behandeling in de JJI's: de gesloten jeugdzorg. De gesloten jeugdzorg, formeel JeugdzorgPlus genoemd, biedt een wettelijk kader voor de gesloten behandeling van jongeren met een civielrechtelijke titel. De wijziging in de Wet op de Jeugdzorg is op 1 januari 2008 in werking getreden.

Vanaf 2008 werd de ontwikkeling van het creëren van een nieuw zorgaanbod en het overhevelen van capaciteit van JJI's naar JeugdzorgPlus-instellingen verder doorgezet. De Lindenhorst te Zeist is een voorbeeld van een Justitiële Jeugdinrichting (onderdeel van de Heuvelrug) die vanaf januari 2009 is omgevormd tot een JeugdzorgPlus-instelling (MinVWS, 2011). Een 'nieuw zorgaanbod' werd ontwikkeld met als nieuwe doelgroep de jongeren die eerst op civielrechtelijke titel werden geplaatst in een JJI en nu in aanmerking kwamen voor een plaatsing in een JeugdzorgPlus-instelling. De gedachtegang achter het creëren van het nieuwe zorgaanbod is enerzijds het opbouwen van capaciteit voor de gesloten jeugdzorg en anderzijds dat jongeren met een civielrechtelijke titel in de JJI niet de zorg kregen die ze nodig hadden (Boendemakers, 2004). De omschrijving van de doelgroep werd gebaseerd op het rapport 'Crisisplaatsingen in de opvanginrichtingen' (Boendemakers, 2004). Het rapport concludeerde dat jongeren met civielrechtelijke titel vooral kampen met internaliserende problemen (depressieve klachten, ernstige vormen van automutilatie en suïcidale gedachten en suïcidepogingen). In tegenstelling tot jongeren met een strafrechtelijke titel, waarbij met name externaliserende problemen worden geconstateerd (Boendemakers, 2004). De conclusie van het rapport kan worden gezien als een rechtvaardiging voor het creëren van het nieuwe zorgaanbod voor de JeugdzorgPlus-instellingen.

Voorlopige evaluatie wijziging Wet op Jeugdzorg

Om de doelgroep van de JeugdzorgPlus-instellingen juist in beeld te brengen zijn Praktikon en de Radboud Universiteit in opdracht van ZonMw in 2006 gestart met een onderzoek naar het nieuwe zorgaanbod. In 2010 verschenen de resultaten van dit onderzoek in het rapport 'Evaluatie Nieuw Zorgaanbod' (Van Dam et al, 2010). Uit dit rapport blijkt dat niet 57 procent van de jongeren externaliserend gedrag vertoont binnen het nieuwe zorgaanbod, maar 98 procent. Eveneens is het percentage van jongeren dat te maken heeft met politie, geweld in het gezin en drugsgebruik fors hoger dan naar voren kwam in het onderzoek van Boendemakers (2004). De auteurs van het onderzoek 'Evaluatie Nieuw Zorgaanbod' vinden de resultaten opmerkelijk en concluderen dat de omschrijving van de doelgroep van de gesloten jeugdzorg opnieuw gedefinieerd dient te worden. De doelgroep kenmerkt zich volgens het onderzoek 'Evaluatie nieuw zorgaanbod' door de veelzijdigheid aan problematiek. Dit maakt het moeilijk om deze jongeren een passende behandeling te geven. De behandeling zou zich daarom moeten richten op meerdere gebieden met het uiteindelijke doel dat de jongeren weer thuis kunnen wonen (Van Dam et al, 2010).

Op 1 januari 2010 liep de overgangperiode voor het invoeren van de wijziging Wet op de Jeugdzorg af. Inmiddels is gebleken dat onder andere door het creëren van het nieuwe zorgaanbod voor de gesloten jeugdzorg de bezettingsgraad van de JJI's fors is gedaald.



Jeugddetentie kampt met grote leegstand door de dalende instroom van strafrechtelijk geplaatste jongeren. Dit komt doordat de voorkeur ligt bij het plaatsen van jongeren met gedragsproblemen op civielrechtelijke titel in de gesloten jeugdzorg, ook als er sprake is van licht delinquent gedrag. Daarnaast is het aantal ernstige delicten in de geregistreerde jeugdcriminaliteit de laatste jaren fors afgenomen (Ministerie van J&V, 2010).

Uit de voorgaande paragrafen is echter gebleken dat dit niet betekent dat de 'makkelijke' groep van jongeren met gedragsproblemen in de JeugdzorgPlus-instellingen zit. Integendeel, de jongeren in de JeugdzorgPlus hebben veelal meervoudige problematiek.

Behandeling van de jongeren binnen het nieuwe zorgaanbod is moeilijk en de aansluiting tussen open en gesloten jeugdzorg is niet overal en altijd optimaal (Ministerie van J&G, 9 maart 2010: p. 6).

2.4 Druk op de jeugdzorg

In de inleiding van het onderzoek (hoofdstuk 1) wordt uiteen gezet dat uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat goede samenwerking in de jeugdzorg noodzakelijk is, maar zeer complex te organiseren vanwege een aantal dwingende krachten en dynamiek in de sector, zoals de beleidskaders, toename in zorggebruik en concurrentie. In deze paragraaf wordt de druk op de jeugdzorgsector nader besproken en komen de beleidsvoornemens voor de komende jaren ter sprake. De beleidsvoornemens brengen nu al veranderingen op gang en zullen de komende jaren zorgen voor een ander jeugdzorgveld.

Toename zorggebruik en prestatiedruk

Het gaat goed met de Nederlandse jeugd, "ze behoren tot de gelukkigste kinderen van de wereld" (SCP in NJI, 2011: 2). Toch ervaart een deel van de jeugdigen problemen en heeft daarbij gespecialiseerde hulp nodig. Deze groep groeit gestaag. "*De jeugdzorg loopt over van de cliënten*" (van Yperen, 2007: 1; Baecke et al., 2009: 66). Maar een klein deel van alle kinderen die in nood verkeren, krijgen hulp en als ze hulp krijgen is deze lang niet altijd optimaal georganiseerd (Zwaanswijk, 2005 in van Yperen, 2007). Hoeveel is het zorggebruik gegroeid? Wat zijn de oorzaken en wat zijn de problemen in de sector? In de periode van 2005 tot 2010 is er 38 procent meer gebruik gemaakt van geïndiceerde, provinciale zorg. Dat is een jaarlijkse stijging van 7 procent. Jeugdhulp is het sterkst gegroeid en het verblijf in residentiële voorzieningen (24-uurs en deeltijd zorg) is ongeveer gelijk gebleven. Dit is onder andere te verklaren door het beleid wat gericht is op het bieden van hulp in de eigen leefomgeving (Kabinetvisie 'Perspectief voor Jeugd & Gezin', 2010). De LVB-zorg en GGZ-zorg aan jeugdigen is nog sterker toegenomen, jeugd-LVB met gemiddeld 28 procent en Jeugd-GGZ met 19 procent per jaar. Hulp in het gedwongen kader is ten slotte ook flink sterk gestegen. In 2009 voerden de Bureaus Jeugdzorg, in vergelijking met vijf jaar daarvoor, 40 procent meer jeugdbeschermingsmaatregelen uit en ruim 30 procent meer maatregelen jeugdreclassering. "Als de groei van het zorggebruik in de jeugdzorg op deze manier blijft groeien, krijgen we te maken met een verdubbeling van het zorggebruik in de komende tien jaar" (NJI, 2011: 2).

Oorzaken voor de groei zijn te verklaren aan de hand van een aantal maatschappelijke verschijnselen. De samenleving is complexer geworden. Het is mogelijk dat kinderen en jongeren daardoor eerder in de problemen komen (NJI, 2011). Maar epidemiologische gegevens laten zien dat het aantal kinderen met ernstige gedrags- en emotionele problemen niet toeneemt. Een verklaring voor de groei kan zijn dat afwijkend gedrag minder wordt geaccepteerd in de samenleving. Gewone alledaagse opvoedproblemen worden sneller gelabeld als een probleem voor specialistische hulp. Veel kinderen krijgen bijvoorbeeld, vergeleken met vroeger, een ADHD-diagnose.



De toename van het aantal kinderen in zwaardere vormen van zorg kan daarnaast worden verklaard door een verbetering van signalering maar een tekort aan laagdrempelige eenvoudige hulp. In combinatie met de verbeterde toegang tot geïndiceerde zorg door de invoering van de Wet op de Jeugdzorg, komen veel kinderen die vroeger niet in beeld kwamen, in de zwaardere zorg terecht. Door een gebrek aan nazorg en efficiëntie en effectiviteit van zorg in de tweede lijn (zie figuur 4.) en een stimulering van instroom in de tweedelijnszorg, slibt het systeem dicht (NJI, 2011).

Naast de bovengenoemde oorzaken voor de stijging, wordt in het rapport 'Jeugdzorg dichtbij' (Werkgroep toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010) genoemd dat de politiek de afgelopen jaren onder invloed van gebeurtenissen als 'Savannah' incidentpolitiek heeft bedreven. De samenleving accepteert minder risico's en er is een sterke roep om verantwoording. De jeugdzorg staat onder grote politieke en maatschappelijke druk om te presteren (Baecke et al., 2009). Hierdoor is de nadruk van het overheidsbeleid sterk komen te liggen op verantwoording en indekking en niet op het zoeken naar oplossingen die uiteindelijk het beste is voor de kinderen en hun gezinnen (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010: 10).

Nu enkele maatschappelijke en politieke oorzaken zijn genoemd voor de stijging van het zorggebruik, is het van belang om te kijken naar hoe het stelsel omgaat met de toenemende zorgvraag en waar de knelpunten zitten. Opvoeders weten niet goed waar ze met hun gewone opvoedvragen terecht kunnen en het is voor ouders onduidelijk waar het 'lichte aanbod' zit. Jeugdzorgaanbieders positioneren het lichte aanbod niet herkenbaar voor de cliënt en het is niet duidelijk waar de hulp te krijgen is. Daarnaast is het probleem dat er weinig zicht is op effectiviteit van het aanbod. Weinig interventies zijn op effectiviteit onderzocht (van Yperen, 2007: 3). Ten slotte is een gebrek aan aansluiting tussen verschillende vormen van zorg problematisch. Tom van Yperen van het Nederlands Jeugdinstituut en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Utrecht, zegt hierover in zijn artikel 'Schakelen, naar een effectief stelsel voor de jeugd en opvoeding': "De ondersteuning na gespecialiseerde zorg is niet goed op orde, het lokale aanbod wordt meestal gepositioneerd als het voorliggende veld, terwijl zij ook het achterliggende veld zijn, omdat zij de opdracht hebben om jongeren en ouders te behoeden voor terugval in problematiek" (2007: 3).

Een voorbeeld is de aansluiting na een behandeling in de gesloten jeugdzorg. Kinderen zijn na een verblijf in de gesloten jeugdzorg 'geïstitutionaliseerd' en hebben vrijwel altijd zorg vanuit een andere sector binnen de jeugdzorg nodig. Maar omdat jeugdzorgaanbieders denken in een verticale keten verloopt de aansluiting van gesloten jeugdzorg naar provinciale zorg problematisch. Voor een betere aansluiting in het zorgaanbod is het van belang dat jeugdzorgaanbieders verbindingen met elkaar leggen en samenwerking mogelijk maken. Dit is, zoals al eerder werd genoemd in de paragraaf over de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg (Baecke et al., 2009), voor jeugdzorgaanbieders lastig vanwege een hoge mate van concurrentie in de sector, marktwerking en door gescheiden financieringsstromen.

Beleidsontwikkelingen Jeugdzorg

Het zorggebruik is flink gestegen de afgelopen jaren en de druk tot het afleggen van verantwoording en marktwerking in de sector zorgen ervoor dat het lastig is voor de zorgaanbieders om goede resultaten af te leveren. "De zorg is slecht toegankelijk, versnipperd en er is onvoldoende coördinatie van zorg" (van Yperen et al, 2011:3). Met de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG's) in bijna alle Nederlandse gemeenten om de zorg in het voorveld en algemene voorzieningen toegankelijker en meer integraal te organiseren is er een 'robuuste beweging' (van Yperen, 2011) in gang gezet. De jeugdzorg wordt de komende jaren flink verbouwd. De gemeenten worden verantwoordelijk voor alle jeugdzorg die nu onder het Rijk, provincies, gemeenten, AWBZ en zorgverzekering valt (Nji,2011c).



Dit betekent dat de provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering, jeugd-GGZ, jeugd-LVB en gesloten jeugdzorg onder de verantwoordelijkheid van de gemeente gaan vallen. Voor de burger is het Centrum voor Jeugd en Gezin het eerste aanspreekpunt als het gaat om vragen over opvoeding, jeugdzorg en andere problemen in de ouder-kind relatie. Wat betreft de fasering bij de doorvoering van de decentralisatie is vastgesteld dat 2013 een overgangsjaar wordt. In de periode 2014-2016 zal de jeugdzorg fasegewijs overgaan naar de nieuwe situatie.

JeugdzorgPlus

Naast de decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeenten zijn er nog een aantal andere beleidsvoornemens bepalend voor de periode tot 2015. Om te beginnen is er het streven vanuit het ministerie van VWS om de jongeren met een indicatie voor jeugdzorg zoveel mogelijk in hun eigen regio te behandelen (Ministerie VWS, beleidskader trajecten JeugdzorgPlus, 2011). Om dit te kunnen realiseren is Nederland opgedeeld in vijf zorggebieden voor Jeugdzorg Plus waarbij iedere instelling binnen een zorggebied valt. In totaal zijn er zestien verschillende JeugdzorgPlus-instellingen op 28 locaties in Nederland (MinVWS, 2011).

Casus 1: Jeugdzorg in beweging: Fusies in de Jeugdzorg

In de jeugdzorgsector is een discussie gaande over de noodzaak van schaalvergroting voor het leveren van goede zorg. Een recentelijk voorbeeld van een fusie in de jeugdzorg is de fusie tussen de Leo Stichting groep en Rentray in het zorggebied Oost sinds 1 januari 2010. Voorzitter Frank Candel van Rentray zei destijds in een verklaring dat de fusie in het voordeel was van de ruim 1000 cliënten van de instellingen. Het samengaan van de twee instellingen zou leiden tot minder lange wachtlijsten en een passender zorgaanbod. Candel verklaarde daarnaast dat de verschillende onderdelen van beide instellingen nu nog teveel vanuit de locaties denken. "We doen ons uiterste best om aaneengesloten zorgtrajecten voor de jongeren te maken, maar het kan beter", aldus Candel. "We gaan zorgpaden centraal stellen, nieuwe zorgprogramma's maken" (Tubantia, 29 april 2009). Sinds 27 april 2010 zijn ook Pluryn en de Hoenderloo Groep gefuseerd. In een verklaring op de website van Pluryn is te lezen dat bestuursvoorzitter Herman Geerdink van de Hoenderloo Groep van mening is dat door de fusie jongeren met een jeugdzorgindicatie nu minder gehinderd zullen worden door financieringssystemen en stelsels. Met de fusie beoogde beide instellingen om financieringsstromen en kennis samen te brengen (Pluryn, 28 april 2010).

Het zorgaanbod binnen de JeugdzorgPlus krijgt vorm in 'zorgtrajecten', waarop ook de financiering gebaseerd wordt. Zorg in de vorm van trajecten zou een versterking van de logistiek bij de planning van vervolgzorg moeten betekenen, waardoor jongeren minder lang in de gesloten jeugdzorg hoeven te verblijven. De regieverantwoordelijkheid over de trajecten komt hoogstwaarschijnlijk bij de JeugdzorgPlus-aanbieders te liggen waarbij het ministerie hoopt dat door eenduidige regie de continuering van zorg en een minimum aan overdrachtsmomenten wordt bewerkstelligd. De trajecten bieden vier uitstroomperspectieven: terug naar huis (1), zelfstandigheid (2), langer durende zorg en ondersteuning (3) of een vervolgvoorziening in bijvoorbeeld een VG-instelling of in de psychiatrie (4). De komende jaren moeten JeugdzorgPlus-instellingen jaarlijks minimaal 20 procent van de reguliere gesloten jeugdzorgcapaciteit ombouwen naar trajectzorg. Dit zou betekenen dat eind 2015 alle capaciteit is omgebouwd (Ministerie van VWS, beleidskader trajecten JeugdzorgPlus, 2011: 5-6, 13). Het beleidskader voor de zorggebieden van het ministerie hebben al gevolgen gehad voor de huidige capaciteit in de JeugdzorgPlus. Zo worden onder andere JeugdzorgPlus-instelling De Lindenhorst en Almata gefuseerd tot één organisatie en wordt locatie het Anker van jeugdzorginstelling Avenier gesloten.



Reactie brancheorganisatie Jeugdzorg Nederland

In reactie op de ontwikkelingen heeft Jeugdzorg Nederland in 2008 een streefbeeld opgesteld. In het streefbeeld JeugdzorgPlus, opgesteld in samenwerking met het ministerie van VWS en jeugdzorginstellingen, is opgenomen dat JeugdzorgPlus-instellingen een zorgplicht hebben in de zorgregio. JeugdzorgPlus-aanbieders maken binnen hun zorggebied afspraken met regionale aanbieders uit de jeugdzorg en vormen zo een verzorgingsgebied waar het zorgaanbod als een aaneengesloten integraal traject wordt aangeboden (Coördinatiecentrum JeugdzorgPlus, 2008: 23).

Een evenwicht tussen nabijheid en schaalvergroting zal de komende jaren hoog op de agenda staan voor JeugdzorgPlus-instellingen omdat binnen een verzorgingsgebied de instellingen niet altijd voldoende capaciteit zullen hebben om jongeren in hun eigen regio op te vangen. Schaalvergroting om voldoende goede specialistische gesloten behandeling aan te kunnen bieden is volgens het Streefbeeld Jeugdzorg 2008 een noodzaak (Coördinatiecentrum *JeugdzorgPlus*, 2008: 23).

Op de komende stelselwijziging reageerde Hans Kamps, de voorzitter van Jeugdzorg Nederland, als volgt: "Het langverwachte bestuursakkoord is er. De rijksoverheid en de Vereniging van Nederlandse gemeenten hebben afspraken over de overheveling van taken van het centrale naar het decentrale niveau. Dat is mooi. Voor het rijk althans. Want het overboeken van pakweg 8,5 miljard euro naar de gemeenten levert een besparing voor de schatkist op van 1,8 miljard. Hoe dat moet? Dat wordt de zorg voor de wethouders. Een waarschuwing alvast: het zou best eens kunnen zijn dan er niet minder maar juist meer zorgvraag gaat ontstaan. Als daar behoefte aan is, dan is dat prima natuurlijk. Maar dan hoort daar ook geld bij. Maar niet gesomberd: met een geïntegreerd jeugdzorgstelsel kan en zal de zorg effectiever en efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Maar dan moeten het kabinet en de gemeenten ook de rug rechthouden. Zonder een geïntegreerd stelsel - inclusief de jeugd-GGZ - komt van de besparingen niets terecht. Dan rekent het kabinet zich rijk. En rekenen de gemeenten zich arm". (Jeugdzorg Nederland, 25.04.2011)

Reactie GGZ Nederland

De brancheorganisatie van de GGZ sector, GGZ Nederland, is sceptisch over de beleidsvoornemens van het kabinet Rutte. In een reactie op de decentralisatie van de jeugd-ggz naar de gemeente, verspreiden ze de volgende reactie: "De overheveling van jeugd-ggz van de Zorgverzekeringswet naar gemeenten roept vooral veel vragen op. Zo dreigen schotten te ontstaan in de bekostiging van de ggz voor volwassenen en ggz voor jeugd enerzijds en tussen de ggz en somatiek anderzijds. Dit is zowel zorginhoudelijk als financiering technisch ongewenst. GGZ Nederland zet grote vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van de bekostiging van curatieve zorg door gemeenten. Het is onduidelijk op welke grond er onderscheid gemaakt wordt tussen curatieve ggz en andere medisch specialismen. GGZ Nederland stelt vast dat nooit overwogen is om tandartszorg of kindergeneeskunde naar gemeenten over te hevelen, terwijl ook daar een heldere relatie is met preventieve jeugdgezondheidszorg" (GGZ Nederland, 26-04-2011).

2.5 Vormen van samenwerking in de jeugdzorg

Samenwerking, netwerken, ketens, ketensamenwerking, netwerksamenwerking: termen die duiden op verbindingen tussen organisaties waarbij processen worden aangesloten en in gezamenlijkheid informatie wordt uitgewisseld en diensten tot stand komen. Ketensamenwerking en netwerksamenwerking worden vaak door elkaar gebruikt. Een belangrijk onderscheid is dat samenwerking in netwerken duidt op verbinding op bestuurlijk niveau en dat ketensamenwerking een operationele uitwerking is van netwerken. De literatuur over samenwerking in de jeugdzorg is voornamelijk gericht op ketens en ketensamenwerking.



Toch wordt in deze paragraaf kort gekeken naar de beschikbare informatie over samenwerking in ketens in de jeugdzorg omdat het in belangrijke mate tevens van invloed is op de processen op bestuurlijk niveau.

Bij onderzoek naar ketensamenwerking staat de professional en de organisatie centraal terwijl in dit onderzoek meer wordt gekeken naar het proces van bestuurlijke samenwerking. Bij het proces van ketensamenwerking draait het om de vraag hoe de aansluiting tussen de ene instantie en de andere is vormgegeven (Prinsen et al., 2008: 10). In deze paragraaf wordt gekeken naar ketensamenwerking en intersectorale samenwerking.

In beide vormen wordt samenwerking tussen verschillende sectoren bedoeld, met het verschil dat bij ketensamenwerking een verticale samenwerking plaatsvindt waarbij de cliënt van de ene instelling of sector naar de andere wordt doorverwezen (Prinsen et al., 2008: 9). "Bij intersectorale samenwerking is er sprake van een aanbod waarin minimaal twee domeinen van jeugdzorg met elkaar afspraken maken over de behandeling van een individueel kind of jongere"(van Ojen, 2009: 14).

Ketensamenwerking

Over de aansluiting in de zorgketen is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven. In 2005 werd in een rapport van de inspectie Jeugdzorg, 'Kansen in de keten', gekeken naar de kwaliteit van ketens in de jeugdzorg. De belangrijkste conclusie was dat alle partijen, zowel provincie als zorgaanbieders, hetzelfde beogen maar "dat het eindplaatje nog niet ingekleurd is zodat er nog niet gesproken kon worden van vraag gestuurde, effectieve zorg" (Inspectie Jeugdzorg, 2005: 15). Onderzoek van de Inspectie in 2007 naar aanleiding van de dood van het meisje Gessica in Rotterdam toonde wederom aan dat de samenwerking tussen hulpverleners en instellingen tekort komt.

In het kader van 'Operatie Jong' (een samenwerkingsverband van de ministeries VWS, OCW, Justitie, SZW, BZK, VROM en Financiën waarbij het doel was de samenhang in het jeugd beleid te versterken en de samenhang tussen de rijksoverheid, de provincie, gemeenten en andere partners te versterken) werd het rapport 'Koersen op het kind' (van Eijk, 2006) gepresenteerd. In het rapport worden twee doelstellingen aangereikt: 'een sluitende signaleringsketen en afstemming van de zorg' en 'het zo min mogelijk belasten van ouders en jeugdigen bij de toeleiding tot specialistische voorzieningen en verblijf in de keten'. Dit was nodig volgens het rapport omdat de Nederlandse wetgeving en beleid met betrekking tot de jeugd zo is vormgegeven dat samenwerking noodzakelijk is (Prinsen et al., 2008: 9). Onduidelijkheid heerst met name over wie de verantwoordelijkheid draagt over de coördinatie van de zorg. De samenhang in het aanbod en samenwerking tussen instellingen is noodzakelijk en nog niet optimaal (Prinsen et al., 2008: 47).

Samenhang in de jeugdzorgketen wordt op verschillende manieren vorm te gegeven bijvoorbeeld door formele convenanten, bestuurlijke overeenkomsten, algemene afspraken, gedetailleerde samenwerkingsplannen of afspraken tussen professionals. Een voorbeeld van ketensamenwerking is de samenwerking bij de aanpak van huiselijk geweld. In Nijmegen is het project *Stop huiselijk geweld* opgesteld. In het kader van het project is een meldpunt opgericht. Als de politie gezinnen meldt waar huiselijk geweld speelt, dan zet het meldpunt hulp voor het hele gezin in gang (Prinsen et al., 2008: 50). In de onderstaande infobox een tweede casus weergegeven: 'Samenwerking in de provincie Utrecht'. De casus is een mooi voorbeeld van initiatieven voor samenwerkingsprojecten in de provincie.



Intersectorale samenwerkingsverbanden

Uit onderzoek blijkt dat in Nederland vele initiatieven tot samenwerking in de jeugdzorg bestaan. Van samenwerking op het gebied van pedagogische inhoud tot formele bestuurlijke convenanten; het aantal voorbeelden van samenwerking loopt in de honderden. Deze samenwerkingsverbanden functioneren vaak naar tevredenheid van de deelnemers en bieden meerwaarde voor de betrokken doelgroepen (MinVWS; van Ojen, 2009:17). In een onderzoek van Kalsbeek & Zwikker (2009), 'Meer dan de som der delen', stelt GGZ Nederland en de MO Groep Jeugdzorg dat er in Nederland veel projecten bestaan waarin op een succesvolle wijze samenwerking tussen de jeugdzorg en de jeugd-ggz tot stand komt: "Samenwerking is wel degelijk mogelijk, maar zij is niet altijd goed zichtbaar" (Kalsbeek & Zwikker, 2009: 4). In een onderzoek naar samenwerking tussen jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg vanaf 2000 werden maar liefst 242 samenwerkingsverbanden geteld (Prinsen; NJi, 2008). Ook bestaan er sterke verbanden tussen instellingen voor speciaal onderwijs, provinciale jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg (van Ojen, 2009: 19).

Casus 2: Samenwerking in de provincie Utrecht

In de provincie Utrecht zijn verschillende initiatieven gestart voor het bevorderen van samenwerking in de jeugdzorg en een verbetering van de kwaliteit van het zorgaanbod. Een voorbeeld van een dergelijk initiatief is het platform 'Utrechtse Jeugd Centraal' (UJC). Het UJC is opgezet door de provincie Utrecht. Voor dit platform voor de Utrechtse Jeugdzorg is vanuit de provincie 20 miljoen euro uitgetrokken om projecten samen met veldpartners op te zetten en uit te voeren. In kader van het platform UJC wordt onder andere aandacht besteed aan het stimuleren van samenwerking tussen lokale, regionale en provinciale jeugdzorgaanbieders. Voor het verbeteren van de zorg rond kinderen en jongeren met meervoudige problematiek, is sinds 1 januari 2009 integrale indicatie ingesteld. Voorheen kregen kinderen die meerdere problemen hadden van elk indicatieorgaan, zoals speciaal onderwijs, jeugdzorg of psychiatrie, een aparte indicatie. Nu krijgt een kind met meervoudige problematiek één integrale indicatie. Dit levert volgens het UJC grote tijdswinst op. (UJC,2011). Naast het project 'integrale indicatie meervoudige problematiek' is het UJC een pilot gestart genaamd 'Eén kind, één plan'. Het doel van de pilot is om de coördinatie van zorg en hulpverlening voor kinderen en gezinnen met meervoudige problematiek te verbeteren door meer sluitende, effectieve en efficiënte zorgketens te realiseren. Nu gaat de zorg aan kinderen met meervoudige problematiek nog over meerdere schakels in meerdere ketens als de jeugdketen, de zorgketen, de onderwijsketen en de justitieketen (UJC,2009:1). De project omvat 25 deelnemers, kinderen en gezinnen met een indicatie voor jeugdzorg, jeugd ggz en LVB (licht verstandelijk gehandicapt). De effecten van de pilot zijn nog niet bekend gemaakt. Het programma van het UJC loopt tot en met 2011.

Intersectorale samenwerking in de jeugdzorg is dus wel aanwezig maar is niet te classificeren als een voorbeeld van integrale trajectzorg. Kinderen en jongeren met meervoudige problematiek kunnen vaak geen beroep doen op een intersectoraal zorgaanbod. Juist voor deze groep is aaneengesloten zorg vanuit verschillende disciplines van belang. Dit wordt ook erkend door de Algemene Rekenkamer in het rapport 'Kopzorgen' uit 2008 (TK, vergader jaar 2007-2008, 31254, nrs.1-2) waar wordt geconcludeerd dat intersectorale zorg nog niet structureel wordt aangeboden. Vele jongeren in de jeugdzorg kennen meervoudige problematiek; zo'n 25 procent in 2009 (B&A, 2009: 25). Het gaat om 18.000 kinderen in Nederland die vaak 'schakelen' tussen verschillende vormen van jeugdzorg. Omdat de aansluiting van het zorgaanbod niet goed is georganiseerd, raken veel kinderen uit beeld omdat ze vaak langere periodes geen zorg afnemen. In het rapport wordt de aanbeveling gedaan aan instellingen om beleidskeuzes te maken die intersectoraal samenwerken ondersteunen en elkaars aanbod te leren kennen. Voor de rijksoverheid worden de aanbevelingen gedaan om consistente boodschap af te geven en knelpunten in de financiering weg te nemen.



“Nu is er enerzijds competitie en marktwerking in de jeugdzorg ten gevolge van verschillende bekostigingssystemen en anderzijds wordt intersectorale samenwerking dringend gewenst” (van Ojen, 2009: 52). Van Ojen (2009) onderscheidt in het rapport vijf verschillende samenwerkingsdoelen: informatieoverdracht, afstemming aanbod, intersectorale beoordeling, integraal behandelplan en gelijktijdige behandeling. In de volgende matrix is te zien wat de bevindingen waren van Van Ojen (2009) bij de vergelijking van samenwerkingsdoelen tussen verschillende deelsectoren.

	<i>Provinciale jeugdzorg</i>	<i>Jeugd-GGZ</i>	<i>Jeugd-LVB</i>	<i>Gesloten Jeugdzorg</i>	<i>Justitiële jeugdzorg</i>	<i>Speciaal onderwijs</i>
<i>Informatieoverdracht</i>	++	++	++	++	++	++
<i>Afstemming aanbod</i>	++	++	++	++	+	++
<i>Intersectorale beoordeling</i>	++	++	+	+	-	+
<i>Integraal behandelplan</i>	+	+	+	-	-	+
<i>Gelijktijdige behandeling</i>	-	-	-	-	-	-

Legenda:
 Veel intersectoraal aanbod: ++
 Redelijk intersectoraal aanbod: +
 Weinig intersectoraal aanbod: -

Figuur 4. Vergelijking samenwerkingsdoelen tussen de deelsectoren. Bron: (Van Ojen, 2009: 33)



2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn verschillende aspecten van het jeugdzorgstelsel gedefinieerd en nader verklaard. Duidelijk is geworden dat het jeugdzorgstelsel een ingewikkeld stelsel is. De omgeving van de jeugdzorgsector is complex en de druk op de gehele zorgsector neemt toe vanwege bezuinigingen en stelselwijzigingen. De Wet op de Jeugdzorg stamt uit 2005 en werd gewijzigd in 2008. Daarbij werd een nieuwe vorm van een residentiële jeugdzorgvoorziening gecreëerd: de JeugdzorgPlus. In de gesloten jeugdzorg komen jeugdigen op civielrechtelijk titel. Uit evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg uit 2005 (Baecke et al., 2009) komt naar voren dat de doelstellingen nog niet zijn behaald. Van een integraal zorgaanbod over financieringsstromen heen is nog geen sprake. Als oorzaken worden marktwerking, prestatiedruk en de financieringsschotten genoemd. Deze factoren zorgen voor obstakels en maakt dat bestuurders de prioriteit bij de eigen organisatie leggen om de eigen organisatie te behouden. Dit betekent dat het zorgaanbod nog voornamelijk verticaal wordt georganiseerd. De cliënt wordt binnen de eigen organisatie of sector behandeld, terwijl er grote behoefte is aan een horizontaal traject over sectoren heen. Aansluiting tussen deelsectoren komt nog onvoldoende tot stand. De bestaande regelgeving en ontwikkelingen zorgen voor concurrentie in de sector en dit werkt intersectorale samenwerking tegen. Doordat regels en verantwoordelijkheden onduidelijk zijn, gaan bestuurders risico's afdekken. De evaluatie van de het 'Nieuw Zorgaanbod' (Van Dam, 2010) laat zien dat de gesloten jeugdzorg een zware groep cliënten met meervoudige problematiek heeft. Deze groep kan nog onvoldoende doorstromen naar de open jeugdzorg. De druk op de jeugdzorg neemt de laatste jaren toe. De geschetste problematiek in de evaluatierapporten en de wetenschap dat het zorggebruik toeneemt en de verantwoordingsdruk groeit, maakt dat de sector zich in allerlei bochten moet wringen om resultaten te boeken.

Het kabinet Rutte heeft een aantal beleidsvoornemens geformuleerd om te bezuinigen op de jeugdzorg en de samenwerking in de sector te stimuleren. De belangrijke maatregelen zijn de decentralisatie naar de gemeente, trajectfinanciering en de regievoering naar de JeugdzorgPlus. De brancheorganisaties Jeugdzorg Nederland en GGZ Nederland hebben beide met terughoudendheid gereageerd op de plannen. In een beschouwing van de huidige stand van zaken inzake ketensamenwerking en intersectorale samenwerking, valt een groot aantal samenwerkingsverbanden op waarvan het bereik laag is. Daarnaast ontbreekt structurele samenwerking tussen organisaties waardoor kinderen uit beeld raken.

Geconcludeerd kan worden dat de problemen in de jeugdzorg vragen om betere afstemming tussen de organisaties en samenwerking over deelsectoren heen. In de komende twee theoretische hoofdstukken volgt een verkenning van de wetenschappelijke verklaringen voor de noodzaak tot samenwerking in de samenleving en vervolgens een verdieping van de netwerktheorie en de wijze waarop management van netwerken invloed heeft op netwerkeffectiviteit en de rol van bestuurders in dit proces.



3. Ontwikkelingen en de noodzaak tot netwerkvorming

Inleiding

In hoofdstuk twee 'Het jeugdzorgstelsel' is een empirische verdieping gegeven van inter-organisationale samenwerking in de jeugdzorgsector. In hoofdstuk drie, vier en vijf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wetenschappelijke literatuur rond netwerkvorming, sturing in netwerken en netwerkeffectiviteit. De hoofdstukstructuur sluit aan bij de geformuleerde theoretische deelvragen (zie paragraaf 1.1.1). Theoretische deelvraag 1 wordt in hoofdstuk 3 beantwoord. In hoofdstuk 4 wordt deelvraag 2 besproken en komt de wetenschappelijke literatuur ter sprake die vereist is om deelvraag drie en vier te kunnen beantwoorden. In de komende drie hoofdstukken wordt dezelfde structuur als in het onderzoeksmodel aangehouden, waarbij bestuurlijke samenwerking in netwerken wordt onderzocht. Doorlopend in de hoofdstukken zal de 'rode draad' vanuit het theoretisch onderzoeksmodel (figuur 1) worden aangehouden.

In dit hoofdstuk wordt eerst de literatuur rond dynamiek en krachten in publieke organisaties verkend. De thema's netwerksamenleving, de ontwikkeling 'van government naar governance' en de rol van de overheid in netwerken worden nader bestudeerd.

3.1. Maatschappelijke ontwikkelingen en de jeugdzorgsector

In de moderne samenleving wordt de omgeving (waarin private en publieke organisaties, de overheid en het maatschappelijk middenveld opereren), gekenmerkt door een verhoogde complexiteit (Koppejan and Klijn, 2004: 1). Complexiteit komt tot uiting in het debat rond maatschappelijke problemen als het waarborgen van de privacy, klimaatverandering, integratieproblematiek en de bezuinigingen in de zorgsector. De maatschappelijke problemen kenmerken zich door een hoge mate van 'wickedness' (Radford, 1977; Mason and Mitroff, 1981, in: Koppejan and Klijn, 2004). "Wicked problems zijn problemen die worden gekenmerkt door multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereisten die zich in de loop van de tijd van het ontwikkelen van een product of het oplossen van een probleem voordoen" (Provan en Kenis, 2008: p. 289). Wicked problems worden gekenmerkt aan de hand van twee mechanismen. Allereerst zorgt technologische complexiteit van problemen voor onenigheid over de inhoudelijke definiëring van een probleem. Actoren die betrokken zijn bij het probleem kunnen het niet eens worden over zowel de oplossing als de inhoud van het probleem. De wetenschap kan daarbij vaak geen eenduidige antwoorden bieden op oplossingsvraagstukken. Bovendien brengt de snelheid waarmee nieuwe ontwikkelingen elkaar opvolgen naast nieuwe oplossingen ook nieuwe problemen met zich mee (Koppejan and Klijn, 2004:5).

Ten tweede overstijgen de huidige maatschappelijke problemen de organisatiegrenzen. Kettl (1996, in: Agranoff: 1996) stelde een decennium geleden al dat de grootste verandering in organisaties in de publieke en private sector de groeiende afhankelijkheid tussen organisaties is. Ofwel, overheden, bedrijven, publieke dienstverleners en het maatschappelijk middenveld kunnen de complexe problemen in de samenleving niet langer individueel oplossen. Het ontstaan van complexe, maatschappelijke problemen kan worden geduid door een aantal bredere, wereldwijde ontwikkelingen. Door toenemende globalisering zijn economische activiteiten niet langer verbonden aan staten; organisaties werken wereldwijd. Technische ontwikkelingen als het internet en vooruitgang in de luchtvaartsector maakt dat we leven in een 'global village': de huidige technologie verbindt mensen over de landsgrenzen.



Manuel Castells meent dat deze verbindingen en netwerken van individuen en organisaties de basis zijn voor het functioneren van onze huidige samenleving. Deze ontwikkeling wordt door Castells aangeduid als een 'netwerksamenleving' (Castells, 1997). De theorie rond de netwerksamenleving van Manuel Castells (1997) is vooral gecentreerd rond de invloed van technologische ontwikkelingen op de samenleving. De invloed van de netwerken gaat echter verder dan een bijdrage aan technologische ontwikkelingen. In de netwerksamenleving is een verhoogde toegang tot kennis tot stand gekomen en dat zorgt voor het vervagen van traditionele waarden en normen. Mensen zijn minder afhankelijk van familie, het dorp of de kerk en maken zelfstandig keuzes over hun partner, religie, werk en vrije tijdsbesteding. Dit zijn voorbeelden van een bredere ontwikkeling, de individualisering van de samenleving (Castells, 1997; Sociaal Cultureel Planbureau, 2000; Noordegraaf, 2004). Individualisering zorgt voor het vervagen van hiërarchie van waarden, normen en preferenties. Mensen zijn niet langer in te delen in eenvoudig te onderscheiden groepen en de voorspelbaarheid van steun voor bijvoorbeeld politiek beleid neemt af. Horizontale relaties tussen burgers, bedrijven, publieke organisaties of de overheid vervangen relaties gebaseerd op autoriteit. "There is a transformation from an authoritative to a negotiating society" (Koppejan and Klijn, 2004: 5).

De zojuist beschreven maatschappelijke en technologische ontwikkelingen geven ruimte voor interactie tussen de verschillende actoren en ontstaan nieuwe arena's van samenwerking en overleg voor de aanpak van maatschappelijke problematiek, het verlenen van diensten of het fabriceren van producten. De denkbeeldige muren tussen organisaties brokkelen langzaam af omdat organisaties niet langer hun omgeving kunnen negeren (Koppejan and Klijn, 2004: 4). "An increasing number of organizations can no longer be structured like 'medieval kingdoms', walled off and protected from hostile forces" (Powell, 1990:298, in: Agranoff:1996).

3.2 Van 'government naar governance'

De huidige positie van de overheid is een voorbeeld van het vervagen van grenzen van verantwoordelijkheid rond maatschappelijke problematiek. De overheid is al lange tijd niet meer in staat om alle kennis en middelen voor het realiseren van beleidsdoelstellingen zelf 'in huis' te hebben. Overheden zijn daarvoor in toenemende mate afhankelijk van andere partijen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 299) en werken daarom samen met universiteiten, private ondernemingen en publieke instanties. Dit betekent dat de handelingsmogelijkheden van de overheid de afgelopen decennia zijn 'uitgehoud'. De aanpak van maatschappelijke problematiek wordt in belangrijke mate georganiseerd met meerdere partijen in een netwerkstructuur. Dit verschijnsel kan in verband worden gebracht met het 'fenomeen van de verplaatste politiek' (Bovens, 2003; in Noordegraaf, 2004: 215). Maatschappelijke problematiek en beleidscontroversen worden niet langer centraal besproken en beslecht in politieke instituties. Politiek wordt nu ook bedreven door maatschappelijke spelers en andere actoren.

Deze ontwikkeling wordt de verschuiving van 'government' naar 'governance' genoemd (Rhodes, 1996). Binnen deze ontwikkeling staat het begrip 'government' voor een centraal gestuurde overheid met een kennismonopolie bij het leveren van publieke diensten. De levering van diensten wordt gekenmerkt door bureaucratie en hiërarchische aansturing. De governance-benadering staat hier tegenover als een breder perspectief op de overheid dan alleen overheidsdiensten. In het governance-perspectief worden ook niet-statelijke actoren betrokken bij de levering van publieke diensten. Dit kan een publiek-private samenwerking inhouden, inspraak voor burgers of het stimuleren van initiatieven vanuit de 'civil society'. De ontwikkeling van 'government naar governance' kan ook verwoord worden in termen van sturingsmechanismen: de ontwikkeling van een verschuiving van verticale sturing naar horizontale sturing.



De definitie van governance die wordt aangehouden in het onderzoek is die van de auteurs Pollit en Bouckaert (2004:10): "By governance we mean the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group. Government is the subset that acts with authority and creates formal obligations. Governance need not necessarily be conducted exclusively by governments. Private firms, NGO's, all engage in it: sometimes without government authority."

Ondanks dat de overheid steeds vaker een klein onderdeel is van een netwerk bij het leveren van een maatschappelijke dienst, is de verwachting dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor publieke diensten van maatschappelijke betekenis nog altijd sterk aanwezig (Noordegraaf, 2004; Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). De huidige samenleving stelt hoge, specifieke eisen aan de prestaties van de overheid. Maar omdat de overheid steeds vaker moet samenwerken met verschillende soorten partijen is centrale aansturing in veel gevallen onmogelijk geworden (Van der Steen, Peeters en Van Twist, 2009:5). Om te voldoen aan de druk uit de samenleving om (gedeelde) verantwoordelijkheid te dragen voor publieke diensten, verandert de rol van de overheid in publieke netwerken en de manier waarop overheidsdiensten de levering van publieke diensten sturen en vormgeven.

3.3 Oude en nieuwe vormen van sturingsmechanismen

In een veranderende samenleving waarin 'wicked problems' domineren (Koppenjan & Klijn, 2004), zijn traditionele vormen van sturing niet voldoende. Netwerken zijn het nieuwe paradigma voor het omgaan met complexiteit (Kenis and Schneider 1991, p., 25). Het aantal wetenschappelijke onderzoeken naar netwerken is het afgelopen decennium flink toegenomen. "From social networks to organizational networks and beyond, networks have been and continue to be an emerging and developing field of study that has spanned many disciplines, organizational theory and behavior, strategic management, business studies, health care services, public administration, sociology, communications, computer science, physics, and psychology" (Provan, 2007: 479-480).

