

# Ontschotten van zorg

Oriëntaties van managers bij netwerksamenwerking rond  
multiprobleemgezinnen

Rik van Bommel  
Studentnummer 3381382

Afstudeeronderzoek in het kader van de  
Master Publiek Management (MA)

Augustus 2012



**Universiteit Utrecht**

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap  
Universiteit Utrecht

Begeleiders  
Mr. Drs. Monique Mulders  
Prof. Dr. Mirko Noordegraaf

## Berenschot

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Achtergrond: 'Ontschotte zorg' voor multiprobleemgezinnen	3
1.2. 'Ontschotte zorg' en publieke managers	4
1.3. Probleemstelling	6
1.4. Onderzoekvraag	7
1.5. Relevantie van dit onderzoek	8
1.6. Leeswijzer	9
2. Complexe problemen aanpakken: <i>Van government naar governance</i>	11
2.1. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen	11
2.2. Bestuurlijke en organisatorische reacties	12
2.3. Netwerksamenwerking	13
2.4. Netwerksamenwerking ten behoeve van multiprobleemgezinnen	13
2.5. De 'Haagse samenwerking'	14
2.6. Slotsom	15
3. Managen bij netwerksamenwerking: <i>Managementoriëntaties en keuzes van publieke managers</i>	16
3.1. Publieke managers	16
3.2. Publieke managers en netwerksamenwerking	17
3.3. Managementoriëntaties en de keuzes van publieke managers	20
3.4. New Public Management	20
3.5. Public Value Management	22
3.6. Managementoriëntaties in relatie tot managen bij netwerksamenwerking	26
3.7. Ter afsluiting	28
4. Opzet van het onderzoek en onderzoeksmethoden	29
4.1. Type onderzoek	29
4.2. Dataverzameling	29
4.3. Selectie van respondenten	31
4.4. Analysemethoden	32
4.5. Betrouwbaarheid en validiteit	32
4.6. Reflectie op de opzet en uitvoering van dit onderzoek	33
5. Resultaten	34
5.1. De publieke managers	34
5.2. Personeel	35
5.3. Budgetten	41
5.4. Intermezzo: Bestuurlijke inzet	44

5.5. Werkprocessen _____	45
5.6. Systemen _____	51
5.7. Managersoverleg buiten de eigen organisatie _____	52
5.8. Managementoriëntaties: Opvattingen, motieven en overwegingen _____	53
5.9. Ter afsluiting _____	56
6. Conclusies _____	58
Ter afsluiting _____	68
7. Discussie _____	70
7.1. Aanbevelingen _____	70
7.2. Vervolgonderzoek _____	71
8. Bronnenlijst _____	72
Bijlage 1. Topiclijst _____	76
Bijlage 2. Coderingssysteem _____	79

# 1. Inleiding

De zorg voor multiprobleemgezinnen zou ‘ontschot’ moeten worden. ‘Onschotte zorg’ is een term voor een vernieuwende manier van het organiseren van zorg. Beleidsmakers, zorgondernemers en professionals spreken erover (Zie Actiz, 2012; VWS, 2011; ZonMW, 2012). In het geval van multiprobleemgezinnen zou de ‘zorg zonder schotten’ beter aansluiten bij de complexe situatie waarin zij zich bevinden. De problemen bij multiprobleemgezinnen gaan over allerlei grenzen heen en dat vraagt om een ‘grenzelozer’ aanpak. Een dergelijke aanpak zou effectiever zijn en bovendien, zo blijkt uit een nog te publiceren onderzoeksrapport, zouden er dan landelijk enkele miljarden bespaard kunnen worden. Volgens Peter Cuyvers, die aan dit onderzoeksrapport werkt in opdracht van het Ministerie van VWS, is er verspilling van budgetten door bureaucratie en gebrekkige samenwerking (RTL Nieuws, 2012).

In diverse gemeenten zijn er initiatieven waar publieke organisaties samenwerken ten behoeve van multiprobleemgezinnen (Zie GGZ et. al 2012, Ministerie BZK, 2012). Door met elkaar samen te werken in een netwerk organiseren deze publieke organisatie ‘zorg zonder schotten’ te organiseren. Door dergelijke zorg te organiseren beogen de betrokkenen effectieve, integrale zorg te bieden aan multiprobleemgezinnen.

Het ‘anders’ of ‘grenzelozer’ organiseren van zorg en ‘samenwerken’ zijn belangrijke aspecten van ‘zorg zonder schotten’. Dit onderzoek richt zich op publieke managers, die cruciale actoren zijn binnen publieke organisaties door de keuzes die zij maken (Zie Moore, 1995; 2000, Noordegraaf, 2004). Bij netwerksamenwerking kunnen publieke managers bijvoorbeeld keuzes maken op het gebied van personeel, budgetten en werkprocessen (Van Delden, 2009). Wanneer publieke managers keuzes maken bij netwerksamenwerking, hebben zij van doen met verschillende ‘trekkrachten’. Deze krachten trekken de manager enerzijds de eigen organisatie in en anderzijds worden zij de omgeving en vormen van samenwerking ingetrokken.

Zo ontstaat een beeld van publieke managers die keuzes maken bij netwerksamenwerking, terwijl zij van doen hebben met verschillende trekkrachten. Deze trekkrachten leiden tot tegengestelde keuzemogelijkheden op het gebied van bijvoorbeeld personeel, budgetten en werkprocessen. Publieke managers kunnen enerzijds keuzes maken die zich richten op het behoud van efficiënte werkprocessen, personeel en budgetten voor de eigen organisatie. Anderzijds kunnen zij zich richten op een goed verloop van samenwerking door bijvoorbeeld budgetten vrij te maken en ervaren personeel in te schakelen. Er is weinig bekend over ‘wat’ publieke managers ‘doen’ bij dergelijke vormen van zorg, op welke wijze ze deze *trade-off* managen. Dit leidt tot de vraag ‘wat’ publieke managers doen, welke keuzes zij maken en wat de redenen daarvan zijn.

Dit onderzoek richt zich op de vraag welke keuzes managers maken bij netwerksamenwerking en welke opvattingen, motieven en overwegingen zij daarbij hebben. Het doel daarvan is om inzicht te krijgen in de keuzes van managers bij netwerksamenwerking te midden van de verschillende trekkrachten en tegengestelde keuzemogelijkheden. Het gaat dan om de vraag hoe ze de *trade-off* managen van enerzijds het behoud van personeel, budgetten en efficiënte werkprocessen voor de eigen organisatie en anderzijds het vrijmaken van budgetten, ervaren personeel en het aanpassen van werkprocessen voor een goed verloop van samenwerking. Dit onderzoek naar de keuzes van managers bij netwerksamenwerking vindt plaats rondom het organiseren van effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. De volgende paragraaf leidt de achtergrond van dit onderzoek in.

## 1.1. Achtergrond: ‘Onschotte zorg’ voor multiprobleemgezinnen

‘Gebrekkige samenwerking binnen de keten’, luidt één van de uitkomsten van een onderzoeksrapport van verschillende inspecties (Inspecties, 2003). Het rapport doelt op ‘de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties’ in de gemeente Roermond. Een gezinsdrama vormde de aanleiding tot het onderzoek. Binnen het gezin

waren er talloze ingrijpende problemen tegelijkertijd. Uit het onderzoek blijkt dat er integrale zorg en samenwerking nodig was geweest voor dit gezin. Dergelijke integrale zorg was onvoldoende tot stand gekomen. Er was sprake van 'verkokering en schotten tussen organisaties' en 'intensief, maar te vrijblijvend' overleg (Inspecties, 2003, p. 9, 22; zie ook NJI, 2012).

De situatie in Roermond is niet uniek. Het evaluatieonderzoek 'Wet op de jeugdzorg' stelt ook dat een integraal zorgaanbod en ketensamenwerking tussen organisaties uit aangrenzende (jeugdzorg)domeinen onvoldoende tot stand komen. Volgens het rapport is er over 'de gehele linie' sprake van 'elkaar overlappende domeinen' en 'conflicterende regels'. Hierdoor wordt ketensamenwerking 'door velen van belang geacht maar kan veel beter' (BMC, 2009, p.95. zie ook B&A, 2009).

De resultaten van de rapporten zijn illustraties van een beeld dat er belemmerende grenzen zijn tussen organisaties en professionals. Deze belemmerende grenzen zijn het gevolg van verschillen in bijvoorbeeld wet- en regelgeving, financiering, werkwijzen, culturen en belangen. Als gevolg van dergelijke grenzen, de zogenaamde 'schotten', is de zorg voor jeugd vooral bij multiproblematiek vaak onvoldoende toereikend en versnipperd. Cliënten worden bijvoorbeeld steeds met wachtlijsten geconfronteerd, tegenstrijdige interventies en allerlei 'papierwerk' (B&A, 2009; BMC, 2009, p. 67). De genoemde 'schotten' hebben vooral betrekking op regelgeving, organisatie en management.

Vanuit de motivatie om een antwoord te bieden op deze problemen zijn er de laatste jaren (nieuwe) vormen van samenwerking ontstaan (GGZ Nederland et. al, 2012; Ministeries BZK & VWS, 2011; Ministerie BZK, 2012). Diverse organisaties, zoals de gemeente en (jeugd)zorgaanbieders, werken samen bij de zorg voor multiprobleemgezinnen. In Den Haag is er bijvoorbeeld 'de Haagse samenwerking'. De initiatiefnemers stellen dat de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen plaats vindt 'ongeacht de aan- of afwezigheid van de vereiste indicaties en ongeacht wachtlijsten'. Zij stellen dat de Haagse Samenwerking daarmee dwars door alle organisatorische, bestuurlijke en financiële obstakels heen gaat. (Informatiebrief, 2010). Bij de Haagse samenwerking lijkt het 'anders' organiseren van de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen één van de pijlers van de samenwerking in een netwerk.

## 1.2. 'Ontschotte zorg' en publieke managers

Uit het voorgaande ontstaat het beeld dat zowel de obstakels als de initiatieven om integrale zorg te bieden samenhangen met organisatie en management. Dit maakt het interessant om dit onderzoek te richten op het management van de samenwerkende organisaties. Publieke managers hebben in algemene zin een belangrijke taak in het waarmaken van het beïnvloeden van collectieve actie, ook wel *'getting things done through others'*. Publieke managers kunnen bijvoorbeeld binnen de organisatie waarin zij werken leiding geven aan projecten, processen of programma's, door middel van bijvoorbeeld budgetten en het managen van professionals (De Wit & Van der Meulen, 2011, p. 55). Binnen publieke organisaties zijn publieke managers cruciale actoren door de keuzes die zij maken (Zie Moore, 1995; 2000, Noordegraaf, 2004). Bij netwerksamenwerking krijgt management een ruimere betekenis. Management betekent dan dingen voor elkaar krijgen in het publieke domein door én met anderen (Noordegraaf, Geuijen, Meijer, 2011, p.13, 17).

Het promotieonderzoek van Van Delden (2009) beschrijft de wijze waarop publieke managers bij netwerksamenwerking managen. Het onderzoek beschrijft dat publieke managers keuzemogelijkheden hebben, bijvoorbeeld bij de inzet van personeel, budgetten en werkprocessen. Bij het maken van keuzes blijken publieke managers tegengestelde keuzemogelijkheden te hebben. Volgens Van Delden kunnen de keuzes van managers zich enerzijds richten op een goed verloop van netwerksamenwerking (2009, p. 133). Publieke managers kiezen er dan bijvoorbeeld voor om competente medewerkers en budgetten 'vrij te spelen' voor het netwerk. Anderzijds kunnen de keuzes van publieke managers zich richten op het behouden van een sterke positie voor de eigen organisatie, het behoud van middelen en het bewaken van de integriteit van de eigen werkprocessen. Zij kiezen er dan bijvoorbeeld voor om

medewerkers en budgetten 'binnen' te houden en de efficiëntie van de bedrijfsvoering te bewaken. Van Delden zegt hierover:

*"In samenwerkingsprocessen hebben managers een soms nauwelijks zichtbare maar desondanks vitale rol. Ze hebben de bevoegdheid en de keuzemogelijkheid om uitvoerende professionals 'vrij te spelen' voor de samenwerking óf om hun taken meer te richten op het werk van de eigen organisatie. Ze beslissen om 'pioniers' in te zetten in de samenwerking dan wel medewerkers die in de eigen organisatie minder nodig en misschien ook wel wat minder gewenst zijn. Belangrijk is ook dat ze veel praktische en procedurele beslissingen nemen over de werkprocessen en de agenda's van de werkoverleggen. Indirect hebben ze daarmee een grote invloed op het verloop van de samenwerking, ook als ze zelf geen directe rol spelen in het samenwerkingsverband."*

(Van Delden, 2011, p. 133)

De keuzes van managers hebben volgens Van Delden gevolgen voor het verloop van de samenwerking. Wanneer publieke managers keuzes maken bij netwerksamenwerking dan hebben zij van doen met verschillende 'trekkrachten'. Deze krachten trekken de manager enerzijds de eigen organisatie in en anderzijds worden zij de omgeving en vormen van samenwerking ingetrokken. De eigen organisatie vraagt van de manager bijvoorbeeld om zuinig om te gaan met budgetten en het realiseren van operationele resultaten. De samenwerking in een netwerk van organisaties vraagt om de inzet van ervaren personeel, het vrijmaken van budgetten en ruimte om te experimenteren. Actoren uit de omgeving van de organisatie trekken ook aan de publieke manager. Financiers vragen bijvoorbeeld om een efficiënte besteding van middelen. Overheden en de maatschappij vragen van de publieke manager bijvoorbeeld dat hij daadkrachtig organiseert en positieve effecten teweeg brengt door effectieve zorg te realiseren voor multiprobleemgezinnen. Publieke managers hebben van doen met verschillende trekkrachten vanuit dwingende contexten (Zie Van Delden, 2009; Koppenjan & Klijn, 2004; Moore, 1995, 2000; Noordegraaf, 2004). Hierdoor ontstaat er een *trade-off* tussen keuzes die zich richten op een goed verloop van netwerksamenwerking enerzijds en keuzes die zich richten op het behoud van bijvoorbeeld middelen, personeel en efficiënte werkprocessen voor de eigen organisatie anderzijds. Er is weinig bekend over de wijze waarop publieke managers deze *trade-off* managen.

Managementoriëntaties van publieke managers kunnen mogelijk een verklaring bieden voor de vraag welke keuzes publieke managers maken en de wijze waarop ze deze *trade-off* managen. Onder een managementoriëntatie verstaat dit onderzoek de opvattingen, motieven en overwegingen van publieke managers ten aanzien van datgene dat zij managen en de wijze waarop ze dat doen (Zie Noordegraaf, 2004, p. 94, 95). Een dergelijke managementoriëntatie staat in relatie tot de keuzes die managers maken bij netwerksamenwerking.

Binnen de contexten waarin publieke managers keuzes maken, zijn er discoursen die uitgaan van een 'bureaucratische' of 'bedrijfsmatige' oriëntatie op management. Ook is een discours waarin de oriëntatie op management zich richt op het 'creëren van publieke waarde'. Deze discoursen beschrijven waarden, motieven en doelen waar publieke managers zich op kunnen richten. De uitwerkingen daarvan leiden tot beelden en beschrijvingen van de manier waarop publieke managers managen, de manier waarop ze dit kunnen doen of de manier waarop ze dit moeten doen (Moore, 1995; Noordegraaf, 2004; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Dergelijke discoursen bieden mogelijk een verklaring voor de keuzes van managers en de wijze waarop ze de eerder beschreven *trade-off* managen. Hierna worden twee van de meest recente discoursen besproken (Zie O'Flynn, 2007).

In de wetenschap en in de praktijk is *new public management* een populaire oriëntatie op het managen van publieke organisaties (Noordegraaf, 2004, p. 86-92, WRR, 2004, p. 45). Sinds de jaren '70, maar vooral in de jaren '90 heeft er zich in Nederland een fundamentele transformatie voltrokken in het denken over aansturing van maatschappelijke dienstverlening aan de hand van de principes van *new public management* (WRR, 2004, p. 45). *New public management* is een dominant, dwingend discours dat veel invloed heeft op de wijze waarop maatschappelijke dienstverlening wordt aangestuurd. Het gedachtegoed is te kenmerken als een bedrijfsmatige

oriëntatie op publiek management dat onder andere nadruk legt op efficiëntie, competitie en marktwerking (Noordegraaf, 2004, p. 86-92). Volgens het 'evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg' geeft 'het veld' aan dat marktwerking, het afrekenen op prestaties en de verschillende (financiële) regels waaraan partijen zich te houden hebben redenen zijn dat samenwerking niet verder van de grond komt. Dergelijke aspecten hangen samen met *new public management* (Zie Rhodes, 1996, p.663; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 106-111; O'Flynn, 2007, p. 361, 362; Stoker, 2006, p. 41, 51; Williams & Shearer, 2011, 1373).

Naast *new public management* is er de laatste jaren zowel in de wetenschap als in de praktijk veel belangstelling voor *public value management*. Deze benadering legt nadruk op het belang van de legitimiteit van de activiteiten van publieke organisaties en uitkomsten van publieke dienstverlening. De aandacht gaat uit naar het realiseren van verbeteringen in de publieke sfeer, zoals de toename van gezondheid en veiligheid. Processen zijn van belang om dergelijke verbeteringen te kunnen realiseren. Zo wordt er waarde gehecht aan een voortdurende dialoog met belanghebbenden uit de omgeving van de organisatie. Verschillende auteurs kenmerken *public value management* als een post-competitieve benadering (Alford & Hughes, 2008; Benington, 2009, 2011; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

De twee discoursen die hiervoor beschreven werden, leiden tot twee typen managers. De eerste type manager is de publieke manager met een *new public management* oriëntatie. Deze publieke managers richten zich op het organiseren van efficiënte bedrijfsprocessen en het realiseren van specifieke resultaten door middel van cijfermatige prestatie-eisen. De tweede type manager is de publieke manager met een *public value management* oriëntatie. Deze publieke managers richten zich op het realiseren van verbeteringen in de publieke sfeer. Door middel van interactie en dialoog met de omgeving zoeken zij naar de wijze waarop ze publieke waarde kunnen creëren en hebben zij oog voor de aanpak van maatschappelijke problemen. Ze hebben een pragmatische, flexibele en ondogmatische managementstijl (Alford & O'Flynn, 2009; Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Williams & Shearer, 2011). Dit onderzoek richt zich op de vraag welke keuzes dergelijke typen publieke managers maken bij netwerksamenwerking en de wijze waarop ze de *trade-off* managen. Dit leidt tot de probleemstelling in de volgende paragraaf.

### 1.3. Probleemstelling

Tot dusver besprak deze inleiding dat bij de zorg voor jongeren en gezinnen met een veelvoud aan complexe problemen leiden 'schotten' vaak tot wachlijsten en versnipperde zorg. Dergelijke belemmerende grenzen tussen organisaties en professionals in de zorg zijn het resultaat van onder andere verschillen in wet- en regelgeving, financieringswijzen, werkwijzen, culturen, belangen en gebrekkige samenwerking.

Er zijn allerlei initiatieven om een antwoord te bieden op de belemmeringen en de nadelige effecten die ze hebben voor de zorg aan multiprobleemgezinnen. Netwerksamenwerking is een manier waarop publieke organisaties 'ontschotte zorg' organiseren. In verschillende gemeenten in Nederland werken organisaties samen in een netwerk. Het zijn vernieuwende, 'grenzelozer' vormen van organiseren die moeten leiden tot effectieve, integrale zorg voor multiprobleemgezinnen.

Publieke managers van de betrokken organisaties managen onder andere personeel, budgetten en werkprocessen. Ze hebben bevoegdheden en keuzemogelijkheden waarmee ze een deel van de 'ontschotte zorg' managen. Wanneer publieke managers keuzes maken bij dergelijke vormen van netwerksamenwerking dan hebben zij te maken met verschillende trekkrachten en tegengestelde keuzemogelijkheden. Dit leidt tot een *trade-off* waarbij publieke managers enerzijds keuzes kunnen maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en anderzijds kunnen zij keuzes maken die zich richten op het behoud van efficiënte werkprocessen, personeel en budgetten voor de eigen organisatie.

Dit onderzoek beschouwt twee typen managers, namelijk de publieke manager met een *new public management oriëntatie* en de publieke manager met een *public value management oriëntatie*. Deze managementoriëntaties van publieke managers bieden mogelijk een verklaring voor de vraag welke keuzes zij maken bij netwerksamenwerking en op welke wijze zij de *trade-off*

managen. Bovendien kan er inzicht ontstaan in de wijze waarop publieke managers bij netwerksamenwerking omgaan met de verschillende trekkrachten vanuit dwingende contexten, zoals de eigen organisatie, het samenwerkingsverband en de omgeving. Hieruit volgt de onderzoeksvraag.

## 1.4. Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag volgt uit de probleemstelling die de vorige paragraaf beschreef. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

### **Op welke wijze beïnvloedt de managementoriëntatie de keuzes van een publieke manager bij netwerksamenwerking ten behoeve van zorg voor multiprobleemgezinnen?**

De hoofdvraag bevat drie concepten die in het vervolg van dit onderzoek steeds aan bod komen. De centrale concepten zijn de publieke manager, de managementoriëntatie en netwerksamenwerking. *New public management* en *public value management* zijn benaderingen van publiek management aan de hand waarvan de managementoriëntatie van publieke managers werd onderzocht.

Voor het onderzoek werden publieke managers geïnterviewd. De vragen richten zich op het keuzes van de publieke managers bij netwerksamenwerking en de opvattingen, motieven en overwegingen die zij daarbij hebben. Er werd onderzocht wanneer zij keuzes maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking en wanneer zij keuzes maken die zich richten op het behoud van personeel, budgetten en efficiënte werkprocessen voor de eigen organisatie.

#### 1.4.1. Theoretische deelvragen

Voor de uitwerking van de hoofdvraag werden er enkele theoretische deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen leiden samen tot een theoretische uitwerking van de hoofdvraag.

##### 1) *Wat zijn publieke managers en welke keuzes kunnen zij maken bij netwerksamenwerking?*

Naar aanleiding van deze deelvraag beschrijft het theoretisch kader welke bevoegdheden van publieke managers relevant zijn bij netwerksamenwerking. De uitwerking gaat in op de keuzes die ze op deze aspecten kunnen maken. De beschrijving vormt het kader voor het onderzoek naar de keuzes van managers bij netwerksamenwerking. Bij de interviews worden de publieke managers gevraagd naar de keuzes die zij gemaakt hebben bij de aspecten waarop zij bevoegdheden hebben bij netwerksamenwerking.

##### 2) *Wat is een managementoriëntatie van een publieke manager?*

De managementoriëntatie van de publieke manager is de onafhankelijke variabele van de hoofdvraag. Om deze reden is het één van de centrale concepten van dit onderzoek. Het theoretisch kader beschrijft wat dit onderzoek verstaat onder een managementoriëntatie en op welke wijze de keuzes van managers ermee samen kunnen hangen. Aan de hand van twee benaderingen van publiek management wordt er uitgewerkt welke keuzes publieke managers kunnen maken.

##### 3) *Welke invloed heeft de managementoriëntatie op de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking?*

Naar aanleiding van deze vraag sluit het theoretisch kader af met een beschrijving van de keuzes die publieke managers kunnen maken bij netwerksamenwerking. Deze uitwerking vindt plaats aan de hand van *new public management* en *public value management*. De keuzes van de publieke managers van dit onderzoek en hun opvattingen, motieven en overwegingen daarbij, worden met deze uitwerking vergeleken.



### 1.4.2. Empirische deelvragen

Voor dit onderzoek werden publieke managers geïnterviewd. Deze managers zijn allen werkzaam bij organisaties die deel uitmaken van een vorm van netwerksamenwerking in Den Haag, de zogenaamde 'Haagse samenwerking'. Door middel van deze interviews werd er empirisch onderzoek gedaan om een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Dit empirisch onderzoek vond plaats aan de hand van de volgende empirische deelvragen:

- 1) *Welke keuzes maken publieke managers bij netwerksamenwerking ten behoeve van zorg voor multiprobleemgezinnen?*

Tijdens de interviews is er met de managers uitvoerig gesproken over hun keuzes bij netwerksamenwerking. Er wordt steeds gevraagd naar concrete voorbeelden van de situaties waarin zij keuzes maken.

- 2) *Welke managementoriëntaties hebben de publieke managers?*

Naar aanleiding van deze vraag wordt er stilgestaan bij de motieven, opvattingen en overwegingen van de publieke managers. Wat waren de redenen voor hun keuzes, welke resultaten en effecten willen ze bereiken en waarom? Door steeds door te vragen en een gezond kritische houding ontstaat er een beeld van de managementoriëntaties van de publieke managers.

- 3) *Hoe kunnen de keuzes van publieke managers worden verklaard vanuit de managementoriëntatie van de publieke managers?*

Naar aanleiding van de antwoorden van de publieke managers op de eerste en tweede empirische deelvraag is het mogelijk om te verklaren op welke wijze de managementoriëntatie de keuzes bij netwerksamenwerking beïnvloeden.

### 1.5. Relevantie van dit onderzoek

De *wetenschappelijke* relevantie van dit onderzoek is er in gelegen dat het kennis biedt over het keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Hier is nog niet veel onderzoek naar gedaan (Agranoff, 2006; Geuijen, 2011; Van Delden, 2007, 2009). Er is veel onderzoek over netwerkmanagement (Zie Koppenjan & Klijn, 2004; McGuire, 2006) en interprofessionele- en multidisciplinaire samenwerking (Zie Molleman, Broekhuis, Stoffels & Jaspers, 2008; Robinson & Cottrell, 2005; Van der Klauw, 2010). En de laatste jaren is er geschreven over *collaborative leadership* (Zie Coleman, 2011; Sullivan, Williams & Jeffares, 2012). Net als bij de literatuur over netwerkmanagement gaat de literatuur over *collaborative leadership* niet over publieke (lijn)managers die verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken binnen de eigen organisatie. De wetenschappelijke literatuur over netwerkmanagement en *collaborative leadership* biedt daarom geen antwoord op de vraag welke keuzes publieke (lijn)managers kunnen maken bij netwerksamenwerking (zie §3.2). Wat samenwerking betekent voor de (lijn)managers van de deelnemende organisaties is een onderbelicht onderwerp. Het onderzoek kan een aanvulling zijn op wetenschappelijke literatuur over netwerksamenwerking.

Het begrip managementoriëntatie heeft een belangrijk plek in het onderzoek. Het concept gaat over de opvattingen, motieven en overwegingen van publieke managers. In dit onderzoek werden de managementoriëntaties onderzocht aan de hand van twee benaderingen van publiek management, namelijk *new public management* en *public value management*. Er is onderzoek gedaan naar de wijze waarop managementoriëntaties samenhangen met de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Deze manier van onderzoek naar de keuzes van publieke managers is een aanvulling op het huidige onderzoek.

Verschillende wetenschappelijke publicaties schrijven over de manier waarop *new public management* en *public value management* zich verhouden tot netwerksamenwerking (Zie Stoker, 2006; O'Flynn, 2007). Dit onderzoek is ook aanvulling op dergelijke publicaties. Dit onderzoek

biedt inzicht in de vraag op welke wijze publieke managers het gedachtegoed van *new public management* en *public value management* toepassen bij netwerksamenwerking. Het empirisch materiaal biedt inzicht in de opvattingen, motieven en overwegingen van publieke managers aangaande hun keuzes bij netwerksamenwerking.

Dit onderzoek wil inzicht bieden in welk type managers geneigd zijn om keuzes te maken in het belang van netwerksamenwerking.

Zoals blijkt uit de inleiding is er de laatste jaren aandacht voor de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen, onder andere vanwege ingrijpende incidenten. Beleidsplannen van landelijke en lokale overheden richten zich op verbetering door samenwerking. Zo gaf minister Rouvoet aandacht aan het idee van 'één kind, één gezin, één plan' (2007), in plaats van 'één gezin, 22 plannen' (2010). Ook zijn er allerlei initiatieven in gemeenten waar organisaties samenwerken ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Na de stelselwijziging in 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor alle jeugdzorgtaken. Het is de bedoeling dat gemeenten 'samenhangend beleid' organiseren op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, jeugdzorg, welzijn, werk en schuldhulpverlening. Om deze reden wordt samenwerking tussen organisaties een steeds belangrijker thema voor gemeenten en publieke organisaties, zoals (jeugd)zorginstellingen (Rijksoverheid, 2012).

De *maatschappelijke relevantie* van dit onderzoek is dat het inzicht biedt in keuzes en opvattingen van managers, die in het belang zijn van samenwerking ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Op basis van de resultaten kunnen er aanbevelingen gedaan worden over de managementoriëntatie die publieke managers kunnen hanteren bij netwerksamenwerking, wanneer zij keuzes willen maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en het realiseren van effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Dergelijke inzichten en aanbevelingen dienen een maatschappelijk belang, omdat de verwachting is dat samenwerking de maatschappij een hoop geld kan besparen en leidt tot integrale zorg voor multiprobleemgezinnen. Integrale zorg voor multiprobleemgezinnen zou binnen gezinnen leiden tot meer stabiliteit en continuïteit en minder ernstige incidenten.

Naast de initiatieven ten behoeve van de zorg voor multiprobleemgezinnen zijn er allerlei soortgelijke vormen van samenwerking rondom complexe problemen, zoals:

- De bestrijding van obesitas bij kinderen (Bijvoorbeeld in Utrecht, Overvecht);
- Zorgarrangementen voor thuiswonende ouderen ('Redzaam ouder', advies van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, 2012);
- Combinaties van handhaving, veiligheid en zorg rondom de prostitutiesector (Bijvoorbeeld 'Ketensamenwerking Zandpad' in Utrecht);
- Combinaties van onderwijs, school en werk voor overlastgevende en criminele jongeren (Bijvoorbeeld: 'De nieuwe kans', Rotterdam);
- Bestrijding van hardnekkige criminaliteit (Veiligheidshuizen)

Mogelijk biedt dit onderzoek kennis en inzichten die ook bruikbaar zijn voor deze vormen van netwerksamenwerking.

## 1.6. Leeswijzer

Dit hoofdstuk beschreef de aanleiding voor dit onderzoek en de vragen die in het vervolg van deze scriptie uitgewerkt zullen worden. Hoofdstuk twee plaatst de aanpak van netwerksamenwerking rondom multiprobleemgezinnen in de context van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Het hoofdstuk biedt een beeld van de wijze waarop steeds complexere problemen leiden tot horizontale vormen van sturing, zoals netwerksamenwerking, naast de traditionele, hiërarchische vormen van sturing.

Hoofdstuk drie gaat naar aanleiding van de theoretische deelvragen in op een aantal centrale concepten uit dit onderzoek. Het hoofdstuk bespreekt de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Daarna wordt het concept managementoriëntatie uitgewerkt en worden er twee discoursen besproken die centraal staan in dit onderzoek, namelijk *new public management*

en *public value management*. Het hoofdstuk sluit af met verwachtingen van de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking vanuit een *new public management* en een *public value management* oriëntatie.

Het vierde hoofdstuk gaat in op de opzet van dit onderzoek en de onderzoeksmethoden. Er werden zeventien managers en twee projectleiders geïnterviewd. Het hoofdstuk beschrijft de wijze waarop respondenten werden geselecteerd voor interviews en de wijze waarop de data werden geanalyseerd. Ook is er een verantwoording van de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

De resultaten van het empirische onderzoek worden besproken in hoofdstuk 5. Het hoofdstuk beschrijft de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking en de motieven, opvattingen en overwegingen bij deze keuzes. Per onderdeel is er een analyse van de resultaten. De resultaten en de analyses leiden tot conclusies in hoofdstuk zes.

De beschrijving van de conclusies in hoofdstuk zes begint met een uitwerking van de deelvragen van dit onderzoek. Vervolgens volgt er een uitwerking van de hoofdvraag.

In hoofdstuk zeven volgt er een discussie waarin aanbevelingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek worden besproken.

# 2.

## Complexe problemen aanpakken: Van government naar governance

Netwerksamenwerking ten behoeve van multiprobleemgezinnen kan als aanpak niet los worden gezien van maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. Zeer complexe problemen vragen om meer horizontale manieren van sturen (Noordegraaf, 2004; Koppenjan & Klijn, 2004; Noordegraaf & De Wit, 2012). Dit hoofdstuk plaatst dit onderzoek in de bestuurlijke en maatschappelijke context.

De paragraaf hierna bespreekt kort maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, die er toe leiden dat publieke organisaties steeds meer geconfronteerd worden met complexe problemen.

Daarna beschrijft dit hoofdstuk een aantal bestuurlijke en organisatorische reacties. Eén van die reacties is een aanpak van complexe problemen door middel van netwerksamenwerking. Deze aanpak wordt uitgewerkt. Vervolgens is er een bespreking van het samenwerken in een netwerk ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Het hoofdstuk sluit af met een bespreking van een concreet voorbeeld daarvan in Den Haag, de zogenaamde 'Haagse samenwerking'.

### 2.1. Maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen

De maatschappij en de samenleving zijn voortdurend in beweging en onderhevig aan verandering. In de afgelopen decennia hebben er grote, ingrijpende maatschappelijke transformaties plaats gevonden. Deze hebben het speelveld waarop publieke organisaties zich begeven veranderd. Individualisering heeft als gevolg dat burgers mondiger, autonoom en veeleisender zijn. Publieke organisaties hebben in toenemende mate te maken met burgers die verwachten dat publieke organisaties aan hun verwachtingen en verlangens beantwoorden. Die verwachtingen en verlangens zijn pluralistisch en ambivalent van aard. Waar burgers waarde aan hechten en wat zij verwachten van publieke organisaties kenmerkt zich door een veelvoud aan waarden, die soms moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Bovendien veranderen de verwachtingen en voorkeuren over de tijd. Economische ontwikkelingen sinds de jaren '70 hebben ook een grote impact gehad. De oliecrisis en economische recessie van die tijd hebben tot gevolg gehad dat de overheid meer nadruk is gaan leggen op het zuiniger, effectiever en efficiënter organiseren. Globalisering en technologische ontwikkelingen hebben tot gevolg dat de wereld grenzelozer is geworden, evenals mogelijkheden en verlangens van burgers. Grenzen en geografische afstanden doen er steeds minder toe. Deze ontwikkelingen hebben een situatie tot gevolg waarin publieke organisaties met schaarser wordende middelen tegemoet moeten komen aan grotere, gevarieerdere en grenzeloze verlangens (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007, p. 7-9; Koppenjan & Klijn, 2004, p.3-5; Noordegraaf, 2004, p.48-60, 85; Noordegraaf & De Wit, 2012, p. 7). Door deze combinatie van maatschappelijke ontwikkelingen worden publieke organisaties met hoge en tegenstrijdige verwachtingen geconfronteerd.

Op allerlei vlakken is de aard van de problemen waar publieke organisaties zich mee bemoeien complexer geworden (Noordegraaf & De Wit, 2012, p. 7). Publieke organisaties worden bij het aanpakken van maatschappelijke problemen in toenemende mate geconfronteerd met de complexiteit en *wickedness* van problemen doordat er tegelijkertijd sprake is van cognitieve, strategische en inhoudelijke onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6,7). Ten eerste worden publieke organisaties geconfronteerd met cognitieve onzekerheid. Kennis is in toenemende mate omstreden. Door ontwikkeling van specialistische kennis en professionalisering is kennis steeds meer gefragmenteerd (De Bruijn, 2007, p. 7). Als gevolg hiervan kunnen actoren zoals burgers, bedrijven, publieke organisaties, cliënten en professionals verschillende opvattingen hebben over wat problematisch is. Ook kunnen zij andere betekenissen en interpretaties hanteren bij gelijksoortige situaties. Ten tweede worden publieke organisaties geconfronteerd met strategische onzekerheid. Problemen zijn complexer en kunnen grenzen overschrijden van organisaties en domeinen. Bij dergelijke problemen zijn tegelijkertijd meerdere belanghebbenden betrokken. Dit

heeft tot gevolg dat publieke organisaties rekening moeten houden met andere organisaties en belanghebbenden. Een andere reden dat publieke organisaties rekening moeten houden met andere organisaties is dat zij afhankelijker zijn geworden van anderen voor kennis, autoriteit en middelen. Zo nemen wederzijdse afhankelijkheden toe en worden relaties horizontaler in situaties waarin niemand de baas is over de definitie van het probleem of de oplossingen (Gerritsen, 2011, p. 32; Koppenjan & Klijn, 2004, p.4,5). Ten derde worden publieke organisaties geconfronteerd met institutionele onzekerheid. Verschillende belanghebbenden uit diverse sectoren zijn actief in verschillende 'arena's' en bestuurlijke niveaus. Als gevolg hiervan kan het handelen van andere organisaties (onverwachte) effecten hebben, die de eigen organisatie raken.

Zogenaamde *wicked problems* zijn problemen die zich tegelijkertijd kenmerken door cognitieve, strategische en institutionele onzekerheden. *Wicked problems* zijn inhoudelijk complexe problemen, waar verschillende opvattingen bestaan over de aard van de problemen en de oplossingen, waarbij vele verschillende actoren betrokken zijn, die ieder hun eigen deelbelangen en percepties kennen, in een situatie waarin niemand de baas is (Gerritsen, 2011, p.32; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 6,7). Publieke organisaties krijgen steeds meer te maken met de *wickedness* van maatschappelijke vraagstukken en problemen, zoals bij multiprobleemgezinnen.

De maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die in deze paragraaf beschreven werden, roepen bestuurlijke en organisatorische reacties op.

## 2.2. Bestuurlijke en organisatorische reacties

Overheden en publieke organisaties formuleerden in de loop van de tijd verschillende antwoorden op maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen die leiden tot complexe problemen. Er zijn *old responses* en *new responses* te onderscheiden. Netwerksamenwerking komt voort uit één van de nieuwe antwoorden, de idee van *governance*.

Het klassiek bureaucratische model en het corporatistische model zijn *old responses* waarbij de overheid een centrale rol speelt in formuleren en uitvoeren van beleid. Bij het corporatistische model is er sprake van een geïnstitutionaliseerde vorm van samenwerking met vooral organisaties uit 'het maatschappelijk middenveld'. Het idee van dit model is om conflicten te voorkomen of te dempen door een aantal belangrijke belangengroepen en uitvoerende instanties te consulteren. Zowel het klassiek bureaucratische model als het corporatistische model zijn bestuurlijke antwoorden die sterk leunen op de idee van het primaat van de politiek. Het zijn antwoorden – manieren van besturen – die niet goed passen bij het aanpakken van *wicked problems* (Geuijen, 2011, 98, 99; Koppenjan & Klijn, 2004, p.90-99).

Naast het bureaucratische model en het corporatistische model zijn er in de loop van de tijd twee alternatieve bestuurlijke en organisatorische reacties ontstaan. *New public management* en *governance* zijn *new responses* op maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen. Het *new public management* legt nadruk op het zakelijker en bedrijfsmatiger besturen en organiseren. De veronderstelling is dat complexiteit en onzekerheid verminderd kunnen worden, bijvoorbeeld door beleid en uitvoering te scheiden en de implementatie van beleid te delegeren naar zelfstandige organisaties. Ook al is het een *new response*, in veel opzichten lijkt *new public management* op de *old response*. Zowel bij de *old response* als bij het *new public management* wordt de nadruk gelegd op een centrale manier van aansturen (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 99-107) (Zie §3.4 voor een verdere bespreking van *new public management*).

Vanuit *governance* gedachte gaan de overheid en publieke organisaties op een hele andere manier om met complexiteit en onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 107). De idee van *governance* is dat geen enkele partij, dus ook niet de overheid, alle relevante kennis of middelen ter beschikking heeft om goed beleid te formuleren en implementeren. Publieke organisaties zijn in toenemende mate afhankelijk van andere (publieke) organisaties bij het formuleren en uitvoeren van beleid. Als gevolg hiervan zijn er continue interacties waarbij (publieke) organisaties middelen uitwisselen en in gesprek zijn over gezamenlijke doelen. Bij die interacties is de centrale overheid niet langer de belangrijkste, sturende actor. Vanuit *governance* gedachte bestuurt de moderne overheid niet langer door *boven* burgers, private actoren en maatschappelijke organisaties te staan. De overheid stuurt *samen met* diverse actoren door middel van horizontale coördinatiemechanismen, zoals netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 107, 108; Noordegraaf &

De Wit, 2012, p. 9; Rhodes, 1996, p. 657, 658). De volgende paragraaf bespreekt de aanpak waarbij publieke organisaties samenwerken in een netwerk.

### 2.3. Netwerksamenwerking

Vanuit *governance* gedachte is de overheid niet in staat om *wicked problems* zelfstandig op te lossen. Hierdoor is er meer aandacht voor het aanpakken van dergelijke problemen door middel van netwerksamenwerking. Overheden en (publieke) organisaties werken samen aan *wicked problems* door samen te werken in een netwerk. Naast de traditionele hiërarchische aansturing waarin de overheid de centrale actor is en naast de markt, zijn netwerken tegenwoordig een dominante vorm van organiseren en besturen (Rhodes, 2001; McGuire, 2006; Isett et al., 2011; Geuijen, 2011, p. 97; Van Delden, 2009). De volgende paragrafen bespreken de samenwerking in netwerken.

Netwerken zijn er in verschillende soorten en maten (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen & Rethemeyer, 2011; Geuijen, 2011; McGuire, 2006). Isett et al. (2011) onderscheiden drie typen netwerken. Ten eerste zijn er beleidsnetwerken waarin wederzijds afhankelijke actoren belang hebben bij het verloop en de uitkomsten van publieke besluitvormingsprocessen. Ten tweede zijn er *governance* netwerken. Organisaties richten zich er op om gezamenlijke doelen te realiseren door met elkaar in gesprek te zijn. De betrokken actoren hanteren hun eigen beleid en produceren verschillende producten of diensten. Bij het derde type netwerk, een *collaborative* netwerk, kunnen overheden, non-profit en private organisaties samenwerken om te voorzien in een publiek goed, een dienst of waarde, zoals goede gezondheidszorg. Een *collaborative* netwerk richt zich er op om door middel van activiteitenprogramma's gezamenlijke doelen realiseren. Dit type samenwerking ontstaat in een situatie waarin organisaties niet in staat zijn om de gewenste *output* of *outcome* zelfstandig te realiseren. Binnen dit type netwerken is het voor organisaties mogelijk om informatie, producten en diensten uit te wisselen en activiteiten af te stemmen. Dit kan op een duurzame en tegelijkertijd flexibele manier en er is sprake van meer openheid en nabijheid dan gebruikelijk het geval is (Van Delden, 2009, p. 17). Bij deze vorm van samenwerken is vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor succes. Vertrouwen biedt de betrokkenen de relatieve zekerheid dat de anderen geen misbruik maken van de samenwerking. Vertrouwen kan fungeren als een katalysator voor de samenwerking tussen de diverse actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 230, 231). Soms kunnen de afzonderlijke organisaties zelfstandig blijven werken. Een stap verder gaan vormen van netwerksamenwerking waarbij er (nieuwe) activiteiten en diensten gerealiseerd worden op het niveau van het netwerk.

Vanuit de *governance* gedachte is de veronderstelling dat organisaties in staat zijn om complexe problemen effectief aan te pakken door bewust met elkaar samen te werken in een netwerk (Geuijen, 2011, p. 101, 102; Isett et al., 2011, p. 158; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 110; McGuire, 2006, p. 36; Noordegraaf & De Wit, 2012, p. 9; Rhodes, 1996, p. 658; Provan & Milward, 2001, p. 415, 416; Van Delden, 2009, p. 18).

### 2.4. Netwerksamenwerking ten behoeve van multiprobleemgezinnen

Bij multiprobleemgezinnen kunnen publieke organisaties al snel geconfronteerd worden met de complexiteit en *wickedness* van de problemen bij het gezin. Binnen de gezinnen is sprake van combinaties van problemen. Kinderen kunnen bijvoorbeeld achterblijven op school, gezondheidsproblemen hebben en overlast geven op straat. Thuis kunnen er conflicten zijn tussen de ouders en de kinderen. Vaak zijn er jarenlange cycli van oplopende spanningen, ontladingen en verzoeningen. Verder zijn er problemen door bijvoorbeeld een gebrek aan regelmaat en hygiëne; werkloosheid; armoede; wisselende relaties of echtscheiding; verwaarlozing of mishandeling van kinderen; depressie; of verslaving. Bij multiprobleemgezinnen kunnen zich bovendien al snel problemen voordoen met de hulpverlening. Zo komt het regelmatig voor dat de gezinnen de hulp weigeren, voortijdig afbreken of dat de hulpverlener niet goed weet waar hij moet beginnen. Binnen een multiprobleemgezin hebben in veel situaties zowel de kinderen als de ouders hulp nodig. De

problemen van deze gezinnen overschrijden de grenzen van de bestaande zorg-, hulp- en welzijnsinstellingen. Vanwege de veelzijdigheid van problemen moet de hulp voor jongeren en gezinnen met meervoudige problemen vanuit verschillende domeinen komen (NJI, 2012).

Voor publieke organisaties kan de aanpak van de problemen bij multiprobleemgezinnen zich kenmerken door *wickedness* wanneer zij met verschillende vormen van onzekerheid geconfronteerd worden. Bij de verschillende hulpverleners kan er bijvoorbeeld sprake zijn van cognitieve onzekerheid over de aard, oorzaken en effecten van de problemen binnen het gezin en wat passende oplossingen kunnen zijn. Van strategische onzekerheid kan sprake zijn door de vele partijen die vaak tegelijkertijd betrokken zijn bij het gezin. De zorg voor multiprobleemgezinnen kan al gauw onsamenhangend of tegenstrijdig zijn en onvoldoende gecoördineerd worden. De oorzaken daarvan kunnen zijn dat de organisaties verschillende aanpakken hanteren en weinig met elkaar communiceren. Bij multiprobleemgezinnen kunnen publieke organisaties ook geconfronteerd worden met institutionele onzekerheid. Wanneer de betrokken organisaties uit verschillende sectoren komen en medewerkers verschillende professionele achtergronden hebben dan kunnen de onderlinge interacties stagneren. Dit risico ligt op de loer wanneer de actoren weinig 'instituten' delen, zoals gelijksoortige regels en taal (Koppenjan & Klijn, 2004). Zo kunnen bijvoorbeeld de politie, OM, Bureau Jeugdzorg en schuldhulpverlening tegelijkertijd interventies doen vanuit verschillende professionele achtergronden.

Een ernstig incident lijkt een belangrijke aanleiding voor landelijke en lokale overheden om aandacht te schenken aan de aanpak van de complexe problemen bij multiprobleemgezinnen door middel van samenwerking. Vrijdag 12 juli 2002 stichtte een vader in Roermond een brand waarbij zes kinderen omkwamen. Het blijkt om een multiprobleemgezin te gaan waarbij al lange tijd vele problemen spelen en waarbij vele hulpverleners en instanties betrokken zijn. Het drama geeft aanleiding tot een onderzoek van een aantal inspecties naar de samenhang van de zorg en voorzieningen voor de ouders en de kinderen. De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid concluderen gezamenlijk dat er onvoldoende vroegtijdige signalering is van problemen, dat er gebrekkige samenwerking is binnen de keten en dat er een gebrek is aan regie in de ketenzorg (2003, p. 8-10).

In het beleidsplan '*Alle kansen voor alle kinderen*' beschrijft minister Rouvoet vier jaar later het principe van 'één gezin, één plan'. De idee is dat de verschillende professionals die bij het gezin betrokken zijn door middel van bijvoorbeeld opvoedingsondersteuning, gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, wonen, werken, schuldhulpverlening en veiligheid van elkaar moeten weten wat ze doen. Eén van hen moet het overzicht houden en de coördinatie van de zorg op zich nemen, zodat zowel de gezinsleden als de hulpverleners één aanspreekpunt hebben (Programmaministerie voor Jeugd en Gezin, 2007). Ook in de jaren hierna is er vanuit de landelijke overheid in verschillende beleidsstukken aandacht voor multiprobleemgezinnen en risicojongeren (NJI, 2012).

In de vier grote steden en vele andere gemeenten zijn er verschillende aanpakken tot stand gekomen, waarbij organisaties samenwerken bij de aanpak van multiprobleemgezinnen. Soms gebeurt dit op initiatief van de gemeente, maar er zijn ook initiatieven vanuit publieke en maatschappelijke organisaties (Zie bijvoorbeeld: Ministerie BZK, 2012; Gerritsen, 2011; Verwey-Jonker Instituut, 2010, 2012). De 'Haagse samenwerking' is een voorbeeld van een lokale aanpak ten behoeve van multiprobleemgezinnen door middel van netwerksamenwerking. De volgende paragraaf beschrijft de Haagse samenwerking.

## 2.5. De 'Haagse samenwerking'

In Den Haag namen de bestuurders van drie zorgaanbieders het initiatief om de aanpak van multiprobleemgezinnen te verbeteren. Andere organisaties sluiten zich er bij aan. In oktober 2010 start de samenwerking tussen de volgende organisaties: de Gemeente Den Haag, Den Haag op Maat; de GGD; het Centrum voor Jeugd en Gezin; Bureau Jeugdzorg; Jeugdformaat (jeugdzorgaanbieder); Ipse de Bruggen (zorg voor verstandelijk gehandicapten); de Jutters (Jeugd-GGZ); en de William Schrikker Groep (Jeugdbescherming).

De samenwerking start vanuit de observatie dat het aanbod te gefragmenteerd en te weinig doelgericht is. “Daaraan is het systeem met een veelheid aan verschillen in oriëntatie, sturing, bekostiging en gebruikte methoden en technieken mede debet” (Concept projectplan, 2010). De langdurige hulp aan een aantal multiprobleemgezinnen in Den Haag stagneerde en er waren vaak geen tastbare resultaten.

Het doel van de Haagse samenwerking is om een doeltreffend, integraal hulpaanbod te bieden, waarmee de gezinnen daadwerkelijk geholpen worden. “Deze hulpverlening wordt aangeboden ongeacht de aan- of afwezigheid van de vereiste indicaties en ongeacht wachtlijsten. De Haagse samenwerking gaat daarmee dwars door alle organisatorische, bestuurlijke en financiële obstakels heen.” (Informatiebrief, 2010). De gezinnen hebben een ‘status aparte’. Er wordt direct actie ondernomen en zijn er geen excuses mogelijk. De Haagse samenwerking zal zich tot eind 2012 richten op de integrale aanpak van vijftien multiprobleemgezinnen (Informatiebrief, 2010).

De Haagse samenwerking bestaat onder andere uit een kernteam van professionals van de verschillende organisaties. Zij geven concreet vorm aan de hulpverlening binnen de gezinnen. Het team bestaat uit sociaal case managers (Den Haag op Maat); gezinscoaches (GGD – Jeugdgezondheidszorg); ambulante hulpverleners (Jeugdformaat, Ipse de Bruggen); gezinsvoogden (Bureau Jeugdzorg en de William Schrikker Groep); een sociaal psychiatrisch verpleegkundige (De Jutters); een maatschappelijk werkster (Ipse de Bruggen) en een gedragswetenschapper (Bureau Jeugdzorg). Het kernteam wordt aangestuurd door twee projectleiders (Centrum voor Jeugd en Gezin en Bureau Jeugdzorg).

Naast het kernteam zijn er een uitwerkingsgroep en een stuurgroep. De uitwerkingsgroep bestaat uit vijf managers (Den Haag op Maat; GGD; Bureau Jeugdzorg; Jeugdformaat en Ipse de Bruggen). Zij vormen samen een overlegplatform van managers. De stuurgroep bestaat uit bestuurders en hogere managers en is een strategisch-bestuurlijk overlegplatform.

## 2.6. Slotsom

Netwerksamenwerking is een horizontaal coördinatiemechanisme waarin overheden en publieke organisaties met elkaar overleggen, plannen maken en activiteiten afspreken. Door middel van netwerksamenwerking willen de betrokkenen een gezamenlijk antwoord bieden op complexe problemen en brede, maatschappelijke doelen realiseren. Er zijn steeds meer initiatieven in Nederland waar publieke organisaties samenwerken rondom multiprobleemgezinnen. De ‘Haagse samenwerking’ is daar een voorbeeld van.

Dit onderzoek richt zich op de keuzes van publieke managers bij dergelijke vormen van netwerksamenwerking. Het volgende hoofdstuk gaat nader in op wat dit onderzoek verstaat onder de publieke manager en welke keuzes zij kunnen maken bij netwerksamenwerking. Op basis van wetenschappelijke literatuur beschrijft het hoofdstuk een aantal verschillende keuzes die managers kunnen maken en de opvattingen, motieven en overwegingen die zij daarbij kunnen hebben.



# 3

## Managen bij netwerksamenwerking: Managementoriëntaties en keuzes van publieke managers

Dit hoofdstuk beschrijft een aantal belangrijke concepten van de hoofdvraag van dit onderzoek. Zo ontstaat er een helder beeld waar dit onderzoek over gaat en wat de betekenis is van de concepten. De bespreking leidt tot een theoretische uitwerking van de hoofdvraag. Dit gebeurt op basis van de theoretische deelvragen, die werden besproken in hoofdstuk twee:

- 1) *Wat zijn publieke managers en welke keuzes kunnen zij maken bij netwerksamenwerking?*
- 2) *Wat is een managementoriëntatie van een publieke manager?*
- 3) *Welke invloed heeft de managementoriëntatie op de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking?*

Naar aanleiding van de eerste theoretische deelvraag is er eerst een korte bespreking van de publieke manager. Taken, verantwoordelijkheden en posities komen aan bod. Het maakt helder wat dit onderzoek verstaat onder publieke managers en er is een grove afbakening van de publieke managers die centraal staan in dit onderzoek. Dan volgt er in paragraaf 3.2 een bespreking van de keuzes die publieke managers kunnen maken bij netwerksamenwerking. De bevoegdheden en keuzemogelijkheden van publieke managers komen aan bod.

Naar aanleiding van de tweede theoretische deelvraag werkt paragraaf 3.3 het concept managementoriëntatie uit. De bespreking gaat in op wat het onderzoek verstaat onder een managementoriëntatie en op welke wijze een dergelijke oriëntatie invloed kan hebben op de keuzes van publieke managers. Hierop volgt een bespreking van twee benaderingen van publiek management, *new public management* en *public value management*. De uitgangspunten van beide perspectieven worden uitgewerkt. Zoals werd besproken in de inleiding van dit onderzoek kunnen *new public management* en *public value management* de managementoriëntatie van de publieke manager normatief invullen. In dit hoofdstuk wordt er bij beide benaderingen uitgewerkt op welke wijze een dergelijke invulling van de managementoriëntatie de keuzes van publieke managers kunnen beïnvloeden.

Naar aanleiding van de derde theoretische deelvraag sluit het hoofdstuk af met een bespreking van verwachtingen over de wijze waarop de managementoriëntatie de keuzes van publieke managers kunnen beïnvloeden *bij netwerksamenwerking*.

### 3.1. Publieke managers

Publieke managers hebben in algemene zin een belangrijke taak in het waarmaken van het beïnvloeden van collectieve actie in het publieke domein, ook wel *'getting things done through others'*. Bij netwerksamenwerking betekent publiek management dingen voor elkaar krijgen in het publieke domein door én met anderen (Noordegraaf, Geuijen, Meijer, 2011, p.13, 17). Er zijn verschillende soorten en typen publieke managers. Publieke managers kunnen bijvoorbeeld bestuurder, middenmanager of operationeel manager zijn. Op basis van hun functie geven ze leiding aan projecten, processen of programma's, door middel van bijvoorbeeld prestatie-indicatoren en budgetten. In de praktijk zijn er verschillende benamingen zoals afdelingshoofd, regiomanager, teamleider of directeur (De Wit & Van der Meulen, 2011, p. 55; Van Delden, 2009, p. 82). Dit onderzoek richt zich niet op bestuurders, maar op de leidinggevenden tussen de bestuurders en uitvoerende professionals in. Zij zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in de organisatie. Vanuit hun functie kunnen ze direct en indirect veel invloed uitoefenen op het verloop van netwerksamenwerking (Van Delden, 2009, p.82).

In dit onderzoek worden verschillende publieke managers onderzocht. De managers werken bij verschillende soorten publieke organisaties en hebben verschillende hiërarchische posities. Ze hebben aanduidingen zoals 'teamleider', 'regiomanager', 'afdelingsmanager' en 'directeur zorg'. Op basis van de hiërarchische posities kunnen de managers uit dit onderzoek getypeerd worden als 'operationeel leidinggevende' of 'hoger management'. De operationeel leidinggevenden zijn teamleider of afdelingsmanager. Ze geven leiding aan een team of een afdeling van professionele werknemers. De hoger managers zijn bijvoorbeeld regiomanager of directeur zorg. Ze geven leiding aan een team van managers, die in veel gevallen op verschillende locaties werkzaam zijn. De organisaties waar de managers werken zijn divers. Het ene gedeelte van de managers werkt bij een zorgaanbieder en het andere gedeelte werkt bij diverse overheidsorganisaties. Deze paragraaf beschreef kort wat dit onderzoek verstaat onder publieke managers en bakende in grote lijnen af welke managers in dit onderzoek centraal staan. De volgende paragraaf gaat over de keuzes die publieke managers kunnen maken bij netwerksamenwerking.

### 3.2. Publieke managers en netwerksamenwerking

Om de vraag te beantwoorden welke keuzes publieke managers kunnen maken bij netwerksamenwerking, werd er wetenschappelijke literatuur geraadpleegd over een aantal concepten. De concepten waarover wetenschappelijke literatuur werd geraadpleegd in het kader van deze vraag, zijn 'netwerkmanagement' en '*collaborative leadership*'. Daarnaast is er wetenschappelijke literatuur geraadpleegd rondom het concept 'netwerksamenwerking'. Hierna beschrijft de paragraaf kort de resultaten van deze raadplegingen voor het beantwoorden van de vraag.

Er is veel onderzoek geweest naar netwerkmanagement (Agranoff & McGuire, 2001, 2003; Herranz, 2008; McGuire, 2002, 2006; Koppenjan & Klijn, 2004). Uit de literatuur blijkt onder andere dat een functie kunnen vervullen wanneer er bij vormen van samenwerking bijvoorbeeld sprake is van complexe interacties, vastgelopen processen en verschillen in taal, cultuur en (financiële) regimes. Bij dergelijke omstandigheden kunnen netwerkmanagers zich er bijvoorbeeld op richten om de betrokken actoren met elkaar te verbinden, om interacties opnieuw op gang te brengen en deze gaande te houden, om verschillen te overbruggen en betekenissen en percepties te beïnvloeden (Zie Agranoff & McGuire, 2001; Koppenjan & Klijn, 2004; Zie McGuire, 2006). Verschillende gezaghebbende auteurs stellen dat netwerkmanagement een andere functie is dan 'hiërarchisch management' (Kettl, 1996; Milward, 1994 & O'Toole, 1997 in: Agranoff & McGuire, 2011). Dit onderzoek richt zich op 'hiërarchisch management' in de zin van de publieke manager die managed op basis van zijn hiërarchische positie. De managers zijn op basis van hun functie verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen de eigen organisatie. Vanuit die verantwoordelijkheid zijn zij (in)direct betrokken bij netwerksamenwerking. Het zijn geen 'netwerkmanagers', zoals die in de literatuur omschreven worden. Als gevolg hiervan biedt de wetenschappelijke literatuur over 'netwerkmanagement' geen antwoord op de vraag op welke keuzes publieke (lijn)managers kunnen maken bij netwerksamenwerking.

Naast het onderzoek naar netwerkmanagement is er de laatste jaren onderzoek geweest naar *collaborative leadership* (Coleman, 2011; Sullivan, Williams & Jeffares, 2012; Weiss, Anderson & Lasker, 2002; Morse, 2008, 2010). Deze onderzoeken richten zich in het algemeen op de vraag op welke wijze er sprake kan zijn van leiderschap bij vormen van (netwerk)samenwerking: '*leadership for collaboration*' in '*collaborative contexts*' (Sullivan, Williams & Jeffares, 2012, p. 58). De desbetreffende leiders richten zich bijvoorbeeld op het opbouwen, onderhouden en stimuleren van relaties en het faciliteren van een context waarin er vertrouwen kan zijn. De leiders kunnen zich er op richten om uitkomsten te realiseren in een omgeving waarin ze geen directe hiërarchische autoriteit hebben over de mensen en organisaties die samenwerken. Net als bij de literatuur over netwerkmanagement gaat de literatuur over *collaborative leadership* niet over publieke (lijn)managers die verantwoordelijk zijn voor de gang van zaken binnen de eigen organisatie. De wetenschappelijke literatuur over *collaborative leadership* biedt daarom ook geen antwoord op de vraag welke keuzes publieke (lijn)managers kunnen maken bij netwerksamenwerking. Belangrijk is om op te merken dat dit niet wil zeggen dat er geen sprake van kan zijn dat publieke (lijn)managers uit dit onderzoek zich gedragen als een 'netwerkmanager' of '*collaborative leader*'.

Mogelijk vertoont het gedrag van publieke (lijn)managers overeenkomsten met 'netwerkmanagement' of 'collaborative leadership', maar de literatuur over deze concepten biedt geen antwoord op de vraag welke keuzes publieke (lijn)managers kunnen maken bij netwerksamenwerking.

Ondanks het vele onderzoek dat samenhangt met netwerksamenwerking is er nauwelijks onderzoek dat ingaat op de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Agranoff (2006) en Van Delden (2009) vormen uitzonderingen. Op basis van deze auteurs komt dit onderzoek tot een eigen indeling. Om deze reden zijn de volgende twee paragrafen grotendeels gebaseerd op het werk van deze twee auteurs.

De volgende paragrafen gaan over de bevoegdheden en keuzemogelijkheden van publieke managers bij netwerksamenwerking.

### 3.2.1. Bevoegdheden en keuzemogelijkheden binnen de eigen organisatie

Deze paragraaf beschrijft bevoegdheden en keuzemogelijkheden die publieke manager bij netwerksamenwerking kunnen hebben binnen de eigen organisatie.

Volgens Agranoff (2006) verandert er niet veel voor de 'doorsnee' publieke (lijn)manager:

*"For the line administrator, however, it is largely business as usual most of the time, dealing with internal POSDCORB matters, along with increasing collaborative pressures."*

(Agranoff, 2006, p. 58).

Publieke managers houden zich volgens Agranoff vooral bezig met de gebruikelijke interne managementtaken. De respondenten van zijn onderzoek zijn besteden vijf tot zeven uur per maand aan netwerksamenwerking. Ook volgens Van Delden (2009) is samenwerking vaak maar één van de vele aandachtspunten in de doorgaans overvolle agenda van managers (p.199). Desondanks kunnen zij volgens Van Delden een vitale rol vervullen.

Van Delden (2009) beschrijft op welke wijze publieke managers om kunnen gaan met hun bevoegdheden en keuzemogelijkheden bij netwerksamenwerking. Publieke managers hebben bevoegdheden wat betreft de inzet van personeel, systemen, budgetten, werkprocessen en agenda's van werkoverleggen. Op deze punten hebben publieke managers allerlei keuzemogelijkheden. Ze nemen praktische en procedurele beslissingen (Van Delden, 2009, p. 133- 134). Hierna beschrijft deze paragraaf op basis van het onderzoek van Van Delden kort de verschillende bevoegdheden van managers en de keuzes die zij kunnen maken bij netwerksamenwerking (Van Delden, 2009, p 97-100, 106, 133, 134).

*Personele inzet.* Een manager heeft bevoegdheden en keuzemogelijkheden bij het personeel dat hij inzet en de wijze waarop hij hen inzet. Voor netwerksamenwerking betekent dit bijvoorbeeld dat een manager een enthousiaste en vaardige pionier kan inzetten voor netwerksamenwerking of dat hij juist kiest voor een medewerker die in de eigen organisatie niet zo nodig of niet zo gewenst is. Een manager kan ook keuzes maken bij de toewijzing van uren, de onderwerpen die hij ter sprake brengt bij bilaterale overleggen en de prestatieafspraken die hij maakt met medewerkers. De manager kan de professional al dan niet ondersteunen bij de samenwerking of actie ondernemen bij knelpunten. Tot slot kan de manager er al dan niet voor kiezen om de professional (zoveel mogelijk) gericht te houden op de eigen organisatie of stimuleren om samen te werken in het netwerk.

*Systemen.* Een manager is in veel gevallen verantwoordelijk voor administratie-, registratie- en prestatie-managementsystemen. Deze systemen zijn vaak van belang voor het gaande houden van de dagelijkse, primaire processen. Ook kan de manager de systemen gebruiken om zich te verantwoorden naar hoger management en uitgaven te beheersen kunnen. Tot slot kan de data uit de systemen input zijn voor de *planning&control*-cyclus. Het gebruik van dergelijke systemen kan al dan niet aansluiten bij de systemen en werkwijzen van de andere organisaties en van het netwerk. Het gebruik van een systeem kan tot gevolg hebben dat een medewerker (pas) kan starten met samenwerken, wanneer er een registratie is van een specifieke case, zodat er 'ergens' in de organisatie een cliëntnummer of dossier aanwijsbaar is. Ook kan het zo zijn dat een organisatie een minimum aan gegevens vereist, alvorens er een dossier geopend kan worden. Het

gebruik van systemen kan in dergelijke gevallen tot gevolg hebben dat de hulpverlening aan een gezin vertraging oploopt. Mogelijk kunnen managers dergelijke problemen rondom het gebruik van systemen voorkomen.

*Budgetten en middelen.* Managers hebben in meer of mindere mate bevoegdheden om te beslissingen te maken over de inzet van geld en eventuele andere middelen. Een manager kan beslissen of hij geld beschikbaar stelt voor samenwerking en hoeveel. Dergelijke beslissingen kunnen bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de handelingsruimte van medewerkers en de diensten die aangeboden kunnen worden. Ook kunnen managers beslissingen maken over het al dan niet beschikbaar stellen van (vergader)ruimtes, expertise, diensten of technologieën.

*Werkprocessen.* Werkprocessen hangen samen met de wijze waarop een organisatie nieuwe cliënten of cases 'binnen' krijgt en de eventuele beoordelingsprocedures die een nieuwe cliënt moet doorlopen om 'aangenomen' te kunnen worden. Wanneer de cliënt is aangenomen dan kan hij of zij de dienstverlening ontvangen, bijvoorbeeld van de professionele medewerkers. De manager kan deze dienstverlening organiseren door middel van bijvoorbeeld roosters, tijden, protocollen en (stroom)schema's. Tot slot hangen werkprocessen samen met de manier waarop de dienstverlening wordt beëindigd en eventueel de manier waarop cliënten worden overgedragen aan anderen. De manager kan er al dan niet voor kiezen om de eigen werkprocessen zoveel mogelijk in tact te houden. Ook kan een manager ervoor kiezen om de werkprocessen aan te passen aan de samenwerking in het netwerk, wanneer dat nodig zou zijn.

*Agenda's van werkoverleggen.* Tijdens de werkoverleggen met het team of de afdeling kunnen managers samenwerking agenderen, of dit nalaten.

Deze paragraaf beschreef welke bevoegdheden en keuzemogelijkheden publieke managers kunnen hebben bij netwerksamenwerking. De volgende paragraaf richt zich op de keuzes die publieke (lijn)managers buiten de organisatie kunnen maken.

### 3.2.2. Bevoegdheden en keuzemogelijkheden buiten de eigen organisatie

Buiten de eigen organisatie kunnen managers zitting nemen in een overlegplatform van managers (Agranoff, 2006; Van Delden, 2009). Volgens Agranoff (2006) zijn publieke managers buiten de organisatie vooral bezig met kennismanagement. De samenwerkende publieke managers richten zich er op om kennis te verzamelen en uit te wisselen.

Volgens Van Delden (2009) kunnen managers in het overlegplatform afspraken maken over de inzet van medewerkers, uren en budgetten. Er kan een concrete taakverdeling besproken worden. Wanneer de managers dat nodig achten dan kunnen ze nieuwe procedures en methoden voor de samenwerking in het netwerk opstellen. Ook kunnen de managers procedures en methoden van de eigen organisatie aanpassen aan de samenwerking.

Door middel van het gezamenlijke overleg kunnen managers consensus creëren. Ze kunnen de samenwerking langdurig structureren tot een gezamenlijke aanpak. Wanneer managers de samenwerking structureren, dan ontlast dit de professionals. Zij kunnen zich dan vooral richten op de cliënten in plaats van het organiseren van de samenwerking.

Uit het voorgaande blijkt dat publieke managers verschillende keuzes kunnen maken bij netwerksamenwerking. Publieke managers kunnen keuzes maken die een goed verloop van samenwerking ondersteunen en zij kunnen keuzes maken die zich richten op een efficiënte bedrijfsvoering en het behoud van middelen voor de eigen organisatie. (Van Delden, 2009, p. 100, 106).

Dit theoretisch kader zal afsluiten met een uitwerking van de wijze waarop verschillende managementoriëntaties de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking kunnen beïnvloeden. De managementoriëntaties bieden mogelijk een verklaring voor de situaties waarin managers keuzes maken die zich richten op een efficiënte bedrijfsvoering en het behoud van budgetten, dan wel keuzes die samenwerking ondersteunen. Voorafgaand aan deze uitwerking beschrijft de paragraaf hierna wat dit onderzoek verstaat onder een managementoriëntatie.

### 3.3. Managementoriëntaties en de keuzes van publieke managers

Deze paragraaf werkt het concept 'managementoriëntatie' uit en beschrijft op welke wijze de managementoriëntatie in relatie kan staan tot de keuzes van een publieke manager. Onder een managementoriëntatie verstaat dit onderzoek de opvattingen, motieven en overwegingen van publieke managers ten aanzien van datgene dat zij managen en de wijze waarop ze dat doen (Zie Noordegraaf, 2004, p. 94, 95). Opvattingen, motieven en overwegingen van managers zijn items die kunnen helpen om de keuzes van publieke managers te begrijpen (Van Thiel, 2007; Deetz, 1996). De keuzes die managers maken bij netwerksamenwerking zouden bijvoorbeeld mogelijk ingegeven kunnen worden door opvattingen over de doelen van de afdeling die zij managen. Opvattingen over de doelen van de afdeling kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de gewenste kwaliteit van de dienstverlening, op de inrichting van processen en op de gewenste resultaten of effecten. Dergelijke opvattingen beïnvloeden mogelijk de keuzes van managers. Daarnaast kunnen de keuzes van publieke managers zich mogelijk kenmerken door verschillende motieven en overwegingen. Het realiseren van soepele, efficiënte dienstverlening of het beeld van een stad met 'meer gezonde inwoners' kunnen bijvoorbeeld beweegredenen zijn die mogelijk invloed hebben op de keuzes van een publieke manager.

Binnen de contexten waarin publieke managers keuzes maken, zijn er discoursen die bijvoorbeeld uitgaan van 'bedrijfsmatige' oriëntatie op management. Deze discoursen, verschillende benaderingen van publiek management, geven een normatieve invulling aan de managementoriëntatie van publieke managers. Deze benaderingen beschrijven bijvoorbeeld waarden en doelen waar publieke managers zich op richten. De benaderingen leiden tot beelden en beschrijvingen van de manier waarop publieke managers managen, de manier waarop ze dit kunnen doen of de manier waarop ze dit moeten doen (Moore, 1995; Noordegraaf, 2004; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006).

Dergelijke discoursen bieden mogelijk een verklaring voor de keuzes van managers en de wijze waarop ze de eerder beschreven *trade-off* managen. In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende discoursen onderscheiden. Hierna worden twee van de meest recente discoursen besproken (Zie O'Flynn, 2007).

Twee benaderingen die zowel in de wetenschap als in de praktijk veel aandacht krijgen, zijn *new public management* en *public value management*. De paragrafen hierna bespreken beiden benaderingen van publiek management. Bij de bespreking van beide benaderingen is er eerst een uitwerking van de achtergrond en de belangrijkste kenmerken. Daarna volgt er een uitwerking van de manier waarop een *new public management* oriëntatie en een *public value management* oriëntatie de keuzes van publieke managers kunnen beïnvloeden.

### 3.4. New Public Management

In de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw krijgen nieuwe ideeën over de sturing van de overheid en maatschappelijke dienstverlening voet aan de grond. De oliecrisis in de jaren zeventig en een economische recessie zorgen ervoor dat er bij veel westerse overheden een besef ontstaat dat er bestuurlijke hervormingen nodig zijn. Er moet zuiniger, effectiever en efficiënter gewerkt worden. Veel westerse overheden leggen in die tijd in toenemende mate nadruk op het toepassen van meer marktwerking en management; het privatiseren van overheidsdiensten en het zuinig en effectief organiseren van publieke organisaties. De overtuiging ontstaat dat het door middel van management mogelijk is om meer te doen met minder en resultaatgericht te werken. De ideeën van *new public management* vormen de leidraad bij hervormingen van de aansturing van de overheid en maatschappelijke dienstverlening (Hood, 1995, p. 3; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 101-103; Noordegraaf, 2004, p. 84-86; WRR, 2004, p. 23, 24). De volgende paragraaf beschrijft de belangrijkste kenmerken van het gedachtegoed van *new public management*.

