

Bachelorscriptie
Leerkring Bestuur en Beleid

Samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin:

*Hoe kan de samenwerking op managementniveau en uitvoeringsniveau
binnen het CJG worden verklaard?*

Naam	Suzanne de Bock
Studentnummer	3065278
Studiejaar	2008-2009
Vakcode	USG3160
Datum	3 april 2009
Docent	Aline Bos MSc Prof. dr. Mirko Noordegraaf



VOORWOORD

Na 5 maanden kan dit bacheloronderzoek naar de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin, worden afgerond. Na het grondig bestuderen van de literatuur, het afnemen van alle interviews en de analyse van de data, ligt voor u mijn scriptie die ik met plezier heb geschreven.

Door dit onderzoek is voor mij de samenwerking in de jeugdgezondheidszorg gaan leven. Ik heb me met interesse wegwijs laten maken in de verschillende Centra voor Jeugd en Gezin, in gemeenten waar men zich met veel enthousiasme inzet om te voorkomen dat kinderen of jongeren 'tussen wal en schip' raken.

Het maakt niet uit wat voor gedrag je wilt veranderen, het maakt niet uit op welk bepaald doel of welke handeling je inspanningen zijn gericht, je moet altijd beginnen met het ontwikkelen van een krachtige bereidheid of wens om het te doen. Je moet enorm enthousiast worden. En hierbij is een gevoel van urgentie een bepalende factor. Dit gevoel van noodzaak kan je enorm helpen bij het oplossen van problemen.

Dalai Lama & Howard Cutler (1999)

Hoewel geformuleerd in een andere context, is dit citaat illustrerend voor zowel het onderwerp van mijn scriptie, als voor het doen van dit onderzoek zelf. Bovenstaande betreft niet alleen een advies voor een *gedragsverandering*, maar ook voor het *starten van een proces*. Dit was voor mij het doen van empirisch onderzoek, waarbij enthousiasme en vooral een krachtige bereidheid nodig was om aan de slag te gaan.

Dit was me niet gelukt zonder de steun en hulp van personen en organisaties. Ten eerste is dit de professionele begeleiding van Aline Bos, die mij met haar opbouwende kritiek motiveerde om vooral door te blijven werken. Daarnaast bedank ik Vincent, die mij het 'gevoel van urgentie' van mijn scriptie kon geven, en met zijn analytische blik de discussie met mij kon aangaan. Evenzo bedank ik Sophie Hermans voor het (praktische) advies bij het analyseren en schrijven van mijn eindrapport.

Verder bedank ik alle respondenten die mij enthousiast hebben ontvangen. Zij behoorden onder andere tot de gemeente Utrecht, de gemeente Apeldoorn, het Gezondheidscentrum en Ouder en Kind Centrum Lombok, het Centrum voor Jeugd en Gezin in Apeldoorn, en de verschillende kernpartners van beide centra.

Met de ontwikkelingen van Centrum voor Jeugd en Gezin staan we aan de vooravond van samenwerking in de jeugdgezondheidszorg. Naar mijn mening verdient dit onderwerp ook in de toekomst alle aandacht.

Utrecht, april 2009.

Suzanne de Bock

INHOUD

VOORWOORD	3
INHOUD	4
1 INLEIDING	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Centraal in dit onderzoek	5
1.3 Thematiek	7
1.4 Wetenschappelijke relevantie	8
1.5 Maatschappelijke relevantie	8
1.6 Leeswijzer	9
2 BESTUURLIJKE CONTEXT: HET CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN	10
2.1 Achtergrond	10
2.2 Deelnemende organisaties en regie	10
3 THEORETISCH KADER: SAMENWERKING	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Interorganisationele samenwerking	12
3.3 Organisatieniveaus	14
3.4 Conditie voor samenwerking	17
3.4.1 Sociaal-emotionele condities	17
3.4.2 Instrumentele condities	19
3.4.3 Machts- en onderhandelingscondities	20
3.5 Operationalisering en verwachtingen	21
4 ONDERZOEKSOPZET	24
4.1 Onderzoeksmethode	24
4.2 Casusselectie	25
4.3 Onderzoekstechnieken in fases	26
4.4 Operationalisering	27
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	28
5 RAPPORTAGE	30
5.1 Algemeen interorganisationele samenwerking	30
5.2 Samenwerking op organisatieniveaus	30
5.3 Verloop samenwerking en beoordeling	32
5.3.1 Managementniveau	32
5.3.2 Uitvoeringsniveau	37
6 CONCLUSIE	42
7 AANBEVELINGEN	45
8 DISCUSSIE	46
9 LITERATUUR	48
BIJLAGEN	
BIJLAGE 1: BESCHRIJVING ONDERZOEKSCASES	50
BIJLAGE 2: UITWERKING TOPICLIJST	53
BIJLAGE 3: INTERVIEWVRAGEN	56
BIJLAGE 4: CODING TREE	58

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

'Huiskamer voor het gezin in elke wijk'

De zaken over de moord op het 'Maasmeisje' Gessica en de peuter Savanna in 2007 hebben stof doen opwaaien over de betrokkenheid van hulpverleningsinstanties. In beide gevallen werd er gewezen op de versnippering van het lokale jeugdbeleid en de noodzaak om meer samenhang te creëren met de jeugdgezondheidszorg en de jeugdzorg. De Inspectie voor de Gezondheidszorg oordeelde dat de hulpverleners in het geval van Gessica onzorgvuldig hadden gehandeld: zij hadden signalen niet opgevangen, gerapporteerd of opgevolgd, en er werd geen informatie tussen diverse hulpverleners uitgewisseld (IGZ, 2007).

De roep om meer samenhang tussen het jeugdbeleid en de jeugd(gezondheids)zorg werd al in 2006 opgevangen door minister Rouvoet van het programmaministerie Jeugd en Gezin. Een 'huiskamer voor het gezin in elke wijk', was het beoogde doel van de minister (Booys, 2008). Door het realiseren van deze Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) wil men in 2011 een op 'preventie gericht, laagdrempelig en geïntegreerd aanbod in de lokale jeugdketen' (brief minister Rouvoet aan gemeenten, 2008).

Het ministerie van Jeugd en Gezin heeft inmiddels een basismodel voor een Centrum voor Jeugd en Gezin opgesteld. De gemeente krijgt de regierol en daarmee de vrijheid om dit verder uit te breiden en aan te passen naar lokale wensen en omstandigheden. De CJG's worden zo op eigen wijze ingericht. In veel gemeenten zijn in de afgelopen jaren al initiatieven voor samenwerkingsverbanden in de jeugdketen gestart, die nu onder de naam van een CJG verdergaan. Ook zijn naar aanleiding van het beleid nieuwe CJG's tot stand gebracht. Deze initiatieven leiden tot een verscheidenheid aan centra, die zich in verschillende stadia van implementatie bevinden.

1.2 Centraal in dit onderzoek

Organisaties in de jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg kunnen gaan samenwerken uit eigen beweging, omdat ze overlap in hun cliëntenbestand of –problemen zien. Daarnaast kunnen organisaties gestimuleerd worden, waarbij de samenwerking door de overheid opgelegd of aangemoedigd wordt (Mast & ten Brummeler, 1994). Bij de oprichting van de Centra voor Jeugd en Gezin zijn beide aanleiding tot samenwerking geweest. Via beide manieren worden professionals uit de jeugd(gezondheids)zorg in één werkende organisatie geplaatst. Deze professionals moeten samen aan de slag om de doelen van het CJG te bereiken. Resultaten kunnen worden behaald als de samenwerking zodanig functioneert, dat dit zijn vruchten afwerpt. De organisaties binnen het CJG weten elkaar dan te vinden, en er kan eenduidig worden gecommuniceerd over cliënten.

Als gevolg van de mogelijkheid tot eigen invulling van het CJG door de gemeente, is er een grote verscheidenheid aan CJG's in Nederland. Daardoor is de aanname in dit onderzoek dat er verschillen in samenwerking bestaan. De samenwerking binnen CJG's kan op constructieve wijze verlopen of juist belemmerd worden: organisaties zoeken elkaar inderdaad op, of zij voelen zich hierin weerhouden. Het probleem dat is gesignaleerd, is dat de samenwerking in een CJG stroef kan verlopen: organisaties wisselen geen kennis en informatie uit maar blijven op hun eigen 'eilandjes' functioneren.

De verwachting van de onderzoeker is, dat de samenwerking samenhangt met de wil en motivatie van deelnemers uit verschillende organisatieniveaus. De samenwerking binnen het CJG wordt geregisseerd door de gemeente, en vormgegeven door bestuurders en managers van de deelnemende organisaties.

De managers hebben overleg op beleidsniveau. De uitvoerende medewerkers hebben hier een andere rol in: zij zien de organisatieverandering 'gebeuren' en voeren in de nieuwe structuur van het CJG hun werk uit. De samenwerking behelst concrete gevallen en cliënten. De professionals zijn gewend om met een bepaalde autonomie hun werk uit te voeren, maar de vraag is hoe zij in de nieuwe situatie hun autonomie kunnen behouden en tegelijkertijd openstaan voor samenwerken.

Het management en de uitvoering werken dus beide op verschillende wijze samen binnen de structuur van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Het doel van dit onderzoek is daarom, via een kwalitatieve analyse, een verklaring te vinden voor de samenwerking in verschillende organisatielagen. Het bijbehorende doel is, dat er wordt gezocht naar randvoorwaarden voor samenwerking: waarom verloopt de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin wel of niet goed? De verschillen of overeenkomsten in de opvattingen hierover kunnen bijdragen aan het hoofddoel van dit onderzoek. De hoofdvraag kan daarom als volgt worden geformuleerd:

Hoe kan de samenwerking op managementniveau en uitvoeringsniveau binnen het CJG worden verklaard?

Deelvragen

Een belangrijk deel van dit onderzoek bestaat uit het verzamelen van onderzoeksgegevens, zowel voor het vormen van een theoretisch kader als voor het uitvoeren van het empirische onderzoek. De deelvragen die hierbij opgesteld zijn, richten zich op de componenten (variabelen) uit de hoofdvraag en de (causale) relatie daartussen.

De belangrijkste begrippen uit de hoofdvraag zijn *samenwerking* en *management- en organisatieniveau*. Dit gebeurt binnen het *Centrum voor Jeugd en Gezin*, waar de relatie tussen beide begrippen wordt gezocht. Deze *key concepts* komen aan de orde in achtereenvolgens de theoretische basis en het empirisch onderzoek in de cases:

Context Centrum voor Jeugd en Gezin

- Wat was de achtergrond van het beleid voor het Centrum voor Jeugd en Gezin?
- Wat is het Centrum voor Jeugd en Gezin?

Theoretische deelvragen:

- 1) Wat is interorganisatorische samenwerking en wat betekent dit op management- en uitvoeringsniveau?
- 2) Wat zijn condities voor samenwerking?
- 3) Wat is de relatie tussen het organisatieniveau en condities voor samenwerking?

Empirische deelvragen:

- 4) Hoe vindt de samenwerking op verschillende organisatieniveaus plaats?
- 5) Hoe verloopt de samenwerking volgens de betrokkenen?
- 6) Wat zijn verschillen in de verklaringen voor de samenwerking op management- en uitvoeringsniveau?

Aanbevelingen

Aan de hand van de conclusies van dit onderzoek zal worden geprobeerde aan opstartende CJG's enkele aanbevelingen te doen.

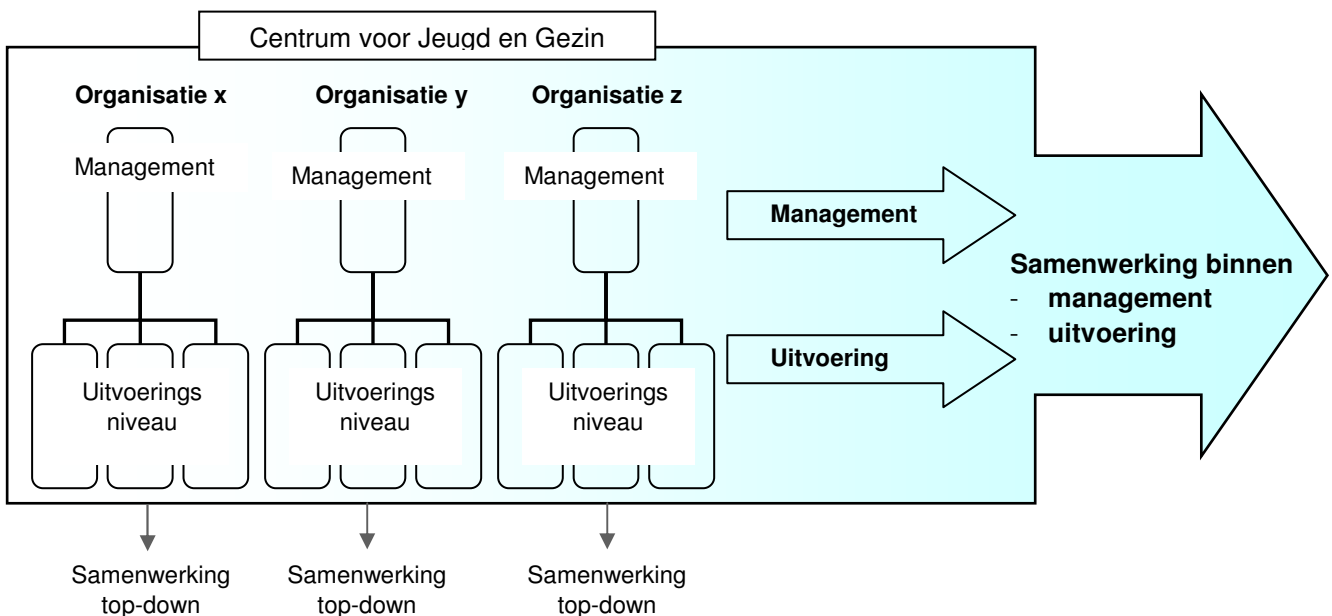
1.3 Thematiek

De thematiek zal worden onderzocht aan de hand van case study, namelijk twee Centra voor Jeugd en Gezin in Nederland. Binnen deze cases zal worden ingezoomd op de samenwerking tussen de deelnemende instellingen.

Binnen het onderzoek wordt gevarieerd op de afhankelijke variabele, namelijk de verschillende organisatieniveaus binnen het CJG: het managementniveau en uitvoeringsniveau. De verklaringen voor het verloop van de samenwerking vormen samen de onafhankelijke variabele.

In onderstaand schema worden twee vormen van samenwerking *binnen het CJG* inzichtelijk gemaakt:

1. De samenwerking op verschillende niveaus, namelijk op management- en uitvoeringsniveau
2. De samenwerking binnen organisatie x, y en z, namelijk tussen het management en de uitvoering. In dit onderzoek wordt de *horizontale richting* gevolgd: hoe wordt samengewerkt binnen verschillende organisatielagen? De verwachting is dat er verschillen in deze samenwerking bestaan; hoe kunnen deze verschillen dan worden verklaard?

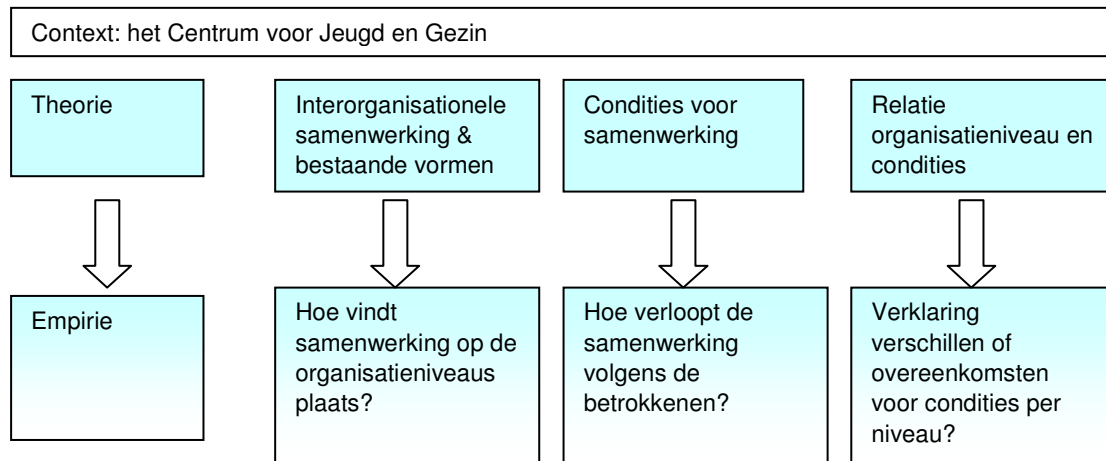


Figuur 1: schematische weergave hoofdvraag

Dit onderzoek richt zich met nadruk niet op het *succes* van de samenwerking binnen het CJG, maar op deze samenwerking zelf. Het gaat daarbij om de *doelmatigheid* van de samenwerking op verschillende organisatielagen. Dat wil zeggen dat de samenwerking bijdraagt aan het doel van het CJG, namelijk het integraal samenwerken van instanties in de jeugd(gezondheids)zorg. Het ontstaan en blijven functioneren van deze samenwerking kan als zelfstandig resultaat worden beschouwd.