Organiseren in netwerken is een alternatief voor traditionele organisaties waarin sturingsmechanismen als verticale sturing (ook wel aangeduid als hiërarchie) of de meer bedrijfseconomische oplossing, de principes van de markt (bijvoorbeeld vraag en aanbod), worden toegepast bij het organiseren van private of publieke activiteiten (Kenis en Provan, 2008: 297). In tabel 2. is naast 'markt' en 'hiërarchie' ook de samenwerkingsrelatie aangeduid als een sturingsmechanisme. Organisaties gaan samenwerkingsrelaties aan met andere organisaties om toegang te krijgen tot middelen en onzekerheid te reduceren. "Samenwerking als governance-vorm kenmerkt zich door het feit dat samenwerkingsverbanden met andere organisaties worden aangegaan om dingen gedaan te krijgen. Deze samenwerkingsverbanden zijn in eerste plaats niet gebaseerd op het marktprincipe of het hiërarchieprincipe, maar op onderhandelen en vertrouwen" (Kenis & Provan, 2008: 297).

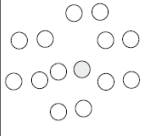
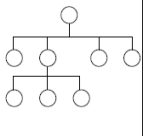
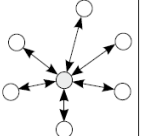
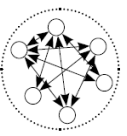
Binnen de governance-benadering waarin de uitoefening van macht in het publieke domein niet langer gezien wordt als strikt in handen van de overheid alleen, is de netwerktheorie een zeer invloedrijke benadering. "Actoren vanuit overheden, bedrijven en publieke organisaties zijn genoodzaakt toe te treden tot arena's van interactie" (Koppenjan en Klijn, 2004: 2). Deze stroming binnen de governance benadering is de afgelopen decennia sterk opgekomen (Agranoff, 2006, p. 56). "In the twentieth century, hierarchical government bureaucracy was the predominant organizational model used to deliver public services and fulfill public policy goals. Today, increasingly complex societies force public officials to develop new models of governance" (Goldsmith & Eggers, 2004: 7). Het organiseren in netwerken zorgt voor voldoende flexibiliteit in het uitwisselen van kennis en middelen om complexe problemen aan te pakken (Kenis & Provan, 2008). Steeds meer organisaties werken daarom in netwerken samen. Samenwerken in netwerken gaat verder dan een samenwerkingsverband.



Waar bij samenwerking als governance-vorm de relaties zijn gebaseerd op een bilaterale overeenkomst terwijl bij een netwerk sprake is van samenwerkend gedrag tussen meer dan twee netwerkleden, waarbij door de leden gedacht wordt binnen de mogelijkheden en verbindingen van het netwerk en een product creëert wat uniek is voor het specifieke netwerk (Provan & Kenis, 2007).

Goldsmith & Eggers hebben een aantal voordelen geformuleerd van het samenwerken in netwerken boven andere vormen van sturing, als hiërarchie, markt of samenwerking. Een voordeel voor organisaties om deel te nemen aan een netwerk is dat ze zich kunnen specialiseren. "One benefit is that networks free companies to concentrate on their core mission and exploit the expertise of 'best of breed' providers" (Goldsmith & Eggers, 2004: 29). Ook innovatie is een uitkomst van netwerken. "Uit onderzoek weten we dat innovaties vooral tot stand komen als er een hoge mate van cognitieve afstand bestaat tussen verschillende partijen, de kans dat dergelijke partijen zich binnen één en dezelfde organisaties bevinden is onwaarschijnlijk"(Kenis & Provan, 2008: 298). Binnen samenwerkingsverbanden is niet genoeg flexibiliteit en autonomie van betrokken partijen om dergelijke innovatie te bewerkstelligen (Kenis & Provan, 2007). En daarmee is ook een derde voordeel van netwerken benoemd: flexibiliteit. "Networks permit more rapid- and usually less politically painful- downsizing and upsizing than does a hierarchy" (Goldsmith & Eggers, 2004: 31).

In tabel 2. is een overzicht te zien van de verschillen tussen de organisatievormen markt, hiërarchie, samenwerking en het netwerk.

Governancevorm/- institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkings- relatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot midde- len en reductie van onzekerheid	Samenwerkend ge- drag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Tabel 2: Vier vormen van governance of manieren om diensten of producten te maken. Bron: Kenis, P.N., & Provan, K.G. (2008). *Het network-governance-perspectief*.

De opkomst van de netwerkbenadering toont aan dat de publieke sector op een andere wijze gemanaged dient te worden. "It is clear that as horizontal types of steering, governance strategies require management actions which are different from classical central intra-organizational management strategies" (Koppenjan & Klijn, 2004: 111). De Bruijn en ten Heuvelhof gaan zelfs in stapje verder in het boek 'Management van netwerken' (2007). Zij argumenteren dat hiërarchische modellen niet overeenstemmen met de werkelijkheid rond besluitvormingsprocessen hoewel de formele structuur van een organisatie vrijwel altijd een hiërarchische organisatiestructuur is. Maar, zo stellen de Bruijn en ten Heuvelhof (2004), "wie uitsluitend of te veel vertrouwt op de formele structuur, zal niet effectief kunnen functioneren" (p. 14). In de moderne samenleving zijn er nog nauwelijks zuivere hiërarchische organisaties te vinden. De wetenschappelijke literatuur over non-hiërarchische organisatievormen als netwerkmanagement is uitgebreid en populair. Toch is het hiërarchiemodel nog steeds aanwezig omdat we meer ervaring hebben met deze manier van sturing (Koppenjan & Klijn, 2004).

Volgens de Bruijn en ten Heuvelhof komt dit omdat hiërarchische sturingsmodellen een overzichtelijke situatie voorstellen. De complexiteit van inter-organisatorische vraagstukken wordt beheersbaar gemaakt.



De aannames van het hiërarchiemodel zijn niet in overeenstemming met de 'echte' situatie en daarom is beheersbaarheid door toepassing van het hiërarchiemodel niet te bewerkstelligen. Dit komt omdat organisaties niet uniform zijn of stabiel zijn. Toch behoeft deze alinea enige nuancering. Hiërarchiemodellen zullen altijd invloed blijven houden op sturingsmechanismen van organisaties omdat de flexibiliteit en onzekerheid binnen het netwerkmodel niet voor elke situatie de geschikte vorm is. Hoewel niet toepasbaar in alle organisaties zijn formele, hiërarchische lijnen overzichtelijk voor mensen. Dit geldt zelfs wanneer de informele lijnen anders lopen. Verticale lijnen zijn ook in overheidsorganisaties nog van belang omdat anders de democratische legitimiteit van de politieke processen vervaagt (Noordegraaf, 2004).

3.4 De rol van de overheid in netwerken

De overheid is in afnemende mate van belang voor het leveren van directe diensten en steeds meer voor het genereren van 'public value' in een web van multi-organisationale, multi-gouvernementele, en multi-sectorale relaties (Goldsmith & Eggers, 2004: 8). Samenwerking met andere organisaties, zowel publieke als private organisaties, kunnen zich ontwikkelen in verschillende vormen.

Netwerken in de publieke sector onderscheiden zich van private netwerken, vanwege het feit dat de publieke sector tracht maatschappelijke meerwaarde te genereren (Moore, 1995) en publieke doelstellingen te verwezenlijken (Goldsmith and Eggers, 2004). Binnen netwerken in de publieke sector heeft de overheid een uitzonderlijke positie omdat overheidsinstanties beschikken over een groot budget (waar publieke organisaties vaak afhankelijk van zijn) en democratische legitimiteit voor het implementeren van de wetgeving en beleidsvoornemens. De overheid kent een aanzienlijke invloed in de netwerken in de publieke sector aangezien zij over invloedrijke machtsmiddelen beschikt (Kickert, 1997).

In de literatuur rond netwerken en netwerkvorming ligt voornamelijk de aandacht bij de inhoudelijke en functionele keuzes. Op operationeel niveau wordt beschreven hoe een project, product of proces de grootste kans van slagen heeft. Daarbij wordt de nadruk gelegd op het toepassen van horizontale sturingsmechanismen. Met deze focus wordt echter de bestuurlijke realiteit uit het oog verloren. Overheidsinstanties zijn verticaal georganiseerd, dit is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de eis van een legitiem, democratisch beleidsvormingsproces. Hoewel het alom wordt geaccepteerd dat de rol van de overheid steeds kleiner wordt, betekent het niet dat de politiek in het publieke veld zal verdwijnen. Naast hun rol van financier, hebben de politiek en de overheid een aantal symbolische functies, zoals de legitimatie van oplossingen voor beleidsproblemen of het richten van aandacht op maatschappelijke issues of beleidscontroversen (Noordegraaf, 2004). "De staat is niet leeg maar te vol en daarom is zijn greep zwak. De staat is leger geworden, maar niet leeg, al zou hij door analyses over de lege staat wel te leeg kunnen worden" (Frissen, 2002; in Noordegraaf, 2004).

In de afgelopen decennia is een ontwikkeling te zien waarbij de overheid tracht om te gaan met het juist toepassen van verticale en horizontale sturingsmechanismen. De ontwikkeling van 'government naar governance' is niet in een rechte lijn verlopen en verschillende paradigma's rond sturing van publieke organisaties lopen in elkaar over. In de jaren '80 werd New Public Management (NPM) populair. Sturingsmechanismen van de private sector werden toegepast op de publieke sector. Verzelfstandiging van organisaties, scheiding van beleid en uitvoering, en sturen op prestaties werd dominant in het denken over de rol van de overheid in de publieke sector. Maar de wetten van de markt bleken in de realiteit niet goed toepasbaar op de publieke sector en de 'governance'-benadering van sturing in de publieke sector kreeg ruimte. Bij de governance benadering ligt de nadruk op horizontale sturing en een integraal karakter van besluitvorming-waarbij gebruik wordt gemaakt van de kennis van de verschillende betrokken actoren (Koppenjan & Klijn, 2004: 108). De theorievorming rond horizontale sturing als rol van de overheid in publieke netwerken staat echter nog in de kinderschoenen.



Nog weinig is bekend over hoe de overheid zich hierin moet opstellen en waar de 'verticale verantwoordelijkheden' van de overheid een plaats krijgen in het publieke netwerk. Men heeft nu eenmaal meer ervaring met verticale sturing (Koppenjan & Klijn, 2004: 111).

Zowel verticale als horizontale sturing is dus noodzakelijk. De rol van de overheid en publieke organisaties moet worden vervlochten in het management van netwerken. In de praktische uitwerking van de rol van de overheid in publieke netwerken, zijn vier handelingsmogelijkheden te onderscheiden. De overheid kan participeren in netwerken, de samenwerking met andere publieke of private partijen aangaan, de overheid kan zich opstellen als procesmanager en ten slotte als netwerkbouwer (Koppenjan & Klijn, 2000: 154). Het één en ander wordt duidelijk bij de volgende casus over de rol van de overheid bij het jeugdzorgbeleid.

Casus 3: De rol van de overheid in het nieuwe jeugdzorgbeleid

In het rapport 'Werk in uitvoering' van het NJI over de uitvoering van het nieuwe jeugdzorgbeleid (NJI, 2011), wordt aangegeven dat de regietaak van de overheid bij het verbeteren van de kwaliteit van de basisinfrastructuur van belang is. De overheid kan volgens de auteurs van het rapport vanwege haar rol als medefinancier eisen stellen aan de kwaliteit van de voorzieningen. Maar, zo stelt Adri van Montfoort, lector Jeugdzorg en Jeugdbeleid aan de Hogeschool Leiden, in het rapport: de overheid komt in een spagaat door de bezuinigingen in de jeugdzorgsector. "Nog afgezien van de vraag of de overheid de ambitie moet hebben om met zo'n breed bereik burgers te ondersteunen, dringt zich steeds meer de vraag op of de overheid dit ook wel kan. De wethouder moet immers kiezen: zet ik mijn schaarse middelen in op de brede kwaliteit van de samenleving of op de onderkant ervan" (NJI, 2011: 17). De overheid is niet in staat om de hele doelgroep 'aandacht' te geven. De rol van de ouders en omgeving van de jeugdigen in de jeugdzorg moet worden versterkt, zodat de overheid zich voornamelijk kan focussen op de probleemgevallen (NJI, 2011: 20). "De hele scheiding tussen de basisinfrastructuur en de hulp en steun aan jeugdigen is in dit licht ook niet scherp te maken. Het bieden van zorg is niet voorbehouden aan professionele instituties. De mensen in de omgeving van de jeugdigen dragen in belangrijke mate bij tot de vermindering van de risico's en de oplossing van de problemen van ouders en verzorgers. Dit past in de lijn van de gedachte achter de civil society"(NJI, 2011: 19). In deze casus is de wederzijdse afhankelijkheid tussen de overheid en de 'civil society' duidelijk te zien. De overheid redt het niet zonder medewerking van andere partijen, en horizontale sturing is vereist. Daarbij neemt de overheid idealiter de rol van procesmanager aan.



3.4 Conclusie

In hoofdstuk 1 zijn een aantal theoretische deelvragen geformuleerd ter ondersteuning van de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek. De deelvraag luidde als volgt: Hoe valt de druk tot samenwerking in netwerken te verklaren? In deze paragraaf volgt een overzicht van de belangrijkste bevindingen in hoofdstuk drie en een antwoord op de deelvraag.

Onze samenleving wordt gekenmerkt als netwerksamenleving. Door technologische complexiteit en maatschappelijke problematiek ontstaat de noodzaak om op 'grensoverschrijdende wijze' de problemen in de samenleving aan te pakken. De problemen worden gekenmerkt door 'wickedness' en complexiteit (Koppenjan & Klijn, 2004). Door de ontwikkelingen ontstaan nieuwe arena's van samenwerking en overleg. Voor organisaties in de publieke en de private sector is het nodig om samen te werken. Deze beweging is ook bij de overheid terug te zien en wordt gedefinieerd als 'de governance-benadering'. De benadering houdt in dat de overheid meer moet gaan samenwerken met andere organisaties bij het organiseren van publieke diensten. Dit betekent horizontale sturing. Het probleem is echter dat vanwege de eis van een legitiem, democratisch besluitvormingsproces, de overheid te maken heeft met verticale verantwoordelijkheden richting de publieke sector. Nieuwe sturingsmechanismen waarbij horizontale vormen van sturing worden gecombineerd met verticale verantwoordelijkheden, worden een noodzaak.

Een populaire benadering binnen de governance-stroming is de netwerkbenadering. Netwerken bieden voordelen voor organiseren in de publieke sector. Netwerken zorgen dat organisaties zich kunnen specialiseren, innovatie gestimuleerd wordt en netwerken bieden tevens flexibiliteit. Maar het organiseren in netwerken is een complexe aangelegenheid en de bestuurlijke realiteit van de publieke sector wordt dan ook vaak uit het oog verloren. Daarnaast is er nog weinig bekend over het genereren van effectiviteit via netwerken. Kortom, horizontale sturing in de vorm van netwerken is nodig, maar het is nog niet duidelijk hoe verticale verantwoordelijkheden een plaats krijgen.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er een noodzaak is voor samenwerking in netwerken in de publieke sector maar dat er moeilijkheden zijn bij het toepassen van nieuwe sturingsmechanismen. In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het management van netwerken en de rol van bestuurders. Welke condities bij sturing van netwerken zorgen voor effectiviteit van netwerken? Deze vraag wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk.



4. Management van effectieve netwerken

Inleiding

In hoofdstuk 3 is aangetoond dat onder invloed van een veranderende opvatting begrip van de rol van de overheid en complexe maatschappelijke problematiek een organisatie overschrijdende aanpak voor organiseren in de publieke sector een vereiste is geworden. De netwerkbenadering sluit aan op deze behoefte van samenwerking in de publieke sector. Hoofdstuk 4 bestaat uit twee delen. Allereerst wordt het management van netwerken nader toegelicht. Een wetenschappelijke definitie van de term netwerken, de netwerkvormen en de kenmerken van netwerken komen aan bod. De kenmerken van netwerken worden in twee delen toegelicht. Allereerst komen algemene kenmerken van netwerken aan bod, waarna gekeken wordt naar variërende kenmerken van een netwerk. De variërende kenmerken slaan terug op twee thema's: de structuur van netwerken en de coördinatie. Vervolgens is er aandacht voor de rol van de bestuurder in netwerken, zo worden de vereiste bestuurlijke vaardigheden en interne en externe invloeden besproken. Bij de behandeling van de thema's komt naar voren hoe het proces van sturing en ontwikkeling in netwerken vormgegeven kan worden en welke condities hierbij van invloed zijn. Specifiek is gekozen voor de behandeling van de invloed van bestuurlijke vaardigheden op het proces van samenwerken in netwerken. Dit onderzoek richt zich op bestuurlijke samenwerking in de jeugdzorg en het is daarom van belang om te bezien hoe de bestuurder zijn vaardigheden kan aanwenden om invloed uit te oefenen op de uitkomsten van het netwerk.

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op welke wijze sturing en management van netwerken invloed heeft op effectiviteit van netwerken en hoe deze effectiviteit gemeten kan worden.

4.1 Sturing en ontwikkeling in inter-organisationale netwerken

4.1.1 Wat is een netwerk?

Een netwerk is een bekend begrip als het gaat om sturing van de publieke en private sector en een belangrijk thema in de sociale wetenschappen. Sociologie, bedrijfswetenschappen, politicologie en bestuurskunde; uiteenlopende wetenschappelijke disciplines houden zich bezig met het onderzoeken van netwerken. "A 'Babylonian' variety of network concepts and applications can be found in the literature" (Börzel, 1998:253). Het aantal publicaties op het gebied van netwerken is in de afgelopen decennia dan ook exponentieel gegroeid (Borgatti en Foster, 2003, p. 992). De verschillende definities van een netwerk hebben ondanks hun verschillen een aantal basisassumpties gemeen. Een netwerk is binnen deze minimale definitie een set van relatief stabiele relaties. Deze relaties worden gekenmerkt door non-hiërarchische verhoudingen en wederzijdse afhankelijkheid. De actoren binnen het netwerk hebben een gedeelde visie en missie en zijn van mening dat het uitwisselen van kennis en middelen de beste manier is om de gezamenlijke doelen te bereiken (Börzel, 1998:254). Vele definities van netwerken refereren aan de thema's sociale interactie, relaties, verbondenheid, collaboratie, collectieve actie, vertrouwen en samenwerking (Provan et al. 2007: 481).

In wetenschappelijke literatuur worden inter-organisationale netwerken overwegend als een unieke organisatievorm beschouwd in tegenstelling tot Borgatti en Foster (2003, in Provan et al., 2007:481) die zich afvragen of organisaties niet al ingebed zijn in een breder netwerk van economische en sociale relaties. In dit onderzoek wordt de aanname gedaan dat een inter-organisationeel netwerk een specifieke organisatievorm is.



De volgende definitie van netwerken wordt aangehouden in het onderzoek: "een inter-organisationeel netwerk (ION) is een verzameling van drie of meer organisaties en hun onderlinge relaties."

Organisaties zijn op meerdere manieren met elkaar verbonden en werken samen aan het bereiken van een gezamenlijk doel. De relaties tussen de organisaties zijn non-hiërarchisch en deelnemers behouden hun autonomie binnen het netwerk. Netwerkpartners kunnen gelinkt zijn via de uitwisseling van kennis, materialen, informatie, financiële middelen en diensten. De verbindingen tussen organisaties in het netwerk zijn hoofdzakelijk informeel en gebaseerd op vertrouwen, maar mogelijk formeel vastgelegd in een contract.

4.1.2 Netwerkvormen

Recentelijk wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat netwerken, net als markten, organisaties en samenwerkingsverbanden (zie tabel 2.), vele verschijningsvormen kennen (Provan en Kenis, 2008: 300). Bij de beoordeling van de vorm van het desbetreffende netwerk kan een onderzoeker kijken naar de aard van de omgeving van het netwerk. Een netwerk heeft overwegend zijn basis in een specifiek beleidsterrein of sector. Maar een netwerk kan zich ook ontwikkelen tussen actoren uit verschillende sectoren: een intersectoraal netwerk. Daarnaast is een mogelijkheid dat actoren verbonden zijn in een publiek-private samenwerking, een netwerk van publieke en private actoren. Of in een netwerk van publieke actoren rond een specifiek dienstverleningsproces, een 'collaborative network'. Een beleidsnetwerk is een netwerk waarin overheidsinstanties samenwerken met publieke of private instellingen bij het vormgeven van beleid (Agranoff, 1996). Benson (1982, p. 148; in Börzel, 1998) definieert een beleidsnetwerk of 'policy network' als "a cluster or complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resource dependencies". Het 'beleidsnetwerk' en 'collaborative networks' zijn twee belangrijke vormen van netwerken in de publieke sector. In de komende alinea's worden deze twee vormen nader toegelicht.

Beleidsnetwerken en collaborative networks

De scheiding tussen beleidsnetwerken en collaborative networks in het publieke domein zit in het element dat bij beleidsnetwerken alle partijen die een belang bij het onderwerp hebben, mee worden gerekend bij het netwerk in tegenstelling tot bij collaborative networks waar alleen de partijen die direct betrokken zijn bij het dienstverleningsproces mee worden gerekend.

Zijn beleidsnetwerken nog stevig verbonden met politieke processen, in het publieke domein is de overheid niet langer direct verbonden met het creëren van 'public value' via dienstverleningsprocessen (zie § 3.2.3). De New Public Management benadering heeft hieraan bijgedragen. De ontwikkeling zorgde voor een splitsing tussen beleid en uitvoering in het publieke domein. Deze splitsing zie je terug in de literatuur naar netwerkvorming en de scheiding daarbij tussen beleidsnetwerken en collaborative networks. Men ging 'collaborative networks' als de dominante netwerkvorm in het publieke domein beschouwen. Collaborative networks worden volgens de wetenschappelijke literatuur als volgt gedefinieerd: 'collections of government agencies, nonprofits, and for-profits that work together to provide a public good, service, or "value" when (a) a single public agency is unable to create the good or service on its own and (b) the private sector is unable or unwilling to provide the goods or services at all or in the desired quantities' (Agranoff, 2003; Agranoff and McGuire, 2001, 296; Rethemeyer and Hatmaker, 2007: 620).

Rethemeyer & Hatmaker (2007) argumenteren in het artikel 'Network management reconsidered: an inquiry into network structures in public sector service provision' dat de scheiding tussen de bestudering van beleidsnetwerken en 'collaborative networks' een kunstmatige is en niet in overeenstemming met de realiteit.



"The forces that are driving government toward network service provision create a political economy that demands an organizational polity, and the organizational polity feeds the drive toward networked services. It is not possible to build a conceptual framework for network management without reference to both" (Rethemeyer & Hatmaker, 2007: 630). Netwerkvorming en management van netwerken is niet los te beschouwen van de omgeving en daarom is het bestuderen van 'policy games' essentieel bij netwerkvorming van 'collaborative networks'.

Formele en informele netwerken

In dit onderzoek worden 'beleidsnetwerken' als formele netwerken aangeduid en 'collaborative networks' als informele netwerken. Voor deze indeling is gekozen om aan te geven dat bestuurders in de jeugdzorg plaatsnemen in formele beleidsnetwerken omdat deze netwerken onderdeel zijn van de beleidsstructuur in de sector. Naast deze vaste overlegstructuren nemen bestuurders zelf initiatief tot het vormen van netwerken: 'collaborative networks'. Deze informele netwerken zijn duidelijk te onderscheiden van formele netwerken omdat ze vanuit de organisatie zelf geïnitieerd zijn. Vanaf dit punt worden beleidsnetwerken aangeduid met de term formele netwerken en 'collaborative networks' met informele netwerken.

4.1.3 Algemene kenmerken van netwerken

In het boek 'Management van netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext' (2007) onderscheiden De Bruijn en Ten Heuvelhof de vier belangrijkste kenmerken van een netwerk: pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek. In deze indeling van kenmerken van het netwerk passen zowel beleidsnetwerken als collaborative networks door de aandacht die wordt geschonken aan de pluriformiteit van de omgeving en geslotenheid voor de omgeving. Voornamelijk dit laatste kenmerk, geslotenheid, geeft aan dat er een omgeving is rond het netwerk waarvan het netwerk zich probeert af te scherm.

Pluriformiteit in een netwerk ontstaat door de samenkomst van allerlei verschillende actoren die onderling verschillen. Deze verschillen hebben betrekking op de omvang van het netwerk, de machtsmiddelen, het productenpakket, de omgeving van de organisatie, etc. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 22). Wat zijn de gevolgen van pluriformiteit in het netwerk? Hoe meer pluriformiteit het netwerk kent, hoe minder de invloed van een individuele actor op het netwerk is. Iedere actor in het netwerk is gevoelig voor andere vormen van macht, invloed en interventie. De beheersbaarheid van een netwerk neemt af naarmate er een hogere mate van pluriformiteit heerst. Daarnaast bestaat het risico dat door de aanwezigheid van vele verschillende actoren, afspraken op vele manieren geïnterpreteerd kunnen worden, dat ambiguïteit veroorzaakt. Hoge pluriformiteit in een netwerk kan ook voordelen hebben. Het zorgt dat gemakkelijk een 'verdeel- en heersstrategie' is toe te passen, omdat samenwerking tussen actoren minder vanzelfsprekend is. Dit kan voordelig zijn voor partijen in het netwerk die daarmee hun voordeel kunnen doen maar dit betekent niet dat de effectiviteit op netwerkniveau wordt verhoogd. Een ander voordeel is dat door pluriformiteit in een netwerk, beslissingen of interventies altijd wel door een aantal actoren acceptabel worden bevonden. En ten slotte is herinterpretatie van afspraken nog niet zo schadelijk als dit de legitimiteit van de besluiten vergroot omdat actoren, na herinterpretatie, de besluiten wel steunen.

Een tweede kenmerk van netwerken is 'wederzijdse afhankelijkheid'. Organisaties in een netwerk zijn afhankelijk van elkaar. Deze afhankelijkheid komt tot uiting bij thema's als financiën, bevoegdheden, politieke steun, informatie, etc. (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 28). Wederzijdse afhankelijkheid kan zowel negatieve gevolgen hebben (als het zorgt voor gematigd gedrag en/of onduidelijkheid over hoe de afhankelijkheidsverhoudingen liggen) als positieve gevolgen als het zorgt voor een inhoudelijke verrijking van de netwerkprocessen omdat partijen graag met elkaar willen samenwerken en daarom hun inzet groot is.



Ten derde is een belangrijk kenmerk van een netwerk 'geslotenheid'. Actoren in een netwerk zijn vaak gesloten, ze zijn niet gevoelig voor interventies vanuit de omgeving van het netwerk. Dit kan positief zijn als dit betekent dat partijen zich stabiel ontwikkelen zonder continu van strategie te veranderen onder invloed van prikkels uit de omgeving.

Het kan ook innovatie tegengaan als actoren te vasthoudend zijn in het volgen van hun eigen koers en ze daarbij niet openstaan voor goede invloeden van buitenaf (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 26-27). Ten slotte is een belangrijk kenmerk van een netwerk 'dynamiek'. In dit kenmerk komen de bovengenoemde kenmerken terug. Netwerken kennen een sterke dynamiek door pluriformiteit, geslotenheid en afhankelijkheid tussen actoren. De dynamiek in een netwerk kan machtsposities en onderlinge relaties in een netwerk sterk veranderen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 31).

4.1.4 Variërende kenmerken van netwerken

Aan het begin van dit hoofdstuk werd het al aangestipt, netwerken kennen een aantal algemene kenmerken, beschreven in paragraaf 4.1.3, en variërende kenmerken. Deze variërende kenmerken geven het proces van sturing van samenwerkingsprocessen aan. In netwerken vindt sturing plaats, oftewel netwerken worden gemanaged. Rond en in netwerken spelen zich allerlei externe en interne processen af die invloed uitoefenen op de uitkomsten van netwerken. Een aanname in dit hoofdstuk is dat door invloed uit te oefenen op deze processen door ze te managen, de uitkomsten en effectiviteit van het netwerk beïnvloed kunnen worden. Koppenjan en Klijn ondersteunen deze aanname in het boek 'Managing uncertainties in networks' (2004). "An important explanation for the occurrence of deadlocks, breakthroughs and the emergence of policy outcomes can be the presence or absence of attempts to manage policy game and the quality of these management efforts" (Koppenjan & Klijn, 2004: 118).

De variërende kenmerken van netwerken waarmee het proces van sturing van het netwerk wordt beschreven, zijn onderverdeeld in twee thema's: structuur en coördinatie (sturingsvorm).

Structuur

In deze paragraaf worden netwerken getypeerd aan de hand van een aantal kenmerken die per netwerk kunnen variëren.

Het ontstaan van netwerken kan op verschillende wijze verlopen, waarbij een onderverdeling gemaakt kan worden in formele en informele oprichting. Bij formele oprichting wordt 'van bovenaf', (vaak door bestuurders van organisaties), besloten om een samenwerking aan te gaan door middel van het afsluiten van een contract of convenant. Netwerken kunnen ook informeel, van onderaf, ontstaan en groeien zonder een dergelijke wettelijke status (Agranoff, 2006: 56).

Bij het ontstaan van een netwerk kan het doel van de samenwerking al duidelijk zijn of netwerkpartners hebben nog geen doel voor ogen en gaan een proces van doelbepaling in. Netwerken kunnen 'doelgericht' of 'doelzoekend' zijn. Als een netwerk 'doelzoekend' is dan hebben de netwerkleden vaak wel een gezamenlijk besef van noodzaak voor oprichting van het netwerk (Provan, Fish & Sydow, 2007: p. 482). Het netwerk kan daarnaast 'open' of 'gesloten' zijn. Dit kenmerk hangt samen met flexibiliteit van toetreding tot het netwerk. De duur van het netwerk kan ook verschillen, het netwerk kan tijdelijk of meer structureel van aard zijn (Sørensen & Torfing, 2009: p. 237).

Een belangrijk kenmerk van een netwerk is het 'aantal netwerkleden' en de 'wijze waarop netwerkleden met elkaar verbonden zijn'. De verbondenheid tussen netwerkleden kan op een aantal manieren worden aangegeven. De dichtheid van de verbindingen tussen netwerkpartners en de fragmentatie van de verbindingen en de mate waarin deze kenmerken zich manifesteren, zegt iets over de mate van netwerkverbondenheid.

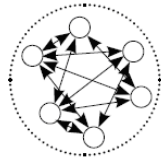
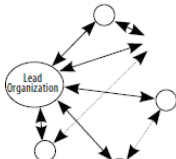
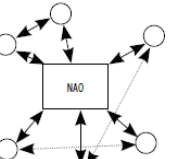


Ten slotte is de 'centraliteit van de netwerkverbindingen' bepalend, de verbindingen kunnen gecentraliseerd zijn, waarbij één of meerdere netwerkpartners een centrale positie bekleden, of gedecentraliseerd, waarbij de verbindingen in gelijke mate over de netwerkpartners verspreid zijn (Provan, Fish & Sydow, 2007: p. 485). Ten slotte is de mate van veel of weinig formeel of informeel contact tussen netwerkleden een kenmerk van netwerken (Provan & Kenis, 2007). Over de invloed van deze kenmerken op de effectiviteit van netwerken is in beperkte mate wetenschappelijke literatuur aanwezig, maar wat wel duidelijk is dat sterke verbindingen en een hoge mate van informeel contact bijdraagt aan de effectiviteit van netwerken op netwerkniveau (Provan & Milward, 2001).

Coördinatie

Dat netwerken steeds meer in significantie en in aantallen toenemen, betekent niet dat deze netwerken ook effectief zijn. Onder externe druk wordt de verwachting geschapen dat samenwerking tussen organisaties noodzakelijk is (Kenis & Provan, 2008), "een courante misvatting is dat de aanwezigheid van een netwerk of het feit dat genetwerkt wordt een voldoende voorwaarde is voor het oplossen van problemen" (Kenis & Provan, 2008: 300). Horizontale samenwerking betekent niet dat daarmee de processen zonder aansturing vlekkeloos verlopen. Het netwerk moet niet alleen gemanaged worden. Het maakt ook uit hoe het netwerk is ontworpen en hoe deze wordt aangestuurd (Kenis & Provan, 2008). Kenis & Provan spreken in dit verband van governance of networks (Kenis & Provan, 2008). Een netwerk kan samengesteld zijn uit één leidende organisatie en andere aangesloten (kleinere) organisaties. Alle deelnemers delen een gemeenschappelijke visie maar het netwerk is gebaseerd op verticale relaties tussen afnemers en aanbieders waarbij alle activiteiten worden gecoördineerd door één van de leden van het netwerk, de organisatieleider. Een dergelijk netwerk wordt een 'leider-organisatienetwerk' genoemd.

Een tweede vorm is de netwerkvorm waarbij een onafhankelijk, administratief orgaan is samengesteld uit afgevaardigden van alle aangesloten organisaties. Een dergelijk orgaan voert de dagelijkse leiding over het netwerk. Deze vorm van een netwerk wordt een 'netwerk administratieve organisatie' (NAO) genoemd (Kenis & Provan, 2008:301). Ten slotte is een derde vorm een netwerk waarbij alle aangesloten organisaties op gelijkwaardige wijze zich tot elkaar verhouden en er geen overkoepelend orgaan of leidende organisatie toeziet op het functioneren van het netwerk. De organisatie van het netwerk is in handen van alle aangesloten actoren in het netwerk. Deze vorm van netwerken wordt betiteld als een 'zelfregulerend netwerk' (Kenis & Provan, 2008: 300-301). Hieronder is een tabel te zien van Provan waarin de verschillende vormen van de interne organisatie van een netwerk worden weergegeven.

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Tabel 3. Drie vormen van network governance (bron: Provan & Kenis, 2007)



Verbinding tussen netwerkprocessen en coördinatie van het netwerk

De wijze waarop het netwerk gecoördineerd wordt, is een criterium voor de effectiviteit van het netwerk op netwerkniveau (Provan & Milward, 2001). Daarnaast is het management van het netwerk, de sturing, een belangrijk criterium. Kenis en Provan (2007) beschrijven in het artikel 'Het netwerk-governance-perspectief' vier kritische contingentiefactoren.

Deze factoren zijn bepalend voor de effectiviteit van de bepaalde vorm van netwerk governance en zijn vergelijkbaar met factoren of condities in een netwerk zoals in bovenstaande alinea is beschreven (zie ook tabel 3). Deze factoren kunnen worden beschouwd als voorwaarden voor effectiviteit van netwerken en zijn daarmee de verbindende factor tussen de coördinatie van het netwerk en de sturing (of management) in het netwerk.

De 'match' tussen de vier contingentiefactoren en de gekozen sturingsvorm voor coördinatie van het netwerk, bepaalt in belangrijke mate de effectiviteit van het netwerk. Ten eerste is de 'grootte' ofwel het aantal participanten in het netwerk van belang. Een probleem met sturing van netwerken is dat de behoeften en activiteiten van diverse organisaties moeten worden ondergebracht en gecoördineerd. Als het aantal participerende organisaties toeneemt, zal het aantal potentiële relaties ook stijgen. Onder deze omstandigheden wordt sturing erg complex. Wanneer participanten geografisch verspreid zijn, zoals in het geval van grensoverschrijdende samenwerking, wordt het nog complexer. Hierdoor is het lastig om ontmoetingen te organiseren (Provan & Kenis, 2007: 10-11).

'Vertrouwen' is de tweede kritische contingentiefactor. Deze factor is bepalend voor de effectiviteit en duurzaamheid van netwerken. Vertrouwen wordt als volgt gedefinieerd in de wetenschappelijke literatuur: "The willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions and behaviours" (McEvily, Perrone en Zaheer, 2003: p. 92; in Kenis en Provan, 2008: p.303). Om interacties op netwerkniveau te doorgronden, is kennis van de verdeling van vertrouwen in een netwerk van essentieel belang. Vertrouwen betekent dat actoren een stabiel beeld hebben van de andere actor en het idee hebben dat ze het gedrag van de andere actor kunnen inschatten. Daarnaast verwacht een actor met vertrouwen in een andere actor dat deze netwerkpartner zich zal onthouden van opportunistisch gedrag. Vertrouwen moet continu bevestigd worden en voor beide partijen moet het hebben van vertrouwen in elkaar een voordeel hebben; het moet iets opleveren. Dat maakt vertrouwen zowel rationeel als altruïstisch.

Vertrouwen vermindert transactiekosten omdat organisaties gemakkelijker middelen uitwisselen en daarvoor geen contracten hoeven af te sluiten. Vertrouwen stimuleert ook investeringen, kennisuitwisseling en innovatie, en zorgt daarnaast voor stabiliteit (Koppenjan & Klijn, 2004). In een zelfregulerend netwerk is het van belang dat er een hoge mate van vertrouwen aanwezig is. Bij een NAO of leider-organisatienetwerk is dit een minder belangrijke voorwaarde omdat afspraken meer geformaliseerd zijn door een centrale autoriteit (Provan & Kenis, 2007: 10-11). Een derde kritische contingentiefactor is netwerkdoelconsensus. De aanname bij deze factor is dat als er een bepaalde mate van doelconsensus aanwezig is binnen een netwerk, de organisaties of inter-organisationale verbanden beter functioneren dan in een situatie waar geen doelconsensus aanwezig is. Bij een hoge doelconsensus is een zelfregulerend netwerk een goede netwerk governance vorm. Als de doelconsensus laag is, dan is het beter om een NAO of leider-organisatienetwerk als sturingsmechanisme te kiezen.

Een laatste kritische contingentiefactor is de behoefte aan 'netwerkcompetenties'. Bij netwerkcompetenties gaat het om diensten of producten rond complexe problemen of cliënten die de individuele organisaties niet zelf kunnen leveren. Bij het vormen van een netwerk is het van belang om vast te stellen wat de taken zijn van een netwerk en welke externe eisen aan deze taken worden verbonden. Als de eisen uit de omgeving hoog zijn en een hoge mate van coördinatie verlangd wordt bij het ontwikkelen van de competenties, dan is een zelfregulerend netwerk niet de meest gunstige netwerkvorm.



Een NAO is bij een dergelijke situatie de juiste vorm omdat dan een algemeen orgaan aangesproken kan worden op de prestaties van het netwerk. Bij een NAO zullen ook de actoren het gevoel hebben dat ze allemaal gelijkwaardig worden gerepresenteerd (Kenis en Provan, 2008: p. 303-306). Voor een overzicht van het verband tussen de vorm van het netwerk en de aanwezigheid van de kritische contingentiefactoren, zie figuur 5.

Governancevorm	Vertrouwen	Aantal netwerk-leden	Doelconsensus	Behoefte aan netwerkcompetenties
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Weinig	Hoog	Laag
Leiderorganisatienetwerk	Laag	Moderaat	Relatief laag	Moderaat
Netwerk administratieve organisatie (NAO)	Moderaat	Moderaat tot veel	Relatief hoog	Hoog

Figuur 5. Contingentie voor effectieve vormen van de governance van netwerken (bron: Provan & Kenis, 2007)

Van Delden (2009) noemt nog een vijfde belangrijke factor in samenwerking en dat is de ontwikkeling van 'alliantievaardigheden'. Als bestuurders in organisaties veel samenwerken met andere organisaties, ontwikkelen ze alliantievaardigheden: strategische en bestuurlijke kwaliteiten die helpen om de samenwerking met andere organisaties effectief te laten verlopen. Het ontwikkelen van deze vaardigheden kost jaren en het is aan de bestuurder of hij of zij de omstandigheden wil scheppen om deze vaardigheden aan te leren (van Delden, 2009: 38). In paragraaf 4.5.1 wordt dieper ingegaan op bestuurlijke vaardigheden in het samenwerkingsproces.

4.1.5 Bestuurlijke vaardigheden in het samenwerkingsproces

In dit onderzoek staan bestuurders in de jeugdzorg centraal. Krachtige bestuurders leggen verbindingen tussen doelen, praktijk en structuur (Van Delden, 2009). Ze zijn daarbij een dragende kracht in het proces van netwerkvorming en samenwerking. Zeker als bestuurders elkaar goed kennen en vertrouwen en een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel dragen naar hun cliënten en de maatschappelijke problematiek.

De bestuurlijke bereidheid en kracht van bestuurders is een criterium voor gezamenlijke doelbepaling en praktisch samenspel van professionals (Van Delden, 2007) en is daarmee de verbindende schakel tussen exogene en endogene processen. Maar is bestuurlijke bereidheid en kracht ook een indicator voor effectiviteit? Het tonen van goed leiderschap en management van netwerken is een belangrijk criterium voor de beoordeling van effectiviteit van netwerksamenwerking (Dowling, Powell en Glendinning, 2004). Bestuurders kunnen in een belangrijke mate bijdragen aan effectiviteit door zich bijvoorbeeld te richten op de vervlechting van de samenwerkende organisaties en de verdieping en continuïteit van samenwerking. Uit onderzoek blijkt dat er helaas vaak geen verbinding door bestuurders wordt gemaakt tussen beleid en uitvoering. Ze houden zich bezig met de inhoudelijke aspecten van netwerksamenwerking maar niet met het verbinden van organisaties op de lange termijn. Daarvoor zijn bestuurders teveel gericht op behoud van de eigen organisatie.

Dit doet af aan de effectiviteit van netwerken. Provan & Milward (2001) geven aan dat de netwerkeffectiviteit wordt verhoogd als bestuurders zich als één netwerk presenteren, in plaats van losse organisaties die samenwerken.

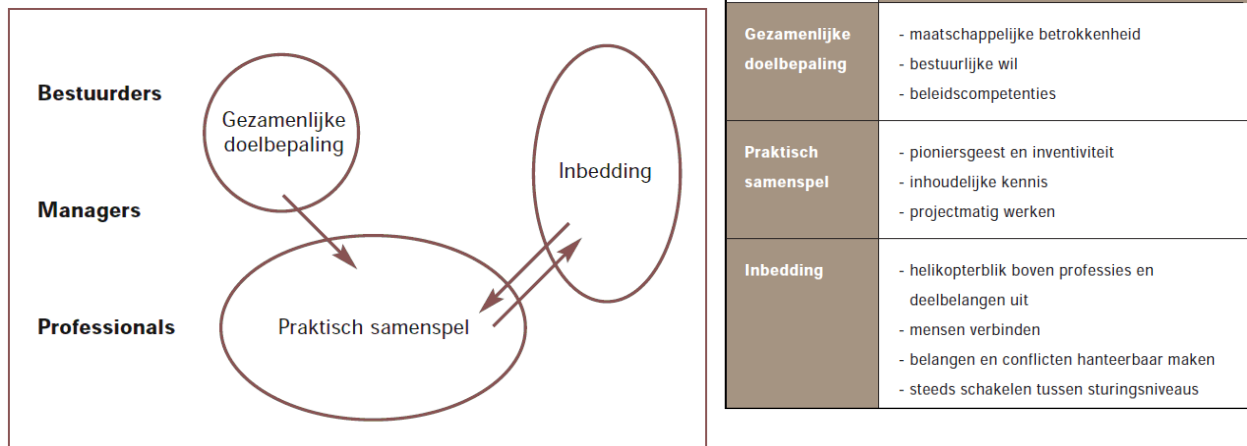
Van Delden (2007) geeft in zijn artikel 'Nukkige Netwerken' aan dat 'definitief' succes van een netwerk wordt behaald als drie kernprocessen zorgvuldig worden uitgevoerd. Voor bestuurders is het van belang dat zij in het kernproces van gezamenlijke doelbepaling bestuurlijke vaardigheden toepassen.