### 3.4.1. Kenmerken van new public management

Er is geen bepalende omschrijving of definitie van *new public management* (Hood, 1991, p.3,4; Noordegraaf, 2004, p.86; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 101). De ideeën van *new public management* komen voort uit twee verschillende stromingen, *managerialism* en de nieuwe institutionele economie. *Managerialism* is een stroming die managementmethoden uit de private sector toepast binnen de publieke sector. De nieuwe institutionele economie is een stroming die er voor pleit om structuren te introduceren die binnen de publieke sector leiden tot prikkels om te presteren. *New public management* is een term die staat voor een losse verzameling van inzichten, modellen en praktijken die van beide stromingen afkomstig zijn. Hood (1991) noemt het een *marriage of opposites*. Het gedachtegoed van *new public management* is aan de hand van de volgende zeven kenmerken te kenschetsen (Hood, 1991, p. 4, 5; Koppenjan & Klijn, 2004, p. 101-107; Rhodes, 1996, p. 655):

- Praktisch, professioneel management

Zichtbare managers aan de top van de organisatie hebben de vrijheid om te managen. Managers hebben discretionaire ruimte om uitvoering te geven aan doelen die politieke actoren stellen

- Expliciete maatstaven en indicatoren voor prestaties

Er zijn kwantitatieve doelen en 'targets' die aangeven wat de gewenste resultaten zijn

- Organisatie-eenheden creëren die eenvoudig te managen zijn en van elkaar onderscheiden kunnen worden

Organisaties bestaan uit verschillende organisatie-eenheden die te organiseren zijn rond specifieke producten, processen, projecten of programma's. De organisatie-eenheden hebben eigen budgetten

- Beheersing van de *output*

Er is een expliciete koppeling tussen de gewenste prestaties en de beschikbare middelen voor de gehele organisatie en voor de organisatie-eenheden. Inputs en outputs worden strak gemanaged en op elkaar afgestemd

- Meer nadruk op competitie en concurrentie

Privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten om effectiviteit en efficiëntie te bevorderen. Het gebruik en de introductie van markten en marktmechanismen; contracten en aanbestedingstrajecten moeten het mogelijk maken om tegen lagere kosten betere kwaliteit te behalen

- Hanteren van managementstijlen en –praktijken uit de private sector

Meer nadruk op een zakelijke, flexibele en resultaatgerichte manier van managen

- Meer doen met minder, door discipline en soberheid

In de praktijk kan of moet dit tot uiting komen door bezuinigingen en productiviteitsgroei

Het *new public management* heeft vooral sinds de jaren negentig veel invloed in Nederland en is sindsdien een dominante theoretische positie wat betreft de aansturing van maatschappelijke dienstverlening binnen overheidsorganisaties en maatschappelijke dienstverlenende organisaties (WRR, 2004, p. 23, 24).

Tot nu toe besprak paragraaf 3.4 de achtergrond en de belangrijkste kenmerken van *new public management*. De paragraaf hierna werkt uit op welke wijze een *new public management* oriëntatie de keuzes van publieke managers kan beïnvloeden.

### 3.4.2. Keuzes maken vanuit een new public management oriëntatie

De managementoriëntatie van een publieke manager kan zich kenmerken als een *new public management* oriëntatie op management. Publieke managers met deze managementoriëntatie hebben een bedrijfsmatige managementstijl. In de opvatting van deze managers is het belangrijk om resultaten te boeken. Om resultaten te boeken is het nodig om de processen binnen de

organisatie soepel, strak en gecontroleerd te organiseren. Dienstverleningsprocessen worden zoveel mogelijk gestandaardiseerd en opgedeeld tot helder afgebakende eenheden zoals codes of producten. Het organiseren van efficiënte bedrijfsprocessen is een belangrijk motief voor de manager. Gestandaardiseerde eenheden maken het mogelijk om van tevoren duidelijke afspraken te maken over *outputs*, productie en resultaten. Dit gebeurt bij voorkeur in kwantitatieve termen. Managers zien het als hun taak om concrete taken en resultaten te verbinden aan prestatiedoelen voor de gehele organisatie, een team of individuele medewerkers. De manager vindt het van belang om ervoor te zorgen dat outputs en *performance targets* afgesproken en behaald worden. Hij communiceert wat er moet gebeuren om de *outputs* te realiseren. Beweegredenen van de manager kunnen zijn dat hij ervoor wil zorgen dat resultaten effectief en efficiënt gerealiseerd worden. Schaarre middelen zoals financiën en tijd (*inputs*) worden verbonden aan de gewenste *outputs*. Dit gebeurt door middel van budgetten en strakke kaders, die bijvoorbeeld aangeven hoeveel minuten er beschikbaar zijn voor een specifiek product of proces. Om de inzet van middelen zo goed mogelijk te sturen maakt de manager gebruik van prestatie- en registratiesystemen. Zo zorgt hij ervoor dat de gewenste resultaten gerealiseerd worden. Prestatiesystemen waar publieke managers gebruik van maken zijn bijvoorbeeld prestatie-indicatoren; benchmarks en de planning & control cyclus. Verantwoording aan opdrachtgevers, zoals de overheid, kan plaats vinden door middel van het al dan niet voldoen aan prestatiecontracten. Verantwoording richting 'klanten', kan plaats vinden door middel van marktmechanismen, zoals de toename of afname van het aantal klanten (O'Flynn, 2007, p. 360-362; Noordegraaf, 2004. p.132-134, 160-161; Stoker, 2006, p. 46, 50; WRR, 2004, p.111).

Deze paragraaf beschreef op welke wijze een *new public management* oriëntatie de keuzes van publieke managers kan beïnvloeden. De volgende paragraaf gaat in op de tweede benadering van publiek management die centraal staat in dit onderzoek, het *public value management*.

### 3.5. Public Value Management

De tweede theoretische positie ten aanzien van publiek management die dit onderzoek beschrijft is *public value management*. *Public value management* is een concept dat de laatste jaren in toenemende mate aandacht krijgt binnen academische settings, bij overheden en bij maatschappelijke dienstverleners in Nederland, maar ook in Australië, Nieuw Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, en andere Europese landen. Volgens Alford & O'Flynn (2009) 'omarmen' veel publieke managers het idee van *public value management* met enthousiasme. Binnen de wetenschap zijn er academici die geïntrigeerd zijn terwijl anderen er zeer kritisch of afwijzend tegenover staan (Alford & O'Flynn, 2009, p. 172; Benington, 2009, p. 232; O'Flynn, 2007, p. 353, 358; Williams & Shearer, 2011, p. 1367). De positieve reacties hangen samen met het de idee dat *public value management* een nieuw perspectief vormt voor publiek management, of zelfs een nieuw paradigma, dat zich onderscheidt van het *new public management* (O'Flynn, 2007, p. 353). De volgende paragrafen bespreken de oorsprong en de belangrijkste kenmerken van *public value management*.

#### 3.5.1. De oorsprong van het gedachtegoed van public value management

Halverwege de jaren '90 introduceerde Moore het concept *public value*. Moore (1994, 1995) wilde publieke managers bewust maken van 'de mogelijkheden en beperkingen' die zij hebben. Een publieke manager zou zich meer als een strateeg moeten gedragen en niet enkel als 'technisch uitvoerder' van beleid (Moore, 1995, p. 17-21).

Een managers als technisch uitvoerder van beleid functioneert volgens Moore onder sterk democratisch gezag. In politieke processen wordt steeds besloten 'wat er moet gebeuren'. De processen leiden tot statuten en beleidsintenties, die het mandaat zijn van de publieke manager. De taak van de publieke manager als technisch uitvoerder van beleid is om de gegeven taken zo efficiënt en effectief mogelijk uit te voeren (Moore, 1995, p. 17). Deze manier van denken over de publieke manager leidt volgens Moore tot bureaucratische managers. Dit zijn managers die geen ondernemer of leider zijn. Dit type publieke managers speelt volgens Moore onvoldoende in op

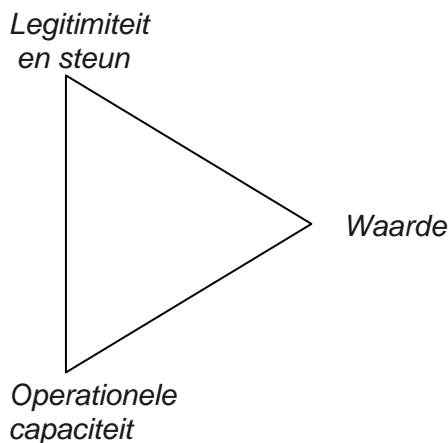
relevante politieke en beleidsmatige veranderingen. En ze zijn onvoldoende gericht op het realiseren van waardevolle resultaten (Moore, 1995, p. 17).

Volgens Moore is het nuttiger om over de publieke manager te denken als een strateeg. Als strateeg is de publieke manager bewust en actief aan het verkennen wat waardevol is. Dit type publieke manager wil samen met anderen ontdekken wat publieke waarde is en hoe hij waardevolle resultaten kan realiseren (Moore, 1995, p. 20, 28). De kern van het werk van Moore (1994, 1995) is een model voor strategisch management. *Public value* is een model voor strategisch management die de publieke manager kan gebruiken om inzicht te krijgen in de wijze waarop hij publieke waarde kan creëren (Moore & Khagram, 2004 in: Alford & O'Flynn, 2009, p. 172; Moore, 2000). Het model voor strategisch management noemt Moore (1995, 2000) de *strategic triangle*. De volgende paragraaf beschrijft de *strategic triangle* kort, omdat het een belangrijk onderdeel is van het gedachtegoed van *public value*.

### 3.5.2. De 'strategic triangle': publieke waarde creëren

De *strategic triangle* bestaat uit waarde; legitimiteit en steun; en operationele capaciteit (zie figuur 1).

**Figuur 1. De 'strategic triangle' van Moore**



Het eerste punt, *waarde*, richt de aandacht van de publieke manager op de inhoudelijke waardepropositie van de organisatie. De manager moet een verhaal hebben over de waarde of de doelen die de organisatie nastreeft. Het moet een verhaal zijn over de bestaansredenen van de organisatie en de manier waarop het een positieve bijdrage levert aan de wereld (Moore, 2000, p. 197, 198). Het tweede punt – legitimiteit en steun – richt de aandacht van de manager op het belang van legitimiteit en steun voor de waardepropositie van de organisatie. Financiers en belangrijke (politieke) stakeholders uit de omgeving van de organisatie vormen de *authorizing environment*. Deze externe partijen waar de organisatie van afhankelijk is, moeten het eens zijn met de waardepropositie die de manager formuleert (Moore, 2000, p. 198). Het derde punt – de operationele capaciteit – richt de aandacht van de manager op de vraag of er voldoende kennis en capaciteit in de organisatie aanwezig zijn om de gewenste effecten te realiseren.

De idee van de *strategic triangle* geeft de publieke manager inzicht in de mogelijkheden en beperkingen die hij heeft. Op basis van het model kan de publieke manager handelen als strateeg. Het model is ook richtinggevend en normatief, in de zin dat het de aandacht van de publieke manager richt op het realiseren van publieke waarde.

De *strategic triangle* vormt de basis voor het concept *public value management*. *Public value management* is te kenmerken aan de hand van een aantal normatieve proposities, die in de volgende paragraaf beschreven worden.



### 3.5.3. Kenmerken van public value management

Deze paragraaf beschrijft *public value management* aan de hand van een aantal normatieve proposities. De proposities zijn gebaseerd op het werk van Moore (Moore, 1995; zie ook Benington & Moore, 2011) en de *strategic triangle* (Moore, 2000; Williams & Shearer, 2011):

- Publieke managers moeten zich richten op het creëren van publieke waarde
- Publieke managers moeten in staat zijn om onder woorden te brengen welke publieke waarde ze (willen) creëren. Ze moeten een helder beeld te hebben van de publieke waarde van de activiteiten van de organisatie

Het creëren van publieke waarde is de kernactiviteit van de publieke manager. Er is niet één antwoord op de vraag wat *public value* is:

- *Public value* omvat meer dan een economisch perspectief op wat waardevol is.

Deze omschrijving levert veel discussie op en laat ruimte voor verschillende opvattingen over wat *public value* is (Williams & Shearer, 2011). Volgens Benington kan publieke waarde zowel economisch, sociaal, cultureel, politiek als ecologisch van aard zijn (2009, p. 237). Boivard beschrijft *public value* in verschillende vormen van 'toegevoegde waarde', voor bijvoorbeeld gebruikers of het milieu (Boivard, 2008, p.12 in: Williams & Shearer, 2011, p.1378). *Public value* is een breed begrip en als gevolg daarvan ontbreekt het aan een heldere definitie. Voor de publieke manager betekent dit dat het mogelijk is om tegelijkertijd verschillende vormen van publieke waarde na te streven. Bij multiprobleemgezinnen kunnen publieke managers zich bijvoorbeeld tegelijkertijd richten op de sociaal-maatschappelijke, economische en politieke waarde van de interventies. De ruime opvattingen over *public value* kunnen de vraag opwerpen welke keuzes publieke managers maken en wanneer deze keuzes legitiem zijn. Publieke managers zijn geen gekozen politici. Ze moeten ervoor waken dat ze keuzes maken die haaks staan op beleidskeuzes die door middel van democratische besluitvormingsprocessen tot stand zijn gekomen (Alford & O'Flynn, 2009; Williams & Shearer, 2011;).

De vierde propositie gaat over de wijze waarop de publieke manager tot een keuze komt:

- De publieke manager formuleert *public value* doelstellingen op basis van een continue dialoog met politieke organen en het bredere publiek. Op basis van een continue dialoog met de omgeving en zorgvuldige overwegingen, verzekert de publieke manager zich van legitimiteit en steun vanuit de *authorizing environment*

De publieke manager kan *public value* realiseren door voortdurend in gesprek te zijn met een breed palet van actoren uit de omgeving van de organisatie. De voortdurende dialoog helpt de manager om de *public value* te formuleren (Benington, 2009, p. 235, 244; Moore, 1995, p. 113-118; O'Flynn, 2007, p. 358-360; Williams & Shearer, 2011, p. 1372, 1374). Er is wel een risico dat managers hierdoor vooral bezig zijn met praten en dat er te weinig effectieve activiteiten tot stand komen (Stoker, 2006).

Vanuit de gedachte van *public value* heeft de publieke manager veel mogelijkheden bij het formuleren en realiseren van strategische doelstellingen. De *strategic triangle* wijst de publieke manager echter ook op beperkingen. De vijfde propositie gaat hier op in:

- Het streven om *public value* te realiseren moet praktisch haalbaar zijn en is afhankelijk van de operationele capaciteit waarover de organisatie beschikt

De publieke manager moet ervoor zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om de *public value* doelstellingen te realiseren. De benodigde middelen zijn vaak beperkt beschikbaar. Wanneer de manager geconfronteerd wordt met schaarste, dan moet hij zich actief opstellen, bijvoorbeeld door middel van lobbyen. De publieke manager kan er ook voor kiezen om de middelen die hem ter beschikking staan op een andere manier te alloceren (Williams & Shearer, 2011, p. 1372).

De zesde propositie gaat over de wijze waarop publieke managers met de *strategic triangle* omgaan:

- De publieke manager stemt de drie punten van de *strategic triangle* op elkaar af. De publieke manager moet slim omgaan met de mogelijkheden en beperkingen die er in zijn situatie zijn.

De zevende propositie gaat over de houding van de publieke manager:

- Wanneer de publieke manager tegen beperkingen aanloopt dan moet hij hier pragmatisch, innovatief, flexibel en ondogmatisch mee omgaan

Er is geen 'one-best way'. Publieke managers kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het creëren van *public value* wanneer ze zich erop richten om problemen zoveel mogelijk pragmatisch op te lossen (Alford & Hughes, 2008).

*Public value* doelstellingen kunnen nogal verschillen en het is niet altijd duidelijk tot welke concrete resultaten het moet leiden. Dit heeft gevolgen voor prestatie management.

De achtste en laatste propositie gaat over het meten van prestaties.

- Prestaties moeten gemeten worden aan de hand van de *public value* doelstellingen

De prestatie meting moet passen bij de aard van de doelstellingen die geformuleerd werden. Volgens Alford & O'Flynn (2009, p. 175, 176) gaan *public value* doelstellingen niet alleen over *outputs* en concrete activiteiten. Er is onderzoek nodig om een passende manier van prestatie management te ontwikkelen voor *public value management* (Alford & O'Flynn, 2009, p. 185).

Op basis van de proposities die hiervoor beschreven werden, beschrijft de volgende paragraaf de manier waarop een *public value management* oriëntatie de keuzes van publieke managers kan beïnvloeden.

#### 3.5.4. Keuzes maken vanuit een *public value management* oriëntatie

Het belangrijkste motief van publieke managers met een *public value management* oriëntatie is het creëren van publieke waarde (Moore, 1994, 1995; O'Flynn, 2007). Deze publieke managers gaan proactief, creatief en ondernemend aan de slag om publieke waarde te creëren. Ze hebben een pragmatische, innovatieve, flexibele en ondogmatische managementstijl (Alford & O'Flynn, 2009, p. 178; Williams & Shearer, 2011, p. 1372, 1373). Volgens Alford & Hughes zijn het probleemoplossers:

*"Public managers may not be able to define public value in some absolute sense, but they can and often do seek to determine whether a particular purpose is more valuable than another in a given circumstance. This role is best described as problem solving."*  
(Alford & Hughes, 2008, p. 133)

Publieke managers met een *public value management* oriëntatie hebben oog voor de maatschappelijke problemen die zich voordoen in de omgeving. Ze zijn in staat om zich een beeld te vormen van de wijze waarop ze deze maatschappelijke problemen kunnen aanpakken en ze weten daar uitvoering aan te geven (Alford & O'Flynn, 2009, p. 176).

De manager vindt het van belang om aandacht te besteden aan relaties binnen en buiten de organisatie. De opvatting van de manager is dat het zoeken naar manieren om publieke waarde te creëren plaats vindt door middel van interacties en dialoog. Intern is de manager in gesprek met medewerkers, management en bestuurders. Hierbij is de overweging van de manager dat hij iedereen betrokken wil houden bij het proces waarin de operationele capaciteit, de missie en de externe steun voor de missie op elkaar afgestemd worden (Alford & O'Flynn, 2009, p. 174). Buiten de organisatie zoekt de manager het gesprek op met burgers, cliënten en andere belanghebbenden. Zo kan hij zich onder andere laten informeren over de behoeften en

verwachtingen die zij hebben. De publieke manager legt op meerdere manieren verantwoording af. Hij verantwoordt zich aan burgers als controleurs van het handelen; aan cliënten als gebruikers en aan belastingbetalers als financiers. De manager heeft oog voor andere organisaties die soortgelijke doelen nastreven. Hij is in staat om met deze organisaties samen te werken. De doelen van de manager zijn meervoudig (O'Flynn, 2007, p. 360). De manager vindt het belangrijk om zich tegelijkertijd te richten op het realiseren van prestaties en een goede kwaliteit van dienstverlening; positieve effecten van de dienstverlening bij cliënten; positieve effecten van de dienstverlening voor de maatschappij; en het creëren en behouden van de legitimiteit en het vertrouwen in de organisatie.

Deze paragraaf beschreef op welke wijze een *public value management* oriëntatie de keuzes van publieke managers kan beïnvloeden. De volgende paragraaf beschrijft de manier waarop de managementoriëntatie de keuzes van publieke managers kan beïnvloeden *bij netwerksamenwerking*.

### 3.6. Managementoriëntaties in relatie tot managen bij netwerksamenwerking

Dit hoofdstuk startte met een beschrijving van de bevoegdheden en keuzemogelijkheden van publieke managers bij netwerksamenwerking. Vervolgens beschreef het de benaderingen *new public management* en *public value management*. Bij beide benaderingen werd er beschreven op welke wijze een dergelijke managementoriëntatie de keuzes van publieke managers kan beïnvloeden.

Op basis van deze uitwerkingen sluit dit hoofdstuk af met een beschrijving van de keuzes die publieke managers kunnen maken bij netwerksamenwerking vanuit een *new public management* oriëntatie en vanuit een *public value management* oriëntatie. Onderstaande beschrijvingen worden vergeleken met de resultaten van het empirisch onderzoek.

#### 3.6.1. Keuzes maken bij netwerksamenwerking vanuit een *new public management* oriëntatie

Op basis van de paragrafen 3.2–3.4 beschrijft deze paragraaf de verwachtingen van de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking vanuit een *new public management* oriëntatie. De verwachting is dat publieke managers zich primair richten op de eigen organisatie. Ze vinden het belangrijk om de organisatie goed te managen, bijvoorbeeld door de verantwoordelijkheden goed te verdelen en rationele, beheerste processen in te richten. In de opvatting van de managers zijn resultaten en efficiëntie de *bottom line* (Rhodes, 1996, p. 663; O'Flynn, 2007, p. 362).

Bij netwerksamenwerking ziet de manager er op toe dat zijn medewerkers de doelen en prestatieafspraken van de eigen organisatie behalen. Aan de hand van prestatie indicatoren checkt de manager regelmatig of de prestatieafspraken gerealiseerd worden. Ervaren personeelsleden zijn belangrijk voor het eigen team. Bij overwegingen over het aantal uren dat een medewerker kan besteden aan samenwerking, weegt de manager af in welke mate de inzet bijdraagt aan het behalen van de doelen van de eigen organisatie. De verwachting is dat de manager wil voorkomen dat *output* afspraken niet behaald worden. In de opvatting van de manager is het van belang dat de samenwerking efficiënt verloopt. Efficiënte samenwerking voorkomt onnodige verspilling van budgetten en personeel. De gesprekken en prestatieafspraken met de medewerker richten zich vooral op het functioneren van de medewerker ten aanzien van de doelen en prestatieafspraken van de eigen organisatie.

Bij netwerksamenwerking kan het lastig zijn om toezicht en controle te realiseren, aangezien de interacties en processen om tot oplossingen en aanpakken te komen onvoorspelbaar zijn en buiten het gezichtsveld van de manager kunnen vallen (Koppenjan & Klijn, 2004, Rhodes, 1996). Desondanks wil de manager vormen van opportunistisch, ineffectief en inefficiënt gedrag zoveel mogelijk proberen te voorkomen.

De verwachting is dat de manager er naar streeft om budgetten en middelen zoveel mogelijk te behouden voor de eigen organisatie. Er is een strakke koppeling tussen budgetten en output en hij ziet toe op het handhaven daarvan. Er zijn heldere prestatieafspraken die de manager wil realiseren.

Wat betreft werkprocessen is de verwachting dat managers zich erop richten om deze zo optimaal mogelijk te organiseren. Door middel van duidelijke roosters en protocollen kunnen interne processen soepel lopen. Hierdoor ontstaan er effectieve en efficiënte interne processen, zodat prestatieafspraken gerealiseerd worden.

De manager hecht er belang aan om de systemen van de organisatie optimaal in te zetten en gebruiken. Zo worden interventies bijvoorbeeld helder geregistreerd. De systemen zijn van groot belang voor de financiering en verantwoording. Door middel van systemen is het voor de manager mogelijk om een beeld te vormen over de mate waarin de samenwerking in het netwerk bijdraagt aan het realiseren van prestatieafspraken.

Bij werkoverleggen met het team of de afdeling staan interne prestaties, knelpunten en plannen op de agenda. De manager kan inspringen of medewerkers coachen bij het oplossen van problemen. De publieke manager verantwoordt zich bij de bestuurders voor de interne processen, prestaties en resultaten.

Vanuit een *new public management* oriëntatie is het belangrijk om duidelijke producten te specificeren en registreren. Zo weten publieke managers wat ze doen en waar ze hun budgetten voor inzetten. Een aantal auteurs stellen dat de nadrukkelijke focus op duidelijke resultaatafspraken niet goed samengaat met netwerksamenwerking ten behoeve van de aanpak van complexe problemen. Zij nemen bijvoorbeeld aan dat het moeilijk is om tot een duidelijke afbakening van producten of diensten te komen bij het aanpakken van complexe problemen, omdat er dan sprake kan zijn van institutionele, strategische en cognitieve onzekerheden (Koppenjan & Klijn, 2004; Rhodes, 1996). Bij het aanpakken van complexe problemen is het van tevoren vaak niet duidelijk hoe de problemen aangepakt kunnen worden en ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe werkwijzen en aanpakken gedurende de samenwerking met andere organisaties. Bovendien kan de aanpak en werkwijze per case verschillen.

Bij het managen van netwerksamenwerking buiten de organisatie besteedt de manager naar verwachting aandacht aan afspraken die bijdragen aan de doelen en gewenste resultaten van de eigen organisatie. Mogelijk hebben publieke managers met een *new public management* oriëntatie weinig aandacht voor het managen van horizontale relaties en samenwerkingsprocessen met andere organisaties. Mogelijk hebben ze ook weinig aandacht voor het bespreken van gezamenlijke doelen en acties. Een dergelijk gebrek aan aandacht voor horizontale relaties zou haaks staan op de aanpak van complexe problemen via netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 106, 107; Rhodes, 1996).

Deze paragraaf beschreef op welke wijze een *new public management* oriëntatie de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking zou kunnen beïnvloeden. De volgende paragraaf werkt deze gedachte uit vanuit de *public value management* oriëntatie.

### 3.6.2. Keuzes maken bij netwerksamenwerking vanuit een *public value management* oriëntatie

Op basis van de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.5 beschrijft deze paragraaf de verwachtingen van de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking vanuit een *public value management* oriëntatie. De verwachting is dat publieke managers zich primair richten op het creëren van publieke waarde en ze zijn zich ervan bewust dat processen en relaties daarbij van belang zijn. Ze zijn bereid om met andere organisaties samen te werken om samen complexe problemen aan te pakken.

De verwachting is dat de publieke manager er op toeziet dat zijn medewerkers zich bezig houden met activiteiten die leiden tot het creëren van publieke waarde. Het aantal uren die een medewerker kan besteden aan samenwerking zijn bespreekbaar. Enerzijds overweegt de manager wat er nodig is om tot waardevolle samenwerking te komen en anderzijds overweegt hij hoeveel capaciteit hij vanuit zijn organisatie zou kunnen inzetten. Bij prestatieafspraken en bilaterale overleggen met de medewerker besteedt de manager zowel aandacht aan het functioneren van de medewerker binnen de organisatie als het functioneren binnen de samenwerking.

Naar verwachting besteedt de manager er aandacht aan dat budgetten worden ingezet voor zaken die leiden tot publieke waarde. Dit kan betekenen dat de budgetten besteedt worden aan activiteiten van de eigen organisatie of aan de samenwerking in het netwerk. Wanneer de manager budgetten en middelen inzet voor de samenwerking, dan is de publieke manager regelmatig in gesprek met bestuurders, medewerkers en partnerorganisaties. Samen met de partners overlegt

hij welke activiteiten er gefinancierd worden en op welke wijze deze activiteiten leiden tot het creëren van publieke waarde. De manager hecht er waarde aan om de belangen van cliënten en de maatschappij mee te wegen bij de keuzes die hij maakt.

Systemen en werkprocessen kunnen meervoudige management- en prestatiedoelen dienen. De publieke manager gaat zoveel mogelijk pragmatisch, flexibel en ondogmatisch om met systemen en werkprocessen. Het gaat de publieke manager erom dat er doelen gerealiseerd worden die leiden tot publieke waarde. Hij is bereid tot '*bending the rules*', wanneer dat zou leiden tot effectievere samenwerking. Wanneer het in het belang is van de samenwerking dan is de manager bereid om werkprocessen aan te passen en pragmatisch om te gaan met protocollen en regels.

Bij werkoverleggen staan interne prestaties, knelpunten en plannen op de agenda, maar de samenwerking met andere organisaties is net zo belangrijk. Het bespreken van samenwerking kan ook op de agenda staan. De manager kan dan bijvoorbeeld het verloop van de samenwerking, de ervaringen van medewerkers, de resultaten en de effecten van de samenwerking met hen bespreken.

De manager legt verantwoording af richting bestuurders, zoals gebruikelijk is in organisaties. Wanneer hij denkt dat het nodig is, dan benut de manager het contact met bestuurders om invloed uit te oefenen, te lobbyen, draagvlak te vinden, ideeën in te brengen en knelpunten aan te dragen die spelen bij de samenwerking. Naar verwachting zal de manager zich er bijvoorbeeld op deze manier voor inzetten dat de samenwerking effectief is en leidt tot publieke waarde.

Bij het managen van netwerksamenwerking buiten de organisatie richt de manager zich er naar verwachting op om afspraken te maken die leiden tot effectieve samenwerking en publieke waarde. De manager zet zich er voor in om de belangen van cliënten, burgers en andere belanghebbenden mee te nemen in de besluitvorming.

Deze paragraaf beschreef de verwachtingen van de wijze waarop een *public value management* oriëntatie de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking beïnvloedt.

### 3.7. Ter afsluiting

Uit de theorie die in dit hoofdstuk besproken werd, blijkt dat publieke managers binnen en buiten de eigen organisatie verschillende keuzes kunnen maken bij netwerksamenwerking. Publieke managers hebben op verschillende aspecten keuzemogelijkheden en bevoegdheden die direct en indirect invloed kunnen hebben op het verloop van netwerksamenwerking. Daarnaast werd er besproken op welke wijze managementoriëntaties de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking kunnen beïnvloeden. Op basis van de theorie werd er uitgewerkt op welke wijze een *new public management* oriëntatie of een *public value management* oriëntatie de keuzes van publieke managers *bij netwerksamenwerking* zou kunnen beïnvloeden.

In het vervolg van het onderzoek komen de managementoriëntaties en de keuzes van de publieke managers uit de praktijk aan bod. Zijn er overeenkomsten tussen de uitwerkingen in dit hoofdstuk en de opvattingen, motieven, overwegingen en de keuzes van publieke managers uit de praktijk? Maken de publieke managers keuzes die zich richten op de eigen bedrijfsvoering en het behoud van budgetten en personeel? Of kiezen ze ervoor om een goed verloop van netwerksamenwerking te ondersteunen? Is er een relatie tussen dergelijke keuzes en de managementoriëntatie van de publieke managers? In het vervolg van dit onderzoek wordt op dergelijke ingegaan. Voorafgaand daaraan beschrijft het volgende hoofdstuk de manier waarop dit onderzoek werd opgezet en uitgevoerd.

# 4.

## Opzet van het onderzoek en onderzoeksmethoden

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop het empirisch onderzoek is opgezet en uitgevoerd, voorafgaand aan de bespreking van de resultaten van het empirisch onderzoek in hoofdstuk vijf.

Dit hoofdstuk beschrijft en verantwoordt het doel van het onderzoek, de wetenschapsfilosofische benadering en de operationalisatie. Ook worden de keuze voor interviews, de selectie van respondenten en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toegelicht en verantwoord. Het hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de analysemethoden.

### 4.1. Type onderzoek

Dit onderzoek is zowel descriptief als toetsend. De resultaten van dit onderzoek geven een beeld van de wijze waarop managementoriëntaties de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking beïnvloeden. Dit vormt het descriptieve deel van het onderzoek. De managementoriëntaties worden onderzocht aan de hand van het gedachtegoed van *new public management* en *public value management*. De resultaten van het empirisch onderzoek zullen vergeleken worden met het theoretisch kader. Dit is het toetsende deel van het onderzoek.

De wetenschapsfilosofische benadering van dit onderzoek heeft interpretatieve en positivistische kenmerken. Dit onderzoek kenmerkt zich ten dele door een interpretatieve benadering. De interpretatieve benadering van onderzoek gaat er vanuit dat mensen betekenissen geven aan de wereld. Mensen construeren een sociale werkelijkheid. Deze wijze waarop zij dat doen kan onderwerp zijn van onderzoek. De publieke managers werden onderzocht als *sense making agents* die betekenis geven aan de wereld en hun eigen handelen (Deetz, 1996; Van Thiel, 2007). Zo richt dit onderzoek zich er op om in beeld te krijgen op welke wijze publieke managers betekenis geven aan management en hun keuzes bij netwerksamenwerking. De veronderstelling is dat managers hun eigen opvattingen hebben over (publiek) management en de keuzes die zij zouden kunnen of zouden moeten maken. Dit onderzoek wil in beeld brengen welke opvattingen, motieven en overwegingen publieke managers hebben wanneer zij keuzes maken bij netwerksamenwerking.

De positivistische benadering van onderzoek gaat er vanuit dat er een bestaande orde is waaraan causaliteit en wetmatigheden ten grondslag liggen. De bestaande orde is kenbaar (Deetz, 1996; Van Thiel, 2007). Dit onderzoek kenmerkt zich ten dele door een positivistische benadering. Er wordt gezocht naar verbanden tussen de managementoriëntaties en de manier waarop publieke managers invulling geven aan hun keuzes bij netwerksamenwerking. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek werd er een theoretisch kader geformuleerd. Theoretische begrippen zoals managementoriëntaties, *new public management* en *public value management* werden beschreven. De concepten vormen het kader voor het empirisch onderzoek. Hierdoor wordt er als het ware een 'theoretische bril' over de werkelijkheid heen gelegd. Het theoretisch kader is sturend voor de beschrijving en analyse van de resultaten van het onderzoek. Het onderzoek richt zich er op om te beschrijven op welke wijze managementoriëntaties de keuzes van publieke managers beïnvloeden.

### 4.2. Dataverzameling

Dit onderzoek richt zich op managers van organisaties die samenwerken in een netwerk rondom de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Er werden managers geïnterviewd die direct of indirect betrokken zijn bij één netwerk in een gemeente in Nederland. Om een aantal redenen werden er managers van één netwerk geïnterviewd. Ten eerste zijn de omstandigheden en manier

van samenwerken voor alle respondenten zoveel mogelijk vergelijkbaar. Samenwerking kan bij verschillende managers om verschillende keuzes vragen, maar zaken zoals afspraken, doelgroep en tijdspanne van de samenwerking zijn voor alle managers gelijk. Een tweede reden is de uniciteit van het netwerk. Het netwerk dat werd onderzocht is een vorm van samenwerking die inmiddels bijna twee jaar bestaat. Hierdoor kon de onderzoeker er vanuit gaan dat de managers op verschillende aspecten keuzes gemaakt hadden en dat ze een deel van die keuzes goed zouden kunnen herinneren. Verder werken de medewerkers van de organisaties intensief samen en zijn er meerdere regelmatige vormen van overleg. Uitvoerende medewerkers overleggen iedere week, managers overleggen ongeveer zes keer per jaar en bestuurders ongeveer vier keer per jaar. Het netwerk is een goed voorbeeld van structurele, regelmatige samenwerking in een netwerk. Vanwege deze kenmerken was het zowel vanuit wetenschappelijk als maatschappelijk perspectief interessant om publieke managers binnen dit netwerk te selecteren. De derde reden dat dit ene netwerk onderzocht werd, is de omvang van dit onderzoek. Bij de onderzoeksopzet werd ervoor gekozen om zoveel mogelijk alle managers te interviewen die vanuit de verschillende organisaties keuzes maken bij deze vorm van netwerksamenwerking (zie §4.3). Voor dit onderzoek werden er in totaal negentien interviews gehouden met managers van acht verschillende organisaties. Vanwege de beperkte tijd was het niet mogelijk geweest om onderzoek te doen bij een tweede netwerk.

In het empirisch onderzoek werden publieke managers geïnterviewd. De interviews richtten zich op de relatie tussen de managementoriëntatie van publieke managers en de keuzes die zij maken bij netwerksamenwerking. De interviews werden op een semigestructureerde wijze afgenomen. Semigestructureerde interviews bieden de onderzoeker de ruimte die nodig is om de data te verzamelen waar dit onderzoek zich op richt. De onderzoeker kon op enkele specifieke aspecten gericht vragen stellen over de keuzes van managers. Vervolgens was er ruimte om door te vragen naar de opvattingen, motieven en overwegingen van de managers. Het was mogelijk om het interview af te stemmen op de respondent en de thema's die zij of hij aan de orde stelde (Boeije, 2005, Van Thiel, 2007). De interviews werden 'op locatie' afgenomen, dat wil zeggen, in de werkruimte van de manager. De interviews duurden ongeveer een uur en werden in de maanden mei en juni afgenomen. Eén interview (R6) vond na overleg met de respondent telefonisch plaats. Dit interview duurde ongeveer een kwartier.

De semigestructureerde interviews werden afgenomen aan de hand van een topiclijst (Zie bijlage 1). De topics van het interview werden opgesteld op basis van de hoofdvraag, empirische deelvragen en het theoretisch kader. De bevoegdheden van publieke managers op het gebied van personeel, werkoverleggen, werkprocessen, budgetten, systemen en het overlegplatform van managers zijn de kern van de topiclijst. Bij ieder interview vroeg de onderzoeker welke keuzes de manager maakte op deze aspecten. Vervolgens werden er vragen gesteld over de managementoriëntaties, door vragen te stellen over de opvattingen, motieven en overwegingen van de managers bij de keuzes die zij maken. De onderzoeker startte ieder interview met een korte introductie van het onderzoek en de plaats van het interview daarin. Er werden afspraken gemaakt over de wijze waarop de onderzoeker met de data omgaat. Na de inleiding stelde de onderzoeker een aantal vragen om achtergrondinformatie te verzamelen over de respondent, de organisatie en de Haagse samenwerking. Hierdoor kon de onderzoeker de antwoorden van de respondent plaatsen in de context van de organisatie en zijn taken en verantwoordelijkheden als manager. Ook kreeg de onderzoeker bij iedere respondent een goed beeld van de wijze waarop de respondent en de uitvoerende medewerkers bij de samenwerking betrokken zijn. Vervolgens stelde de onderzoeker vragen over de keuzes van de publieke manager op het gebied van personeel, werkoverleggen, werkprocessen, budgetten, systemen, contact met hoger management en het overlegplatform van managers. De onderzoeker vroeg steeds om concrete voorbeelden om vage antwoorden te voorkomen. Steeds waren deze concrete voorbeelden aanleiding om door te vragen naar de opvattingen, motieven en overwegingen (managementoriëntatie) van de respondent. Op deze wijze kreeg de onderzoeker een goed beeld van de relatie tussen de keuzes van de managers en hun opvattingen, motieven en overwegingen (managementoriëntatie).