CJG bereikt niet alleen haar doelen door vruchtbaar met elkaar samen te werken. Situationele kenmerken zoals de samenstelling van de wijk waarin het centrum zich bevindt, de financiële mogelijkheden en de manier waarop het centrum zich presenteert, zijn voorbeelden van andere mogelijke stimulerende of belemmerende factoren. Het gaat hier nogmaals om een doelmatigheidsonderzoek en het functioneren van de samenwerking. In hoofdstuk 3 wordt hierop verder ingegaan.

Het onderzoeksproces kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 2: Schematische weergave onderzoeksproces

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt gezocht naar een verklaring voor de samenwerking tussen zorginstaties in een CJG. Het begrip samenwerking is in vele gedaantes onderzocht. Onderzoekers hebben zich vanuit een bestuurskundige, sociologische en organisatiepsychologische invalshoek gebogen over het concept samenwerking (Alter & Hage 1993, Ahrne, 1994, De Greve & Vrakking, 1980). Ook op het gebied van samenwerking in de non-profitsector en in de zorg is het nodige onderzoek verricht (Mast & Ten Brummeler, 1994, Visser, 1995). Nu rijksbeleid is opgesteld voor de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin, ontstaat een nieuwe casus waarin samenwerking plaatsvindt.

De tegenstellingen tussen managers en professionals in organisaties worden de laatste jaren steeds meer onder de loep genomen (Noordegraaf, 2008, Stoopendaal, 2008, Weggeman, 2007). Managers en uitvoerders hebben verschillende intrinsieke motivaties in hun werk en hebben hun eigen sturingsvorm binnen een samenwerking nodig. De literatuur richt zich vooral op de positie van beide niveaus en de relatie daartussen. Mastenbroek (1996) beschrijft ook de relatie 'tussen gelijken', maar hierbij gaat het niet zozeer om de relatie tussen 'gelijke managers' of 'gelijke uitvoerders'. Er is nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de samenwerkende organisaties binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin, gericht op de verklaringen daarvoor op de *verschillende organisatielagen*. Enkele interviews en 'quickscans' geven een beeld van de Centra en bijvoorbeeld haar doelgroep of reikwijdte, maar zij richten zich vaak op het algemene vraagstuk van keteninformatisering in de jeugdsector of de regierol van de gemeente (BMC, 2008, NJI, 2008, PJ Partners, 2007).

Kenmerken van, en randvoorwaarden voor samenwerking binnen het CJG komen in dit onderzoek aan bod. Er wordt bekeken welke randvoorwaarden er op verschillende organisatieniveaus zijn. Voor de bestuurs- en organisatiewetenschap kan dit leiden tot een beter begrip van de motieven voor de samenwerking in de non-profit sector, in dit geval specifiek tussen zorgverleningsinstanties, met een focus op organisatieniveaus. Inzicht op het gebied van deze motieven kan ook leiden tot het begrijpen van het handelen van professionals in samenwerkingsverbanden. Hierdoor kan het bijdragen aan de kennis op dit gebied.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Nadat in 2006 de eerste plannen voor het oprichten van CJG's op papier kwamen, zijn er in verschillende gemeenten in Nederland initiatieven voor het oprichten van CJG's ontstaan. De media hebben het fenomeen inmiddels opgepikt en ook vanuit het ministerie van Jeugd en Gezin wordt de ontwikkeling

nauwgezet gevolgd (Jeugd en Gezin, 2008). Gemeenten zien zich geconfronteerd met Rouvoets streven in 2011 een CJG te realiseren, en gaan op verschillende wijze aan de slag. Daarbij worden bestuurders, managers en uitvoerders in wisselende mate van intensiviteit betrokken. Wanneer het CJG vervolgens concreet en fysiek bestaat, wordt zowel op managersniveau als op uitvoeringsniveau samengewerkt. Gebeurt dit op beide niveaus naar tevredenheid? Dit onderzoek zal een verklaring geven voor samenwerking op verschillende organisatieniveaus in het Centrum voor Jeugd en Gezin.

De CJG-initiatieven bevinden zich verder in verschillende fasen van implementatie. Door te onderzoeken hoe de samenwerking binnen een recent opgestart centrum en een centrum in ontwikkeling verloopt, kan worden bekeken welke randvoorwaarden er zijn voor samenwerking. Door de verschillen of overeenkomsten te proberen te verklaren tussen de verschillende organisatielagen, kunnen aanknopingspunten worden geboden voor het effectiever maken van de samenwerking en motivatie op beide niveaus.

Voor de individuele CJG's kan dit leiden tot een advies over de manier van samenwerken, en de belemmerende dan wel stimulerende factoren daarbij. Eventueel kan daardoor het gevolgde beleid worden bijgesteld. Voor een opstartend CJG kan een handreiking worden geboden voor de manier waarop de samenwerking tussen instellingen binnen het CJG wordt aangegaan. Dit levert bredere, praktische kennis op voor het werken in ketens in de jeugdgezondheidssector en andere sectoren.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 en 3: Theoretisch kader

In hoofdstuk 2 wordt een eerste verkenning van de bestuurlijke context gemaakt, waarin het Centrum voor Jeugd en Gezin functioneert. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingezoomd op het begrip 'samenwerking' en de betekenis daarvan op verschillende organisatieniveaus. Er worden verschillende condities voor samenwerking gegeven, en een verwachting uitgesproken over de mogelijke verschillen op management- en uitvoeringsniveau.

Hoofdstuk 4: Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk komen de verschillende methoden van onderzoek aan de orde. De hoofdvraag wordt geoperationaliseerd en de casusselectie voor het empirisch onderzoek wordt verantwoord.

Hoofdstuk 5: Rapportage

In hoofdstuk 5 wordt de empirische analyse weergegeven van de samenwerkingsverbanden binnen het CJG op management- en uitvoeringsniveau. Waarom verloopt de samenwerking binnen het CJG goed of slecht? De beantwoording van deze vraag leidt tot een analyse en het formuleren van randvoorwaarden voor samenwerking.

Hoofdstuk 6, 7, 8: Conclusie

Om de hoofdvraag te beantwoorden wordt gezocht naar een relatie tussen de samenwerking op verschillende organisatieniveaus en de geformuleerde randvoorwaarden voor samenwerking.

Hoofdstuk 7 en 8 Aanbevelingen en discussie

In hoofdstuk 7 worden aanbevelingen geformuleerd voor Centra voor Jeugd en Gezin in de opstartende fase. In hoofdstuk 8, de discussie, worden verdere onderwerpen voor onderzoek aangedragen, naar aanleiding van dit onderzoek.

2 BESTUURLIJKE CONTEXT: HET CENTRUM VOOR JEUGD EN GEZIN

In dit hoofdstuk wordt de bestuurlijke context van het Centrum voor Jeugd en Gezin beschreven. Het doel is om de achtergrond van het CJG-beleid te beschrijven, waardoor de doelstellingen en uitgangspunten duidelijk worden. In het verdere onderzoeksrapport zal worden verwezen naar het Centrum voor Jeugd en Gezin in deze context.

2.1 Achtergrond

Het kabinet Balkenende II lanceerde het Programma 'Andere Overheid'. Dit Programma had als doel de hele overheid efficiënter en beter te laten werken. Men wilde een krachtige overheid, die luistert en slagvaardig is. Een van de onderdelen binnen dit programma was Operatie Jong, een samenwerkingsverband van de ministeries van VWS, OCW, Justitie, SZW en BZK, VROM en Financiën. Operatie JONG beoogde het daadwerkelijk behalen van de doelstellingen van het kabinet in de ontwikkelingsketen voor de jeugd. De aanpak van het jeugdbeleid door de departementen moest samenhangend zijn, en deze aanpak moest ook in de toekomst structureel gewaarborgd zijn. Daarbij moest de integrale aansturing van het jeugdbeleid worden vereenvoudigd en verbeterd.

Met de vernieuwing van het kabinet en de komst van programmaminister Rouvoet van Jeugd en Gezin werd ingehaakt op deze roep tot integrale samenwerking. In 2006 introduceerde minister Rouvoet van het programmaministerie Jeugd en Gezin de plannen voor het opzetten van een Centrum voor Jeugd en Gezin. De incidenten in 2007 in de jeugd(gezondheids)zorg hebben de roep tot samenhang versterkt. In 2011 is het de bedoeling dat er een landelijk aanbod is: in elke wijk een CJG, met overal dezelfde naam. In het CJG moeten lokale functies en taken op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden worden gebundeld, in een laagdrempelig en toegankelijk centrum. Dit doel wordt nagestreefd via een samenwerkingsverband van professionals uit de jeugdzorg en jeugdgezondheidszorg. Zo kan er een geïntegreerd dienstenpakket worden aangeboden. De *Jeugdzorg* beslaat zorgvoorzieningen voor kinderen en jeugdigen tot 23 jaar. Het is een geheel van drie sectoren, namelijk de Jeugd GGZ, Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming. De *jeugdgezondheidszorg* is *preventieve* gezondheidszorg die aan alle kinderen van nul tot negentien jaar in Nederland wordt aangeboden (RIVM Voorlichtingscentrum, 2008).

2.2 Deelnemende organisaties en regie

Welke organisaties nemen plaats in het CJG? Dit wordt weergegeven in het Basismodel CJG. In dit basismodel wordt een opsomming gegeven van het profiel van het CJG en de functies die het moet bekleden. Om een CJG genoemd te mogen worden, wordt er een multidisciplinair samenwerkingsverband gevormd, waarin in ieder geval vertegenwoordigd moeten zijn:

- Jeugdgezondheidszorg: Consultatiebureaus en GGD
- Een schakel met Bureau Jeugdzorg
- Een schakel met Zorg- en Adviesteams (onderwijs)
- 5 Wmo-functies: De Wet Maatschappelijke Ondersteuning is van kracht sinds 1 januari 2007, en beoogt participatie van alle burgers in de samenleving (Ministerie van VWS, 2008). De gemeenten voeren de Wmo uit. Volgens deze wet hebben zij veel beleidsvrijheid om de uitvoering zelf vorm te geven waardoor de uitvoering per gemeente kan verschillen. Dit geldt ook voor de 5 Wmo-functies die uitgevoerd worden in het Centrum voor Jeugd en Gezin: Informatie & advies, signalering, toeleiding naar hulp, licht

pedagogische hulp, en coördinatie van zorg, o.a. maatschappelijk werk, gezinscoaching en opvoedondersteuning (Basismodel CJG, 2007).

Naast deze vereiste deelnemers en functies kan een gemeente maatwerk bieden door bepaalde functies aan het centrum voor Jeugd en Gezin te koppelen (zie verder). Dit is een breed scala aan mogelijkheden: kinderopvang, Bureau leerplicht, een Brede School, welzijnswerk, eerstelijnszorg zoals een huisarts of kraamzorg, jeugd GGZ, schuldhulpverlening, of politie en justitie.

Het profiel van het Centrum voor Jeugd en Gezin schrijft daarnaast voor dat het centrum coördineert en schakelt met alle mogelijke voorzieningen op jeugdbeleid, gezondheidszorg en jeugdzorg. Deze 'spin in het web' is dus een overkoepelend coördinatiepunt, waarbij de verschillende instellingen en organisaties hun eigen werk kunnen blijven doen. Het bijkomende beoogde doel is, dat zij dit werk achter de schermen kunnen afstemmen met andere disciplines.

Voor de organisatie van het CJG betekent dit, dat er op twee niveaus samenwerking kan plaatsvinden. Ten eerste vindt er coördinerend overleg plaats tussen de verschillende instellingen. Dit gebeurt op managers- of teamleidersniveau. Daarnaast wordt er samengewerkt tussen instellingen met betrekking tot een bepaalde cliënt: afstemming tussen een arts van het consultatiebureau en een medewerker van Bureau Jeugdzorg is mogelijk (Jeugd en Gezin, 2008).

Gemeentelijke regierol

De realisering en regie van een CJG is aan de gemeenten, waarbij de provincies met hun Bureaus Jeugdzorg en zorgaanbieders nauw aansluiten (Basismodel CJG, 2007).

Vanaf 2008 gebeurt de realisering van het Centrum voor Jeugd en Gezin door aan te sluiten bij reeds ontwikkelde ambities en initiatieven. Voorbeelden daarvan zijn Ouder en Kind Centra (OKC) in Amsterdam en de ontwikkeling daarvan in Utrecht, de JONG centra in Rotterdam en de Spilcentra in Eindhoven. In grotere gemeenten komen er mogelijk meerdere CJG's, met name in de zogeheten aandachtswijken (Jeugd en Gezin, 2008). Kleinere gemeenten kunnen eventueel samen één Centrum voor Jeugd en Gezin opzetten.

In de aanloop naar het beoogde landelijke aanbod van CJG's in 2011, zijn er al een groot aantal centra in Nederland. De fase van ontwikkeling van deze CJG's verschilt sterk. Het betreft *nieuwe* CJG's, waarvan sommige virtueel operationeel zijn, en in andere gemeenten alleen nog het eerste initiatief ter ontwikkeling bestaat (Lijst CJG's, 2008). Eerdergenoemde samenwerkingsverbanden zoals het OKC of JONG centrum functioneren in verschillende andere gemeenten ook als zodanig.

Een van de belangrijkste redenen tot het oprichten en verder ontwikkelen van het Centrum voor Jeugd en Gezin is de roep om meer samenwerking. Juist deze samenwerking roept vragen op: hoe werken de deelnemende organisaties en instellingen samen? Op welk niveau gebeurt dit? Om deze (empirische) vragen te beantwoorden is het nodig om eerst een wetenschappelijke basis voor het onderzoek te weerleggen. Dit zal in het theoretische kader in hoofdstuk 3 gebeuren.

3 THEORETISCH KADER: SAMENWERKING

Dit hoofdstuk beschrijft de wetenschappelijke basis van het onderzoek naar de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin. De belangrijkste begrippen uit dit onderzoek worden uiteengezet. Na een korte introductie (paragraaf 3.1) over het ontstaan en voorkomen van zorgnetwerken, wordt ingezoomd op het begrip samenwerking (paragraaf 3.2). Wat is interorganisationele samenwerking? Hierbij wordt specifiek gefocust op het belang van verschillende organisatieniveaus (paragraaf 3.3).

Wanneer werkt de samenwerking wel of niet goed? Om deze vraag te beantwoorden wordt er een indeling gemaakt van verschillende typen condities om de samenwerking te laten functioneren (paragraaf 3.4). De relatie tussen de organisatieniveaus en deze condities voor samenwerking wordt gelegd (paragraaf 3.5). Er wordt een eerste operationalisatie gemaakt ten behoeve van het empirisch onderzoek. Op basis daarvan worden verwachtingen ten aanzien van de resultaten van het onderzoek geformuleerd.

3.1 Introductie

De ontwikkeling van groepen en netwerken in het beleidsvormingsproces heeft de laatste decennia een vlucht genomen. John (1998) beschrijft vanuit zijn *Group and network approach* het opkomende belang van netwerken vanaf de jaren '50. Onderlinge relaties tussen verschillende besluitvormers zijn in een netwerk zelfs belangrijker dan de rol die het gezamenlijke netwerk in de beleidsvorming speelt.

In de jaren '80 wordt deze ontwikkeling ook beschreven in de Nederlandse (vak)literatuur. Er vond een opkomst van organisatienetwerken plaats (De Greve & Vrakking, 1980). Volgens Mast en Ten Brummeler (1994) werd deze opkomst in de publieke sector gestimuleerd door onder andere twee ontwikkelingen. Allerlei snelle maatschappelijke ontwikkelingen beïnvloedden de opkomst van netwerken. Echter meer van belang was de toenemende verdichting van organisaties. Organisaties opereerden naast elkaar, op hetzelfde werkterrein en met raakvlakken in hun doelstellingen. Onderlinge afstemming was daarom noodzakelijk. Zij voorspelden dat statische samenwerkingsverbanden in veel gevallen zouden worden vervangen door dynamische verbanden voor complexe vraagstukken. Organisaties zouden in de toekomst praktische aanwijzingen nodig hebben, over strategieën voor het opstellen van een organisatie binnen een dergelijk samenwerkingsverband.

Alter en Hage (1993) zagen ook in de VS de nieuwe toename van de organisatienetwerken in de jaren '90 en onderwierpen deze ontwikkeling aan een uitgebreide studie. In Nederland liet het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) een onderzoek uitvoeren naar het bestaan van lokale zorgnetwerken in de openbare gezondheidszorg (van der Kooij & Poodt, 1999). Van der Kooij beschreef een breed scala aan lokale zorgnetwerken en projecten met verschillende kenmerken van samenwerking en gemeentelijke sturing. Hieruit werd inderdaad duidelijk, zoals eerder opgemerkt, dat talloze organisaties naast elkaar opereren, met overlappende doelstellingen. Er is de afgelopen jaren geweest op een verkokering van de jeugd(gezondheids)zorg. Dit heeft de roep om samenwerking en daardoor meer samenhang tussen instellingen in deze sector alleen maar versterkt. Organisaties gaan samenwerken en kunnen zich binnen een netwerk met elkaar verbinden.