'Gezamenlijke doelbepaling' is het eerste kernproces geformuleerd door Van Delden (2007) en dit proces wordt aangestuurd door bestuurders. Het is een top-down proces waarbij getracht wordt een eensgezinde coalitie te smeden. Dit vergt veel van de bestuurder. Het tweede kernproces is 'praktisch samenspel'. Het proces van praktisch samenspel is voorbehouden aan de uitvoerende professional.

Professionals uit verschillende organisaties moeten de vaardigheden hebben om op een praktische wijze een project inhoudelijk vorm te geven. Het derde proces is *inbedding*. Met inbedding wordt bedoeld dat het van belang is dat er een proces van gemeenschapsvorming op gang wordt gebracht. Actoren die elkaar niet goed kennen, moeten zaken met elkaar gaan doen. Werkprocessen moeten op elkaar worden aangesloten, de overgang tussen werkprocessen moet soepel verlopen en de actoren moeten daarbij op de hoogte zijn van elkaars denkbeelden en het gezamenlijke beleidsplan. Bij het derde kernproces zijn de managers van de deelnemende organisaties van groot belang. Zij verbinden de visie van de bestuurders met de werkvloer. In figuur 6. worden de drie kernprocessen samen met de bijbehorende competenties uiteengezet. In figuur 6. is te zien dat de relatie tussen bestuurders en managers *top-down* georiënteerd is en dat de relaties tussen managers en uitvoerende professionals wederkerige relaties zijn waarbij voldoende communicatie een vereiste is.

Voor bestuurders is het van groot belang om zowel het tweede proces met professionals als het derde proces met managers te laten aansluiten op netwerkvorming op bestuurlijk niveau. Het externe proces dat plaats vindt buiten de eigen organisatie moet aangesloten zijn op de processen in de interne organisaties. In figuur 6 worden de kernprocessen en de bijbehorende vaardigheden nog eens toegelicht. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar het eerste proces, de gezamenlijke doelbepaling tussen bestuurders van een organisatie. Een aantal competenties als maatschappelijke betrokkenheid, bestuurlijke wil en beleidscompetenties zijn vereisten voor bestuurders om een netwerksamenwerking te laten slagen.



Figuur 6. Bron: Andersson Eiffers Felix uit Delden, Van (2007: 49)



4.1.6 Onzekere bestuurders in netwerken

In paragraaf 4.1.6 komt ten slotte het laatste thema binnen het sturingsproces in netwerken aan bod. De rol van bestuurders wordt verder uitgediept aan de hand van de onzekerheden die bestuurders in het netwerk kunnen hebben. Deze onzekerheden worden veroorzaakt door interne en externe processen in het netwerk.

Bestuurders van organisaties in het publieke domein voelen een druk om te gaan samenwerken met andere organisaties (hoofdstuk 3). Dit veroorzaakt onzekerheid bij bestuurders omdat de vorming van netwerken vanwege de verschillende ontwikkelingen (dynamiek en krachten) erg complex is. De onzekerheid die bij bestuurders speelt, is van invloed op hoe zij zich in het netwerk opstellen en de keuzes die ze maken. De onzekerheid bij bestuurders komt voort uit externe invloeden die van buitenaf invloed uitoefenen op het netwerk, en interne processen die hun invloed hebben op het handelen van bestuurders.

Onzekerheid in de omgeving van netwerken uit zich in strategische, institutionele en inhoudelijke onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004). "Netwerken zijn geen vriendelijke omgevingen waar leuke, creatieve dingen gebeuren. Het zijn ongereguleerde ruimten waar strijd wordt gevoerd om schaarse middelen en conflicterende doelen" (Van der Steen, Peeters en Van Twist, 2009: 19).

In de volgende paragraaf wordt verder op onzekerheid in de omgeving van netwerken ingegaan en de gevolgen voor netwerken. De complexe omgeving van organisaties heeft invloed op de keuzes die organisaties maken en hoe ze zich positioneren ten opzichte van andere organisaties. De keuzevrijheid van organisaties is binnen dit krachtenveld beperkt door een groot aantal externe invloeden die invloed hebben op de mogelijkheden van organisaties bij het uitvoeren van de werkzaamheden. "Environments are collective and interconnected" (Oliver, 1991: 146). Vanwege de verbondenheid tussen organisaties met elkaar en de omgeving is het van belang organisaties te bekijken vanuit de context waarin zij zich bewegen.

Externe invloeden op onzekerheid

De omgeving van netwerken in het publieke domein brengt een bepaalde mate van complexiteit met zich mee die wordt gekenmerkt door het bestaan van beleidscontroversen: "het gaat ergens over" (Noordegraaf, 2004: 218). De aanwezigheid van beleidscontroversen betekent dat er onzekerheid heerst over de inhoud van de maatschappelijke problematiek die organisaties met elkaar op moeten gaan lossen (Koppenjan & Klijn, 2004). Het ontstaan van inhoudelijke onzekerheid naar aanleiding van externe invloeden en beleidscontroversen kan verschillende oorzaken hebben.

Terpstra (2001) formuleert een aantal externe factoren die de aanwezigheid van inhoudelijke onzekerheid kan verklaren. "Bij het opzetten van inter-organisatiele netwerken en de ontwikkeling van samenwerking putten partijen uit hulpbronnen, normen en interpretatieschema's die zij vooral ontleen aan hun institutionele omgeving" (Terpstra, 2001: 160). Allereerst worden de mogelijkheden tot samenwerking ingeperkt door de wettelijke bevoegdheden van partijen die betrokken zijn bij de samenwerking. Deze wettelijke bevoegdheden hangen samen met institutionele machtsverhoudingen. Betrokken partijen met wettelijke bevoegdheden kunnen hun machtspositie aanwenden om bepaalde beslissingen door te voeren in het netwerk. Ten derde kunnen dominante beleidslogica's een rol spelen bij het slagen van het netwerk. Wanneer er sprake is van inconsistent beleid (bijvoorbeeld in verhouding tot het interne beleid van organisaties) zal dit negatief doorwerken in de samenwerking. Ten slotte zijn de heersende beleidsparadigma's van invloed op de verhoudingen tussen netwerkpartners en betrokken partijen.



"De definities van beleidsproblemen, opvattingen en normen van gewenste uitvoering kunnen uiteenlopen. Deze denkwijzen zijn soms vanzelfsprekend en moeilijk te doorbreken en kunnen vooral gericht zijn op de eigen sector, professie en specialisatie" (Terpstra, 2001: 162). Deze laatste factor laat een directe link zien met het concept van inhoudelijke onzekerheid van Koppenjan en Klijn (2004).

Interne invloeden op onzekerheid

In een spel speelt men voor zichzelf en spelers hanteren een spelstrategie. Dit geldt ook voor actoren binnen een netwerk. Zij brengen hun eigen waarden en normen mee het spel in en laten niet direct 'het achterste van hun tong zien', ook al zitten actoren in een netwerk om een gezamenlijke doelstelling te behalen. "It shows that interactions between public, private and semi-private actors take place in a complicated game of strategies" (Koppenjan & Klijn, 2004; 42). Dit brengt strategische onzekerheid mee voor de actoren in het netwerk. Actoren zijn verstrikt in 'policy games' en zijn daardoor onvoorspelbaar. Organisaties denken vanuit de voordelen voor de interne organisatie en niet vanuit het belang voor het netwerk omdat ze als individuele actor willen overleven. Dit spel tussen netwerkleden, waarbij het voor bestuurders lastig is de beslissingen en acties van een andere partij in te schatten, brengt strategische onzekerheid met zich mee.

Maar netwerkpartners bewegen zich niet vrij in een netwerk, het netwerk is omgeven met regels en afspraken. "Games and strategic actions of actors do not occur in a vacuum. Actors, issues and games have a history" (Koppenjan & Klijn, 2004; 66). De formele en informele regels binnen een netwerk, bijvoorbeeld wie lid mag worden van het netwerk, hoe de besluitvorming verloopt, maar ook hoe men elkaar benadert, worden niet standaard bepaald met de oprichtingsdatum van een netwerk. Actoren kennen elkaar soms al vanuit andere netwerken, en regels ontstaan informeel of bestonden al voordat een deelnemer toetrad tot het netwerk. Het vormen, veranderen en toepassen van netwerkregels brengen institutionele onzekerheid met zich mee. Institutionele onzekerheid ontstaat doordat de regels in een netwerk niet afdoende zijn om interacties tussen actoren op basis van gemeenschappelijkheid te faciliteren (Koppenjan en Klijn, 2004: 87-89). Contracten afsluiten is vaak niet de manier om deze onzekerheid weg te nemen, "the specificity, uniqueness and difficult marketability of knowledge make it difficult to regulate interactions through contracts" (Nootboom, 2000; in Koppenjan & Klijn, 2004: 82).

De mate van vertrouwen tussen actoren onderling is ook een bepalende factor voor de vorm van de regels binnen een netwerk. Netwerkpartners die elkaar vertrouwen hebben minder behoefte aan contracten. In netwerken waar wantrouwen heerst, heeft men behoefte aan formele regels rond de processen in het netwerk omdat het gedrag van de actoren lastig te voorspellen is en de actoren geen informele relatie met elkaar onderhouden. "This 'solidified history', expressed especially in rules but also in more or less stable patterns of interactions and perceptions and relationships of trust among actors, represents what we call institutional characteristics of networks" (Koppenjan & Klijn, 2004; 66).

Maar wat zijn nu factoren in netwerken waardoor institutionele en strategische onzekerheid kan ontstaan? Terpstra (2001) ontwikkelde een aantal interne factoren die de bron zijn van interne onzekerheid voor bestuurders. Ten eerste is de factor 'verdeling van hulpbronnen' een indicator voor onzekerheid in het netwerk. De mate waarin partijen een gezamenlijke denkwijze ontwikkelen, afhankelijk zijn van elkaar en het belang van de samenwerking erkennen, is van invloed op de interne processen in het netwerk. De mate waarin partijen overeenkomsten hebben in hun 'opvattingen over een succesvolle samenwerking', is bovendien bepalend voor succes van het netwerk. "Opvattingen kunnen een grotere rol spelen dan winst of verlies in de verdeling van hulpbronnen, macht of aantallen cliënten" (Terpstra, 2001: 157). Een derde factor van interne processen in het netwerk is de 'gezamenlijke uitvoering' van de doelstellingen. Bij deze factor zit een link met het type sturingsvorm of coördinatie waarvoor is gekozen.



De coördinatie en functionaliteit van het netwerk zeggen iets over de mate waarin werkprocessen van netwerkleden op elkaar aansluiten en deskundigheid bij de netwerkleden aanwezig is.

Een laatste factor bij interne processen en de mate waarin strategische of institutionele onzekerheid voorkomt, is de 'ontwikkeling en start van het netwerk' (Terpstra, 2001). Indicatoren bij deze factor zijn de mate waarin de partijen urgentiebesef hebben van het netwerk en de noodzaak erkend wordt en daarbij voldoende middelen voor het netwerk ter beschikking worden gesteld.

4.1.7 Conclusie

In deze paragraaf worden de theoretische deelvragen twee en drie beantwoord. Deelvraag 2 luidde als volgt: Wat is inter-organisationale samenwerking in netwerken? En deelvraag drie was als volgt geformuleerd: Hoe kan management van netwerken worden vormgegeven en welke factoren zijn daarop van invloed?

In paragraaf 4.1 is een definitie van een inter-organisationeel netwerk (ION) geformuleerd. Vervolgens werd duidelijk dat in de publieke sector twee vormen van inter-organisationale netwerken onderscheiden kunnen worden: het beleidsnetwerk en het 'collaborative network'. Deze netwerken worden in het onderzoek als formele en informele netwerken aangeduid. Verder kwam uit de literatuur naar voren dat netwerken een aantal algemene kenmerken hebben: pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek. Netwerken kennen ook een aantal variërende kenmerken, in dit onderzoek onderverdeelt in de thema's netwerksturing en netwerkcoördinatie. Verder was er aandacht voor de vereiste bestuurlijke vaardigheden in de fase van gezamenlijke doelbepaling bij netwerkvorming en de inhoudelijke, institutionele en strategische onzekerheid in netwerken waar bestuurders mee geconfronteerd worden, welke worden veroorzaakt door interne en externe factoren.

Nu zijn naast de noodzaak tot het vormen van netwerken en de moeilijkheden bij sturing van netwerken ook de kenmerken, vormen, coördinatie en sturing in interne en externe netwerkprocessen nader toegelicht. In de volgende paragraaf 4.2 wordt toegelicht op welke wijze netwerken effectief zijn en hoe dit te meten valt.



4.2 Netwerkeffectiviteit

Inleiding

In het laatste hoofdstuk komt het sluitstuk van het theoretische onderzoeksmodel, netwerkeffectiviteit, aan bod. De belangrijkste vraag in vele situaties maar zeker bij het realiseren van samenwerking via netwerken, is 'wat levert het op'? De effectiviteit van netwerken wordt beïnvloed door processen rond en in het netwerk en de wijze waarop het netwerk wordt gemanaged. Effectiviteit genereren is een 'ongoing process': nieuwe impulsen zorgen dat de prestaties van het netwerk en de effectiviteit van het netwerk continu in beweging zijn. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de voorwaarden voor het realiseren van effectieve netwerken en op welke wijze effectiviteit tot stand komt.

4.2.1 *Effectiviteit van netwerken: een inleiding*

Volgens de auteurs Provan en Milward is er relatief weinig onderzoek gedaan naar de relatie tussen inter-organisationale netwerkstructuren en de activiteiten en het meten van effectiviteit. Wetenschappelijk onderzoek aangaande netwerken heeft zich met name gericht op de verschillen tussen governance-structuren en hoe de netwerken 'an sich' functioneren. In het artikel 'Do networks really work?' (2001) presenteren de auteurs een raamwerk voor de evaluatie van inter-organisationale netwerken in de publieke sector (Provan en Milward, 2001: p. 414). De auteurs maken onderscheid tussen drie niveaus waarin effectiviteit tot stand komt en gemeten kan worden: het 'gemeenschapsniveau', het 'netwerkniveau' en het 'organisatieniveau'. Voordat men echter effectiviteit kan realiseren, moeten een aantal randvoorwaarden aanwezig zijn. In de volgende paragraaf meer over de voorwaarden waarna effectiviteit op verschillende niveaus wordt bekeken. Bij het derde niveau van analyse, het organisatieniveau, zijn vooral de interne doelen van de organisatie van belang. Wat levert het netwerk op voor de organisatie? In dit onderzoek wordt er geen meting uitgevoerd voor het analyseren van de effectiviteit op organisatieniveau.

4.2.2 *Effectiviteit op gemeenschapsniveau*

Netwerken leveren een bijdrage aan de samenleving door de dienstverlening die zij aanbieden aan cliënten. Het netwerk heeft niet alleen de functie om een product te leveren maar ook een aantal andere sociale functies waarbij externe leden, stakeholders, financiers, de belastingbetaler en andere actoren betrokken zijn. Zij zijn de maatschappelijke, bestuurlijke en politieke omgeving van het netwerk (Provan & Milward, 2001: 416). Voor het meten van de effectiviteit op netwerkniveau zijn een aantal indicatoren te onderscheiden.

De indicatoren voor het analyseren van de effectiviteit van netwerken op gemeenschapsniveau zijn het ontwikkelen van sociaal kapitaal, het welzijn van de cliënten, de kosten voor de gemeenschap, de publieke perceptie van het probleem en de mate waarin het netwerk tracht het probleem te verminderen. "De effectiviteit op gemeenschapsniveau betekent dat het netwerk een aanzienlijke legitimiteit en externe ondersteuning hebben door te voldoen aan de behoeften van cliënten en andere belangengroepen" (Provan & Milward, 2001: 417). Het meten van effectiviteit op gemeenschapsniveau is complex omdat vele partijen betrokken zijn bij het netwerk of invloed uitoefenen op het netwerk. Zij hebben daarbij verschillende doelstellingen. Een kenmerk van met name publieke dienstverlening is dat de middelen schaars zijn en dat het dus een lastige taak is om zowel cliënten van kwalitatief goede dienstverlening te voorzien en de belangenbehartigers, zoals financiers en de politiek, tevreden te stellen. De effectiviteit kan worden bekeken aan de hand van de bijdrage die het netwerk levert aan het verminderen van het probleem waarbij de publieke perceptie van het probleem meegenomen wordt in besluitvorming. De effectiviteit op gemeenschapsniveau wordt verhoogd op het moment dat het netwerk sociaal kapitaal ontwikkelt. Sociaal kapitaal ontstaat als organisaties in een netwerk met elkaar samenwerken, van elkaar leren en samen prestaties neerzetten (Provan & Milward, 2001: 417).



4.2.3 Effectiviteit op netwerkniveau

Het tweede niveau van analyse is het 'netwerkniveau'. Binnen netwerken kan een onderscheid worden gemaakt tussen een informeel netwerk, waarbij de netwerkleden zelf de kosten dragen voor het netwerk, en een formeel netwerk, waarbij de netwerken door belastinggeld via een financier als bijvoorbeeld de provincie wordt betaald. In formele netwerken wordt het netwerk vaak gecoördineerd door een centrale, lokale NAO (zie hoofdstuk 4 over netwerkgovernance). De effectiviteit van het netwerk wordt bepaald door structurele kenmerken. Deze kenmerken worden door Provan en Milward geformuleerd als het aantal leden van het netwerk, de 'sterkte van de onderlinge relaties', de 'aanwezigheid van een NAO', de 'integratie van diensten', de 'kosten van het netwerk', 'netwerkcompetenties', 'vertrouwen' tussen netwerkleden en de 'toewijding' van de netwerkleden. Hoewel in beginsel een netwerk effectiever is als het aantal leden niet te groot is, is het in de beginfase van het netwerk van belang dat het aantal leden groeit om het netwerk bestaansrecht te geven. Een bovengrens voor het aantal netwerkleden is lastig theoretisch te onderbouwen maar een te groot aantal netwerkleden doet de effectiviteit afnemen. De kosten van het netwerk nemen daarnaast toe en de coördinatie wordt complexer (Provan & Milward, 2001: 418).

Naast het aantal netwerkleden kan de netwerkeffectiviteit beoordeeld worden door de sterkte van de relaties tussen netwerkleden onderling nader te bekijken. In de beginfase van het netwerk zullen netwerkleden zich afwachtend opstellen en berekenend zijn over de bijdrage van de andere netwerkleden. Vertrouwen en betrokkenheid moet groeien en de netwerkcontacten zullen in het begin van het netwerk dan ook nog voornamelijk formeel zijn via bijvoorbeeld vaste overlegstructuren. De sterkte van de onderlinge relaties neemt toe naarmate de multiplexiteit groeit. 'Multiplexiteit' betekent dat organisaties op meer dan één manier met elkaar verbonden zijn. Als de relatie met een netwerkpartner wordt verbroken, dan blijft de band met de andere netwerkpartner(s) bestaan. Daarom kwalificeren Provan en Milward (2001: 418-419) multiplexiteit als een indicator voor effectiviteit van het netwerk.

Naast multiplexiteit kan de sterkte van de relaties worden beoordeeld aan de hand van het aantal overleggen of contactmomenten tussen netwerkleden en het aantal formele of informele relaties. De diensten die het netwerk aanbiedt, zijn een belangrijke derde indicator van effectiviteit van het netwerk. Naarmate de diensten van de organisaties meer geïntegreerd zijn, de afhankelijkheid groeit en er een uniek product wordt neergezet waar de cliënten belang bij hebben, neemt de effectiviteit van het netwerk toe. De effectiviteit van het netwerk kan ook gemeten worden aan de hand van de waarde die het netwerk heeft voor de klant. Als de klant tevreden is dan zijn de netwerkdoelen behaald. Het is daarbij van belang dat informatie en middelen moeiteloos tussen de organisaties worden uitgewisseld. Dit verhoogt de kwaliteit van dienstverlening voor de cliënt.

Op het netwerkniveau is het van groot belang voor de effectiviteit van het netwerk dat de leden zich presenteren als een netwerk, niet als individuele leden binnen een netwerk. "Members must act as a network" (Provan & Milward, 2001: p. 417). Dit is noodzakelijk voor het verwerven van externe steun en legitimiteit van het netwerk als geheel. Een NAO is als governance-vorm op dit niveau het meest effectief. Een NAO is in staat een groter netwerk te coördineren zodat het netwerk meer politieke steun kan verwerven. Het is echter wel van belang om het aantal leden in balans te houden met de doelen van het netwerk. Een juiste mix van verschillende organisaties en diensten die aansluiten bij de behoeften van de cliënt, zal de legitimiteit van het netwerk doen verhogen (Provan & Milward, 2001:418).



4.2.4 Conclusie

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag vier: Wanneer is een netwerk effectief en hoe is de effectiviteit te meten? Daarnaast wordt aandacht besteed aan de bevindingen van de theoretische hoofdstukken 3 en 4 en worden verwachtingen uitgesproken over de empirische bevindingen naar aanleiding van de theoretische verkenning.

In paragraaf 4.2 werd aangetoond dat netwerkeffectiviteit moeilijk te meten is. Provan en Milward (2001) hebben een model ontwikkeld om effectiviteit van netwerken op drie niveaus te meten: het gemeenschapsniveau, het netwerkniveau en het organisatieniveau. Voor het genereren van effectiviteit is het van belang dat de kritische contingentiefactoren aanwezig zijn (Kenis & Provan, 2007) in combinatie met de juiste sturingsvorm (coördinatie). Er vindt interactie plaats tussen de verschillende meetniveaus maar dit betekent niet dat effectiviteit op netwerkniveau ook tevens effectiviteit op gemeenschapsniveau betekent. Voor effectiviteit van netwerken dient gestreefd te worden naar een balans tussen de niveaus. De geformuleerde kenmerken in paragraaf 4.1 en de rol van bestuurders in interne en externe processen en de vaardigheden die zij daarbij toepassen, hebben invloed op effectiviteit.

Naar aanleiding van de theoretische verkenning in hoofdstuk 3 en 4 wordt verwacht dat er een noodzaak is tot het vormen van netwerken maar dat sturing in publieke netwerken complex is door de vraag om horizontale sturing. Hierbij wordt rekening gehouden met verticale verantwoordelijkheden. Door het juiste management en sturingsvormen toe te passen bij netwerken, kunnen problemen worden overwonnen en de effectiviteit van netwerken worden gegenereerd, aldus de verwachting vanuit de literatuur. De literatuur sluit aan op deze veronderstelling met de aanname dat een succesvol proces (waarmee netwerksturing wordt aangeduid) een positief effect heeft op het genereren van maatschappelijk gewenste resultaten (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2011, p. 19). De volgende drie hoofdstukken bevatten achtereenvolgens de onderzoek aanpak en de empirische bevindingen van het onderzoek.



5. Onderzoeksaanpak

5.1 Onderzoek naar netwerkvorming in de jeugdzorg

Het onderwerp van dit onderzoek is bestuurlijke samenwerking in (inter-organisationale) netwerken in de publieke sector. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een gevalstudie (Van Thiel, 2010) onder bestuurders in de jeugdzorgsector. Door te kijken naar de ontwikkelingen in de sector en de ontstane druk tot samenwerking en de wijze waarop bestuurders hiermee omgaan, wordt een beeld gegeven van samenwerkingsrelaties in de sector.

5.2 Een gevalstudie: de bestuurder centraal

In dit onderzoek staat de eigen invulling door mensen van de werkelijkheid centraal. De meningen, veronderstellingen, zekerheden en overtuigingen van mensen zijn gekleurd door de context waarin zij zich begeven. De mens maakt deel uit van verschillende omgevingen in zijn leven. Op zijn werk, in zijn huwelijk, als ouder of als kind, als student of als gepensioneerde, de verschillende fasen van het leven en hoe deze invulling krijgen, hebben invloed op de betekenis die men geeft aan zijn omgeving en zijn plaats in het geheel. Bij het bewegen in verschillende omgevingen vindt er kruisbestuiving plaats. Politieke overtuigingen hebben invloed op partnerkeuze, de werkomgeving beïnvloedt de keuze van vrijetijdsbesteding. Met dit uitgangspunt in gedachten is gekozen voor kwalitatieve onderzoekstechnieken op basis van een interpretatieve wetenschapsopvatting (Boeije, 2008: 20).

De gevalstudie is uitgevoerd onder bestuurders uit vier jeugdzorgsectoren (jeugdhulpinstellingen (provinciale jeugdzorg), jeugd-GGZ, jeugd-LVB en gesloten jeugdzorg (JeugdzorgPlus) in twee zorggebieden, Noord-West en Oost (zie bijlage 1). De keuze voor het onderzoeken van inter-organisationale samenwerking onder bestuurders in de jeugdzorg, is gebaseerd op de vraag vanuit een jeugdhulporganisatie (De Rading) en JeugdzorgPlus-instelling (De Lindenhorst). Daarnaast is het onderwerp voor bestuurders op dit moment actueel vanwege de structuurwijzigingen in de jeugdzorg (decentralisatie van de provincie naar de gemeente). Hoewel het onderzoek in de vorm van een onderzoeksstage is uitgevoerd bij De Lindenhorst en De Rading is het onderzoek onafhankelijk uitgevoerd en is de invulling van het onderzoeksonderwerp, noch de keuze voor de respondenten beïnvloed door één van de beide instellingen. Bij de selectie van respondenten is gekozen voor een gevalstudie in het zorggebied Noord-West en Oost.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen, is ervoor gekozen om zowel onderzoek te doen in zorggebied Noord-West als in zorggebied Oost. Hierdoor ontstaat er variatie in de respondenten. Door twee zorggebieden te kiezen zijn zowel verschillende gesloten jeugdzorginstellingen als provinciale jeugdzorgaanbieders vertegenwoordigd. Door deze differentiatie in de respondenten en zorggebieden kan een beeld worden geschetst van de factoren die bijdragen aan de druk om samen te werken bij bestuurders omdat de omgevingsfactoren duidelijk onderscheiden kunnen worden.

Naar aanleiding van een aantal voorgesprekken met bestuurders van jeugdzorgorganisaties is gekozen om de focus te leggen bij de samenwerking tussen organisaties in de geïndiceerde jeugdzorg met een nadruk op samenwerking in het nazorgtraject. Dit betekent dat vooral gekeken is naar de samenwerking bij jeugdigen die van een jeugdhulpinstelling naar een gesloten instelling migreren of omgekeerd. De samenwerking met het voorveld van vrijwillige hulp en algemene voorzieningen (zoals scholen) is niet meegenomen in dit onderzoek.



Sommige respondenten namen deel aan een samenwerkingsproject of netwerk met een school (bijvoorbeeld De Rading in het Utrechtse School project). Deze informatie is wel meegenomen in het onderzoek omdat het bijdraagt aan de analyse van de keuzes en gedragingen van bestuurders in de samenwerking met andere organisaties. In de volgende paragrafen wordt de onderzoeksstrategie, de onderzoeksmethoden en de operationalisatie van de onderzoeksgegevens verder toegelicht.

5.3 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de onderzoeksstrategie via verschillende fasen in het onderzoek. Na het afnemen van de interviews, het doorzoeken van documenten en de observaties zijn de verkregen gegevens systematisch verwerkt. De analyse is hoofdzakelijk gebaseerd op de interviews. In totaal zijn er 27 interviews afgenomen, waarbij met twee bestuurders tweemaal is gesproken. Van de interviews zijn 14 interviews getranscribeerd en van negen interviews is een samenvatting gemaakt. Vier interviews zijn wel uitgevoerd maar niet uitgeschreven omdat de respondent niet bleek te passen in het gekozen profiel van respondenten voor het onderzoek.

De data is vervolgens uiteengerfeld en gestructureerd (Boeije, 2008). Hierna is aan ieder fragment een code verbonden (zie de analyselijst in de bijlagen). Sommige fragmenten vielen onder verschillende codes. Het coderingsschema is doorlopend aangepast tijdens het proces. Vanuit deze codes werden globaal de bevindingen gestructureerd en vervolgens gekoppeld aan thema's en bevindingen uit het theoretisch kader. Dit noemt men axiaal coderen: verbanden zoeken en het aantal codes inperken om verbanden te kunnen onderscheiden (van Thiel, 2010).

De fragmenten werden zo opnieuw verbonden tot een lopend verhaal. "Hoe verder de analyse vordert, hoe selectiever de onderzoeker wordt. De mate waarin de interpretatie van de onderzoeker meespeelt, wordt steeds groter" (Boeije, 2008: 99). De opgeschreven citaten ondersteunen het algemene gevoel van de respondenten over de ontwikkelingen in de jeugdzorg. Vervolgens is een koppeling gemaakt tussen de theorie en de bevindingen om theorievorming mogelijk te maken. Het gaat niet alleen om de gevoelens van bestuurders rond samenwerking maar ook hoe het gedrag van bestuurders geïnterpreteerd kan worden in termen van de effectiviteit van samenwerking. De jeugdzorgsector is echter geen homogeen geheel. Bij de analyse is geprobeerd zo nauwkeurig mogelijk nuancering aan te brengen en afwijkende meningen te noemen. Dit is gedaan om zowel een algemeen beeld te scheppen als diepte te geven aan de resultaten. Het ligt in lijn met de interpretatieve onderzoeksmethoden om niet uit te gaan van generaliseerbaarheid maar van een rijke beschrijving van de context en gedragingen van de respondenten binnen de gevalsstudie.

5.4 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek is getracht gegevens te verzamelen door in de wereld van de respondenten te stappen. Om een zo rijk mogelijke analyse van de onderzoekseenheid te bieden, wordt gebruik gemaakt van triangulatie. De case in dit onderzoek wordt vanuit verschillende invalshoeken met diverse onderzoekstechnieken bestudeerd. Daarbij worden de onderzoeksmethoden interviews, documentstudie en participerende observatie toegepast. Bij een gevalsstudie wordt de case zoveel mogelijk in zijn geheel onderzocht. Gegevens worden verzameld en geanalyseerd op verschillende niveaus. De keuze voor het doen van een gevalsstudie met kwalitatieve onderzoeksmethoden wordt in de komende alinea's verder toegelicht.



Interviews

Om zo accuraat mogelijk uitdrukking te geven aan het eigen verhaal van de respondenten is ervoor gekozen om semigestructureerde interviews te houden. De onderzoeker heeft een topiclijst opgesteld aan de hand van de operationalisatie van het theoretisch kader. De topiclijst is regelmatig besproken met respondenten en andere betrokkenen en gaandeweg de interviews aangevuld met vragen. Tijdens het interview werd de topiclijst als leidraad gehanteerd maar vanwege het grote aantal vragen werd de vragenlijst niet volledig aan de respondent voorgelegd. De lijn van het gesprek werd gehanteerd bij het stellen van de vragen. De interviews zijn allemaal afgenomen in de eigen omgeving van de respondenten.

De respondenten

Om de case vanuit verschillende perspectieven te kunnen bekijken, is er bij de selectie van respondenten gebruik gemaakt van een doelgerichte steekproeftrekking of purposive sampling (Boeije, 2008: 50). De kenmerken van de populatie zijn op basis van selectie tot stand gekomen en er is niet gestreefd naar statistische representativiteit (Boeije, 2008: 50). De focus van het onderzoek ligt op samenwerking bij organisaties in de geïndiceerde jeugdzorg. Daar is in de interviews niet op gestuurd maar omdat de onderzoeker via een JeugdzorgPlus-organisatie de uitnodigingen voor de interviews verstuurde, kantoor hield en de telefoon opnam, werd deze indruk bij respondenten gewekt. De verbinding met De Lindenhorst en De Rading zorgde voor een sneeuwbal-effect.

De organisaties in het onderzoek zijn uitgezocht op basis van relevante sector en logische samenwerkingspartners in het zorgtraject. De sectoren zijn jeugdhulporganisaties, JeugdzorgPlus, LVB-instellingen en GGZ-organisaties. In het theoretisch kader is gekozen voor het model van Provan en Milward (2008) en dit maakte dat de effectiviteit op twee niveaus is te meten: van de omgeving en het netwerk. De theorie van Van Delden (2007) onderschreef de noodzaak om binnen de organisaties op het niveau van bestuurders, managers en professionals de inbedding van netwerkdoelen te onderzoeken.

Uit praktische overwegingen is gekozen om niet de professionals en managers te betrekken bij het onderzoek. Enerzijds omdat netwerken in de jeugdzorg nog relatief nieuw zijn en het onderzoeken van effectiviteit daarom vooral op het niveau van bestuurders en managers relevant is. Anderzijds komt het de rijkheid en validiteit van de analyse ten goede omdat binnen de onderzochte sectoren meer bestuurders en managers konden worden geïnterviewd.

Om op het niveau van de omgeving de effectiviteit te kunnen meten, is ervoor gekozen om een aantal politieke actoren als het ministerie, de provincie en de gemeenten te interviewen. Daarnaast zijn respondenten van Bureau Jeugdzorg en de Jeugdzorg Inspectie aan een interview onderworpen. Bij de interviews op omgevingsniveau is gekozen, in tegenstelling tot netwerken op organisatieniveau, om één respondent per organisatie of overheidsinstelling te interviewen. Dat betekent dat deze interviews door de onderzoeker als aanvulling worden beschouwd. De selectie van de respondenten is in eerste instantie gekozen op basis van eigen inzichten van de onderzoeken om 'het gatekeeper-effect' te voorkomen. Naderhand is deze lijst aangevuld en bekeken door de onderzoeksorganisaties. De respondentengroep is een evenwichtige mix van vrouwen en mannen maar hier is niet op geselecteerd. De managers in het onderzoek hebben allen bestuurlijke taken en representeren hun organisatie in één of meerdere netwerken. De uitspraken van de respondenten zijn anoniem verwerkt in het onderzoeksverslag.



Observaties

In de periode voor de interviews heeft een zestal observaties plaatsgevonden. Deze observaties waren van belang om de verscheidenheid aan diensten in de jeugdzorg te leren kennen en een beeld te krijgen van de cultuur, sfeer en omgang tussen professionals in de jeugdzorg. De onderzoeker heeft een dagdienst en een avonddienst meegelopen bij De Lindenhorst op twee verschillende groepen. Het waren participerende observaties omdat de leefomgeving van de kinderen op de groep niet groot is en de onderzoeker dus opvalt.

Om een ongemakkelijke situatie te voorkomen, heeft de onderzoeker meegeholpen met tafel dekken, spelletjes gedaan, meegegeten en geholpen met kamerinspectie en afruimen. Dit gaf de onderzoeker de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de groepsleiders en de kinderen op de groep.

Naast de observaties op De Lindenhorst heeft de onderzoeker een vergadering bijgewoond bij De Rading Utrecht en een participerende observatie gedaan bij de Fides, een open leefgroep van De Rading. Ten slotte heeft de onderzoeker getracht zo vaak mogelijk aanwezig te zijn op het kantoor bij De Lindenhorst, om in contact te komen met medewerkers en om te horen wat er speelt in de organisatie. Tijdens de onderzoeksperiode werd bekend dat het ministerie van VWS heeft besloten om de JeugdzorgPlus-instellingen Almata en De Lindenhorst te laten fuseren. De onderzoeker heeft informatiebijeenkomsten voor de personeelsleden bijgewoond over dit onderwerp.

Documenten

Als basis voor het theoretisch kader, de omgevingsanalyse en voor de interviews en observaties, heeft de onderzoeker verschillende documenten onderzocht en geanalyseerd, zoals beleidsdocumenten van de Tweede Kamer, het ministerie, 'het Streefbeeld JeugdzorgPlus' en beleidskaders over trajectfinanciering. De documenten zijn deels zelf door de onderzoeker gezocht en deels op aanraden van de respondenten opgevraagd. De documentanalyse had als doel om meer inzicht te krijgen in belangrijke gebeurtenissen en de visie van verschillende partijen op de ontwikkelingen in de jeugdzorg.

5.5 Operationalisatie

In hoofdstukken 3 en 4 is aan de hand van wetenschappelijke literatuur een analysekader en een onderzoeksmodel geïntroduceerd. Op pagina 55 en 56 is een schema te vinden voorzien van toelichting is de operationalisatie van het onderzoeksmodel te vinden. De operationalisatie volgt de lijn van het theoretisch kader en dient als raamwerk voor het analyseren van de bevindingen. In de bevindingen wordt duidelijk of het onderzoeksmodel dat is gebaseerd op verwachtingen naar aanleiding van het theoretisch kader, overeenkomt met de belevingswereld van de respondenten. Bij de operationalisatie zijn de belangrijkste theoretische kernbegrippen uitgediept. Daarbij is gekozen om de theoretische begrippen uit hoofdstuk 3 niet mee te nemen in de operationalisatie maar wel in hoofdstuk 7 bevindingen te presenteren die direct verband laten zien met de ontwikkelingen beschreven in hoofdstuk 3. De keuze om de theoretische begrippen uit hoofdstuk 3 niet te operationaliseren, is gebaseerd op de praktische overweging dat het zeer complex was om maatschappelijke ontwikkelingen te operationaliseren en hier variabelen aan te koppelen. Daarom is in hoofdstuk 7 op basis van inzichten vanuit het empirisch materiaal, een globale beschrijving gegeven van maatschappelijke ontwikkelingen die terug te leiden zijn naar beleidsdoelstelling in de jeugdzorgsector. Deze bevindingen zijn desondanks zeer secuur en accuraat beschreven, mede door het uitgebreide empirische materiaal over de sector wat is verzameld in dit onderzoek en beschreven in hoofdstuk 2.



Kernbegrip	Beoordelingsthema	Beoordelingscriteria	Variabelen			
Netwerkeffectiviteit op netwerkniveau	Structuur van netwerk	<i>Ontstaan van netwerksamenwerking</i>	<i>Van bovenaf / Van onderaf</i>			
		<i>Doel van samenwerking</i>	<i>Doelgericht / Doelzoekend</i>			
		<i>Toegang tot het netwerk</i>	<i>Gesloten / Open</i>			
		<i>Verbondenheid tussen netwerkleden</i>	<i>Mate van dichtheid Mate van centralisatie Mate van fragmentatie Informeel / formeel contact</i>			
	Sturingsvorm		Leider-organisatie-netwerk	NAO	Zelfsturend netwerk	
		Vertrouwen	Laag	Moderaat	Hoog	
		Aantal netwerkleden	Moderaat	Moderaat tot veel	Weinig	
		Behoeft aan netwerkcompetenties	Relatief laag	Relatief hoog	Hoog	
		Doelconsensus	Moderaat	Hoog	Laag	
	Bestuurlijke vaardigheden	<i>Maatschappelijke betrokkenheid</i>	<i>Aanzet tot samenwerking vanuit regelgeving/ vanuit bestuurder zelf</i>			
		<i>Bestuurlijke wil</i>	<i>Alleen exogeen / Zowel exogeen als endogeen</i>			
		<i>Beleidscompenties</i>	<i>Bestuurder wil speelruimte ja/ nee Bestuurder stelt zich actief/ volgend op Bestuurder is intern / externe gericht</i>			
		<i>Bestuurlijke competenties</i>	<i>Bestuurder heeft bestaande verbanden in de sector: ja / nee De bestuurder ervaart noodzaak tot samenwerking: ja/ nee De bestuurder vindt het van belang alliantievaardigheden in te zetten: ja/ nee</i>			
Kernbegrip	Beoordelingsthema	Beoordelingscriteria	Variabelen			

Netwerkeffectiviteit op netwerkniveau	Invloeden en onzekerheid rond en in het netwerk		<i>Inhoudelijke onzekerheid</i>	<i>Strategische onzekerheid & Institutionele onzekerheid</i>
		<i>Externe invloeden</i>	<i>Verdeling bevoegdheden</i>	
			<i>Institutionele machtsverdeling</i>	
			<i>Consistentie beleidslogica's</i>	
			<i>Verhouding beleidsparadigma's</i>	
		<i>Interne invloeden</i>		<i>Verdeling hulpbronnen</i>
				<i>Overeenstemming regels en opvattingen</i>
				<i>Coördinatie</i>
				<i>Functionaliteit en samenwerking</i>
				<i>Start/ ontwikkeling van het netwerk</i>
Netwerkeffectiviteit op gemeenschapsniveau	Netwerkeffectiviteit	<i>Gemeenschapsniveau</i>	<i>Legitimiteit van het netwerk</i>	
			<i>Behalen van maatschappelijke doelstellingen</i>	
			<i>Minimaliseren van complexe, maatschappelijke problemen</i>	
			<i>Waarde voor cliënten</i>	



5.6 Betrouwbaarheid en Validiteit

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van de onderzoeksgegevens te verhogen, is getracht om voldoende respondenten binnen de sectoren te spreken om een zo rijk mogelijk beeld te krijgen. Dit is gelukt, vrijwel alle aangeschreven organisaties wilden meewerken aan het onderzoek en in de documentanalyse en in gesprekken met respondenten, werd door de onderzoeker opgemerkt dat de gekozen organisaties aansloten bij de werkelijkheid van de sector. Om de data zo nauwkeurig mogelijk te analyseren heeft de onderzoeker het analyseschema voorgelegd aan medestudenten en de begeleider en bij het analyseren getracht de citaten zo precies mogelijk weer te geven zodat de essentie van de opmerkingen behouden bleef.

Validiteit

Interne validiteit

Om de onderzoek data zo zuiver mogelijk te verkrijgen, is getracht de respondenten zo min mogelijk te beïnvloeden met inzichten van de onderzoeker. De onderzoeker heeft getracht een zo divers mogelijke groep met respondenten te spreken. Dit is gelukt voor de JeugdzorgPlus, de jeugdzorg en de GGZ sector. Voor de LVB sector heeft de onderzoeker echter geen goede aansluiting kunnen vinden bij de juiste organisaties. Een interview bij een LVB-organisatie bleek door de manager doorgezet te zijn met professionals en met hen bleek het lastig om de materie te bespreken. Een andere 'LVB-respondent' was van een organisatie waar LVB-zorg met jeugdzorg werd gecombineerd, dus dit gaf ook geen zuiver beeld. Daarnaast hadden de respondenten het vooral over de aansluiting van de GGZ met de Jeugdzorg en werd de LVB veel minder genoemd.

Externe Validiteit

Uit gesprekken met de opdrachtgevers en met respondenten in het veld werd door de onderzoeker opgemerkt dat de verkregen data overeenkomt met wat er leeft in het veld. Opmerkingen als "dit is een belangrijk issue voor ons en je stelt de goede vragen", waren voor de onderzoeker een aanwijzing dat de vragen aansloten op de belevingswereld van de respondenten. De onderzoeksgegevens zijn breed toepasbaar voor zowel de jeugdzorgsector als de deelsectoren jeugd-GGZ als jeugd-LVG. Kanttekening daarbij is dat de onderzoeksgegevens met name onder respondenten uit de jeugdzorgsector zijn verzameld. Bij de aanbevelingen (hoofdstuk 8) zal worden getracht zowel sector breed als organisatie specifiek uitspraken te doen.