### 4.3. Selectie van respondenten

Om een goed beeld te krijgen van de invloed van managementoriëntaties en de wijze waarop publieke managers invulling geven aan hun keuzes bij netwerksamenwerking werden er interviews gehouden met 17 publieke managers en twee projectleiders. Er werden 5 hoger managers geïnterviewd van 5 verschillende organisaties (R1-5). Er werden 12 direct leidinggevenden geïnterviewd van 7 verschillende organisaties (R6-16). Bij één interview werd er tegelijkertijd een hoger manager en een direct leidinggevende van een organisatie geïnterviewd op verzoek van de respondenten (R3). In het transcript is er een helder onderscheidt tussen de antwoorden van beide managers. Alle antwoorden van de hogere manager werden beschreven als antwoorden van 'R1' en alle antwoorden van de direct leidinggevende als 'R2'. Tot slot werden beide projectleiders geïnterviewd (R17, 18). Tabel 1 geeft een overzicht van de respondenten en de organisaties waar zij werken.

**Tabel 1. Overzicht van respondenten en organisaties**

Organisaties	Hoger management (R1-5)	Direct leidinggevenden (R6-16)	Projectleiders (R17, 18)	Totaal
Bureau Jeugdzorg	1	3	1	5
Centrum voor Jeugd en Gezin	1	-	1	2
De Jutters*	1	1	-	2
Den Haag op Maat	-	1	-	1
GGD	-	3	-	3
Ipse de Bruggen	1	2	-	3
Jeugdformaat	1	1	-	2
William Schrikker Groep	-	1	-	1
<b>Totaal</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>19</b>

\* Twee managers werden tegelijkertijd geïnterviewd

De respondenten werden op basis van een aantal criteria geselecteerd. Een eerste criterium voor de selectie van respondenten was dat zij publieke managers zijn die werken bij organisaties die betrokken zijn bij de 'Haagse samenwerking'. De 'Haagse samenwerking' is een netwerk van verschillende publieke organisaties die zich richt op de aanpak van 15 gezinnen waarin meervoudige problemen spelen bij de kinderen en de ouders (Zie §2.5 voor een beschrijving van de Haagse samenwerking).

Een tweede criterium was dat de respondenten direct of indirect betrokken zijn bij de Haagse samenwerking. De respondenten moesten personeel, werkoverleggen, werkprocessen, budgetten of systemen managen. Hun keuzes op deze aspecten hebben betrekking op de deelname aan de Haagse samenwerking.

De onderzoeker richtte zich er op om alle managers die (in)direct bij de Haagse samenwerking betrokken zijn te interviewen. Als gevolg hiervan werden er zowel operationeel leidinggevenden als hoger managers geïnterviewd. Hiermee beoogde de onderzoeker om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen en te voorkomen dat managers op niet-valide criteria geselecteerd of uitgesloten zouden worden van het onderzoek. Drie managers die de onderzoeker benaderde, werden niet geïnterviewd. Twee hoger managers die de onderzoeker benaderde gaven aan dat ze niet bereid waren om een afspraak te maken. Eén teammanager die de onderzoeker benaderde werd niet geïnterviewd vanwege de beperkte tijd om het empirisch onderzoek uit te voeren en interviews in te plannen. Er werden in totaal zeventien verschillende managers geïnterviewd. Dat er enkele managers niet geïnterviewd werden, leverde geen problemen op voor de validiteit of betrouwbaarheid van de resultaten.

Aanvullend interviewde de onderzoeker de twee projectleiders van de Haagse samenwerking. Deze interviews leverden data op over de Haagse samenwerking en de keuzes van verschillende publieke managers. Deze interviews waren een vorm van triangulatie ten opzichte van de interviews met de zeventien publieke managers.



#### 4.4. Analysemethoden

Alle interviews werden opgenomen met een laptop. Vervolgens werden de interviews uitgeschreven in een softwareprogramma, wat leidde tot transcripten van alle interviews. Zoals eerder besproken werd één interview telefonisch afgenomen (R6). Tijdens het gesprek maakte de onderzoeker aantekeningen. Deze aantekeningen werden meegenomen in het onderzoek.

De transcripten werden nauwkeurig en overzichtelijk geanalyseerd en gelabeld met behulp van het softwareprogramma 'Maxqda'. De analyse en labeling van de teksten vond plaats op basis van het theoretisch kader en de onderwerpen die tijdens de interviews naar voren kwamen. Voorbeelden van labels zijn 'selectie personeel' en 'budgetten' (Zie bijlage 2 voor een overzicht van de labels).

Nadat alle interviews gelabeld waren, kon de onderzoeker met behulp van dit programma per label de tekstfragmenten van de verschillende respondenten eenvoudig op een rij zetten. Op deze manier kon de onderzoeker per onderwerp de data van de respondenten analyseren en vergelijken.

#### 4.5. Betrouwbaarheid en validiteit

Deze paragraaf beschrijft de claims over de data van dit onderzoek. Betrouwbaarheid van onderzoek hangt samen met de vraag of het onderzoek nauwkeurig en consistent is uitgevoerd en of het herhaalbaar is (Van Thiel, 2007, p.55).

De betrouwbaarheid van dit onderzoek hangt samen met de consistentie. Dit onderzoek is opgebouwd op basis van de probleemstelling en de hoofdvraag, die in hoofdstuk twee beschreven werden. De er op volgende hoofdstukken volgen uit de hoofdvraag en de deelvragen. Steeds beschrijft het onderzoek de functie van hoofdstukken binnen het onderzoek en op welke wijze de tekst leidt tot een antwoord op de hoofdvraag. Belangrijke concepten uit de hoofdvraag werden beschreven in het theoretisch kader. De hoofdvraag, deelvragen en de concepten uit het theoretisch kader vormden de basis voor de topiclijst bij de interviews en de beschrijving van de resultaten in het volgende hoofdstuk. De analyses en conclusies werden uitgevoerd en beschreven op basis van de probleemstelling, het theoretisch kader en de resultaten.

Dit hoofdstuk beschrijft de methode en verantwoordt hoe deze past bij de hoofdvraag. Het onderzoek is hierdoor herhaalbaar. Hoewel het onderzoek herhaalbaar is wat betreft de opzet, aanpak en uitvoering, is het niet waarschijnlijk dat het onderzoek bij herhaling zou leiden tot exact dezelfde resultaten. De onderzoeker was het meet- en analyse-instrument en zijn interpretatie speelt een belangrijke rol in het onderzoek. Zeker wanneer het onderzoek herhaald zou worden bij een andere casus zijn exact dezelfde uitkomsten niet waarschijnlijk. Iedere case, respondent en organisatie kent zijn eigen unieke kenmerken en dagelijkse realiteit waarin zaken zich afspelen (Van Thiel, 2007). Het verloop van de interviews is afhankelijk van het moment, de onderzoeker en de respondent. De onderzoeker hield semigestructureerde interviews waarbij er ruimte is voor de respondent en doorvragen. In het belang van de betrouwbaarheid lette de onderzoeker erop dat de interviews dichtbij de topics en de vragen van het onderzoek bleven

Externe validiteit gaat over de vraag of de resultaten een goede weergave zijn van de werkelijkheid en op welke wijze ze toepasbaar zijn voor een bredere populatie (Van Thiel, 2007, p. 56). De resultaten van dit onderzoek zijn in zekere zin uniek, vanwege de uniciteit van de case, de respondenten, de organisaties en de onderzoeker. Om deze redenen zijn de resultaten, conclusies en aanbevelingen niet één op één toe te passen op andere cases. Aan de andere kant vertonen de case, de respondenten en de organisaties veel overeenkomsten met andere vormen van netwerksamenwerking ten behoeve van de aanpak van complexe problemen bij bijvoorbeeld multiprobleemgezinnen. De resultaten van dit onderzoek kunnen herkenbaar en bruikbaar zijn bij dergelijke soortgelijke situaties. Voor dergelijke situaties kan dit onderzoek een interessant begin vormen voor een gesprek over overeenkomsten en verschillen of voor nader onderzoek.

Interne validiteit gaat over de vraag of de onderzoeker heeft gemeten wat hij beoogde te meten (Van Thiel, 2007, p.56). De hoofdvraag werd opgedeeld in deelvragen en kernbegrippen werden geoperationaliseerd. De deelvragen vormden de aanleiding voor het theoretisch kader, de opzet van de onderzoeksmethode en het empirisch onderzoek. Dit werd systematisch aangepakt en begeleid door ervaren onderzoekers. Ook was er overleg met medestudenten in een tutorgroep (Boeije, 2005). Er was een ruime en representatieve selectie van respondenten van alle

deelnemende organisaties. De selectie vond plaats in overleg met één van de projectleiders. De onderzoeker wees de projectleider er expliciet op dat het van belang was dat de projectleider geen eigen selectiecriteria toepaste bij het ter beschikking stellen van namen en gegevens van managers. Er werden managers van verschillende hiërarchische niveaus geïnterviewd. Beide projectleiders werden geïnterviewd. Dit was een vorm van triangulatie (Van Thiel, 2007). Tijdens de interviews stelde de interviewer vragen met het oog op het verzamelen van tegenbewijs. Ook werd er steeds om concrete voorbeelden gevraagd. Deze aanpak ondersteunt de validiteit van het onderzoek.

#### 4.6. Reflectie op de opzet en uitvoering van dit onderzoek

In deze paragraaf wordt er stilgestaan bij een aantal mogelijke verbeterpunten wat betreft de opzet en uitvoering van dit onderzoek. Dit onderzoek richtte zich op de vraag op welke wijze managementoriëntaties de keuzes van publieke managers beïnvloeden bij netwerksamenwerking. De resultaten van dit onderzoek over managementoriëntaties zijn gebaseerd op interviews. Het risico hiervan is dat de managers mogelijk sociaal gewenste antwoorden geven of een beeld van zichzelf schetsen dat niet goed overeenkomt met de werkelijkheid. De onderzoeker heeft zich ervoor ingezet om dit te voorkomen door steeds kritisch door te vragen en door naar concrete voorbeelden te vragen. De validiteit van dit onderzoek zou op een aantal manieren versterkt kunnen worden. Naast de interviews zou er bijvoorbeeld onderzoek gedaan kunnen worden naar bestaand materiaal, zoals notulen of e-mails. Ook is het mogelijk om de voorlopige onderzoeksresultaten voor te leggen aan een groep managers. Door middel van een gestructureerd gesprek met een groep managers zouden eventuele sociaal gewenste uitkomsten van het onderzoek er uitgelicht kunnen worden. Ook zouden er observaties uitgevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld tijdens het managersoverleg van de Haagse samenwerking. Wat betreft de resultaten op het gebied van 'personeel' zouden er interviews gehouden kunnen worden met werknemers. Bij wijze van triangulatie zouden de uitspraken van managers met de uitvoerende werknemers besproken kunnen worden.

Een tweede punt is dat er geen effectmeting is geweest over de keuzes van de managers. Managers deden uitspraken over de keuzes die zij maakten bij de Haagse samenwerking. Tijdens de interviews gaven managers bijvoorbeeld aan dat zij keuzes maakten die zich richten op een goed verloop van samenwerking of effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Zij ondersteunden dergelijke uitspraken met voorbeelden en argumenten. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is het niet mogelijk om de claims van de managers op deze punten te bevestigen of verwerpen.

# 5. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van het empirische onderzoek. De resultaten die in dit hoofdstuk beschreven worden, bieden een empirische uitwerking van de hoofdvraag. Het hoofdstuk biedt antwoord op de volgende empirische deelvragen:

- 1) *Welke keuzes maken publieke managers bij netwerksamenwerking ten behoeve van zorg voor multiprobleemgezinnen?*
- 2) *Welke managementoriëntaties hebben de publieke managers?*
- 3) *Hoe kunnen de keuzes van publieke managers worden verklaard vanuit de managementoriëntatie van de publieke managers?*

Eerst worden de keuzes van de managers op het gebied van personeel, budgetten, werkprocessen en systemen beschreven. Hiermee beschrijft het hoofdstuk de keuzes van de publieke managers bij netwerksamenwerking binnen de eigen organisatie. Dan volgt een beschrijving van de keuzes van managers buiten de eigen organisatie, wanneer zij met andere managers overleggen binnen een overlegplatform. Per 'aspect' is er een beknopte analyse van de keuzes en overwegingen van managers. De eerste analyse in dit hoofdstuk, bijvoorbeeld, sluit de beschrijving van de resultaten op het gebied van 'personeel' af.

Tijdens de beschrijving van de resultaten bleek dat het niet mogelijk was om de uitwerking van het keuzes van de managers volledig te scheiden van de uitwerking van de managementoriëntaties. De keuzes van managers en hun opvattingen, motieven en overwegingen zijn nauw met elkaar verbonden. Als gevolg hiervan zijn er in de tekst regelmatig tegelijkertijd beschrijvingen van de keuzes en de managementoriëntaties.

Na de beschrijving van de keuzes en overwegingen van managers volgt er een paragraaf over managementoriëntaties. In deze paragraaf worden de opvattingen, motieven en overwegingen van de managers (nog eens) expliciet beschreven en aangevuld met nieuwe beschrijvingen van de resultaten op dit punt. Door deze uitwerking ontstaat er een volledig beeld van de managementoriëntaties van de managers en wordt er recht gedaan aan de data die uit de interviews werd opgehaald.

Voordat dit hoofdstuk start met het beschrijven van de resultaten naar aanleiding van de drie empirische deelvragen, beschrijft de volgende paragraaf kort de publieke managers die werden geïnterviewd.

## 5.1. De publieke managers

In dit onderzoek werden verschillende publieke managers onderzocht. De managers werken bij verschillende soorten publieke organisaties en hebben verschillende hiërarchische posities. Ze hebben aanduidingen zoals 'teamleider', 'regiomanager', 'afdelingsmanager' en 'directeur zorg'. Op basis van de hiërarchische posities kunnen de managers uit dit onderzoek getypeerd worden als 'operationeel leidinggevende' of 'hoger management'. De operationeel leidinggevenden zijn teamleider of afdelingsmanager. Ze geven leiding aan een team of een afdeling van professionele werknemers, zoals ambulante hulpverleners of gezinsvoogden. De managers sturen de medewerkers direct aan, in teamverband en op individueel niveau. Bij een aantal teams zijn er verschillende typen professionals werkzaam. Naast bijvoorbeeld een aantal gezinsvoogden is er bijvoorbeeld een gedragswetenschapper onderdeel van het team. De teams worden ondersteund door één of enkele secretariaatsmedewerkers, die ook door de operationeel leidinggevende aangestuurd worden. De omvang van de teams varieert van vijftien tot ongeveer vijfenveertig medewerkers.

De hoger managers zijn bijvoorbeeld regiomanager of directeur zorg. Ze geven leiding aan een team van managers, die in veel gevallen op verschillende locaties werkzaam zijn. De hoger managers duiden op verschillende manieren wat zij managen. Eén manager geeft aan dat hij verantwoordelijk is voor een budget van twintig miljoen euro, 250 FTE en 2200 cliënten. Een andere manager stuurt een team van twintig leidinggevenden aan. Een volgende hoger manager stuurt 1200 FTE aan, verspreid over ongeveer tien locaties.

De organisaties waar de managers werken zijn divers. Er zijn enkele zorgaanbieders. Dit zijn organisaties die zich bezig houden met specifieke vormen van zorg- en hulpverlening, zoals ambulante hulpverlening voor (licht) verstandelijk gehandicapten, opvoedhulp en psychiatrische hulp. Enkele organisaties voeren gezinsvoogdtaken uit. Verder zijn er overheidsorganisaties, die zich bezig houden met (het beleid voor) de publieke gezondheidszorg, opvoedingsondersteuning, advies en informatie rondom opvoeden en het coördineren van samenwerking bij multiproblematiek.

Deze paragraaf beschreef kort de publieke managers die voor dit onderzoek geïnterviewd werden.

## 5.2. Personeel

Deze paragraaf beschrijft de keuzes van managers bij het selecteren, inzetten en aansturen van de uitvoerende medewerkers die deelnemen aan de Haagse samenwerking. Allereerst wordt beschreven op welke wijze de medewerkers werden geselecteerd.

### 5.2.1. Selectie van medewerkers

De managers maken keuzes bij de selectie van medewerkers. De respondenten zijn zich er van bewust dat het om een 'zware' doelgroep gaat waar de problemen complex zijn. Vaak wordt er weinig vooruitgang geboekt en is er jarenlang hulpverlening nodig. De respondenten zetten 'goede mensen' in. Ze vinden dit het logische gevolg van de keuze voor samenwerking (R1-3, 5-11, 13-15). Deze paragraaf beschrijft wat de managers verstaan onder het inzetten van 'goede mensen'.

De managers kiezen ervoor om medewerkers in te zetten die een intrinsieke motivatie hebben voor de hulpverlening aan deze doelgroep. Wanneer de medewerker deze motivatie niet heeft of geen affiniteit heeft met de doelgroep dan moeten ze er niet aan beginnen (R3, 7, 9, 10, 14, 15). Nog meer nadruk leggen de respondenten op de ervaring van de medewerker. De respondenten zien er op toe dat een medewerker een aantal jaren werkervaring heeft. Eén van de respondenten weigerde een enthousiaste, jonge medewerker toestemming te verlenen om deel te nemen aan de samenwerking. Zij vond dat de dat de medewerker onvoldoende ervaren was. Ze zou nog niet in staat zijn om te bieden wat de Haagse samenwerking nodig heeft (R11). Ervaren medewerkers zijn voldoende in staat om hun werk zelfstandig te organiseren en adequaat te handelen bij de doelgroep. Alle uitvoerende medewerkers werken tegelijkertijd in het team van de eigen organisatie en in het team van de Haagse samenwerking. Een aantal respondenten geven aan dat dit veel vraagt van de medewerker. De samenwerkende medewerkers hebben te maken met twee teamoverleggen en twee caseloads (R4, 15). De medewerkers moeten in staat zijn om hun werk binnen beide teams te organiseren, omdat ze anders al snel 'in de knoei komen' (R4, 12, 15). Ervaren medewerkers kennen de processen binnen de organisatie en weten hoe ze zaken kunnen regelen. De ervaring is ook belangrijk voor de samenwerking met andere professionals. Een ervaren medewerker is beter in staat om in te schatten wat hij van andere organisaties kan verwachten (R1, 3, 7, 9-13, 15). De medewerker moet kennis hebben van de partners, 'weten wat er te koop is' en weten waar de potentiële problemen liggen (R12). Eén manager gaf aan dat een relatief onervaren medewerker een tijd deelnam aan de samenwerking. Na verloop van tijd bleek dat dit erg pittig was. De medewerker had er bijvoorbeeld moeite mee om zich te positioneren tijdens het overleg met de andere professionals. Ze was erg zoekende naar haar rol en had veel vragen over wat ze wel en niet zou moeten doen. Na verloop van tijd werd besloten om een andere, meer ervaren medewerker in te zetten (R14). Dit voorbeeld bevestigt het belang van ervaring.

Twee managers geven aan dat de inzet van een ervaren medewerker nadelig kan zijn voor het eigen team. De samenwerkende medewerker kan een stuk minder werk kan doen voor het team. Het legt druk op de anderen (R12, 13). Eén van deze managers gaf een ervaren medewerker

toestemming om deel te nemen, omdat hij de ontwikkeling en carrière van de desbetreffende medewerker niet wilde beknotten (R12).

### 5.2.2. Houding en competenties

Volgens de respondenten vraagt de doelgroep multiprobleemgezinnen om medewerkers die geduld en uithoudingsvermogen hebben. Ze moeten hardnekkig en vasthoudend zijn. 'Vanzelfsprekend' moeten medewerkers ook kennis hebben van complexe problematiek (R3). De professional moet in staat zijn om de eigen expertise in te brengen: hij moet 'stevig staan' in het team van de Haagse samenwerking (R9, 11-14).

Teamleiders van gezinsvoogden zien er bijvoorbeeld op toe dat de voogd in staat is om de coördinatie van de zorg voor een kind op zich te nemen. Gezinsvoogden werken vanuit het 'verplichte juridische kader' en kunnen bijvoorbeeld een uithuisplaatsing aanvragen bij de rechter. Het team van professionals van de Haagse samenwerking probeert uithuisplaatsing zoveel mogelijk te voorkomen. Uithuisplaatsing is vaak zeer ingrijpend en heeft vaak negatieve gevolgen voor het kind. De teamleiders hechten er belang aan dat de medewerker in staat is om samen te werken. Tegelijkertijd moet de professional ook in staat zijn om zijn eigen oordeel te vormen en daarnaar te handelen. De gezinsvoogd moet in staat zijn om een uithuisplaatsing aan te vragen bij de kinderrechter, wanneer hij dit noodzakelijk acht. Een manager zegt over de houding van de gezinsvoogden: "Je kunt de eindverantwoordelijkheid hebben en op key momenten die ook naar je toehalen en ondertussen toch openstaan in de communicatie als ook vragen aan een netwerkpartner als een ketenpartner, wat is jullie mening, wat zouden we kunnen doen? Dat is een hele andere interactie als dat je zegt, joh, ik ga erover en ik bepaal nu wat er gebeurt. [...] Je doet dat in de basis vanuit samenwerking. Als je er niet uitkomt dan zeg je uiteindelijk van, oké, let's agree to disagree, maar ik neem nu wel deze beslissing vanuit deze argumenten. En een hoorhartige houding daarin [...] dat is wat mij betreft not done. [...] Autoriteit zijn op dat punt, dat doe je niet door je je autoritair op te stellen." (R5, zie ook R12). Managers vinden het van belang dat de professional tegelijkertijd 'sterk in zijn professionele schoenen staat' en dat hij zich flexibel op kan stellen.

De samenwerking richt zich erop om bij ieder gezin één gezamenlijke aanpak te hanteren. Om tot één gezamenlijke aanpak te komen, moeten de professionals in staat zijn om met elkaar in gesprek te gaan. Ze moeten open staan voor andere invalshoeken vanuit andere disciplines. Luisteren en kunnen overleggen zijn volgens de respondenten belangrijke competenties voor medewerkers die samenwerken (R4, 5, 9, 11, 13, 14). De medewerker moet kunnen vertrouwen op de professionaliteit van de ander en daar gebruik van maken (R11, 13).

Verschillende managers wijzen er op dat ze erop letten dat de medewerker in staat is om 'buiten strakke kaders en protocollen' te werken (R2-4, 10, 15). Sommige medewerkers hebben behoefte aan duidelijkheid en zekerheid. Zij 'doen het erg goed' wanneer ze weten waar ze aan toe zijn. De managers geven aan dat dit type medewerkers niet geschikt is voor de Haagse samenwerking. Bij de Haagse samenwerking zijn er weinig kaders en worden er weinig 'geijkte wegen bewandeld' (R2, 3).

Volgens een aantal managers moeten de medewerkers bij de Haagse samenwerking in staat zijn om te werken over de grenzen van de eigen professionaliteit als de situatie daar om vraagt (R2-4, 10, 15). De volgende paragraaf gaat hier verder op in.

### 5.2.3. 'Plusactiviteiten'

Normaal gesproken beperken hulpverleners zich bij de hulpverlening tot de eigen expertise, bijvoorbeeld opvoedhulp, schuldhulp of coaching, enzovoorts. Bij de samenwerking rondom multiprobleemgezinnen achten een aantal managers het van belang dat medewerkers bereid zijn om extra taken uit te voeren. Volgens hen is dit in het belang van de hulpverlening aan het gezin. De verschillende problemen bij de gezinnen hangen vaak met elkaar samen. Zo kunnen opvoedproblemen samenhangen met schuldenproblematiek. Bij samenwerking moet een ambulante hulpverlener voor opvoedhulp in bepaalde gevallen bereid zijn om te helpen bij het oplossen van schuldenproblematiek (R2, 3, 15). Eén manager zegt er bijvoorbeeld het volgende over: "Je werkt op een heel andere manier, maar daar is vanaf het begin gezegd [...] dat iedereen alles moet kunnen doen om het aantal hulpverleners per gezin zoveel mogelijk terug te brengen. Het gaat om die ontschotting en het gaat om snelheid. Snel actie kunnen ondernemen en dan moet je niet

zeggen van [...] ‘ja, maar voor de schuldhulpverlening moet je bij de gemeente zijn, mevrouw, daarin kan ik nu niet iets voor u in betekenen.’ Dan moet je dat meteen kunnen doen.” (R10). Een aantal managers vinden dat het uitvoeren van ‘plusactiviteiten’ hoort bij de samenwerking rondom multiprobleemgezinnen. Het draagt bij aan effectieve zorg voor deze doelgroep. Vanuit deze gedachte geeft een manager aan dat de medewerkers zich niet teveel bezig moeten houden met de vraag of bepaalde taken nu wel of niet bij hun takenpakket horen (R4). Deze manager geeft ook aan dat het tegelijkertijd wel van belang is om de omvang van de plusactiviteiten te bewaken. De organisatie en de medewerkers moeten er op blijven letten dat ze ‘doen waar ze goed in zijn’ en dat ze ‘kwaliteit leveren’. Het kan niet zo zijn dat de medewerkers nauwelijks meer bezig zijn met hulpverlening en zich vooral bezig houden met ‘het realiseren van randvoorwaarden’ op het gebied van bijvoorbeeld financiën, wonen en participatie (R4).

Er zijn een aantal managers die andere opvattingen hebben over het uitvoeren van plusactiviteiten. Eén manager is er op tegen dat haar medewerker extra activiteiten uitvoert die buiten het takenpakket vallen (R16). Ze zegt daarover: “Maar daar is de [medewerker] niet voor. Het is wel zo dat we dat doen op het moment dat we echt zelf de regie hebben, maar in de Haagse samenwerking hebben we de regie niet. Dan zijn we partij en dan doen we alleen dat stukje [...] maar niet de reguliere werkwijze overnemen [...] Nou dat krijgen we heel moeilijk tussen de oren gepoetst.” (R16). Zij geeft aan dat dergelijke extra activiteiten niet passen bij de werkwijze van de organisatie. Een andere manager geeft aan dat het in principe niet de bedoeling is dat de medewerker regisseur of coördinator van de zorg is, tenzij er ‘overheersend sprake is van problematiek’ die ‘past’ bij de kernactiviteiten van deze organisatie. De manager zegt daarover: “Het zijn natuurlijk allemaal mooie voornemens, maar je kunt natuurlijk niet ontkennen dat er ook begrenzingen zijn, er is nou eenmaal wetgeving, we hebben grenzen in de financiering, er zijn begrenzingen in de capaciteit die je kunt leveren en er zijn ook begrenzingen over wat zinnig is om een bijdrage aan te leveren, want wij behouden onszelf wel het recht voor om vanuit de [expertise] te blijven kijken.” (R3). De manager geeft aan dat hij vanwege begrenzingen niet wil dat een medewerker ‘plusactiviteiten’ uitvoert.

#### 5.2.4. Uren en prestatienormen

Alle samenwerkende medewerkers zijn meer tijd kwijt aan hun werk met gezinnen dan het geval is bij de reguliere werkzaamheden. De managers geven aan dat de medewerkers vooral extra tijd kwijt zijn aan het overleg en de zorgcoördinatie (R4, 14, 15). Wanneer een medewerker de zorg coördineert dan is hij extra tijd kwijt aan overleg met samenwerkingspartners, het gezin en andere betrokkenen (R14). Het aantal uren dat medewerkers besteden aan de Haagse samenwerking varieert van acht tot achttien uur (R5, 9-13, 15). Een aantal managers weet niet hoeveel uren de medewerker aan de samenwerking besteedt (R3, 14, 16). Alle medewerkers werken zowel in het team van de Haagse samenwerking en in het team van de eigen organisatie. Een aantal managers benadrukt dat ze het van belang vinden dat de medewerkers binding houden met de organisatie en het team (R5, 11, 15).

De managers maken verschillende keuzes. Hierna wordt per organisatie beschreven welke keuzes de managers hebben gemaakt. De keuzes van managers hangen samen met de omstandigheden waarin de organisaties zich bevinden.

Bij de eerste organisatie die deze paragraaf bespreekt hebben de medewerkers een ‘productienorm’. De norm richt zich op het aantal uren dat hulpverleners ‘direct contact’ hebben met cliënten (R4, 15). Bij het reguliere werk moeten medewerkers met een voltijdsaanstelling jaarlijks 550 uren direct contact hebben met cliënten. Managers geven aan dat deze norm ‘blijft staan’ voor de medewerkers die deelnemen aan de Haagse samenwerking. Dit betekent dat deze medewerkers geen compensatie krijgen voor de extra tijd die zij kwijt zijn aan bijvoorbeeld overleg en zorgcoördinatie. De medewerkers ‘vinden daar wel wat van’, want zij moeten ‘pezen om dat voor elkaar te krijgen’ (R4). De hogere manager geeft aan dat de eisen van de financier de reden zijn dat de norm ‘blijft staan’. Wanneer de medewerkers de vereiste productienorm niet halen dan zal de financier, een overheidsorganisatie, het jaar daarop een ‘korting op het budget’ doorvoeren. De managers van de organisatie gaan op verschillende manieren om met de productienorm. De operationeel leidinggevende kijkt met de medewerkers hoe zij hun werk zo efficiënt mogelijk kunnen organiseren. Ze attendeert de medewerkers er bijvoorbeeld op dat ze wat vaker thuis

kunnen werken of dat ze hun reistijden kunnen verminderen door hun afspraken anders in te plannen. Ook heeft de operationeel leidinggevende 'een aantal kanonnen in het team' die ze 'er tegenover kan zetten'. Deze 'kanonnen' kunnen een gedeelte van 'de verloren tijd' van de samenwerkende medewerkers compenseren (R15).

De hogere manager geeft aan dat het belangrijk is om 'de lijntjes open te houden'. Ten eerste vindt hij het van belang om in gesprek te blijven met de medewerkers. Hij heeft bijvoorbeeld aan de medewerkers uitgelegd dat het niet mogelijk is om 'de norm te schrappen'. Tegelijkertijd hoeven ze geen consequenties te vrezen als ze 'iets minder' productie realiseren. De norm blijft staan, maar het hoger management zal er 'redelijkerwijs' mee omgaan als er iets minder productie is. Hij 'is niet met een microscoop aan het staren op de activiteiten of de cijfers' (R4). Ten tweede houdt deze manager 'de lijntjes' naar de financier 'open'. Wanneer een medewerker te weinig klantcontacturen heeft gemaakt dan zal hij aan de financier uitleggen wat daarvan de redenen zijn. De manager is er van overtuigd dat de financier er geen consequenties aan zal verbinden wanneer de Haagse samenwerking de reden is van een lagere productie, zolang het niet veel uren zijn (R4).

Bij twee andere organisatie gingen de managers op een soortgelijke manier om met de productienormen. Bij één van deze organisaties werden aanvankelijk de reguliere productienormen gehanteerd voor het uitvoerend werk binnen de Haagse samenwerking. Toen de productie van de samenwerkende medewerkers lager uitviel en de productienormen niet werden gehaald, werd duidelijk dat de samenwerking extra tijd kost (R6-8). Dit moest afgestemd worden met hoger management. Het hoger management moest dit afstemmen met de financier, die de productiecijfers controleert. De financier gaf aan dat ze er akkoord mee zijn dat de deelname aan de Haagse samenwerking kan leiden tot een wat lagere productie. De reden hiervoor is dat de financier betrokken is bij de Haagse samenwerking. De operationeel leidinggevendenden moeten bij het aanleveren van de cijfers motiveren om welke redenen er een lagere productie is. Wanneer zij dit kunnen dan is de financier bereid om te compenseren.

Een manager van de andere organisatie geeft aan dat zij aanvankelijk ook de reguliere caseloadnorm hanteerde bij de Haagse samenwerking. Echter, na verloop van tijd gaven de medewerkers aan dat ze er moeite mee hadden om bij de Haagse samenwerking dezelfde caseload te realiseren. Ze kwamen ermee 'in de knel' te zetten. Op het moment van interviewen was er nog geen concrete oplossing, maar het hoger management zou bereid zijn om de medewerkers te compenseren door een lagere caseloadnorm te hanteren (R14).

Bij een vierde organisatie hanteerden de managers vanaf het begin van de Haagse samenwerking een ruimere caseloadnorm voor de samenwerkende medewerkers. Als gevolg daarvan hebben de medewerkers wat meer tijd voor de cliënten en het overleg. De keuze om een ruimere caseloadnorm te hanteren werd gemaakt door een hoger manager. Deze manager heeft de budgetbevoegdheden om deze keuze te kunnen maken (R5).

De hogere manager koos meteen vanaf het begin voor een ruimere caseload. Hij verwachtte dat de professionals meer tijd nodig zouden hebben om samen te werken. De samenwerkende medewerkers moesten 'het wiel gaan uitvinden' en regelmatig overleggen met de partners. Van zijn medewerkers verwacht hij dat ze zich flexibel opstellen, samenwerken, over grenzen heenkijken en hun verantwoordelijkheid op zich nemen. Dit kost de samenwerkende medewerkers extra tijd. De manager geeft aan dat hij het belangrijk vindt om keuzes te maken die congruent zijn met wat hij verwacht van zijn medewerkers (R5).

De caseloadnorm die de manager hanteert bij de samenwerking is een afspraak op jaarbasis. De afspraken zijn globaler dan de afspraken die er normaal gesproken zijn. Door een afspraak te maken 'op jaarbasis' is er voor medewerkers meer ruimte om naar eigen inzicht uren te besteden aan cliënten. De manager ziet deze 'afspraken op doelniveau' als een manier om 'losser' te sturen. Door deze manier van sturen wil hij voorkomen dat de medewerkers zich teveel bezig houden met organisatiebelangen. De lossere afspraken bieden de medewerkers meer ruimte om zich te richten op het belang van de cliënt. De medewerkers kunnen bijvoorbeeld ervoor kiezen om meer tijd te besteden aan bepaalde multiprobleemgezinnen als ze denken dat, dat nodig is (R5).

Eén van de teamleiders geeft aan 'dat het natuurlijk geen bodemloze put is, budgettair gezien' (R11). De diverse gezinsvoogden werken gemiddeld acht uur per week in de Haagse samenwerking. Volgens haar is de 'prestatienorm' dat medewerkers in die tijd met ongeveer drie

gezinnen aan de slag zijn. De teamleider geeft aan dat het niet zo kan zijn dat de medewerker bijvoorbeeld 'maar in één gezin werkt'. Dat zou niet te verantwoorden zijn aan de financier (R11).

Een manager van een volgende organisatie begon met de inzet van enkele medewerkers, die per persoon acht uur per week kregen voor de samenwerking. Al snel bleek dat dit aantal uren te weinig was. De manager heeft het aantal uren toen snel opgehoogd naar veertien uur per week, per medewerker. De manager vindt het belangrijk om de medewerkers voldoende uren te geven, zodat zij hun werk binnen de Haagse samenwerking goed kunnen doen (R9). Bij het reguliere werk zijn er normen voor het percentage 'direct contacttijd' met cliënten. Bij de Haagse samenwerking stuurt de manager 'niet zo strak' op de verhouding directe en indirecte cliënt contacttijd. De manager wil de medewerkers hiermee 'autonome ruimte' bieden. Ook lopen de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende samenwerkende organisaties volgens deze manager 'door elkaar heen'. Het gevolg daarvan kan zijn dat de medewerker wat meer tijd kwijt is aan de zogenaamde plusactiviteiten (R9).

Een tweede manager van deze organisatie heeft vervanging gezocht voor de samenwerkende medewerker. De uren die de samenwerkende medewerker besteedt aan de Haagse samenwerking werden gecompenseerd door een nieuwe parttime medewerker aan te nemen (R10). Beide managers van deze organisatie kregen extra budget van de directie voor de extra kosten die de deelname aan de Haagse samenwerking met zich mee brengt (zie §5.3).

Bij drie organisaties hanteren de managers geen normen voor het aantal uren dat medewerkers kunnen samenwerken (R2, 3, 16). De medewerkers konden aan de slag en na verloop van tijd stemden de managers met de medewerkers af hoeveel tijd de samenwerking kost (R3, 16).

#### 5.2.5. 'Ruimte' geven en coachen

Veel respondenten geven aan dat ze het belangrijk vinden om de medewerkers de ruimte geven (R1, 2, 4, 5, 7, 9, 11, 12, 16). Met ruimte geven bedoelen ze dat ze zich zo min mogelijk bemoeien met de werkzaamheden van de professional. De managers noemen er verschillende redenen voor om de medewerkers de ruimte te geven. Een eerste reden is dat de managers het belangrijk vinden dat medewerkers de gezinnen 'kunnen geven wat ze nodig hebben'. De managers gaan er vanuit dat ze de medewerkers hun verantwoordelijkheid nemen voor de situatie, wanneer zij hen vrijheid en vertrouwen geven (R9).