3.2 Interorganisationele samenwerking

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is een samenwerkingsverband tussen verschillende instellingen en organisaties uit de Jeugd(gezondheids)zorg. Wat betekent deze samenwerking? 'Werkelijke samenwerking staat voor het constructief omgaan met diversiteit' (Schruijer & Vasina 2007). Deze bondige definitie stipt een kernelement van samenwerking aan: er is een diversiteit aan lidmaatschap.

Juist vanwege de verschillen in belangen, doelen en competenties, kan men elkaar als samenwerkende partijen aanvullen.

Van Gils (1978) sprak over een *organisatienetwerk*, waarin een cluster van organisaties zich bundelt, om als collectiviteit een bepaald doel te bereiken. Dit brengt een antwoord op de vraag *waarom* organisaties overgaan tot samenwerken. Zij hebben er baat bij, omdat ze een doel alleen kunnen realiseren.

Schruijer en Varsina combineren deze elementen in hun definitie van interorganisationele samenwerking: 'The characteristic of an *emerging or developing* work-system of people who, because of their membership in *other groups, institutions or social categories*, come to work together on a largely *self-constructed task or problem domain*' (Vasina, Taillieu & Schruijer, 1998). De belangrijkste (cursieve) aspecten zijn de volgende: de samenwerking is *in ontwikkeling*, namelijk van een ongeorganiseerd geheel naar een samenhangend verband; de deelnemers verschillen in belangen, doelen en competenties; en zij nemen deel aan de samenwerking vanuit hun eigen omgeving, ieder met de uitdaging om tot één gemeenschappelijke probleemconstructie te komen. Wanneer in dit onderzoek over interorganisationele samenwerking wordt gesproken, zal deze definitie worden gevolgd.

Samenwerking in de non-profit sector

Tot dusver kunnen deze beschrijvingen van samenwerking van toepassing zijn op organisaties in zowel de profit als de non-profit sector. Terwijl samenwerking in de profit sector vaak ontstaat om concurrentie te beperken of via afspraken gezamenlijk een markt te bedienen, is dat voor de non-profit sector niet direct het geval. Deze netwerken ontstaan om complexe beleidsproblemen op te lossen of als zij een onderlinge afhankelijkheid kennen op het gebied van middelen, kennis en informatie (Mast & Ten Brummeler, 1994). Visser (1995) sluit zich hierbij aan, en merkt bovendien op dat instellingen via samenwerking een *geïntegreerd dienstenpakket* kunnen aanbieden. De hulpverlening en dienstverlening gegroepeerd rond de vraag van de cliënt, krijgt dan hogere prioriteit dan de individuele manier van werken van de professional.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin functioneert herkenbaar in een complexe omgeving. Van 'concurrentie' om de 'markt' van de jeugd en het gezin te bereiken is in beginsel geen sprake. Verschillende instellingen en organisaties zijn echter betrokken bij de zorg en het welzijn van jongeren, zoals Bureau Jeugdzorg, de GGD, en het (school)maatschappelijk werk. Waar zij eerder niet altijd formeel van elkaar afhankelijk waren voor het delen van kennis en informatie, is recent gebleken dat zij langs elkaar heen kunnen werken en wel degelijk elkaars kennis nodig hebben. De plannen voor het Centrum voor Jeugd en Gezin zijn onder andere gemaakt met als doel een geïntegreerd aanbod in de lokale jeugdketen te bieden.

Onderscheid in samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden of organisatienetwerken kunnen verschillende vormen aannemen. Van der Kooij (1999) benoemt in de beschrijving van de zorgnetwerken in Nederland het onderscheid tussen beleidsgerichte en cliëntgerichte netwerken. *Beleidsgerichte* netwerken hebben algemene of specifieke beleidsontwikkeling tot doel. *Cliëntgerichte* netwerken hebben vooral tot doel informatie uit te wisselen, werkzaamheden af te stemmen, een gezamenlijk hulpverleningsplan te maken en te verwijzen. Ze zijn daarbij gericht op individuele cliëntsituaties. Visser noemt dit specifiek *functionele samenwerking* (Visser, 1995, p. 152). Verschillende disciplines en/of instellingen rond het hulp- of dienstverleningsproces aan een cliënt of doelgroep leveren gerichte en afgestemde *eigen* bijdragen.

Het Centrum voor Jeugd en Gezien is een cliëntgericht netwerk, dat via functionele samenwerking de individuele jongeren en hun ouders wil helpen. De eigen bijdrage van de instellingen in het CJG zijn daarbij van belang. Dit onderscheid in het samenwerkingsverband is van belang voor de operationalisering van de samenwerking op verschillende organisatieniveaus. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 3.3.

Mast en Ten Brummeler beschrijven een zogenaamde *federatieve* structuur van een samenwerkingsverband (Mast & Ten Brummeler, 1994). Leden van het samenwerkingsverband hebben zowel individuele als gemeenschappelijke doeleinden: zij blijven hun eigen werkzaamheden (gedeeltelijk) uitvoeren maar zien daarbij het nut en de noodzaak van samenwerking in. Voor de gemeenschappelijke doeleinden is een aparte overkoepelende organisatie of overleg geconstrueerd. Ook de besluitvorming kan in de overkoepelende organisatie plaatsvinden, als dit het gehele netwerk aangaat.

De cliëntgerichte, functionele samenwerking binnen het CJG vindt ook in een federatieve structuur plaats. Het CJG is geen organisatie met eigen personeel. Medewerkers van de deelnemende instellingen houden hun individuele doeleinden en zijn in dienst bij hun eigen organisatie. Om echter over te gaan tot samenwerking, moeten zij het nut en de noodzaak daarvan inzien (zie verder paragraaf 3.4: condities voor samenwerking).

3.3 Organisatieniveaus

Zoals weergegeven in figuur 1 (hoofdstuk 1) kan er op twee manieren naar de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin worden gekeken. De samenwerking vindt plaats tussen:

- de verschillende instellingen die plaatsnemen in het CJG;
- de organisatieniveaus (teamleiding / management en uitvoerders).

De samenwerking op managementniveau en uitvoeringsniveau is van belang. De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op de vraag hoe de samenwerking binnen het CJG in het algemeen, op beide niveaus verklaard kan worden. Op deze manier kan het onderscheid tussen beide samenwerkingsniveaus nader worden bekeken.

De professionele organisatie: professionals en managers

In het Centrum voor Jeugd en Gezin werken zorgprofessionals met elkaar samen. Deze organisatie kan worden beschreven in kenmerken van structuur en organisatievorm. Mintzberg beschrijft in dit verband de *professional bureaucracy* (Mintzberg, 1981). In een professionele bureaucratie wordt het uitvoerende werk gedaan door getrainde professionals: *'skilled people who must be given considerable control over their own work'* (Mintzberg, 1981, p. 8). De professionele bureaucratie functioneert het beste in een complexe, maar stabiele omgeving. De complexiteit in bijvoorbeeld de zorg vraagt vaardige professionals zoals artsen, verpleegkundigen en therapeuten, die in een stabiele omgeving de kans krijgen om hun vaardigheden in relatieve autonomie toe te passen. Dat is nodig om maatwerk te kunnen leveren bij de uiteenlopende vragen en problemen die zij moeten oplossen (Van der Aa & Elfring, 2003, Stoopendaal, 2008). De ruimte die zij hierbij krijgen is de *discretionaire ruimte*, volgens Noordegraaf de 'ruimte die beroepsbeoefenaren aanwenden om algemene kennis op specifieke gevallen toe te passen' (Stoopendaal, p. 26, zie ook Lipsky, 1980).

De structuurkenmerken die Mintzberg beschrijft, zijn toepasbaar op de jeugd(gezondheids)zorg en het Centrum voor Jeugd en Gezin. Er wordt gewerkt met professionals, die in principe autonoom hun werk kunnen doen. De bedoeling van het CJG is echter ook juist, dat zij *niet* volledig onafhankelijk van elkaar werken, zonder overleg met collega's. Het kenmerk van de professional is echter ook dat zij een beperkte behoefte aan sturing nodig hebben en op een manier gemanaged moeten worden die past bij hun kenmerken.

Deze sturing wordt geleverd door het management, dat als middenkader tussen bestuur en uitvoering staat: bestuurders van zorginstellingen vormen de directie van een organisatie, en het management stuurt uitvoerders direct aan in hun werk.

Deze managers kunnen enkel manager zijn of waren bijvoorbeeld eerst professional in de organisatie: om hogerop te komen zijn zij in het management en bestuur gegaan (Stoopendaal, 2008). Een manager wordt op zijn beurt gestuurd van bovenaf, en heeft te maken met organisatorische drijfveren: efficiëntie,

financieel beleid, vertrouwen van medewerkers, enzovoorts. Hoe kunnen managers de uitvoerende medewerkers aansturen?

De professional in de organisatie: managers 'op afstand'?

In dit onderzoek gaat het om samenwerking tussen managers enerzijds en tussen uitvoerders anderzijds. Echter, deze onderlinge relaties worden beïnvloed door de manier waarop top-down of bottom-up sturing plaatsvindt. In de verschillende organisaties in de publieke dienstverlening en de jeugd(gezondheids)zorg zijn professionals aan het werk. Deze professionals – of *kenniswerkers* – kunnen niet worden gemanaged via regels en procedures of het toepassen van informatiesystemen (Stoopendaal, 2008). Traditioneel stoort een professionele hiërarchie zich zelden aan de 'formele gezagslijnen van gerationaliseerde organisaties' (Gastelaars, 2006, p. 43). Daarnaast is het lastiger om in een dienstverlenende organisatie de productiviteit van uitvoerenden in een meetbaar product uit te drukken, waardoor het werk moeilijk is te organiseren en controleren. Bestuurders en managers kunnen daardoor niet veel invloed uitoefenen op deze dienstverlening en de werkelijke uitvoering ervan. Lipsky noemt dit kunnen omgaan met de discretionaire ruimte tussen beleid en uitvoering, de grote uitdaging in de publieke dienstverlening (Stoopendaal, 2008, Lipsky, 1980).

Daarnaast kunnen binnen één organisatie verschillende specialismen aanwezig zijn, zoals het geval is in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Artsen van het consultatiebureau, de GGD, medewerkers van het Opvoedsteunpunt werken in dit verband. In dat geval kan er meestal als vanzelf een onbeheersbare eilandenstructuur ontstaan met over en weer veel 'nauw' en bijzonder weinig communicatie (Gastelaars, 2006, p. 43, zie ook Mintzberg, 1981).

De autonomie die professionals nemen en krijgen in hun organisaties, bepaalt ook de manier waarop zij omgaan met veranderingen of het aangaan van een samenwerking: *'Waves of reform typically produce little impact because professionals often view any change in their surroundings as an annoying distraction from their chosen work'* (Bolman & Deal, 2003, p. 73). Hieruit wordt opnieuw duidelijk dat de professional niet gestoord wil worden in het zelf bepalen van de richting van zijn werk. Toch zijn regelsystemen nodig om een organisatie te besturen. Deze regelsystemen kunnen afstand scheppen tussen bestuur en management, en professionals.

Afstand tussen management en zorgverleners

Binnen een organisatie bestaan zowel horizontale als verticale regelsystemen. Tot de horizontale regelsystemen behoren veiligheidsprocedures en vakinhoudelijke standaarden, richtlijnen, stappenplannen en protocollen die de ingenieurs, pedagogen en dokters onderling gebruiken als zij bezig zijn met de uitoefening van hun vak op de werkvloer. 'De ellende wordt veroorzaakt door de verticale regelsystemen' (Weggeman, 2007 p. 18). Het gaat hierbij om de regels die top-down worden ingevoerd om uitvoerders aan te sturen.

In dienstverlenende organisaties zal er, vanwege de eerder beschreven discretionaire ruimte zich altijd afstand voordoen tussen beleid en uitvoering, tussen de 'verticale orde' en de werkelijke praktijk op de werkvloer. Het werk van zorgverleners kan, gezien de aard en complexiteit van het werk, nooit direct door derden worden aangestuurd. Dit levert spanning op tussen de autonomie van de professional en de eisen van of aan de organisatie.

Deze spanning tussen managers en uitvoerders zijn een voor de hand liggend onderzoeksobject. Stoopendaal (2008) erkent dat organisatiekundig onderzoek, bijvoorbeeld naar afstand binnen organisaties, vaak gericht is op de afstand tussen twee specifieke actoren: de leidinggevenden en medewerkers. In dit onderzoek is dit eveneens het geval, zonder overigens een positie in te nemen ten opzichte van deze afstand: 'groot' of 'klein', het gaat om de samenwerking op managementniveau en uitvoeringsniveau, en de verklaring daarvoor op beide niveaus.

Strijd om professionaliteit

Noordegraaf (2008) erkent aantijgingen tegen de manager: de autonome professional is tegenover de publieke manager komen te staan, zowel in de zorg als in andere sectoren. Managers zorgen voor problemen op werkvloeren, omdat ze er te ver van af staan, en ze 'te veel en vooral het verkeerde willen regelen' (Noordegraaf, 2008, p. 9). Hij erkent dat tegengestelde, oppositionele verhoudingen in publieke domeinen bestaan, en niet in de laatste plaats tussen managers en professionals. Ondanks tegenstellingen en aantijgingen aan het adres van de manager, is het volgens Noordegraaf lastig is om te stellen dat deze valide en zinvol zijn. Hij oefent kritiek uit op de manier waarop de problemen worden toegeschreven aan de manager. De effecten van de tegenstellingen moeten niet worden verabsoluteerd, en vooral niet aan een specifieke partij, zoals 'de manager' worden toegeschreven (Noordegraaf, 2008, p. 46). Zo zijn onder andere de tegenstellingen tussen managers en professionals normaal, en doen de managers ook goed.

Deze positie van de professional, manager, en de afstand en tegenstellingen tussen beide roept de vraag op hoe beide organisatieniveaus binnen één organisatie functioneren. Er bestaan *machtsrelaties* die gevolgen hebben voor het functioneren van management en uitvoering.

Machtsrelaties tussen management en uitvoering

Mastenbroek (1996) beschrijft drie vormen van machtsrelaties tussen eenheden binnen organisaties. Deze kunnen ten eerste gelijk aan elkaar zijn, beschreven als 'gelijk versus gelijk'. Daarnaast kan er sprake zijn van 'hoog versus laag', namelijk een machtigere versus een minder machtige partij. Ten slotte kan er nog een middenlaag aanwezig zijn, die Mastenbroek omschrijft als 'hoog versus midden versus laag' (Mastenbroek, 1996, p. 109).

Binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin zijn twee soorten machtsrelaties aanwezig. In principe zijn de losstaande deelnemende organisaties gelijk aan elkaar ('gelijk versus gelijk'). De *organisaties zelf* bestaan echter uit teamleiders, uitvoerders en een eigen bestuur, en kennen daarom een 'hoog versus laag' of 'hoog versus midden versus laag' relatie. Hoewel in dit onderzoek naar de samenwerking op managers- en uitvoerdersniveau wordt gekeken, is voorgaande constatering van belang voor de manier waarop mensen binnen de organisatie handelen en samen willen werken.

Het gevolg van verschillende posities in de organisatie lijken voor de hand te liggen als het gaat om gedragsintenties en centrale problemen. Mastenbroek beseft ook dat er omvangrijk politicologisch, sociologisch en sociaal-psychologisch onderzoek naar is verricht (Mastenbroek, 1996, p. 121). Er zijn zo een aantal herkenbare gedragsintenties waardoor de 'hoge' en 'lage' organisatielaag worden gekenmerkt, en de manier waarop zij op elkaar neigen te reageren. In het schema op de volgende pagina worden deze (samengevat) weergegeven. Opgemerkt moet worden dat het hierbij niet per se om professionals, maar wel om uitvoerende medewerkers gaat.

Gedragsintenties van organisatieniveaus	
Laag	Hoog
Apathie en onderworpenheid	Overschatting van eigen macht
Afwachtende houding, ook als de machtsbalans ten eigen gunste verandert. Vaak grote en langdurige problemen om tot een goede interne organisatie te komen.	Weinig bereid in te spelen op ontwikkelingen die om een herwaardering van de relatie vragen.
Contacten met het arrogante establishment roepen verontwaardiging en agressie op.	Superieure houding

Versterking van de eigen organisatie, tendens tot provoceren.	Neiging tot spot, gevolgd door verharding
Tunnel visie: 'de enige manier om verbetering in onze situatie te krijgen is strijd met de top'	Tunnel visie: 'wij willen het beste, maar met de uitvoering is niets te beginnen'.

Vrij naar: Mastenbroek, 1996, p. 120

Deze gedragsintenties zijn in een extreme vorm neergezet. Hoewel de kenmerken in dit onderzoek niet direct als uitgangspunt worden genomen, dienen zij als illustratie voor het bestaan van tegenstrijdige belangen tussen verschillende organisatieniveaus. Dit is ook van toepassing bij het initiëren van grote organisatieveranderingen, zoals het starten van een samenwerkingsverband. Een veranderproces richting samenwerking wordt formeel geïnitieerd in de top van de organisatie. Er zal daarom altijd sturing en communicatie naar de werkvloer moeten plaatsvinden (Koeleman, 2003). De medewerkers zijn afhankelijk van de informatie die zij krijgen, terwijl het management er vanuit moet gaan dat de informatie op de juiste manier wordt ontvangen.