6. Bevindingen: de noodzaak tot netwerkvorming

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is een theoretisch onderzoeksmodel (figuur 1) gepresenteerd naar aanleiding van verwachtingen vanuit de wetenschappelijke literatuur rond netwerksamenwerking in de publieke sector. Nu wordt dit model getoetst aan de hand van de empirische bevindingen die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd. Daarbij zal in hoofdstuk 6 de volgende empirische deelvraag worden beantwoord: *Wat betekent de druk tot samenwerken in netwerken voor bestuurders van jeugdzorgorganisaties in de verschillende deelsectoren?* In de volgende paragrafen zal achtereenvolgens worden gekeken naar de ontwikkelingen en complexiteit rond de problematiek in de jeugdzorgsector en naar de veranderende rol van de overheid in netwerken in de jeugdzorg. Bij de verkenning van de empirische bevindingen wordt de lijn vanuit de operationalisatie van de kernbegrippen uit de theoretische verkenning aangehouden (zie paragraaf 5.5). Binnen dit kader is vrijheid genomen om de empirische bevindingen vanuit de belevingswereld van de respondenten te beschrijven. Het kan daarom voorkomen dat de weergave afwijkt van de theoretische lijn uit de operationalisatie van de kernbegrippen.

6.2 Ontwikkelingen in de jeugdzorg: een nieuw eisenpakket ligt voor de sector klaar

In de theoretische verkenning werd duidelijk dat maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot de noodzaak voor samenwerking in de publieke sector (Koppenjan & Klijn, 2004). In deze paragraaf wordt verkend welke ontwikkelingen in de jeugdzorgsector bijdragen tot de noodzaak tot netwerkvorming en in hoeverre de noodzaak leeft bij bestuurders. Daarnaast wordt gekeken naar de rol van de overheden rond de jeugdzorg en of zij nieuwe vormen van sturing toepassen bij de organisatie van de jeugdzorg.

6.2.1 Het beleidskader: klaar voor samenwerking

Het credo van de nieuwe koers in het jeugdzorgbeleid is helder: geïntegreerde zorg, afgestemd op het kind en het gezin, waarbij het kind de zorg zo dicht mogelijk bij huis ontvangt en de problematiek wordt aangepakt in een vroeg stadium in voorliggende voorzieningen. Daarnaast zorgen dat zo weinig mogelijk kinderen en jongeren bij tweede-en derdelijns voorzieningen terecht komen. En mocht een verblijf in een gesloten jeugdzorgvoorziening nodig zijn, dan zo kort mogelijk, waarna een andere organisatie de zorg voortzet. De zorg wordt vormgegeven in een aaneengesloten traject waarbij alle partijen rond het kind zorgvuldig met elkaar samenwerken. In deze vrije vertaling van de beleidskaders schuilt een aantal paradigma's die voortkomen uit bredere, maatschappelijke ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen reflecteren de complexiteit van de huidige netwerksamenleving en verklaren de druk tot netwerkvorming. In de volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de bevindingen die deze verwachting ondersteunen.

6.2.3 Maatwerk rond het kind: vraagsturing in de jeugdzorg

De gedachte van geïntegreerde zorg rond het kind is een gedachte van maatwerk: het kind als individu. Sturing op de vraag van de cliënt is een uitwerking van individualisering in de samenleving (WRR, 2004; Noordegraaf, 2004). Een beleidsmedewerker van de provincie Utrecht over deze ontwikkeling van sturing op de vraag in de jeugdzorg: "Het denken in trajecten is daarbij vrij recent. Er wordt tot nu toe meer gedacht in capaciteit. Ik heb een kind en ik heb een plek. We brengen naar het kind wat nodig is, dat is nog vrij relatief nieuw".



Eén van de respondenten heeft vraagtekens bij de uniforme toepassing van sturing op de vraag van de jeugdzorgcliënt. "Een loverboy meisje zal nooit vragen om gesloten behandeling. Maar als ik dat niet doe dan kan ik het patroon niet doorbreken". Dus ja, het is heel belangrijk wat het kind wil maar je moet nooit, en dat doen er veel te veel in Nederland en dat gaan we steeds meer doen in het nieuwe stelsel, de directe vraag van de cliënt behandelen en dat is bijna altijd een ontwijkvraag voor echte problemen."

Binnen het paradigma van 'sturing op de vraag' in de jeugdzorg is een nieuwe ontwikkeling waar te nemen, waarbij de focus wordt verlegd van het kind naar het hele gezin. Deze systeemgerichte benadering met het gezin centraal wordt de komende jaren leidend in het beleid.

Een bestuurder van een JeugdzorgPlus-instelling over dit uitgangspunt: "Bij het opnamegesprek zeggen we al tegen ouders, u krijgt hem terug en zo snel mogelijk want het is uw kind en u moet mij vertellen wat daarvoor nodig is om dat voor elkaar te krijgen. Waarbij we zoveel mogelijk ondersteuning bieden in uw eigen systeem en voor de rest, voor aanvullende risico's doen we aanspraak op professionals. Bescheidenheid van zorg en jeugdzorg vinden wij op zijn plaats want hoewel het medisch model aanlokkelijk is, hebben we in 90 procent van de gevallen niet een antwoord op de vraag die het gezin ons stelt."

De hulpvraag van de individuele cliënt blijft belangrijk maar een gecoördineerde aanpak van de gezinsproblematiek wordt daarnaast een vereiste. De problemen van een individuele cliënt beperken zich vaak niet tot het individu, en de ontwikkelingen in het gezin zijn van grote invloed op de problematiek van de jeugdigen in de jeugdzorg, zo geven de respondenten aan. Een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie over aanpak van gezinsproblematiek: "Ik vind dat OTS niet voor kinderen moet zijn, maar dat het voor ouders moet zijn. Ik bedoel, die kinderen doen niets verkeerd. Het is net als met een hond. Sommige honden zijn van zichzelf heel slecht en de meeste honden reageren gewoon kennelijk op de omgeving omdat ze niet goed opgevoed zijn. En voor honden vinden we het heel normaal dat iedereen naar een puppy cursus toegaat en als we kinderen krijgen dan moet iedereen zelf een beetje aanmodderen."

Vraagsturing brengt complexiteit met zich mee omdat in de jeugdzorg wordt gewerkt met een lastige doelgroep. De zorgvraag is zeer complex, in de helft van de gevallen is er sprake van multiproblematiek (Van Ojen, 2009) en de cliënt en zijn omgeving zijn niet altijd in staat om de zorgvraag te formuleren. Dit betekent dat jeugdzorgorganisaties zich in een complexe situatie bevinden. Sturing op de vraag kent zijn beperkingen omdat een goede behandeling niet altijd in lijn ligt met de wensen van de cliënt. Vraagsturing betekent voor organisaties dat ze samen moeten gaan werken om aan de vraag van de cliënt te kunnen voldoen.

6.2.4 Organisatie over organisatiegrenzen heen: nodig in de jeugdzorg?

De nadruk in het nieuwe beleid ligt op de gedeelde verantwoording over de zorg voor jeugdigen. De wens van gedeelde verantwoordelijkheid tussen organisaties is ingestoken vanuit een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Zo heeft de sector met bezuinigingen te maken en moeten de kosten voor de jeugdzorg naar beneden. "Het is vooral geld gestuurd, structuuroplösungen zijn altijd geld gestuurd."

Vanwege de 'wicked' problems (Koppenjan & Klijn, 2004) van de doelgroep (de cliënten van de jeugdzorg) zijn bestuurders in de jeugdzorg genoodzaakt om over organisatiegrenzen heen te organiseren voor het genereren van kennis en het aanbieden van de juiste behandeling voor de cliënt. De wijze waarop een cliënt het systeem binnen komt (via bijvoorbeeld justitie of de GGZ) bepaalt nog altijd in grote mate welke behandeling de cliënt krijgt in plaats van de zorgvraag van de cliënt. De zorg wordt voornamelijk binnen de deelsector in de jeugdzorg verleend en er is nog weinig intersectoraal gecoördineerd. De aansluiting tussen behandeling in de verschillende deelsectoren is beperkt. Vooral voor de groep met zeer complexe problematiek is de continuïteit van de zorg een probleem.



Met de transitie naar de gemeente en de nadruk op preventieve zorg lijkt deze groep opnieuw tussen wal en schip te vallen. Voor deze groep is een vervolgbehandeling bijna altijd nodig, maar de aansluiting tussen de gesloten jeugdzorg en de provinciale jeugdzorgaanbieders verloopt in het huidige systeem niet soepel. Meerdere respondenten, met name bestuurders uit de JeugdzorgPlus, in het onderzoek beschrijven hun cliëntengroep als jeugdigen met meervoudige problematiek.

Een respondent over zijn cliënten: "Jongeren met zeer ernstige gedragsproblemen. Over het algemeen ook jongeren met problemen met de dagbesteding. Problemen op het gebied van middelengebruik en in een derde van de gevallen gaat het om jongeren met een cognitieve beperking. Het is maar net hoe je die meet. De helft van de jongeren is DSM classificeerbaar als het gaat om het hebben van een psychiatrische stoornis. Dat is onze doelgroep. Als het gaat om wat minder klinisch, dan gaat het om jongeren die dermate deviant gedrag laten zien dat ze of voor zichzelf of voor hun omgeving een bedreiging vormen."

In de tweede- en derdelijnszorg voor kinderen en jongeren bevinden zich jongeren die zorg behoeven uit meerdere deelsectoren binnen de jeugdzorgsector, jeugd-GGZ-sector en jeugd-LVB-sector (SER, 2009; NJI, 2011). In de jeugdzorg zit een heterogene groep die zorg behoeft uit meer dan één deelsector binnen de jeugdzorg. "Ze vallen onder een bepaald type zorg omdat ze via die financieringsstroom zijn binnengekomen, maar dat zegt niets over hun problematiek", aldus een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie. "Voor die 1600 machtigingen gesloten heeft 95 procent multiproblematiek. Dat is minder 1 procent van het totale aantal kinderen in de jeugdzorg. Het gaat erom dat voor die kleine groep de zorg aan elkaar verbonden wordt."

En volgens een respondent 18 is dit precies waar de redenering verkeerd gaat: "Dat is het grote probleem in Nederland. Kijk als je stout bent in Nederland dan ga je naar JJI en als je dom bent, ga je naar de licht verstandelijk beperkten en als je gek bent of je hebt een stoornis dan ga je naar de jeugd-GGZ en als je zielig bent dan ga je naar de jeugdzorg. Zo is het in Nederland georganiseerd. En, maar dat zegt niets over de problematiek van de cliënt. Stoornissen door elkaar heen, problemen lopen door elkaar heen."

De bovenstaande redenering over het bestaan van multiproblematiek onder de jongeren en het ontbreken van een duidelijke aansluiting met lichtere vormen van zorg, geeft de noodzaak aan van een aanpak over organisatiegrenzen heen. Het is voor organisaties in veel gevallen niet mogelijk om de gehele behandeling binnen de organisatie te faciliteren. Vaak zijn er meerdere partijen betrokken. Bevindingen geven aan dat de aansluiting tussen de GGZ-zorg en de gesloten jeugdzorg en tussen de provinciale jeugdzorg en de gesloten jeugdzorg met name moeizaam verloopt. Dit betekent dat er onzekerheid bestaat over het organiseren van een sluitende aanpak en dat de situatie waarin systematisch 'over grenzen' heen wordt georganiseerd, nog niet bereikt is.

6.2.5 Specialisatie in de zorg: ook aan de orde voor de jeugdzorg?

In de beleidsplannen zijn een aantal ontwikkelingen te herkennen die kenmerkend zijn voor de jeugdzorgsector en zelfs tegengesteld zijn aan ontwikkelingen in de zorgsector. De ontwikkeling waarop wordt gedoeld is meer specifiek de discussie over de mate van generalisatie of specialisatie in de sector. Uit de theoretische verkenning kwam naar voren dat een voordeel van netwerken is dat organisaties de kans krijgen om te specialiseren (Goldsmith & Eggers, 2004: 29). In de zorgsector wordt de laatste jaren de nadruk gelegd op specialismen (bijvoorbeeld voor behandelingen in ziekenhuizen). Voor jeugdzorgorganisaties is het juist van belang om een generalistisch aanbod te hebben. Als ze niet alle behandelingen in het traject zelf kunnen aanbieden, moeten ze daarvoor een verbinding aangaan met andere organisaties, zo stelt het nieuwe beleidskader.



De roep om een generalistisch aanbod hangt samen met de decentralisatie naar de gemeente en de vraag om meer preventie en eerstelijnszorg. De tweede- en derdelijnsorganisaties moeten zich daardoor meer richting het voorveld bewegen om de cliënt na behandeling soepel over te dragen naar een andere organisatie of de cliënt terug te brengen in de gezinssituatie. De zorg dichtbij de cliënt organiseren is een belangrijk beleidsuitgangspunt de komende jaren.

Een respondent over deze ontwikkeling en de vergelijking met de zorgsector: "Ik geloof heel erg in die decentralisatie daar waar het om de eerstelijnszorg gaat, dus ook eerstelijns GGZ. Maar ik ben er niet van overtuigd, laat ik het maar netjes zeggen, dat het gaat werken voor tweede en derdelijnszorg. We gaan toch ook niet alle regionale ziekenhuizen weer aan alle gemeenten toekennen. Ik bedoel, die tijd hebben we gehad. Het kleinste dorp had vroeger een ziekenhuis. Het belang van specialismen en vaardigheden en kennis die je bij elkaar zet, dan wordt het de vraag of je dan iets kan gaan betekenen."

Het beleidsvoornemen is om de jeugdzorg dichtbij te gaan organiseren in de directe omgeving van het kind met de nadruk op lichtere vormen van zorg. Specialistische tweede- en derdelijnsorganisaties zijn volgens respondenten vanuit de provincie en gemeenten van belang als de problematiek verzwaart. Na een specialistische behandeling moeten kinderen weer snel terug in hun eigen omgeving geplaatst worden, aldus een directielid van de DMO van de gemeente Utrecht. Zowel respondenten van de provincie als de twee gemeenten in het onderzoek geven het belang van lichtere zorg in de directe omgeving van het kind aan.

Een respondent werkzaam bij het ministerie van VWS over dit punt: "Ja, de achterliggende gedachte is dat een kind toch meestal baat heeft bij zorg nabij huis. Niet alleen omdat daardoor de contacten met ouders makkelijker zijn te leggen, want het is heel goed om de ouders heel intensief te betrekken, nou dat wordt moeilijk als je bijvoorbeeld zoals Het Anker ongeveer in Duitsland zit. Dan moet je wel een eindje fietsen als je daar wilt komen. Dus dat is, dat is, dat is geen gunstige voorwaarde. Ook in netwerken is het voor gezinsvoogden maar ook van ambulante werkers die eventueel later een rol moeten vervullen, heel kostbaar en inefficiënt om dat de hele tijd maar te laten reizen, dat zie je dan dus ook niet echt heel intensief gebeuren."

Voor zowel bestuurders van provinciale jeugdzorgaanbieders als voor bestuurders van gesloten jeugdzorg wordt aansluiting vinden met het voorveld vinden dus van belang. De nadruk zal meer komen te liggen op ambulante zorg en minder op verblijf in instellingen. Gemeenten zullen daarmee rekening houden bij de financiering van trajecten. Voor bestuurders van provinciale aanbieders is de omschakeling minder groot dan voor bestuurders van gesloten jeugdzorgaanbieders. Een bestuurder over haar visie op de rol van de organisatie in het veld: "Kinderen horen in hun eigen context groot te worden en opgevoed te worden dus onze interventies zijn ook kortdurend en zo mogelijk effectief met als doel van wij zeggen, wij zien onszelf als een passant in het leven van een kind, het kind hoort in de eerste lijn, en die eerste lijn dat zorgt voor continuïteit en de borging en zeg maar het huisartsensysteem en wij de specialist die in komt vliegen en er weer uit gaat."

Voor residentiële voorzieningen voor vol- en deeltijdbehandelingen is het punt van 'zorg in de regio aanbieden' problematischer omdat zij meestal op een afgelegen plek gehuisvest zijn. Een bestuurder van een JeugdzorgPlus-aanbieder uit zijn ongenoegen over de plannen om in elk zorggebied voldoende residentiële voorzieningen onder te brengen: "Kijk, ik geloof heel erg in de visie die wij nu neerzetten en ik wil die nabijheid organiseren samen met anderen maar ik vind het kapitaalvernietiging om een hele dure voorziening te gaan neerzetten in Zuid-Holland, ik vind het echt niet nodig. Wat is de meerwaarde dat een moeder uit Krooswijk haar kind kan opzoeken in Maassluis?"



Concluderend kan worden gesteld dat de nieuwe beleidsvoornemens strategische onzekerheid met zich mee brengen. Bestuurders moeten het aanbod van hun organisatie en de positie in het jeugdzorgveld opnieuw gaan definiëren. De nieuwe rol van de gemeente is een tweede bron van onzekerheid. De beleidsvoornemens zorgen voor 'spanning op de band' voornamelijk bij gespecialiseerde instellingen. Het nieuwe beleid betekent inkrimping en dit zorgt dat bestuurders gaan proberen om hun eigen organisatie te behouden. Maar tegelijkertijd zorgen deze ontwikkelingen voor de noodzaak tot samenwerking wat om een tegengestelde reactie vraagt, namelijk het werken met andere organisaties in plaats van het eigen aanbod leidend laten zijn.

6.2.6 Focus op preventie en lichtere vormen van zorg: heroriëntatie van de visie op goede zorg?

In paragraaf 6.2.5 werd al aangegeven dat er een focus is op preventie en lichtere vormen van zorg in het nieuwe beleid. In deze paragraaf wordt nader op dit punt ingegaan omdat het inhoudelijke onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004) bij bestuurders veroorzaakt aangezien het hier gaat om visieverschillen op goede zorg.

Een bestuurder van een JeugdzorgPlus-instelling over de focus op preventie: "Wij richten ons als stelsel niet in naar aanleiding van verstand. We gooien een beetje het kind met het badwater weg. Voor de gevalletjes moeilijk is geen ruimte in het nieuwe stelsel. Ook onze staatssecretaris, die is dokter die zou toch beter moeten weten, denkt dat met preventie alles opgelost is maar dat is echt onzin. Ik kan je verzekeren dat het aantal kinderen dat er echt uitklapt, een vast percentage is in de samenleving en daar doe je niet zoveel aan."

Bij het organiseren van zorg in de regio, dicht in de omgeving van het kind met de nadruk op lichtere vormen van zorg, is een tweedeling te zien bij de aanbieders van gesloten jeugdzorg. Een aantal van de aanbieders van de gesloten jeugdzorg komt vanuit het justitiële veld en ziet een gesloten behandeling als noodzakelijk voor een groep kinderen. Een ander deel van de organisaties heeft niet die verbinding met het justitiële veld en focust zich meer op de verbinding van een gesloten behandeling met andere vormen van zorg.

Een bestuurder van een JeugdzorgPlus-instelling over zijn visie op gesloten behandeling: "Ik vind eigenlijk dat het niet moet kunnen dan je een kind van 12, 13, 14 jaar opsluit, ook al ben ik medeverantwoordelijk voor een organisatie die dat doen. Ik vind dat het niet kan. Ik vind dat het verwerpelijk is. Maar ik weet dat het voor sommige jongeren echt niet anders kan. En tegelijkertijd zeg ik dat die periode in geslotenheid, zo kort mogelijk moet zijn. Dat de periode dat ze bij ons zijn tot een absoluut minimum moet worden beperkt."

Een respondent over de tweedeling in de gesloten jeugdzorgsector: "Het lijken nu wel twee discoursen, de nieuwe met Transferium en Spirit en Almata en De Lindenhorst. En Almata en De Lindenhorst komen uit het oude van justitie, en Transferium en Spirit zijn nieuw dus per definitie moet het anders. Dus is het ook beter daardoor? Die twee discoursen komen niet altijd met elkaar in gesprek en dat vind ik wel belangrijk dat dit gaat gebeuren."

Een bestuurder over het gebruik van de afzondering in jeugdzorg-Plusinstellingen: "Daar zie je een botsing en dat komt echt door politieke en maatschappelijke opvattingen dat het bijna een soort idee is van het is gewoon niet goed dat ze überhaupt in zo'n gesloten jeugdzorg instelling worden geplaatst. En ja, daar denk ik echt anders over."

De bestuurders ervaren onzekerheid omdat ze gevoelige keuzes moeten maken. Visieverschillen dragen bij aan onzekerheid bij bestuurders. Deze verschillen komen voort uit ambiguïteit in de kennis die voorhanden is in de sector. Het is niet langer helder wat de juiste behandeling voor cliënten is. Dit veroorzaakt daarmee ook een roep om 'evidence-based' behandelingen. Dit betekent dat de sector met wetenschappelijk onderzoek het nut van behandelingen wil aantonen. De sector gaat kennis verzamelen om inhoudelijke onzekerheid te verminderen.



6.3 De noodzaak tot samenwerking: voelbaar bij de bestuurders?

In de voorgaande paragrafen zijn de ontwikkelingen beschreven die bijdragen aan de druk tot het vormen van netwerken en het initiëren van samenwerking. In de voorgaande paragrafen zijn de ontwikkelingen vraagsturing, 'organiseren over grenzen heen', de discussie specialisatie versus generalisatie en de focus op preventieve en lichtere vormen van zorg, aangedragen als belangrijke factoren voor het ontstaan van de druk tot netwerkvorming. Dat deze noodzaak leeft bij bestuurders, wordt mooi verwoord door deze bestuurder van een jeugdhulporganisatie: "We hebben allemaal vormen van zorg en die zijn allemaal verknipt, maar een cliënt is niet verknipt. Die heeft niet dan dat nodig en daarna is dat klaar en dan heeft hij iets anders nodig. Het leven van een cliënt is een continuering en dat is ook overlappend en gelijktijdig zitten daar transfers. We hebben een tamelijk complex stelsel van zorg, maar ook een tamelijk complexe samenleving. En die complexe samenleving, daar moet je allemaal dingen voor regelen. Dat kun je nooit meer zoals dat vroeger kon in één organisatie organiseren."

In de bovenstaande paragrafen zijn elementen van het voorgenomen beleid als leidraad genomen om het beleid in perspectief te zetten ten opzichte van hedendaagse, maatschappelijke ontwikkelingen. In de interviews viel op dat bestuurders veel spraken over de komende veranderingen. De dynamiek die is veroorzaakt door de naderende transitie naar de gemeente en de overgang naar trajectfinanciering, heeft zijn invloed op hoe bestuurders omgaan met de relaties met andere organisaties. Daarom is gekozen om in de volgende alinea's nader in te gaan op de betekenis van de stelselwijziging en specifieke beleidsvoornemens voor bestuurders. De transitie naar de gemeente, trajectfinanciering en regievoering bij JeugdzorgPlus-aanbieders worden besproken.

6.3.1 De transitie naar de gemeente

In het kader van de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin (hierna CJG) en de decentralisatie van financiering van zowel de provinciale jeugdzorg als de gesloten jeugdzorg en de Jeugd-GGZ naar de gemeenten, zijn gemeenten bezig met het inwinnen van kennis over de sector en het opdoen van contacten. Jeugdzorginstellingen zijn licht sceptisch over de vorderingen. Zij merken op dat de gemeenten tot op heden weinig contact hebben gezocht en dat ze matig op de hoogte zijn van de sector. Een bestuurder van een gesloten jeugdzorginstelling over de taak van de jeugdzorgorganisaties en de verhouding tot de gemeenten: "De keten van zorgaanbieders moet zich in de keten van subsidiegevers gaan presenteren. Dat is een ingewikkelde opdracht hoor. De gemeente heeft werkelijk geen idee wat de geïndiceerde jeugdzorg doet, laat staan wat de JeugdzorgPlus doet. Daar ligt ook nog wel een reden om het te doen."

De jeugdzorginstellingen zijn verdeeld over de transitie, een kleine meerderheid ziet voornamelijk obstakels en een kleine minderheid ziet de transitie als een kans voor verbetering. Hoe dan ook, de noodzaak van het leggen van contacten van de gemeenten is duidelijk merkbaar bij de bestuurders. Hoewel de GGZ, en daarmee ook de Jeugd-GGZ, zich met hand en tand verzet tegen een transitie van de financiering van de AWBZ naar de gemeenten, hebben zij, net als de provinciale jeugdzorgaanbieders en de gesloten jeugdzorg, in de gaten dat de gemeenten straks de budgetten beheren en dat een aantrekkelijk product creëren belangrijk is als de gemeenten straks offertes gaan uitsturen.

De gemeenten moeten zich voorbereiden op de aankomende transitie en treffen maatregelen. Daarbij geven kleinere gemeenten aan dat zij in regio's gaan samenwerken. Grotere stadsregio's als Amsterdam en Rotterdam zijn al vergevorderd met het ontwikkelen van een jeugdzorgbeleid. De gemeente Utrecht heeft een team van beleidsmedewerkers vrijgemaakt om inzicht te krijgen in de sociale kaart in het jeugdzorgveld. Kleinere gemeenten, als de Gemeente Zeist, hebben één beleidsmedewerker vrijgemaakt voor deze klus.



Een respondent van de gemeente Utrecht over het transitieteam: "We hebben ons directeurenoverleg aangepast op de nieuwe partijen waar wij verantwoordelijkheid over krijgen. Het is natuurlijk nog niet zo, maar we hebben een transitieteam ingericht. Daar zitten mensen van BJZ in en mensen van de provincie en daar zitten ook interne mensen bij. En die moeten met elkaar gaan nadenken en het directeurenoverleg voeden."

De CJG's moeten een sleutelrol gaan vervullen bij het snel en effectief herkennen en voldoen aan de zorgvraag. Tweedelijns-zorgaanbieders in de jeugdzorg, zoals residentiële voorzieningen en de gesloten jeugdzorg, zijn bang dat er weinig budget over zal blijven voor hun doelgroep: de lastige kinderen met meervoudige problematiek. Zij menen dat deze groep kinderen met dermate ernstige problematiek altijd zal blijven bestaan, hoeveel geld er ook wordt gespendeerd aan preventie en ambulante voorzieningen. Respondent van de gemeente Utrecht over de visie op de capaciteit van de gesloten jeugdzorg: "En ik denk niet alleen dat het goedkoper is maar het is voor kinderen ook niet goed om residentieel opgevangen te worden. Soms kan het niet anders maar misschien wel voor een kleiner percentage dan nu. Dat hoop ik eigenlijk. Ik hoop dat we de behandeling meer in het gezin kunnen laten plaatsvinden zodat minder uithuisplaatsing nodig is. Dat hoop ik heel erg."

Een bestuurder van een gesloten jeugdzorgorganisatie over de verbinding met de gemeente: "Ik zou ontzettend veel meer met de gemeenten willen doen. Maar dat is gewoon heel moeilijk te organiseren en als we daar nu binnen komen dan zeggen ze "daar heb je weer zo'n zorgaanbieder die zijn bedden probeert te verkopen". Dus dat is echt heel moeilijk. Dat is heel moeizaam daardoor. Ik doe heel veel rondetafelconferenties met gemeenten in het veld en ze denken dat ze ons niet nodig hebben. En het probleem is dat het heel moeilijk is om je daar tegen te verdedigen".

In de gesprekken met de respondenten komt concluderend duidelijk naar voren dat bij de provincie en gemeenten nog veel onduidelijkheid heerst over de aanpak en dat deze onduidelijkheid leeft bij bestuurders.

6.3.2 Transitie naar de gemeente: kans of bedreiging?

De jeugdzorgorganisaties die opmerken de transitie als een bedreiging te zien, komen met name uit de deelsectoren JeugdzorgPlus en Jeugd-GGZ. Zeven respondenten van de instellingen geven aan dat zij de transitie naar de gemeente als een bedreiging zien voor de kwaliteit van het zorgaanbod.

Vier respondenten uit de groep van bestuurders van instellingen geven aan dat de transitie mogelijk een verbetering kan opleveren voor de samenhang in het aanbod maar maken daarbij een kanttekening over de mogelijk verminderde zichtbaarheid van gesloten instellingen en GGZ-instellingen. Voor de JeugdzorgPlus-organisaties is het lastig omdat voor de gesloten jeugdzorg minder plek wordt ingeruimd in het nieuwe stelsel. Ze zijn bang dat gemeenten minder budget voor hen zal reserveren en dat voor hun doelgroep, de kinderen met de meest complexe problematiek, geen geld en aandacht meer zal zijn van zowel provinciale aanbieders als de gemeenten.

Voor GGZ-instellingen ligt het anders. Wat betreft de transitie zien zij vooral problemen omdat de gemeenten politieke spelers zijn en zij de budgetten verdelen aan de hand van de koers in het politieke landschap en de richtlijnen van het Rijk. Ze zouden daarom niet objectief kunnen oordelen over de zorgbehoefte van GGZ-cliënten, zo stellen de respondenten van GGZ-organisaties.

Een directeur van een GGZ-instelling over het beoordelingsvermogen van de gemeente bij het bepalen van de zorgbehoefte van de cliënten: "Het is niet meer, meer, meer, meer generalisten. Laat de beslissingen bij de specialisten en niet bij diegenen die een beslissing moeten maken tussen lantaarnpalen of autisme."



Een respondent van een GGZ-instelling over de aanwezigheid van de GGZ bij overlegstructuren van de provincie: "Ik heb schrik dat als wij als GGZ daar niet aan tafel zitten dat we helemaal niet meer genoemd worden, we worden nu al niet genoemd in de beleidsstukken. En dat vind ik zorgelijk. Dat betekent dat we niet erkend worden als een specialisme. We worden met de jeugdzorg over één kam geschoren."

Provinciale jeugdzorgaanbieders zijn gewend aan een politieke speler als financier. Zij worden nu gefinancierd door de provincies. Voor hen zijn er dus geen morele of inhoudelijke bezwaren tegen de transitie. Wel zijn ze bang dat de gemeente niet op tijd klaar is voor de overgang. Toch zien ze de overgang naar de gemeente wel met vertrouwen tegemoet.

Een manager van een Jeugd-LVB en jeugdhulp-instelling over de positionering van de organisatie in de transitie: "Samenwerking tussen jeugdzorgaanbieders moet zo stevig zijn dat we de gemeente kunnen ondersteunen in de transitie. Dat wordt lastig met tien aanbieders. Wij nemen daar als kleinste speler geen initiatieven in, dat is niet passend. Wij zijn wel erg flexibel, we kunnen nog makkelijk schakelen tussen aanbod. Daar zijn we volop mee bezig. In het intersectorale aanbod en diversiteit willen we uitbreiden."

Het contact met de gemeente of provincie is voor provinciale aanbieders beter dan voor GGZ-aanbieders of aanbieders van gesloten jeugdzorg. De provinciale aanbieders participeren vaak al in het CJG of andere gemeentelijke initiatieven zoals bijvoorbeeld 'de Utrechtse school'. Concluderend zijn hier twee verklaringen beschreven voor het ontstaan van noodzaak tot samenwerking en het ontstaan van onzekerheid bij bestuurders. Dit zijn visieverschillen over goede zorg en de onduidelijke signalen die de gemeente afgeeft.

6.3.3 Organiseren in trajecten en trajectfinanciering

Naast de transitie naar de gemeente voor de gehele jeugdzorg wordt de sector in het nieuwe stelsel ook op een andere manier gefinancierd. Gemeenten zullen niet langer bedden inkopen bij tweedelijnszorgaanbieders of ambulante zorgpakketten bij eerstelijnszorgaanbieders, maar ze gaan berekenen hoeveel van de verschillende trajecten ze nodig hebben voor de kinderen en jeugdigen. De zorginstellingen moeten bij het vormgeven van trajecten gaan inspelen op een ontwikkelingen in de zorgvraag. Een kind in de jeugdzorg start vaak met ambulante zorg of ondersteuning in het onderwijs, maar heeft later in veel gevallen een residentiële behandeling of GGZ-behandeling nodig. In voorgaand onderzoek (Van Ojen, 2009) gaven respondenten aan dat naar schatting de helft van de jeugdigen in de jeugdzorg na hun behandeling ook een GGZ- of LVB behandeling nodig hadden. Zorgbreuken en een slechte aansluiting van de verschillende behandelingen zorgen ervoor dat kinderen en jeugdigen in de jeugdzorg met meervoudige problematiek vaak niet de zorg krijgen die ze nodig hebben en ze verdwijnen dan ook met regelmaat uit beeld of vallen terug in hun oude gedragspatroon.

Kortom, de op handen zijnde transitie, van zowel trajectfinanciering als decentralisatie van financiering van de provincie naar de gemeenten, doet de organisaties in alle sectoren, provinciale jeugdzorgaanbieders, JeugdzorgPlus, GGZ en LVB, beseffen dat samenwerking en netwerken een noodzaak zijn geworden.

Bestuurders geven aan dat organiseren in trajecten nog niet structureel verloopt en in de werkprocessen is geïntegreerd. Een bestuurder over de aansluiting met andere organisaties: "Het doel is om voor alle jongeren voor dat gebied een adequaat traject aan te bieden. Wat we zien is dat bij 80 procent van de kinderen het goed gaat en 20 procent wordt rondgetobd. Dan ga je van bijna het medisch kleuterdagverblijf naar een ambulante gesprekspolikliniek, een ambulante reguliere jeugdzorg en dan mislukt het helemaal en is dat kind uiteindelijk zestien, zeventien en moet het toch nog een keer gesloten geplaatst worden, omdat het steeds achter de feiten aanloopt. Wat voor kind krijg je dan als je op je zestiende al zes, zeven instellingen al achter de rug hebt.



[...] Dus wij willen in feite, met elkaar een traject bouwen, waarin we bij de voordeur ook de moed hebben om te zeggen, en met ouders in gesprek te gaan, zullen we nu eens beginnen bij de geslotenheid. En dan, afbouwen."

Trajectfinanciering geeft een prikkel aan het organiseren in trajecten of ketensamenwerking, zo geven de respondenten aan. Een aantal organisaties geven aan ermee bezig te zijn, maar de huidige financiering geeft weinig ruimte om de aansluiting met andere organisaties goed te organiseren. Nu is het vooral voordelig om kinderen langer in de organisatie te houden, in plaats van ze over te dragen naar een volgend specialisme of voorziening.

Een manager van een jeugdhulporganisatie geeft aan dat er nu een perverse prikkel in de financieringssystematiek aanwezig is waardoor het traject-denken bemoeilijkt wordt: "Het is een rare prikkel dat 95 procent bezetting gefinancierd wordt. We hebben nu weinig wachtlijsten in het [plaatsnaam] en dat is een goed teken. Maar als ik opdroog in m'n residentiële voorzieningen, ja dan is het vromer dan de paus. Als ik straks geld terug moet brengen omdat de bezettingsgraad van 90 naar 95 procent gebracht wordt en we dan met afrekeningsystematiek gaan zitten, dan ga ik mijn 95 procent halen. Dat betekent dat ik heel makkelijk jongeren iets langer kan houden en dan haal ik makkelijk de 95 procent. Daar moeten we mee stoppen."

Trajectfinanciering wordt dus mogelijk een prikkel om samen te gaan werken en maakt de barrière om cliënten door te geven aan andere organisaties kleiner.

Een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie over de uitwerking van de bekostigingssystematiek en wachtlijsten: "Er zijn een aantal collega's die over die verschillende sectoren heen zitten. Crisis duurt in Nederland drie maanden hebben we afgesproken. Er zijn dus organisaties die een kind hier laten binnenkomen op een crisisbed. Drie maanden laten zitten, niets doen. En dan vervolgens zeggen: "nee, die hoort toch hier". En dat is niet per ongeluk hoor. Dat is gewoon bewust want dat is omzet. We moeten ons drie keer in de rondte schamen over het gemanipuleer van de wachtlijsten."

Een tweede reden voor het ontstaan van onzekerheid, naast trajectfinanciering, is het verschil in visie tussen bestuurders onderling. Een bestuurder van een JeugdzorgPlus-organisatie over het verschil in visie op het gebruik van andermans expertise: "Hoe richten mensen hun organisaties in? Daar zijn wel visieverschillen. Wij hebben heel duidelijk gezegd, wij kiezen voor een uitgeklede organisatie die zelf niet zoveel doet en anderen die veel doen. En [organisatiernaam] en [organisatiernaam] hebben heel lang gezegd: 'wij willen intern zo georganiseerd zijn dat we elke vraag aan kunnen'. Dat heeft op korte termijn veel effect, want daarmee kun je op korte termijn antwoorden geven op behandeling. Echter in het trajectdenken ga je daar de mist in want er is niemand die het van jou over kan nemen. Op een geven moment heb je 32 bedden maar wel 90 jongeren in behandeling want jij moet die zorg blijven bieden. Want je hebt het nooit gedeeld met andere partners."

In theorie zijn de beleidsvoornemens positieve prikkels voor het stimuleren van samenwerking in de sector. Bij veel bestuurders is in de praktijk scepsis te proeven over de stelselwijziging: zij geven aan dat het eerder is geprobeerd om bijvoorbeeld de GGZ bij de sector te betrekken en dat het toen ook niet gelukt is.

6.3.4 Regievoering van de JeugdzorgPlus op het nazorg traject

Naast trajectfinanciering en decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente is een andere interessante ontwikkeling die zorgt voor dynamiek en interactie tussen de organisaties, de (tijdelijke) regievoering bij de JeugdzorgPlus over het nazorgtraject na een gesloten behandeling. Waar eerst JeugdzorgPlus-instellingen gedoogd werden aan de overlegtafel, worden JeugdzorgPlus-instellingen nu een stuk interessanter voor de provinciale aanbieders, zo geven respondenten vanuit de gesloten jeugdzorg unaniem aan. Als de JeugdzorgPlus-instellingen het budget voor het nazorgtraject in handen krijgen dan verdelen ze samen met de provinciale aanbieders het budget en vormen ze een nazorgtraject voor de jongeren.



Een bestuurder van een JeugdzorgPlus-organisatie over de hernieuwde interesse van jeugdhulporganisaties in zijn regio: "Toen werden wij natuurlijk steeds nadrukkelijker voor hen een partij. Wij zijn een grote club dus zij gaan ook rekenen, hoeveel kinderen uit [provincie] heb je dan, oh 60. Nou 60 maal 40.000 dat is 2,5 miljoen. Ja, oh, was dat interessant dus toen werden we natuurlijk in toenemende mate serieuzer genomen. Aanvankelijk zeiden ze [provinciale jeugdzorginstellingen]: jullie kunnen wel aanwezig zijn bij die vergaderingen bij de branche maar alleen als het relevant is voor jullie. Nu zijn we bij alle vergaderingen aanwezig, krijgen ook alles, toen kregen we alleen de stukken die relevant waren op het kruispad gesloten jeugdzorg, provinciale jeugdzorg. Nu zitten wij nadrukkelijk in die branche."

Alle vijf de respondenten van JeugdzorgPlus-organisaties geven aan dat zij de regievoering voor het nazorgtraject bij de JeugdzorgPlus geen logische stap vinden bij het organiseren van trajecten. De regievoering is zeer bepalend bij het verloop van de trajecten. Het niveau waarop de regievoering is neergelegd, heeft zijn weerslag op de continuïteit van de behandeling.

De meeste bestuurders van gesloten instellingen zien de regievoering graag bij het provinciale veld. Dit zou zorgen voor een vermindering van het aantal zorgbreuken in het hulpverleningstraject vanwege het feit dat vrijwel alle jeugdigen na gesloten behandeling een vervolgtraject in de jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ of jeugd-LVB volgen. Twee respondenten van JeugdzorgPlus-organisaties over regievoering bij de gesloten jeugdzorg:

"Mijn voorkeur zou zijn dat we de JeugdzorgPlus niet als beginstation zien maar als een middel voor interventie dat tijdelijk nodig is om de reguliere hulpverlening hun werk te kunnen laten doen."

"Ik vind dat de regievoering, ook over de tweede lijn, dat zou best veel gedecentraliseerder moeten neerleggen. Niet bij de gesloten jeugdzorg. Dat is voor nu een noodgreep."

De discussie over de verantwoordelijkheid over regievoering van het traject is nog niet duidelijk gevoerd in de politiek en in de sector. Men wacht af. Een duidelijke regie op het traject is van belang voor effectiviteit van samenwerking (Provan, 2001). De vraag is nu of de regie van het hele traject bij één van de organisaties moet komen te liggen, bij BJZ of dat de verantwoordelijkheid stopt waar de behandeling van de volgende organisatie begint, met de garantie dat organisaties cliënten terugnemen. De regievoering schept verwarring over de vraag waar de verantwoordelijkheid voor de behandeling ligt: "Het is toch wat schimmig geformuleerd als men zegt: ja, de eindregie ligt bij bureau jeugdzorg maar de operationele regie ligt bij de gesloten jeugdzorg. Ja, ik denk dat het pas duidelijk als wij op een paar situaties uitkomen dat je zegt: hé, nu kunnen we het niet oplossen binnen onze goede verstandhouding, we hebben nu eens eventjes nodig dat we scherp op de regels zitten. Zover zijn we nog niet."

Een bestuurder over verantwoordelijkheid nemen voor de cliënt: "Ik ben verantwoordelijk tot een collega-aanbieder het overneemt. We moeten met elkaar goede bestuurlijke afspraken maken, je moet ook iets inbouwen dat iemand terug kan komen. In Amerika hebben we een hele goede oplossing gevonden voor het oplossen van milieuproblemen, het afvalwater mag je alleen stroomopwaarts lozen, dus het komt bij je eigen inlaat weer terug. Zo'n zelfreinigend systeem zou je hier ook moeten invoeren. Je moet instellingen verplichten om als het mis gaat dat ze het kind weer terug nemen. En dat willen de instellingen niet want dat brengt je logistiek en je financiën in de war."

Ondanks nieuwe maatregelen zijn de lijnen van verantwoordelijkheid nog niet uitgekristalliseerd. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van samenwerking rond trajecten. De mogelijke invoering van regievoering bij JeugdzorgPlus op het nazorgtraject na gesloten behandeling, zorgt voor onzekerheid in de sector vanwege onduidelijkheid over de precieze invulling van de maatregel. Het betekent dat bestuurders geen zekerheid hebben over besluiten die ze moeten nemen aangaande dit punt.



"We zijn ons aan het voorbereiden op ontwikkelingen waarvan we helemaal niet gaan weten wat het gaat worden. Dat is ongeveer dat je op vakantie gaat en je tas inpakt en denkt 'wat zal ik eens meenemen?' maar je weet helemaal niet waar je heen gaat. En dan denk je 'zal ik nou warme kleren inpakken, want misschien ga ik wel naar de Noordpool dus dan moet ik wanten en mutsen en sloffen'. En dan blijkt je dadelijk in Afrika te zitten met wanten, mutsen en sloffen, maar geen korte broeken en leuke hemdjies. Dat is toch ingewikkeld?"

Door de onzekerheid over de invulling van de maatregelen, zowel de invoering van trajectfinanciering als de decentralisatie naar de gemeenten en regievoering bij gesloten jeugdzorg, staat de kwaliteit van de jeugdzorg als geheel onder druk.