Eén van de managers geeft bijvoorbeeld aan dat hij de medewerkers niet 'uit hun verantwoordelijkheid halen'. Hij wil voorkomen dat er een 'schijnwerkelijkheid' ontstaat. Hij gaat er vanuit dat er een schijnwerkelijkheid ontstaat, wanneer hij strakke regels zou hanteren bij de samenwerking. De manager had prestatieafspraken kunnen maken over het aantal uren direct contact met cliënten en over het aantal afstemmingmomenten binnen het netwerk. Dergelijke afspraken hebben geen zin, want 'medewerkers weten hun manieren te vinden om de regels te omzeilen'. Bovendien geven regels administratieve lasten. De manager vindt het belangrijk om een managementstijl te hanteren die congruent is met datgene wat hij vraagt van zijn medewerkers. Hij vraagt van zijn medewerkers 'dat ze maatwerk bieden, zich flexibel opstellen, een professionele houding hebben en over grenzen heen kijken'. Het zou volgens hem van een vreemde boodschap getuigen om hierbij 'een normerende, sturende en controlerende managementstijl' te hanteren (R5).

Ook zijn er, zoals eerder besproken, verschillende manager die vinden dat de uitvoerende medewerkers zich niet moeten beperken tot hun reguliere werkzaamheden. Ze mogen experimenteren en aanvullende taken uitvoeren (plusactiviteiten), als het gezin dat nodig heeft. De managers verwachten van de medewerkers dat ze de ruimte gebruiken om extra stappen te zetten voor het gezin.

De medewerkers kunnen de ruimte goed gebruiken bij het samenwerken met andere professionals. Samen weten de professionals 'donders goed' wat ze moeten doen. Wanneer managers zich er teveel mee gaan bemoeien, dan loopt het mis (R3). Eén manager geeft aan dat de medewerkers de kans krijgen om te leren van het samenwerken rondom deze doelgroep (R1).

Managers sturen hun medewerkers vooral door hen te coachen (R2, 3, 5, 7-10, 12-16). Ze gaan er vanuit dat de medewerkers capabel zijn en in staat zijn om invulling te geven aan het



samenwerken rondom multiprobleemgezinnen. Ze verwachten van medewerkers dat zij zelf aangeven wanneer er knelpunten zijn.

Managers bespreken de Haagse samenwerking met de medewerker in bilaterale overleggen (R7-16). Ze geven aan dat ze graag willen weten hoe de samenwerking verloopt en hoe het contact is met de andere professionals (R7, 8, 11, 13, 14). Ze vragen waar de medewerker tegen aanloopt en hoe ze eventueel kunnen helpen bij het oplossen van knelpunten (R7, 8, 13, 14, 15). Eén manager gaf expliciet aan dat zij de medewerker vraagt of de gezinnen beter en sneller geholpen worden (R8). Andere zaken waar managers naar vragen zijn of de medewerker voldoening haalt uit het werk (R9, 16), of hij er zijn kennis en kunde in kwijt kan (R9) en of ze de organisatie waardig vertegenwoordigen (R9). Een aantal managers ziet de samenwerking als een goed decor voor het bespreken van de persoonlijke ontwikkeling van de medewerker (R12, 13, 14).

Enkele managers bespreken de caseload en vragen of de hulpverlening aan bepaalde gezinnen afgerond zou kunnen worden (R4, 8).

Eén operationeel leidinggevende geeft aan dat hij de samenwerking niet met de medewerker bespreekt. Volgens deze manager is het werk binnen de Haagse samenwerking vergelijkbaar met het reguliere werk. De manager ziet daarom geen aanleiding om het werk binnen de Haagse samenwerking te bespreken (R3).

### 5.2.6. Werkoverleggen

Operationele leidinggevendenden houden werkoverleggen met het team van medewerkers dat zij aansturen. Een aantal managers bespreekt de Haagse samenwerking tijdens dergelijke werkoverleggen. Deze managers willen het team informeren over de gang van zaken en 'houden het kort'. De managers zien de Haagse samenwerking als een apart project waar de andere medewerkers en zijzelf niet veel mee te maken hebben (R7-12, 16).

Eén manager gebruikte het werkoverleg om draagvlak te creëren voor de Haagse samenwerking bij de medewerkers. Volgens deze manager staan ervaren medewerkers veelal cynisch tegenover projecten als de Haagse samenwerking. Ze hebben weinig vertrouwen in het nut en de resultaten ervan (R7). Door medewerkers enthousiast en goed te informeren wilde hij dergelijke drempels voorkomen.

### *Analyse van de keuzes van publieke managers op het gebied van personeel*

- *Trekkracht vanuit de samenwerking.* De bevindingen laten zien dat veel respondenten keuzes willen maken die zij in het belang achten van de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Managers richten zich op een goed verloop van de samenwerking met andere organisaties en effectieve zorg voor de gezinnen. In veel gevallen maken zij keuzes die daarbij passen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit hun keuze om gemotiveerd en ervaren personeel in te zetten, die affiniteit heeft met de doelgroep. Managers zijn zich ervan bewust dat het werken met de doelgroep specifieke competenties, geduld en hardnekkigheid vereist van medewerkers. Dat geldt ook voor het samenwerken met andere hulpverleners. Zij moeten dan bijvoorbeeld tegelijkertijd stevig in hun professionele schoenen staan en flexibel zijn. De managers zetten medewerkers in die over deze houding en competenties beschikken, of in staat om zich daartoe te ontwikkelen. Volgens managers vraagt het werk met multiprobleemgezinnen om ruimte voor de professionals. Als het mogelijk is dan geven de managers de medewerkers wat extra uren voor het uitvoeren van zorgcoördinatie, overleg met de andere professionals en de hulp aan de multiprobleemgezinnen. Verder geven ze ruimte om samen te werken, te leren, te experimenteren en gezinnen te geven wat nodig is. Managers sturen medewerkers door hen te coachen. Een aantal managers zijn uitgesproken van mening dat het van belang is dat medewerkers plusactiviteiten uitvoeren. Dit 'grenzelozer' werken en 'snel actie ondernemen' is volgens hen in het belang van de zorg voor de gezinnen. Deze managers moedigen hun medewerkers hiertoe aan en geven hen er de ruimte voor.

- *Trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving.* Een gedeelte van de managers ondervindt trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving. Deze trekkrachten leiden tot een *trade-off* tussen keuzes die zich richten op een goed verloop van samenwerking en keuzes die zich richten op het behoud van personeel en budgetten voor de organisatie. Enkele managers geven

bijvoorbeeld aan dat zij niet willen dat medewerkers allerlei aanvullende taken uitvoeren ('plusactiviteiten'). Vanwege de grenzen aan de capaciteit van de organisatie en de verantwoording aan de externe financier willen zij dat medewerkers zich beperken tot de eigen expertise en de reguliere werkwijzen. Een aantal managers geven aan dat zij het nadelig vinden voor het eigen team om ervaren medewerkers in te zetten voor de Haagse samenwerking.

Wat betreft uren en prestatienormen managen de publieke managers in een context waarin ze te maken hebben met beperkte budgetten, min of meer strakke, bedrijfsmatige kaders en systemen die een resultante zijn van het gedachtegoed van *new public management*. De managers managen bijvoorbeeld aan de hand van productie- of caseloadnormen, waardoor de uitvoerende medewerkers bepaalde prestaties moeten behalen.

Bij twee organisaties hebben managers te maken met strakke financiële kaders vanuit de financiers. Deze financiers verbinden duidelijk afgebakende *outputs* van de hulpverlening aan productienormen. De medewerkers van deze organisaties komen 'in de knel' met de productienormen doordat zij extra tijd besteden aan de Haagse samenwerking. Ze krijgen in principe geen extra uren van de managers. De hogere managers van beide organisaties richten zich erop om met de financier in gesprek te blijven. Ze leggen de financier uit dat de Haagse samenwerking de reden is van een iets lagere productie. Ze gaan er vanuit dat ze hierdoor geen budgetkortingen zullen krijgen.

Bij vier organisaties sturen de managers de uitvoerende medewerkers ook aan de hand van bepaalde prestatienormen. Bij deze organisaties hanteert het hoger management ruimere caseloadnormen. Deze managers zijn in staat om wat ruimte te vinden binnen het huidige budget of ze bedenken creatieve oplossingen. De hogere managers van deze organisaties compenseren de uitvoerende medewerkers, zodat zij wat meer ruimte hebben voor de deelname aan de Haagse samenwerking. De trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving beperken de mate waarin de managers de uitvoerende medewerkers extra tijd kunnen bieden.

De meeste managers richten zich erop om keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking en effectieve, integrale zorg voor de multiprobleemgezinnen. Veel managers ondervinden tegelijkertijd trekkrachten vanuit de eigen organisatie en vanuit financiers. Als gevolg daarvan managen zij met beperkte budgetten en zijn ze in beperkte zin in staat om medewerkers extra uren te geven. Enkele managers stellen grenzen aan de uitvoering van 'plusactiviteiten' vanwege de trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving.

### 5.3. Budgetten

Alle organisaties streven ernaar om de zorg voor cliënten van de Haagse samenwerking zoveel mogelijk op de gebruikelijke manier te financieren, bijvoorbeeld via zorgindicaties, DBC's of vanuit het reguliere budget. Hierna wordt per organisatie beschreven welke keuzes de managers hebben gemaakt. De keuzes van managers hangen samen met de omstandigheden waarin de organisaties zich bevinden.

De ambulante hulpverleners van een eerste organisatie starten regelmatig met een zorgtraject zonder dat het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) daarvoor een zorgindicatie heeft uitgegeven. Zolang de zorgindicatie er niet is, is de zorg niet gefinancierd (R1, 9). Normaal gesproken biedt de organisatie geen zorg wanneer er geen indicatie is. Binnen de Haagse samenwerking is er echter de afspraak dat de zorg direct wordt ingezet, ongeacht de vraag of er een zorgindicatie is. Om het mogelijk te maken om direct zorg in te zetten – ook wanneer er geen indicatie is – hebben de bestuurders van de organisatie een extra 'potje' gegeven aan de operationele manager (R9). De operationele manager kan het geld uit dit 'potje' inzetten om niet-geïndiceerde zorg te financieren. Zodra de zorg is gestart gaat de operationele manager aan de slag om alsnog een indicatie te krijgen voor de zorg die ze bieden. Het 'potje' is vooral bedoeld als budget om de tijd te overbruggen dat de indicatie er nog niet is.

Wanneer de organisatie direct zorg inzet, is er het risico ze de zorg niet gefinancierd krijgen. De hogere manager geeft aan dat de organisatie bereid is om dit soort kosten zelf te betalen. Hij zegt daarover: "we zijn geen charitatieve instelling, maar is er iets nodig wat niet geïndiceerd kan worden, deze schaal, dit project, dan nemen we de kosten voor eigen rekening en we gaan

gewoon aan de slag.” (R1). Voor de organisatie is het mogelijk om deze risico’s te nemen, ‘omdat het maar om vijftien gezinnen gaat’. Ook had de organisatie ‘innovatie-geld’ beschikbaar om dit project te financieren.

Naast de inzet van enkele ambulante hulpverleners, heeft de organisatie een maatschappelijk werker ingezet, die normaal gesproken intramuraal werkt. De tijd die de maatschappelijk werker aan de Haagse samenwerking besteedt, zijn ‘vacante uren’ binnen de eigen organisatie. Voor het aantal uren dat de maatschappelijk werker binnen de Haagse samenwerking aan de slag is, moest er een nieuwe werknemer aangenomen worden. De nieuwe werknemer ‘vult de vacante uren in’. De inzet van de maatschappelijk werker werd gefinancierd vanuit het ‘innovatie-geld’ (R9).

De bestuurder was vanaf het begin betrokken bij het initiatief om de Haagse samenwerking op te zetten. De bestuurder wilde graag het project opstarten en hij stelde er extra budget voor beschikbaar (R1). De hogere manager geeft aan dat het initiatief en het draagvlak vanuit het bestuur een belangrijke ‘driver’ was voor de financiering van het project.

Bij een tweede organisatie is het ook zo dat de ambulant hulpverleners ‘gewoon beginnen’. De managers willen dat deze zorg gefinancierd wordt vanuit de gebruikelijke indicaties. Het hoger management geeft aan dat ze erop vertrouwen dat de indicerende organisatie ‘er zo snel mogelijk een indicatiebesluit naast zet’ (R4).

De ambulant hulpverleners zijn meer tijd kwijt door het overleggen en ‘plusactiviteiten’, maar ze moeten wel de reguliere productienorm halen. Wanneer de medewerkers de productienorm niet halen dan kan dit gevolgen hebben voor de financiering in het daaropvolgende jaar. De hoger manager zorgt ervoor dat hij ‘de lijntjes openhoudt’ met de medewerkers en de financier (R4,15). Hij geeft aan dat de financier vanwege de beperkte schaal van het project bereid is om een wat lagere productie te accepteren.

Bij een derde organisatie vinden de managers het van belang dat er zoveel mogelijk DBC’s geschreven worden voor het werk dat de medewerkers doen. Via de DBC’s wordt de hulpverlening gefinancierd door zorgverzekeraars. De ervaring leert dat het in de regel mogelijk is om DBC’s te schrijven voor de hulpverlening aan cliënten van de Haagse samenwerking.

Er is één medewerker namens de organisatie aanwezig bij het overleg van de Haagse samenwerking. De medewerker brengt de expertise van de organisatie in bij het overleg. De tijd die deze medewerker aan de Haagse samenwerking besteedt, moet door de organisatie zelf gefinancierd worden. De manager kan hier geen DBC’s voor schrijven. De operationele manager financiert de deelname aan het overleg van de Haagse samenwerking vanuit ‘het budget voor overhead’ (R3). De operationele manager heeft hiervoor de ‘vrije ruimte’ binnen zijn budget aangewend. Op basis van het overleg binnen de Haagse samenwerking verwijst de medewerker af en toe cliënten door naar andere hulpverleners binnen de organisatie. Voor deze hulp kunnen de managers DBC’s schrijven, zoals gebruikelijk (R3).

Om te voorkomen dat de organisatie de hulpverlening toch zelf zou moeten financieren heeft het bestuur van de organisatie een bijzondere afspraak gemaakt met een overheidsinstelling. Wanneer het niet mogelijk is om een DBC te schrijven voor de hulpverlening, dan mag een manager de kosten declareren bij de overheidsinstelling. Wanneer het niet mogelijk was geweest om eventuele onvoorziene kosten te declareren bij de overheidsinstelling, dan had de hogere manager ervoor gekozen om ‘beperkt mee te doen’. De manager wil niet het risico lopen dat er geen financiering komt voor de zorg. Door middel van deze regeling is dit risico ondervangen. ‘Geld helpt altijd’ (R3).

Bij een vierde organisatie hanteerde de hoger manager een ruimere caseloadnorm voor de uitvoerende medewerkers. Naast de ruimere caseloadnormering koos de hoger manager ervoor om voor drie dagen per week een projectleider ter beschikking te stellen voor de Haagse samenwerking. Hij geeft aan dat dit een forse investering is. Met het oog op de belangen van de organisatie vindt de hogere manager het ‘prettig’ dat hij een projectleider levert voor de samenwerking (Zie §5.5.2 voor een beschrijving van deze belangen). De projectleider kan de uitvoerende medewerkers van de organisatie extra ondersteuning en advies geven bij hun werk binnen de Haagse samenwerking (R5).

Beide keuzes konden 'budgetneutraal' gerealiseerd worden. Dat betekent dat de manager geen extra financiering nodig had. De ruimere caseloadnorm zou normaal gesproken tot gevolg hebben dat er binnen de eigen organisatie een aantal zaken zouden blijven liggen. De manager heeft ervoor gezorgd dat deze zaken verdeeld worden over de andere gezinsvoogden. Dit betreft een groot aantal gezinsvoogden in de regio Haaglanden, waardoor er een geringe toename is van de werkdruk binnen de organisatie (R5). De manager geeft aan dat hij extra financiering voor gezinsvoogden aan zou moeten vragen wanneer de Haagse samenwerking zich op een groter aantal gezinnen zou richten. Ook het budget voor de projectleider maakte de hoger manager 'vrij' uit het budget dat hem ter beschikking stond. Dit deed hij door de *span of control* van een groot aantal teamleiders iets te verhogen. Als gevolg daarvan kwamen er uren 'vrij'. De manager kon deze uren inzetten om een projectleider aan te stellen.

Bij een vijfde organisatie krijgt een organisatie financiering op basis van het aantal cliënten dat jaarlijks geholpen wordt. Het hoger management heeft met de financier afgesproken dat zij de cliënten van de Haagse samenwerking 'mogen meetellen' bij de reguliere productiecijfers. Als gevolg daarvan kunnen de managers de ambulante hulpverleners 'budgetneutraal' inzetten (R7). Na verloop van tijd bleek dat de productie van de samenwerkende hulpverleners lager was, omdat ze extra tijd kwijt waren aan de Haagse samenwerking. De manager geeft aan dat dit op den duur een korting op de financiering tot gevolg kon hebben. Hij legde de zaak voor aan hoger management. Het hoger management overlegde met de financier. De financier – een overheidsinstantie – gaf aan dat zij bereid zijn om een iets lagere productie te accepteren vanwege de Haagse samenwerking.

Drie organisaties financieren de werkzaamheden binnen de Haagse samenwerking zonder problemen vanuit het reguliere budget (R2, 14, 16).

### *Analyse van de keuzes van publieke managers op het gebied van budgetten*

- *Trekkkracht vanuit de samenwerking.* De publieke managers van de meeste organisaties moeten keuzes maken op het gebied van budgetten. De samenwerking vraagt van de publieke manager dat hij extra middelen inzet. De samenwerking vraagt extra tijd van medewerkers, zoals eerder besproken, vanwege het uitvoeren van zorgcoördinatie, 'plusactiviteiten' en het overleg met de andere professionals. Hogere managers van de meeste organisaties kiezen ervoor om hun medewerkers extra tijd te geven. De managers moesten dergelijke keuzes 'rondmaken' qua budgetten of financiering.

Twee organisaties financieren een deel van de deelname aan de Haagse samenwerking 'uit eigen middelen'. De managers hebben innovatie-gelden beschikbaar of vinden wat 'vrije gelden' binnen het budget. Eén hoger manager hanteert ruimere caseloadnormen. Ook vond hij ruimte binnen het budget door de *span of control* van teamleiders te verhogen. De hogere managers willen keuzes maken die in het belang zijn van de Haagse samenwerking. Bij drie organisaties zijn de managers zonder problemen in staat om de deelname aan de Haagse samenwerking te financieren vanuit het reguliere budget.

- *Trekkkrachten vanuit de organisatie en de omgeving.* De meeste managers willen keuzes maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking. Tegelijkertijd, zo blijkt uit de resultaten, ondervinden zij trekkkrachten vanuit de organisatie en de omgeving. Deze trekkkrachten begrenzen de mate waarin de managers keuzes kunnen maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking. Bij de financiering van de deelname aan de Haagse samenwerking hebben managers te maken met systemen die vanuit *new public management* gedacht goed zijn vormgegeven. Ze managen schaarse budgetten die efficiënt ingezet moeten worden. De managers moeten ervoor zorgen dat de activiteiten gefinancierd worden en ze moeten verantwoording afleggen over de wijze waarop zij budgetten besteden.

Managers van twee organisaties ondervinden trekkkrachten vanuit de externe financiers, die er toe leiden dat zij keuzes maken die zich richten op het behoud van budgetten voor de eigen organisatie. De hogere managers van deze organisaties moesten vanwege de wat lagere productie bij de Haagse samenwerking in overleg met de financier om te voorkomen dat ze gekort

zouden worden op hun budget. Bij één van deze organisaties moeten de uitvoerende medewerkers harder werken om te voorkomen dat de productie erg laag uitvalt. Bij een andere organisatie was het noodzakelijk dat de hogere manager in overleg ging met de financier om te vragen of het mogelijk was om de cliënten van de Haagse samenwerking 'mee te tellen' met de normale productie, zodat zij het 'budgetneutraal' konden oplossen.

Bij enkele organisaties moeten de managers erop sturen dat de eigen organisatie financiering ontvangt voor de zorg binnen de Haagse samenwerking. De verschillende managers doen dit door ervoor te zorgen dat ze DBC's kunnen schrijven of door zo snel mogelijk een zorgindicatie aan te vragen. Op basis van de DBC's of zorgindicatie krijgt de eigen organisatie de benodigde financiering.

Verschillende hogere managers geven aan dat de beperkte schaalgrote van het project het mogelijk maakt om creatieve oplossingen te bedenken of 'toestemming' te krijgen van een financier. Had het project zich op meer gezinnen gericht dan hadden ze structurele oplossingen moeten bedenken, door bijvoorbeeld meer financiering aan te vragen.

Bij de organisaties die keuzes moeten maken op het gebied van de financiering, zijn het steeds hogere managers die keuzes maken wat betreft de inzet van budgetten voor de Haagse samenwerking.

#### 5.4. Intermezzo: Bestuurlijke inzet

Deze paragraaf gaat kort in op de bestuurlijke inzet en afspraken die bij de Haagse samenwerking werden gemaakt. Een heel aantal keuzes van de publieke managers kunnen begrepen worden tegen de achtergrond van de bestuurlijke inzet.

Hogere managers en projectleiders geven aan dat de Haagse samenwerking in eerste instantie het resultaat is van het initiatief van bestuurders (R1-5, 17, 18). Een bestuurder van een zorgorganisatie 'pakte de handschoen op' samen met bestuurders van twee andere zorgorganisaties. De drie bestuurders constateerden dat er 'schotten' en 'belemmeringen' in het stelsel zitten. Die maken het lastig om integrale zorg te bieden vanuit de visie op 'het ongedeelde kind'. Hierop gingen de bestuurders met elkaar in gesprek over de mogelijkheden om samen te werken. Een respondent geeft aan dat de bestuurders handelden vanuit het 'oprecht inhoudelijke idee' dat 'een aantal dingen gewoon beter kunnen', Zij wilden hun maatschappelijke verantwoordelijkheid op zich wilden nemen (R1). De bestuurders kennen elkaar goed. Er hing 'een soort Gideonsbende gevoel'. De bestuurders 'geloven erin' en vertrouwen elkaar. Een respondent zegt hierover: "Als je niet ook een soort persoonlijke klik tussen die besturen hebt, dan ga je dit soort dingen niet doen." (R1). Later sluiten andere organisaties en overheden sluiten zich aan bij het initiatief (R1, 3, 18). De regie wordt overgedragen aan de gemeente Den Haag, Bureau Jeugdzorg en het Stadsgewest. De inzet van de bestuurders is 'cruciaal' en 'onmisbaar' voor het verloop van de Haagse samenwerking (R1, 5, 18).

De bestuurlijke inzet komt tot uiting in de afspraken van de Haagse samenwerking en een 'rode knop-functie'. De bestuurders spreken af dat de hulpverlening voor multiprobleemgezinnen 'direct' ingezet moet worden 'ongeacht de aan- of afwezigheid van de vereiste indicaties en ongeacht wachtlijsten'. De Haagse samenwerking is een experiment waarin alle betrokkenen ervaring op kunnen doen met hulpverlening die 'dwars door alle organisatorische, bestuurlijke en financiële obstakels heen' plaats vindt.

Een aantal keuzes van managers kunnen begrepen worden tegen de achtergrond van de bestuurlijke inzet en de afspraken die de bestuurders maakten. Een aantal hogere managers kon bijvoorbeeld budgetten inzetten, extra uren geven aan uitvoerende medewerkers, juridische risico's nemen of wachtlijsten voorkomen bij aanvragen voor intramurale plaatsing van een kind. Een hogere manager zegt hierover:

*"Ja dus die credits komen gewoon op conto van de directeur, stel dat die er niet achter was gaan staan, dan was het voor mij ook onuitvoerbaar."*

(R5)

De bestuurders zijn er op gebrand dat de Haagse samenwerking niet tegen obstakels en barrières oploopt. Zij maken de keuzes dat het doel van de Haagse samenwerking is om een doeltreffend, integraal hulpaanbod te bieden, waarmee de gezinnen daadwerkelijk geholpen worden. Zij maken de afspraken dat “deze hulpverlening wordt aangeboden ongeacht de aan- of afwezigheid van de vereiste indicaties en ongeacht wachtlijsten. De Haagse samenwerking gaat daarmee dwars door alle organisatorische, bestuurlijke en financiële obstakels heen.” (Informatiebrief, 2010). De gezinnen hebben een ‘status aparte’. Er wordt direct actie ondernomen en zijn er geen excuses mogelijk. Ook maken zij de keuze dat de Haagse samenwerking zich tot eind 2012 zal richten op de integrale aanpak van vijftien multiprobleemgezinnen

Naar aanleiding van deze bestuurlijke inzet, maken de bestuurders een bijzondere afspraak met de projectleiders van de Haagse samenwerking. Wanneer de projectleiders toch tegen barrières aanlopen zoals wachtlijsten en protocollen, dan mogen zij direct een beroep doen op de bestuurders. Ze noemen dit ‘de rode knop’. De projectleiders hebben er verschillende keren gebruik van gemaakt (R17, 18). De bedoeling is dat één van de bestuurders er vervolgens voor zorgt dat er zo snel mogelijk een oplossing komt voor de barrières binnen zijn organisatie. Eén van de projectleiders zegt hierover:

*“Maar daarom merken we wel dat die samenwerking heel erg gefaciliteerd wordt”*  
(R18)

De bestuurlijke inzet en afspraken vormen de basis voor de Haagse samenwerking. Een aantal keuzes van managers uit dit onderzoek kunnen begrepen worden tegen de achtergrond van deze bestuurlijke inzet.

## 5.5. Werkprocessen

Veel managers geven aan dat ze ‘weinig merken van de Haagse samenwerking’. De organisaties en de Haagse samenwerking kennen hun eigen werkprocessen, die ‘langs elkaar lopen’ (R7-10, 14-16). De werkprocessen van de Haagse samenwerking worden aangestuurd door de projectleiders.

Uit een aantal interviews blijkt dat de werkprocessen niet altijd van elkaar gescheiden zijn. De hulpverlening van de Haagse samenwerking vindt soms plaats binnen één van de organisaties. Managers komen dan bijvoorbeeld voor de keuze te staan om de reguliere werkprocessen al dan niet toe te passen bij een jongere of een gezin van de Haagse samenwerking. De volgende paragrafen beschrijven de wijze waarop managers met dergelijke situaties omgaan.

### 5.5.1. Intramurale plaatsing

Het team van de Haagse samenwerking richt zich er op om uithuisplaatsingen zoveel mogelijk te voorkomen. Het kan echter noodzakelijk zijn dat een jongere een tijd uit huis gaat en in een residentiële voorziening verblijft (R9). Managers van twee organisaties kregen na verloop van tijd het verzoek vanuit de Haagse samenwerking om een cliënt op te nemen in de residentiële voorziening (R1, 4, 9, 10, 15). Hierna beschrijft de paragraaf op welke wijze de managers met deze verzoeken zijn omgegaan.

De managers van één organisatie geven aan dat ze van de projectleiders van de Haagse samenwerking meerdere verzoeken hebben gekregen om een cliënt op te nemen in een residentiële voorziening (R1, 9, 10). De projectleiders gingen er vanuit dat de afspraken van de Haagse samenwerking betrekking hadden op het ambulante én het intramurale deel van de organisatie. De projectleiders spraken de verwachting uit dat de jongere snel intramuraal opgenomen kon worden.

De managers geven aan dat er een aantal bezwaren waren tegen directe intramurale opname. Volgens de hogere manager was het ten eerste niet ‘part of the deal’. De Haagse samenwerking was volgens hem aanvankelijk ingezet als een ambulante project. De afspraken binnen de Haagse samenwerking hadden wat hem betreft betrekking op de extramurale activiteiten van de

organisatie: 'we gaan naar de gezinnen toe' (R1). De managers voelden zich onverwacht geconfronteerd met de verwachting van de projectleiders dat ze op korte termijn een jongere zouden opnemen (R1, 9). Afspraken met het zorgkantoor waren een tweede bezwaar tegen de directe opname van een jongere. Normaal gesproken komen jongeren op een wachtlijst te staan op basis van een geldige zorgindicatie en het moment van aanmelden. Een jongere kan al gauw een jaar op de wachtlijst staan (R1, 9, 10). De managers 'kunnen niet zomaar om de afspraken met het zorgkantoor heen'. Een derde bezwaar is dat de directe plaatsing niet eerlijk is tegenover de jongeren die wél op de wachtlijst staan (R9).

Ondanks de bezwaren hebben de managers van deze organisatie vier keer een jongere van de Haagse samenwerking een snelle plaatsing aangeboden. De keuze om ondanks de bezwaren een jongere snel te plaatsen werd genomen door een hoger manager (R1, 9). Eén jongere werd bijvoorbeeld op een bijzondere groep opgenomen waar regelmatig plaatsing is van 'kinderen met een hoge prioriteit'. Bij deze groep hebben managers 'iets meer speling'. De hulpverlening 'kan er alvast starten.' Ondertussen kan de jongere wachten op een plek bij een passende groep (R10). De hogere manager zegt erover: "toen ben ik er even zelf ingedoken en uiteindelijk met een beetje creatief werk konden we binnen twee dagen een plek vrijmaken." (R1).

De managers noemen een aantal redenen dat ervoor gekozen is om de jongeren zo snel mogelijk te plaatsen. Ten eerste zijn ze naar eigen zeggen de enige organisatie die de benodigde plek kon bieden (R1). Als tweede reden noemen de managers dat het team van de Haagse samenwerking 'niet zomaar' besluit om een jongere uit huis te plaatsen. Het is een besluit van een team ervaren professionals. Wanneer zij besluiten om een jongere uit huis plaatsen, dan is het volgens de managers gepast om een aanvraag voor plaatsing heel serieus te nemen. De operationeel leidinggevende geeft aan dat het in een dergelijk geval 'te makkelijk' is 'om te zeggen dat het niet kan'. Tot slot noemt de operationeel leidinggevende dat de organisatie een verantwoordelijkheid heeft richting de maatschappij: "Je moet zorg leveren" (R9). Mocht het echt niet mogelijk zijn om de jongere een plaats te bieden, dan zou deze manager contact opnemen met collega-instellingen om hen te vragen de jongere op te nemen.

Er is een tweede organisatie waar het team van de Haagse samenwerking af en toe een verzoek doet voor een snelle plaatsing van een kind (R15). De keuzes van de managers van deze organisatie zijn vergelijkbaar met de managers die hiervoor beschreven werden. Bij deze tweede organisatie staan kinderen normaal gesproken maanden op een wachtlijst. Volgens de operationeel leidinggevende is de afspraak bij de Haagse samenwerking dat de kinderen voorrang krijgen op andere kinderen die op de wachtlijst staan. Wanneer er een aanvraag binnenkomt dan gaat de operationeel leidinggevende 'binnen de organisatie kijken waar er plek is'. Vervolgens gaat ze in gesprek met de leidinggevende van de desbetreffende voorziening om een snelle plaatsing te regelen.

De operationeel leidinggevende merkt regelmatig dat er onbegrip is bij de managers van de verschillende voorzieningen van de organisatie. Ook bij een aantal hulpverleners van de organisatie leidde het tot onbegrip wanneer één van hun cliënten langer moet wachten vanwege de voorrang van een cliënt van de Haagse samenwerking. Reden voor het onbegrip is dat de medewerkers meestal niet op de hoogte zijn van de Haagse samenwerking en de afspraken die er zijn gemaakt (R15).

De hogere manager geeft aan dat de Haagse samenwerking inschikkelijkheid vereist van de samenwerkende organisaties (R4). Volgens hem 'kan het niet zo zijn dat een manager van de weeromstuit het gedrag laat zien waarvan hij anderen vraagt dat juist niet te doen'. De manager moet bereid zijn om snel te handelen en geen barrières opwerpen. De manager zegt daarover: "Dat betekent dat je bepaalde onderdelen van je eigen werkproces niet uitvoert, die je normaal gesproken wel zou hebben gedaan als jij die klant had." (R4) De respondent geeft aan dat managers zoveel mogelijk moeten vertrouwen op het oordeel van het team van de Haagse samenwerking en zo snel mogelijk de gevraagde zorg en expertise moeten inzetten.

Deze paragraaf beschreef op welke wijze managers van twee organisaties om zijn gegaan met verzoeken om een jongere te plaatsen in een residentiële voorziening.

De volgende paragraaf beschrijft op welke wijze managers van een aantal organisaties om zijn gegaan met de werkprocessen rondom indicatiebesluiten.

### 5.5.2. Indicatiebesluiten

Twee organisaties die deelnemen aan de Haagse samenwerking hebben een indicatiebesluit nodig om een cliënt te zorg kunnen verlenen (R1, 3-5, 9-15). In Nederland zijn er verschillende organisaties die zorgindicaties uitgeven. Bureau Jeugdzorg geeft bijvoorbeeld indicatiebesluiten voor jeugdzorg. Eén organisatie biedt zorg op basis van deze indicatiebesluiten. Een andere organisatie werkt met zorgindicaties voor ABWZ-zorg van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). De organisaties hebben de indicatiebesluiten onder andere nodig voor de financiering. Zonder indicatiebesluit krijgen de organisaties de zorg niet vergoed. Als gevolg van deze financieringsstructuur bieden deze zorgorganisaties normaal gesproken geen zorg wanneer er geen indicatiebesluit is.

Een operationeel leidinggevende van één van deze organisaties geeft aan dat ze zorg leveren op basis van de indicatiestellingen van het CIZ (R9). De medewerkers mogen direct aan de slag binnen de Haagse samenwerking, ook wanneer de indicatiestelling voor de zorg ontbreekt. Om dit mogelijk te maken heeft de manager een extra 'potje' gekregen van het bestuur van de organisatie. Dit potje kan de manager gebruiken om de werknemers 'indicatie-overschrijdend' in te zetten. De manager vindt dit 'fantastisch', want het geeft hem 'de ruimte' direct mensen in te zetten en de zorg te regelen die nodig is. Volgens de manager is het de bedoeling om in alle gevallen ervoor te zorgen dat er een indicatiestelling komt voor de zorg die geboden wordt. Het 'potje' is in eerste instantie bedoeld om de tijd te overbruggen tussen de aanvang van de zorg en het moment dat er een indicatiestelling is (zie ook §5.3). De manager geeft aan dat de ervaring leert dat het lukt om de benodigde indicaties te krijgen (R9).

De managers van de tweede organisatie geven aan dat het grootste gedeelte van het werk gebaseerd is op indicatiebesluiten (R4, 15). Het hoger management heeft afgesproken dat de hulpverleners bij de Haagse samenwerking direct aan de slag mogen, ongeacht of er al een indicatiebesluit is. De managers noemen een aantal bezwaren tegen het starten van de hulpverlening zonder indicatiebesluit. De ervaring leert dat het soms heel lang duurt voordat de indicatiebesluiten binnenkomen (R15). Een tweede punt is dat er digitale dossiers van kinderen geopend moeten worden zonder indicatiebesluiten. Het derde punt is dat er tijdelijke oplossingen bedacht moeten worden voor de administratie en de financiering. Het vierde en belangrijkste punt is dat de managers het risico lopen dat de medewerkers hulpverleners zonder dat de organisatie er financiering voor krijgt.

Ondanks de bezwaren mogen de hulpverleners direct met de hulpverlening starten. De afspraken binnen de Haagse samenwerking zijn een belangrijke reden dat de managers van deze organisatie de hulp direct starten. Ze hechten belang aan de afspraak dat de organisaties hebben afgesproken om de hulp 'dwars door alle obstakels heen' te organiseren (R4).

Wat betreft de financiering vertrouwen de managers erop dat er indicaties komen voor de zorg (R4). De indicaties voor de zorg worden uitgegeven door één van de organisaties waarmee er wordt samengewerkt. De bestuurders en hogere managers van beide organisaties hebben afspraken gemaakt. Deze afspraken geven de managers het vertrouwen dat er indicaties zullen komen voor de zorg. De volgende alinea beschrijft de keuzes van de hogere manager van de organisatie die indicaties uitgeeft.

Eén van de organisaties die deelneemt aan de Haagse samenwerking geeft (onder andere) indicatiebesluiten uit. Een hoger manager van deze organisatie maakte het mogelijk dat bij de Haagse samenwerking de indicatiestelling achteraf geregeld wordt. Als gevolg hiervan kan het team van de Haagse samenwerking de hulpverlening direct starten. Binnen de organisatie waren er een aantal bezwaren tegen 'het achteraf' opstellen en uitgeven van indicatiebesluiten. De bezwaren hangen samen met de verantwoording aan de Inspectie Jeugdzorg en de eisen die zij stellen.

Het eerste bezwaar hangt samen met eisen aan de onderbouwing van een indicatiebesluit. Bij reguliere zaken kan de organisatie een indicatiebesluit uitgeven wanneer deze een volledige onderbouwing heeft. Bij de Haagse samenwerking is bij een aantal gezinnen de hulpverlening al gestart voordat er een indicatiebesluit genomen is. De organisatie kan hierdoor het risico lopen dat ze onvoldoende informatie heeft om het indicatiebesluit te voorzien van een volledige



onderbouwing. Dit kan leiden tot problemen bij de verantwoording van het indicatiebesluit bij de Inspectie Jeugdzorg (R5).