Deze kenmerken van gedrag van 'hoog en laag' hangen soms nadrukkelijk, soms impliciet samen met condities voor samenwerking. Het gaat hierbij om zowel de individuele kenmerken van het management en de uitvoering, als de relatie tussen beide niveaus. Deze twee aspecten bepalen de randvoorwaarden voor samenwerking, die in de volgende paragraaf worden uiteengezet.

3.4 Conditie voor samenwerking

Aan welke randvoorwaarden moet een goede samenwerking voldoen? Mast en Ten Brummeler (1994) voorspelden de vraag naar praktische aanwijzingen over het positioneren van organisaties binnen een samenwerkingsverband. Deze praktische aanwijzingen bestaan in de vorm van allerhande literatuur over stimulerende en belemmerende factoren bij samenwerking.

In deze paragraaf wordt een analyse weergegeven van verschillende literatuur over condities voor samenwerking van organisaties, bij voorkeur in de publieke sector. Relaties tussen en binnen de eenheden van een organisatie zijn op een bepaalde manier geconditioneerd. De condities zorgen voor een bepaalde dynamiek, die kan bijdragen aan het succes van de organisatie (Mastenbroek, 1996, p. 63). Aan de hand van de indeling van Mastenbroek van vier relatieaspecten binnen een netwerkmodel kunnen condities worden gegroepeerd. Dit zijn sociaal-emotionele condities, instrumentele condities, en machtscondities en onderhandelingscondities (samengevoegd).

Er zijn 'hoofdcondities' waaraan kan worden voldaan wanneer aan bepaalde 'subcondities' tegemoet is gekomen. Verschillende auteurs leggen de focus op een andere plek, of formuleren een conditie in de vorm van een hypothese of stelling voor het bereiken van samenwerking. Deze verschillende focussen worden gebundeld weergegeven. Voor de drie soorten condities in paragraaf 3.4.1 tot en met 3.4.3 zullen de hoofd- en subcondities schematisch worden weergegeven, waarna de hoofdcondities worden toegelicht.

3.4.1 Sociaal-emotionele condities

Gevoelsmatige betrekkingen tussen medewerkers in organisaties kunnen sterk persoonsgericht zijn in de vorm van sympathie of antipathie. Vaak zijn ze ook groepsgericht in de vorm van een 'positief of negatief geladen gemeenschappelijke identiteit' (Mastenbroek, 1996, p. 34). Deze gevoelsmatige betrekkingen tussen groepen of instellingen binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin kunnen van invloed zijn op de samenwerking. Dit kan als volgt worden samengevat (zie volgende pagina):

Hoofdconditie	Subconditie
De wil om samen te werken	Vrijwilligheid samenwerking
	Alle partijen betrokken
	Wederzijdse afhankelijkheid
Vertrouwen	Sociale cohesie
	Rechtvaardigheid
	Grondregels (duidelijkheid)
	Tijd
	Transparantie van proces en organisatie
	Geen angst voor status (hiërarchische functie)

De wil om samen te werken

Als een van de belangrijkste condities voor samenwerking wordt door verscheidene auteurs de *wil* om samen te werken genoemd (Koeleman, 2003, Mast & Ten Brummeler, 1994, Schruijer & Vasina, 2007). De samenwerkingsstructuur zal anders een geringe legitimiteit hebben in de beleving van de betrokken organisaties. Deze wil kan bij organisaties en medewerkers op verschillende wijze ontstaan of worden gecreëerd, en op verschillende momenten in het samenwerkingsontwikkelingsproces.

Ten eerste moeten bij het opstarten van het samenwerkingsverband de relevante partijen bijeen worden gebracht. Hun aanwezigheid moet gelegitimeerd zijn (Schruijer & Vasina, 2007). Wanneer de samenwerking breed wordt gestart, zullen 'strategisch onbelangrijke zwakkere partijen' afvallen of de samenwerking eenvoudigweg zelf niet belangrijk genoeg vinden (Können, 1980, Schruijer & Vasina, 2007, p. 213). Op deze manier kan het overkoepelende samenwerkingsverband rekenen op het 'mandaat van de achterban' (Visser, 1995, p. 154).

Verder is een absolute voorwaarde voor het ontstaan van een netwerk de wederzijdse afhankelijkheid van deelnemende organisaties (Mast & Ten Brummeler, 1994). De vergroting van deze interdependentie is gunstig voor de levensvatbaarheid van het systeem, in combinatie met het besef door de deelnemers van deze afhankelijkheid (Können, 1980, Schruijer & Vasina, 2007). Mastenbroek (1996) beschrijft een balans tussen de onderlinge afhankelijkheid van organisaties-binnen-organisaties en de autonomie die zij behouden (zie verder: machtscondities).

Vertrouwen

Alter en Hage beschrijven 'the importance of the culture of trust' (Alter & Hage, 1993, p. 16) Zij geven enkele hypothesen en stellingen over samenwerking van organisaties, en de samenhang met conflicten en het behalen van succes. De noodzaak van vertrouwen wordt door verscheidene auteurs onderschreven (Blau, 1955, Können, 1980, Schruijer & Vasina, 2007).

Het gaat bij vertrouwen om de interpersoonlijke relaties: relationele factoren zijn dominant (Schruijer & Vasina, 2007). De subcondities voor vertrouwen zijn bijvoorbeeld rechtvaardigheid, directe interacties (zie ook: paragraaf 3.4.2 Communicatie) en grondregels of protocollen (duidelijke afspraken). Daarnaast moeten deelnemers constructief en creatief kunnen omgaan met verschillen, waardoor de interpersoonlijke relatie wordt bevorderd.

Vanzelfsprekend is er bij de start van een samenwerkingsverband nog geen gevestigde vertrouwensband tussen instellingen en haar medewerkers. In dit onderzoek is gekozen voor het relatief 'nieuwe' samenwerkingsverband van het CJG waarbij de vertrouwensband nog moet worden opgebouwd.¹ Dit wordt ook wel beschreven als stapsgewijs, *cyclisch* proces (Können, 1980, Schruijer & Vasina, 2007). Volgens Können zijn er eerst kleine 'transacties' nodig: uitwisselingen van kennis of competenties tussen

¹ In het hoofdstuk Methoden en Technieken wordt de casusselectie verder uitgewerkt.

instellingen waarbij weinig risico gelopen wordt, en die nog slechts weinig vertrouwen eisen. De opbouw van vertrouwen kost daarom tijd.

De effecten van vertrouwen zijn te bezien in het succes van de samenwerking. Blau beschrijft in *The dynamics of Bureaucracy: a study of interpersonal relations in two government agencies* de effecten van goede interpersoonlijke relaties (Blau, 1955). Hij concludeerde bij beide overheidsinstellingen dat door het verminderen van angst en het bevorderen van vertrouwen, de sociale cohesie tussen medewerkers en afdelingen toenam. Deze sociale cohesie zorgde voor meer efficiëntie, door een betere samenwerking en minder *anxiety* voor status (Blau, 1955, p. 167). Beleid werd beter uitgevoerd.

Overigens kunnen factoren ook een belemmerende werking op het vormen van vertrouwen hebben. Können is van mening dat een omvangrijk netwerk een relatief onzichtbaar 'transactiecircuit' heeft: het uitwisselingsproces tussen instellingen is minder transparant. Daardoor wordt het vertrouwen in de samenwerking moeizamer opgebouwd. Grote samenwerkingsystemen zijn zelden cohesief (vergelijk Blau, 1955), tenzij zij onder aparte dwang gevormd worden. Onder druk van machtigere partijen in samenwerking kan dwang worden uitgeoefend (zie verder: machtscondities).

3.4.2 Instrumentele condities

Mensen binnen een organisatie hebben elkaars prestaties nodig om zelf tot 'productie' of de uitvoering van hun werk te komen (Mastenbroek, 1996, p. 34). De condities die tot dienst staan van deze 'productiemiddelen' zijn bijvoorbeeld van toepassing op de structuur van de organisatie, communicatiepatronen, en manieren van overleg en besluitvorming. In dit onderzoek wordt de structuur bepaald door de indeling management – uitvoering (zie eerder: paragraaf 3.3). De instrumentele condities voor samenwerking richten zich op de communicatie:

Hoofdconditie	Subconditie
Communicatie	Directe interacties
	Duidelijkheid, helderheid, openheid
	Motieven en doel (zorgt voor evaluatie en controle)
	Duidelijke protocollen

Communicatie en helderheid doelstellingen

In het voorgaande werd vastgesteld dat de wil van mensen om samen te werken, een belangrijke conditie is. Koeleman (2003) sluit zich hierbij aan, en combineert dit met het belang van communicatie. Deze koppeling wordt in dit onderzoek gedeeld. In een veranderproces richting samenwerking, gaat het niet om het veranderen van de kennis of het gedrag van de samenwerkende organisaties, maar om een *verandergerichte* houding en acceptatie richting samenwerking teweeg te brengen. Het instrument daarbij is bij voorkeur de *interne communicatie*. Onderzoek wijst uit dat medewerkers het succes van een fusie of samenwerkingsverband vaak toeschrijven aan wijze waarop het veranderingsproces met interne communicatie was begeleid (Koeleman, 2003).

Niet alleen aan de inhoudelijke boodschap van het samenwerkingsverband moet bekendheid worden gegeven; ook aan het communicatieproces in de aanloop naar en tijdens de samenwerking. 'Het ontwikkelen van een gezamenlijke probleemdefinitie *is* reeds samenwerken!' (Schruijer & Vasina, 2007, p. 214). Duidelijkheid, helderheid en open communicatie zijn hierbij sleutelwoorden (Koeleman, 2003, Schruijer & Vasina, 2007, Visser, 1995). Er moeten duidelijke motieven voor de samenwerking zijn, en een concreet doel worden geformuleerd.

Via een concrete doelstelling kan controle en evaluatie plaatsvinden van de werkzaamheden. Deze moet niet te weinig concreet zijn, dat tot vaagheid leidt, maar ook niet te concreet, als het initiatief van anderen in de samenwerking wordt overgenomen (Visser, 1995). Duidelijkheid en helderheid scheppen ook vertrouwen (zie eerder: sociaal-emotionele condities). Visser voegt hieraan toe dat er gewerkt kan

worden met protocollen. Hierdoor krijgt samenwerking tussen instellingen een duidelijke vorm, voor de instellingen zelf en voor de buitenwereld: wie handelt wanneer, wie heeft verantwoordelijkheid?

3.4.3 Machts- en onderhandelingscondities

De macht van mensen en instellingen kenmerkt zich door het in bepaalde mate bepalen of richting geven aan elkaars gedrag (Mastenbroek, 1996, p. 35). Doorgaans proberen mensen wat dit betreft hun vermogens te vergroten en hun positie ten opzichte van elkaar te verstevigen. Hoe bepaalt de factor macht, de condities voor samenwerking?

Hoofdconditie	Subconditie
Sturing	Leiderschap
	Mate van autonomie (voor organisaties)
Mate van competitie	Geen competitiedrift
	Taakverdeling
Machtsverdeling	Verspreiding van kennis
	Uitwisseling van recourses
	Verdeling macht tussen partijen
	Onderhandeling

Sturing

In paragraaf 3.2 is een typering gegeven van soorten samenwerkingsverbanden. In het Centrum voor Jeugd en Gezin wordt samengewerkt tussen meerdere organisaties. Deze samenwerking heeft een 'federale structuur', en coördinatie vindt plaats vanuit een overkoepelend geheel. Wat voor invloed heeft dit op de sturingsvorm binnen het CJG en de deelnemende organisaties? Complexe (multidisciplinaire) samenwerkingsverbanden roepen bij medewerkers de behoefte op aan sterk leiderschap (Schruijer & Vasina, 2007). Hierbij moet worden gewaakt voor het te ver doorschieten van dominant leiderschap en een te strakke structurering.

Er kan echter ook sturing plaatsvinden vanuit de instellingen in het samenwerkingsverband zelf. Organisaties kunnen hun autonomie behouden en zelf relatief veel ruimte houden voor besluitvorming. De autonomie kan ook worden vervangen door gezamenlijke regelingen en overeenkomsten. De meningen over het behoud dan wel verlies van autonomie verschillen in de literatuur. Mast en Ten Brummeler (1994) zien bij een teveel aan autonomie weinig bindingsintensiteit tussen organisaties. Als de organisaties aan autonomie inleveren, zijn zij gedwongen en geneigd om meer samen te werken, niet alleen op beleidsvoorbereidend gebied. Zij voeren dan ook een gemeenschappelijke besluitvorming en uitvoering.

Alter en Hage stellen echter dat organisaties die beroofd worden van hun autonomie, eerder het conflict aangaan met andere organisaties en de samenwerking belemmeren. 'Environmental control, if they inhibit the work process and rob local personnel of initiative and autonomy, may well engender conflict between organizations that are working together' (Alter & Hage, 1993, p. 192). Een grote bindingsintensiteit leidt juist tot meer onderlinge en interne communicatie, en dus tot succes.

Mastenbroek combineert beide standpunten. Een organisatie zal zowel kenmerken van interdependentie als autonomie nodig hebben om samenwerking te laten plaatsvinden. Mastenbroek noemt dit het 'dubbelkarakter' van een organisatie, dat een positieve dynamiek in gang zet (Mastenbroek, 1996, p. 53). In het empirisch onderzoek zal worden bekeken of de mate van autonomie al of niet bijdraagt aan het goed verlopen van de samenwerking (zie verder paragraaf 3.5: verwachtingen en operationalisering).

Competitie en concurrentie

Blau beschreef in zijn studie naar de samenwerking binnen twee overheidsinstellingen ook de rol van macht en competitiedrift. 'The more competitive a group was, the lower was its productivity. Plausible explanation of this relationship is that competition reduced social cohesion, the condition most conducive

to effective performance' (Blau, 1955). De *sociale cohesie* is eerder aan bod gekomen bij het bespreken van de condities voor het opbouwen van vertrouwen (zie eerder).

Om competitie en concurrentie te beperken beschouwen verschillende auteurs een goede taakverdeling als een conditie voor succesvolle samenwerking (Schruijer & Varsina, 2007, Visser, 1995). Een taakverdeling kan tot stand komen door machtsvertoning of onderhandeling. Machtsspelletjes worden echter gezien als een van de voornaamste obstakels die het succes van interorganisationele relaties belemmeren (Schruijer & Varsina, 2007). Onderhandeling verdient daarom de voorkeur, wat vooral voorkomt bij multidisciplinaire samenwerking.

Onderhandeling en machtsverdeling

In een organisatie verdelen mensen en instellingen allerlei 'schaarse goederen'. Hiermee wordt bedoeld op de betrekkingen tussen eenheden van een organisatie, bij de besluitvorming over zaken als plaats, budget, en apparatuur (Mastenbroek, 1996).

Bij onderhandeling spelen de verschillen in posities in organisaties een grote rol. Elke discipline binnen het samenwerkingsverband heeft eigen uitgangspunten, methoden of werkwijzen, een eigen code en een eigen terreinafbakening ten opzichte van de andere disciplines (Visser, 1995). Daarom zorgt onderhandeling over taken en werkzaamheden voor een goede verdeling.

Deze onderhandeling hoeft overigens niet altijd in goede vrede te verlopen. Arhne (1994) bespreekt de rol van machtsverschillen en interdependentie tussen organisaties. Machtsverschillen ontstaan door verspreiding van kennis: organisaties hebben elkaar vervolgens nodig. Daarom is '*every relationship between firms, in our view, both competitive and cooperative*' (Arhne, 1994, p. 121). Arhne maakt daarbij onderscheid in organisaties die een *conflict* hebben over hun *resources* of die juist een *uitwisseling van resources* hebben. Het ene kan leiden tot het andere: wanneer er eerst een conflict over bronnen bestaat, kan een overeenkomst worden gesloten over een vorm van uitwisseling. Ook zonder voorafgaand conflict zijn onderhandelingen van belang om de invloed van machtsverschillen te beperken.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin is op het eerste gezicht echter geen *firm* waarbinnen organisaties elkaar beconcurreren. De mate waarin zij openstaan voor een uitwisseling van kennis en informatie, zal aan bod komen in het empirisch onderzoek.

Können legt in zijn essay over interorganisationele samenwerking de koppeling met macht en de ontwikkelingsgang van een relatienetwerk van Blau. In het relatienetwerk van Blau ontstaat de machtsverdeling door de ongelijkwaardigheid in het uitruilen van kennis. De 'rijkere' partij krijgt erkenning van macht of status. De machtsstructuur ontstaat omdat sociale relaties kiezen voor het legitimeren van deze macht, of voor weerstand en verandering. Als deze machtsstructuur telkens onderhevig is aan verandering, kan deze niet goed functioneren. 'Interorganisationele samenwerking is inherent labiel zolang de weg terug [naar het aanpassen van de machtsstructuur] niet is afgesneden' (Können, 1980, p. 43). Machtigere partijen in een samenwerking willen daarom de minder machtigen aan zich binden, zodat er een stabiele structuur ontstaat en samenwerking succesvol kan zijn.

Hoe de machtige partij in een samenwerking ook de sturende factor kan zijn, hangt samen met een andere conditie voor samenwerking: de mate van sturing (zie eerder).