6.4 Veranderde rol van de overheid: houding en sturing

6.4.1 Inleiding

We hebben gezien dat een aantal ontwikkelingen in de jeugdzorg teruggekoppeld kunnen worden naar maatschappij brede ontwikkelingen. Deze specifieke beleidsvoornemens in het kader van de stelselwijziging in de jeugdzorg zorgen voor de noodzaak tot samenwerking en brengen onzekerheid voor bestuurders met zich mee. In deze paragraaf wordt gekeken naar de rol van de overheid in netwerken en de ontwikkelingen aangaande sturingsmechanismen toegepast door overheden.

Voor de provincies en de gemeenten verandert er veel de komende jaren. De rol van de provincies is onzeker, maar lijkt vrijwel zeker uitgespeeld. De gemeenten krijgen er een hoop taken bij en het ministerie ziet streng toe op de ontwikkeling van de jeugdzorg en dan met name de JeugdzorgPlus. Wat opvalt aan de rol van de overheden, is dat de provincies de afgelopen jaren verschillende rollen hebben gespeeld. Soms zaten ze sterk op de regie van de ontwikkeling van de sector, zoals in Noord-Holland. In Utrecht waren ze meer initiator van initiatieven als het UJC maar lieten ze veel vrijheid aan de instellingen. Met de naderende transitie op de achtergrond proberen provincies hun stempel te drukken op samenwerking in de sector.

De provincies Gelderland en Overijssel hebben overlegstructuren hervormd en versterkt. De provincies lijken echter wel rekening te houden met horizontale vormen van sturing en netwerken. Het ministerie van VWS hanteert in de relatie tot de JeugdzorgPlus-instellingen nog voornamelijk verticale sturing. De gemeenten ten slotte zijn vooral zoekende. Sommige organisaties zijn al actief bezig om contact te leggen met de gemeenten, andere wachten de veranderingen af. In de komende paragraaf volgt een overzicht van de rol van de provincie, de gemeente en het ministerie van VWS in netwerken in de jeugdzorg.

6.4.2 Rol van de provincie

Bestuurders zijn merendeels positief over de rol van de provincie. Dit verschilt echter wel per sector omdat de afhankelijkheid van de provincie verschillend is. De GGZ en de gesloten jeugdzorg hebben geen subsidierelatie met de provincie en zijn daarom minder afhankelijk van deze politieke actor. Een respondent van een JeugdzorgPlus-organisatie over de relatie met de provincie: "Die vind ik wel goed, die is er eigenlijk formeel niet, ze geven geen geld aan ons en we zitten niet in hun beleidskaders. Maar er is wel goed contact. Een aantal keer per jaar ontmoeten we elkaar. Spreken we elkaar over hoe het gaat. De stukken waar wij mee te maken hebben, dus de beleidskaders zorgtrajecten en zorggebieden, daar praten we dan over met elkaar. Ze zijn geïnteresseerd, provincie is een aantal keer langs geweest, gedeputeerde is langs geweest. Voor een relatie die geen relatie is en waarvan de vraag is of die er echt gaat komen, die is er niet want het gaat naar de gemeente. Dan vind ik die toch wel constructief, de provincie doet haar best en geeft aan dat ze in ieder geval een goede overdracht willen van hun kennis naar de gemeente toe."



De subsidierelatie tussen de provincie en de aanbieders is soms lastig. Provincies willen duidelijk niet alleen een 'pinautomaat' zijn zoals een beleidsmedewerker van de provincie de relatie beschreef, maar ook aanjager zijn van nieuwe projecten en innovatie in de sector. Dit zorgt soms voor spanning omdat het voor aanbieders niet altijd duidelijk is wat het nut is van de projecten en ze vaak hun tijd en inzet niet vergoed krijgen. Een integraal manager van een GGZ-instelling over projecten van de provincie (zoals het UJC) om de samenwerking te bevorderen: "Ik geloof niet zo in projecten. Ik heb zelf ook bij de gemeente op projecten gezeten, maar ik vind het vaak weggegooid geld. Wij in Nederland zijn zo gefragmenteerd in de hulpverlening. Dat is een geschiedenis van 100 jaar. Misschien moeten we wel een jaar stoppen met alle hulpverlening en dan alles opnieuw inrichten. Want alles is nu zo gefragmenteerd. Elke keer nieuwe projecten en ideeën. Ik kan niet 50 uur per week mensen met elkaar intervisie laten doen om een sluitende aanpak te laten doen. Het is vaak te veel overleg wat ik niet betaald kan krijgen."

6.4.3 Verschil tussen deelsectoren in de relatie tot de provincie

Aanbieders van LVB-organisaties of GGZ-instellingen schuiven maar mondjesmaat aan bij overleggen van netwerken. Ze zijn nauwelijks vertegenwoordigd bij het provinciaal jeugdzorgoverleg. Dit heeft invloed op de houding van GGZ-instellingen in provinciale overleggen. De bekendheid van de GGZ met de provincie of provinciale aanbieders is dan ook aanzienlijk kleiner dan provinciale aanbieders onderling. Provincies willen wel graag intersectorale verbanden bewerkstelligen, dit blijkt bijvoorbeeld uit het project 'Utrechtse Jeugd Centraal' een pilot van de provincie Utrecht. Maar organisaties moeten zelf de financiering rond krijgen als ze samenwerken met een instelling die niet door de provincie gefinancierd wordt. Dit betekent dat provincies wel actief willen zijn in netwerken maar vaak geen garanties kunnen geven over financiering of continuering van het project. Hier is de complexe afweging tussen horizontale sturing en verticale verantwoordelijkheden te zien (Noordegraaf, 2004).

Een directeur van een JeugdzorgPlus-instelling zegt hierover, in het kader van de subsidieaanvraag voor een project: "Ja, we hebben zeg maar bij de provincie een projectvoorstel ingediend. Op het ministerie hebben wij het project besproken... van goh, kijk wij vinden dit is eigenlijk innovatie en dat wij daar iets voor moeten krijgen. Nou dat vinden ze maar niet. Wij brengen dus menskracht in en geen geld."

Een provinciale jeugdzorgaanbieder vertelt over de ambitie van een intersectoraal overleg in zorggebied Oost: "[...] wij wilden jeugdzorg breed, zorggebied breed afspraken maken, daar hadden we een project op ontwikkeld anderhalf jaar terug. Dus in één klap in oost, één convenant voor alle in die drie provincies opererende jeugdzorgclubs, één coördinator ernaast dat wilden we. Hadden we helemaal voorbereid, projectplan gemaakt. Toen kwam het bij de gedeputeerden terecht, de drie bestuurders van die drie provincies en de bestuurders van de gesloten jeugdzorg. En de bestuurders van de provincie die zeiden: "nee, er zijn zulke verschillen tussen die provincies, vooral bij die provinciale jeugdzorg. Vervolgens is er niets meer van gekomen."

In de provincie Overijssel is nu duidelijk een ontwikkeling te zien waarbij de provincie tracht meer greep te krijgen op het jeugdzorgveld en hier ook de structuur van de netwerken op aanpast. Zij heeft besloten om de provincie op te delen in drie deelstukken en in elk gebied een hoofdaannemer aan te wijzen die in dat gebied de jeugdzorg gaat verzorgen. Hierbij wordt het vormen van trajecten gestimuleerd omdat de hoofdaannemer ook het budget krijgt voor behandelingen die zij niet aanbieden.

Ter conclusie kan naar aanleiding van interviews met respondenten van de provincie en respondenten van jeugdzorgorganisaties worden gesteld dat provincies vaak de rol van initiator van netwerkvorming op zich nemen maar er een probleem is met het toepassen van verticale verantwoordelijkheden bij projecten rond netwerken. De rol van de provincie verschuift nu naar de gemeente en daarbij is het van belang dat de provincies hun kennis overdragen. De rol van initiator is in de provincies Noord-Holland, Gelderland en Flevoland in grotere mate gemanifesteerd dan in de provincies Utrecht en Overijssel.



6.4.4 Rol van de gemeenten

De rol van de gemeenten is nu nog voornamelijk gericht op voorliggende voorzieningen. De wijze waarop gemeenten hun rol gaan invullen na de transitie, is voor de jeugdzorginstellingen nog niet geheel duidelijk. De bestuurders vinden het lastig om te bepalen of ze contact moeten zoeken met de gemeente of juist een afwachtende houding moeten aannemen. Organisaties zijn wel flink contact aan het zoeken met andere organisaties met de naderende transitie in hun achterhoofd. De transitie brengt bij de GGZ-instellingen onzekerheid met zich mee. Want als de GGZ een subsidierelatie krijgt met de GGZ dan wordt het budget politiek bepaald en vervalt het recht op zorg. Een manager van een GGZ-instelling uit zijn zorg over deze ontwikkeling:

“Wij hebben geen subsidierelatie met de gemeente. Je ziet dus organisaties die deze relatie wel hebben, enorm kraken. Want de gemeente heeft gezegd van, we gaan 25 procent van het budget moeten, moeten wij gaan bezuinigen de komende jaren. 25 procent, dus dat is enorm. Dus dat betekent dus dat, in ieder geval een budget voor het de CJG maar ook al, al die organisaties die een subsidierelatie hebben, die, die moeten snijden. Hier zie je dus dat ook, als je het hebt over de wet van zorg, ben ik daar wel een beetje huiverig voor als de GGZ medische zorg ook onder de gemeente komt te vallen.”

Bij de gemeenten zijn ze volop bezig om hun positie te bepalen en informatie in te winnen over de jeugdzorgsector. Voor hen is ook nog veel onduidelijk want de precieze kaders zijn nog niet door het Rijk verstrekt. Een respondent bij de gemeente Utrecht over deze situatie: “Ik weet nu nog niet precies wat ik daarmee ga doen. Ik weet nu nog niet precies hoeveel instellingen ik straks nodig heb. Wat ik graag zou willen, is dat jeugdzorginstellingen wat meer outreachend en ambulante gaan werken. Dus die wil ik wat meer naar de voorkant halen. En dan weet ik niet hoeveel residentiële instellingen ik nog nodig heb.”

Vanuit voorgaand onderzoek is weinig bekend over de rol van gemeenten in de ontwikkeling van intersectoraal aanbod maar de verwachting is dat deze niet groot is omdat de noodzaak vanuit de wetgeving tot nu toe niet aanwezig was. Sommige gemeenten zijn zelf al bezig met het ontwikkelen van pilots voor intersectorale samenwerking. In de gemeente Amersfoort bijvoorbeeld gaan het Riagg, een GGZ-instelling, en Trajectum in één pand de zorg organiseren. Het doel van de samenwerking en het delen van het pand is om professionals dicht bij elkaar te brengen en werkprocessen beter op elkaar aan te laten sluiten. De gemeente is een grote stimulator geweest bij de ontwikkeling van dit initiatief.

Over de rol van de gemeenten bij samenwerking in de jeugdzorgsector valt te concluderen dat gemeenten weinig ervaring hebben met de geïndiceerde zorg. Die zitten volop in de verkennende fase en daarom is er nog weinig bekend over de wijze waarop de gemeenten gaan sturen in netwerken.

6.4.5 Rol van het ministerie

De rol van het ministerie van VWS heeft met name een belangrijke invloed op JeugdzorgPlus-instellingen. Respondent vanuit JeugdzorgPlus-instellingen ervaren de rol van het ministerie als zeer dwingend en een oorzaak van de harde concurrentie in de sector. Het ministerie zou zich voornamelijk richten op bilaterale contacten en zou gebaat zijn bij een verdeelde sector. “De rol van het ministerie is verschrikkelijk, die is manipulatief. Het staat samenwerking niet in de weg, samenwerking ontstaat dus ook vaak ondanks het ministerie. Maar het is nog steeds zo dat naarmate je meer vriendjes bent met de DG en je de politiek weet te mobiliseren, je meer gedaan krijgt in dit land. En met name bij VWS, meer nog dan bij een aantal andere, is het heel slecht. Zij kiezen niet op inhoud maar op relatie.”



De JeugdzorgPlus-aanbieders spreken zich in meerderheid sterk uit over de wijze waarop het ministerie zich opstelt. Alle vijf respondenten uit de gesloten jeugdzorg geven aan dat de rol van het ministerie een negatieve invloed heeft op de gezamenlijke netwerken en het vertrouwen tussen de instellingen onderling. Het ministerie zou zich met name richten op bilaterale contacten met het veld en dit versterkt het wantrouwen onder de jeugdzorgorganisatie. Vooral de organisaties in de gesloten jeugdzorg omdat zij een directe financieringsrelatie met het ministerie hebben. Een bestuurder over de houding van het ministerie van VWS: "Wat ik vind dat ze minder goed doen, is dat ze soms heel opzichtig gebruikmaken van die verdeel- en heerstactiek. Waardoor de dingen die ze goed hadden kunnen organiseren daardoor in het gedrang komen. En ik vind dat ze soms te veel hun oor laten hangen naar de massa van het veld in plaats van de kwaliteit van het aanbod."

Organisaties hadden verwacht dat de rol van het ministerie zich zou beperken tot (financiële) randvoorwaarden, maar zien nu dat het ministerie zich duidelijk bezighoudt met de wijze waarop de capaciteit wordt verdeeld en de inhoud van het aanbod. Door bijvoorbeeld te stellen dat zes maanden voor een gesloten trajecten voldoende moet zijn, mengen ze zich in een inhoudelijke discussie. "Wij aanvankelijk dachten dat het ministerie helemaal niet zo sturend was, dat zij veel meer sturend zijn op de JeugdzorgPlus dan dat zij zelf pretenderen in eerste instantie. Wij dachten dat het was: 'je krijgt die centen, we hoeven je maar twee keer per jaar te zien, dat is bij het jaarplan en bij de afweging. En wat je in tussenliggende tijd doet, daar bemoeien we ons niet mee.' Maar daar zijn we op teruggekomen, want uiteindelijk zijn zij steeds meer en meer en meer zich gaan bemoeien. Niet alleen met de kaders, maar ook nog met de inhoud van de kaders."

Een respondent van het ministerie van VWS over de rol van de DG in overleg en het stimuleren van eenheid in de sector: "De directeur-generaal is hier vrij bepalend in, wat, wat hij uitstraalt straalt het ministerie uit. Met de gezamenlijke instellingen kun je spreken over algemene criteria, het algemeen beleid en waar we naartoe willen met elkaar, ja daar ga [persoonsnaam] over en de DG. En ik vind het ook niet logisch dat ik daarover bijvoorbeeld met de voorzitter van het instellingenberaad praat. Terwijl die zo iets heeft van: ja maar ik kan toch wel helpen om het probleem op te lossen. Maar dat is toch ingewikkeld, want hij is ook instellingsbestuurder."

De sterke doorzettingsmacht van het ministerie van VWS in het jeugdzorgveld blijkt uit de inmenging bij inhoudelijke zaken maar ook bij de herverdeling van capaciteit. De gesloten jeugdzorg sector krijgt weinig ruimte om zich als een eenheid te presenteren en uniforme richtlijnen voor kwaliteit en kosten te ontwikkelen. Dit zorgt voor onderlinge concurrentie en voor argwaan, ondanks het goede onderlinge contact.

De zorgen van de JeugdzorgPlus-bestuurders in het onderzoek worden maar in beperkte mate gedeeld door de respondent van het ministerie. De verticale verantwoordelijkheid van de DG ziet de respondent als een gegeven bij het nemen van beslissingen voor en met de jeugdzorgsector.

Een belangrijke indicator van effectiviteit is de eenheid van het netwerk; presenteert het netwerk zich als één netwerk (Provan, 2001). De verdeeldheid in de gesloten jeugdzorgsector heeft zijn weerslag op de aansluiting met het provinciale jeugdzorgveld. Het zorgt namelijk voor een onstabiele situatie in het veld, wat geen goede uitgangspositie is voor samenwerking.

6.5 Conclusie

In hoofdstuk 1 zijn een aantal empirische vraagstellingen geformuleerd die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag van het onderzoek. De eerste, empirische deelvraag luidt als volgt: *Wat betekent de druk tot samenwerken in netwerken voor bestuurders van jeugdzorgorganisaties in de verschillende deelsectoren?* Naar aanleiding van de bespreking van de bevindingen aangaande deze eerste deelvraag kan worden geconcludeerd dat bestuurders een sterke druk voelen om verbindingen aan te gaan met andere organisaties en samenwerkingsverbanden aan te gaan. Doelstellingen in het beleid als 'één kind, één plan' of 'één gezin, één plan', geven aan dat de systeemgerichte benadering van zorg belangrijk is geworden bij



subsidiegevers en daarmee ook voor jeugdzorgaanbieders. De bekostigingssystematiek in de sector geeft nu nog een perverse prikkel om cliënten zo veel mogelijk in de eigen organisatie te behandelen in plaats van de expertise van andere organisaties aan te wenden. Met de toekomstige trajectfinanciering zal er juist een prikkel komen om met andere organisaties een gezamenlijk aanbod aan te bieden. Dit betekent een heroriëntatie van bestuurders in de jeugdzorg. Verbindingen met andere organisaties, ook intersectoraal, zijn hard nodig om de ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. Bestuurders van jeugdzorginstellingen voelen noodzaak tot samenwerking door veranderingen in de maatschappij, bijvoorbeeld vraagsturing vanuit de cliënten en bezuinigingen, en door specifieke ontwikkelingen in de sector trajectfinanciering en multiproblematiek bij de cliënten.

Bezuinigen in de sector betekent een vermindering van de capaciteit en een verandering in het inkoopbeleid van nu nog provincies en straks gemeenten. Zij willen meer lichtere vormen van zorg gaan inkopen en minder residentiële behandelingen. Met meer geld voor preventieve vormen van zorg en een betere samenhang in het voorveld hopen ze te zorgen dat de groep cliënten voor residentiële voorzieningen daalt.

Met de transitie van de financiering naar de gemeente worden visieverschillen op goede zorg duidelijk. GGZ-instellingen en gesloten jeugdzorginstellingen voelen zich minder gehoord en vrezen voor vergaande bezuinigingen. De noodzaak tot samenwerking is een uiting van de complexiteit in de samenleving en specifieke beleidsvoornemens in de jeugdzorg maar veroorzaakt onzekerheid bij bestuurders. Het veroorzaakt inhoudelijke onzekerheid vanwege visieverschillen over goede zorg, en het veroorzaakt strategische onzekerheid omdat het voor bestuurders lastig is om in te schatten wat andere organisaties gaan doen in het licht van de transitie en hoe de gemeenten zich gaan opstellen nu zij de financiering van de sector op zich gaan nemen.

De rol van de provincie, gemeenten en het ministerie van VWS voor gesloten instellingen zorgen afzonderlijk voor verschillende dynamiek in de sector. De provincies trachten een stempel te drukken op de sector door marktwerking te initiëren of projecten op te zetten voor meer samenhang in de sector. De rol van de provincie lijkt met de decentralisatie naar de gemeenten uitgespeeld te zijn. De rol van de gemeenten in het nieuwe stelsel is formeel duidelijk maar over de precieze invulling van het beleid heerst bij zowel de aanbieders als de gemeenten nog veel onduidelijkheid. Dit zorgt voor een afwachtende houding in de sector. De rol van het ministerie lijkt vrij dominant in de relatie met gesloten instellingen. De sector is vrij jong en is in een gestaag tempo bezig een plaats te veroveren in het provinciale jeugdzorgveld.

De relatie met het ministerie is vrij bepalend voor de houding van aanbieders ten opzichte van elkaar. Van eenheid in de sector is nog geen sprake hoewel men elkaar goed kent. De belangen zijn op dit moment te groot om vrij te experimenteren met samenwerking in netwerken. Duidelijk is te zien dat bij overheden de intentie aanwezig is om horizontaal te organiseren en te sturen. Dit is te zien bij de rol van provincies en in het beleid van ministeries. Maar overheden worstelen met verticale verantwoordelijkheden. Dit zorgt bijvoorbeeld bij het ministerie van VWS voor nadruk op verticale sturing. Dit is niet in lijn met de *governance-benadering* (zie hoofdstuk 3) waar de overheid samen met andere organisaties complexe problematiek aanpakt en horizontale vormen van sturing toepast.



7. Bevindingen: Management van effectieve netwerken

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen besproken netwerkmanagement van effectieve netwerken. Dit betekent dat de processen in en rond het netwerk worden besproken. Daarnaast wordt een antwoord geformuleerd op de laatste drie deelvragen: 2)“In welke netwerken acteren bestuurders van jeugdzorgorganisaties 3)Op welke wijze trachten bestuurders van jeugdzorgorganisaties het management van samenwerking in netwerken vorm te geven en hoe kan deze keuze verklaard worden? 4)Achten bestuurders de netwerken effectief?

Waar netwerken worden gevormd, vindt management plaats. Maar daar zijn nog vele keuzes in te maken. In de volgende paragrafen worden allereerst netwerkvorming in praktische zin besproken; hoeveel netwerken en samenwerkingsverbanden zijn onder de respondenten geteld? Zijn dat formele of informele netwerken? Vervolgens wordt gekeken naar sturing en coördinatie in het netwerk, bestuurlijke vaardigheden en de interne en externe processen die mogelijk van invloed zijn op het netwerk. Deze processen in en rond het netwerk hebben invloed op de mate van effectiviteit van het netwerk. In paragraaf 7.2 wordt de effectiviteit van de netwerken besproken.

7.1. Netwerkvorming

In hoofdstuk 6 zijn de ontwikkelingen beschreven die hebben bijgedragen aan een gevoel van noodzaak tot samenwerking bij bestuurders. De ervaren druk tot samenwerken heeft de afgelopen paar jaar geleid tot een flinke toename van het aantal netwerken en samenwerkingsverbanden. Deze bevinding komt overeen met het onderzoek van Van Ojen (2009). In een grove schatting van netwerken en samenwerkingsverbanden (bilaterale relaties) zijn in dit onderzoek ongeveer twintig samenwerkingsverbanden en vijftig netwerken geteld onder zeventien bestuurders van jeugdzorgorganisaties. Het hoge aantal netwerken komt met name door de grote hoeveelheid aan overlegstructuren in de jeugdzorg. In deze paragraaf wordt netwerkvorming besproken aan de hand van het onderscheid tussen formele en informele netwerken.

7.1.1 Formele netwerken en informele netwerken

Alle jeugdzorgaanbieders zitten in hun provincie in een provinciaal overleg. Deze formele netwerken zijn vaak zelfstandig georganiseerd met een wisselende voorzitter, een voorzitter van BJZ of vanuit de provincie. Deze netwerken zijn voor sectorale partners, jeugd-GGZ en jeugd-LVB schuiven niet bij deze netwerken aan. Naast een provinciaal overleg neemt vrijwel elke organisatie deel aan een netwerk met een specifieke focus. Bijvoorbeeld het netwerk Vangnet Jeugd in Hilversum of het Zwerftafeloverleg voor zwerfjongeren in Gelderland. Voor JeugdzorgPlus-aanbieders specifiek geldt dat zij een aantal formele overlegstructuren hebben, onder andere op nationaal niveau en binnen het zorggebied.

Daarnaast zitten de JeugdzorgPlus-aanbieders in een zorggebiedoverleg, soms met provinciale jeugdzorgaanbieders. In Utrecht is het zorggebiedoverleg opgeheven omdat de overgang naar JeugdzorgPlus inmiddels voldoende is voltooid om de JeugdzorgPlus-aanbieders in de reguliere vergaderstructuur te laten meedoen. Bij de formele netwerken is te zien dat in de provincie nieuwe constructen worden ontworpen. Bijvoorbeeld in Overijssel is een netwerk door de provincie geïnitieerd met een JeugdzorgPlus-aanbieder en twee andere jeugdzorgaanbieders. Zij moeten samen de trajecten gaan verzorgen.



Informele netwerken

In de ontwikkeling van informele netwerken is veel beweging te zien bij jeugdzorgaanbieders. Vele aanbieders zijn bezig met verkennende gesprekken of het sluiten van een convenant met één of twee andere aanbieders. Hier is sprake van samenwerkingsverbanden (Provan & Kenis, 2008). Deze netwerken zijn vaak sectoraal van karakter of zijn samen met een LVB-partner. Een voorbeeld hiervan is het MDFT-project van De Rading, De Lindenhorst en Lijn 5. Intersectorale verbanden tussen de jeugd-GGZ en jeugd-LVB komen nog weinig op gang. Opmerkelijk is dat vele opstartende samenwerkingsverbanden gaan om een horizontale samenwerking en een aanvulling zijn op het aanbod van de aanbieder. Verticaal georganiseerde netwerken, waarbij een traject voor de cliënt wordt aangeboden, zijn weinig aangetroffen in het veld. De informele netwerken hebben vaak nog een projectstatus.

Met name provinciale jeugdzorgaanbieders hebben veel contact met elkaar en een meerderheid heeft één of meerdere bilaterale contacten met een andere jeugdzorgaanbieder. Van de respondenten van GGZ-instellingen in het onderzoek heeft één organisatie een bilaterale samenwerking met een jeugdzorgpartner. De andere respondenten hebben geen structureel contact met jeugdzorgaanbieders, behalve in formele netwerken van de gemeente (bv. rond het CJG) of van de provincie. In de lijn van het theoretisch raamwerk van het onderzoek wordt in de volgende paragrafen de bevindingen rond de kenmerken van de formele en informele netwerken nader bekeken in termen van sturing en sturingsvorm (coördinatie). Vervolgens wordt gekeken naar de bestuurlijke vaardigheden die de bestuurders toepassen in de netwerken en ten slotte worden de interne en externe invloeden in en rond het netwerk en de uitwerking op de onzekerheid van bestuurders. Aan de hand van deze deelonderwerpen wordt de effectiviteit van netwerken later in paragraaf 7.2 beoordeeld.

Casus 4: netwerken rond wetenschappelijk onderzoek in de jeugdzorg

Naast netwerken rondom zorgtrajecten hebben een aantal jeugdzorginstellingen intersectorale netwerken vormgegeven rond het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek. 'Forca' is een voorbeeld van zo'n netwerk rondom het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek. Interessant aan dit netwerk is dat het begon als een NAO met een dagelijks bestuur. Nu is het netwerk een zelfsturend netwerk met roulerend voorzitterschap.

Een respondent over het Forca netwerk en de wijziging in de structuur:

"Forca bestaat nu denk ik twee jaar. En met een hele hoge ambitie, namelijk om kennis te delen over de wetenschap, jeugd-GGZ en justitiële jeugdinrichtingen. We zien dat iedereen denkt: yes, dat willen we heel graag, landelijk. Maar het is nog wel allemaal een grote proef. Dus we hadden een parlement, iedereen bij elkaar alle leden en dan een soort van een aansturend overleg, een soort dagelijks bestuur hoewel we toch eigenlijk, we hadden geen hiërarchie, we, we konden niks zeggen van: jij moet nu dat doen nee, zo was het niet georganiseerd. Nou, daar werd het alleen maar ingewikkelder van, want dat, dat groepje dat denkt: nou we willen wel wat energie erin stoppen om het te trekken dat kreeg op een gegeven moment alles gewoon gedumpt, want dat mogen jullie allemaal uitzoeken."

"Tot een jaar geleden, toen hebben we gezegd: ja, dit gaan we gewoon niet meer doen, want we zijn geen hiërarchische organisatie, dat willen we ook niet worden ook. Toen hebben we het DB er tussenuit gehaald. In kleine groepjes is met iedereen gesproken in een gezellige sfeer en zijn de doelen voor 2011 opgehaald. We hebben nu eens, twee keer per jaar, twee of drie keer per jaar één groot overleg, waar alle leden aan kunnen schuiven. Deelname is vrijblijvend. En we hebben een jaarplan met een aantal klussen, werkjes, werken, een congres, een nieuwsbrief, maar ook een aantal werkgroepen die lopen."



7.1.2 Differentiatie in de uiting van de druk tot samenwerken

Voor bestuurders in de jeugdzorg wordt de komende jaren niet de keuze *of* ze moeten gaan samenwerken maar *hoe* ze gaan samenwerken. Een bestuurder van een jeugdhulporganisatie over de toenemende druk tot samenwerken: "Samenwerken was vroeger interessant maar het wordt nu nog interessanter omdat je zegt samen te werken. Maar tegelijkertijd voel je dat je graag wilt samenwerken maar je wilt er vooral zelf beter van worden en ik wil eigenlijk ook op het terrein van de ander een deel van mijn expansie doen. En dat voelt iedereen natuurlijk. Het is een beetje een raar spel waar we in zitten want we moeten bezuinigen maar ondertussen willen we ook allemaal overleven."

Er zijn verschillende mogelijkheden om samenwerkingsrelaties met een andere organisatie aan te gaan. Zo kunnen organisaties kiezen voor een samenwerking waar de nadruk ligt op bilaterale relaties of voor een netwerkstructuur (Provan et al., 2007), waarbij meerdere organisaties hun werkwijzen integreren. Een andere optie is fusie. De keuze voor participatie in een netwerk of in een gefuseerde samenstelling is voornamelijk een keuze over in hoeverre de samenwerking geformaliseerd dient te worden.

In de gesprekken met bestuurders komt flexibiliteit in het netwerk regelmatig ter sprake. Een meerderheid werkt graag met prestatieafspraken. Dit verklaart ook het grote aantal opstartende samenwerkingsverbanden, vergeleken met het aantal netwerken (Provan et al., 2007). Met een klein aantal samenwerkingspartners en vastgelegde afspraken in contracten zijn de afspraken helder. Dit voelt voor de bestuurders als veiliger; minder risicovol dan samenwerking in een netwerk. Zij menen dat vertrouwen tussen organisaties maar in beperkte mate zekerheid biedt. Contracten zijn nodig om te zorgen dat de belangen van de beide organisaties zijn vertegenwoordigd en financiële zaken goed zijn afgedekt maar het afsluiten van contracten brengt ook bepaalde verplichtingen met zich mee. Voor veel bestuurders, een meerderheid van de respondenten, is een netwerk te vrijblijvend om een grote bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het netwerk.

Een minderheid van de respondenten vindt samenwerken in netwerken zonder contracten en met een hoge mate van flexibiliteit juist prettig. Zij menen zo hun eigen identiteit te kunnen behouden en producten te kunnen ontwikkelen die binnen de eigen organisatie of met een beperkt aantal samenwerkingspartners niet mogelijk is. Zij menen dat als je via de inhoud met elkaar samenwerkt, de formaliteiten zoals financiële randvoorwaarden, overkomelijke obstakels zijn. Zij stellen zich flexibel op in netwerken, zowel op het gebied van inzet van personeel, als financiële bijdragen.

Toch heeft een aanzienlijk deel van de bestuurders zijn twijfels bij samenwerken puur vanuit vertrouwen. Ze menen dat je contracten en afspraken nodig hebt om te garanderen dat de netwerkpartners zich aan afspraken houden. Sommigen gaan verder dan contracten met andere organisaties, zij geven de voorkeur aan fusie boven netwerken. Dit zijn bijvoorbeeld de bestuurders die een hybride organisatie hebben gecreëerd waarbij ze zowel jeugd- en opvoedhulp als gesloten jeugdzorg, LVB-zorg en GGZ-zorg aanbieden. Omdat zij verschillende zorgpakketten hebben, mogen ze als jeugdzorgorganisatie aansluiten bij de brancheorganisatie GGZ. Deze bestuurders noemen het uitbreiden van de dienstverlening naar sectoren buiten de jeugdzorg, de enige manier om intersectorale trajecten tot stand te brengen.

Een bestuurder vertelt over deze constructie: "Wij zitten overal. Wij zitten echt overal, er is echt geen, er is eigenlijk geen overleg laag of -circuit waar wij niet een actuele rol in spelen. Dus soms op uitvoerend niveau, soms op uitvoerend en bestuurlijk en soms alleen bestuurlijk. En dat maakt dat wij één van de weinige aanbieders in Nederland die, en dat is, we hebben heel bewust gedaan, die overzicht heeft in de sector, over de verschillende sectoren heen."



[...]En dat willen we ook. Dat wil niet zeggen dat we alles zelf doen, maar omdat we GGZ zijn, in samenwerking met de GGZ, omdat wij LVB zijn, mag ik daar ook meepraten over hoe dat eruit ziet, we zijn opeens lid van vier brancheorganisaties. Anders gaat het gewoon niet dus men hoopt erop met iedereen mee te praten.”

Een bestuurder over deze organisatie overschrijdende visie: “Ik maak me daar echt niet druk over. Ik zei het gister nog op de beleidsdag, ik kan het je niet beloven dat volgend jaar de [naam organisatie] nog bestaat, maar wel als jij een goede professional bent, dan heb je wel volgend jaar nog een baan. Maar waar die is, zou ik niet weten. Ik denk wel bij de [naam organisatie] maar het zou ook gewoon iets anders kunnen worden.”

Concluderend kan worden gesteld dat bestuurders naarstig op zoek zijn naar een uitbreiding van hun samenwerkingsrelaties. Ze gaan nieuwe verbindingen aan en leggen contacten, maar zijn daarbij nog zoekende over de juiste structuur. Permanente structuren zijn schaars. Dit resulteert in veel samenwerkingsverbanden die starten met een projectstructuur. Samenwerking met een beperkt aantal partners op basis van een gezamenlijk convenant, is veruit de meest toegepaste samenwerkingsvorm. Het aantal netwerken is beperkt, en het zijn vaak beleidsnetwerken waar voornamelijk informatie wordt uitgewisseld. Een uitzondering is het Pact Plus in Utrecht. In dit netwerk zitten zowel sectorale en intersectorale partners. Elke deelnemer brengt een gelijke financiële bijdrage het netwerk in maar het netwerk heeft geen vastgelegde verplichtingen. Dit zorgt soms voor vertraging in het bepalen van de netwerkdoelen.

Voor vrijwel alle netwerken en samenwerkingsrelaties geldt dat het fragiele constructies zijn die vanwege het ontbreken van ondersteunende wetgeving en duidelijke financiering en andere middelen, lang niet altijd toekomstbestendig zijn. Dit zorgt voor een laag bereik van de samenwerking en weinig structurele doorzetting van netwerkdoelen naar de werkwijze van professionals. Het beoordelen van de effectiviteit van de netwerksamenwerking is mogelijk door middel van analyse van een aantal beoordelingscriteria die in dit onderzoek vallen onder 'sturing' (paragraaf 7.1.3). Deze beoordelingscriteria worden in de volgende paragraaf besproken. Dit zijn : het doel van de netwerksamenwerking; het ontstaan van de samenwerking; de verbondenheid tussen netwerkliden en de kosten van de samenwerking.

7.1.3 Sturing

Toegang tot het netwerk

In zowel de formele als informele netwerken is de toegang tot het netwerk beperkt. De toegang geschiedt op basis van het zorgaanbod. Dit betekent dat in formele netwerken jeugdzorgorganisaties, BJJ en een vertegenwoordiger van de gemeente of provincie aanschuiven. Zij vervullen vaak een voorzittersfunctie. Respondenten geven aan dat bij informele netwerken de toegang in nog grotere mate beperkt is dan bij formele netwerken. De informele netwerken bestaan vaak uit een beperkt aantal leden en zijn ingestoken met de gedachte om samen diensten te gaan leveren. Daar past naar gevoel van de respondenten geen flexibele toegang bij. Een bestuurder van een GGZ-instelling uit de provincie Utrecht zegt hierover: “[...] er zijn natuurlijk heel veel reorganisaties en, en beleidswisselingen geweest, ook op, op inhoudelijk niveau en dit is er één van geweest, dat Bureau Jeugdzorg heeft gezegd van 'wij gaan indiceren op een andere wijze'. En daar hebben ze een retoriek voor ontwikkeld waarin de expertise voor de, van de GGZ nog maar heel, ja nagenoeg weg, weggesleten is.”

De organisaties in de jeugdzorgsector hebben – in alle deelsectoren – een eigen brancheorganisatie of landelijk bestuur. De rol van de brancheorganisatie van GGZ Nederland bleek van invloed. Het is lastig voor instellingen in de jeugdzorg om toegang te verwerven tot GGZ-netwerken, zoals de brancheorganisatie. Daar zit ook het knelpunt rond het organiseren van intersectorale netwerken: de toelating tot de plaatsen waar de besluitvorming valt.



Een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie zegt over het belang van landelijke overlegorganen: "Kijk, weet je waar ik zelf steeds voor zorg is dat ik daar zit waar besluitvorming valt, of waar je besluitvorming kunt beïnvloeden. Dat, dat heeft vooral met strategie te maken."

Doel van het netwerk

Het doel van het netwerk verschilt sterk per informeel of formeel netwerk. In hoofdstuk 2 zijn vijf samenwerkingsdoelen geformuleerd (Van Ojen, 2009). Bij informele netwerken is het doel voornamelijk Intersectorale indicering of Afstemming van het aanbod. In sommige gevallen gaat het ook om het toepassen van een integraal behandelplan, zoals bij het MDFT-netwerk van De Lindenhorst, De Rading en Lijn 5. Bij formele netwerken is het samenwerkingsdoel vrijwel altijd informatie of dossieroverdracht. Het Pact Plus, een intersectoraal samenwerkingsverband, is daar een goed voorbeeld van. In het Pact Plus worden ingewikkelde casussen besproken en verdeeld onder de betrokken jeugdzorgaanbieders.

Respondenten geven in meerderheid van de gevallen aan dat ze geïmmiteerd zijn aan het netwerk, maar niet zozeer aan de netwerkdoelen, zeker niet in het geval van formele netwerken. De doelen zijn vaak voor respondenten niet duidelijk of worden aangeduid als een document 'wat nog opgesteld moet worden'. Bij informele netwerken zijn de netwerkdoelen en bijbehorende verantwoordelijkheden vaak duidelijker. De netwerkdoelen worden bekrachtigd via een convenant en er zijn financiële verplichtingen mee gemoeid. Hierdoor zijn bestuurders zich beter bewust van deze doelen en is het voor hen van groter belang om in overeenstemming met de netwerkdoelen te zijn.

Uit gesprekken met de zorgaanbieders en uit documentanalyse is gebleken dat sinds een paar jaar veel nieuwe, informele netwerken met een gerichte doelstelling zijn ontstaan. Deze netwerken beperken zich vaak tot drie of vier leden en zijn voornamelijk gericht op het aanbieden van dienstverlening of trajecten die niet door de individuele organisatie kan worden aangeboden. Het zijn dus unieke trajecten. Een aantal respondenten noemt ook op dat voor hen de vaste overlegstructuren in de provincie en in het zorggebied erg handig zijn voor de uitwisseling van inhoudelijke kennis en strategische inzichten, maar zij zien hun eigen netwerken rond zorgtrajecten of diensten toch meer als een netwerk. In de beleidsnetwerken met de provincie zit bijvoorbeeld een formele afhankelijkheid naar de financier.

Een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie over haar visie op netwerken: "Netwerken vind ik een beetje ook iets aangeven van gelijkwaardigheid, behoud van eigen autonomie maar we kennisdeling in het belang van je cliënt. Dat betekent dat je niet alleen erover gaat praten maar dat je daadwerkelijk ook dingen doet".

Kosten van het netwerk

In termen van effectiviteit zijn lage kosten voor deelname en onderhoud van het netwerk een positief criterium voor effectiviteit (Provan & Milward, 2001, p. 420). Hoewel de meerderheid van de respondenten 'samenwerken vanuit de inhoud' prefereren boven samenwerken vanuit financiële kaders, zijn de kosten van het netwerk in veel gevallen een breekpunt voor deelname en een factor voor verminderde effectiviteit van het netwerk. Bij formele netwerken krijgen de deelnemers vaak geen vergoeding en leveren arbeidskracht als financiële bijdrage. Vanwege het grote aantal overlegstructuren is dit voor organisaties in de jeugdzorg een belasting. Voor informele netwerken is in veel gevallen subsidie aangevraagd bij de gemeente of provincie. Deze netwerken zijn afhankelijk van de subsidie. Echter door de aanwezigheid van externe financiering verloopt het netwerk soepeler. Vaak ook omdat er medewerkers vrijgemaakt kunnen worden voor het netwerk zoals, bijvoorbeeld een projectleider.



Verbindingen tussen netwerkpartners

Verbindingen tussen netwerkpartners hebben op verschillende wijze invloed op de effectiviteit op netwerkniveau. De verbindingen tussen netwerkpartners kunnen sterk of zwak zijn, en netwerkpartners kunnen allemaal met elkaar verbonden zijn of slechts met een deel van de netwerkpartners. In de interviews was er weinig ruimte om in detail de verbindingen met andere organisaties te bespreken omdat de respondenten vele verschillende netwerken hebben. Wel is er gesproken over het verschil in verbondenheid tussen personen in het netwerk en het mandaat van besluitvorming. Het thema gelijkwaardigheid is daarnaast ook aan bod gekomen.

Gelijkwaardigheid is een belangrijk kenmerk van netwerksamenwerking (Agranoff & McGuire, 1999, p. 21; Provan & Kenis, 2007, p. 231-232) maar in de praktijk spelen machtsverhoudingen een belangrijke rol. De omvang van een organisatie, cultuur, visie en politieke belangen hebben invloed op de gelijkwaardigheid tussen netwerkpartners.

In de antwoorden van de respondenten over de verbindingen met andere netwerkpartners zat een tegenstrijdigheid. Vrijwel alle respondenten geven aan dat de concurrentiegevoelens in netwerken sterk aanwezig zijn en dat de positie van de organisatie ten opzichte van andere organisaties een belangrijke rol speelt. In de interviews is aan de respondenten gevraagd om een beeld te geven van de meningen van andere organisaties op de eigen organisatie. Daar kwamen zeer verschillende antwoorden uit. De één kwalificeerde zich als goede samenwerkingspartner, de ander gaf aan dat het voor hen lastig is om verbindingen te zoeken met andere organisaties of gaven aan dat het niet in hun filosofie ligt om samenwerking te zoeken. Daar tegenover staat dat bij de vraag hoe de verhoudingen liggen in het netwerk, respondenten aangaven dat ze de andere partijen als gelijkwaardig zien. Men ervaart geen directe hiërarchie in het samenwerkingsverband. Dit gevoel van gelijkwaardigheid is groter in de informele netwerken dan in de formele netwerken. Dit is mogelijk een aanwijzing voor een verband tussen vertrouwen en sturing in netwerken.

Een indicator van de sterkte van de verbindingen is multiplexiteit. Organisaties met meerdere verbindingen in de sector en veelvuldig contact met verschillende organisaties, draagt bij aan effectieve samenwerking (Provan & Milward, 2001, p. 419). Het meten van multiplexiteit kan aan de hand van het criterium of de samenwerking is doorgedrongen in meerdere lagen in de organisatie. Jeugdzorgaanbieders hebben veel overleg met elkaar en een meerderheid van de respondenten geeft aan dat ze de verschillende aanbieders in hun regio meerdere keren per maand tegenkomen tijdens een overleg. Het is verschillend per provincie in hoeverre de JeugdzorgPlus-aanbieders zijn geïntegreerd in de provinciale netwerken en dat verschilt ook per JeugdzorgPlus-aanbieder afzonderlijk. In de bevindingen is een groot verschil te zien tussen formele netwerken en informele netwerken. Bij formele netwerken 'leeft' het netwerk en zijn resultaten voornamelijk op bestuurlijk niveau. Bij informele netwerken zijn bestuurders zeer actief bezig met het overbrengen van netwerkdoelen naar andere lagen van de organisaties en het uitvoeringsniveau. Bestuurders geven aan dat dit een lang en geduldig maar wel noodzakelijk proces is. Bestuurders zien graag verbindingen van onderaf in de organisatie ontstaan (bottom-up) maar dit is in veel gevallen niet de praktijk.