Een tweede bezwaar is dat de organisatie het risico loopt dat een indicatiebesluit onvoldoende voldoet aan de waarborgvragen van de Inspectie Jeugdzorg. De Inspectie Jeugdzorg heeft 'hele heldere afspraken' met de organisatie over de wijze waarop er indicatiebesluiten worden genomen (R5). Een besluit tot indicatiestelling moet in een multidisciplinair teamoverleg (MDT) genomen worden. In dit MDT moet er onder andere een gedragswetenschapper aanwezig zijn. De gedragswetenschapper heeft een belangrijke rol bij het opstellen van indicatiebesluiten (R11). Wanneer de hulpverlening start terwijl er nog geen indicatiebesluit is, dan kan dit leiden tot ongewenste situaties. De werknemers van de organisatie zijn zich er bijvoorbeeld van bewust dat een aantal zorgaanbieders de indicatiebesluiten 'keihard nodig hebben' voor de financiering van hun zorgaanbod (R5). Dit bewustzijn kan de onafhankelijkheid onder druk zetten van de professionals die indicatiebesluiten opstellen.

De hogere manager heeft deze bezwaren op twee manieren ondervangen. De manager heeft een teamleider van de organisatie ingezet als één van de twee projectleiders van de Haagse samenwerking. Ook zorgde de manager ervoor dat één van 'zijn' gedragswetenschappers deel uitmaakt van het team van de Haagse samenwerking. De ervaren teamleider en de gedragswetenschapper kunnen er samen voor zorgen dat de indicatiebesluiten voldoen aan de eisen (R5). Eén van de operationele managers zegt trots: "We gaan niet eerst zeuren over indicaties en wachtlijsten die bestaan bij ons niet." (R11).

Zonder de genoemde besluiten van de hogere manager zouden de eisen aan de indicatiebesluiten obstakels zijn geweest voor de Haagse samenwerking. Ten eerste zou er meer onzekerheid zijn geweest over de vraag of de indicatiebesluiten voldoen aan de eisen. Ten tweede zou er bij de organisaties die afhankelijk zijn van de indicatiebesluiten veel meer onzekerheid zijn geweest over de vraag of er een indicatiebesluit komt voor de zorg die ze bieden. In dit geval was de kans groot geweest dat deze zorgorganisaties geen zorg zouden totdat er een indicatiebesluit zou zijn. De hogere manager is zich bewust van het belang van de keuzes die hij maakte: "Ja, als je dat niet doet dan help je zo'n proeftuin wel vrij snel om zeep denk ik." (R5).

Deze paragraaf beschreef welke keuzes managers maakte bij de werkprocessen rondom indicatiebesluiten. De volgende paragraaf beschrijft de keuzes van managers van twee organisaties rondom de juridische verantwoordelijkheden voor het primaire proces.

### 5.5.3. Juridische verantwoordelijkheid

Binnen de Haagse samenwerking zijn er situaties waarin gezinsvoogden verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van een jeugdbeschermingsmaatregel terwijl zij niet de zorgcoördinator zijn. Dit is een potentieel obstakel voor de Haagse samenwerking. Deze paragraaf legt uit waarom dit een obstakel kan zijn en beschrijft de keuzes van managers van twee organisaties.

Gezinsvoogden kunnen ondertoezichtstelling (OTS) of voogdij voeren over een kind (R5, 12, 14). Gezinsvoogden voeren deze taken uit op basis van een jeugdbeschermingsmaatregel. Jeugdbeschermingsmaatregelen worden door een rechter opgelegd. De gezinsvoogden en de organisaties zijn bij de uitvoering van OTS of voogdij (ten dele) juridisch eindverantwoordelijk voor een kind. Twee organisaties die deelnemen aan de Haagse samenwerking zetten gezinsvoogden in.

Binnen de Haagse samenwerking is de afspraak dat één hulpverlener optreedt als zorgcoördinator. De zorgcoördinator heeft de regie over alle hulpverlening aan het gezin. De zorgcoördinator is meestal de hulpverlener die het meest direct betrokken is bij het gezin. Als gevolg van deze afspraak kunnen er situaties zijn waarin gezinsvoogden een jeugdbeschermingsmaatregel uitvoeren, terwijl ze geen zorgcoördinator zijn.

Binnen één van deze organisaties was er weerstand tegen de gedachte dat andere hulpverleners de zorg coördineren, terwijl één van hun gezinsvoogden een jeugdbeschermingsmaatregel uitvoert. Een heel aantal medewerkers en managers van deze organisatie vonden het bezwaarlijk om op deze manier de zorgcoördinatie 'uit handen te geven'. Een eerste bezwaar was dat er sprake kan zijn van een juridisch risico. Wanneer 'het fout gaat bij het kind' dan is de gezinsvoogd

eindverantwoordelijk, ook wanneer een andere hulpverlener de zorg coördineert (R5, 12). Een tweede bezwaar was dat er op deze manier 'werk wordt weggegeven' (R5).

Ondanks de bezwaren heeft de hogere manager er akkoord voor gegeven dat hulpverleners van andere organisaties de zorg coördineren in de gevallen dat er een jeugdbeschermingsmaatregel uitgevoerd moet worden (R5). De hogere manager verantwoordde zich naar zijn medewerkers door de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de risico's. De manager zegt erover: "ik heb dat juridisch afgedekt [...], dus als het fout gaat heb ik iets te verklaren, maar dat risico dat durf ik te nemen. Ik zeg, ingecalculeerd." (R5). De hogere manager gaat er daarbij vanuit dat de gezinsvoogden bij risico-inschattingen 'uiteindelijk het laatste woord hebben'.

De manager wilde door middel van deze keuze ervoor zorgen dat de werkwijze van de Haagse samenwerking mogelijk is. Er is namelijk in bijna alle gezinnen sprake van een jeugdbeschermingsmaatregel. Wanneer de manager er niet mee akkoord was gegaan, dan was het nauwelijks mogelijk geweest dat andere hulpverleners de zorgcoördinatie zouden uitvoeren. De manager zegt hierover: "Nou, wat ik zou kunnen doen, is gaan zitten op mijn formeel-wettelijke taak [...] Het is mij toebedeeld, dus niemand anders kan dat uitvoeren. Dus [...] dan sla ik al een piketpaal waarmee ik in ieder geval iets als de term zorgcoördinatie, flexibel inzetten, de partij die het, het beste kan doen... dat had ik dan kunnen voorkomen." (R5) In plaats daarvan koos hij ervoor om het mogelijk te maken dat de zorgcoördinatie in overleg toegewezen kan worden aan de meest geschikte hulpverlener: "Ik heb de taak losgekoppeld van mijn organisatie en daar gewoon op tafel neergelegd. Degene die dat het beste kan doen, die doet het dan." (R5). Volgens de manager is dit een manier om 'daadwerkelijk over de eigen schaduw heen te kijken'.

Er is een tweede organisatie die gezinsvoogden inzet bij de Haagse samenwerking. Deze gezinsvoogden bespreken een gezin zowel binnen het team van de Haagse samenwerking als binnen de eigen organisatie met de 'eigen' gedragswetenschapper. Als gevolg daarvan worden de desbetreffende gezinnen twee keer besproken.

De managers van deze organisatie kiezen hiervoor, omdat ze vinden dat ze een grote verantwoordelijkheid hebben voor de cliënten waar ze mee werken. Vanwege de juridische verantwoordelijkheden willen ze op de hoogte blijven van de hulp aan de cliënten (R14).

Er is een belangrijk verschil tussen deze organisatie en de organisatie die hiervoor werd besproken. In tegenstelling tot deze organisatie heeft de eerste organisatie een eigen gedragswetenschapper binnen het team van de Haagse samenwerking. De manager is zich ervan bewust dat er hierdoor 'dubbel werk' is (R14).

Deze paragraaf beschreef de wijze waarop managers omgaan met juridische verantwoordelijkheden. De volgende paragraaf gaat in op de beëindiging van de dienstverlening.

#### 5.5.4. De dienstverlening beëindigen

Eén manager geeft aan dat hij er bij de Haagse samenwerking op let dat medewerkers de hulpverlening tijdig beëindigen (R4). De reden dat hij hier extra op let is dat zijn medewerkers bij de Haagse samenwerking veel 'plusactiviteiten' doen. Ze zetten allerlei extra stappen om de problemen op de verschillende leefgebieden op te lossen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat de hulpverleners aan het werk blijven binnen het gezin, ook wanneer ze niet meer de hulpverlening bieden die ze normaal gesproken bieden. De manager vindt het belangrijk om de grenzen te bewaken. 'Er hoort een kop en een staart aan te zitten'. Wanneer 'het evenwicht verschuift naar allerlei regeltaken' en 'de eigen expertise' niet meer nodig is, dan is het volgens de manager 'tijd om de hulpverlening af te ronden'. De zorg voor het gezin zou dan bijvoorbeeld aan een maatschappelijk werker overgedragen kunnen worden.

De manager geeft aan dat hij deze grenzen bewaakt, omdat 'het anders niet meer te verantwoorden is naar de accountant en de financier'. De activiteiten van de uitvoerende medewerkers binnen de Haagse samenwerking worden gefinancierd door middel van het reguliere budget. De manager moet zich verantwoorden voor de wijze waarop hij het budget inzet. Door de grenzen te bewaken wil de manager een korting op het budget voorkomen en 'de houdbaarheid van de aanpak op lange termijn' niet in gevaar brengen. Ook acht hij het beter voor de kwaliteit van de dienstverlening wanneer zijn medewerkers 'doen waar ze goed in zijn' (R4).

Zoals aan het begin van paragraaf 5.4 werd besproken, zijn de werkprocessen van de organisaties en de Haagse samenwerking in principe gescheiden. Hiervoor werden een aantal gevallen besproken waarin dit niet zo was. Een deel van de managers moest keuzes maken rondom intramurale plaatsing, indicatiebesluiten en juridische verantwoordelijkheden. Bij deze keuzes ondervonden de publieke managers verschillende trekkrachten

- *Trekkkracht vanuit de samenwerking.* De managers konden ervoor kiezen om de eigen werkprocessen te hanteren. Wanneer ze dat hadden gedaan, dan waren er cliënten op een wachtlijst gekomen of zou hulpverlening later gestart worden, na ontvangst van een indicatiebesluit. De trekkrachten vanuit de Haagse samenwerking zijn de afspraken van de Haagse samenwerking. Volgens enkele managers hadden de afspraken geen betrekking op intramurale plaatsing. Toch kiezen de managers van twee organisaties ervoor om jongeren van de Haagse samenwerking snelle intramurale plaatsing te bieden. Van managers wordt gevraagd om te vertrouwen op het oordeel van professionals en directe, effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen te faciliteren. Ook op het gebied van indicatiebesluiten en juridische verantwoordelijkheid vraagt de samenwerking om keuzes die passen bij de afspraken van de Haagse samenwerking. Managers vertrouwen er bijvoorbeeld op dat er indicatiebesluiten komen of ze krijgen een 'potje'. Eén manager geeft aan dat hij wil voorkomen dat hij 'de proeftuin' om zeep helpt. Volgens hem is het noodzakelijk om daadwerkelijk over de eigen schaduw heen te kijken en op een berekende manier juridische risico's te nemen.

- *Trekkkrachten vanuit de organisatie en de omgeving.* Bij de keuzes op het gebied van werkprocessen ondervonden de managers trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving. Als gevolg van deze trekkrachten zouden managers ervoor kunnen kiezen om de reguliere werkwijze te handhaven. Hierdoor zouden de cliënten bijvoorbeeld op een wachtlijst komen voor intramurale plaatsing.

Binnen een organisatie was er bijvoorbeeld irritatie en onbegrip over het feit dat cliënten van de Haagse samenwerking voorrang kregen bij de intramurale plaatsing. Trekkkrachten vanuit de omgeving zijn de afspraken met het zorgkantoor over wachtlijsten en potentiële vragen over *fairness* door bijvoorbeeld ouders of media.

Bij de keuzes rondom indicatiebesluiten ondervonden managers trekkrachten vanuit de organisatie vanwege het risico dat er geen financiering komt voor de zorg. Soms duurt het lang voordat er indicaties binnen zijn en er moeten tijdelijke oplossingen bedacht worden voor de financiering en registratie.

Binnen één organisatie ondervond een hoger manager trekkrachten vanuit de organisatie op het gebied van het uitgeven van indicatiebesluiten en op het gebied van juridische verantwoordelijkheid. Vanuit de organisatie zijn er vragen over de mate waarin het mogelijk is om alle benodigde informatie te krijgen voor het onderbouwen van indicatiebesluiten. Ook vinden andere managers binnen de organisatie dat er werk wordt weggegeven en dat er (onnodige) juridische risico's worden gelopen. Vanuit de omgeving van deze organisatie zijn er trekkrachten vanuit de Inspectie Jeugdzorg die eisen stelt aan de totstandkoming en onderbouwing van de indicatiebesluiten.

Een hoger manager van een andere organisatie ondervindt trekkrachten vanuit de organisatie en de financier op het gebied van de beëindiging van de dienstverlening. Deze manager ziet er op toe dat de dienstverlening tijdig wordt afgesloten. Er moet een 'kop en een staart' aan zitten. Hiermee wil de manager budgetkortingen voorkomen.

De keuzes die managers maakten op het gebied van werkprocessen, kenmerken zich in eerste instantie door een gedrevenheid om te handelen in het belang van de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Ze willen de afspraken binnen de Haagse samenwerking nakomen, ook wanneer ze van mening zijn dat de afspraken aanvankelijk geen betrekking hadden op bijvoorbeeld intramurale plaatsing. De keuzes van de managers kenmerken zich door *'bending the rules'* in zoverre ze daartoe in staat zijn. Ze passen werkprocessen aan ten behoeve van cliënten en gaan pragmatisch om met protocollen en regels. De managers willen 'daadwerkelijk over de eigen schaduw heen kijken' en barrières voorkomen. Ze vinden het van belang om het oordeel van hun professionals te vertrouwen. Ook stellen ze vertrouwen in de andere organisaties waar zij mee

samenwerken, bijvoorbeeld door de zorgcoördinatie 'op tafel leggen'. Of door erop te vertrouwen dat er indicatiebesluiten zullen komen.

De paragraaf over het beëindigen van de dienstverlening beschrijft een voorbeeld van een manager die de grenzen van de werkprocessen bewaakt. Enerzijds vindt deze manager het belangrijk dat zijn medewerkers bereid zijn om 'plusactiviteiten' uit te voeren. Anderzijds wil hij zich kunnen verantwoorden naar de financier. Als gevolg daarvan moeten de medewerkers de dienstverlening tijdig beëindigen.

## 5.6. Systemen

Net zoals bij de werkprocessen zijn de systemen van de organisaties en de Haagse samenwerking van elkaar gescheiden. De managers houden zich nauwelijks bezig met de administratieve kant van de samenwerking.

Een aantal managers weet niet goed hoe hun medewerkers de administratie bijhouden. Ze gaan er vanuit dat de projectleiders van de Haagse samenwerking dit regelen. Andere managers geven aan dat er binnen de Haagse samenwerking een eigen administratie wordt bijgehouden.

Het team van de Haagse samenwerking heeft een eigen online administratiepunt waar de hulpverleners zorgplannen en rapportages opslaan. Het provisoire administratiepunt is een beveiligde internetpagina op het intranet van één van de deelnemende organisaties. Eén van de projectleiders regelde dat de administratie kon plaats vinden op het intranet van haar organisatie. De manier van administreren is erg basaal. Volgens de projectleider is het dan ook 'erg behelpen' (R18). Als het project zich op meer dan vijftien gezinnen zou richten dan 'is dit niet te doen' en 'moet er echt iets op ontwikkeld worden' (R18).

De meeste managers geven aan dat de medewerkers de behandelplannen, voortgangsrapportages of contactjournals 'gewoon' moeten overnemen in de systemen van de organisatie. Uitvoerende medewerkers nemen de behandelplannen van de Haagse samenwerking over en verwerken deze in het systeem van de organisatie (lees: 'copy / pasten'). Voor de organisaties is het vanwege de verantwoording aan de Inspectie Jeugdzorg en financiers van belang om de activiteiten bij te houden in de eigen administratiesystemen. De medewerker moet ervoor zorgen dat alle administratie en registratie in de eigen systemen voldoet aan de eisen van de Inspectie en financiers (R4, 5, 7, 9, 15, 18).

Er is één geval geweest waarbij er problemen ontstonden rondom het gebruik van een administratiesysteem. De centrale administratie van een zorgaanbieder stuurde indicatiebesluiten terug naar de indicerende organisatie. De centrale administratie van de zorgaanbieder deed dit, omdat de indicatiebesluiten niet voldeden aan de gebruikelijke eisen. Toen de operationeel leidinggevende van de organisatie ontdekte wat er aan de hand was, heeft ze dit besproken met het hoofd van de centrale administratie (R15, 17). De operationele manager geeft aan dat er naar aanleiding van dit gesprek een tijdelijke oplossing bedacht werd. Daarmee was het probleem opgelost.

### *Analyse van de keuzes van publieke managers op het gebied van systemen*

De administratie- registratie en prestatimanagementsystemen van de organisaties en de Haagse samenwerking zijn van elkaar gescheiden.

- *Trekkkracht vanuit de samenwerking.* Binnen de Haagse samenwerking wordt de administratie en registratie in eerste instantie bijgehouden op een provisorisch punt op het intranet van één van de deelnemende organisaties. De centrale administratie is in het belang van een goed verloop van de samenwerking. Volgens één van de projectleiders is het gunstig voor het verloop van de samenwerking dat alle managers hiermee akkoord zijn (R18). Impliciet spreekt er het vertrouwen uit van de managers dat de organisatie die de intranetpagina ter beschikking stelt daar geen misbruik van zal maken.

- *Trekkkrachten vanuit de organisatie en de omgeving.* Vanwege de verantwoording aan financiers en de Inspectie verwachten de managers van de medewerkers dat zij de activiteiten van de

Haagse samenwerking bijhouden in de administratie en registratiesystemen van de eigen organisatie. Zij vertrouwen er op dat de professionals in staat zijn om op de verschillende systemen de administratie en registratie bij te houden, op een manier die voldoet aan de eisen van financiers en de Inspectie Jeugdzorg.

Tot nu toe beschreef dit hoofdstuk de resultaten van de keuzes van managers binnen de eigen organisatie.

De volgende paragraaf beschrijft welke keuzes managers maken buiten de eigen organisatie, tijdens het overleg tussen operationeel leidinggevendenden van de verschillende organisaties.

## 5.7. Managersoverleg buiten de eigen organisatie

De Haagse samenwerking kent een zogenaamde 'uitwerkingsgroep'. Deze uitwerkingsgroep is een overlegplatform van vijf operationeel leidinggevendenden van verschillende organisaties. Tijdens dit overleg worden er een aantal zaken op managementniveau besproken (R6, 9). Ook is het een 'klankbordgroep'. De managers kunnen feedback geven op het verloop van de samenwerking en voorstellen van de projectleiders (R9, 18).

Eén respondent geeft aan dat de managers van elkaar vragen om tijdens het overleg 'het eigen kader los te laten' en met elkaar samenwerken als zijnde collega's. Collega's die op dat moment samenwerken in het belang van multiprobleemgezinnen. Twee respondenten die deel zijn van de uitwerkingsgroep geven aan dat deze houding op managementniveau aanwezig is (R6, 9). Volgens één van deze respondenten was deze houding niet altijd aanwezig bij de uitvoerende medewerkers (R6). Een aantal uitvoerende medewerkers had onvoldoende vertrouwen in elkaar. Naar aanleiding van het overleg met de uitwerkingsgroep heeft de respondent deze signalen besproken met de uitvoerende medewerkers.

Binnen de uitwerkingsgroep bespreken de managers verschillende aspecten van de samenwerking. Ten eerste bespreken de managers met elkaar wat er nodig is om de hulpverlening aan een gezin goed te laten verlopen. Zo hebben de managers met elkaar gesproken over situaties waarbij er aanvullende inzet van personeel, expertise of middelen nodig was. Naar aanleiding van een verzoek van één van de projectleiders of signalen van hulpverleners hebben enkele managers bijvoorbeeld wel eens een extra medewerker ingezet (R6, 9). Een van deze managers zegt daarover: "Ik kan wel toezeggen, joh, heb jij een gedragskundige nodig, dan krijg je die van me of ik zorg dat die er komt." (R9). Dezelfde manager geeft aan dat hij zich er op richt om de anderen bij de les te houden door ze erop te attenderen dat ze een gezamenlijke missie hebben. Hij zegt daarover: "Vooral kijken naar mogelijkheden. Zot zit ik ook wel in elkaar. Het is veel te makkelijk [om te zeggen] 'het kan niet'. Gewoon onderzoeken of het wel kan, want er kan veel meer dan je denkt" (R9). Hij geeft aan dat hij veel *good will* zag bij het overleg: "Ik moet zeggen, ik vond dat iedereen bijzonder betrokken was in dat platform en gemotiveerd [...] Belangen waren ook niet zo boeiend, dat heb ik ook wel eens anders gezien, ja." (R9).

Hiervoor werd een voorbeeld beschreven van de wijze waarop managers handelden in het belang van de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Hierna beschrijft deze paragraaf een tweede voorbeeld. Toen de Haagse samenwerking twee tot drie maanden oud was, constateerden de managers dat er weinig hulpverlening gestart was. Het team van hulpverleners en projectleiders was regelmatig bij elkaar om te overleggen over de aanpak, maar ze kwamen volgens de managers onvoldoende in actie. De managers van de uitwerkingsgroep hebben in die tijd een aantal keer aangegeven dat de groep 'gewoon aan de slag moest gaan' (R9, 18).

Eén van de respondenten beschreef een derde voorbeeld. Op een gegeven moment gaven enkele gezinsvoogden aan dat zij te weinig tijd hadden voor de hulp aan de gezinnen. De managers hebben met elkaar afgesproken dat een aantal gezinscoaches de regierol op zich zouden nemen bij de desbetreffende gezinnen. De respondent geeft aan dat de Haagse samenwerking een gezamenlijk project is en dat deze keuze bijdraagt aan een goede uitvoering ervan (R7).

Ten tweede bespreken de managers de randvoorwaarden. Bij de aanvang van de samenwerking werden bijvoorbeeld de volgende vragen besproken: 'Wat is nou onze doelgroep?'. 'Welk criteria

moeten we daarvoor hanteren?'. En: 'Hoe gaan we die criteria toepassen in de praktijk?'. De managers hebben hierover afspraken gemaakt. De uitwerkingsgroep heeft ook een idee uitgewerkt voor aanvullende scholing van de medewerkers en hen vervolgens een cursus zorgcoördinatie aangeboden.

Tot slot heeft de uitwerkingsgroep een conceptadvies aan de gemeente Den Haag besproken. Dit advies bestond uit een evaluatie van het tweejarige project en een advies voor een vervolg (R18). De managers hebben feedback gegeven op de evaluatie. Ook gaven ze *input* voor het advies over de mogelijkheden om een vervolg te geven aan de Haagse samenwerking.

### *Analyse van de keuzes van publieke managers op het gebied van managersoverleg*

Bij het managersoverleg lijken de publieke managers nauwelijks trekkrachten te ondervinden vanuit de eigen organisatie of de omgeving. In het overlegplatform bespreken managers met elkaar wat er nodig is om de samenwerking goed te laten verlopen. Ze constateren issues en als het nodig is zijn ze bereid deze issues te bespreken met de medewerkers. Volgens betrokkenen was er veel *good will*. De managers spraken elkaar er op aan dat ze met een gezamenlijke missie bezig zijn: effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen, zonder schotten en barrières. Om dit te realiseren waren de betrokken managers bereid om extra stappen te zetten en 'net iets verder gaan' om dingen gedaan te krijgen. Bijvoorbeeld door tijdelijk een extra medewerker in te zetten die de expertise heeft die binnen een specifiek gezin nodig is.

Tot dusver besprak dit hoofdstuk de keuzes van publieke managers bij de Haagse samenwerking. Bij de beschrijving van de resultaten bleek dat het lastig was om de keuzes van de publieke managers te scheiden van de managementoriëntaties. Als gevolg daarvan kwamen de managementoriëntaties van de publieke managers deels al ter sprake in dit hoofdstuk. Deze beschrijving is echter nog niet volledig. Om deze reden gaat de volgende paragraaf expliciet over de managementoriëntaties van de managers uit dit onderzoek.

## 5.8. Managementoriëntaties: Opvattingen, motieven en overwegingen

Deze paragraaf beschrijft de verschillende motieven, opvattingen en overwegingen van de managers die meespeelden bij hun keuzes bij de Haagse samenwerking.

### 5.8.1. Effectieve zorg

De managementoriëntaties van de meeste managers kenmerken zich ten eerste door de opvatting en het motief dat het mogelijk is om door middel van de Haagse samenwerking effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen te realiseren. Managers geven aan dat de deelname aan de Haagse samenwerking volgt uit de opvatting dat het een maatschappelijke verantwoordelijkheid is om effectieve zorg te organiseren voor het kind en het gezin. Een motief van de managers is dat zij vanuit de expertise van de eigen organisatie waarde kunnen toevoegen aan de samenwerking (R3, 9). De managers geven aan dat ze zich ervan bewust zijn dat de problemen bij multiprobleemgezinnen complex en ingrijpend zijn. Hulpverleners lopen er tegenaan dat er gebrekkige samenwerking is. Er zijn frustrerende situaties, bijvoorbeeld door wachtlijsten en terugval binnen andere hulpverleningstrajecten (R7).

Bij de Haagse samenwerking willen de managers het gezin centraal zetten (R1). Ze vinden dat de aanpak 'meerwaarde' moet hebben voor de gezinnen, doordat de hulpverlening effectiever is (R1,3). Door samen te werken kunnen hulpverleningstrajecten bijvoorbeeld sneller worden ingezet (R10). Een effectieve aanpak kan tot gevolg hebben dat er binnen gezinnen een relatieve stabiliteit kan ontstaan (R1,2); een verbetering van het maatschappelijk perspectief door het doorbreken van 'intergenerationele problematiek' (R4); meer welzijn bij de kinderen (R2, 7, 9, 11, 14) en minder uithuisplaatsingen (R1-3, 10, 11). De managers werken vanuit de attitude dat ze 'met elkaar doen

wat er nodig is'. 'We laten een kind niet los' (R11). Eén manager verwoordt de algemene teneur:

*"We willen daar gewoon deel van uit maken, vanuit het geloof dat het voor die kinderen echt beter moet en dat we daar gewoon ook een actieve verantwoordelijkheid in moeten nemen."*  
(R2)

Door met elkaar samen te werken kan 'erger en vervelender' voorkomen worden (R1, 5).

Twee operationeel leidinggevenden vormen een uitzondering op het beeld dat managers zich richten op het creëren van publieke waarde. Zij geven aan dat ze intern de mededeling hadden meegekregen dat er werd deelgenomen aan de Haagse samenwerking. Keuzes van hoger management of bestuurders zijn de reden dat ze betrokken zijn geraakt bij de Haagse samenwerking (R8, 16). Eén van deze operationele managers praat tijdens het interview veel over de eigen organisatie en de wijze waarop ze aan de hand van het gedachtegoed van 'Lean / Six Sigma' de interne werkprocessen efficiënter gaan organiseren. De manager is lid van het managersoverleg van de Haagse samenwerking, maar heeft naar eigen zeggen steeds geen tijd om hier bij te zijn. Verder legt de manager bijvoorbeeld de nadruk op het strak afbakenen van de werkzaamheden van de samenwerkende werknemer. Het is niet de bedoeling dat de werknemer extra taken uitvoert.

### 5.8.2. Efficiëntere inzet van publiek geld

Hogere managers geven aan dat zij ervan overtuigd zijn dat samenwerking kan leiden tot een efficiëntere inzet van publiek geld voor de (jeugd)zorg (R1, 2, 5). Bij multiprobleemgezinnen is er al gauw sprake van een inefficiënte besteding van publiek geld. Een manager geeft een voorbeeld:

*"Vanuit maatschappelijk perspectief sowieso vreemd als je dat bekijkt vanuit kostenaspect. Ik snap het wel, want iedereen zit in zijn eigen regels, maar dat je vanuit schuldhulpverlening, zo'n saneringstraject zegt: 'die E3500,- die kunnen wij niet op de één of andere manier organiseren', maar vervolgens halen wij kinderen wel uit huis met een kostenplaatje van E100.000,- per jaar. Dat is maatschappelijk slecht uit te leggen."*  
(R5)

Een uithuisplaatsing kost veel geld. Bij de Haagse samenwerking wordt er minder vaak overgegaan tot het uit huis plaatsen van kinderen dan het geval zou zijn zonder samenwerking. Volgens managers verminderen de maatschappelijke kosten van de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen wanneer organisaties samenwerken.

Eén hogere manager verwijst expliciet naar het belang van externe legitimiteit van zorgorganisaties. Volgens deze manager is het realiseren van zowel effectieve zorg als een efficiënte besteding van publieke middelen van belang voor de legitimiteit van zorgorganisaties. Volgens de manager is er een legitimiteitscrisis en is de verbinding tussen publieke organisaties en de samenleving 'steeds dunner' geworden. Dit kan er toe leiden dat de maatschappij geen goed beeld meer heeft van de waarde van de activiteiten van publieke organisaties. Het gevolg daarvan kan zijn dat overheden en financiers minder budgetten beschikbaar stellen. 'Protesten in Den Haag' halen dan niet veel meer uit, volgens deze manager. Zorgorganisaties moeten laten zien hoe ze effectieve zorg bieden die betaalbaar is op de lange termijn. Hij zegt daarover:

*"Dan zijn we weer bij die vraag van die publieke middelen en hoe houden we het nou betaalbaar en hoe begrijpt de samenleving nou dat deze mensen ook echt die hulp nodig hebben dat we niet [...] alleen maar denken aan eigen groei en zoveel mogelijk cliënten zorg geven."*  
(R1)

Volgens deze manager lijken hulpverleners en managers van zorgorganisaties er vanuit te gaan dat ze een vanzelfsprekend bestaansrecht hebben. Manager moeten terug blijven keren naar de vraag waarom ze bestaan en de vraag of de samenleving zich kan vinden in de 'redenen voor het

bestaan' van de organisatie. De Haagse samenwerking is volgens deze manager een manier om te werken aan het versterken van de legitimiteit van zorgorganisaties en de zorg voor jeugd.

### 5.8.3. Strategische overwegingen: voorbereiden op de 'Transitie Jeugdzorg'

Hogere managers zien de Haagse samenwerking als een voorloper van de situatie na de 'transitie Jeugdzorg' (R1-5, 14, 18). Deze transitie die in 2015 plaats zal vinden, leidt tot een nieuw stelsel van zorg voor de jeugd. De managers gaan er vanuit dat er in de situatie na de transitie minder 'schotten' zullen zijn en dat organisaties meer zullen (moeten) samenwerken (R1, 3, 5). Zowel zorgaanbieders als gemeente en Stadsgewest hebben er volgens de managers belang bij om bij de Haagse samenwerking betrokken te zijn.

Managers van aanbieders van (jeugd)zorg geven aan dat zij een visitekaartje willen afgeven door deel te nemen aan de Haagse samenwerking. Ze willen de gemeente overtuigen 'door het te laten zien' (R1, 3, 14). Ze willen laten zien dat ze in staat zijn om samen te werken en 'goede dingen te doen' tegen lage kosten. 'We zijn aanspreekbaar', 'we doen positief mee' en 'we reiken een model aan'. Ze willen een vorm van samenwerking laten zien waarmee ze over hun eigen belangen, schotten en grenzen heengaan (R1, 3, 5). Een manager zegt daarover:

*"De oorsprong was wat dat betreft wel inhoudelijk, maar deels ook strategisch om ook richting gemeente en anderen te laten zien: jullie roepen wel richting de jeugdsector dat, dat allemaal zo versnipperd is, maar wij kunnen best samenwerken en wij willen ook best de goede dingen voor jongeren doen tegen betaalbare kosten en we gaan dat niet alleen roepen [...] we hebben wel vertrouwen in elkaar dat we dat ook kunnen laten zien."*

(R1)

Deze transitie heeft onder andere tot gevolg dat de gemeente de jeugdzorg gaat inkopen. Dit is een belangrijke reden voor bestuurders en managers van zorgaanbieders om ervoor zorgen dat ze door middel van de Haagse samenwerking op een positieve manier in beeld zijn bij de gemeente en de andere partners. Volgens een teamleider graaft een organisatie zij eigen graf wanneer managers beslissen om niet mee te doen (R3).

Een manager van een gemeentelijke organisatie geeft aan dat hij na de transitie verantwoordelijk zal zijn voor de verdeling van het budget voor jeugdzorg van de gemeente. Hij geeft aan dat het voor hem en voor de gemeente belangrijk is om betrokken te zijn bij de Haagse samenwerking. Het geeft hem de mogelijkheid om de zorgaanbieders te leren kennen en 'deskundig' te worden. Door middel van de samenwerking weet hij waar de zorgaanbieders zich mee bezig houden en leert hij hun aanpak kennen. Dit stelt hem en de gemeente in staat om na de transitie samen met de zorgaanbieders in gesprek te gaan over de aanpak van jeugdzorg in de stad en de verdeling van het budget. Hij zegt daarover:

*"Als je haar [budget] straks wil hebben moet jij mij nu deskundig maken, want dan heb je straks een goed gesprek. Als je mij niet deskundig maakt dan hebben we een heel moeilijk gesprek, want jij snapt mij niet en ik snap jou niet."*

(R2)

De manager geeft aan dat hij namens de gemeente betrokken wil zijn bij het beleid en uitvoering van de jeugdzorg. Hij legt de nadruk op 'samen sturen', in plaats van een gemeente die 'stuurt op afstand'. Hij zegt daarover:

*"Ik krijg straks de verantwoordelijkheid over E\*\*\*- mln is ongeveer het idee. Nou ik kan een kruiwagen pakken en dat de stad in rijden en zeggen, jongens, succes, los het even op en ik wil graag dat je dat en dat gedaan hebt en ik hoor graag aan het einde van het jaar of het gelukt is. Dat is een manier, maar dat is niet de Haagse manier. Meestal zeggen wij van, nou, ik neem een zakje geld mee, we zitten aan tafel, ik zeg, vrienden, ik heb hier geld, hoe zullen we dat gaan besteden? [...] het is niet de Haagse cultuur dat we geld de stad inzetten en alleen maar zeggen wat we willen. Eigenlijk willen we er ook bij zitten om mee te kijken en doen ze dan ook wat."*

(R2)



Voor de verschillende partijen is het met het oog op de aanstaande transitie ‘prettig’ om ‘elkaar een beetje te leren kennen en vertrouwen.’ (R1) De Haagse samenwerking is ‘een mooie proeftuin’ waar de betrokkenen samen van kunnen leren (R2, 4, 5, 7, 11, 14, 15). Een heel aantal managers grijpen de Haagse samenwerking aan als ‘een uitgelezen mogelijkheid’ om ‘met elkaar te kijken’ hoe de zorg voor multiprobleemgezinnen georganiseerd kan worden wanneer er geen ‘schotten’ zijn.

#### 5.8.4. Het ‘bedrijfsmatige’ op orde

De managers vinden een goede bedrijfsvoering belangrijk en voorwaarde voor deelname aan de samenwerking. Het ‘bedrijfsmatige’ moet ‘op orde zijn’ bij deelname aan de Haagse samenwerking (R3). Deze opvatting heeft op een aantal vlakken gevolgen voor de keuzes die de managers maken.

Bij de keuzes op het gebied van personeel geven een aantal managers bijvoorbeeld aan dat ze managen aan de hand van caseloadnormen of normen voor het aantal uren direct contact met cliënten. Vanwege eisen van externe financiers moeten een aantal managers de reguliere normen ‘laten staan’, ook al komen de medewerkers hierdoor ‘in de knel’ doordat zij extra tijd kwijt zijn aan de Haagse samenwerking (R4,6-8, 15). Eén manager hanteert iets ruimere caseloadnormen voor de medewerkers die samenwerken (R5). Hierdoor kunnen de medewerkers iets meer tijd besteden aan de cliënten van de Haagse samenwerking. Tegelijkertijd is het budgettair gezien geen ‘bodemloze put’ (R11). Dit betekent dat er een koppeling is tussen het aantal uren dat zij kunnen besteden aan de Haagse samenwerking en het aantal gezinnen dat zij moeten helpen (R5, 11). Dat managers er belang aan hechten dat ‘het bedrijfsmatige op orde’ is, is ook te zien bij de keuzes wat betreft het uitvoeren van ‘plusactiviteiten’. De gedachte achter het uitvoeren van ‘plusactiviteiten’ is dat medewerkers extra taken uitvoeren op het gebied van bijvoorbeeld schuldhulpverlening, wanneer dit in het belang is van de zorg voor het gezin. Eén manager geeft bijvoorbeeld aan dat hij het van belang vindt dat zijn medewerkers bereid zijn om plusactiviteiten uit te voeren. Tegelijkertijd vindt hij het van belang om ‘de grenzen’ te bewaken door er op toe te zien dat de medewerkers de dienstverlening op tijd afronden. Er hoort ‘een kop en een staart aan te zitten’, omdat ‘het anders niet meer te verantwoorden is aan de accountant en de financier’ (R4). Drie managers geven aan dat ze niet willen dat de medewerkers dergelijke aanvullende taken uitvoeren (R3, 16). Dergelijke aanvullende activiteiten passen volgens hen niet bij de werkwijze van de organisatie en er zijn grenzen aan de financiering en de capaciteit die ze kunnen leveren.