3.5 Operationalisering en verwachtingen

Aan de hand van de beschreven definities van samenwerking en condities voor deze samenwerking, kan eerste operationalisatie worden gemaakt van de kernbegrippen van het onderzoek. Dit is een eerste indeling van de condities. Uit het empirisch onderzoek zal blijken of er wellicht overlap tussen begrippen bestaat, of dat begrippen in hun geheel uit relevantieoverwegingen weggelaten kunnen worden.

1. Samenwerking	Uitwisseling van informatie
	Gericht op individuele cliënt
	Eigen bijdragen organisatie

2. Organisatieniveaus	Overlegstructuren uitvoering / management
	Invloed en sturing uitvoering / management

3. Conditie voor samenwerking			
Groep	Hoofdconditie	Subconditie: start operationalisering	
Sociaal-emotioneel	De wil om samen te werken	Vrijwilligheid samenwerking	
		Alle partijen betrokken	
		Wederzijdse afhankelijkheid	
	Vertrouwen		Sociale cohesie
			Rechtvaardigheid
			Grondregels (duidelijkheid)
			Tijd
		Transparantie van proces en organisatie	
		Geen angst voor status (hiërarchische functie)	
Instrumenteel	Communicatie	Directe interacties	
		Duidelijkheid, helderheid, openheid	
		Motieven en doel (zorgt voor evaluatie en controle)	
		Duidelijke protocollen	
		Leiderschap	
Macht- en Onderhandeling		Mate van autonomie (voor organisaties)	
	Competitie	Geen competitiedrift	
		Taakverdeling	
	Machtsverdeling	Verspreiding van kennis	
			Uitwisseling van resources
		Verdeling macht tussen partijen	
		Onderhandeling	

Koppeling en verwachtingen

Aan de hand van de beschreven literatuur kan er een bepaalde verwachting worden geformuleerd met betrekking tot de samenwerking in het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Het CJG is een samenwerkingsverband van professionele organisaties, waarin zorgprofessionals en managers onderling samenwerken. Vanuit de literatuur kan de verwachting worden uitgesproken dat beide organisatieniveaus een verschillende perceptie hebben van samenwerking, met betrekking tot verschillende randvoorwaarden ('condities'). Zij hebben verschillende behoeftes en specifieke kenmerken in het samenwerkingsproces. Deze worden weergegeven op de volgende pagina.

Uitvoering

Wil tot samenwerking komt tot stand door vertrouwen, via sociale cohesie: persoonlijke samenwerking ter motivatie.

Behoeftte aan goede top-down communicatie om organisatieverandering te laten 'leven'.

Stoort zich niet aan regels, oplegging of 'formele gezagslijnen': daarom minder behoefte aan sturing. Uitvoering kan ook moeite hebben met leidinggevende van professionals.

Meer 'in concurrentie' met andere uitvoerders, door eilandencultuur van organisaties.

Indien uitvoerders iets aan autonomie inleveren, voelen zij zich afhankelijker en daarom meer gebonden aan medewerkers van de andere organisaties.

De professional wil echter autonoom blijven functioneren. Behoeftte aan discretionaire ruimte. Er ontstaat een spanningsveld tussen wel of geen autonomie.

Focus op sociaal-emotionele en instrumentele condities

Management

Besef van noodzaak samenwerking door managers uit de zorg, met ervaring met de uitvoering van het werk.

Wil tot samenwerken wordt gecreëerd door oplegging vanuit leidinggevende, de top van een organisatie

Behoeftte aan sturing aan uitvoerders, door de aan hen opgelegde structuren: efficiëntie, financiën.

Als organisaties elkaar niet willen kennen, ontstaat ook op managementniveau een eilandencultuur. Kennis in combinatie met vertrouwen kan dit concurrentiegevoel wegnemen.

Blijft gevoelsmatig deel uitmaken van de eigen organisatie; houdt autonomie en ervaart daarom minder bindingsintensiteit; en ziet daardoor minder de noodzaak tot samenwerken.

Focus op machts- en onderhandelingscondities door strategische positie in de organisatie.

Vanuit dit theoretisch kader en eerste operationalisatie kunnen de gebruikte methoden en technieken van het empirisch onderzoek verder worden beschreven en toegelicht.

4 ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken voor dit onderzoek toegelicht. Achtereenvolgens komen de methoden van onderzoek en de gebruikte onderzoekstechnieken aan bod; de casusselectie wordt verantwoord en de eerdere aanzet tot de operationalisatie van de variabelen uit de hoofdvraag wordt verder uitgewerkt.

4.1 Onderzoeksmethode

Kwalitatief onderzoek

In dit toetsende, kwalitatieve onderzoek is de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin onderzocht, specifiek binnen verschillende organisatielagen. Kwalitatief onderzoek geeft diepgaande informatie door in te gaan op achterliggende motivaties en meningen van respondenten. Het is gericht op het achterhalen van wat er leeft onder de doelgroep. Daarnaast is dit verdiepende onderzoek ook nodig bij een complex onderwerp als de 'jeugdzorg'. Het onderwerp is complex in haar omgeving: actoren van verschillende (soorten) organisaties hebben een onderlinge afhankelijkheid op het gebied van middelen, kennis en informatie. Voordat er daadwerkelijk een geïntegreerd aanbod van zorg en hulpverlening kan worden geboden, moeten de organisaties hun weg vinden binnen dit complexe netwerk.

Interviews

Door middel van halfgestructureerde interviews is informatie verkregen van respondenten. Een halfgestructureerd interview wordt enigszins gestuurd langs een gesprekslijn, maar er is ook ruimte voor andere thema's en topics gerelateerd aan de hoofdvraag. De vragen staan van te voren vast, maar er is ruimte voor vrije inbreng van respondenten. In dit onderzoek is gekozen voor face-to-face interviews, met de respondenten op locatie. Dit kreeg de voorkeur boven telefonische interviews, om meer interactie te hebben met respondenten en een persoonlijker sfeer te creëren. Door volle agenda's bleek het soms niet mogelijk te zijn respondenten op korte termijn op locatie te spreken. Daarom is twee keer gekozen voor een telefonisch interview.

Er zijn twee cases in dit onderzoek betrokken. In paragraaf 4.2 wordt een verantwoording van deze selectie weergegeven. Per CJG is gesproken met één of twee sleutelfiguren in het netwerk: de projectleider van de gemeente en de coördinator van het centrum. Binnen het CJG is geprobeerd drie partnerorganisaties te betrekken, in verband met de haalbaarheid van het onderzoek. De partnerorganisaties is gevraagd om vanuit twee organisatieniveaus deel te nemen, namelijk een medewerker in de uitvoering en een teamleider / manager. Het is echter niet telkens gelukt om te praten met een manager en uitvoerder van één en dezelfde organisatie, of met alle uitvoerders. Het totaal aan interviews is op deze manier gekomen op 13 interviews (7 in Apeldoorn, 6 in Utrecht).

Een nadeel van deze manier van kwalitatief onderzoek is, dat de resultaten niet statistisch representatief zijn. Het gaat in dit onderzoek echter om *inhoudelijke* representativiteit, niet om numerieke. Door middel van doelgerichte selectie op basis van de kenmerken van de eenheden – de cases – kan een antwoord worden geformuleerd op de hoofdvraag. Dit wordt verder uitgewerkt bij de verantwoording van de casusselectie.

Daarnaast wordt geprobeerd de resultaten te veralgemeniseren. Door vanuit de theorie over samenwerking specifiek in te gaan op de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin, is de focus van algemeen naar specifiek. Deze richting heeft een deductief karakter. Door de onderzoeksresultaten later in een breder perspectief te trekken kunnen deze inductief worden toegepast.

Werkbijeekomsten

In Utrecht zijn twee werkbijeekomsten bijgewoond op gemeentelijk niveau, met de managers, teamleiders of vertegenwoordigers van instanties uit de jeugdgezondheidszorg, en de welzijnsorganisaties in Utrecht. Het voordeel van de aanwezigheid bij deze werkbijeekomst was de mogelijkheid om deel te nemen in een grote groep 'respondenten', waardoor de aanwezigheid van een studentonderzoeker niet opviel en het proces niet verstoorde.

Deze werkbijeekomsten gaven de mogelijkheid voor *observaties*. Observeren heeft weinig zin bij sporadisch of ongewenst gedrag, maar het is een goede manier om gedrag dat frequent voorkomt, te onderzoeken. De aanwezige vertegenwoordigers van organisaties praatten met elkaar op beleidsniveau en probeerden allen vanuit hun positie zo sterk mogelijk het belang van de eigen organisatie te benadrukken. De onderzoeker had gedurende de werkbijeekomsten geen actieve rol, maar er is vooral gelet op de onderlinge verhoudingen. Aan de hand van de onderzoekstopics (zie paragraaf 4.4) is gelet op gedrag en uitspraken van deelnemers over deze onderwerpen. Naar aanleiding van de werkbijeekomsten is een telefonisch interview afgenomen met een van de aanwezigen (respondent 13).

4.2 Casusselectie

De keuze voor de twee Centra voor Jeugd en Gezin en de specifieke respondenten die zijn benaderd, is als volgt tot stand gekomen.

Bij het ministerie van Jeugd en Gezin zijn een groot aantal CJG's bekend, waarvan de fase van ontwikkeling sterk verschilt. Het ministerie van Jeugd en Gezin houdt een lijst van CJG's en soortgelijke centra bij, evenals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (Jeugd en gezin, 2008, VNG, 2008). Uit deze informatie is gebleken dat er nog maar weinig 'volbloed' CJG's zijn. Er bestaat een onderscheid tussen de 'nieuw opgestarte centra' en de centra die zijn voortgekomen uit eerdere samenwerkingsverbanden. Dit zijn vaak zogenaamde OEK's (Ouder En Kind) of OKC's (Ouder en Kind Centra).

Via de werkomgeving van de onderzoeker is voorafgaand aan dit onderzoek gekeken hoe de thematiek van samenwerking leeft in de praktijk van het CJG. Door een bezoek te brengen aan enkele centra in verschillende fasen van implementatie, is een beeld verkregen van de mogelijkheden. Het ging hierbij om centra die al volledig operationeel zijn, zoals JONG XL in Rotterdam, virtuele centra die functioneren als organisatiestructuur, zoals in Emmen en Hengelo, en CJG's die (extern) begeleid worden in hun opstartende fase, zoals in Schiedam.

In de twee geselecteerde CJG's hebben de partnerorganisaties in het CJG nog niet eerder samengewerkt binnen een zelfde organisatienetwerk voor instellingen in de jeugd(gezondheids)zorg. Het volledig uitsluiten van eerdere samenwerking, en een daardoor al verder gevorderd samenwerkingsproces, bleek niet mogelijk. Organisaties zoals de GGD en Bureau Jeugdzorg hebben sinds lange tijd met elkaar en elkaars cliënten te maken gehad, en zijn vaak bekend met samenwerking op enige manier. Daarnaast hebben deze organisaties elkaar eerder 'nodig' gehad, indien de problemen van hun cliënt toch beter bij het profiel van een andere instantie pasten. Op deze manier kunnen er allerlei kleinere vormen van samenwerking hebben plaatsgevonden.

Ten eerste is gekozen voor een relatief recent gestart Centrum voor Jeugd en Gezin, namelijk het CJG Apeldoorn. De tweede casus waarvoor is gekozen is het Ouder en Kind Centrum in Utrecht West. In beide gemeentes wordt veel bestuurlijke aandacht besteed aan het CJG-beleid: er zijn stuurgroepen en werkgroepen opgericht. Een uitgebreide beschrijving van beide cases is opgenomen in bijlage 1. Een beknopte beschrijving wordt hier weergegeven.

Het CJG in Apeldoorn

Het CJG in Apeldoorn is gekozen als casus voor dit onderzoek om verschillende redenen. Het CJG opende haar deuren op 1 september 2008 en is daarmee relatief recent geopend. De samenwerking tussen de GGD en de Jeugdgezondheidszorg vond al langere tijd plaats in het JOED, het zogenaamde Jeugdgezondheidszorg Onder Een Dak. Onder een externe projectleiding is het centrum in 2008 uitgebreid tot een CJG. Het CJG is operationeel: het is op vaste tijden geopend voor cliënten. De gemeente heeft voldaan aan het basismodel voor een CJG door met alle vereiste partnerorganisaties een samenwerkingsverband te organiseren. In het CJG in Apeldoorn wordt op meerdere niveaus samengewerkt: door de uitvoerders *in* het CJG, en door managers in verschillende projectgroepen en werkoverleggen. Daarnaast heeft de goede bereikbaarheid en welwillendheid van de contactpersonen in Apeldoorn, bijgedragen aan de keuze voor deze casus.

Het OKC Utrecht West

Het Ouder en Kind Centrum is eveneens om verschillende redenen een casus in dit onderzoek. Op gemeentelijk niveau is al in 2006 een plan gemaakt voor het opzetten van de Ouder en Kind Centra, voorloper van het Centrum voor Jeugd en Gezin. De samenwerking van de partners is in deze periode niet goed van de grond gekomen, waardoor de gemeente nu heeft besloten opnieuw met haar kernpartners om de tafel te gaan zitten.

Net zoals in de gemeente Apeldoorn is de samenwerking in Utrecht gestart vanuit de partners die al een belangrijke functie in de stad bekleedden. Waar in Apeldoorn de samenwerking is gestart door de GGD en Jeugdgezondheidszorg, zijn dit in Utrecht de verschillende welzijnsorganisaties die wijkgericht werken. Eveneens onder een externe projectleiding komen partnerorganisaties bij elkaar.

Er zijn al een aantal OKC's in Utrecht. In Utrecht West is op 2 april 2008 een Informatie- en Adviespunt opgericht, een fysieke balie van de niet-fysieke structuur van het OKC. Deze 'frontoffice' heeft een doorverwijsfunctie naar verschillende instanties. Er vindt samenwerking plaats op uitvoeringsniveau, een casuïstiek overleg, en op beleidsniveau, tussen leidinggevendenden. Het OKC wordt in mei 2009 officieel omgedoopt tot CJG.

Er is gekozen voor twee cases waarvan het functioneren verschillend kan worden beoordeeld. Door in Apeldoorn te kijken hoe de samenwerking is opgestart en momenteel functioneert, kan worden bekeken hoe respondenten oordelen over deze samenwerking en deze verklaren. Dit kan vervolgens worden vergeleken met een casus waar men opnieuw in de opstartende fase van samenwerking zit, en waar is gebleken dat deze nog niet goed van de grond is gekomen. De keuze voor deze cases heeft gezorgd voor een breed onderzoeksveld en een variatie aan respondenten.

4.3 Onderzoekstechnieken in fases

Het afnemen van de interviews en de analyse daarvan is in vier fasen gebeurd.

Fase 1: Aan de hand van het theoretisch kader zijn de centrale begrippen in het onderzoek geoperationaliseerd in een aantal topics. Deze topics hebben betrekking op de samenwerking, de verschillende organisatieniveaus en de condities voor samenwerking (zie paragraaf 4.4: operationalisering).

Fase 2: Aan de hand van de topiclijst zijn de eerste halfgestructureerde interviews afgenomen. De interviews zijn digitaal opgenomen en daarna getranscribeerd. Dit gebeurde zo letterlijk mogelijk, waarbij echter irrelevante zaken zoals persoonlijke gespreksonderwerpen zijn weggelaten. Vervolgens zijn deze teksten ingevoerd in het computerprogramma MaxQDA. In dit programma is de topiclijst digitaal ingevoerd en zijn de transcripties gecodeerd per topic.

Fase 3: Bij het coderen en analyseren van deze eerste transcripten is gebleken dat sommige topics niet relevant bleken voor dit onderzoek, en andere topics juist 'misten', die wel in de gesprekken naar voren

kwamen. Dit bleek uit de omvangrijke code 'overige' die bij enkele gespreksonderwerpen ontstond. Het ging hier om afwijkende thema's die wel relevant bleken voor de beantwoording van de hoofdvraag. Deze onderwerpen zijn in enkele gevallen toegevoegd aan de topiclijst voor de daaropvolgende interviews (zie paragraaf 4.4: operationalisering, bijlage 2 en 3). De uiteindelijke 'coding tree' die ontstond, is weergegeven bij bijlage 4.

Fase 4: Alle interviews zijn vervolgens aan de hand van de uiteindelijke 'coding tree' geanalyseerd.

4.4 Operationalisering

Voor de onderwerpen samenwerking, organisatieniveaus en condities voor samenwerking zijn topics opgesteld met bijbehorende indicatoren die dit onderwerp kunnen specificeren. In het theoretische kader (hoofdstuk 3) is hier een eerste aanzet voor gemaakt, en deze wordt in deze paragraaf verder uitgewerkt.

De topiclijst is gedurende het onderzoeksproces enkele keren aangepast om de volgende redenen. Zoals in paragraaf 4.3 is uiteengezet, zijn na het coderen en analyseren van de eerste transcripten enkele topics toegevoegd aan de interviews. Bij de analyse bleek namelijk dat er afwijkende gespreksthema's waren die wel een mogelijk nieuw antwoord gaven op de hoofdvraag.