Verbondenheid en de deelsectoren: intersectorale verbanden in de jeugdzorg

De meeste respondenten van jeugdhulpinstellingen geven aan dat de aansluiting met de gesloten jeugdzorg moeizaam verloopt omdat de organisaties niet 'klaar' zijn voor 'geïstitutionaliseerde' kinderen. Kinderen zijn na een gesloten behandeling vaak wat ouder en als ze bijna achttien jaar zijn, is het voor andere organisaties lastig om de zorg te vervolgen. Daarnaast is de jeugdzorgsector te recentelijk toegetreden tot de provinciale overlegstructuren om te spreken van een goed contact tussen provinciale instellingen en JeugdzorgPlus-instellingen. Men leert elkaar kennen en staan open voor contacten maar dit heeft de nodige tijd en inspanning gekost.



JeugdzorgPlus-instellingen zijn in verschillende mate actief in netwerken. Omdat de sector nog erg jong is en de organisaties voorheen vielen onder het ministerie van Justitie, is verbinding met andere sectoren niet vanzelfsprekend. Toch komt netwerkvorming op gang, en dan voornamelijk met jeugdhulporganisaties. JeugdzorgPlus-organisaties mogen nu deelnemen bij netwerken in de provincie, maar niet alle organisaties zijn hier even actief in.

Organisaties in het provinciale jeugdzorgveld kennen elkaar goed maar door het versnipperde aanbod is er sprake van een hoge concurrentie. In hun eigen netwerken zoeken ze nog weinig de verbinding met JeugdzorgPlus-aanbieders. Een project als MDFT is een voorbeeld van een intersectorale samenwerking tussen LVB, Jeugdhulp en Gesloten jeugdzorg en is bedoeld om het traject voor jongeren uit de gesloten jeugdzorg soepeler te laten verlopen.

De aansluiting met GGZ-instellingen vinden zowel jeugdhulporganisaties als JeugdzorgPlus-instellingen lastig vanwege het grote verschil in visie op zorg aan jeugdigen, het opleidingsniveau van professionals en de schotten tussen financieringsstelsels. De GGZ organisaties zijn vooral in gemeenten en provincies actief. Zij zitten in andere netwerken dan de jeugdhulporganisaties en de JeugdzorgPlus. Er zijn met name samenwerkingsverbanden in het voorveld met bijvoorbeeld huisartsen of het plaatselijke ziekenhuis. Respondenten van GGZ-organisaties maken zich zorgen over de plaats van de GGZ in de jeugdzorgtrajecten en noemen hierbij vooral de houding van BJZ. De voogden van BJZ zouden, volgens respondenten, niet op tijd zien of een kind geestelijke gezondheidszorg nodig heeft of een andere visie hebben op behandeling. "Bij BJZ wordt vaak gegrepen naar onthouding van bijvoorbeeld de kinderen. Maar dat is voor ons vechten tegen de bierkaai, dan wordt het vaak alleen maar erger. Wat ook erg is dat we vaak niet te horen krijgen wat BJZ gaat beslissen. Ze gaan vaak niet van tevoren met ons zitten om beslissingen af te stemmen. Vaak krijgen klanten dingen te horen en dan komen ze op hoge poten naar ons toe en dan moeten wij weer de-escaleren. Het blijft veiliger als beslissingen van tevoren worden afgestemd."

De contacten tussen de JeugdzorgPlus en de Jeugd-GGZ verlopen moeizaam. Als voornaamste redenen voor het gebrek aan samenwerking en overeenstemming in visie tussen de JeugdzorgPlus-aanbieders (maar ook de jeugdhulporganisaties), geven zowel respondenten van GGZ-instellingen als JeugdzorgPlus-instellingen aan dat het gesloten karakter van de gesloten instellingen niet aansluit op de behandeling van de GGZ en dat het verschil in opleidingsniveau en historie van de beroepsgroep ten opzichte van de jeugdzorgsector zorgt voor frictie.

In deze paragraaf zijn de verschillende beoordelingscriteria van sturing in netwerken besproken. Daaruit kan geconcludeerd worden dat er grote verschillen zijn tussen formele en informele netwerken en dat met name intersectorale verbindingen tussen organisaties nog moeizaam gaan ondanks het aanwezige contact tussen jeugdzorgorganisaties. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de sturingsvorm of coördinatie van het netwerk en de invloed op netwerkprocessen en effectiviteit.

Ontstaan hybride organisaties

In het onderzoek zaten een aantal bestuurders die een opvallende koers hebben gekozen in het licht van de huidige ontwikkelingen. Ze hebben hun organisaties sterk uitgebreid en het zorgaanbod uitgebreid over de financieringsstromen heen. Ze bieden zorg aan uit alle vier de relevante sectoren: LVB-zorg, GGZ-zorg, Jeugdzorg en gesloten jeugdzorg. Een bestuurder over deze constructie: "Kijk, weet je, het aardige is, we hebben onze eigen netwerkorganisatie gebouwd door de fusie die wij gedaan hebben, dat zou je anders als een netwerkorganisatie bestempelen, omdat we LVB en normaal begaafde jongeren aan elkaar koppelen, samen met het jeugdpsychiatrische instellingskarakter. Dus eigenlijk heb je daar, omdat we gefuseerd zijn, zijn we nu een netwerkorganisatie in onszelf."



Naast deze vaste overlegorganen zijn er convenanten gesloten voor bilaterale samenwerking met een grote verscheidenheid aan organisaties. Naast de vaste overlegstructuren hebben de organisaties beginnende eigen netwerken. De netwerken van deze grote organisaties zijn gericht op organisaties die een aansluitende behandeling hebben of in de regio zitten waar de cliënten vandaan komen. Dit omdat de nadruk van de genoemde hybride organisaties op de gesloten behandeling ligt en ze wel andere organisaties nodig hebben die dicht bij de sociale omgeving van de cliënten. "Wij zijn heel groot, ik zit in vier provincies en een aantal landelijke functies. En wij zijn heel groot [...] maar, ten opzichte van alle zorg die er is, is dat helemaal niks, een kabouterorganisatie. Voor de dingen die ik zelf niet kan vraag ik andere organisaties."

De directe toegang van deze hybride jeugdzorgorganisaties tot overlegorganen van de GGZ maakt dat zij een zeldzame ingang hebben tot meerdere deelsectoren en ze alle vormen van financiering in één organisatie vertegenwoordigen. Ze belichamen voor een deel de doelstellingen van de nieuwe beleidskaders. Zowel ministerie als de gemeenten zijn blij met organisaties die een totaalpakket kunnen aanbieden. De schaal en diversiteit van behandelingen is een specifiek kenmerk van deze organisaties. Andere organisaties en politieke actoren reageren wisselend op de schaalvergroting bij deze hybride organisaties. De discussie over schaalvergroting is in wezen een discussie over specialisten versus generalisten.

7.1.4 Coördinatie

In de theoretische verkenning werd al aangegeven dat de wijze waarop het netwerk wordt gecoördineerd en de aanwezigheid van kerncompetenties invloed heeft op de effectiviteit van netwerken (Provan & Milward, 2001). De coördinatie van netwerken vormt dus een verbinding met het management van netwerken en het genereren van effectiviteit. En daar spelen bestuurders een belangrijke rol. Uit de interviews bleek dat de wijze waarop het netwerk wordt bestuurd, belangrijk is voor respondenten en weloverwogen wordt gekozen. Deze bevinding benadrukt de relevantie van de vorm van coördinatie (of sturingsvorm) voor effectiviteit. De sturingsvorm van het netwerk in combinatie met de aanwezigheid van een aantal kritische contingentiefactoren (Provan & Kenis, 2007) zijn bepalend voor de effectiviteit van netwerken. Deze kritische contingentiefactoren zullen in paragraaf 7.2 besproken worden.

Zonder een precies overzicht te willen geven van het aantal netwerken en samenwerkingsverbanden onder de respondenten, is een grove schatting gemaakt van het aantal netwerken en samenwerkingsverbanden. Belangrijk om hierbij te vermelden is dat in de interviews de respondenten werd gevraagd om een opsomming te geven van de netwerken en ze daarbij ook samenwerkingsverbanden mochten noemen. De bespreking van de netwerken volgt aan de hand van de twee belangrijkste netwerkvormen, formele en informele netwerken. De schatting van het aantal netwerken kan dus slechts worden gezien als een indicatie. Bij de schatting zal ook worden aangegeven hoe de coördinatie van het netwerk is georganiseerd. De sturing van het netwerk is geregeld via een NAO, leider-organisatie of een zelfstandig orgaan (Provan & Kenis, 2007).

In het onderzoek zijn zestien netwerken geteld met een NAO-structuur, 31 netwerken met een zelfstandige structuur en vier netwerken met een leider-organisatie. Wat betreft de samenwerkingsverbanden zijn er zeven geteld met een NAO structuur en acht zelfstandige netwerken. De telling heeft plaatsgevonden op basis van de interviews met zeventien bestuurders van jeugdzorgorganisaties. Wat zegt deze schatting? Allereerst is het hoge aantal netwerken met een zelfstandige structuur te verklaren door het grote aantal overlegstructuren in de jeugdzorg. Daar is vaak wel een voorzitter, maar geen dagelijks bestuur of administratief orgaan. Bestuurders komen gemiddeld zes keer per jaar in een dergelijk netwerk samen. Daarmee is de frequentie van overleg te laag om een stuurgroep of bestuur voor op te richten.



Op enkele uitzonderingen na, van een aantal landelijke netwerken voor JeugdzorgPlus-organisaties zoals het Work Wise netwerk, zijn netwerken met een NAO structuur vaak kleine netwerken waarbij het dagelijks bestuur is gevormd door een stuurgroep waaronder een projectleider die de dagelijkse zaken in het netwerk regelt. Voor een aantal netwerken is de structuur nog niet bepaald. In de volgende alinea's volgt een bespreking van de coördinatie van netwerken toegespitst op formele en informele netwerken.

Coördinatie van formele netwerken

Grofweg zijn de netwerken in de jeugdzorgsector en aanpalende sectoren als Jeugd-GGZ, LVB en JeugdzorgPlus te verdelen in drie vormen. Alle sectoren participeren in verschillende beleidsnetwerken of formele netwerken. Deze netwerken zijn hoofdzakelijk geïnitieerd vanuit de provincies. In de onderzochte zorggebieden, Noord-West en Oost, zitten vijf provincies, Noord-Holland en Utrecht (zorggebied Noord-West) en Flevoland, Gelderland en Overijssel. Met de literatuur in het achterhoofd valt voor de provincies te concluderen dat de netwerken voornamelijk bestaan uit leider-organisatienetwerken (Provan, 2008) waarbij het netwerk centraal wordt aangestuurd door de provincie en er een verticale relatie is tussen de financier (de provincie) en de jeugdzorginstellingen. Een uitzondering hierop zijn de JeugdzorgPlus-instellingen die meestal wel aansluiten in provinciale overleggen maar gefinancierd worden door het ministerie van VWS. Toegang tot het netwerk is niet flexibel maar is op basis van het aanbod van de organisatie.

JeugdzorgPlus-instellingen treffen elkaar tijdens het landelijke overleg JeugdzorgPlus en in het overleg tussen JeugdzorgPlus-instellingen in de zorggebieden. Het JeugdzorgPlus-netwerk, evenals de verschillende zorggebieden zijn *zelfsturende netwerken*, vanwege het ontbreken van een hiërarchische structuur en horizontale verbanden.

Jeugdzorg Nederland heeft een bestuur met daarin vertegenwoordigers van verschillende jeugdzorgorganisaties. Ze hebben een reguliere vergaderstructuur waarbij de leden eens in de twee maanden bijeen komen. De JeugdzorgPlus heeft een vergelijkbare structuur zonder bestuurlijke top. Daarbij wisselen vergaderingen tussen inhoudelijke bestuurders om de zes tot acht weken af met vergaderingen met algemeen bestuurders. De landelijke JeugdzorgPlus-vereniging is actief in het uitwisselen van kennis en het meedenken over beleidskaders in samenwerking met het ministerie. Een bestuurder over het landelijk netwerk JeugdzorgPlus: "Daar zijn we in staat zijn om in gezamenlijkheid bijvoorbeeld een praktijkkader neer te zetten, om er maar even eentje te noemen. Dat je gezamenlijk afspraken maakt, samen met in dit geval het ministerie, over waar je wel en niet mag, bijvoorbeeld heel praktisch: hoe ziet prijsstelling eruit, zijn we mee bezig. Ook nog belangrijker: hoe gaan we er samen voor zorgen dat, hoe die wetenschappelijke onderbouwing komt voor de dingen die we eigenlijk met elkaar aan het vinden zijn. Hoelang moeten kinderen, wat is logisch hoelang kinderen bij ons blijven, wat mag je van ons verwachten wat is een reële termijn dat we iets echt kunnen toevoegen aan het leven van jongeren."

In de bewoordingen van Provan et al. (2008) is Jeugdzorg Nederland te typeren als een leiderorganisatie-netwerk, vanwege het dagelijks bestuur die het netwerk centraal aanstuurt. Het JeugdzorgPlus-netwerk, evenals de verschillende zorggebieden, zijn *zelfsturende netwerken*, vanwege het ontbreken van een hiërarchische structuur en de horizontale verbanden.

Coördinatie van informele netwerken

Over het algemeen hebben de informele netwerken van de jeugdzorginstellingen een NAO structuur (Provan, 2008) met een stuurgroep, meestal een projectleider en een aantal stafmedewerkers. Een directeur van een JeugdzorgPlus-organisatie over de deelname aan een samenwerkingsverband: "De stuurgroep moet je wel zo zien denk ik [als een dagelijks bestuur]. Wij bepalen met zijn drieën hoe dingen gaan en als het nodig is dat dingen met de bestuurder besproken moeten worden dan bespreek je dat in je eigen MT. Nu is bijvoorbeeld het onderwerp of we verder gaan met het project. Iedereen is het daar eigenlijk roerend over eens.



[...]En in mijn MT staat dat ook wel in de notulen en heb ik dat ook echt uitgebreid besproken en al eerder. En zo doet eigenlijk iedereen dat. We hebben eigenlijk allemaal het mandaat daar een besluit in te nemen. En als er dingen wijzigen dan bespreek je dat in je eigen organisatie.”

Soms hebben de netwerken een formele structuur, vaak wel met de stuurgroep, maar er is voornamelijk veel informeel contact. De toegang van nieuwe organisaties tot het netwerk is vanuit het perspectief van de desbetreffende organisaties niet onmogelijk maar niet geheel flexibel omdat het netwerk is ontstaan vanuit een gemeenschappelijke visie maar ook vanuit een grote persoonlijke betrokkenheid van de individuele bestuurders. Vertrouwen tussen de bestuurders is van groot belang voordat ze besluiten om in een netwerk te stappen. Organisaties houden het aantal leden in het netwerk dus graag beperkt. Maar bovenal zijn de netwerken nog in een opstartende fase en zijn de deelnemende organisaties zoekende over de structuur van het netwerk.

7.1.5 Toepassing bestuurlijke vaardigheden

In de vorige paragraaf is de coördinatie van netwerken besproken. Uit de literatuur blijkt dat het toepassen van bestuurlijke vaardigheden tijdens het samenwerkingsproces essentieel is voor succes. In deze paragraaf volgt een bespreking van de bevindingen rond het thema 'bestuurlijke vaardigheden' van bestuurders in de jeugdzorg. In het artikel van Van Delden (2007) werd duidelijk dat in een samenwerking verschillende kernprocessen een rol spelen. Tijdens het proces van gezamenlijke doelbepaling is het van belang dat bestuurders een aantal vaardigheden ten tonele brengen. In de operationalisatie werden de maatschappelijke betrokkenheid, de reikwijdte van de bestuurlijke wil en aanwezigheid van beleidscompetenties geformuleerd als indicatoren voor deze vaardigheden.

De maatschappelijk betrokken bestuurder

Hoewel alle respondenten druk voelen om samenwerking met andere organisaties te starten of de verbindingen uit te diepen, is er een verschil in motivatie voor deelname aan een netwerk. Een kleine meerderheid van de respondenten voelt zich intrinsiek gemotiveerd om netwerkvorming te stimuleren. Negen van de zeventien respondenten van jeugdzorgorganisaties denkt er zo over. Zij zien de noodzaak voor hun cliënten en trachten zich actief op te stellen. Een deel van de respondenten voelt zich door wettelijke kaders of door financiële impulsen genoodzaakt om de mogelijkheden voor samenwerking te gaan onderzoeken. Acht van de zeventien respondenten geeft aan vanuit deze wettelijke kaders en financiële randvoorwaarden druk te voelen om samenwerkingsverbanden aan te gaan.

De reikwijdte van de bestuurlijke wil

Een vraag in het interview aan de respondenten was wat zij bijdragen om de netwerkdoelen over te brengen aan de interne organisatie. Hoewel deze vraag niet altijd relevant was omdat veel netwerken nog in een doelbepalende fase verkeren, was het interessant om te zien hoe bestuurders omgaan met het bewust maken van de eigen organisatie van de noodzaak tot samenwerking.

Nu is het bij deze vraag lastig om te 'controleren' of bestuurders een rooskleurig beeld schetsen van de moeite die zij doen om de noodzaak van samenwerking te laten doordringen in de eigen organisatie. In het onderzoek is niet gekeken naar de uitwerking van bestuurlijke samenwerking op het uitvoerende niveau van professionals en de effectiviteit van het netwerk op organisatieniveau.

Bestuurders geven aan dat ze actief bezig zijn met het overbrengen van netwerkdoelen aan de managers en professionals in de interne organisatie. Elf respondenten in het onderzoek trachten een verbinding te leggen tussen exogene processen en endogene processen (Van Delden, 2009). Zij geven daarbij wel aan dat het een geleidelijk proces is.



Professionals reageren niet enthousiast maar draaien in de loop van de tijd bij als er voldoende positieve voorwaarden voor samenwerking worden geschept, zo geven bestuurders aan. Een kleine minderheid van de bestuurders, zes respondenten, geeft aan dat het netwerk alleen nog op het bestuurlijke niveau leeft en de druk tot het vormen van samenwerkingsrelaties nog voornamelijk een exogeen proces is. Dit betekent dat hoewel samenwerkingsverbanden zich nog in een beginstadium bevinden van gezamenlijke doelbepaling (Van Delden, 2007), bestuurders vaak al wel het bewustzijn bij andere lagen in de organisatie proberen te kweken dat samenwerking met externe professionals van belang is.

Aanwezigheid beleidscompetenties

Voor bestuurders is het aangaan en uitbouwen van samenwerkingsrelaties één van hun kernverantwoordelijkheden. In het onderzoek gaven veertien respondenten aan gericht te zijn op de eigen organisatie, tegenover drie bestuurders die meenden dat het gemeenschappelijk belang boven het organisatiebelang gaat. Zij zien hun organisatie het liefst overbodig worden. De verantwoordelijkheid om externe relaties aan te gaan en te onderhouden staat in conflict met de verantwoordelijkheid om de organisatie te laten overleven. Bestuurders zijn primair bezig met het 'gezond' houden van de interne organisatie en laten daarbij het organisatiebelang boven de gezamenlijke (netwerk)belangen gaan.

Omdat bestuurders in een spagaat zitten tussen het onderhouden van externe relaties, en daarmee rekening houden met gemeenschappelijke doelstellingen, en de interne doelstellingen van de organisatie, hebben zij graag speelruimte bij het aangaan van samenwerkingsrelaties. Vijftien van de zeventien bestuurders wenst voldoende speelruimte bij het aangaan van samenwerkingsverbanden zodat zij de mogelijkheid hebben om uit het samenwerkingsverband te stappen of de voorwaarden aan te passen. De rol van de bestuurder in het samenwerkingsverband kan actief zijn of volgend. Twaalf respondenten gaven aan dat zij zich graag actief opstellen in het samenwerkingsverband. Hierbij maakt het wel uit of de respondent recentelijk is aangeschoven in het netwerk en hoe groot de belangen zijn van de bestuurder bij het netwerk.

Bestuurlijke condities

Voor een positief of negatief verloop van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband zijn een aantal condities van belang. Het aantal bestaande verbanden met de sector bepaalt de positie van bestuurders in het samenwerkingsverband, maar zegt ook iets over de intensiteit van de samenwerking. "Naarmate er sprake is van een al bestaand samenwerkingsverband tussen organisaties, leidt dit tot een beter verloop van de netwerksamenwerking" (Van Delden, 2009: p. 44). Sterke verbanden zijn goed voor het uitwisselen van informatie en het opbouwen van vertrouwen, terwijl zwakke verbanden goed zijn om nieuwe mogelijkheden te verkennen. Vertrouwen is van belang voor het opbouwen van sterke relaties (Van Delden, 2009).

Een aantal bestuurders gaf aan dat ze via contacten met organisaties uit bestaande netwerken nieuwe samenwerkingsverbanden zijn gestart. Elf van de zeventien respondenten heeft bestaande verbanden in de sector, tegenover zes bestuurders die zeggen minder relaties te hebben met organisaties uit de deelsectoren in de jeugdzorg. Van deze zes respondenten komen al vijf respondenten van GGZ- of LVB-instellingen. Een tweede belangrijke conditie is het belang van alliantievaardigheden. Hiermee wordt de inzet van vaardigheden om actief relaties met andere organisaties te bevorderen, aangeduid. Een bestuurder ontwikkelt deze strategische en bestuurlijke kwaliteiten door ervaring op te doen met het opbouwen van relaties. De ontwikkeling van alliantievaardigheden is van groot belang, maar kost jaren om op te bouwen (Van Delden, 2009). Elf respondenten geven aan dat ze alliantievorming en hun rol daarin van belang vinden. Een aantal noemen ook de strategische voordelen die het hebben van een uitgebreid netwerk van contacten biedt.



Drie respondenten geven aan minder bezig te zijn met externe contacten. Ze zijn bijvoorbeeld van instroom verzekerd via het contact met BJZ of het aanwenden van de expertise van andere organisaties is niet aan de orde. Deze drie respondenten geven wel allen aan dat met de komende veranderingen het steeds belangrijker wordt om het contact met het jeugdzorgveld te versterken.

7.1.6 Externe en interne invloeden op onzekerheid bij bestuurlijke samenwerking

Uit hoofdstuk 4 bleek dat externe ontwikkelingen rond het netwerk, zeker bij publieke netwerken (Noordegraaf, 2004), invloed hebben op het management en de ontwikkeling van het netwerk. In deze paragraaf worden aan de hand van de operationalisatie verschillende externe en interne invloeden benoemd die bijdragen aan onzekerheid en complexiteit in netwerken. Deze invloeden zijn bepalend voor het verloop van processen in het netwerk. De indicatoren voor analyse van externe invloeden zijn 'de begrenzing van samenwerking door wettelijke bevoegdheden', 'institutionele machtsverdeling', 'consistentie van beleidslogica's' en ten slotte 'de verhouding tussen beleidsparadigma's'.

Externe invloeden op netwerkprocessen

Begrenzing samenwerking door wettelijke bevoegdheden

In het huidige jeugdzorgstelsel worden de bevoegdheden van de bestuurders en de mogelijkheden voor samenwerking tussen organisaties begrensd door de wettelijke bevoegdheden van overheidsinstanties en wet- en regelgeving. Provincie, gemeente en het ministerie zijn genoodzaakt de afspraken en wettelijke kaders te implementeren. Dit kan een beperking zijn voor de samenwerking (Terpstra, 2001). Het financieringssysteem van de jeugdzorginstellingen via bijvoorbeeld een bekostigingssystematiek waarbij de organisatie wordt gefinancierd als de 95 procent bezettingsgraad wordt gehaald, geeft een perverse prikkel aan organisaties om hun cliënten langer te behandelen in plaats van door te plaatsen naar andere instellingen voor een vervolgtraject.

Een andere begrenzing voor met name intersectorale samenwerking is dat beleidsnetwerken geïnitieerd door bijvoorbeeld de provincie, vaak gebaseerd zijn op vrijwillige deelname. Dit houdt in dat organisaties niet worden ondersteund middels financiële middelen of arbeidsuren om deel te nemen aan het samenwerkingsverband. Dit is voor een aantal respondenten een reden om uit het samenwerkingsverband te stappen of dit te overwegen. "We willen best een keer een intake doen als het crisis is, maar bij verdere behandelingen moeten de kosten wel gedekt zijn. Geen enkele instelling gaat voor niets aan de gang."

Een mogelijk ander obstakel voor specifiek de samenwerking tussen de jeugdzorg en de GGZ is de dekking van interprofessioneel contact.

Alle drie de GGZ-partners geven aan dat hun contact met de jeugdzorg voornamelijk via BJZ loopt en zij weinig aanschuiven in overlegstructuren met de jeugdzorgsector. Eén respondent geeft aan dat vroeger consulten tussen professionals van andere organisaties werden vergoed. Daar is nu geen geld meer voor en dit bemoeilijkt samenwerking op casuïstiek niveau. "Het contact tussen de jeugdzorg en de GGZ gaat verloren door de financiering. Ik denk dat het goed is dat mijn psychiater met een medewerker van [naam organisatie] contact heeft over een cliënt. Dat de medewerker van [naam organisatie] die telefoon kan pakken van, Joop kun je mij even helpen uit de brand, nou Joop die luistert er een half uur naar en geeft advies. Wat ik eigenlijk afgelopen jaren heb moeten doen is zeggen hoe vaak gebeurt dat in de week, en dan zeggen dat we het niet meer doen. Want jouw uur psychiater kost mij een paar honderd euro per uur. Vroeger werd dat vergoed."



Ten slotte is een begrenzing voor de bestuurders van de jeugdzorginstellingen de rol van de provincies en het ministerie voor de JeugdzorgPlus-instellingen. Zij zijn de financier van hun organisaties en houden een sleutelpositie in het veld. Alleen zij weten de kostprijs van organisaties in vergelijking tot andere organisaties en het zorgaanbod van de aanbieders. Daarnaast bepalen ze welke capaciteit nodig is. Dit zorgt ervoor dat concurrentie tussen organisaties in de hand gewerkt wordt en organisaties zich gaan richten op hun eigen organisatie. Dit werkt samenwerking in netwerken en andere samenwerkingsverbanden tegen.

Institutionele machtsverdeling

Het werd net al even genoemd in de vorige paragraaf: de invloed die overheden uitoefenen op het jeugdzorgveld is in een belangrijke mate bepalend voor het samenspel tussen organisaties. De provincies en het ministerie van VWS voor de JeugdzorgPlus nemen de beslissingen over netwerkvorming, financiering, capaciteitsverdeling en de indeling van de zorggebieden. Dit zorgt ervoor dat het lastig is voor jeugdzorgorganisaties om het beleid met elkaar af te stemmen. Bij provincies valt op dat de wijze van sturing per provincie verschilt. Dit heeft te maken met de rol die de provincie zich toebedeelt. Als de rol van initiator is gekozen dan is de mate van invloed groot. Zoals in de provincie Noord-Holland, waar drie jeugdzorgaanbieders met elkaar de zorg op zich nemen, en de provincie Overijssel, waar de provincie in drie gebieden is verdeeld met elk gebied een eigen hoofdaannemer.

Bij het ministerie van VWS is te zien dat er op een zeer bepalende wijze gebruik wordt gemaakt van de machtsverhouding. Het ministerie van VWS wendt zijn invloed aan, met name in de JeugdzorgPlus-sector, bij het verdelen van de capaciteit en inhoudelijke aspecten van het zorgaanbod. Een voorbeeld hiervan is de bepaling van de kostprijs van een gesloten behandeling. Het ministerie heeft de opdracht voor de bepaling van de kostprijs aan een individuele jeugdzorgaanbieder gegeven. Het creëert een sfeer van wantrouwen en een interne gerichtheid op de eigen organisatie. Een bestuurder over de 'kostprijs-kwestie': "Het heeft de verhoudingen in eerste instanties geen goed gedaan. Tegelijkertijd, als ik niet dat concurrentievoordeel mag uitbuiten en het wordt 'zo dicht mogelijk bij huis', dan geef ik mijn concurrentievoordeel uit handen. Ik moet mezelf bedwingen om niet in die commerciële afweging te gaan zitten, want dan doe ik het voor een ton."

Consistentie beleidslogica's

Beleidslogica's zijn criteria voor succesvolle samenwerking. Als er sprake is van inconsistent beleid kan dit negatief werken voor de partijen in een samenwerkingsverband of netwerk en voor de onderlinge verhoudingen (Terpstra, 2001). Een externe omstandigheid als overheidsbeleid kan bepalend zijn voor samenwerking als het beleid niet in overeenstemming is met dat van de eigen organisatie of dat de doelstellingen van verschillende deelsectoren niet overeenstemmen met het beleid. Dit geldt onder andere voor de GGZ.

Alle respondenten in het onderzoek van GGZ-organisaties onderstrepen dat zij de decentralisatie naar de gemeente geen goede ontwikkeling vinden omdat het niet zou passen bij het 'product' wat zij aanbieden. Voor de gesloten jeugdzorg is het tevens een lastige situatie want zij krijgen te maken met flinke bezuinigingen en inkrimping van de JeugdzorgPlus-capaciteit. Zij moeten dus de zorg anders gaan organiseren en dit brengt veel onzekerheid met zich mee voor een beroepsgroep die nog maar een aantal jaar volwaardig 'meedraait' in de jeugdzorgsector.

Voor provinciale aanbieders is de decentralisatie naar de gemeente geen grote verandering omdat zij al door een lagere overheid werden gefinancierd. Voor hen is echter nog veel onduidelijkheid over de strategie van andere organisaties voor de toekomst en wat de gemeente wil. Je ziet bij een merendeel van de bestuurders dat zij daarom sterk intern gericht zijn en focussen op het behoud van de eigen organisatie.



Verhouding beleidsparadigma's

Een volgende belangrijke indicator voor effectieve samenwerking in het netwerk is de mate waarin opvattingen over het beleid met elkaar overeenstemmen. Investeren in een gemeenschappelijke werkwijze en een gemeenschappelijk doelenkader is van belang voor de samenwerking (Terpstra, 2001). Op dit moment zit daar een duidelijke scheiding tussen de overheid en de organisaties maar ook tussen de organisaties onderling. Bestuurders hebben vele vragen door de ambigue informatieverstrekking vanuit politieke actoren rond de transitie naar de gemeente en de trajectfinanciering. De onzekerheid van bestuurders richt zich met name op de regievoering van JeugdzorgPlus-organisaties over het nazorgtraject en over de rol van de gemeenten. Hoe zij graag benaderd willen worden in verband met aanbesteding van het zorgaanbod en welke zorgpakketen zij prefereren.

De onduidelijkheid heerst niet alleen bij de bestuurders van de organisaties. Zowel bij de provincie als bij de gemeente heerst er nog grote verwarring over de beleidskaders en hoe zij hierop gaan reageren. De provincie vraagt zich af hoe zij hun kennis over jeugdzorg gaan overdragen naar de gemeente. Zij zijn vooral nog binnen de kring van collega-gemeenten daarover in gesprek. "Ik weet nu nog niet precies wat ik daarmee ga doen. Ik weet nu nog niet precies hoeveel instellingen ik straks nodig heb. Wat ik graag zou willen is dat jeugdzorginstellingen wat meer out-reachend en ambulantly gaan werken. Dus die wil ik wat meer naar de voorkant halen. En dan weet ik niet hoeveel residentiële instellingen ik nog nodig heb."

Interne invloeden op samenwerking op processen in netwerken

In de volgende paragrafen worden interne invloeden vanuit het netwerk op samenwerking besproken op basis van de operationalisatie. De indicatoren voor de beoordeling van interne invloeden die zijn uitwerking hebben op strategische en institutionele onzekerheid in het netwerk en processen in het netwerk, zijn achtereenvolgens: '*de verdeling van hulpbronnen*', '*de overeenstemming tussen regels en opvattingen*', '*de functionaliteit van samenwerking*', '*aansluiting van gemeenschappelijke doelstellingen op eigen belang*' en '*de ontwikkeling van het netwerk*'.

Verdeling hulpbronnen

Samenwerking in een netwerk of samenwerkingsverband valt of staat met het creëren van afhankelijkheid en een gemeenschappelijk belang tussen de deelnemers. De problemen in de afgelopen jaren met de kwaliteit van de zorg hebben weinig aanzet gegeven voor structurele netwerken met andere organisaties. Afhankelijkheid wordt bepaald door het belang wat bestuurders hechten aan de bronnen van andere organisaties en de mate van vervangbaarheid van de bronnen van anderen. Daarnaast speelt gemeenschappelijk belang bij het nemen van verantwoordelijkheid voor de zorg een rol.

Op beide punten scoren de bestuurders in het onderzoek hoog. Bestuurders hechten belang aan de bronnen van anderen en dan met name strategische kennis. In de toekomst zijn ze na de transitie ook afhankelijk van anderen voor het verkrijgen van financiële middelen dus het belang groeit. De vervangbaarheid van de bronnen van anderen is laag. Dit komt omdat het veel moeite kost om verbindingen met andere organisaties te leggen. Vertrouwen groeit langzaam in de jeugdzorg, mede door de bezuinigingen en de onderlinge concurrentiegevoelens bij de bestuurders.

De toewijding aan het netwerk kan verschillen wanneer de bestuurder aanschuift bij een formeel netwerk of bij een informeel netwerk. Bij netwerken van de provincie of landelijke overleggen is het verkrijgen van strategische kennis vooraf van belang. Daarnaast is de bekendheid onder collega's van belang zodat cliënten naar jouw organisatie worden doorverwezen, is een reden om aan te schuiven. Maar door het grote aantal deelnemers en het gebrek aan verplichtingen en concrete afspraken blijft het vaak bij overleg. De belangen zijn minder groot en daarmee de toewijding aan het netwerk lager. In de informele netwerken is de toewijding zichtbaar hoger.



Bestuurders hebben met een kleine club concrete afspraken gemaakt en geven vaak een financiële bijdrage aan het netwerk. In deze netwerken zijn vaak ook meerdere lagen van de interne organisatie betrokken zoals managers en professionals.

Bij de perceptie op samenwerking in een netwerk en bij de uitwerking voor de strategische onzekerheid is te zien dat een kleine meerderheid van de bestuurders aangeeft dat ze graag 'vanuit de inhoud' met andere organisaties samenwerken. Als de financiële kaders leidend zijn, dan wordt het lastig samenwerken volgens velen. Toch geeft een groot deel van de respondenten aan dat zekerheid rond de financiën wel aanwezig moet zijn. Vaak vragen politieke actoren aan bestuurders om deel te nemen aan een netwerk zonder de organisaties financieel te compenseren voor de gemaakte uren. Dit is voor veel organisaties een breekpunt en zij zien ook andere organisaties afhaken als het om financiële redenen niet meer lukt om deel te nemen aan het netwerk. Een duidelijk spanningsveld tussen de intrinsieke motivatie om vanuit de inhoud samen te werken aan cases of het ontwikkelen van nieuwe producten enerzijds en de financiële kaders anderzijds is duidelijk zichtbaar.

Overeenstemming regels en opvattingen

De intrinsieke motivatie om kinderen met zeer complexe problematiek te helpen, verbindt bestuurders met elkaar en creëert onderling vertrouwen. Daaronder kunnen echter wel visieverschillen over de wijze van het inrichten van het zorgaanbod en de organisatie liggen. Overeenkomsten of onenigheid over opvattingen kunnen voor een samenwerking nog belangrijker zijn dan de winst of verlies van hulpbronnen (Terpstra, 2001). Organisaties kunnen sterk van mening verschillen over werkcultuur, behandeling en kwaliteit van dienstverlening. "We moeten nog duidelijk krijgen waar we nu echt voor staan. Zorgen dat we de bedreigingen vanuit de media en vanuit de samenleving weten te tackelen. Want we werken allemaal ons helemaal het apelarazarus en het enige waar we publiciteit mee krijgen is die doodenkele keer dat er wat mis gaat. Ja, we werken dan ook met de moeilijkste kinderen die er in Nederland zijn. En dat geeft een gevoel van verbinding. En daarmee ook vertrouwen. Maar goed, als je aan de andere kant zegt, hoe richten mensen hun organisaties in, dan zijn daar wel visieverschillen."

Intersectoraal zijn er ook belangrijke visieverschillen tussen de jeugd-GGZ en de JeugdzorgPlus en tussen de jeugdhulporganisaties en de JeugdzorgPlus. Met name de visie over het leefklimaat op de groepen van de kinderen en de behandelingen verschilt. Een directeur van een GGZ-instelling over de visieverschillen tussen de GGZ en de jeugdzorg: "Het beeld wat jeugdzorg van ons heeft is dat wij arrogant en teruggetrokken zijn, een moeilijk bolwerk. Nee, het gaat je niet lukken om al die instellingen goed op elkaar af te stemmen. En de gemeente gaat dat ook niet lukken. De context bij gesloten jeugdzorginstellingen is namelijk niet gericht op goede opvoedsituatie. Veel gesloten jeugdzorginstellingen zijn gevangnissen. Dat is bewaren, daar zitten bewaarders. Die kunnen daar niet mee dealen. Dat gaat vaak om straffen en belonen, maar dat werkt vaak niet bij onze kinderen."

Functionaliteit van samenwerking

Terpstra (2001) onderscheidt de functionaliteit van samenwerking als een indicator voor interne invloeden op het netwerk. Functionaliteit van het netwerk zegt iets over de mate waarin werkprocessen van netwerkliden op elkaar aansluiten en de mate waarin deskundigheid van netwerkliden over werkprocessen aanwezig is. Het gebrek aan kennis over elkaars zorgaanbod is een hinderlijke factor in de samenwerking. Organisaties weten elkaar daardoor minder te vinden. Bestuurders kennen elkaar en zien elkaar regelmatig, maar niet alle bestuurders zijn even goed op de hoogte van het aanbod van de andere aanbieders. Dit is opmerkelijk in een sector waar doorverwijzing van cliënten gebruikelijk is en hoort te zijn. Bestuurders geven aan dat ze vooraf op interne innovatie sturen samen met één of twee andere partners die een complementair aanbod hebben. Doorverwijzen van cliënten gebeurt meestal naar aanbieders met een vergelijkbaar aanbod; minder naar aanbieders die later of eerder in het traject komen.



Aansluiten gemeenschappelijke doelstellingen op eigenbelang

Concurrentie in de publieke sector verschilt van de private sector. Bestuurders in de publieke sector beheren belastinggeld en houden zich bezig met maatschappelijke doelstellingen; van winstbejag is in theorie geen sprake. Toch is concurrentie in de jeugdzorgsector duidelijk aanwezig. Het is bewust gestimuleerd vanuit de provincie en ook vanuit het ministerie probeert men concurrentie te stimuleren door te werken met offereers op basis van de kostprijs. Na de decentralisatie zullen de gemeenten met een vergelijkbaar systeem komen.

Hoewel men niet vecht om cliënten, er zijn voldoende 'klanten' voor de jeugdzorg, proberen de instellingen wel altijd volledig bezet en de beste te zijn. Dit is niet verwonderlijk want de organisaties worden gefinancierd op basis van voldoende bezetting. Daarnaast zijn ze afhankelijk van Bureau Jeugdzorg voor de toestroom van cliënten en een goede reputatie is dus zeer belangrijk. Wanneer een instelling altijd vol zit, of zelfs een wachtlijst heeft, is dit bevorderlijk voor de reputatie. Bestuurders hebben de eigen organisatie als voornaamste prioriteit en dit zorgt ervoor dat niet alleen bestuurders maar ook professionals lastig met andere organisaties samenwerken. Daar zit dus een discrepantie tussen de gemeenschappelijke belangen van de sector en het eigenbelang van de individuele organisaties.

Het merendeel van de respondenten ervaart een hoge mate van concurrentie in de sector. Een enkele bestuurder ervaart de concurrentie als een stimulans om zijn organisatie te verbeteren. "We kijken wel naar elkaar, concurrentie is een groot woord. Het mag wel met minder spelers, met bijvoorbeeld vijf spelers. Iedereen wil graag zijn unieke aanbod aan de man brengen. Daarom is het lastig om vertrouwen te hebben of open te zijn en verbindingen te leggen. Provincie is de verbindende factor. Die kijkt achter de schermen. Kostprijsberekeningen, prestaties hebben zij zicht op maar maken dat niet openbaar. Jeugdzorgaanbieders doen dat ook niet naar elkaar toe, terwijl we wel allemaal uit dezelfde vijver moeten vissen met offerterondes en dat is niet heel effectief."

Het eigenbelang versus gemeenschappelijk belang is een factor voor effectiviteit van netwerken. Provan en Milward (2001) geven in hun artikel aan dat als netwerkliden als één netwerk naar buiten treden, de effectiviteit van het netwerk wordt verhoogd.

Ontwikkeling netwerk

In de theoretische verkenning aangaande de factoren voor interne invloeden op processen in het netwerk, formuleerde Terpstra (2001) 'de ontwikkeling van het netwerk' als laatste factor voor de analyse van interne processen. Het starten van een netwerk is soms een soepel proces van bestuurders die elkaar weten te vinden, zowel op inhoudelijk als persoonlijk gebied. Maar het stimuleren en door ontwikkelen van de groei van een netwerk, is vaak een complexere aangelegenheid. Het vereist urgentiebesef onder de deelnemers, draagvlak onder deelnemers en beschikbaarheid van middelen en regie.

1) Urgentiebesef

Unaniem geven bestuurders aan dat ze samenwerking met andere organisaties van groot belang achten. Ze zijn in veel gevallen afhankelijk van verbindingen met andere organisaties voor de toestroom en de uitstroom van cliënten. Daarnaast is de informatie en strategische kennis die gedeeld wordt in overleggen en netwerken van belang voor de organisaties. Maar ze zien ook in dat de samenwerking met andere organisaties goed is voor hun cliënten. Op bilateraal niveau worden de verbindingen versterkt en is er veel informeel contact over cliënten. De samenwerking in netwerken of trajecten is echter nog nergens structureel vastgelegd. Voor professionals is samenwerken met andere professionals nog niet structureel onderdeel van de werkprocessen en ze worden er niet op afgerekend.



Met de veranderingen in het stelsel wordt er een perverse prikkel afgegeven voor samenwerking en dat roept een tegengestelde reactie bij de respondenten op. Enerzijds zijn ze intrinsiek gemotiveerd en geïnteresseerd aan samenwerking met andere organisaties. Anderzijds voelen ze de concurrentie van andere aanbieders en zijn ze sterk intern gericht om de organisatie gereed te maken voor de transitie door bijvoorbeeld het zorgaanbod uit te breiden. Samenwerking met andere organisaties om gebruik te maken van hun kennis en specialisme is dan niet de eerste natuurlijke reactie van bestuurders. Samenwerking is echter wel van belang, zo geven bestuurders aan. "Want wij kunnen inderdaad niet iets zonder onze ketenpartners. Wij moeten samenwerken. Als wij klaar zijn, moet er iets anders met het gezin, of je wilt ze goed aangeleverd krijgen. En dat moet de rest ook bedacht hebben."