Op het gebied van budgetten en het financieren van de zorg voor de cliënten van de Haagse samenwerking troffen de meeste managers bepaalde maatregelen (R1, 3-5, 7, 9, 10, 15). Managers geven aan dat het helpt dat het project zich beperkt tot vijftien gezinnen. Hierdoor ‘hoeven niet alle sluisen open’ en is het ‘controleerbaar’ en ‘stuurbaar’ (R1, 4, 5). Eén hoger manager maakte ruimte binnen het bestaande budget (R5). Een ander hoger manager zette ‘innovatie-geld’ in (R1). Een aantal hoger managers moest in overleg met de externe financier. Zij regelden bijvoorbeeld dat ze de cliënten van de Haagse samenwerking mogen meetellen bij de reguliere productiecijfers, waardoor ze niet het risico lopen om gekort te worden op het budget (R4, 7, 15). Bij enkele organisaties zorgen de managers ervoor dat er in zoveel mogelijk gevallen een indicatie binnenkomt of dat er een DBC wordt geschreven, zodat er financiering is voor de dienstverlening aan de cliënten van de Haagse samenwerking (R1, 3, 4, 9, 15). De managers die geen regelingen troffen op het gebied van budgetten konden de deelname aan de Haagse samenwerking zonder problemen financieren vanuit het bestaande budget (R2, 14, 16).

Op het gebied van systemen, tot slot, hechten managers er belang aan dat de administratie en registratie binnen de eigen organisatie op orde blijven. Voor de managers is het belangrijk om zich te kunnen verantwoorden aan de financiers en bijvoorbeeld de Inspectie Jeugdzorg.

#### 5.9. Ter afsluiting

Dit hoofdstuk besprak de keuzes van publieke managers bij de Haagse samenwerking. De keuzes die zij maakten op verschillende aspecten en de opvattingen, motieven en overwegingen werden uitgewerkt. Op verschillende momenten werden er voorbeelden beschreven van situaties waarin publieke managers keuzes maakten. Uit de voorbeelden en de analyses bleek dat er tegenstrijdige

keuzemogelijkheden waren en dat de managers trekkrachten ondervinden vanuit de samenwerking, de organisatie en de omgeving. De bevindingen bieden inzicht in de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Het volgende hoofdstuk bespreekt de conclusies van dit onderzoek. De bevindingen uit dit hoofdstuk zijn daar een belangrijk onderdeel van.

# 6.

## Conclusies

Bij de zorg voor gezinnen met een veelvoud aan complexe problemen leiden 'schotten' vaak tot wachtlijsten en versnipperde zorg. Dergelijke belemmerende grenzen tussen organisaties en professionals in de zorg zijn het resultaat van onder andere verschillen in wet- en regelgeving, financieringswijzen, werkwijzen, culturen, belangen en gebrekkige samenwerking.

Er zijn allerlei initiatieven om een antwoord te bieden op de belemmeringen en de nadelige effecten die ze hebben voor de zorg aan multiprobleemgezinnen. Netwerksamenwerking is een manier waarop publieke organisaties 'ontschotte zorg' organiseren. In verschillende gemeenten in Nederland werken organisaties samen in een netwerk. Het zijn vernieuwende, 'grenzelozer' vormen van organiseren die moeten leiden tot effectieve, integrale zorg voor multiprobleemgezinnen.

Dit onderzoek richtte zich op de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Centraal stond daarbij de managementoriëntatie van de manager. Er werd onderzocht of de managementoriëntatie van de manager een verklaring kan geven voor de keuzes van managers bij netwerksamenwerking.

Dit hoofdstuk werkt hierna de conclusies van dit onderzoek uit. Daarvoor worden, om te beginnen, de antwoorden op de theoretische en empirische deelvragen besproken. Het hoofdstuk sluit af met het antwoord op de hoofdvraag. Hierna volgt de uitwerking van de eerste theoretische deelvraag:

*Wat zijn publieke managers en welke keuzes kunnen zij maken bij netwerksamenwerking?*

Publieke managers hebben in algemene zin een belangrijke taak in het waarmaken van het beïnvloeden van collectieve actie in het publieke domein, ook wel *'getting things done through others'*. Bij netwerksamenwerking krijgt het management vorm door in het publieke domein dingen voor elkaar te krijgen door én met anderen. De publieke managers waar dit onderzoek over gaat zijn leidinggevend tussen de bestuurders en uitvoerende professionals in. Zij zijn verantwoordelijk voor de gang van zaken in de organisatie. Vanuit hun functie kunnen ze direct en indirect veel invloed uitoefenen op het verloop van netwerksamenwerking.

Ondanks het vele onderzoek dat samenhangt met netwerksamenwerking is er nauwelijks onderzoek dat ingaat op de vraag welke keuzes publieke managers kunnen maken bij netwerksamenwerking. Agranoff (2006) en Van Delden (2009) vormen uitzonderingen. Op basis van deze auteurs komt dit onderzoek tot een eigen indeling. Publieke managers kunnen binnen en buiten de eigen organisatie keuzes maken bij netwerksamenwerking. Binnen de eigen organisatie maken zij keuzes op het gebied van personeel, budgetten, werkprocessen en systemen. Op het gebied van personeel, bijvoorbeeld, maakt de manager keuzes met betrekking tot de medewerkers die hij inzet en het aantal uren dat zij mogen besteden bij netwerksamenwerking. Buiten de eigen organisatie kunnen managers zitting nemen in een overlegplatform van managers. Door middel van het gezamenlijke overleg kunnen managers consensus creëren en de samenwerking structureren. Zij kunnen door middel van het overleg en de afspraken die zij maken een basis bieden voor stabiele, structurele samenwerking.

*Wat is een managementoriëntatie van een publieke manager?*

Onder een managementoriëntatie verstaat dit onderzoek de opvattingen, motieven en overwegingen van publieke managers ten aanzien van datgene dat zij managen en de wijze waarop ze dat doen.

Binnen de contexten waarin publieke managers keuzes maken, zijn er discourses die bijvoorbeeld uitgaan van 'bedrijfsmatige' oriëntatie op management. Deze discourses geven een normatieve invulling aan de managementoriëntatie van publieke managers. Ze beschrijven waarden en doelen waar publieke managers zich op richten. Dergelijke benaderingen van publiek management leiden

tot beelden en beschrijvingen van de manier waarop publieke managers managen, de manier waarop ze dit kunnen doen of de manier waarop ze dit moeten doen. Twee benaderingen die zowel in de wetenschap als in de praktijk veel aandacht krijgen, zijn *new public management* en *public value management*.

Het gedachtegoed van *new public management* kreeg in de jaren tachtig en negentig voet aan de grond. Er moest zuiniger, effectiever en efficiënter gewerkt worden. Het gedachtegoed kan gekenmerkt worden door enkele *key words*, zoals competitie, concurrentie, meer doen met minder, expliciete maatstaven voor prestaties, focus op resultaten en een professionele, bedrijfsmatige managementstijl. Publieke managers die keuzes maken vanuit deze managementoriëntatie vinden het belangrijk om resultaten te boeken. Processen worden soepel, strak en gecontroleerd georganiseerd. Het realiseren van efficiënte bedrijfsprocessen is een belangrijk motief van de manager. Dienstverleningsprocessen worden zoveel mogelijk gestandaardiseerd en opgedeeld tot helder afgebakende eenheden. Gestandaardiseerde eenheden maken het mogelijk om van tevoren duidelijke afspraken te maken over *outputs*, productie en resultaten. Dit gebeurt bij voorkeur in kwantitatieve termen. Managers zien het als hun taak om concrete taken en resultaten te verbinden aan prestatiedoelen. Ze richten zich er op om ervoor te zorgen dat de afgesproken *outputs* of *performance targets* op een effectieve en efficiënte wijze gerealiseerd worden.

De laatste jaren krijgt het gedachtegoed van *public value management* zowel in de praktijk als in academische settings in toenemende mate de aandacht. Allerlei positieve, enthousiaste reacties rondom dit discours hangen samen met de idee dat *public value management* een nieuw perspectief vormt voor publiek management, of zelfs een nieuw paradigma, dat zich onderscheidt van het *new public management*. Het werk van Moore (1995) vormt de basis voor het *public value management* discours. Volgens Moore is de publieke manager een strateeg die samen met anderen bewust en actief werkt aan het creëren van publieke waarde. Als strateeg richt de publieke manager zich erop om publieke waarde te creëren. Daarbij kan de publieke manager gebruik maken van een model voor strategisch management, de *strategic triangle*. De *strategic triangle* bestaat uit 'operationele capaciteit', 'legitimiteit en steun' en 'waarde'. Het is de taak van de publieke manager om deze drie punten op elkaar af te stemmen. Daarbij gaat hij slim om met de mogelijkheden en beperkingen in zijn situatie. De publieke waarde waar de manager zich op richt, omvat meer dan een economisch perspectief op wat waardevol is. De publieke manager kan zich tegelijkertijd richten op het creëren van economische, sociaal-maatschappelijke, politieke of ecologische waarde. Aan de hand van een voortdurend gesprek met een breed palet van actoren uit de omgeving van de organisatie kan de publieke manager verwoorden welke waarde de organisatie moet creëren. Publieke managers met een *public value management* oriëntatie hebben oog voor de maatschappelijke problemen die zich voordoen in de omgeving. Ze zijn in staat om zich een beeld te vormen van de wijze waarop ze deze maatschappelijke problemen kunnen aanpakken en ze weten daar uitvoering aan te geven.

*Welke invloed heeft de managementoriëntatie op de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking?*

Naar aanleiding van deze vraag werden er verwachtingen beschreven van de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking vanuit een *new public management* en een *public value management* oriëntatie.

Bij publieke managers die keuzes maken vanuit een *new public management* perspectief was de verwachting dat publieke managers zich primair richten op de eigen organisatie. Ze vinden het belangrijk om de organisatie goed te managen, bijvoorbeeld door de verantwoordelijkheden goed te verdelen en rationele, beheerste processen in te richten. In de opvatting van de managers zijn resultaten en efficiëntie de *bottom line*. De managementoriëntatie uit zich in de keuzes van publieke managers op het gebied van personeel, budgetten, werkprocessen, systemen en bij het overleg met andere publieke managers buiten de eigen organisatie. Wat betreft de keuzes op het gebied van personeel, bijvoorbeeld, was de verwachting dat de manager er op toe ziet dat zijn medewerkers de doelen en prestatieafspraken van de eigen organisatie behalen. De verwachting is dat de manager wil voorkomen dat *output* afspraken niet behaald worden. Om de voortgang te monitoren checkt de manager regelmatig de cijfers van verschillende prestatie-indicatoren.

Ervaren personeelsleden zijn belangrijk voor het eigen team. Bij overwegingen over het aantal uren dat een medewerker kan besteden aan samenwerking, weegt de manager af in welke mate de inzet bijdraagt aan het behalen van de doelen van de eigen organisatie.

Bij publieke managers die keuzes maken vanuit een *public value management* perspectief was de verwachting dat zij zich primair richten op het creëren van publieke waarde. Ze zijn zich ervan bewust dat processen en relaties daarbij van belang zijn. Ze zijn bereid om met andere organisaties samen te werken om samen complexe problemen aan te pakken. Ook een *public value management* oriëntatie komt tot uiting in de keuzes van publieke managers op het gebied van personeel, budgetten, werkprocessen, systemen en bij het overleg met andere publieke managers buiten de eigen organisatie. Op het gebied van personeel, bijvoorbeeld, ziet de manager er op toe dat zijn medewerkers zich bezig houden met activiteiten die leiden tot het creëren van publieke waarde. Het aantal uren dat een medewerker kan besteden aan samenwerking zijn bespreekbaar. Daarbij overweegt de manager enerzijds wat er nodig is om tot waardevolle samenwerking te komen en anderzijds overweegt hij hoeveel capaciteit hij vanuit zijn organisatie zou kunnen inzetten.

Tot dusver besprak dit hoofdstuk de theoretische deelvragen van dit onderzoek. Hierna volgt een bespreking van de empirische deelvragen. De derde empirische deelvraag wordt uitgewerkt in het antwoord op de hoofdvraag en de afsluitende opmerkingen aan het eind van de conclusies in dit hoofdstuk.

*Welke keuzes maken publieke managers bij netwerksamenwerking ten behoeve van zorg voor multiprobleemgezinnen?*

De bevindingen laten zien dat de meeste managers erop gericht zijn om keuzes te maken die zij in het belang achten van de samenwerking en de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Uit de bevindingen blijkt ook dat publieke managers verschillende trekkrachten ondervinden bij de keuzes die zij maken. Bij het maken van keuzes bij de Haagse samenwerking ondervinden de publieke managers trekkrachten vanuit de samenwerking, de organisatie en de omgeving van de organisatie. Hierna volgt een beschrijving van de bevindingen over de keuzes van de publieke managers op het gebied van personeel, budgetten, werkprocessen, systemen en tijdens het managersoverleg buiten de eigen organisatie.

Op het gebied van personeel zijn publieke managers er enerzijds op gericht om keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en het realiseren van effectieve zorg voor de doelgroep. De managers zetten zoveel mogelijk intrinsiek gemotiveerd en ervaren personeel in voor de Haagse samenwerking. Ze letten erop dat ze medewerkers selecteren die voldoende geduldig en volhardend zijn. Dergelijke eigenschappen zijn noodzakelijk voor het werk met multiprobleemgezinnen. Managers selecteren uitvoerende medewerkers die tegelijkertijd stevig in hun professionele schoenen staan en zich flexibel kunnen opstellen tijdens de samenwerking met andere professionals. Ze vinden het van belang dat de medewerkers in staat zijn om buiten de geijkte kaders en protocollen te werken en te vertrouwen op de professionaliteit van de andere hulpverleners. Managers coachen hun medewerkers en geven hen veel ruimte om zelf invulling te geven aan hun werk met multiprobleemgezinnen. De uitvoerende medewerkers hebben ook ruimte nodig wat betreft het aantal uren dat zij kunnen besteden aan de Haagse samenwerking. Het overleg met de andere professionals en het uitvoeren van extra taken, zoals het coördineren van de zorg, kost de uitvoerende medewerkers extra tijd. De meeste managers geven de medewerkers wat meer tijd. Ze hanteren bijvoorbeeld een ruimere caseload of stellen extra uren ter beschikking. Enkele managers geven expliciet aan dat ze het van belang vinden dat de medewerkers bereid zijn om 'plusactiviteiten' uit te voeren. Hulpverleners die zich bijvoorbeeld richten op opvoedhulp, moeten bij multiprobleemgezinnen bereid zijn om extra taken uit te voeren en wanneer dat nodig is het gezin extra ondersteuning bieden bij bijvoorbeeld het aanvragen van schuldhulpverlening. Met deze keuzes op het gebied van personeel beogen de managers keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en het realiseren van integrale, effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen.

Bij de keuzes op het gebied van personeel maken publieke managers anderzijds ook keuzes die zich richten op het behoud van efficiënte werkprocessen en personeel. Trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving spelen daarbij een rol. De managers managen aan de hand van bepaalde normen, waardoor de uitvoerende medewerkers bepaalde prestaties moeten behalen. Bij twee organisaties hebben managers te maken met strakke (financiële) kaders vanuit de financiers. Deze financiers verbinden concrete *outputs* van de hulpverlening aan productienormen per medewerker. Uitvoerende medewerkers realiseren een lagere productie dan gebruikelijk, omdat zij extra tijd besteden aan de samenwerking en de multiprobleemgezinnen. De uitvoerende medewerkers van deze twee organisaties komen 'in de knel' met de productienormen. Managers hebben in deze situatie te maken met verschillende trekkrachten. Vanuit het oogpunt van de samenwerking is het wenselijk dat medewerkers extra tijd besteden aan de samenwerking, maar vanuit het oogpunt van de organisatie en de externe financier is het niet de bedoeling dat de productie lager uitvalt. De hogere managers van de desbetreffende organisaties zorgen ervoor dat zij 'in gesprek blijven' met de financier en de medewerkers. Ze leggen de financier uit dat de Haagse samenwerking de reden is van een iets lagere productie. Ze gaan er vanuit dat ze hierdoor geen budgetkortingen zullen krijgen. Aan de uitvoerende medewerkers leggen ze uit dat het niet mogelijk is om de productienormen aan te passen. Hierdoor moeten de uitvoerende medewerkers harder werken, zodat ze tegelijkertijd een goede productie 'draaien' en zich extra inzetten voor de multiprobleemgezinnen.

Bij vier andere organisaties sturen de managers de uitvoerende medewerkers ook aan de hand van prestatienormen, maar bij deze organisaties compenseert het hoger management de uitvoerende medewerkers door ruimere normen te hanteren. Deze managers zijn bijvoorbeeld in staat om wat ruimte te vinden binnen het huidige budget. De hogere managers kunnen de uitvoerende medewerkers in beperkte mate compenseren, vanwege schaarse budgetten en de verantwoording aan financiers. Trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving beperken de mate waarin de managers extra tijd kunnen geven aan de uitvoerende medewerkers voor het werk binnen de Haagse samenwerking.

Een aantal managers geeft expliciet aan dat zij niet willen dat de uitvoerende medewerkers allerlei 'plusactiviteiten' uitvoeren. Ook op dit punt spelen trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving spelen een rol. De desbetreffende managers geven aan dat er vanwege de capaciteit van de organisatie en de externe financier grenzen zijn aan de activiteiten van de uitvoerende medewerkers. Verder zijn er enkele managers die het nadelig vinden om ervaren personeel in te zetten voor de Haagse samenwerking, omdat het eigen team de ervaren medewerkers goed kan gebruiken.

Managers zetten de Haagse samenwerking niet of nauwelijks op de agenda van werkoverleggen met het team of de afdeling. Managers geven aan dat de werkprocessen van de organisatie en de Haagse samenwerking van elkaar gescheiden zijn. Ze vinden het niet relevant om de Haagse samenwerking te bespreken tijdens werkoverleggen

Net als bij de keuzes op het gebied van personeel, blijkt uit de resultaten op het gebied van budgetten dat de meeste managers keuzes willen maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking. De deelname aan de Haagse samenwerking vraagt van de meeste managers dat zij oplossingen bedenken om ervoor te zorgen dat de zorg gefinancierd wordt. Enkele hogere managers maken ruimte binnen het bestaande budget, bijvoorbeeld door interventies in de verdeling van de *cases* en door aanpassing van de *span of control* van operationeel leidinggevenden. Andere managers zorgen ervoor dat zij 'achteraf' zoveel mogelijk indicaties krijgen voor de zorg. Enkele hogere managers financieren een deel van de deelname aan de Haagse samenwerking uit eigen middelen, bijvoorbeeld vanuit 'innovatie-gelden'.

Trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving begrenzen de mate waarin de managers budgetten ter beschikking kunnen stellen voor de Haagse samenwerking. Managers werken met schaarse budgetten of kaders van externe financiers. De managers moeten zich kunnen verantwoorden voor de wijze waarop zij budgetten besteden of voor de mate waarin het hen lukt om de financiering 'rond te krijgen' door middel van zorgindicaties of DBC's. Hogere managers van twee organisaties moesten in overleg met de financier om te voorkomen dat ze gekort zouden worden op hun budget. De trekkrachten die deze managers ondervinden vanuit de externe financiers, leiden er toe dat zij keuzes maken die zich richten op het behoud van budgetten en

personeel voor de eigen organisatie. De managers geven hun medewerkers bijvoorbeeld niet of nauwelijks extra tijd voor het werk binnen de Haagse samenwerking.

Een deel van de managers moest keuzes maken op het gebied van werkprocessen. De desbetreffende managers moesten keuzes maken rondom het intramuraal plaatsen van cliënten; het 'achteraf' regelen van indicatiebesluiten en het 'afdekken' van juridische verantwoordelijkheden. Vanuit de eigen organisatie en de omgeving ondervinden de managers trekkrachten die de manager 'aanmoedigen' tot de keuze om de eigen werkprocessen handhaven. Wanneer de managers de eigen werkprocessen gehandhaafd hadden, dan waren er bijvoorbeeld cliënten op een wachtlijst gekomen voor intramurale plaatsing. De trekkrachten vanuit de organisatie hangen samen met financiële en juridische risico's en onbegrip over de voorrang voor cliënten van de Haagse samenwerking. Trekkrachten vanuit de omgeving hangen samen met de eisen van de Inspectie Jeugdzorg aan de totstandkoming en onderbouwing van indicatiebesluiten. Ondanks deze trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving kozen de desbetreffende managers ervoor 'to bend the rules'. Ze kozen er bijvoorbeeld voor om cliënten van de Haagse samenwerking snel intramuraal te plaatsen en hen voorrang te geven op wachtlijsten. Eén hoger manager koos ervoor om belemmeringen te voorkomen voor de idee dat alle hulpverleners de zorgcoördinatie op zich kunnen nemen. Ook zorgde hij ervoor dat indicatiebesluiten 'achteraf' toegewezen kunnen worden aan zorgaanbieders die deelnemen aan de Haagse samenwerking. Hierdoor hoeven de zorgaanbieders niet te wachten op het indicatiebesluit en kunnen zij de zorg direct starten. Managers van een aantal zorgaanbieders kozen er op hun beurt voor om de hulpverlening in te zetten ongeacht de vraag of de benodigde indicaties voor zorg en financiering aanwezig zijn. De desbetreffende managers maken het hierdoor mogelijk om direct te beginnen met de zorg voor multiprobleemgezinnen. Ondanks de trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving maakten managers op het gebied van werkprocessen keuzes waarmee zij zich richten op een goed verloop van de Haagse samenwerking.

Op het gebied van systemen regelde één van de projectleiders dat haar organisatie een intranetpagina ter beschikking stelt. De administratie van de Haagse samenwerking wordt in eerste instantie bijgehouden op deze pagina. De intranetpagina is provisorische oplossing. Bij een structurele aanpak zou deze oplossing niet volstaan.

Managers stemmen ermee in dat de administratie in eerste instantie op deze intranetpagina wordt bijgehouden. Impliciet spreekt daar het vertrouwen uit dat de desbetreffende organisatie goed om zal gaan met de informatie die op deze pagina aanwezig is. Vanwege de verantwoording aan financiers en de Inspectie verwachten de managers van de medewerkers dat zij de activiteiten van de Haagse samenwerking bijhouden in de administratie en registratiesystemen van de eigen organisatie. Zij vertrouwen er op dat de uitvoerende medewerkers in staat zijn om op de verschillende systemen de administratie en registratie bij te houden, op een manier die voldoet aan de eisen van financiers en de Inspectie Jeugdzorg.

Enkele operationeel leidinggevenden van verschillende organisaties voeren overleg met elkaar in een 'managersoverleg' buiten de eigen organisatie. De desbetreffende managers geven aan dat zij met elkaar in gesprek als zijnde collega's die een gezamenlijke missie hebben. Onderling is er vertrouwen en veel *goodwill*. De managers focussen zich op het maken van afspraken die de voorwaarden scheppen voor een goed verloop van de samenwerking en effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Na de start van de samenwerking, bijvoorbeeld, stimuleerde het managersoverleg het team van de Haagse samenwerking om 'gewoon aan de slag te gaan' met gezinnen en zich niet te lang bezig te houden met 'opstarten'. Ook kozen een aantal managers er bijvoorbeeld voor om aanvullend personeel of expertise in te zetten toen bleek dat hier behoefte aan was.

## *Welke managementoriëntaties hebben de publieke managers?*

De meeste publieke managers uit dit onderzoek hebben zowel een *public value management* als een *new public management* oriëntatie. Hierna wordt eerst beschreven op welke wijze uit de bevindingen naar voren komt dat de meeste publieke managers een *public value management* oriëntatie hebben.

De managers uit dit onderzoek hebben oog voor de maatschappelijke problemen rondom multiprobleemgezinnen. Bij de keuzes die de managers maken bij de Haagse samenwerking richten zij zich op het realiseren van effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen en een efficiëntere besteding van publieke middelen. Hieruit volgt dat de publieke managers zich richten op het creëren van publieke waarde (Benington, 2009; Boivard, 2008, in: Williams & Shearer, 2011). Managers hebben oog voor de complexe problemen die spelen bij multiprobleemgezinnen. Veel managers zien in dat er sprake is van onvoldoende samenwerking tussen de verschillende instanties en hulpverleners en dat dit leidt tot versnippering. Ze zijn van mening dat de zorg voor deze doelgroep effectiever kan en willen daaraan bijdragen door de keuzes die zij maken bij de Haagse samenwerking. Voor de meeste managers is de idee dat zij door middel van de Haagse samenwerking kunnen bijdragen aan het realiseren van effectieve, integrale zorg voor multiprobleemgezinnen een belangrijke beweegreden voor de keuzes die zij maken. Effectievere zorg voor deze doelgroep kan volgens hen bijdragen aan verbetering van het maatschappelijk perspectief van multiprobleemgezinnen, minder uithuisplaatsingen, een betere waarborging van het welzijn van de kinderen en meer relatieve stabiliteit binnen de gezinnen. Deze opvattingen vormen een eerste belangrijke drijfveer voor de keuzes die de meeste managers maken bij de Haagse samenwerking. Als gevolg van deze opvattingen zien veel managers de Haagse samenwerking als een kans om te experimenteren, te leren en vertrouwen te stellen in managers en hulpverleners van andere organisaties. Een dergelijke houding past bij publieke managers met een *public value management* oriëntatie (Zie §3.5.4). De Haagse samenwerking is voor veel managers uit dit onderzoek een manier om innovatief aan de slag gaan ten behoeve van multiprobleemgezinnen. Ze zien de Haagse samenwerking als een manier om te ontdekken hoe de zorg georganiseerd kan worden wanneer er wordt samengewerkt.

Een aantal hoger managers wijst er expliciet op dat een vorm van samenwerking, zoals die in Den Haag, ertoe leidt dat publieke middelen efficiënter besteedt worden. In het bijzonder de hogere managers kijken op dit punt verder dan hun eigen organisatie. Ze zijn ervan overtuigd dat er over het geheel genomen minder geld wordt uitgegeven aan de zorg ten behoeve van multiprobleemgezinnen wanneer organisaties samenwerken. Voor hen is de efficiëntere besteding van publieke middelen een manier om publieke waarde te creëren.

De meeste publieke managers uit dit onderzoek richten zich erop om door middel van de Haagse samenwerking publieke waarde te creëren voor multiprobleemgezinnen en de maatschappij.

Twee operationeel leidinggevenden vormen een uitzondering op het beeld dat managers zich richten op het creëren van publieke waarde. Zij geven aan dat ze intern de mededeling hadden meegekregen dat er werd deelgenomen aan de Haagse samenwerking. Voor deze twee managers zijn keuzes van hoger management of bestuurders de reden dat ze betrokken zijn bij de Haagse samenwerking. Zij werden bijvoorbeeld 'gewoon gevraagd' om medewerkers in te zetten voor de samenwerking.

De hogere managers en enkele operationele leidinggevenden uit dit onderzoek zijn zich ervan bewust dat hun organisaties afhankelijk zijn van de legitimiteit en steun vanuit de *authorizing environment*. Dankzij de externe legitimiteit en steun ontvangen zij bijvoorbeeld publieke middelen voor de activiteiten van de organisatie. De desbetreffende managers verwachten dat de deelname aan de Haagse samenwerking leidt tot een versterking van de legitimiteit en steun vanuit de externe omgeving (Zie Moore, 2000). Deze opvatting is een belangrijke drijfveer voor hen. De managers beschouwen het als een maatschappelijke verantwoordelijkheid om zich door middel van de Haagse samenwerking in te zetten voor effectievere zorg en efficiëntere besteding van publieke middelen. Ze verwachten dat ze zich als gevolg daarvan verzekeren van legitimiteit en steun bij de maatschappij, overheden, politici en financiers. Kortom, de desbetreffende managers houden zich bezig met de relatie tussen de *authorizing environment* en de publieke waarde van hun activiteiten.



Uit de resultaten blijkt dat de aanstaande transitie Jeugdzorg voor de managers een concrete aanleiding is om zich bezig te houden met de relatie tussen de publieke waarde van hun activiteiten en de steun uit de *authorizing environment*. De aanstaande transitie Jeugdzorg is voor de hogere managers (en bestuurders) een belangrijke beweegreden voor de deelname aan de Haagse samenwerking. Door deel te nemen aan de Haagse samenwerking willen de managers laten zien dat ze in staat zijn om samen te werken en integrale zorg te bieden aan een moeilijke doelgroep. De bestuurders en hogere managers hopen dat zij als gevolg hiervan positief in beeld zijn bij de gemeente Den Haag. Door middel van de deelname aan de Haagse samenwerking wil het hoger management zich verzekeren van financiering in de nabije toekomst, wanneer de gemeente Den Haag het budget voor jeugdzorg in handen heeft. Om positief in beeld te zijn bij de gemeente willen de publieke managers laten zien dat zij in staat zijn om samen te werken en integrale zorg realiseren voor multiprobleemgezinnen. De publieke managers bieden een model voor de aanpak van complexe problemen.

Uit de resultaten blijkt dat het mes aan twee kanten snijdt. De samenwerking biedt ook de gemeente Den Haag de kans om zich voor te bereiden op de situatie na de transitie. Een manager van één van de gemeentelijke diensten geeft aan dat de gemeente bij de samenwerking de kans krijgt om de zorgaanbieders te leren kennen en 'deskundig' te worden. Door de ervaringen met de zorgaanbieders zal de gemeente in staat zijn om in de nabije toekomst in gesprek te gaan over de aanpak van jeugdzorg in de stad en de verdeling van het budget. Aan de hand van de kennis en ervaring zal de gemeente beter in staat zijn om de verdeling van het budget te koppelen aan beleidsdoelen.

Tot nu toe werd de *public value management* oriëntatie van de publieke managers besproken. De publieke managers uit dit onderzoek hebben deels ook een *new public management* oriëntatie. De managers vinden dat de bedrijfsvoering op orde moet zijn. Voor hen is dit een voorwaarde voor deelname aan de Haagse samenwerking. Om deze reden beperkt de Haagse samenwerking zich tot vijftien gezinnen en is het een tijdelijk project. Doordat de Haagse samenwerking zich beperkt tot vijftien gezinnen is het 'controleerbaar' en 'stuurbaar' en 'hoeven niet alle sluisen open'. Kortom, vanwege de kleinschaligheid van het project zijn de betrokken managers goed in staat om de bedrijfsvoering op orde te hebben.

Een tweede manier waarop managers ervoor zorgen dat zij de bedrijfsvoering op orde hebben is door te sturen met bedrijfsmatige managementinstrumenten. Bijna elke operationeel leidinggevende stuurt zijn medewerkers aan de hand van bepaalde normen, zoals *caseload* normen of het aantal uren direct contact met cliënten. De managers uit dit onderzoek willen dat de uitvoerende medewerkers voldoen aan de normen. Managers verschillen wat betreft de mate waarin zij al dan niet 'strak sturen' op deze normen. Enkele managers geven aan dat zij de verantwoordelijkheid bij de medewerker neerleggen. Ze gaan alleen het gesprek aan met de medewerker die erg afwijkt van de norm. Andere managers sturen veel strakker op de normen en geven de medewerker bijvoorbeeld adviezen voor het efficiënter organiseren van de werkzaamheden. Trekkkrachten vanuit de organisatie en de externe financiers zijn hier een belangrijke verklaring voor. Naarmate de manager schaarsere budgetten heeft en moet voldoen aan strakke normen van externe financiers, sturen zij uitvoerende medewerkers strakker aan op het behalen van de prestatienormen.

Ten derde maken managers gebruik van administratie en registratiesystemen. Met behulp van systemen monitoren de meeste managers regelmatig in hoeverre prestatieafspraken van de eigen organisatie gerealiseerd worden.

Ten vierde zorgen ze ervoor dat ze goede oplossingen vinden op het gebied van budgetten. Zoals eerder werd beschreven, zorgen vooral de hogere managers ervoor dat er financiering komt voor de deelname aan de Haagse samenwerking. Ze zetten bijvoorbeeld innovatie-gelden in, maken ruimte binnen het bestaande budget, ze zorgen ervoor dat er DBC's geschreven kunnen worden of ze zorgen ervoor dat ze er op kunnen vertrouwen dat er indicatiebesluiten komen voor de zorg die er geboden wordt.

Tot dusver besprak dit hoofdstuk de theoretische en empirische deelvragen van dit onderzoek. De derde empirische deelvraag wordt uitgewerkt in het antwoord op de hoofdvraag en de afsluitende

opmerkingen aan het eind van de conclusies in dit hoofdstuk. Hierna volgt een bespreking van de hoofdvraag van dit onderzoek.

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal:

**Op welke wijze beïnvloedt de managementoriëntatie de keuzes van een publieke manager bij netwerksamenwerking ten behoeve van zorg voor multiprobleemgezinnen?**

Hierna wordt het antwoord op deze vraag uitgewerkt. Ten eerste blijkt uit de bevindingen van dit onderzoek dat naarmate de publieke managers een *public value management* oriëntatie hebben, zij er meer op gericht zijn om keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking en het realiseren van integrale, effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Op dit punt sluit dit onderzoek aan bij Stoker (2006) en O'Flynn (2007). De managers met een *public value management* oriëntatie zien de samenwerking in het netwerk als een manier om publieke waarde te creëren voor multiprobleemgezinnen en de maatschappij. Voor multiprobleemgezinnen wordt er publieke waarde gecreëerd doordat samenwerking en integrale zorg vaker leiden tot meer relatieve stabiliteit binnen de gezinnen, verbetering van het maatschappelijk perspectief van de gezinnen, minder uithuisplaatsingen van kinderen en een betere waarborging van het welzijn van kinderen. De Haagse samenwerking is voor deze managers een manier om integrale, effectieve zorg te realiseren voor multiprobleemgezinnen. Voor de maatschappij wordt er publieke waarde gecreëerd doordat de samenwerking over het geheel genomen leidt tot een efficiëntere besteding van publieke middelen.

Publieke organisaties zijn afhankelijk van de *authorizing environment* (Moore, 2000). Zij ontvangen externe financiering en andere vormen van ondersteuning vanuit financiers, de maatschappij, overheden en politici. Managers met een *public value management* oriëntatie zien de samenwerking als een manier om zich te verzekeren van steun vanuit de *authorizing environment*. De managers verwachten steun te ontvangen voor de activiteiten van de organisatie, omdat zij door middel van de Haagse samenwerking publieke waarde creëren voor gezinnen en de maatschappij. De managers geven aan dat zij door middel van de deelname aan de Haagse samenwerking zich willen verzekeren van financiering in de nabije toekomst, wanneer de gemeente Den Haag de budgetten voor de jeugdzorg verdeelt als gevolg van de transitie in de Jeugdzorg.

Managers met deze oriëntatie zijn gemotiveerd om door middel van de Haagse samenwerking te experimenteren, te leren en vertrouwen te stellen in andere managers en hulpverleners. Op het gebied van personeel, budgetten, werkprocessen en systemen zijn zij er op gericht om keuzes te maken waarmee zij een goed verloop van de samenwerking faciliteren. Zij kiezen er bijvoorbeeld voor om medewerkers meer uren te geven wanneer dat nodig is; ze maken ruimte in het budget of ze maken het mogelijk dat een kind snel een intramurale plaatsing kan krijgen. Ook bij het managersoverleg buiten de eigen organisatie richten zij zich er op om samen met de andere managers de samenwerking te ondersteunen en in goede banen te leiden.

Ten tweede blijkt uit de bevindingen dat de publieke managers het belangrijk vinden om ervoor te zorgen dat zij de bedrijfsvoering op orde hebben. Met het oog op een ordelijke bedrijfsvoering werd de Haagse samenwerking kleinschalig opgezet. Ook sturen managers uitvoerende medewerkers aan de hand van bedrijfsmatige managementinstrumenten, zoals prestatienormen, net als bij het reguliere werk. Veel operationeel leidinggevenden monitoren regelmatig in hoeverre prestatieafspraken gerealiseerd worden. De managers monitoren de prestaties vanuit de beweegreden om ervoor te zorgen dat de bedrijfsvoering op orde is. Bij de meeste organisaties hebben externe financiers de prestatienormen gekoppeld aan de financiering. Wat betreft de keuzes op het gebied van budgetten zorgen vooral hogere managers ervoor dat er goede oplossingen komen voor de financiering van de deelname aan de Haagse samenwerking. Een belangrijke beweegreden voor managers is dat zij willen voorkomen dat er vanwege de deelname aan de Haagse samenwerking problemen ontstaan binnen de organisatie of bij de verantwoording aan externe financiers. Dergelijke problemen kunnen zij voorkomen door ervoor te zorgen dat de bedrijfsvoering op orde is.

Ondanks dat de managers ervoor zorgen dat de bedrijfsvoering op orde blijft, blijkt uit de resultaten dat de meeste managers zelf niet veel nadruk leggen op het organiseren van efficiënte bedrijfsmatige processen. De organisatie die zij managen 'is niet op aarde' voor het realiseren van een goede bedrijfsvoering. In de opvatting van de managers zit de missie van de organisatie in het bieden van zorg en het creëren van publieke waarde voor cliënten en de maatschappij.