Wanneer bepaalde gespreksonderwerpen *wel* op de topiclijst stonden, maar *niet* aan bod kwamen in de interviews, zijn deze niet direct verwijderd uit de topiclijst. Het feit dat deze onderwerpen niet herkend werden of ter sprake kwamen, kan namelijk relevant zijn voor het beschrijven van de samenwerking in het CJG. Soms bleek dat topics niet werden herkend door de manager of uitvoerder, afhankelijk van het belang voor de respondent en de functie die hij of zij bekleedde. Toch is niet gekozen voor verschillende topiclijsten voor managers en uitvoerders. Hoewel vanuit het theoretisch kader de verwachting bestond dat beide organisatieniveaus verschillend in de samenwerking staan, zou een tweedeling hierin betekenen dat de onderzoeker er vanuit ging dat managers of uitvoerders over bepaalde onderwerpen geen mening of kennis zouden hebben. Dit is na enkele interviews geëvalueerd, en vaak bleek het tegendeel het geval te zijn: managers en uitvoerders hadden ook een bepaald beeld bij de samenwerking op een ander organisatieniveau

In onderstaand overzicht wordt de topiclijst voor de interviews weergegeven. In bijlage 2 worden de definities van bepaalde begrippen uitgelegd, en wordt bovendien per topic uiteengezet waarom deze later is toegevoegd, weggelaten of samengevoegd met een ander topic.

In bijlage 3 is een overzicht van de bijbehorende interviewvragen opgenomen. De 'coding tree' die hieruit is afgeleid wordt weergegeven in bijlage 4.

Topiclijst

Interorganisationele samenwerking

Zie bijlage 3 en 4: interviewvragen en 'coding tree'

Organisatieniveaus

Zie bijlage 3 en 4: interviewvragen en 'coding tree'

Conditie voor samenwerking

Hoofdconditie	Subconditie	Opmerking: beschrijving bijlage 2
De wil om samen te werken	Vrijwilligheid samenwerking	
	Alle partijen betrokken	
	Gevoel van afhankelijkheid	
	Convenant	Toegevoegd
	Overig: inzien noodzaak	Samengevoegd met 'gevoel van afhankelijkheid'
	Overig: lokale situatie	Toegevoegd
Vertrouwen	Sociale cohesie	
	Rechtvaardigheid	Weggelaten
	Grondregels (duidelijkheid)	
	Tijd en gewenning	Uitgebreid
	Transparantie van proces en organisatie	
	Geen angst voor status (hiërarchische functie)	
	Overig: materiële condities	Toegevoegd
	Overig: Invloed grotere / kleinere partijen	Toegevoegd
Communicatie	Directe interacties	
	Duidelijkheid, helderheid, openheid	Samengevoegd
	Motieven en doel (zorgt voor evaluatie en controle)	
	Duidelijke protocollen	Samengevoegd met 'grondregels' (vertrouwen)
	Overig: symbolen	Toegevoegd
Sturing	Start samenwerking	Voorheen één topic, gescheiden gebruikt bij analyse
	Leiderschap	
	Mate van autonomie (voor organisaties)	
	Financiële afhankelijkheid	Toegevoegd
Competitie	Geen competitiedrift	
	Taakverdeling	
Machtsverdeling	Verspreiding van kennis	Samengevoegd
	Uitwisseling van resources	
	Verdeling macht tussen partijen	
	Onderhandeling	

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Om te toetsen of er in een onderzoek een verantwoorde meting heeft plaatsgevonden, wordt de validiteit en betrouwbaarheid bepaald. Om te weten of het onderzoek valide is, is van belang de vraag te beantwoorden of *men weet wat men wil meten*. In een kwalitatief onderzoek gaat de validiteit vooral over de volledigheid en diepgang van de data verzameling. Is er volledige toegang tot de kennis van betekenissen van de respondenten? De operationalisering in de vorige paragraaf heeft de in dit onderzoek abstracte begrippen samenwerking, organisatieniveaus en condities voor samenwerking concreter gemaakt, en vooral *toetsbaar*.

Wat betreft betrouwbaarheid moet op geloofwaardige wijze worden geschreven: het moet gaan om betekenissen voor en percepties van respondenten, niet van onderzoekers. De vraag die hierbij kan worden gesteld, is: kunnen de uitkomsten door verschillende onderzoekers uit vergelijkbare

omstandigheden worden afgeleid? De betrouwbaarheid van dit onderzoek is verhoogd door het ten eerste uit te voeren bij niet een, maar twee centra, namelijk een bestaand CJG en een OKC dat wordt veranderd in een CJG. Er is op die manier geprobeerd vergelijkbare cases te gebruiken, stellingen te toetsen, en toeval uit te sluiten. Desondanks is deze casusselectie relatief klein, vergeleken met het inmiddels grote aantal CJG's dat in Nederland in oprichting is of reeds bestaat. Ondanks situationele factoren kan echter worden gesteld dat het centrum opereert in dezelfde sector, namelijk de jeugdgezondheidszorg. Daarom verhoogt het aantal van 2 centra de betrouwbaarheid.

Daarnaast wordt niet te sterk op de individuele respondent geleund: door in meerdere organisaties binnen het centrum interviews af te nemen, is geprobeerd uit te sluiten dat het standpunt van een individu binnen de organisatie teveel gewicht zou krijgen. Op die manier is gezocht naar één beeld.

Tot slot is geprobeerd zo transparant en dus zo betrouwbaar mogelijk onderzoek te doen. Wanneer de waarnemingen en onderzoeksmethoden onder dezelfde omstandigheden zouden worden herhaald, zouden deze dezelfde uitkomst geven. Dit blijkt ook impliciet uit de onderzoeksmethoden en interviewtechnieken: er is zo objectief mogelijk onderzoek gedaan.

Na deze uiteenzetting van de gebruikte methoden en technieken worden in hoofdstuk 5 de resultaten van het empirisch onderzoek gerapporteerd.

5 RAPPORTAGE

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste thema's van de empirische analyse weergegeven: de empirische deelvragen worden beantwoord. In paragraaf 5.2 komt het algemene beeld van de interorganisationele samenwerking aan bod. Hoe deze vervolgens op de verschillende organisatieniveaus plaatsvindt, wordt beschreven in paragraaf 5.3. Hoe de samenwerking wordt beoordeeld door managers en uitvoerders, en wat dit betekent voor de randvoorwaarden die zij stellen, wordt beschreven in paragraaf 5.4.

De hoofdvraag van dit onderzoek richt zich op het verschil in samenwerking tussen het management en de uitvoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarom zal in deze rapportage bij de weergave van de bevindingen (behalve betreffende de interorganisationele samenwerking) dit onderscheid eveneens worden gemaakt. Daarbij is het een specifieke analyse op basis van de cases in Apeldoorn en Utrecht.

5.1 Algemeen interorganisationele samenwerking

De samenwerking tussen organisaties in het Centrum voor Jeugd en Gezin is een cliëntgericht netwerk, met het doel informatie uit te wisselen en werkzaamheden af te stemmen. Expliciet wordt daarbij in Utrecht en Apeldoorn uitgegaan *van de vraag van de klant*. Het proces is in beide steden voortdurend in ontwikkeling, omdat men beseft pas korte tijd bezig te zijn sinds de invoering van het beleid op rijksniveau. Deelnemers aan het proces vertegenwoordigen verschillende organisaties en daarmee verschillende belangen. Erg ligt daarom nadruk op de eigen bijdrage van de organisaties in het CJG.

De interorganisationele samenwerking wordt in Apeldoorn en Utrecht verschillende aangestuurd. In Apeldoorn bestaat tot nu toe één CJG, waardoor CJG-overleg overkoepelend door de gemeente wordt aangestuurd. In Utrecht zijn er al meerdere Ouder en Kind Centra (OKC, die binnenkort verdergaan onder de naam Centrum voor Jeugd en Gezin). Er is dus enerzijds OKC-overleg, en anderzijds overkoepelend gemeenteoverleg, met kernpartners van alle OKC's samen. In Utrecht, een stad die ook een stuk groter is dan Apeldoorn, wordt nog veel sterker wijkgericht gewerkt.

De organisatiestructuren in beide steden worden uiteengezet in bijlage 1 en toegelicht in de volgende paragraaf.

5.2 Samenwerking op organisatieniveaus

Samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin vindt plaats op verschillende organisatieniveaus. De procesmatige en inhoudelijke beschrijving van de samenwerking, het '*hoe*' van de samenwerking, wordt hier weergegeven. Dit wordt als volgt opgesplitst:

- Management: in Utrecht en Apeldoorn wordt in projectgroepen of werkgroepen samengewerkt, zowel op gemeentelijk niveau als specifiek per CJG.
- Uitvoering: uitvoerende medewerkers nemen deel aan overleggen en werken bovendien in bepaalde mate samen op de werkvloer.
- Bestuur: het gaat hierbij om het directieniveau van organisaties. Deze samenwerking op directieniveau is minder relevant voor de hoofdvraag van dit onderzoek gebleken. In Apeldoorn vindt slechts twee maal per jaar een stuurgroepbijeenkomst plaats, waar op strategisch niveau de richting van de samenwerking wordt bepaald. In Utrecht is voorheen veel gepraat op bestuurlijk niveau, maar dit heeft niet tot een succesvolle implementatie geleid. Door de lokale situatie wordt hier vooral geprobeerd het middenkader – het management – mee te krijgen.

Samenwerking op managementniveau

Apeldoorn

In Apeldoorn is er twee maal per maand overleg met de managers van alle betrokken kernpartners in het CJG. Deze vormen samen de projectgroep Centrum voor Jeugd en Gezin. De managers ervaren de projectgroep als prettig, omdat alle verschillende partners er in deelnemen. Onder de managers heerst openheid, wat blijkt uit de manier waarop zij durven te praten over de positie van hun organisatie, en de mogelijkheid dat functies die nu onder hun organisatie vallen, in de toekomst wellicht onder het CJG verdergaan (respondent 1, 2, 3, 4).

Door de eerdere samenwerking in het JOED in Apeldoorn, zijn partners al langere tijd met elkaar bekend. De structuur van de huidige CJG-organisatie is van belang: deze bestaat uit de kern van het CJG en twee schillen van organisaties daar omheen (zie bijlage 1: beschrijving casus).

Utrecht

Er wordt in Utrecht binnen het OKC West samengewerkt door het management in een werkgroep Jeugd. Deze werkgroep is opgericht omdat er werd geconstateerd dat het OKC te weinig aanbod had op het gebied van opgroeien en opgroeien. De werkgroep komt tweemaal per maand bij elkaar (respondent 12). Daarnaast werkt men op gemeentelijk niveau samen, om per wijk een OKC te realiseren. De projectleiding van het CJG heeft ervoor gekozen om samen te werken met het management van de kernpartners, omdat dit op directieniveau soms moeilijk is gebleken. 'We gaan met diegenen werken, die erbij betrokken waren en die wél willen, dus dan heb je het over het middenkader.' (respondent 11). Met deze managers is er daarom overleg op beleidsniveau. Op gemeentelijk niveau zijn er nog drempels voor samenwerking.

In beide steden wordt overlegd in een projectgroep of werkgroep met het management. In het CJG en het OKC West is men al langere tijd met elkaar bekend en heerst er openheid. Op gemeentelijk niveau in Utrecht moet het management nog enkele belemmerende factoren wegnemen (zie paragraaf 5.3).

Samenwerking op uitvoeringsniveau

Apeldoorn

Twee keer per jaar vindt er een bijeenkomst plaats met alle uitvoerders van het Centrum voor Jeugd en Gezin, zowel met de professionals die in het CJG werken als daarbuiten. Een keer per zes weken is er overleg tussen de professionals die een achterwachtfunctie hebben (zie bijlage 1). Verder werken uitvoerders in het CJG samen om te overleggen over gemeenschappelijke cliënten of overlappende problematiek, en kunnen zij verwijzen naar elkaar. Wanneer de problematiek niet meer past bij de hulpverlener van de ene instantie, kan de cliënt worden doorverwezen naar een collega. Dit wordt ook van hen verwacht vanuit het management (respondent 2, 3). Toch wordt geprobeerd om de cliënt meteen bij de juiste hulpverlener terecht te laten komen, of al aan de balie te helpen. 'Dan willen we eigenlijk weer zo min mogelijk verwijzen! Dat is het idee van het CJG ook. Als het hier kan, dan moet het hier ook stoppen, dat is de visie van Apeldoorn' (respondent 2).

De structuur van het CJG in Apeldoorn is daarbij van belang. Er is een verschil merkbaar in de intensiviteit van samenwerken tussen kernpartners in het CJG en die daarbuiten. Respondent 3 over de verschillende kernpartners in de buitenste schil: 'Je ziet elkaar alleen maar indien noodzakelijk. Stel dat je samen een klant hebt, dan heb je overleg daarover. Wisselwerk heeft bijvoorbeeld toch een heel ander aanbod (...).' Dit betekent dat er vooral veel informele overlegmomenten in het pand van het CJG zijn.

Utrecht

Hulpverleners in het OKC West werken vooral samen op het gebied van casuïstiek. Dit gebeurt via verschillende samenwerkingsstructuren; zowel formele als informele overlegmomenten.

Er is een Werkgroep Jeugdzorg voor uitvoerenden, waaraan hulpverleners deelnemen van alle aanwezige disciplines in het centrum. Deze werkgroep is vooral ingesteld om medewerkers op de hoogte te laten zijn van elkaars aanbod, zodat men ook naar elkaar kan doorverwijzen (respondent 12).

Daarnaast wordt voor hulpverleners de cliëntenmarkt georganiseerd. Voor deze abstracte markt kunnen hulpverleners zich aanmelden zodra zij over een bepaalde cliënt willen overleggen of advies nodig hebben over de methoden van behandeling. Ook kan worden besloten de cliënt over te dragen op een andere organisatie of discipline. Op deze manier worden medewerkers persoonlijk met elkaar in contact gebracht. De samenwerking heeft vooral de vorm van overleg, en nog iets minder van doorverwijzen naar elkaar. Dit is ook sterk persoonsafhankelijk (respondent 8, 9).

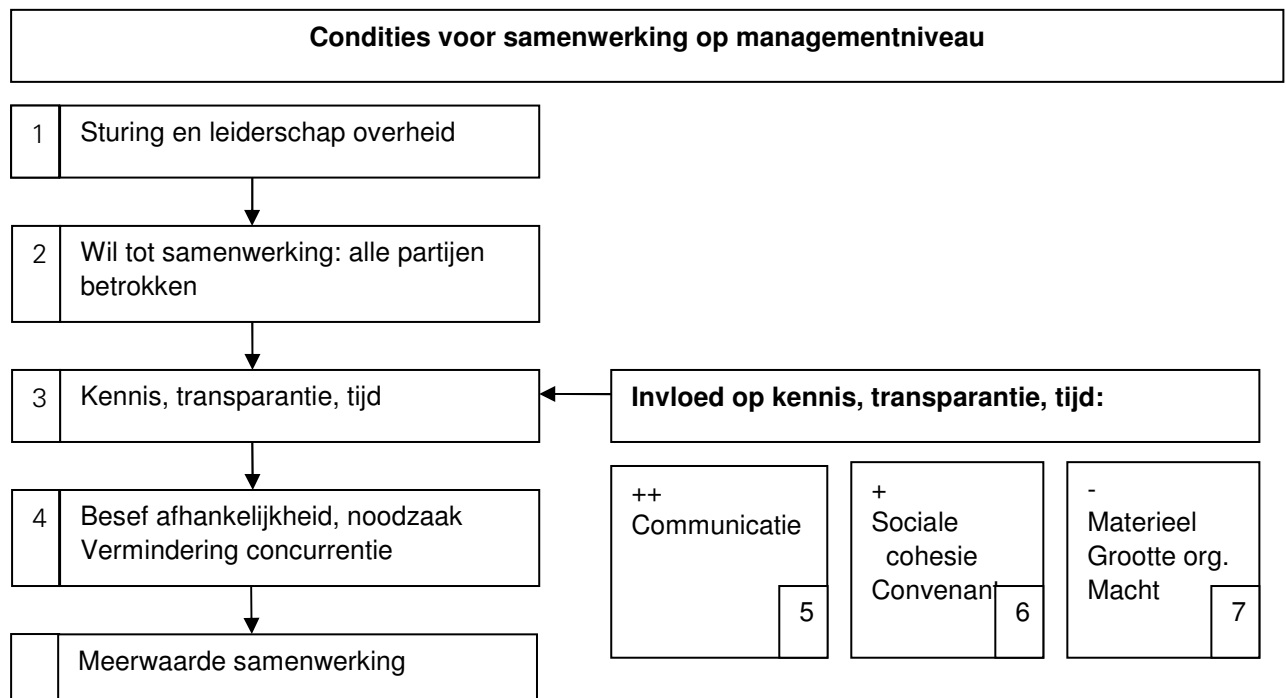
Verder zijn er informele overlegmomenten binnen het OKC. Dit is het 'wandelingenwerk', en alle disciplines hebben in dezelfde ruimte hun eet- of koffiepauze (respondent 12).

Op in Utrecht en Apeldoorn wordt samengewerkt op uitvoerend niveau, via zowel de casuïstiek als via werkgroepen. Van belang is de structuur van de centra: wanneer uitvoerders niet in dezelfde fysieke omgeving werkzaam zijn, zijn de lijnen minder kort en is er minder informeel overleg.