Een andere respondent over het belang van samenwerken: "Het leven van een cliënt is een continuering zeg maar en dat is ook overlappend en gelijktijdig zitten daar transfers in, etc. En dat moet je met elkaar organiseren en daarvoor bestaan er netwerken. De een heeft zijn expertise daar en de ander daar. Je moet samenwerkingsverbanden, netwerken, convenanten, allianties, allerlei van dat soort dingen hebben om cliënten op allerlei gebieden en in allerlei varianten goed aan elkaar te kunnen overdragen of gezamenlijk te kunnen helpen of te laten profiteren van de meerdere expertises."

2) Draagvlak onder de deelnemers

Uit de interviews wordt duidelijk dat het draagvlak onder deelnemers voor de samenwerking sterk verschilt tussen beleidsnetwerken, zoals het UJC, of een informeel netwerk. Zo is het draagvlak bij informele netwerken vaak breder. De projectstatus van veel beleidsnetwerken is geen stimulans voor bestuurders om op de lange termijn te investeren in het netwerk. Het draagvlak, en het urgentiebesef, van deelnemers van het netwerk worden versterkt door het besef dat bekendheid van andere bestuurders met hun organisatie zorgt voor instroming van nieuwe cliënten en zichtbaarheid in het veld. De bekendheid bij overheden is ook van belang; zij bepalen ten slotte te financiering.

3) Middelen in het netwerk

Ondanks het besef van urgentie en draagvlak voor de samenwerkingsgedachte zijn de beperkte aanwezigheid van financiële middelen vaak een probleem. De gemeenschappelijke doelen van het netwerken komen in conflict met organisatiedoelen omdat deelname aan een netwerk veel tijd en middelen kosten die vaak uit 'eigen zak' betaald moeten worden. Een meerderheid van de respondenten geeft echter aan dat ze het liefst vanuit de inhoud werken, en de financiële randvoorwaarden niet leidend laten zijn voor de uitvoering van de doelstellingen van het netwerk. De huidige omstandigheden in de sector (bezuinigingen en structuurwijzigingen) zorgen soms echter voor een andere dynamiek en dwingen de bestuurders om beslissingen te nemen op basis van financiën.



7.1.7 Conclusie

In aansluiting op de gevonden bevindingen aangaande *netwerkvorming* en *netwerkmanagement* kunnen nu deelvraag twee en drie worden beantwoord. Empirische deelvragen twee en drie waren als volgt geformuleerd: *In welke netwerken acteren bestuurders van jeugdzorgorganisaties? En deelvraag drie: Op welke wijze trachten bestuurders van jeugdzorgorganisaties het management van samenwerking in netwerken vorm te geven en hoe kan deze keuze verklaard worden?*

Deelvraag twee sluit aan bij de bevindingen rond netwerkvorming. De bevindingen lieten zien dat binnen de jeugdzorgsector een groot aantal netwerken bestaat. Het bereik van deze netwerken is echter laag, dat in overeenstemming is met de literatuur (van Ojen, 2009). Het bereik kan als laag worden geclassificeerd omdat de samenwerkingsdoelen van de netwerken voornamelijk gaan over informatieoverdracht. Van daadwerkelijke integratie van diensten in het kader van samenwerking in netwerken is nog weinig sprake. Samenwerkingsprojecten zijn in een beginnende fase waarin bestuurders trachten de fase van gezamenlijke doelbepaling met andere organisaties te bezegelen met een samenwerkingsconvenant.

Het vormgeven van het management van het netwerk, onderwerp van deelvraag drie, refereert aan het thema 'processen in netwerken'. Hoe worden interne en externe invloeden op het proces van het netwerk gemanaged? Uit een bespreking van de externe invloeden bleek dat de wet- en regelgeving in de huidige situatie niet uitnodigt tot samenwerking. In het nieuwe beleidskader probeert de overheid prikkels voor samenwerking te verwerken, zoals trajectfinanciering. Dit zorgt voor beweging in de sector hoewel er nog veel onduidelijk is over het nieuwe beleid.

Interne invloeden op netwerkprocessen gaan over thema's als toewijding, middelen in het netwerk en omgangsvormen. De toewijding in het netwerk blijkt sterk te verschillen tussen informele en formele netwerken. Bestuurders herkennen een gezamenlijk belang om samen te werken maar bestuurders van alle deelsectoren zien tot hun spijt nog te weinig intersectorale verbanden met een groot bereik ontstaan. Visieverschillen over behandeling en opleidingsniveau van professionals worden als redenen genoemd voor stoeve intersectorale samenwerking. De omgangsvormen in de sector zijn redelijk informeel. Men kent elkaar in de provincie en in kleine provincie overschrijdende netwerken. Buiten de provincie is de bekendheid aanzienlijk minder. Bestuurders komen elkaar op meerdere overleggen tegen en dit zorgt in sommige gevallen voor het ontstaan van nieuwe samenwerkingsverbanden. Verstrekking van middelen aan het netwerk is vaak een obstakel voor bestuurders voor een uitbreiding of verdieping van de samenwerking. Door bezuinigingen zijn financiële middelen niet altijd toereikend en de benodigde arbeidsuren legt druk op de individuele organisatie. Desondanks geven bestuurders aan actief te zoeken naar nieuwe verbindingen met andere organisaties. Speelruimte in het netwerk en een beperking van integratie van diensten zijn belangrijke voorwaarden voor bestuurders. Het belang van de organisatie staat toch ver boven het gemeenschappelijk belang bij een meerderheid van de bestuurders.



7.2 Effectiviteit van netwerken

Inleiding

In paragraaf 7.1 zijn de thema's besproken aangaande sturing en management van netwerkprocessen. In deze paragraaf wordt gekeken hoe deze thema's invloed hebben op de effectiviteit van netwerken. Provan en Milward (2001) onderscheiden drie niveaus bij het analyseren van effectiviteit. In dit onderzoek is gekeken naar het niveau van effectiviteit op netwerkniveau en op gemeenschapsniveau. Bij de analyse van effectiviteit op netwerkniveau is het van belang dat een aantal kritische contingentiefactoren aanwezig zijn in combinatie met de juiste vorm van sturing.

7.2.1 Effectiviteit op netwerkniveau: een inleiding

In hoeverre genereren de netwerken in de jeugdzorg effectiviteit? Prestatiemeting is nog weinig toegepast in de jeugdzorgsector, maar prestatie-indicatoren zeggen voornamelijk iets over de effectiviteit op het niveau van de organisatie. Bij het meten van effectiviteit op netwerkniveau zijn een aantal zaken van belang. Zo is het aantal netwerkliden een belangrijke factor, de aanwezigheid van een sturend orgaan (zoals een NAO), de mate waarin diensten van organisaties zijn geïntegreerd met diensten van het netwerk en de commitment die de deelnemende actoren tonen aan het netwerk (Provan & Milward, 2001: 416). Voor het realiseren van effectiviteit op netwerkniveau is het van belang dat er voldaan is aan een aantal 'randvoorwaarden'. In de theoretische verkenning werd duidelijk dat de wijze waarop het netwerk wordt gestuurd en de aanwezigheid van kritische contingentiefactoren (zie figuur 5 in hoofdstuk 4) in verband met elkaar staan. In deze paragraaf wordt gekeken naar de formele en informele netwerken van bestuurders in de jeugdzorg, de wijze waarop de 'governance-structuur' is georganiseerd en de aanwezigheid van de kritische contingentiefactoren.

7.2.2 Sturingsvorm en aanwezigheid criteria

De sturingsvorm van het netwerk hangt samen met een aantal criteria waarop de effectiviteit van het netwerk kan worden beoordeeld. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de aanwezigheid van kritische contingentiefactoren voor effectiviteit (Provan & Kenis, 2007).

Vertrouwen

Vertrouwen werd al vroeg aangewezen als een belangrijke voorwaarde voor het genereren van effectiviteit in een samenwerkingsverband (Provan & Kenis, 2007). De jeugdzorgsector kan worden gekenmerkt als een sector waarbij professionals (of bestuurders) in nauw contact met elkaar samenwerken en een intrinsieke motivatie delen voor het helpen van kwetsbare kinderen. De mate van vertrouwen verschilt echter per deelsector en is tevens erg afhankelijk van de politieke tendensen. Vertrouwen is dus lastig in deze tijden, maar 'op de inhoud kom je er wel uit', zo geeft een meerderheid van de respondenten aan. Dit betekent niet dat de sector klaar is voor het integreren van diensten ten dienst van trajectzorg. In informele netwerken en bij bilaterale contacten is het vertrouwen hoger dan in formele netwerken. In formele netwerken noemen respondenten hun netwerkpartners 'concullega's'. In dit woord schuilt een verplichte verbondenheid met elkaar maar er zijn vele krachten die samenwerking zeer lastig maken. Uit strategische overwegingen is het van belang om samen te komen in netwerken en men weet dat integratie van diensten het zorgaanbod ten goede zou komen. Het gezond houden van de eigen organisaties blijft echter een zeer belangrijk streven voor de bestuurders.



Aantal netwerkleden

Voor een beginnend netwerk is het van belang dat er voldoende netwerkleden bij de samenwerking betrokken zijn en dat er een diversiteit onder de netwerkleden bestaat op basis van relevantie voor het netwerk. Voor een bestaand netwerk is het belangrijk dat het aantal netwerkleden stabiel blijft zodat men vertrouwen kan opbouwen. Respondenten geven aan dat zij ervaren dat het aantal netwerkleden in formele netwerken te groot kan zijn. Respondenten kunnen niet van alle leden de naam noemen of van welke organisaties ze zijn. Bij informele netwerken ligt dit anders. Daar is het aantal netwerkleden beperkt en zien de respondenten het netwerk graag uitbreiden met organisaties met een complementair aanbod, specifiek een GGZ- of LVB-instelling.

Een meerderheid van de respondent van provinciale jeugdzorgorganisaties en JeugdzorgPlus-instellingen uitten in het interview de wens om meer samen te werken met de Jeugd-GGZ- en Jeugd-LVB-instellingen. Ook de GGZ- en LVB-instellingen gaven aan meer samenwerking te wensen met jeugdzorginstellingen maar dat ze nu vaak niet in contact komen met hulpverleners van jeugdzorginstellingen. Het contact met de jeugdzorg beperkt zich vaak tot een relatie met BJZ. Alle respondenten van GGZ-instellingen hebben ervaringen opgedaan met samenwerking met een jeugdzorginstelling. In één geval is een samenwerking met een GGZ-instelling en een Jeugdhulp-instelling succesvol verlopen. Bij de andere twee GGZ-respondenten is de samenwerking met, in dit geval, JeugdzorgPlus-instellingen, uitgelopen op een mislukt samenwerkingsproject. Dit hangt samen met onenigheid over de doelconsensus binnen de samenwerking en visie op behandeling tussen deze twee deelsectoren.

Doelconsensus

De consensus over doelen in het netwerk is van belang en vaak aanwezig bij de onderzochte netwerken. Wel zijn er een aantal voorbeelden van samenwerkingsverbanden tussen JeugdzorgPlus-instellingen en GGZ-instellingen meegenomen in het onderzoek, waarbij de mate van consensus over de doelstellingen zo laag was dat de samenwerking is beëindigd.

De doelconsensus is in formele netwerken vaak laag omdat men vaak wel aanschuift in de netwerken maar slecht op de hoogte is van de doelstellingen van het netwerk. Dit is ook te verklaren vanuit het feit dat de deelnemers graag informatie uitwisselen en op de hoogte blijven van de ontwikkelingen in de sector. Daarbij is doelconsensus minder van belang omdat de samenwerkingsdoelen weinig ingrijpend zijn voor de deelnemers.

Behoeftte aan netwerkcompetenties

De behoefte aan netwerkcompetenties is te merken aan de wil om de samenwerkingsdoelen van het netwerk uit te breiden of organisatiemiddelen verder te integreren. De behoefte bleek opvallend laag. Dit is te verklaren door de vele ontwikkelingen in de sector en de onzekerheid over financiering en beleidsdoelstellingen. Respondenten uit alle deelsectoren zouden wel graag meer intersectorale samenwerking zien ontstaan.

7.2.3 Effectiviteit van informele netwerken

Als de indicatoren uit de literatuur worden aangehouden, dan kan gesteld worden dat de informele netwerken van de respondenten, ook in de beginnende fase effectiviteit genereren. Bestuurders in informele samenwerkingsverbanden hebben veel informeel contact, zien elkaar regelmatig, dus er is sprake van een hoge multiplexiteit. De sturing in het netwerk wordt vaak geregeld via een stuurgroep, en heeft dus een NAO-structuur. Soms zijn de netwerken zelfstandig gestuurd op basis van de input van de organisaties. Vrijwel alle organisaties geven aan dat ze gelijkwaardigheid ervaren in hun informele netwerken. In de informele netwerken bestaat bij een meerderheid van de respondenten een hoog vertrouwen.



Ze delen graag hun informatie met anderen en zien de ander graag 'overleven'. Een hoge doelconsensus achtten de bestuurders van groot belang en je ziet ook dat deze voorwaarde wordt nageleefd in informele netwerken.

7.2.4 Effectiviteit van formele netwerken

De formele netwerken laten verminderde effectiviteit zien ten opzichte van informele netwerken. Het vertrouwen onderling is vaak laag en de concurrentiegevoelens zijn hoog. Men is elkaars 'directe concurrent'; wat voor informele netwerken vaak niet geldt. De netwerken zijn groot maar vaak niet bestuurd door een zelfstandig orgaan. Bij de netwerken waar dit wel het geval is, bijvoorbeeld 'Pact Plus' in de provincie Utrecht of het 'Work-Wise' netwerk, is een hogere commitment te zien. De doelconsensus is laag en dat resulteert er in dat netwerkleden niet altijd de doelstellingen uit het netwerk naleven. Bestuurders gaan vaak naar bijeenkomsten zodat ze niets missen, maar zijn vaak niet toegewijd aan de netwerkdoelen.

7.2.5 Effectiviteit op gemeenschapsniveau

Een belangrijke doelstelling voor netwerken in het publieke domein is het behalen van effectieve prestaties voor de samenleving. Indicatoren voor het bepalen van netwerkeffectiviteit op het niveau van de samenleving zijn onder andere de kosten voor de gemeenschap, het bouwen van sociaal kapitaal, vermindering van maatschappelijke problematiek (ook in de optiek van de publieke opinie) en het welbevinden van de cliënten van het netwerk (Provan & Milward, 2001: 416). In deze paragraaf worden deze indicatoren besproken voor de netwerken van bestuurders uit het onderzoek. De indicatoren worden in een lopende analyse besproken waarbij niet per indicator is aangegeven hoe deze invloed heeft op netwerkeffectiviteit. Dit kan betekenen dat er overlap is in de bevindingen in vergelijking met de bevindingen in paragraaf 7.1.

De kinderen in de JeugdzorgPlus worden in de jeugdzorgsector gezien als 'moeilijke kinderen'. De overgang van kinderen uit de JeugdzorgPlus na een gesloten behandeling verloopt nog altijd moeizaam. Uit gesprekken met respondenten blijkt dat voor deze groep opnieuw problemen ontstaan omdat het 'nieuwe zorgaanbod' niet geheel nieuw bleek.

De problematiek van kinderen in de JeugdzorgPlus is namelijk sterk vergelijkbaar met die van kinderen in JJI's (zie hoofdstuk 2 aangaande de evaluatie 'nieuw zorgaanbod'). Dit zorgt ervoor dat het zorgaanbod verzwaart en deze kinderen opnieuw in de problemen komen als ze plaatsing in de reguliere jeugdzorg nodig hebben. Dat ligt niet altijd aan de afstemming tussen jeugdzorgorganisaties. Zo zijn veel kinderen in de gesloten jeugdzorg wat ouder. Dit betekent dat het vaak voorkomt dat de jeugdigen bijna achttien zijn op het moment dat hun behandeling afloopt en daarmee ook de indicatiestelling. Dit maakt het erg lastig voor reguliere jeugdzorgorganisaties om een vervoltraject voor deze jongeren gefinancierd te krijgen.

Een respondent van het ministerie van VWS over 'het nieuwe zorgaanbod' in de JeugdzorgPlus: "Je ziet dat als je kijkt naar de oude populatie van de JJI's kan je zeggen van: nou er zit een grote overlap tussen, er zit, er zaten in de, in de civiele plaatsingen in de JJI's en de strafplaatsingen daar zat een overlap in." [] "Ik geloof dat wij bij benadering destijds wel eens hebben gezegd van: ongeveer 30 procent zou je kunnen labelen als vooral zorgbehoefstig en minder crimineel en 70 procent heeft ten minste ook behoorlijk veel criminele antecedenten. Nou dat zie je ook nu terug in de populatie van de JeugdzorgPlus [...] ik zou het goed vinden om daar inderdaad nog eens een keer heel goed naar te kijken. Wat er denk ik doorheen speelt, is dat er ook internationaal veel kritiek is op Nederland omdat er heel veel kinderen gedetineerd waren. Ik denk dus ook dat heel veel rechters en voorliggende instellingen er om die reden steeds vaker voor kiezen toch liever een zorglabel op een zaak te plakken dan een strafrechtelijk label. Dat werkt dus erg door zie je nu in de bezetting van de JJI's."



In het licht van deze opmerking over de problematiek in de JeugdzorgPlus zegt een respondent over de samenwerking in het jeugdzorgveld: "Wat wel heel belangrijk is, is dat er op een gegeven moment alles wat nu nog gedachten zijn, sommige dingen staan al in dat beleidskader maar een aantal dingen zijn ook echt nog gedachtes, met name ook dat logistieke stuk van, van: hoe kom je nou werkelijk tot dat netwerk, wie moeten daarin zitten en hoe hou je elkaar aan afspraken. Dat moet echt nog een stuk harder en ik vind dus ook dat instellingen daar ook echt met alle partijen die ze daarvoor nodig hebben om tafel moeten gaan zitten om dat te gaan uitwerken. En ook echt af te spreken van: nee, ik vind het ook goed dat je me erop aanspreekt. En dat zijn, en dat bedoel ik dan dus niet tussen JeugdzorgPlus aanbieders uiteraard, maar tussen de JeugdzorgPlus aanbieder en andere aanbieders van zorg. Dat vind ik wel heel erg spannend."

De meervoudige problematiek van de kinderen in de zwaardere vormen van jeugdzorg is de kern van het probleem en de oplossing ligt niet in de structuur van de jeugdzorgsector of de op handen zijnde stelselwijzigingen. Een bestuurder van een jeugdhulporganisatie over de stelselwijziging: "[...] uiteindelijk zal een structuur niet de oplossing zijn voor effectievere zorg. Het gaat om hoe gedragen wij ons ten opzichte van elkaar en gaan wij, verstaan wij de kunst om met elkaar samen te werken in het kader van, de hulp voor het kind te organiseren. In dit hele stelsel in deze hele stelseldiscussie en nu ook alles rondom JeugdzorgPlus daar hou ik me verre van, we zijn stelselproof."

De structuur bemoeilijkt samenwerking tussen verschillende specialismen. Een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie over zijn eerste indruk van de sector: "[...] ik begon vier jaar geleden in de jeugdzorg, ik had nog geen ervaring in de jeugdzorg. En dan ga je met een bestuurskundige blik kijken naar wat er in, in die context aan de hand is, dit verzin je niet. Dan snap je ook wel dat het gegroeid is. Maar iedereen die het nu zou mogen ontwerpen, zou het in elk geval in ieder geval anders doen dan dat het nu is, omdat dit niet, dit is niet uit te leggen."

Een andere respondent over de problemen rond samenwerking in de jeugdzorg: "De dilemma's zijn niet nieuw hé. Het antwoord, de transitie is het antwoord op een oud dilemma. Wet op de jeugdzorg was ook een antwoord op dezelfde dilemma's. Het blijft altijd ingewikkeld, hoe organiseer je jeugdzorg vanuit de verschillende perspectieven en hoe breng je de zorg voor jeugd op een goede manier bij elkaar."

"En wat is daarvoor nodig. En, en elk tijdsgewricht vraagt om een eigen oplossing en een eigen antwoord. En als we maar in staat zijn om goed te kijken naar van wat, wat heeft ons geleerd, dus wat gaat nu niet goed en wat is nu nodig."

Respondenten geven aan dat samenwerken lastig is in de jeugdzorgsector, niet in de laatste plaats omdat ze in een hoge concurrentiemodus zitten. Een respondent over deze houding in de jeugdzorg: "[...] wij weigeren ons werk te doen! Dat is echt alles! Wij weigeren omdat wij als zorgaanbieders meer in de concurrentiemodus zitten dan in de samenwerkingsmodus. Omdat ik altijd zit te kijken of de auto van de collega groter is dan de mijne. Dat komt omdat we een onvolwassen sector zijn."

De jeugdzorg is een typisch voorbeeld van een sector in een incidentgevoelige, politieke omgeving (Noordegraaf, 2004). De stelselwijzigingen brengen veel onrust in de sectoren want het zorgt voor een onzekere toekomst over het voortbestaan van de organisaties. Een respondent zegt over dit punt: "Ja, je ziet het heel duidelijk in de jeugdzorg, maar we hebben net Bureau Jeugdzorg van de grond getild nu heffen we ze weer op. Nou dat, dat, dat type consistentie dat, of het gebrek eraan, bepaalt ook in belangrijke mate of je min of meer solide samenwerkingsprojecten kunt creëren."

De sector is incidentgevoelig, 'Savannah' is een bekend synoniem geworden voor misstanden bij Bureau Jeugdzorg. De wachtlijstproblematiek wordt regelmatig breed uitgemeten in de media.



Een respondent over wachtlijsten in de jeugdzorg: "De jeugdzorg is maffia geweest de afgelopen jaren. Wij zijn echt heel erg, als sector [...] er zijn dus organisaties die een kind hier laten binnenkomen op een crisisbed. Drie maanden laten zitten, niets doen. En dan vervolgens zeggen, 'nee, die hoort toch hier'. En dan vervolgens in dezelfde organisaties hier op een crisisbed zetten. Drie maanden niets doen en dan gaat het kind naar huis. En dat is niet per ongeluk hoor. Dat is gewoon bewust want dat is omzet. We moeten ons drie keer in de rondte schamen. Ik heb producten aangeboden gekregen, daar hebben we ook op ingetekend, voor 8000 euro per verrichting wat ook voor 1600 had gekund."

Een enkeling reageert sceptisch op de nieuwe netwerken en samenwerkingsverbanden in de jeugdzorg: "als de budgetten verdeeld zijn dan gaan we allemaal denken vanuit onze instelling in plaats van vanuit het samenwerkingsverband."

Een manager van een GGZ-instelling zegt hierover: [vraag van de interviewer] Hebben uw professionals ook wel eens de expertise nodig van jeugdzorg organisaties? (antwoord van de respondent) Ja zeker wel. Zeker in de case management zaken. Dus daar zal je ook elkaar moeten gaan vinden.

Een directeur van een JeugdzorgPlus-instelling over zorgbreuken en de winst van samenwerken voor de kinderen in de JeugdzorgPlus-sector: "Als het gaat over breuken in behandeling, dat we met elkaar proberen dat zo naadloos mogelijk te doen, daar is bijvoorbeeld bij JeugdzorgPlus winst in te behalen. Daar waar er overplaatsingen zijn ja, dat je, dat je weet van elkaar wat je doet"

"Ik denk dat samenwerking met andere sectoren bijna een must is. Dus we gaan daar wel komen en zorgen we ervoor dat er een warme overdracht is, dat we geen, dat het voor ouders en jongeren duidelijk blijft wie wat doet, dat er geen breuk is, dat ouders niet het gevoel hebben ik moet weer opnieuw mijn hele verhaal doen, of we beginnen weer van voor af aan. Al dat soort aspecten, ik denk dat het steeds belangrijker wordt om daar in je keten eigenlijk naadloos aan te sluiten op elkaar."

Ten slotte een bestuurder van een jeugdzorgorganisatie over het voordeel van trajecten: "En dat is het grote voordeel van die trajecten, dat die dingen worden geïntegreerd en bovendien ook nog eens samen met het gezin, samen met de school, samen met de wijk. Hé, hé, zijn we weer terug in de jaren '70, '80, toen deden we het ook zo. Het is niets nieuws, we vinden het alleen weer opnieuw uit. Alleen de GGZ doet nu mee."

Provan en Milward (2001) geven aan dat het analyseren van de effectiviteit van netwerken op gemeenschapsniveau gaat om het inspelen op maatschappelijke problemen. Wat leeft er in de samenleving en wat doet de sector om deze problemen te verminderen. Door te voldoen aan de behoeften van cliënten en belangengroepen wordt bijgedragen aan het maatschappelijk belang en de kwaliteit van zorg. De behoeften van de cliënten worden vaak vertaald door belangenbehartigers zoals de provincie, gemeenten en het ministerie. In de jeugdzorgsector en aanpalende sectoren groeit het besef dat samenwerking een must is omdat men het alleen niet redt. Organisaties zijn erg gericht op hun eigen organisatie, "navelstaren" werd dit verschijnsel ook wel door een respondent genoemd.

De wil en het besef is aanwezig maar de sector komt daadwerkelijk in beweging door een aantal (perverse) prikkels vanuit de overheid. Trajectfinanciering, decentralisatie naar de gemeenten, het zijn voorbeelden van de op handen zijnde transitie die de sector in beweging zetten. Maar vooral omdat mogelijk het voortbestaan van de eigen organisatie van bestuurders in gevaar is. Een groot deel van de respondenten noemt de zorg voor het kind als belangrijkste doel van de organisatie. En een merendeel geeft aan dat de behandeling van zijn of haar organisatie niet afdoende is om het kind goed te kunnen helpen.

Het gebrek aan vertrouwen zorgt er echter voor dat samenwerking lastig van de grond komt en menig bestuurder geeft zichzelf een onvoldoende als het gaat om samenwerking. En zelfs een dikke onvoldoende als het gaat om verbindingen zoeken met de GGZ.



Een kwantitatieve indicatie voor de effectiviteit van de netwerken op gemeenschapsniveau is lastig te verwoorden. Maar gesteld kan worden dat organisaties druk bezig zijn om met elkaar sociaal kapitaal (Provan & Milward, 2001) te creëren om een nauw sluitend zorgtraject voor alle kinderen in de jeugdzorg mogelijk te maken. De komende jaren zal uitwijzen of het rapportcijfer voor de sector boven de zes komt, een rapportcijfer dat een aantal bestuurders in het onderzoek aangeeft nog lang niet te verdienen.

7.2.6 Conclusie

In paragraaf 7.2 is een overzicht van de resultaten over effectiviteit van netwerken op het niveau van het netwerk en op gemeenschapsniveau gegeven. In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op de deelvraag: Wanneer achten bestuurders netwerken effectief?

Uit de bevindingen blijkt dat de rol van bestuurders bij netwerkeffectiviteit van groot belang is, maar dat deze rol vaak nog onvoldoende wordt toegepast. Voor de analyse van effectiviteit van netwerken is een scheiding aangebracht tussen de resultaten van informele en formele netwerken. Formele netwerken blijken verlaagd effectief ten opzichte van informele netwerken. Tussen de deelnemers is weinig vertrouwen, er bestaan hoge concurrentiegevoelens, er is een groot aantal netwerkliden en er zijn geen bijbehorende sturingsmechanismen. Informele netwerken zijn redelijke effectief, hoewel dit nog lastig te beoordelen is door een gesprek aan resultaatmeting en de prille status van de netwerken. Informele netwerken hebben een beperkt bereik maar kennen de ambitie om te groeien, zowel in netwerkliden als in samenwerkingsdoelen. Het vertrouwen tussen leden is in deze netwerken hoog en leden vinden elkaar op de inhoud.

In globale zin valt aan de netwerken op dat de samenwerkingsdoelen nog vaak beperkt blijven tot informatieoverdracht of afstemming van behandeling. Daarnaast is het bereik van netwerken laag en weinig structureel doorgevoerd in de werkprocessen van jeugdzorgorganisaties. De kosten voor het netwerk blijken vaak een obstakel. Bestuurders in de jeugdzorg hebben veel contact met andere instellingen door een grote hoeveelheid overlegstructuren. Het commitment aan deze formele netwerken is echter laag, in tegenstelling tot informele netwerken waar het commitment hoger ligt. Het vertrouwen tussen bestuurders is fragiel en is onderhevig aan druk van buitenaf. Incidentpolitiek en veranderingen in beleidsdoelstellingen leggen druk op de sector. Ten slotte laat analyse zien dat de effectiviteit op gemeenschapsniveau nog beperkt aanwezig is. De wil en het besef van maatschappelijke problematiek is bij bestuurders aanwezig, maar bestuurders zijn nog erg intern gericht. De wetgeving en financiële randvoorwaarden nodigen ten slotte niet uit tot samenwerking. Gevolg is dat de problematiek van de cliëntgroep nog onvoldoende in beeld is en intersectorale samenwerking sporadisch van de grond komt.



8. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van de theoretische verkenning en de bevindingen uit de empirische data een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van het onderzoek. Dit zal plaatsvinden naar aanleiding van een kort overzicht van de deelvragen. Na de beantwoording van de hoofdvraag zullen de conclusies van het onderzoek in perspectief worden gezet van de vooraf geformuleerde relevantie van het onderzoek. Ten slotte zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd in het verlengde van de resultaten van het onderzoek. De hoofdvraag luidt als volgt:

Op welke wijze geven bestuurders vorm aan netwerksamenwerking gezien maatschappelijke ontwikkelingen in de jeugdzorg en hoe effectief blijken deze samenwerkingsverbanden?

8.1 Onderzoekskader

In hoofdstuk 1 zijn een aantal doelstellingen geformuleerd voor dit onderzoek. Dit waren achtereenvolgens: inzicht in bestuurlijk handelen in netwerken en inzicht in effectiviteit van inter-organisationale netwerken in en tussen deelsectoren in de jeugdzorg. Met deze doelstellingen in het achterhoofd volgt nu een beantwoording van zowel de theoretische als empirische deelvragen, en van de hoofdvraag. Ook zullen er aanbevelingen worden geformuleerd. Daarnaast wordt teruggekomen op de relevantie van het onderzoek, en mogelijke thema's en onderwerpen voor vervolgonderzoek in paragraaf 10.5.

8.2 Theoretische deelvragen

Deelvraag 1

In hoofdstuk 1 zijn een viertal theoretische deelvragen geformuleerd ter ondersteuning van beantwoording van de hoofdvraag. Middels een theoretische verkenning in hoofdstuk 3, 4 en 5 werden drie thema's verkend: de druk tot netwerkvorming, netwerkvorming en management en effectiviteit van netwerken. Allereerst zal stil worden gestaan bij deelvraag 1: Hoe de druk tot samenwerken in netwerken te verklaren? Deelvraag 1 sluit aan op hoofdstuk 3 en daarbij werd het schema gehanteerd om de druk tot netwerkvorming in relatie te zetten tot netwerken, netwerkmanagement en netwerkeffectiviteit.

Het onderzoek schema liet zien dat ontwikkelingen in de jeugdzorg complexiteit en onzekerheid veroorzaken bij bestuurders en aanzet geven tot het vormen van netwerken. Maar wat typeert nu die ontwikkelingen? Allereerst laat literatuuronderzoek zien dat de moderne samenleving wordt gekenmerkt door complexiteit. Het bestaan van complexiteit houdt in dat de maatschappelijke problematiek wordt gekenmerkt door 'wickedness' (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit houdt in dat het gaat om meervoudige problematiek waarvoor geen eenduidige oplossing voorhanden is omdat de inhoud van het probleem op verschillende wijzen wordt geïnterpreteerd. Een aantal ontwikkelingen in de samenleving kenmerken de moderne netwerksamenleving. Zo is de individualisering van de maatschappij een duidelijk voorbeeld van een complexer wordende samenleving. De vraag van de burger als geheel en van cliënten van publieke organisaties zoals de jeugdzorg in het bijzonder, wordt complexer. Dit betekent dat zowel de overheid als publieke en private organisaties over organisatiegrenzen heen moeten gaan organiseren.

Organisaties worden afhankelijk van elkaar omdat zij de complexe vragen uit de maatschappij niet individueel kunnen aanpakken. De rol van de overheid verandert als gevolg van deze ontwikkelingen. De overheid is in toenemende mate afhankelijk van andere partijen en politieke besluitvorming vindt daarom steeds meer buiten de overheid plaats. Bovens (2003) typeert deze ontwikkeling als 'verplaatste politiek'. Organisaties en de overheid zijn dus in toenemende mate afhankelijk van elkaar bij het aanpakken van maatschappelijke problematiek en het voldoen aan de vraag van de burger. Dit betekent samenwerking in netwerken van verschillende partijen. De rol van de overheid maakt een verandering door van 'government' naar 'governance' (Rhodes, 1996).



Dit betekent dat de overheid genoodzaakt is een balans te zoeken tussen horizontale sturing en verticale verantwoordelijkheden. Voor de overheid en publieke organisaties is het nu van belang dat zij verantwoordelijkheid delen voor het voldoen aan de gecompliceerde vraag van de burger. Samenwerking in netwerken is niet langer een mogelijkheid maar een must.

Deelvraag 2

In hoofdstuk 3 is de druk op het vormen van netwerken verkend en in hoofdstuk 4 werd vervolgens gekeken naar netwerken 'an sich'. De volgende deelvraag werd geformuleerd: Wat zijn inter-organisationale netwerken? In dit onderzoek wordt gekeken naar de rol van bestuurders in samenwerking tussen organisaties. De samenwerking in netwerken moet daarbij wat opleveren. In de lijn van die gedachte is de volgende definitie van een inter-organisationeel netwerk geformuleerd: "Een inter-organisationeel netwerk (ION) is een verzameling van drie of meer organisaties en hun onderlinge relaties. Organisaties zijn op meerdere manieren met elkaar verbonden en werken samen aan het bereiken van een gezamenlijk doel. De relaties tussen de organisaties zijn non-hiërarchisch en deelnemers behouden hun autonomie binnen het netwerk. Netwerkpartners kunnen verbonden zijn via de uitwisseling van kennis, materialen, informatie, financiële middelen en diensten. De verbindingen tussen organisaties in het netwerk zijn hoofdzakelijk informeel en gebaseerd op vertrouwen, maar mogelijk formeel vastgelegd in een contract."

Vanuit de wetenschappelijke literatuur werd duidelijk dat nieuwe vormen van sturing nodig zijn om de complexiteit in de moderne netwerksamenleving het hoofd te kunnen bieden. Oude vormen van sturing als het marktmodel of hiërarchie (Provan, 2007), zijn niet langer afdoende door de onderlinge afhankelijkheid van organisaties onderling en met de overheid. Nieuwe vormen van sturing zijn *samenwerking* en het netwerk. In dit hoofdstuk wordt de focus gelegd op 'netwerken'. Daarbij worden twee vormen van netwerken onderscheiden: beleidsnetwerken en collaborative networks, ook wel formele en informele netwerken genoemd. Uit de literatuur kwam naar voren dat het politieke karakter van beleidsnetwerken ook toegepast kan worden op collaborative networks. Gesteld kan worden dat informele netwerken tussen organisaties praktischer van aard zijn en gericht op de uitvoering, maar zij hebben altijd te maken met de politieke context van het netwerk. In het onderzoek wordt getracht de beide vormen van netwerken niet strikt te scheiden maar te analyseren in vergelijkend perspectief en vooral met in ogenschouw de context van netwerken.

Deelvraag 3

Deelvraag 3 werd beantwoord aan de hand van de theoretische bevindingen in hoofdstuk 4. Hier werd geconstateerd dat netwerken altijd gemanaged worden en dat het van bestuurders verschillende vaardigheden vergt om interne en externe processen rond netwerken te managen om effectiviteit te genereren. De volgende deelvraag werd geformuleerd: Hoe kan management van netwerken worden vormgegeven en welke factoren zijn daarop van invloed? Bij het management van netwerken is de sturing van belang naast de coördinatie van het netwerk, de vaardigheden van de bestuurder en de interne en externe factoren die invloed hebben op onzekerheid in netwerkprocessen. Bij vormen van netwerksturing zijn drie basismodellen te onderscheiden. Het eerste model is het zelfregulerende netwerk, waarbij netwerkpartners samen sturing van het netwerk vormgeven waarbij geen hiërarchie in mandaten van bevoegdheden en beslissingen is aangebracht. Bij het tweede model, het leider-organisatienetwerk, is juist wel hiërarchie aangebracht. Hier heeft een leidende organisatie de coördinatie en sturing van het netwerk in handen en daarmee een belangrijke stem in de besluitvorming. Ten slotte wordt het Netwerk Administratieve Organisatie (NAO) model onderscheiden. Hier draagt een apart orgaan, waarin de deelnemende organisaties worden vertegenwoordigd, de zorg voor de dagelijkse leiding in het netwerk.



In hoofdstuk 4 werden een aantal interne en externe processen in het netwerk benoemd die van belang zijn bij de ontwikkeling van het netwerk. Bij interne processen worden onder andere de middelen die voorhanden zijn in het netwerk en de afhankelijkheid van de netwerkleden bedoeld. Bij externe processen speelt de invloed van de overheidsinstanties en mate waarin beleidsparadigma's met elkaar overeenstemmen een rol (Terpstra, 2001). De interne processen zijn te definiëren als endogeen, de externe processen als exogeen. De bestuurder speelt met name in de fase van gezamenlijke besluitvorming (de fase waarin bestuurders van verschillende organisaties met elkaar een akkoord bereiken over de samenwerking) een belangrijke rol bij het verbinden van exogene en endogene processen (Van Delden, 2007). Daarbij is het van belang dat bestuurders de politieke ontwikkelingen en belemmeringen in het beleid overkomen en hun organisaties bewust maken van het nut van samenwerking. Het verbinden van exogene en endogene processen vraagt het toepassen van een aantal bestuurlijke vaardigheden. Dit zijn maatschappelijke betrokkenheid, bestuurlijke wil en beleidscompetenties (Van Delden, 2007). De beschreven netwerkprocessen en het management door bestuurders zijn de indicatoren voor het analyseren van netwerkeffectiviteit.

Deelvraag 4

Het management van netwerken en de rol van bestuurders hierbij is van grote invloed op de effectiviteit van het netwerk. In deelvraag 4 werd aandacht besteed aan de literatuur rond effectiviteit van netwerken. Hierbij is de volgende deelvraag geformuleerd: Wanneer is een netwerk effectief en hoe is de effectiviteit te meten? Uit literatuuronderzoek kwam naar voren dat effectiviteit van netwerken lastig te meten is maar dat er een aantal manieren zijn om een beeld te krijgen van de effectiviteit. Het beoordelen van effectiviteit kan volgens Provan en Milward (2001) op drie niveaus worden geanalyseerd: het niveau van de gemeenschap, van de participerende organisaties en het netwerk zelf. De interactie tussen deze niveaus en de uitkomst van effectiviteit geven een goed beeld van de uitkomsten van het netwerk.

In dit onderzoek is gekeken naar het gemeenschapsniveau en effectiviteit op netwerkniveau. Dit heeft te maken met een praktische begrenzing van het onderzoek. Op het niveau van de gemeenschap gaat het om de bijdrage die het netwerk levert aan de maatschappij. Op het niveau van het netwerk zelf wordt effectiviteit van het netwerk als geheel gezien. Ten slotte op organisatieniveau wordt gekeken naar de opbrengsten voor de deelnemende organisatie. De criteria van beoordeling van effectiviteit hangen samen met de aanwezigheid van een aantal kritische contingentiefactoren, vertrouwen, doelconsensus, integratie van diensten en het aantal netwerkleden.

10.3 Empirische deelvragen

In hoofdstuk 6 en 7 zijn de empirische bevindingen besproken. De bevindingen zijn geformuleerd op basis van interviews met respondenten uit het jeugdzorgveld en politieke actoren. Alle respondenten van jeugdzorgorganisaties zijn bestuurders of hebben bestuurlijke taken. In de hoofdstukken rond de empirische bevindingen werd de lijn van het onderzoeksmodel en de operationalisatie van de kernbegrippen aangehouden.

Deelvraag 1

In hoofdstuk 6 is een antwoord geformuleerd op deelvraag 1: Wat betekent de druk tot samenwerken in netwerken voor bestuurders van jeugdzorgorganisaties in de verschillende deelsectoren? Uit de bevindingen, hoofdzakelijk gebaseerd op interviews met bestuurders van jeugdzorgorganisaties en vertegenwoordigers van BJZ, het ministerie van VWS, de provincie Utrecht en de gemeenten Zeist en Utrecht, kwam naar voren dat bestuurders wel degelijk een druk voelen om samen te gaan werken met andere organisaties. De druk komt onder andere voort uit de beleidsvisie van integrale zorg rond het gezin en meer nadruk op een systeemgerichte benadering.



Maar hoofdzakelijk zijn financiële prikkels, bezuinigingen en de transitie naar de gemeente belangrijke oorzaken van het ontstaan van druk op bestuurders om verbindingen te leggen en netwerken te vormen.

Deelvraag 2

In hoofdstuk 7 werden de bevindingen besproken rond de volgende deelvraag: 'In welke netwerken acteren bestuurders van jeugdzorgorganisaties?' Uit de verkenning van de vraag in welke netwerken bestuurders acteren, kwam kort gezegd naar voren dat bestuurders in de jeugdzorg aan vele netwerken en samenwerkingsverbanden deelnemen. Het samenwerkingsdoel van deze netwerken is hoofdzakelijk informatie-uitwisseling en in een aantal specifieke gevallen integrale afstemming van zorg. Het bereik van de netwerken is laag en een systematische aanpak van trajecten voor kinderen met multiproblematiek ontbreekt.

Deelvraag 3

Vervolgens word verder gegaan op de verkenning van de bevindingen in het licht van de derde empirische deelvraag over het management van netwerken. 'Op welke wijze trachten bestuurders van jeugdzorgorganisaties het management van samenwerking in netwerken vorm te geven en hoe kan deze keuze verklaard worden?' Daarbij werd aandacht besteed aan de sturingsvorm, de processen in en rond het netwerk en de benodigde bestuurlijke vaardigheden. Als men kijkt naar externe processen rond het netwerk, valt op te merken dat de wet- en regelgeving niet uitnodigt tot samenwerking. Een aantal perverse financiële prikkels in de bekostigingssystematiek zorgen ervoor dat bestuurders voornamelijk intern gericht zijn. De verstrekking van financiële middelen of menskracht wordt vaak als een te grote belasting gezien voor deelname aan een netwerk. Hoewel bestuurders in de jeugdzorg zich verbonden voelen met elkaar rond de intrinsieke motivatie van de zorg voor het kind, is de concurrentie in de sector hoog en bestaat er wisselend vertrouwen tussen bestuurders onderling.

Als het gaat om interne processen dan is te zien dat bestuurders zich met name verbonden voelen met hun informele netwerken. Het vertrouwen in deze netwerken is hoog en de sturingsvorm sluit aan op de grootte en vorm van het netwerk. Voor formele netwerken ligt dit iets gecompliceerder. Daar zijn vaak geen financiële verplichtingen en is het vertrouwen lager omdat deelnemers in het netwerk vaak directe concurrenten zijn. Bestuurders voelen zich meer verbonden met de netwerkdoelen van hun informele netwerken dan van de formele netwerken. Ondanks interne en externe obstakels zijn bestuurders zich terdege bewust van het nut en de noodzaak van samenwerking en zijn ze actief op zoek naar verbindingen in de sector. Bestuurders van jeugdhulp en gesloten jeugdzorginstellingen geven daarbij aan, en dit is een wederzijds gevoel, dat zij graag meer verbinding met de GGZ en LVB zouden willen. De ontwikkeling van bestuurlijke vaardigheden is daarmee volop in gang gezet maar nog onvoldoende gericht op het overstijgen van het organisatiebelang.