Ten derde blijkt uit de bevindingen dat er variëteit is onder publieke managers (De Wit & Van der Meulen, 2011). De keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking zijn het resultaat van een samenspel van operationeel leidinggevend en hogere managers. Naarmate een publieke manager meer een hogere manager is, zijn de keuzes meer strategisch van aard. Uit de resultaten blijkt dat de hogere managers vooral keuzes maken op het gebied van personeel, budgetten en werkprocessen. De hogere managers hebben een unieke positie, aangezien ze enerzijds toegang hebben tot de bestuurders en anderzijds kennis hebben van de werkvloer en operationeel leidinggevend aansturen. Vanuit deze positie zijn zij bemiddelaars tussen de strategie en de concrete, dagelijkse activiteiten van de organisatie. Ze zijn in staat de top, operationeel leidinggevend en de werkvloer te beïnvloeden. Hun keuzes vormen een belangrijke verklaring voor de gerealiseerde strategie (Wooldridge, Schmid & Floyd, 2008). Op het gebied van budgetten creëren de hogere managers bij samenwerking oplossingen rondom de financiering van de zorg wanneer dat nodig is. De keuzes van de hogere managers op het gebied van budgetten hebben veel gevolgen voor de inzet van personeel. De keuzes hebben bijvoorbeeld gevolgen voor het aantal uren dat medewerkers kunnen besteden aan samenwerking en voor de vraag of zij al dan niet 'plusactiviteiten' kunnen uitvoeren voor de multiprobleemgezinnen. Daarnaast geven hogere managers op het gebied van personeel aan wat zij verwachten van de ervaring en capaciteiten van de uitvoerende medewerkers die deelnemen aan de Haagse samenwerking. Op het gebied van werkprocessen zijn de hogere managers verantwoordelijk voor ingrijpende keuzes op het gebied van intramurale plaatsing, indicatiebesluiten en juridische verantwoordelijkheden. De hogere managers creëren bijvoorbeeld oplossingen voor wachtlijsten of nemen de verantwoordelijkheid voor juridische risico's. De keuzes van de hogere managers rondom de indicatiebesluiten maakten het mogelijk om 'directe zorg' te bieden 'ongeacht de aanwezigheid van indicaties'.

Naarmate een publieke manager meer een operationeel leidinggevende is, is hij meer *hands-on* betrokken bij de samenwerking. Operationeel leidinggevend geven leiding aan een team of een afdeling. Uit de resultaten blijkt dat zij bij de Haagse samenwerking vooral praktisch invulling geven aan keuzes op het gebied van personeel. Operationeel leidinggevend zijn cruciale actoren bij de selectie van werknemers. Zij maken bijvoorbeeld 'op de werkvloer' de keuze tussen meer of minder ervaren medewerkers. Operationeel leidinggevend kennen hun medewerkers en zijn in de positie om keuzes te maken tussen verschillende medewerkers wat betreft ervaring, karaktereigenschappen, houding en competenties. Operationeel leidinggevend hebben als direct leidinggevende ook een belangrijke rol bij het coachen, ruimte geven en sturen op prestaties. Zij kunnen er bijvoorbeeld al dan niet voor kiezen om regelmatig de prestatiecijfers te bespreken met medewerkers. Een tweede voorbeeld is dat zij er al dan niet voor kunnen kiezen om de ervaringen bij de Haagse samenwerking te bespreken tijdens bilaterale overleggen.

Buiten de eigen organisatie kunnen operationeel leidinggevend keuzes maken op tactisch en operationeel niveau wanneer zij deelnemen aan het managersoverleg. Binnen het managersoverleg kunnen zij de samenwerking structureren en er bijvoorbeeld al dan niet voor kiezen om aanvullende expertise in te zetten vanuit de eigen organisatie.

De bevindingen van de keuzes van publieke managers bij de Haagse samenwerking zijn het resultaat van een samenspel van operationeel leidinggevend en hogere managers.

Ten vierde, uit de bevindingen blijkt dat de managementoriëntaties invloed hebben op de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking, maar tegelijkertijd blijkt dat deze managementoriëntatie in een heel aantal gevallen onvoldoende verklaring biedt. Enerzijds is het namelijk mogelijk dat publieke managers keuzes maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen, *zonder* dat zij een *public value management* oriëntatie hebben. Twee operationeel leidinggevend, bijvoorbeeld, zetten uitvoerende medewerkers in voor de Haagse samenwerking, omdat hoger management 'daar om vroeg' en ze een mededeling hadden gekregen waarin werd uitgelegd dat de eigen organisatie

mee deed aan de Haagse samenwerking. Anderzijds is het mogelijk dat publieke managers *mét* een *public value management* oriëntatie genoodzaakt zijn om in bepaalde situaties keuzes te maken die zich richten op het behoud van budgetten, personeel en efficiënte werkprocessen, terwijl dit leidt tot een *trade-off* met keuzes die zich richten op een goed verloop van de samenwerking en het realiseren van integrale zorg voor multiprobleemgezinnen. Een hoger manager, bijvoorbeeld, maakt zoveel mogelijk keuzes die hij in het belang acht van het realiseren van effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Zo geeft hij bijvoorbeeld aan dat hij de uitvoerende medewerkers graag ruimte geeft om 'plusactiviteiten' uit te voeren. De mate waarin hij de uitvoerende medewerkers deze ruimte kan bieden is echter zeer beperkt vanwege de productienormen van de externe financier en de budgetten die daar aan gekoppeld zijn.

Ten vijfde blijkt uit de bevindingen dat de bestuurlijke inzet een belangrijke verklaring is voor een aantal keuzes van managers. Dit sluit aan bij onderzoek van Van Delden (2007, 2009). Een aantal hoger managers, bijvoorbeeld, geven aan dat zij dankzij de bestuurlijke inzet budgetten konden inzetten of beslissingen konden nemen bij werkprocessen, die zich richten op een goed verloop van de Haagse samenwerking. Voor één hoger manager was het bijvoorbeeld geen probleem om een deel van de 'innovatie-gelden' in te zetten voor de samenwerking. Een andere hoger manager geeft aan dat het voor hem bijvoorbeeld mogelijk was om ruimte te maken binnen het bestaande budget, vanwege het feit dat zijn directeur 'achter hem' ging staan. Ook kon hij een projectleider inzetten binnen de Haagse samenwerking en regelingen treffen op het gebied van indicatiebesluiten. Wanneer deze hogere manager geen ondersteuning had gekregen van de directeur, dan waren dergelijke keuzes volgens hem 'onuitvoerbaar'.

Ten zesde, in aansluiting op wat bij het vierde punt beschreven werd, blijkt uit de bevindingen dat publieke managers in meer of mindere mate gedwongen worden om schaarse budgetten zo efficiënt mogelijk in te zetten. Trekkrachten vanuit dwingende contexten zijn hier een verklaring voor (Zie Van Delden, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004; Moore, 1995, 2000; Noordegraaf, 2004). Wanneer publieke managers keuzes maken bij netwerksamenwerking ondervinden zij trekkrachten vanuit de organisatie en de omgeving van de organisatie. Bij keuzes op het gebied van personeel, bijvoorbeeld, zijn een aantal managers zich ervan bewust dat het nadelig is voor het team van de eigen organisatie om competente, ervaren werknemers in te zetten voor de Haagse samenwerking. Bij keuzes op het gebied van werkprocessen liep een manager binnen de eigen organisatie tegen weerstand en onbegrip aan, toen cliënten van de Haagse samenwerking voorrang kregen op wachtlijsten. Bij 'het op tafel leggen' van de zorgcoördinatie kreeg een manager kritiek van collega-managers, omdat hij werk zou 'weggeven' en risico's loopt op het vlak van juridische verantwoordelijkheden. Naast dergelijke trekkrachten vanuit de organisatie zijn er vanuit de omgeving veel krachten die de manager bepaalde kanten uit willen trekken. Externe financiers stellen bijvoorbeeld eisen aan de wijze waarop budgetten worden besteedt. Veel managers managen met schaarse budgetten en hanteren in meer of mindere mate strakke prestatienormen. Een aantal managers is vanwege de eisen van de financier niet of nauwelijks in staat om de uitvoerende medewerkers extra tijd te geven voor de samenwerking. Andere managers stellen strakke grenzen aan de werkzaamheden. Zij willen niet dat medewerkers allerlei aanvullende werkzaamheden uitvoeren ('plusactiviteiten'), omdat er grenzen zijn aan capaciteit van de organisatie en de externe financiering. Wat betreft intramurale plaatsing van kinderen moeten een aantal managers rekening houden met de afspraken die er met het zorgkantoor zijn gemaakt. Deze managers kunnen de cliënten van de Haagse samenwerking niet zomaar voorrang geven op wachtlijsten.

Uit het voorgaande blijkt dat publieke managers die keuzes maken bij netwerksamenwerking trekkrachten ondervinden vanuit dwingende contexten, die *gespleten* zijn (Zie Noordegraaf, 2004). Als gevolg van deze tegenstrijdige trekkrachten worden publieke managers regelmatig geconfronteerd met situaties waarin er een *trade-off* is tussen keuzes bij netwerksamenwerking. Er zijn trekkrachten die de publieke manager er toe aanzetten om keuzes te maken die zich richten op het behoud van budgetten, personeel en efficiënte werkprocessen voor de eigen organisatie. Deze trekkrachten komen deels vanuit de omgeving, door middel van externe financiers die productienormen stellen en de manager om verantwoording vragen over de besteding van

middelen. Hierdoor is er druk om schaarse budgetten zo efficiënt mogelijk te besteden. Ook vanuit de samenleving en overheden is er druk om schaarse budgetten zo efficiënt mogelijk te besteden. Daarnaast komen de trekkrachten ook uit de eigen organisatie. Publieke managers hebben vaak schaarse budgetten tot hun beschikking en zij managen in een organisatiecontext die in sterke mate is vormgegeven vanuit bedrijfsmatige discoursen. De manager moet de bedrijfsvoering op orde hebben en budgetkorting voorkomen. Een hoger manager kreeg bijvoorbeeld kritiek en vragen van collega-managers toen hij ervoor koos om uitvoerende medewerkers bij de samenwerking ruimte en verantwoordelijkheid te geven. Ook vonden deze collega-managers dat de manager werk 'weggaf' aan andere organisaties. Dergelijke krachten vanuit de omgeving en de organisatie trekken de publieke manager richting keuzes die zich richten op het behoud van budgetten, personeel en efficiënte werkprocessen. Deze keuzes vormen een *trade-off* met keuzes die zich richten op het aanpassen van werkprocessen of het vrijmaken van personeel en budgetten voor een goed verloop van samenwerking.

Er zijn ook trekkrachten die de publieke manager er toe aanzetten om keuzes te maken die zich richten op het aanpassen van werkprocessen of het vrijmaken van personeel en budgetten voor een goed verloop van samenwerking. Deze trekkrachten komen bijvoorbeeld vanuit de bestuurders en de afspraken die zich richten op het 'direct inzetten van zorg, ongeacht de aanwezigheid van indicaties of wachtlijsten'. De trekkrachten komen ook vanuit andere contexten. Vanuit het samenwerkingsverband, de partnerorganisaties, de gemeente, cliënten, de maatschappij en de eigen organisatie zijn er trekkrachten die de manager er toe aan zetten om keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en het realiseren van integrale zorg voor multiprobleemgezinnen, omdat dit bijvoorbeeld leidt tot effectievere zorg en een efficiëntere besteding van publieke middelen.

Uit het voorgaande blijkt dat de verschillende contexten gespleten zijn. Enerzijds is er druk om te prestaties te leveren en schaarse budgetten efficiënt te besteden. Deze druk komt tot uiting in trekkrachten vanuit de eigen organisatie, de samenleving en overheden. Deze trekkrachten zetten de manager ertoe aan om keuzes te maken die zich richten op het behouden van personeel, budgetten en efficiënte werkprocessen voor de eigen organisatie.

Anderzijds is er druk om bij te dragen aan het realiseren van een goed verloop van samenwerking, integrale zorg voor multiprobleemgezinnen en een efficiënte besteding van publieke middelen bij multiproblematiek. Deze druk komt tot uiting in trekkrachten vanuit samenwerkingsverband, de partnerorganisaties, de gemeente, cliënten, de maatschappij en de eigen organisatie. Deze trekkrachten zetten de publieke manager ertoe aan om keuzes te maken die zich richten op het aanpassen van werkprocessen en het vrijmaken van budgetten en personeel voor de samenwerking.

## Ter afsluiting

Dit onderzoek richtte zich op de vraag op welke wijze managementoriëntaties het handelen van publieke managers beïnvloeden. Uit de voorgaande uitwerking van de hoofdvraag blijkt dat niet alleen managementoriëntaties het handelen van publieke managers bij netwerksamenwerking beïnvloeden. Op basis van de bevindingen in dit hoofdstuk komt dit onderzoek tot een getrapte verklaring van de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. De keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking kunnen verklaard worden door managementoriëntaties, bestuurlijke inzet en trekkrachten vanuit dwingende contexten die gespleten zijn.

Managementoriëntaties zijn een eerste verklaring voor de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. Naarmate publieke managers een *public value management* oriëntatie hebben, zijn ze er meer op gericht om keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van de samenwerking en het realiseren van integrale, effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Desondanks biedt de managementoriëntatie in een heel aantal gevallen onvoldoende verklaring voor de keuzes van publieke managers. Enerzijds is het namelijk mogelijk dat publieke managers keuzes maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen, *zonder* dat zij een *public value management* oriëntatie hebben. Anderzijds is het mogelijk dat publieke managers *mét* een *public value management* oriëntatie genoodzaakt

zijn om in bepaalde situaties keuzes te maken die zich richten op het behoud van budgetten, personeel en efficiënte werkprocessen, terwijl dit leidt tot een *trade-off* met keuzes die zich richten op een goed verloop van de samenwerking en het realiseren van integrale zorg voor multiprobleemgezinnen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de bestuurlijke inzet een tweede verklaring vormt voor de keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking. In een heel aantal gevallen kunnen publieke managers op het gebied van budgetten, personeel of werkprocessen keuzes maken die zich richten op een goed verloop van netwerksamenwerking en het realiseren van integrale zorg voor multiprobleemgezinnen, welke onuitvoerbaar waren geweest zonder de bestuurlijke inzet. Bovendien heeft de bestuurlijke inzet als gevolg dat een aantal managers *zónder public value management* oriëntatie keuzes maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en integrale zorg voor multiprobleemgezinnen, in situaties waarin deze managers normaal gesproken andere keuzes zouden maken.

Trekkrachten vanuit dwingende contexten die gespleten zijn, vormen een derde verklaring. Managers *mét* een *public value management* oriëntatie kunnen door trekkrachten vanuit dwingende contexten genoodzaakt zijn om keuzes te maken die zich richten op het behoud van personeel, budgetten en efficiënte werkprocessen voor de eigen organisatie. Managers die bijvoorbeeld budgetten zouden willen vrijmaken voor de samenwerking, kunnen door externe financiers gedwongen worden om deze budgetten zo efficiënt mogelijk in te zetten binnen de eigen organisatie. Het gevolg daarvan kan zijn dat uitvoerende medewerkers onvoldoende tijd kunnen besteden aan de samenwerking, zorgcoördinatie en de zorg voor multiprobleemgezinnen.

## 7. Discussie

Na de bespreking van de conclusies van dit onderzoek in het vorige hoofdstuk, worden er in dit hoofdstuk aanbevelingen en mogelijkheden voor vervolgonderzoek uitgewerkt.

### 7.1. Aanbevelingen

Deze paragraaf werkt een aantal aanbevelingen uit, op basis van de conclusies van dit onderzoek.

Publieke managers kunnen hun managementoriëntatie verrijken met het gedachtegoed van *public value management*. Uit dit onderzoek blijkt dat de managementoriëntatie van publieke managers belangrijk is met betrekking tot de keuzes bij netwerksamenwerking. Veel publieke managers bevinden zich in organisaties waarin zij schaarse budgetten managen. Zij sturen uitvoerende medewerkers aan met behulp van bedrijfsmatige instrumenten, zoals prestatienormen. Het dominante, dwingende discours binnen en buiten de organisatie vraagt van publieke managers om zich te richten op het organiseren van efficiënte werkprocessen, het realiseren van tastbare resultaten en het inzichtelijk en vergelijkbaar maken van de prestaties die er worden geleverd. Dit discours en een bedrijfsmatige manier van managen trekken managers richting keuzes die zich richten op het behoud van efficiënte werkprocessen, personeel en budgetten voor de eigen organisatie. Bij netwerksamenwerking kan dit leiden tot een *trade-off* met keuzes die zich richten op een goed verloop van samenwerking en integrale zorg voor multiprobleemgezinnen. Effectieve samenwerking rondom multiprobleemgezinnen vraagt vaak om het vrijmaken van personeel en budgetten en het aanpassen van werkprocessen.

Het discours van *public value management* biedt de publieke manager een andere manier van kijken naar de organisatie en de omgeving dan het dominante, bedrijfsmatige discours (Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Vanuit een *public value management* oriëntatie richt een publieke manager zijn aandacht op het creëren van publieke waarde. Een manager kan door middel van netwerksamenwerking rondom multiprobleemgezinnen publieke waarde creëren, zoals blijkt uit dit onderzoek. Wanneer een publieke manager met een *public value management* oriëntatie mogelijkheden ziet om publieke waarde te creëren, dan kan hij op basis daarvan keuzes rechtvaardigen die zich richten op een goed verloop van samenwerking, zoals het aanpassen van werkprocessen en het vrijmaken van budgetten en personeel.

Om slagkracht te organiseren kunnen publieke managers het samenspel verbeteren tussen operationeel leidinggevenden en hogere managers. De keuzes van publieke managers bij netwerksamenwerking zijn het resultaat van een samenspel van keuzes van operationeel leidinggevenden en hogere managers. Operationeel leidinggevenden zijn vooral *hands-on* betrokken bij netwerksamenwerking door keuzes op het gebied van personeel, terwijl hogere managers vooral keuzes maken van strategische aard op het gebied van budgetten, personeel en werkprocessen. Wanneer de keuzes bij netwerksamenwerking van operationeel leidinggevenden congruent zijn met de keuzes van hoger management en vice versa, dan kan er slagkracht ontstaan. Wanneer een hoger manager bijvoorbeeld budgetten vrijmaakt voor de inzet van personeel, dan ontstaat er slagkracht wanneer de operationeel leidinggevende gemotiveerde en ervaren werknemers inzet.

Om ervoor te zorgen dat er binnen een publieke organisatie keuzes worden gemaakt die zich richten op een goed verloop van samenwerking en het realiseren van integrale zorg voor multiprobleemgezinnen, kunnen hogere managers gebruik maken van hun positie. Hogere managers hebben een unieke positie waar vanuit ze invloed uit kunnen oefenen op bestuurders, operationeel leidinggevenden en de werkvloer (Wooldridge et. al, 2008). De hogere managers kunnen bestuurders bijvoorbeeld vragen om steun voor de aanpak en het vrijmaken van budgetten

Daarnaast kunnen ze de keuzes van operationeel leidinggevenden bijvoorbeeld beïnvloeden door met hen in gesprek te gaan over de aanpak en zodoende draagvlak te creëren. Ook kunnen hogere managers in overleg met de operationeel leidinggevenden om met hen af te stemmen wat zij nodig hebben op het gebied van personeel of budgetten. Hogere managers kunnen van hun unieke positie in de organisatie gebruik maken om invloed uit te oefenen op bestuurders en operationeel leidinggevenden en hen overtuigen om keuzes te maken die zich richten op een goed verloop van samenwerking en het realiseren van integrale zorg voor multiprobleemgezinnen.

Om budgetten en personeel vrij te maken voor samenwerking kunnen publieke managers de bestuurlijke context beïnvloeden (Moore, 1995; Noordegraaf, 2004). Naar mate een manager zich hoger in de organisatie bevindt, heeft hij hier meer mogelijkheden voor (Wooldridge et. al, 2008). Publieke managers bevinden zich in een dwingende omgeving, waarin bestuurders van organisaties, externe financiers en andere actoren vaak een bepalende invloed uitoefenen op de keuzes van publieke managers. Wanneer publieke managers personeel en budgetten willen vrijspelen voor de samenwerking of werkprocessen willen aanpassen dan kunnen zij zich er op richten om de bestuurlijke context te managen. In plaats van de bestuurlijke context als een gegeven te beschouwen, kunnen zij zich opstellen als strateeg en actief zoeken naar steun en middelen voor de missie die zij voor ogen hebben.

## 7.2. Vervolgonderzoek

Netwerksamenwerking ten behoeve van de aanpak van complexe problemen heeft in veel gevallen nadrukkelijk het doel heeft om (positieve) effecten te realiseren. De Haagse samenwerking, bijvoorbeeld, richt zich op het realiseren van effectieve, integrale zorg voor multiprobleemgezinnen. Tijdens de interviews deden managers uitspraken over de keuzes die zij maakten bij de Haagse samenwerking. Managers gaven bijvoorbeeld aan dat zij keuzes maakten die zich richten op een goed verloop van samenwerking of effectieve zorg voor multiprobleemgezinnen. Zij ondersteunden dergelijke uitspraken met voorbeelden en argumenten. Op basis van de resultaten van dit onderzoek is het niet mogelijk om de claims van de managers op deze punten te bevestigen of verwerpen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de relatie tussen managementoriëntaties, de keuzes van managers en de effecten van de aanpak van complexe problemen door middel van netwerksamenwerking. Dergelijk onderzoek zou kennis bieden over bijvoorbeeld de relatie tussen de keuzes van managers en de mate waarin er effectieve, integrale zorg voor multiprobleemgezinnen gerealiseerd wordt.

In dit onderzoek werden er managers geïnterviewd die deel uitmaken van de Haagse samenwerking. De resultaten van het onderzoek hebben betrekking op één vorm van netwerksamenwerking rondom multiprobleemgezinnen. Als gevolg hiervan is dit onderzoek in een aantal opzichten uniek. Andere vormen van samenwerking kunnen zich bijvoorbeeld onderscheiden van de Haagse samenwerking doordat er andere organisaties deelnemen, of doordat er andere managers keuzes maken bij de samenwerking, of doordat er andere bestuurlijke afspraken zijn of doordat zij zich richten op de aanpak van andersoortige problemen.

Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op soortgelijke vormen van samenwerking in andere gemeenten of regio's. Een vergelijking van de resultaten zou interessante aanvullende inzichten kunnen opleveren over de wijze waarop managementoriëntaties en (dwingende) contexten de keuzes van managers beïnvloeden.



# 8

## Bronnenlijst

### Wetenschappelijke literatuur

- Agranoff, R. (2006) Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66 (1), 55-65
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001) Big questions in public management research. *Journal of public management research and theory*, 11 (3), 295-326
- Agranoff & McGuire (2003) Inside the Matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management. *International journal of public administration*, 26 (12), 1401-1422
- Agranoff & McGuire (2011) The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89 (2), 265-284
- Alford, J. & Hughes, O. (2008) Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American review of public administration*, 38, 130-148
- Alford, J. & O'Flynn, J. (2009) Making sense of public value: concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 171-191
- Benington, J. (2009) Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 232-249
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? In J. Benington and M. Moore (eds), *Public Value: Theory and Practice* (pp. 31–51). Basingstoke: Macmillan
- Benington, J & Moore, M. (2011) *Public Value: Theory and practice*. Basingstoke: Palgrave MacMillan
- Boeije, H.R. (2005) *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs
- Bruijn, H. de (2007) *Managing performance in the public sector*. Oxon / New York: Routledge
- Bruijn, H. de & Heuvelhof, E. ten (2007) *Management in netwerken*. Lemma: Den Haag
- Coleman (2011) Towards a blended model of leadership for school-based collaborations. *Educational management administration & Leadership*, 39 (3), 296-316
- Deetz, S. (1996) Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. *Organization Science*, 7 (2), 191-207
- Delden, P.J. van (2007) Nukkige netwerken. Samenwerken vraagt engelengeduld. *Management en Consulting*, (1), 46-49
- Delden, P.J. van (2009) *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten* (Dissertatie) Geraadpleegd via <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=96943>
- Gerritsen, E. (2011) *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. (Dissertatie) Geraadpleegd via <http://www.deslimmeoverheid.nl/publish/pages/128964/deslimmegemeentepdf.pdf>

- Geuijen, K. (2011) Samenwerken in publieke netwerken. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Eds.), *Handboek Publiek Management* (pp. 97-114). Den Haag: Boom Lemma
- Herranz, J. (2008) The multisectoral trilemma of network management. *Journal of public administration research and theory*, 18 (1), 1-31
- Hood, C. (1995) A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, 3-19
- Isett, R.I., Mergel, I.A., LeRoux, K., Mischen, P.A. & Rethemeyer, R.K. (2011) Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, i157-i173
- Klauw, D. van der (2010) *Crossing boundaries. Professional adoption of multidisciplinary innovations in health care* (masterscriptie). Geraadpleegd via <http://igitur-archive.library.uu.nl/student-theses/2010-1102-200343/UUindex.html>
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Londen / New York: Routledge
- McGuire, M (2002) Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public administration review*, 62 (5), 599-609
- McGuire, M. (2006) Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review*, special issue
- Molleman, E., Broekhuis, M., Stoffels, R. & Jaspers, F. (2008) How health care complexity leads to cooperation and affects the autonomy of health care professionals. *Health care anal*, 16, 329-341
- Moore, M.H. (1994) Public value as the focus of strategy. *Australian journal of public administration*, 53 (3), 296-303
- Moore, M.H. (1995) *Creating public value. Strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press
- Moore, M.H. (2000) Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, 183-204
- Morse, R.S. (2008) *Innovations in public leadership development*. New York: M.E. Sharpe
- Morse, R.S. (2010) Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21, 231-245
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (Eds.). (2011) *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma
- Noordegraaf, M. & Wit, B. de (2012) *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur. Een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie*. Den Haag: WRR
- O'Flynn, J. (2007) From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications. *The Australian journal of public administration*, 66 (3), 353-366

- Provan, K.G. & Milward, H.B. (2001) Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, 61 (4), 414-423
- Rhodes, R.A.W. (1996) The new governance: Governing without government. *Political studies*, XLIV, 652-667
- Robinson, M. & Cottrell, D. (2005) Health professionals in multi-disciplinary and multi-agency teams: Changing professional practice. *Journal of interprofessional care*, 19 (6), 547-560
- Stoker, G. (2006) Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-57
- Sullivan, H., Williams, P. & Jeffares, S. (2012) Leadership for collaboration. *Public administration review*, 14 (1), 41-66
- Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: WRR
- Weiss, E.S., Anderson, R.M. & Lasker, R.D. (2002) Making the Most of Collaboration: Exploring the Relationship Between Partnership Synergy and Partnership Functioning. *Health education & behavior*, 29 (6), 683-698
- Williams, I. & Shearer, H. (2011) Appraising public value: past, present and futures. *Public Administration*, 89 (4), 1367-1384
- Wit, B. de & Meulen, M. van der (2011) *Publieke managers: ficties en feiten*. In M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Eds.), *Handboek Publiek Management* (pp. 97-114). Den Haag: Boom Lemma
- Wooldridge, B., Schmid, T., Floyd, S.W. (2008) The middle management perspective on strategy process: contributions, synthesis, and future research. *Journal of Management*, 34 (6), 1190-1221

## Overige bronnen

- Actiz (2012, 8 juni) Aad Koster: "Ontschot de financiering van de zorg". Geraadpleegd via <http://video.skiper.nl/videos/aad-koster-%E2%80%9CContschot-de-financiering-van-de-zorg%E2%80%9D-267.html> (22 juli 2012)
- BMC (2009) *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Amersfoort: BMC
- B&A (2009). *Combinaties van zorg bij jeugdigen. Rapport*. Den Haag: B&A Groep
- GGZ Nederland, Jeugdzorg Nederland, Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO), Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra (2012) *Handreiking Integrale Zorg. Samenwerken rond jeugd met meervoudige problematiek en hun gezin*. Amersfoort: Samenwerkende Brancheorganisaties
- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, en het Verwey-Jonker Instituut (2003) *Horen, zien, niet zwijgen. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*. Utrecht: Samenwerkende Inspecties

Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, en het Verwey-Jonker Instituut (2003) *Horen, zien, niet zwijgen. Methodologische en inhoudelijke verantwoording van het inspectieonderzoek naar de ketenqualiteit van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties*. Utrecht: Samenwerkende Inspecties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) (2012) *Aandachtswijken. Experimenten in aandachtswijken. Achter de voordeur*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aandachtswijken/experimenten-in-aandachtswijken/achter-de-voordeur> (22 juli 2012)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2011). *Aan de slag achter de voordeur. Van signaleren naar samenwerken*. Den Haag: BZK en VWS

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2011, 14 oktober) *Belemmeringen voor meer zorg in de buurt worden aangepakt*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/10/14/belemmeringen-voor-meer-zorg-in-de-buurt-worden-aangepakt.html> (22 juli 2012)

Nederlands Jeugd Instituut (2012) *Dossier multiprobleemgezinnen*. Geraadpleegd via <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/09/616.html> (22 juli 2012)

Programmaministerie Jeugd & Gezin (2007) *Alle kansen voor alle kinderen. Programma Jeugd en Gezin 2007 – 2011*. Den Haag: Programmaministerie Jeugd & Gezin

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ) (2012) *Redzaam ouder. Zorg voor niet-redzame ouderen vraagt om voorzorg door iedereen*. Den Haag: RVZ

Rijksoverheid (2012) *Nieuw stelsel zorg voor de jeugd*. Geraadpleegd via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/nieuw-stelsel-zorg-voor-de-jeugd> (22 juli, 2012)

RTL Nieuws (2012, 28 juli) *Miljardenverspilling bij hulp aan probleemgezinnen*. Geraadpleegd via [http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/07\\_juli/28/binnenland/miljardenverspilling-bij-hulp-aan-probleemgezinnen.xml](http://www.rtl.nl/components/actueel/rtlnieuws/2012/07_juli/28/binnenland/miljardenverspilling-bij-hulp-aan-probleemgezinnen.xml) (29 juli 2012)

Rouvoet, A. (2010, 14 april) *Minister Rouvoet op de conferentie van de MOgroep Jeugdzorg, 'Eén kind, één gezin, één plan'*. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2010/04/20/minister-rouvoet-op-de-conferentie-van-de-mogroep-jeugdzorg-een-kind-een-gezin-een-plan.html> (22 juli, 2012)

Verwey-Jonker Instituut (2010) *Typologie voor een strategische aanpak van multiprobleemgezinnen in Rotterdam. Een studie in het kader van Klein maar Fijn – CEPHIR*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Verwey-Jonker Instituut (2012) *Ernstig overlastgevende gezinnen aangepakt. Een onderzoek naar de aanpak ernstig overlastgevende gezinnen met politie- en justitiecontacten van de gemeente Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

ZonMW (2012) *Nieuws: Betere verloskundige zorg door ontschotting*. Geraadpleegd via [http://www.zonmw.nl/nl/themas/thema-detail/zorg-en-ondersteuning-in-de-buurt/thema-detail/?tx\\_zonmwdata\\_pi3\[tab\]=3&tx\\_zonmwdata\\_pi3\[nieuwsitem\]=1099&cHash=9fee53d7a7e9fdb1639dd9543380425](http://www.zonmw.nl/nl/themas/thema-detail/zorg-en-ondersteuning-in-de-buurt/thema-detail/?tx_zonmwdata_pi3[tab]=3&tx_zonmwdata_pi3[nieuwsitem]=1099&cHash=9fee53d7a7e9fdb1639dd9543380425) (22 juli 2012)

## Bijlage 1. Topiclijst

- Korte introductie
- Afspraken over het interview
- Doel van het interview

Onderzoeken op welke wijze u handelt bij de Haagse samenwerking, welke overwegingen en opvattingen een rol spelen bij de keuzes die u maakt

### **Haagse samenwerking**

Kunt u kort vertellen wat u managed? En welke medewerkers stuurt u aan?

Op welke wijze is uw organisatie betrokken bij de Haagse samenwerking?

Bent u op een directe manier betrokken bij de Haagse samenwerking (bijvoorbeeld in overlegplatform?)

Tot welke resultaten wilt u dat de Haagse samenwerking leidt? Waarom?

### **Vragen introduceren: personeel, werkprocessen, budgetten, werkoverleggen, systemen, hoger management**

#### **Personeel**

Op welke wijze zijn uw medewerkers betrokken bij de Haagse samenwerking?

Hoe vindt de selectie plaats van werknemers die deelnemen aan de samenwerking?

Wat is de kwaliteit van de werknemers die samenwerken? En in vergelijking met de andere werknemers?

Hebben de werknemers de vaardigheden en competenties die nodig zijn voor succesvolle samenwerking?

Hoeveel uren besteden de werknemers aan de samenwerking? Wie bepaalt het aantal uren?

Geeft u uw medewerkers beperkingen bij de samenwerking? Welke? Waarom?

En welke keuzeruimte? Wat zijn uw overwegingen daarbij?

Maakt u prestatieafspraken met de medewerkers? Op welke wijze?

Welke rol spelen prestatieafspraken met de medewerker bij samenwerking?

Komt de samenwerking ter sprake bij beoordelingsgesprekken met de werknemer? Waarom wel / niet?

Zo ja: Op welke wijze komt de samenwerking ter sprake?

## **Werkoverleggen**

Zijn er werkoverleggen tussen u en uw medewerkers?

Zo ja, hoe vaak?

Kunt u kort vertellen wat zijn de doelen van de werkoverleggen?

Wordt er tijdens de werkoverleggen gesproken over de samenwerking? Waarom wel of niet?

Zo ja, wat wordt er over de samenwerking besproken?

Op welke wijze gaat u om met de zaken die besproken worden over de samenwerking?

## **Werkprocessen**

Hoe gaan u en uw medewerkers binnen de organisatie om met de *cases* of cliënten die tot de 15 multiprobleemgezinnen behoren?

Is dit vergelijkbaar met de wijze waarop er met andere *cases* of cliënten wordt omgegaan?

Waarom wel of niet?

Wat zijn de verschillen?

Heeft de samenwerking gevolgen voor de werkprocessen binnen de organisatie?

Zo ja, welke werkprocessen? (*intake*- en beoordelingsprocedures, praktische en procedurele beslissingen, stroomschema's, protocollen, roosters en (behandel)tijden, beëindiging van de dienstverlening, overdracht aan andere organisaties)

Welke gevolgen?

Hoe gaat u daarmee om?

## **Budgetten**

Heeft u beslissingsbevoegdheden over budgetten en middelen? Zo ja, welke?

Voorbeelden: vergaderruimtes, pc's, technologie, specifieke diensten etc...

Maakt u beslissingen over de inzet van budgetten en middelen voor de samenwerking?

Zo ja, welke?

Welke gevolgen heeft dit voor de samenwerking? Op welke wijze?

Wat zijn uw overwegingen bij uw keuzes?

## **Systemen**

Met welke administratie-, registratie en/of prestatiesystemen werken jullie?

Sluiten de cases of cliënten uit de samenwerking aan op jullie systemen?

Zo niet, hoe gaat u hiermee om? Waarom op deze manier?

Zijn er bij de Haagse samenwerking gevallen waar jullie op een andere wijze (zouden moeten) omgaan met de systemen?

In welke gevallen?

Hoe gaan jullie hiermee om?

Wat vindt u daarvan?

## **Hoger management / bestuurders**

Heeft u contact met hoger management / bestuurders over de samenwerking?

Zo nee, waarom niet?

Zo ja, wie neemt het initiatief voor dit contact? Waarom is er contact? Wat wordt er besproken?

Welke afspraken worden er gemaakt?

## **Overlegplatform**

Neemt u deel aan een overlegplatform van managers van de verschillende betrokken partijen?

Waarom wel / niet?

Welke doelen heeft u bij het overleg met andere managers?

Wat bespreekt u in het overleg?

Bijvoorbeeld: taakverdeling, procedures en methoden, uren, budget

Welke afspraken maakt u? Om welke redenen?

**Zijn er nog dingen die u kwijt wil?**

## Bijlage 2. Coderingssysteem

### Labels

#### Manager

- Achtergrond informatie / motieven van de manager
- Wat de manager managed

Typering organisatie / taken / doelgroep

#### Haagse samenwerking

- Manager
- Organisatie
- Opmerkingen, reflectie op Haagse samenwerking

Resultaten Haagse samenwerking

Opmerkingen over andere organisatie(s)

#### Personeel

- Selectie
- Vaardigheden, competenties, attitude
- Uren
- Beperkingen / Handelingsruimte
  
- Prestatieafspraken / verwachtingen
- Bila's.

Werkoverleggen

#### Werkprocessen

- Protocollen / procedures
- Primair proces / dienstverlening
- Verantwoording
- Wettelijk-Juridische verantwoordelijkheden
- Rapportage
- Caseload afspraken of Uren per client / gezin

Budgetten / financiering

Systemen

Contact met hoger management / bestuurders

Uitwerkingsgroep