5.3 Verloop samenwerking en beoordeling

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de respondenten het goed of slecht verlopen van de samenwerking verklaren, op zowel management- als uitvoeringsniveau. De oorzaken worden schematisch weergegeven, gevolgd door een toelichting.

5.3.1 Managementniveau



Figuur 3 Conditie voor samenwerking op managementniveau

1. Sturing en leiderschap in de samenwerking

In Apeldoorn en Utrecht wordt de samenwerking aan het management opgelegd, zowel door de rijksoverheid als door de gemeente. 'Nou, het moest er in november komen! Dit zijn de richtlijnen, en ga er maar aanstaan. Puur vanuit het rijksbeleid, Rouvoet wil in 2011 een fysiek CJG' (respondent 2, Apeldoorn). De sturing en eerste aanzet door de gemeente is vervolgens nodig: 'de gemeente zal het hoe dan ook, goedschiks of kwaadschiks moeten realiseren' (respondent 4). Daardoor is er in Utrecht een duidelijke sfeer van oplegging door de wethouder ontstaan. 'De formele en daadwerkelijke macht ligt bij de wethouder. Met de beste wil van de wereld kun je daar niets aan veranderen!', aldus respondent 8.

Het management geeft duidelijk aan dat deze sterke gemeentelijke regie nodig is, en dat hun rol daarin anders is dan voor uitvoerders. Waar situaties of incidenten uitvoerders het belang kunnen laten inzien van samenwerken, 'wil dat nog niet zeggen dat het management dat ook inziet' (respondent 4). De gemeente Apeldoorn heeft in de voorgaande jaren het initiatief genomen tot samenwerking in de jeugdgezondheidszorg, iets waar de instellingen zelf niet op zouden zijn gekomen (respondent 3).

Na het opstarten van de samenwerking is de rol van de gemeente nog steeds belangrijk, maar de kernpartners moeten het dan uiteindelijk zelf gaan doen. Respondent 8: 'De gemeente moet vooral niet op de stoel gaan zitten, en zeggen: wij gaan het hier regelen. Dat is een fout die ze hier gemaakt hebben. Je hebt geen verstand van al die processen, en dit moet je vooral niet willen'. In beide gemeentes geldt: samenwerking kan niet worden opgedwongen, dat gebeurt vanuit instemming van de deelnemers (respondent 2, 4, 8, 9).

2. Wil tot samenwerking: alle partijen betrokken

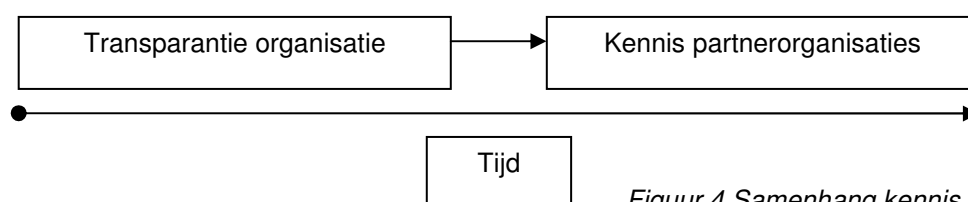
Wanneer de eerste aansturing heeft plaatsgevonden, acht het managementniveau het van groot belang dat de relevante kernpartners bij elkaar worden gebracht. Dit blijkt enerzijds doordat partijen zelf aangeven graag betrokken te worden. 'Het is juist de aanhaking, de verbreding, wat de meerwaarde heeft! (...) Heb de juiste partners aan tafel, dat is toch wel de kracht' (respondent 1).

Anderzijds geven de partijen die buiten spel staan aan, dat ze dit storend vinden in het samenwerkingsproces. In Utrecht is het opstarten van de Ouder en Kind Centra (OKC) de afgelopen jaren niet goed tot uiting gekomen. De kernpartners werden te eenzijdig, of juist helemaal niet betrokken bij de ontwikkeling van het OKC. 'Dus dan is het heel belangrijk dat ze tot inzicht zijn gekomen: zo moet je toch niet werken. We zullen het toch echt met de partners moeten doen' (respondent 8).

Partijen die niet bij de samenwerking worden betrokken, voelen zich benadeeld. In Utrecht en Apeldoorn beseft men dat de koppeling met het onderwijs een lastige is, en het niet betrekken van een partner komt het proces niet ten goede: 'Ik mis het onderwijs in dit hele model. Ik heb daar last van. Ik wil meepraten, onderwijs heeft daar een visie op. Wij voelen ons niet gezien, en dat werkt elkaar tegen' (respondent, bijeenkomst 15).

3. Kennis, transparantie, tijd

Om vervolgens daadwerkelijk tot samenwerking te komen blijkt kennis van het CJG als organisatie, en over de partnerorganisaties die daarin deelnemen, van belang te zijn. Dit hangt sterk samen met de transparantie van het proces en de tijd die dit in beslag neemt.



Figuur 4 Samenhang kennis, transparantie, tijd

Op managementniveau beseft men dat het CJG-proces een lang traject is, met *voldoende tijd* als randvoorwaarde (respondent 1, 8, 9). Hierbij is de stap van eerdere samenwerkingsverbanden naar een CJG van groot belang: zowel voor de duur van het proces als de gewenning van deelnemers aan samenwerking. In Apeldoorn heette het project 'Van JOED naar CJG', om aan te geven dat er werd voortgebouwd op de bestaande samenwerking, want partijen waren gewend om samen te werken (respondent 1, 2, 3, 4). In Utrecht beseft men ook dat er rekening moet worden gehouden met traagheid op bestuurlijk niveau, dat doorwerkt op managementniveau: veranderingen kunnen niet op korte termijn worden doorgevoerd en men moet voldoende tijd incalculeren (respondent 12, bijeenkomsten 14 en 15). Kennis van andere organisaties hangt sterk samen met de beleving van tijd. Samen versterkt het de mate waarin partners zich afhankelijk van elkaar voelen. In Utrecht denken managers van organisaties wel het overzicht van het zorgaanbod te hebben, maar in werkelijkheid kennen zij elkaar niet, en willen zij in eerste instantie ook geen moeite doen om daarachter te komen (respondent 8, 9, 12, bijeenkomst 14, 15). Dit speelde in Apeldoorn eerder ook: managers waren vooral binnen de koker van hun eigen organisatie bezig en werden geleid door organisationele drijfveren. Een van de managers hoorde van een voor hem nieuwe instantie, en vond dat toch een 'eye-opener'. 'Zelfs voor mij, terwijl ik nog helemaal in die projectgroepen bezig ben! Laat staan dat hulpverleners het weten' (respondent 6).

Vermindering gevoel van concurrentie

Kennis van organisaties bepaalt ook de mate waarin men elkaar ziet als concurrent. In Apeldoorn speelt concurrentie over het algemeen niet: dit wordt door verschillende respondenten verklaard door de 'cultuur van samenwerken, zonder het strijdtoneel van: ik doe dit, en jij komt daar vooral niet aan. Tuurlijk zitten er bij de managers ook wel angsten. Kijk, als je nu werkelijk op de centen gaat zitten of op verdergaande samenwerking, zou het kunnen dat je het dan ook tegen komt bij de teamleiders', aldus respondent 2. Maar men beseft dat de competitiedrift wellicht op uitvoeringsniveau meer speelt.

In Utrecht ziet men op managementniveau meer de sfeer van competitie, omdat organisaties bijvoorbeeld bang zijn dat het product waarmee zij zich profileren, wordt overgenomen door de gemeente of andere vergelijkbare partners (respondent 8, 9, 12). Dit is de specifieke situatie in Utrecht. De samenwerking tussen de Thuiszorg en de GGD verloopt momenteel moeizaam, door een gemeentelijk besluit om het consultatiebureau, dat onderdeel is van de Thuiszorg, over te hevelen naar de GGD. Dit zorgt op directieniveau voor spanningen, waardoor in Utrecht bewust wordt gekozen voor samenwerking op managementniveau. Kennisuitwisseling en een transparant proces kunnen angst wegnemen.

4. Gevoel van afhankelijkheid en besef van noodzaak

Wanneer er voldoende kennis en transparantie is, en er een bepaald tijdstraject is doorlopen, is het eenvoudiger voor managers om de noodzaak van samenwerking in te zien, en zich afhankelijk te voelen van de andere partnerorganisaties. 'We willen echt $1+1=3$, dus ik doe mijn ding en jij doet jouw ding, maar samen is er de meerwaarde' (respondent 4). Hun kernboodschap is: het CJG gaat niet overnemen, maar samenwerken (respondent 1, 2, 3, 8, 9).

Daarbij blijven managers hiërarchisch verantwoordelijk voor hun eigen medewerkers en behouden organisaties hun autonomie. 'Je zou denken, het aanbod vervaagt, maar ik heb juist het idee dat organisaties zich meer profileren op hun expertise waarom zij hier zitten' (respondent 3). Overlap tussen organisaties is dan ook niet erg: organisaties kunnen naast elkaar blijven werken of pakken samen de casuïstiek aan. Het profileren gebeurt binnen het CJG, niet richting de cliënt. In Apeldoorn presenteren de verschillende partners zich los van elkaar op de website, maar in de gemeente Utrecht wil het management nog explicieter klantgericht zijn, en wordt informatie vanuit het CJG verstrekt. Het gezin heeft er namelijk niets aan om te weten wat er achter de balie gebeurt (werkbijeenkomst 14, 15). Het profileren via het CJG heeft daarom een *symbolische waarde*.

In Apeldoorn is er opnieuw een verschil tussen de partners in het CJG zelf, en daarbuiten. Binnen het CJG zien managers de samenwerking als noodzaak. De partners daarbuiten voelen zich niet zozeer afhankelijk, maar denken dat samenwerking kan zorgen voor beter zorgaanbod (respondent 6, 8).

Bovenstaande wordt bevestigd door het feit dat partners die minder kennis hebben van de functie van het CJG, ook een minder sterk gevoel van afhankelijkheid hebben. 'We hebben toch al alle losse instanties? Als het erom draait dat ieder elkaars aanbod kent, waarom profileert ieder zijn eigen organisatie dan niet gewoon beter?' (respondent, werkbijeenkomst, 15).

Factoren van invloed op transparantie, kennis, tijd

5. Belangrijke factor: communicatie

Communicatie kan kennis tussen organisaties vergroten. De manier waarop gecommuniceerd wordt, zorgt ervoor dat men inzicht heeft in het proces. Managers zien het voordeel in van de 'korte lijnen' tussen partners in de samenwerking, enigszins samenhangend met het feit dat mensen elkaar persoonlijk kennen of elkaar vaker tijdens overlegmomenten zien (respondent 2, 4, 5, 6, 12). Dit wordt nog meer als onderdeel van de uitvoering gezien, dan voor managers.

Managers willen vooral gehoord worden in hun opvattingen, zodat zij kunnen meebeslissen over het gemeenschappelijk geformuleerde doel en de motieven voor samenwerking: 'Open communicatie, zodat de inhoud op tafel ligt. (...) Anders zie je de neiging van mensen om van te voren paaltjes neer te gaan zetten, dat je niet te ver komt. Als je open communiceert, kun je beter zien wat iemand bedoelt, en ben je veel minder geneigd om zo'n paaltje neer te zetten! (...) (respondent 8).

In Apeldoorn is daarnaast aangegeven dat er op een aantal CJG-brede onderwerpen, zoals de pedagogische visie van organisaties, nog geen gemeenschappelijk beeld bestaat. Om verwarring binnen het management weg te nemen zullen hier afspraken over moeten worden gemaakt (respondent 2, 3).

6. Factoren: sociale cohesie

Op managementniveau is de mate en stimulering van de sociale cohesie van belang, maar niet zozeer als voor de uitvoerders in het CJG (zie verder). In Utrecht beseffen managers in het stedelijk overleg en het OKC West, dat het belangrijk is dat dezelfde personen deelnemen aan bijeenkomsten. (respondent 8, 9, 12). Op managementniveau kijkt men vooral naar de functie van de deelnemers. Dit kan worden geïllustreerd door het 'met open armen ontvangen' van de deelnemer van een welzijnsorganisatie aan een overleg in Apeldoorn. De overige managers kenden deze persoon niet maar de welzijnsorganisatie was een belangrijke, nieuwe (voorheen onbekende) partner, en was daarom welkom (respondent 6).

Convenanten

Op gemeentelijk niveau of overkoepelend CJG-niveau is het formeel vastleggen van de samenwerking enigszins van belang. Het heeft de meerwaarde van een document waarin staat wat men wil, of bijvoorbeeld om duidelijkheid te bieden wat betreft een nieuwe structuur: zoals in Utrecht, zodat het model op papier staat, van waaruit verdere betekenissen kunnen worden afgeleid (respondent 8).

Het fysieke bestaan van een convenant is verder ter kennisname: managers gaan uit van eerdere besluiten of krijgen deze als feiten voorgeschoteld. Tijdens twee werkbijeenkomsten van de gemeente Utrecht werden lijsten weergegeven van de besluiten en commissiebriefjes betreffende het CJG-beleid. Deze werden niet meer aangehaald of besproken (werkbijeenkomst 14, 15).

7. Factoren minder van belang: invloed grotere / kleinere partijen

Er lijkt op managementniveau geen 'stammenstrijd' te zijn tussen grotere en kleinere partijen (respondent 1, 2). De grotere partijen zijn vaak al langer betrokken bij de samenwerking: in Apeldoorn zijn dit de GGD en Thuiszorg, in Utrecht de welzijnsorganisaties. Zij lijken een belangrijkere positie in te nemen: zij komen

elkaar ook buiten het CJG tegen, of in randgemeentes, waardoor zij elkaar beter kennen en meer invloed lijken te hebben. Een manager in Apeldoorn geeft echter expliciet aan dat bij overgang van het JOED naar het CJG ook de kleinere partijen zijn aangehaakt en er daarna geen verschil meer in invloed is: partijen vullen elkaar juist aan door hun verschillende zorgaanbod (respondent 4, 5, 6).

In Utrecht hebben betrokken directies meer strijd over elkaars positie, maar op managementniveau is dit minder te merken. 'Dan heb je het over het middenkader, en samen gaan we in ieder geval het model verder uitdenken. Want die managers weten wel van de hoed en de rand' (respondent 8).

Materiële condities voor het scheppen van vertrouwen

Door managers werd zelf aangestipt van wat later is gebundeld onder de naam 'materiële condities'. Enerzijds werd door managers gezegd: 'het gebouw van het CJG is niet belangrijk, dat is maar van steen' (respondent 1). Het gaat om de samenwerking en het model dat daaraan ten grondslag ligt (respondent 1, 2, 6, 8, 9, 12). Toch vragen ook managers goede (materiële) voorwaarden. Respondent 3 vertelt over de kernpartners die kort geleden in het CJG zijn komen werken. Het leverde praktische problemen op, waarvoor het management werd aangekeken. 'Uitvoerders zeiden: ik heb geen telefoon, kan ik dat van Vérian lenen? Maar de managers van Vérian wilden dat ze hun eigen systeem zouden gebruiken, anders ging dat op hun kosten. Zij hadden de financiële prikkel'. De managers beseffen vooral dat de materiële condities belangrijk zijn om uitvoerders mee te krijgen (zie verder).

Macht

Het aspect 'macht' is in het empirisch onderzoek niet nadrukkelijk een factor van invloed geweest. Door respondenten die een overkoepelende CJG functie hadden, is zijdelings vermeld dat sommige partijen zich belangrijker voelen dan andere partners. Op die manier zien partners niet altijd het nut van samenwerking in, omdat zij al een alomvattend overzicht en kennis hebben. Toch is dit echter weinig uit gesprekken naar voren gekomen.