Deelvraag 4

In hoofdstuk 7 werd ten slotte de effectiviteit van de netwerken in de jeugdzorg besproken. De bijbehorende empirische deelvraag is: *Wanneer achten bestuurders netwerken effectief?* Uit de interviews met de respondenten blijkt dat bestuurders waarde hechten aan hun netwerken en in toenemende mate afhankelijk zijn van deze netwerken. Dit betekent dat het voor hen van belang is dat de netwerken effectief zijn. Bij de toepassing van de kritische contingentiefactoren op de formele en informele netwerken in combinatie met de sturingsvorm, valt op dat de informele netwerken op verschillende punten hoger scoren op effectiviteit. In de informele netwerken van bestuurders, vaak bestaand uit een beperkt aantal deelnemers en gecoördineerd via een stuurgroep of zelfstandige projectleider, is het vertrouwen hoog. Bestuurders zijn overtuigd van de doelstellingen van het netwerk en trachten een integratie van diensten te bewerkstelligen.



Bestuurders uiten hun trots over deze netwerken en over de uitkomsten van deze samenwerkingsverbanden. Bij formele netwerken ligt dit anders. Deze netwerken zijn vaak geïnitieerd door de provincie of in het zorggebied en bestaan voornamelijk uit vaste overlegstructuren en informatie-uitwisseling. De gevoelens van concurrentie zijn hoog omdat het partners betreft met een vergelijkbaar aanbod, en de sturingsvorm van het netwerk, meestal de vorm van een zelfregulerend netwerk, sluit niet aan bij het grote aantal deelnemers. Het bereik van het netwerk is dus ook beperkt, er vindt vrijwel geen integratie van diensten of afstemming van zorg plaats in deze netwerken. Het is echter noodzakelijk voor bestuurders om aan te schuiven bij deze vaste overlegstructuren omdat ze zo op de hoogte blijven van ontwikkelingen in de sector en de handelingen van de concurrent. Als we vervolgens kijken naar effectiviteit op gemeenschapsniveau, dan is te zien dat het besef en de wil om maatschappelijke problematiek aan te pakken, sterk aanwezig is bij de respondenten. Ondanks de wil tot samenwerken met andere organisaties zijn respondenten voornamelijk intern gericht. Organisatiedoelen gaan nog altijd boven gemeenschapsdoelen voor een meerderheid van de bestuurders in het onderzoek.

8.4 Beantwoording hoofdvraag

Nu de deelvragen van het onderzoek beantwoord zijn, is er voldoende informatie verzameld om een antwoord te kunnen formuleren op de vooraf gestelde hoofdvraag: *Op welke wijze geven bestuurders vorm aan netwerksamenwerking gezien maatschappelijke ontwikkelingen in de jeugdzorg en hoe effectief blijken deze samenwerkingsverbanden?*

In de gehele periode van dit onderzoek zijn er vele gesprekken gevoerd met bestuurders en politieke actoren. Een aantal zaken in deze periode wezen op de noodzaak van samenwerking maar vooral de behoefte aan richting bij lastige vraagstukken. Allereerst was er een grote belangstelling om mee te werken aan het onderzoek en in de gesprekken werd keer op keer duidelijk dat je het zonder samenwerken niet redt in deze sector. Dit gegeven maakt dat bestuurders zich in een spagaat bevinden. Ze moeten samenwerken maar dienen zich daarnaast ook in te zetten voor de belangen van hun eigen organisatie. Bestuurders zien dat de problematiek van de cliënten en de wijze waarop de sector nu is ingericht, zorgen voor onvoldoende kwaliteit van zorg. Maar samenwerking met andere organisaties brengt allerlei obstakels met zich mee. Het regelen van de financiën bijvoorbeeld. Jeugdzorgorganisaties hebben een beperkt budget en samenwerking betekent het inleveren van financiële middelen en menskracht en onzekerheid over de opbrengsten van deze investeringen. Bestuurders proberen onzekerheid in samenwerking te verkleinen door verbindingen aan te gaan met bestuurders waar zij op zowel professioneel als persoonlijk vlak verbondenheid mee voelen.

Vertrouwen is daarmee het volgende obstakel. Het vertrouwen tussen bestuurders is essentieel voor samenwerking en wordt gecreëerd door veelvuldig contact, doelconsensus en het wegnemen van belemmeringen in financiering. In de samenwerkingsverbanden in de jeugdzorg is vertrouwen wisselend aanwezig. Vooral in eigen, informele netwerken is het vertrouwen groot. In formele netwerken, vaak overlegstructuren, is te zien dat concurrentiegevoelens overheersen. De andere deelnemers in het netwerk hebben een vergelijkbaar aanbod en zijn daarmee een mogelijke bedreiging voor de eigen organisatie. Concurrentie in de publieke sector is geen nieuw gegeven, marktwerking heeft al enige tijd geleden zijn intrede gedaan. Echter, concurrentie in de publieke sector is een obstakel voor het bereiken van oplossingen voor maatschappelijke problematiek.

Politieke besluitvorming en subsidiegevers hebben grote invloed op de dynamiek in de sector. Veranderingen in beleid en perverse financiële prikkels maken het afstemmen van de zorg tussen organisaties zeer ingewikkeld. Het systeem kent weinig garanties in bijvoorbeeld structurele financiering van netwerken of interprofessioneel contact. De beleidsvoornemens van het kabinet Rutte, trajectfinanciering en de decentralisatie naar de gemeente van de gehele jeugdzorg, veroorzaken onzekerheid bij bestuurders in de jeugdzorg.



Strategische onzekerheid wordt veroorzaakt doordat bestuurders onvoldoende informatie krijgen van overheden over de invulling van beleidskaders. Hoewel bestuurders zich realiseren dat samenwerking met andere organisaties noodzakelijk wordt, is het voor hen lastig een strategie uit te zetten bij het zoeken naar verbindingen. Inhoudelijke onzekerheid wordt veroorzaakt door de visieverschillen tussen deelsectoren in de jeugdzorg.

Intersectorale afstemming komt nog onvoldoende van de grond. De GGZ-sector is daarnaast fel tegen overheveling van de jeugd-GGZ naar de gemeente wat geen goede basis is voor samenwerking tussen deelsectoren. Door deze ontwikkelingen vanuit de externe omgeving zijn bestuurders intern gericht op de eigen organisatie. Daarnaast zijn zij nog onvoldoende bezig met het organiseren van dienstverlening over organisatiegrenzen heen waarbij maatschappelijke doelstellingen voor cliënten van de jeugdzorg gediend worden. Een laatste obstakel voor samenwerking in de jeugdzorgsector is het verschil in visie op goede zorg tussen organisaties en deelsectoren in de jeugdzorg. Uit het onderzoek blijkt dat met name tussen jeugdhulporganisatie en JeugdzorgPlus-instellingen en tussen JeugdzorgPlus-instellingen en de jeugd-GGZ en jeugd-LVB sector tegengestelde visies bestaan op behandeling van jeugdigen met complexe problematiek.

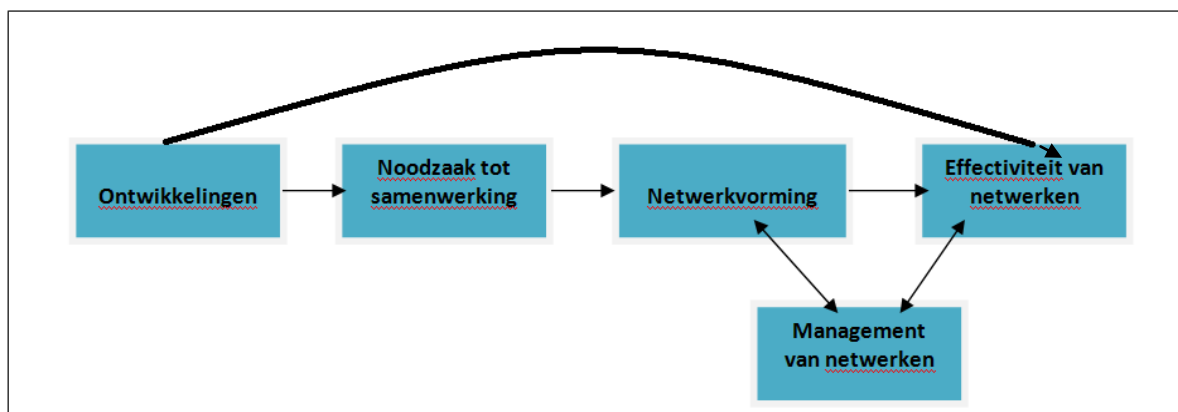
Hoewel de bestuurders in de deelsectoren zich met elkaar verbonden voelen vanwege de intrinsieke motivatie van het 'zorgen van de jeugd', veroorzaken deze visieverschillen voor onvoldoende beweging in het veld richting intersectorale samenwerking. De toegang tot de zorg wordt geregeld door BIZ en de ingang waar een jeugdige de jeugdzorgsector binnenkomt, lijkt willekeurig. Nog onvoldoende proberen professionals bij behandelingen te achterhalen welke organisaties tevens betrokken zijn bij het kind zodat zorg integraal georganiseerd kan worden. Bij de bestuurders van de verschillende deelsectoren leeft echter de wens om de zorg integraal af te stemmen tussen sectoren. De geformuleerde obstakels voor samenwerking in de jeugdzorg hebben effect op netwerkvorming en de effectiviteit van de netwerken. Duidelijk is waar te nemen dat samenwerkingsdoelen van de samenwerkingsverbanden nog enigszins beperkt zijn en het bereik klein. Veel netwerken 'leven' alleen op bestuurlijk niveau en de netwerkdoelen worden onvoldoende doorgezet in de eigen organisatie.

Ondanks deze obstakels zijn een aantal factoren voor succes wel degelijk aanwezig. De wil en intrinsieke motivatie voor het samenwerken in netwerken is zichtbaar bij bestuurders. De bereidheid om inzet te tonen en endogene en exogene processen in netwerken en de interne organisatie te verbinden zorgen voor 'netwerkdrijf' onder bestuurders. Daarnaast zijn bestuurders in de jeugdzorg gewend aan het maken van verbindingen, het aantal overlegstructuren in de sector is dan ook groot. Deze bestaande verbanden hebben echter nog onvoldoende geleid tot initiëring en doorontwikkeling van samenwerking in netwerken waarbij een uitgebreide set van samenwerkingsdoelen werd nagestreefd.

Nieuw onderzoeksmodel naar aanleiding van de bevindingen

Deze conclusies hebben implicaties voor het vooraf geformuleerde theoretische onderzoeksmodel. Uit de bevindingen van het onderzoek blijkt dat de ontwikkelingen in het netwerk, de externe omgeving, een dermate grote invloed hebben op de effectiviteit van netwerken, dat netwerksturing onvoldoende kan zorgen voor effectiviteit. Dit is een duidelijk verschil met de verwachting vanuit het theoretisch model. Daar werd gesteld dat management van netwerken en de juiste toepassing van bestuurlijke vaardigheden voldoende zou zijn voor het corrigeren van de tegengestelde krachten die invloed uitoefenen op het netwerk. De ontwikkelingen in de politieke context en condities als financiering en concurrentie rond netwerken in de jeugdzorg zijn zeer dwingend en maken het organiseren van samenwerking in netwerken 'wicked' en complex. In de volgende paragraaf zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd op basis van de empirische en theoretische bevindingen in het hoofdstuk. Bestuurders in de jeugdzorg hebben de komende jaren een flinke taak bij het maken van verbindingen en het stimuleren van samenwerking. Zowel in de externe omgeving als in hun eigen organisaties. De noodzaak van samenwerking zal blijven bestaan en dat maakt samenwerking in netwerken een uitdaging voor de toekomst waar kinderen en volwassenen in de jeugdzorg hopelijk van gaan profiteren.





figuur 7: Nieuw onderzoek model naar aanleiding van de empirische bevindingen.

8.5 Discussie

In hoofdstuk 1 is de relevantie van het onderzoek beschreven. In deze paragraaf wordt besproken of en in hoeverre deze punten zijn behaald.

In de relevantie kwam naar voren dat inzicht in de afwegingen van bestuurders zou bijdragen aan inzicht in de ontwikkeling van netwerken en het genereren van effectiviteit van deze netwerken. In een aantal opzichten is deze doelstelling behaald. Door de omvang van het aantal gesprekken en de openheid van de bestuurders is een duidelijk beeld geschept van de beleavingswereld van de bestuurder in de jeugdzorg. Vele overeenkomsten en soms enkele tegenstrijdigheden kwamen naar boven maar over het algemeen is te zien dat bestuurders dezelfde maatschappelijke druk ervaren maar verschillende manieren kiezen om daarmee om te gaan. De wijze waarop bestuurders omgaan met de noodzaak tot samenwerking, valt grofweg uiteen in een afwachtende houding en een actieve houding. Daarbij is het overgrote deel van de bestuurders in het onderzoek voornamelijk gericht op de eigen organisatie. Een tweede wijze waarop het onderzoek van relevantie kon zijn, was het uitgangspunt dat netwerken niet in isolement bestudeerd moeten worden maar in de context geplaatst moeten worden. Zeker bij netwerken in de publieke sector kan de politieke omgeving van het netwerk zeer bepalend zijn. Bestuurders waren in het onderzoek zeer open over hun relatie met de subsidiegevers en het ministerie van VWS. Daaruit bleek dat de houding van politieke actoren zorgt voor frictie en een gebrek aan eenheid in de sector. Dit heeft zijn weerslag op het ontstaan van eenduidige, integrale afstemming van de zorg in bestuurlijke zin. Het onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan het inzicht dat de context van het netwerk een grote invloed heeft op effectiviteit van samenwerking.

In het onderzoek zijn twee punten van relevantie onvoldoende behaald. Inzicht in de dagelijkse praktijk van bestuurders en inzicht in de netwerkprocessen bleken lastig te onderzoeken. Praktisch gezien omdat in de interviews vele zaken ter sprake kwamen waarbij de nadruk lag op de maatschappelijk en politieke ontwikkelingen. De processen in het netwerk en de dagelijkse praktijk in het netwerk kwamen daarom minder aan bod. In vervolgonderzoek kunnen deze processen beter worden weergegeven als er gekozen wordt om een beperkt aantal netwerken te bestuderen. Ten slotte was een belangrijke doelstelling van het onderzoek het vergelijken van effectiviteit van netwerken tussen verschillende deelsectoren. De vergelijking tussen de gesloten jeugdzorg en de jeugdhulporganisaties en tussen deze twee sectoren en de jeugd-GGZ, is duidelijk naar voren gebracht. De samenwerkingsverbanden tussen de jeugdzorg en de jeugd-LVB zorg is echter onvoldoende belicht.

Dit houdt verband met een onjuiste selectie van organisaties. De bestudering van intersectorale verbanden zijn van groot belang voor vervolgonderzoek. De relevantie hiervan wordt zowel door voorgaand onderzoek als de respondenten in dit onderzoek veelvuldig aangegeven.



8.6 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de theoretische en empirische bevindingen in het onderzoek zijn een aantal bevindingen voor bestuurders, lagere overheden en het Rijk geformuleerd.

Aanbevelingen op instellingsniveau

➤ *Actief visieverschillen overbruggen*

Een verschil in visie is een obstakel voor goede samenwerking. Begrip voor elkaars visie op behandeling is vooral tussen de GGZ-sector en de jeugdhulp en JeugdzorgPlus-instellingen van belang.

➤ *Vaardigheden van bestuurders vergroten*

Bestuurders in de jeugdzorg zijn met name intern gericht op hun eigen organisatie. Als bestuurder van een publieke organisatie is het echter van belang maatschappelijke problematiek te minimaliseren. Dit betekent dat een actieve houding en externe gerichtheid gestimuleerd moet worden bij bestuurders.

➤ *Sturingsvorm beter aanpassen op vorm en doelstelling van het netwerk*

Uit het onderzoek kwam naar voren dat de sturingsvorm (coördinatie) van het netwerk vaak niet aansluit op de mate van vertrouwen, het aantal netwerkleden en de doelstellingen in het netwerk. Het kiezen van een juiste sturingsvorm voor het netwerk in combinatie met de aanwezigheid van de juiste voorwaarden, kan de mate van effectiviteit zeer verhogen.

➤ *Bottom-up organiseren*

In het onderzoek spraken veel bestuurders de wens uit om bottom-up te organiseren vanuit de inhoud in plaats van vanuit de financiële randvoorwaarden. Uit de bevindingen bleek echter dat de samenwerking nog onvoldoende bottom-up wordt georganiseerd waardoor professionals in de interne organisaties van netwerkleden onvoldoende op de hoogte zijn van netwerkdoelen en zich onvoldoende verbonden voelen met het netwerk. Het verbinden van exogene en endogene processen is een belangrijke rol van de bestuurders, dus tevens voor het stimuleren van een bottom-up wijze van organiseren ligt een taak bij de bestuurders in de jeugdzorg.

➤ *Financiële randvoorwaarden en verantwoording duidelijk regelen middels een convenant*

Hoewel flexibiliteit een kenmerk is van netwerksamenwerking, zijn in de jeugdzorg goede afspraken over financiën en verantwoording essentieel vanwege de politieke omgeving. Afspraken zijn nodig voor het creëren van de basis voor vertrouwen.

Aanbevelingen op intermediair niveau (provincie en gemeente)

➤ *Intersectoraal inkopen*

Stimuleer verticale organisatie van zorgtrajecten. Inkopen van intersectorale trajecten of subsidiëring van intersectorale projecten stimuleert samenwerking tussen deelsectoren.

➤ *Ontwikkelen beleid in samenspraak met de organisaties*

De input van jeugdzorgorganisaties bij het ontwikkelen van beleid is waardevol voor de inhoud en goed voor eenheid in de sector.



➤ *Transparantie*

Om strategische onzekerheid bij bestuurders te voorkomen en samenwerking te stimuleren, is openheid over bekostiging van de zorg, kostprijzen, aanbesteding en invulling van het beleid essentieel.

➤ *Oproep tot meer samenwerking*

Communicatie over de wens voor meer samenwerking stimuleren. Het organiseren van overleg of ruimte geven aan informatieoverdracht voor het ontstaan samenwerking.

➤ *Draagvlak voor samenwerken bevorderen door lange termijn garanties af te geven.*

Zekerheid bieden aan bestuurders over de financiële randvoorwaarden van deelname aan een samenwerkingsverband is van belang om bij bestuurders het vertrouwen te creëren dat het rendabel is om een samenwerkingsverband aan te gaan.

Aanbevelingen Rijksoverheid

➤ *Ontwikkel integrale visie op intersectoraal aanbod en communiceer helder over beleidsvoornemens*

Duidelijkheid over het beleid is prettig voor bestuurders omdat ze daarmee zekerheid krijgen over de toekomst en daar de strategie van de organisatie op kunnen afstemmen. Het creëert stabiliteit in de sector en dat is van belang voor het ontstaan van vertrouwen en samenwerkingsrelaties.

➤ *Knelpunten in financiering wegnemen*

Al is de intrinsieke motivatie ook is voor samenwerking met andere organisaties nog zo groot, financieringsschotten werpen een blokkade op voor samenwerking. Flexibiliteit in bekostiging van de intersectorale zorg of ketenzorg is daarom van groot belang.

➤ *Speel open kaart en bevorder eenheid in de sector*

Concurrentie in de publieke sector heeft in bepaalde mate nadelige gevolgen voor de kwaliteit van zorg. Horizontale sturing in netwerken is complex vanwege verticale verantwoordelijkheden maar heeft de voorkeur boven bilaterale relaties met organisaties. Transparantie en brede communicatie komt de eenheid in de sector ten goede.



9. Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur

Brass, D.J., Galaskiewicz, J., Greve, H.R., Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. *Academy of Management Journal* 47: 795–817.

Broekman, L., Camps, T. (2006). *Organisatienetwerken in de zorg*. Deventer: Kluwer.

Boot, J.M. D. (2007). *Organisatie van de gezondheidszorg*. Assen: Van Gorcum BV.

Delden, van P. (2007). Nukkige Netwerken. *Management en Consulting*, nr. 1, 2007.

Edelenbos, J., Klijn, E. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical explanation. *Administration & Society* 39:25–50.

Graddy, E.A., Chen, B. (2006). Influences on the size and scope of networks for social service delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16:533–52.

Goldsmith, S., Eggers, W. (2004). *Governing by network*. Washington, D.C.: The Brookings Institution

Goodwin, N. (2000). Leadership and the UK health service. *Health Policy*. 51 (1): 49 – 60.

Isett, K.R., Provan, K.G. (2005). The evolution of interorganizational network relationships over time: Does sector matter? *Journal of Public Administration Research and Theory* 15:149–65.

Kenis, P., Provan, K.G. (2006). The control of public networks. *International Public Management Journal* 9:227–47.

Koppenjan, J., Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge

Meijboom, B., J. de Haan, P. Verheyen (2004). Networks for integrated care provision: an economic approach based on opportunism and trust. *Health Policy*. 69: 33 – 43.

Moore, M.H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press.

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein*. Bussum: Coutinho

Provan, K.G., Fish, A., Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management* 33:479–516.

Provan, K.G., Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18: 229–252.

Oerlemans, L.A.G., Kenis, P.N. (2007). Netwerken en innovatieve prestaties. *Tijdschrift voor management en organisatie*, mei/augustus 2007.

Provan, K.G., Milward, B. (2001). Do Networks really work? *Public Administration Review*, vol. 61, no.4.



Rainey, H. G. (2003). *Understanding and managing public organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
Trappenburg, M. (2008) *Veranderdrift*. Utrecht.

Van Raaij, D. (2006). *Norms network members use: An alternative perspective for indicating network success or failure*. *International Public Management Journal* 9:249–70.

Geraadpleegde bronnen

Algemene Rekenkamer (2007). *Kopzorgen: Zorg voor jeugdigen met een lichte verstandelijke handicap en/of psychi(atr)ische problemen*. Gepubliceerd op 16 oktober 2007

Baecke, J.A.H., et al.(2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport*. Adviesgroep BMC

Bogaart, A. et al. (2008). *Marktwerking in de jeugdzorg*. www.dsp-groep.nl

Bureau Jeugdzorg (2011). *Wat is Bureau Jeugdzorg?* www.bureaujeugdzorg.info

Coördinatiecentrum JeugdzorgPlus (2008). *Streefbeeld JeugdzorgPlus*.

Dam, van C., Nijhof, K.(2010). *Evaluatie Nieuw Zorgaanbod: eindrapport*. Nijmegen: Radboud Universiteit

Geuijen, K. (2011). Artikel over netwerksamenwerking in handboek Publiek Management.

Jurriëns, J. (2005). *Ketens, knooppunten en netwerken*. Lectoraat Bestuurbaarheid, Christelijke Hogeschool Windesheim.

Kalsbeek, A., M. Zwikker (2009). *Meer dan de som der delen. Voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen de jeugdzorg en de jeugd-ggz*. NJI, GGZ Nederland en MOgroep Jeugdzorg, Utrecht, 2009.

Kuunders, M., Wilde, de E.J., Zwijkers, N. (2011). *Hoeveel jeugdigen krijgen zorg in de jeugdzorg?* Nederlands Jeugdinstituut.

Ministerie van VWS (2005). *Informatiebrochure Wet op de jeugdzorg*. VWS, Den Haag

Ministerie van Volksgezondheid en Sport. (2006, 7 juli). *Wet Marktordening gezondheidszorg*. Den Haag: VWS

Ministerie van VWS (2008). *Wijziging wet op de Jeugdzorg 19 december 2007 (kamerstuk)*. Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl

Ministerie van VWS (2010). *Nieuwsbericht: Goede resultaten met behandeling in gesloten jeugdzorg*, VWS, Den Haag.

Ministerie van VWS (2010). *Werkwijze gesloten jeugdzorg*. Den Haag, ministerie VWS.

Ministerie van VWS (2011). *Wat is gesloten jeugdzorg?* VWS, Den Haag.



Noorda, J., Veenbaas, D. (2002). *Aansluiting tussen jeugdgezondheidszorg en jeugdzorg*. Amsterdam: VU Instituut voor Jeugd en Welzijn.

Nooteboom, B. (2009). Drogredenen voor fusies. *ESB*, 9 januari 2009.

Nooteboom, B. (2009). Alliantie is alternatief voor fusie. *Het Financieele Dagblad*, 2 maart 2009.

NRC Handelsblad. (2010, 30 september). Ziekenhuizen tegen publicaties prestaties. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <http://nrc.nl>

Ojen, van. (2009) Jeugdzorg: Samen sterk! 31 juli 2009

Programmabureau JeugdzorgPlus (2010). *Jeugdzorg^{Plus} capaciteit en zorgaanbod per zorggebied - overzicht oktober 2010*. www.jeugdzorgplus.nl

Programma-ministerie Jeugd en Gezin (2008). *Informatiebrochure gesloten jeugdzorg*. Jeugd en Gezin, Den Haag.

Reerink, A. (2010). *Jeugdzorg te veel verkokerd*. NRC Handelsblad, 4 februari 2010

Rijksoverheid (2010). Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen 18 mei 2010 (kamerstuk). Geraadpleegd via www.rijksoverheid.nl

Utrechtse Jeugd Centraal (2009). *Pilot 1 kind 1 plan*. www.utrechtsejeugdcentraal.nl

Utrechtse Jeugd Centraal (2011). *Projecten*. www.utrechtsejeugdcentraal.nl

Pluryn (2010). Persbericht aankondiging fusie met Hoenderloo Groep. Gepubliceerd op 28 april 2010

Prinsen, B. e.a., (2008). *Kortgesloten? Een verkenning van goede en vlotte aansluiting tussen de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg*. Utrecht: NJI, 2008.

Tabantia (2009). Fusie jeugdzorginstellingen moet leiden tot betere jeugdzorg. Gepubliceerd op 29 april 2009

Thiel, S. van (2010). Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.

WODC (2010). *Veranderingen in de gesloten jeugdzorg en de afname van het aantal PIJ-jongeren in de JJI's*. WODC.

Stoffelen, A. (2010). *Misstanden door gebrek aan toezicht*. Volkskrant 26 augustus 2010.





10. Bijlagen

Bijlage 1: zorggebieden JeugdzorgPlus

(afbeelding verkregen via www.jeugdzorgplus.nl)

Jeugdzorg^{Plus} capaciteit en zorgaanbod per zorggebied Versie 4, 25 augustus 2009

Zorggebied Noord-West (Noord-Holland/Amsterdam/Utrecht): 314 plaatsen per 01-01-2010

De Sprengen (Per 01-01-2010)

Locatie en plaatsen: Wapenveld, 60

Doelgroep: jongens, 12-18 jaar

De Koppeling

Locatie en plaatsen: Amsterdam, 48 (+ 16 GGZ plaatsen)

Doelgroep: jongens en meisjes, 12-18 jaar

Transferium Jeugdzorg

Locatie en plaatsen: Driehuis, 32 (tijdelijk)

Doelgroep: jongens en meisjes (ook LVG/psychiatrisch), 12-18 jaar

Per 01-08-2010, 80 plaatsen in Heerhugowaard

Den Engh

Locatie en plaatsen: Den Dolder, 120

Doelgroep: LVG jongens, 12-23 jaar

De Lindenhorst

Locatie en plaatsen: Zeist, 54

Doelgroep: meisjes, 12-18 jaar,

- Normaal begaafd (36)

- LVG (18)

Zorggebied Zuid-West (Zuid-Holland/Haaglanden/Rotterdam): 306 plaatsen per 01-01-2010

Jeugdformaat/Jutters Combinatie

Locatie en plaatsen: Den Haag, 26 (+ 24 GGZ plaatsen)

Doelgroep: jongens en meisjes, 12-18 jaar

Stichting Frentrop

Locatie en plaatsen:

- Maassluis, 24 (Per 01-01-2010, tijdelijk)

- Harreveld, 24 (Per 01-01-2010, tijdelijk)

- Maassluis, 24 (Per 01-05-2010, tijdelijk)

Doelgroep: jongens en meisjes, 12-18 jaar

De Sprint (De Hoenderloo Groep)

Locatie en plaatsen: Wezep, 120

Doelgroep: jongens, 14-18 jaar

Zorggebied Noord (Friesland/Croningen/Drenthe): 144 plaatsen per 01-01-2010

Woodbrookers (Het Poortje)

Locatie en plaatsen: Leeuwarden, 24

Doelgroep: jongens en meisjes, 12-23 jaar

Wilster Intensieve Jeugdzorg (Het Poortje)

Locatie en plaatsen: Groningen, 120

Doelgroep: jongens en meisjes, 12-23 jaar

Zorggebied Oost (Flevoland/Gelderland/Overijssel): 302 plaatsen per 01-01-2010

Renray (uitbreiding na 01-01-2010)

Locatie en plaatsen: Almere

- 24 plaatsen per 01-08-2010

- 48 plaatsen eind 2012

Doelgroep: jongens en meisjes, 10-23 jaar

Rentray

Locatie en plaatsen: Eefde

- Locatie Eefde, 119

Doelgroep: jongens en meisjes, 10-23 jaar

- Pilot crisisplaatsen, 10

Doelgroep: jongens en meisjes, 10-23 jaar

Alexandra (Jongerenhuis Harreveld)

Locatie en plaatsen: Almelo

- Alexandra, 60

Doelgroep: meisjes, 12-23 jaar

- 12, landelijke specialisatie:

FOBA, jongens en meisjes, 12-23 jaar

Moeder & Kindhuis (Rentray)

Locatie en plaatsen: Zutphen, 14, landelijke specialisatie:

Jonge (aanstaande) moeders, ook LVG, 14-23 jaar

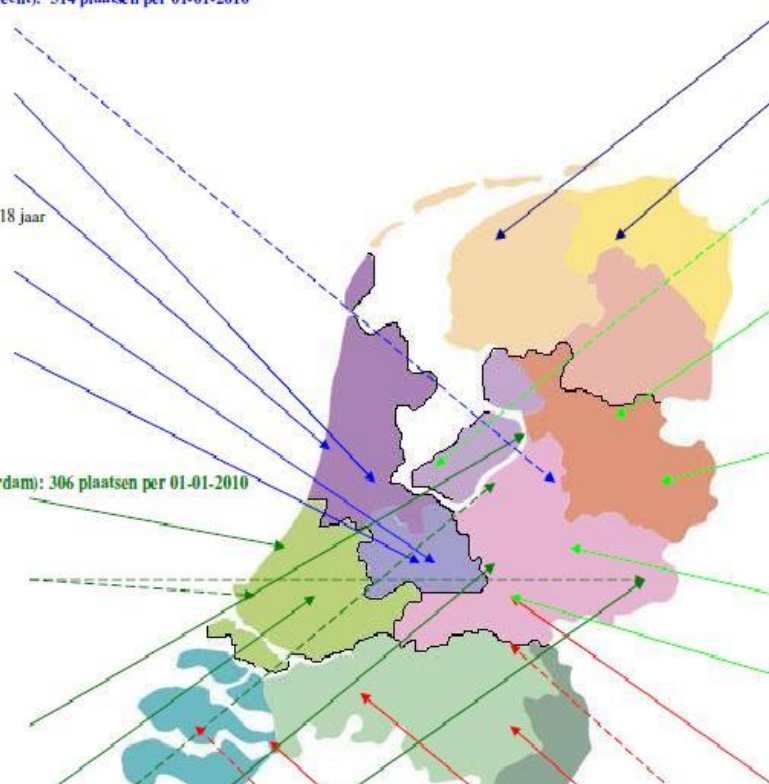
Ontho Cierhard Heteringstichting

Locatie en plaatsen: Zetten, 113

Doelgroep: jongens en meisjes, 11-18 jaar

Vanaf 01-01-2010 verdeling van de plaatsen over 2 zorggebieden.

Zorggebied Zuid (Zeeland/Noord-Brabant/Limburg): 306 plaatsen per 01-01-2010



Jeugdzorg^{Plus}



Bijlage 2: Topiclijst

Introductie

Welkom

- Wat is het doel van het onderzoek? Achtergrond van het onderzoek en de onderzoeker.
- Hoe verloopt het gesprek? Respondent mag aangeven als hij iets niet begrijpt of geen antwoord wil geven.
- Hoe wordt er omgegaan met de informatie? Respondent blijft anoniem en mag op het interviewverslag reageren. Wil de respondent een verslag van het rapport? Geeft de respondent toestemming voor geluidsopnamen?

Algemene vragen

- Wat is uw functie binnen de (naam instelling)?
- Wat is uw visie op het doel van de organisatie?
- Kunt u een beeld geven van de organisatie? (hiërarchie, contact met collega's, bureaucratie, competitie)
- Kunt u een typering geven van uw cliënten?
- Met welke partijen heeft u te maken in uw werk?

Netwerken

Een netwerk bestaat uit een samenwerking tussen drie of meer organisaties die op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn. De organisaties werken samen een het bereiken van een gezamenlijk doel. De relaties tussen de organisaties zijn non-hiërarchisch en deelnemers behouden hun autonomie binnen het netwerk. Netwerkpartners kunnen gelinkt zijn via de uitwisseling van kennis, materialen, informatie, financiële middelen, diensten etc. (definitie voorleggen aan respondent).

- Moet u voor uw werkzaamheden acteren in netwerken?
- Zo ja, (wat zijn de karakteristieken van deze netwerken?)
- Zo nee, stel de vragen in vorm van samenwerking.
- Geen samenwerkingsrelaties? Stel vragen over toekomst.

Prestaties

- Wat is de output/outcome van het netwerk?
- Wat zouden de prestaties in de toekomst moeten zijn?
- Wat doet uw instelling om de samenwerking effectief te laten zijn?
- Wat vindt u van de bijdrage van andere organisaties in de samenwerking?
- Wat is het beeld van andere organisaties over uw organisatie?
- Welk beeld wilt u neerzetten?
- Wanneer is voor uw organisatie de samenwerking geslaagd, wanneer zijn de doelen bereikt?
- Wat gaat minder goed binnen de samenwerking?
- Wat is de rol van provincie/ministerie/gemeente bij het stimuleren van samenwerking?
- Kunt u een beeld geven van de huidige samenwerking?



- Denkt u dat samenwerking met andere organisaties de dienstverlening aan de cliënten verbetert?

Onderlinge relaties

- Wie maken deel uit van het netwerk?
- Waarom deze organisaties?
- Zijn er in de loop van de tijd deelnemers uit het netwerk gestapt of bijgekomen?
- Met wie heb je geen contact en zou je dat wel willen?
- Wat is de kernactiviteit van organisaties in het netwerk?
- Wat is de rechtspositie van het netwerk?
- Hoe wordt het netwerk gefinancierd en door wie + hoe + hoe wordt dit gedistribueerd?
- Met wie heeft u contact binnen het netwerk? (functie persoon, wisseling in contactpersonen?)
- Vinden er gezamenlijke bijeenkomsten plaats tussen u en andere personen of op organisatie niveau?
- In welke samenstelling vinden de bijeenkomsten plaats?
- Wie heeft de leiding in het netwerk?
- Wie heeft beslissingsbevoegdheid binnen het netwerk?
- Hoe vaak heeft u contact met partners in het netwerk?
- Hoe krijgt een instelling toegang tot het netwerk?
- Hoe verloopt het contact met de andere deelnemers in het netwerk? (formeel/informeel, regelmatig/sporadisch, efficiënt contact, storing)
- Invloed van verschillende organisaties op samenwerking (machtsverhoudingen)
- Hoe beoordeelt u de positie van de organisatie ten opzichte van de andere deelnemende organisaties?
- Hoe ziet u in de toekomst de samenstelling van het netwerk veranderen? Hoe?
- Zou u meer contact willen met de partners in het netwerk?
- Zou u meer of minder autonomie binnen het netwerk willen verkrijgen?
- Wat vindt u de ideale vorm van leiding voor het netwerk?

Doelconsensus

- Wat is het doel van netwerk/ netwerk?
- Wat is het belang voor uw organisatie om deel te nemen aan het netwerk?
- Worden er eisen gesteld aan de doelstellingen?
- Worden er prestatieafspraken vastgesteld?
- Wanneer is het doel van de samenwerking behaald? Voorbeelden
- Wie stuurt op het halen van prestaties en hoe?
- Wie draagt de verantwoordelijkheid voor het behalen van de doelstellingen van het netwerk?
- Verschuiven de doelstellingen van het netwerk in de loop van de tijd?
- Wat zijn belangrijke doelstellingen voor de toekomst?

Netwerkcompetenties

- Bent u afhankelijk van andere organisaties voor het leveren van diensten?
- Waaruit bestaat de samenwerking? (diensten/producten + hoe: overleg?) (bijstand verlenen, overleg, gezamenlijk oefenen etc.)
- Zijn er nog diensten in ontwikkeling binnen het netwerk?



- Welke diensten mist u via het netwerk?
- Heeft uw organisatie toegang tot middelen of kennis van organisaties binnen het netwerk?
- Welke diensten van uw organisatie zijn geïntegreerd met die van andere organisaties?
- Wat zijn uw voordelen van de integratie van diensten binnen het netwerken t.o.v. de voordelen van andere organisaties (free-rider gedrag)
- Zijn er nadelen van het integreren van de diensten?

Vertrouwen

- Heeft u vertrouwen in de deelnemende organisaties? + hoe wordt dit geuit
- Gunt u de andere organisaties kennis en middelen van uw eigen organisatie?
- Bent u open naar andere organisaties toe?
- Deelt u informatie met andere organisaties?
- Als anderen wat zeggen of beslissen of zeggen in het netwerk, wat betekent dat voor de onderlinge relatie?
- Zou u graag zien dat de organisaties binnen het netwerk overleven?
- Is er een verschil in vertrouwen van u richting de verschillende organisaties in het netwerk?
- Wat ging er minder in de samenwerking met de andere organisatie(s)?

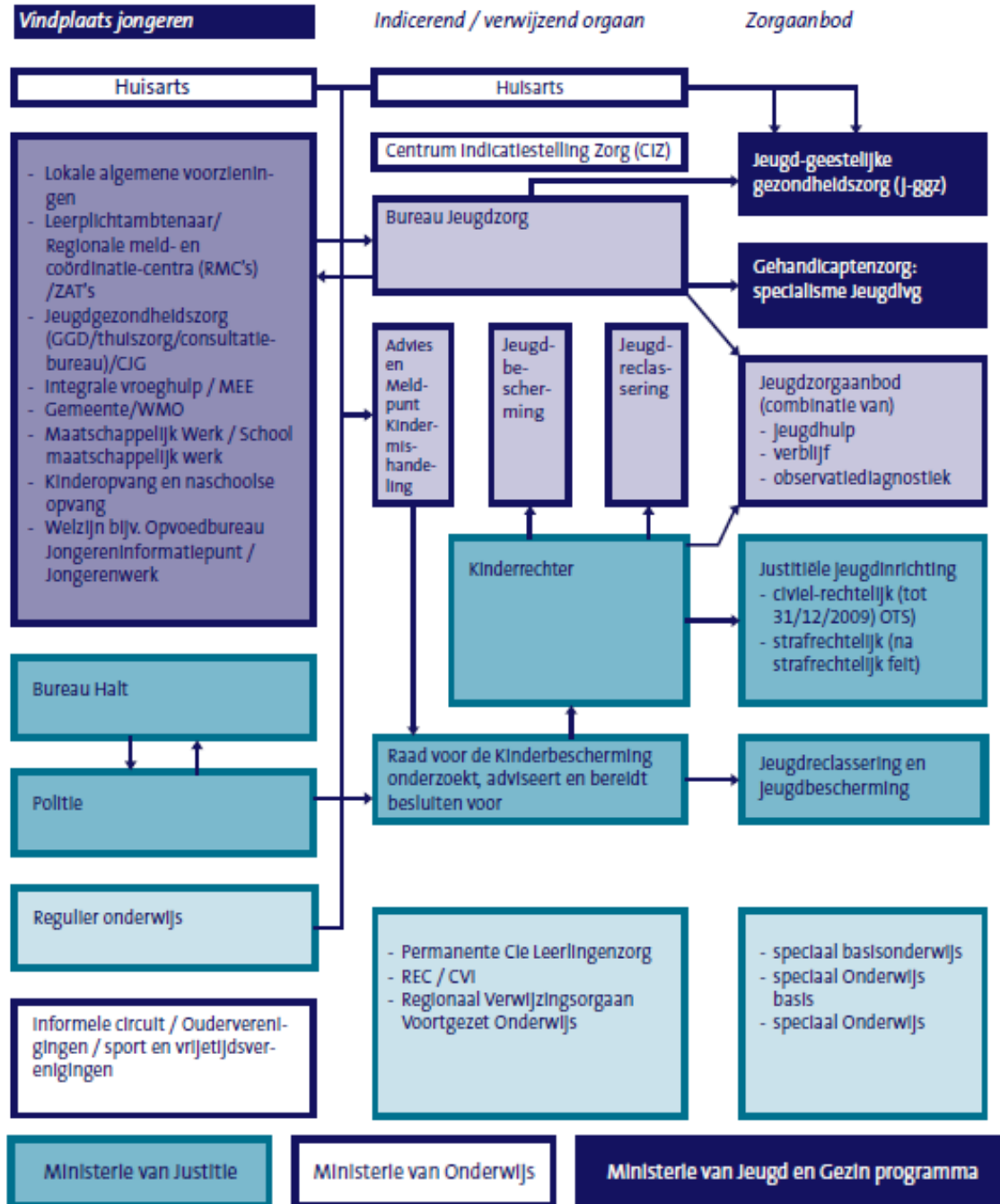
Voor de bestuurder

- Op welke wijze tracht u gezamenlijk doelen te bepalen in het netwerk?
- Hoe wordt de zorg rond de cliënt vormgegeven?
- Op welke wijze zijn andere organisaties hierbij betrokken?
- Op welke wijze wordt de verantwoordelijkheid gedeeld tussen organisaties?
- Hoe vertaalt u de doelen van de multidisciplinaire samenwerking naar de managers?
- Hoe is het gesteld met het praktisch samenspel van de professionals binnen de samenwerking?
- Hoe is de relatie met uw managers aangaande de implementatie van de netwerkdoelen?
- Komen de netwerkdoelen in gedrang met organisatiedoelen bij het uitvoeren van de werkzaamheden van de managers en professionals?



Bijlage 3

Het veld van voorzieningen in de zorg en ondersteuning aan jongeren (SER, 2009: 40)



Bijlage 4

Koppeling fasen en bestuurlijke vaardigheden (Van Delden, 2009)

Actoren	Ontwikkelingsstadia in samenwerking				
	Lering trekken	Doelen bepalen	Praktisch samenwerken	Structureren	Verbreiden en verdiepen
Overheid	Veel invloed	invloed	Weinig invloed	invloed	Invloed
Bestuurders	Invloed	Veel invloed	Weinig invloed	Invloed	Veel invloed
Managers	Weinig invloed	invloed	Invloed	Veel invloed	Veel invloed
Regisseurs	N.v.t.	N.v.t.	Invloed	Veel invloed	Invloed
Professionals	Weinig invloed	Weinig invloed	Veel invloed	Invloed	Invloed
Burgers	Weinig invloed	weinig invloed	Invloed	Weinig invloed	weinig invloed