Verwachtingen en belangrijkste bevindingen voor managementniveau

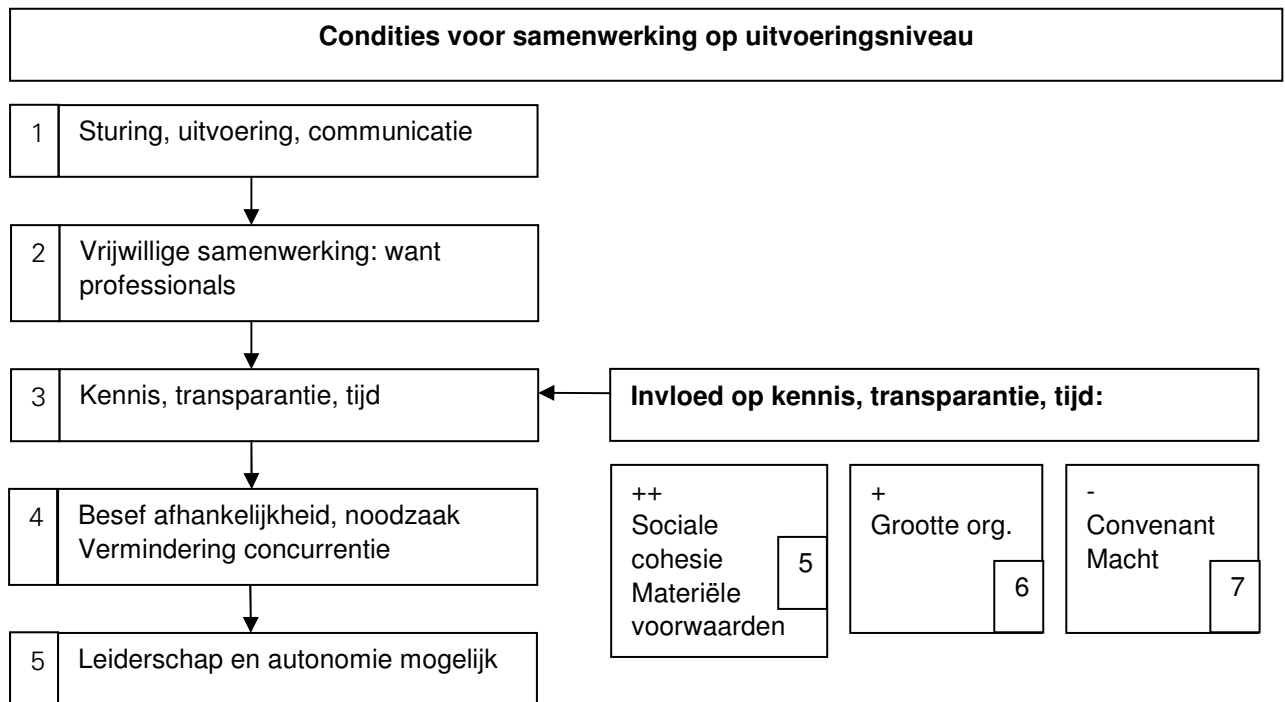
- Start en sturing samenwerking: Managers *moeten het moeten*. Volgens de verwachting krijgen organisaties via (gemeentelijke) oplegging de opdracht om samen te werken. Het gevaar is dat managers vooral naar de koker van hun eigen organisatie kijken: directie, management en uitvoering, zonder te beseffen dat op uitvoeringsniveau samenwerking met andere 'kokers' al als noodzaak wordt gezien.

- Wil tot samenwerking: De samenwerking wordt niet alleen aangestuurd van boven. De basis voor de *wil* om zelf samen te werken kan worden gecreëerd door alle relevante partijen bij het proces te betrekken. Daardoor krijgen organisaties voldoende ruimte om mee te beslissen en deel te nemen aan het proces.

- Kennis, transparantie, tijd: Kennisuitwisseling, transparantie en tijd zijn belangrijke randvoorwaarden. Op de factor tijd heeft men in principe geen invloed, als dit letterlijk het verstrijken van de tijd inhoudt. Het proces van gewenning kan echter worden versneld door het delen van informatie en een transparant proces. Een betere kennisuitwisseling leidt daarbij tot minder concurrentiestrijd.

- Communicatie en sociale cohesie: Communicatie zorgt voor *kennisuitwisseling* tussen organisaties. Door gerichte communicatie weten organisaties van elkaars bestaan en profiel. Daarbij is *open communicatie* van belang, zodat het doel van de samenwerking voor iedereen duidelijk is, en partijen bereid zijn om met elkaar in gesprek te gaan. De directe communicatie beïnvloedt de sociale cohesie. De sociale cohesie krijgt echter op managementniveau minder vorm. Het gaat wel om de 'bekende gezichten' maar dit organisatieniveau is meer gericht op functies dan personen.

5.3.2 Uitvoeringsniveau



Figuur 5 Conditie voor samenwerking op managementniveau

1. Sturing, uitvoering betrokken, directe communicatie

Het 'startschot' van de samenwerking wordt voor de uitvoering eveneens van bovenaf gegeven. Hoewel uitvoerders de noodzaak ervan wel inzien, zij zouden niet uit zichzelf in één gebouw gaan samenwerken. Respondent 8: 'Uitvoering, management, en openbaar bestuur, ofwel de gemeente. Als die drie niet goed op elkaar betrokken zijn krijg je altijd dat het gaat stokken.' Zowel managers als uitvoerders benadrukken het belang van het meenemen van de uitvoerders bij het ontwikkelen van het CJG, ondanks dat zij alleen hiërarchische verantwoordelijkheid schuldig zijn tegenover hun eigen organisatie (o.a. respondent 2, 3, 4, 6, 8, 9). Dit streven wordt in de praktijk bereikt via werkgroepen. In Utrecht bijvoorbeeld richtte het OKC West de werkgroep Jeugdzorg uitvoerenden op, waarbij uitvoerders van alle disciplines actief worden betrokken in de samenwerking.

Daarnaast moet er ook direct en helder met medewerkers worden gecommuniceerd. Respondent 2, CJG breed: 'Het gaat erom dat mensen hier komen werken. We moeten eerst zorgen dat mensen gehoord zijn. Dat ze allemaal die mail hebben gehad. (...) Zodat mensen weten dat ze de basis van dit alles zijn, ze op de hoogte worden gehouden, en zien dat er dingen gaan lopen.'

Door het wijkgericht werken in Apeldoorn en Utrecht zijn de lijntjes bovendien kort, en weten collega's elkaar te vinden. Medewerkers kunnen een op een contact hebben via e-mail, telefoon en het liefst op de wandelgangen (respondent 3, 7, 12). 'Je hebt al het voordeel dat je dicht bij elkaar zit. Als je dan ook nog met z'n allen in een gebouw komt, is dat helemaal makkelijk' (respondent 10). Daarnaast betekent dit het helder communiceren over wat er gebeurt binnen het CJG (zie verder: tijd en transparantie).

Communicatie heeft ook een inhoudelijke betekenis: medewerkers binnen het CJG moeten een gemeenschappelijk begrippenkader creëren, om spraakverwarring te voorkomen en te weten wat bijvoorbeeld opvoeden is, en waar men als organisatie daarin staat (respondent 3).

2. Vrijwilligheid want professionals

Waar het management een sterke gemeentelijke sturing nodig heeft, zien hulpverleners in Apeldoorn en Utrecht zelf het belang van de samenwerking in door incidenten of situaties; dit wordt door zowel managers als uitvoerders zelf erkend (respondent 2, 4, 5, en 3, 6, 11). 'Vanuit de werkvloer hadden we zoiets van, prima, hoeven we niet meer naar die deur en die deur, maar gewoon in één pand' (respondent 3). In Apeldoorn en Utrecht wordt de samenwerking van bovenaf opgelegd, maar deze kan daarom ook vrijwillig gestart zijn. Sommige medewerkers hebben in het verleden zelf aangegeven niet geschikt te zijn voor samenwerking, omdat ze het moeilijk vinden om te veranderen.

In Utrecht is er een verschil in de manier waarop mensen willen bijdragen. Volgens enkele respondenten is dit sterk persoonsafhankelijk (respondent 8, 9, 12, werkbijeenkomsten 14, 15). Of zij vrijwillig willen samenwerken, hangt samen met de mate waarin zij zichzelf afhankelijk zien van andere organisaties, en de noodzaak inzien van overleg en doorverwijzing.

3. Kennis, transparantie, tijd

'Dit is een groeiproces'. Zo formuleerde respondent 8 het proces om tot een hechtere samenwerking tussen hulpverleners te komen in Utrecht. De factor tijd beschrijft zowel het verstrijken van de tijd, waardoor meer ervaring met samenwerking ontstaat, als de *gewenning* die medewerkers ervaren bij het jarenlang wel of niet samenwerken. 'Als je 20 jaar professional bent op een consultatiebureau of als GGD arts. En dan moeten ze het nu opeens veel breder maken? Waarom? Logisch dat er scepsis was. Dit kan bedreigend overkomen!' (respondent 1). Op de vraag wat voor de medewerker de omslag heeft gemaakt, antwoordde een van de uitvoerders: 'Ik heb het gezien! Ik heb het meegemaakt'.

De samenwerking heeft tijd nodig, zodat het bekend wordt bij de deelnemers en goed functioneert in de wijk. Om deze kennis te krijgen, is er interne transparantie van het proces nodig. 'In het begin was er best wel wat weerstand, laat ik het ook niet te rooskleurig maken. Dan voel je natuurlijk als je feitelijk hier in zo'n gebouw komt, dat er soms misverstanden bestaan. Dat je denkt, waar komt dat nou vandaan?' (respondent 2). Het antwoord op deze vraag is voornamelijk het gebrek aan kennis dat hulpverleners hadden van andere disciplines. Om te weten wat er gebeurt in een CJG, daarin gerustgesteld te worden, en vervolgens zelf actief deel te nemen, moet men weten hoe het doorverwijsproces in zijn werk gaat.

Als in een CJG een vraag binnenkomt, kunnen vaak meerdere disciplines hiermee aan de slag, waardoor er een soort overlap bestaat (respondent 2, 12). Het is echter de vraag wie de cliënten het beste kan helpen of indien nodig kan doorverwijzen. Hiervoor moet vaak een bepaalde angst worden weggenomen, en uitgelegd worden dat klanten niet worden 'weggekaapt'.

4. Gevoel van afhankelijkheid en besef van noodzaak

Wanneer uitvoerders zijn meegenomen in het proces, en kennis hebben van elkaars organisatie, zien zij in dat zij elkaar kunnen versterken (respondent 4, 6, 8, 9). 'We hebben allemaal ons eigen terrein, maar als je dat aan elkaar knoopt, kun je het totaalplaatje leveren. Dat is absoluut de meerwaarde' (respondent 4). Op deze manier kijken organisaties niet aanbodgericht en zijn ze geen concurrenten van elkaar.

Het kan echter even duren voordat de hulpverleners dit inzien. Respondent 9 legt uit: 'De professionals werken wel samen, want dat is de verbintenis die je hebt. Het laatste contact dat je hebt bij een consultatiebureau is een arts, en het eerste contact bij de GGD is ook weer met een arts. Die professionals hebben wel behoefte aan die continuïteit! (...) Dus dan is de vraag: wat is jouw motivatie om samen te werken? In dit geval is dat op het kind gericht, en dat is een hele goede motivatie!'

Of de uitvoerders deel kunnen nemen aan de samenwerking, is ten slotte afhankelijk van hun eigen manager. Zowel uitvoering en management hebben aangegeven, dat de manager de noodzaak moet inzien, en toestemming en tijd moet geven om de uitvoering deel te laten nemen aan bijvoorbeeld een CJG-overleg. De belangen van manager en uitvoerder worden zo verweven (respondent 2, 4, 5, 9, 12).

Hierdoor: vermindering competitie

Medewerkers geven aan dat zij in eerste instantie moeite kunnen hebben met het accepteren van nieuwe hulpverleners in een samenwerking, omdat zij afwachtend zijn in de toegevoegde waarde van een extra discipline; dit wordt ook herkend door het enkele managers (respondent 2, 3, 5, 7, 10).

Door informatieverstrekking en communicatie kunnen medewerkers worden geïnformeerd over elkaars verschillende taken en functies, zodat het gevoel van concurrentie minder wordt. Als blijkt dat iedere organisatie of medewerker zijn eigen specialisme of eigen product heeft, kan de competitiedrift al worden weggenomen. In Utrecht is gebleken dat wanneer mogelijke partners niet met elkaar communiceren of dat juiste via een derde instantie doen, bijvoorbeeld de gemeente, er misverstanden ontstaan, waardoor samenwerking verder weg is. 'Dit is mijn toko, en dat ga ik zelf regelen, anders kun je er iets van gaan vinden' (respondent 8). Dit illustreert waarom instanties, bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie een product niet willen delen, zelfs als blijkt dat het succesvol is. 'Samenwerking in de jeugdgezondheidszorg bereik je niet door broodnijd', is de gedeelde opvatting, dus door kennisuitwisseling wordt geprobeerd de competitie weg te nemen.

5. Leiderschap en autonomie mogelijk

De verschillende uitvoerders binnen het CG vinden hun weg naar elkaar, maar zij vinden het zelf wenselijk dat zij worden aangestuurd door een onafhankelijke coördinator of manager, ook al is deze niet hiërarchisch verantwoordelijk. Om de uitvoerders 'samen te smeden' hebben deze mensen een coördinerende rol in de samenwerking, en deze rol wordt gewaardeerd (respondent 1, 3, 6, 7, 10, 11, 12). De CJG-manager moet volgens de uitvoerders wel hun oorspronkelijke functie en ervaring in acht nemen. Een van de uitvoerende medewerkers noemt de manager daarom liever 'projectleider': 'Het is mijn opvatting om haar geen manager te noemen. Het is symbolisch: mensen denken: een manager? Hoezo, we hebben toch al een eigen manager...' In dit proces durven medewerkers de autonomie van de organisatie (de 'eilandcultuur') even naar de achtergrond te verschuiven en de hulpverlening samen met andere disciplines op te pakken. De professionals van de verschillende organisaties willen gewoon hun eigen werk blijven doen binnen het CJG. Zij willen niet dat hun taken worden 'afgepakt' of dat dingen opeens anders moeten dan voorheen. Zoals ook gebeurt op managementniveau, laten medewerkers heel specifiek zien wat hun expertise is; hulpverleners profileren zich op hun eigen zorgaanbod (respondent 3, 7, 10, 11). Een CJG manager legde een belangrijke koppeling: 'mensen zijn goed in hun werk, daar heb ik verder geen oordeel over. Maar het moet meer zijn dan de som der delen'.

◆ Factoren van invloed op transparantie, kennis, tijd

6. Belangrijke factoren

Sociale cohesie

De transparantie van het proces en de mate waarin uitvoerders kennis van elkaar hebben, wordt sterk bepaald door de sociale cohesie. Het versterkt elkaar, en bevordert de samenwerking omdat het ook inhoudelijk het werkproces bepaalt. Om goed naar elkaar te kunnen verwijzen, moeten hulpverleners elkaar kennen en weten wat ieders functie inhoudt. 'Je leert ook sneller van elkaars deskundigheid. Je leert elkaar kennen, maar je ziet ook elkaars expertise' (respondent 3). Volgens respondent 7 zijn de medewerkers binnen het CJG zelfs 'gewoon collega's' van elkaar.

Dit betekent ook: niet te vaak nieuwe gezichten binnen de organisatie. Respondent 2 legt het belang in Apeldoorn uit: 'Bijvoorbeeld Wisselwerk, of het JIP hoort echt bij de ketenpartners van het CJG, maar die doen de opvoeding op straat, die zitten niet in dit gebouw. Maar ze moeten daar wel nauw aan linken. Want als hij niet bekend is hier, dan zal nooit iemand aan hem linken'.

Informeel overlegmomenten spelen ook een rol. Dit bestaat uit heel simpele dingen zoals samen lunchen, koffie drinken en informeel kennismaken (respondent 2, 7, 12).

Materiële condities voor het scheppen van vertrouwen

Voor het management blijkt 'een gebouw slechts voor steen'. Voor de uitvoering kunnen materiële zaken draagvlak creëren; zij krijgen te zien dat de moeite wordt genomen om voor een goede werkomgeving te zorgen. 'Je merkt dat je moet faciliteren. Ook voor professionals, niet alleen voor het gezin. En op welke wijze, dat is de zoektocht... dat kan zijn, een spreekuur, vergaderfaciliteiten beschikbaar stellen' (respondent 1). Heel concreet betekende dit in Apeldoorn, dat er werd gezorgd voor parkeerplaatsen, een koffiezetapparaat, een fysieke balie en nieuwe meubels in de ontvangstruimte (respondent 1, 2, 7). Uitvoerders vragen ook zelf om materieel, omdat zij anders hun werk niet kunnen doen. Op een nieuwe locatie zijn computers en andere materialen nodig. Deze fysieke voorwaarden zijn specifiek voor het CJG, omdat medewerkers samen naar één locatie gaan.

7. Factoren

Invloed grotere / kleinere partijen

De invloed van grotere of kleinere partijen hangt samen met de rol die zij vervullen in het CJG. Net zoals op het managementniveau komen de 'grotere' kernpartners elkaar ook buiten het CJG tegen. De GGD en het consultatiebureau staan vaker met elkaar in contact. In Apeldoorn betekent dit dat deze partners hun vaste werkplek in het CJG hebben; de kleinere partijen zoals MEE zijn er enkele dagdelen. 'Het is voor een aantal partners meer de thuisbasis, en voor de anderen is het een van de kantoorplekken in die week' (respondent 2, ook 3). De rol van grote en kleine partijen wordt verschillend beoordeeld. Het kan worden toegeschreven aan personen, maar het algemene geluid is toch dat het contact tussen partijen die meer aanwezig zijn in overleggen of in het pand, beter is (respondent 2, 3, 6, 12). Dit heeft ook te maken met de factor tijd: 'Ik denk dat het consultatiebureau en de GGD, die zaten al in het pand en wij zijn daar bij gekomen... Ik denk dat het in het begin voor hun wel even wennen was: wat komen al die mensen doen?' (respondent 7, kleine partij Apeldoorn).

8. Minder belangrijke factoren

Symbolen

Medewerkers in het CJG hebben een dubbele functie; vooral de medewerkers die slecht een gedeelte van de week in het centrum aanwezig zijn, voelen zich verbonden met het CJG maar ook sterk met hun eigen organisatie. Dit kan op symbolische wijze worden weggenomen. Bij de opening van het CJG in Apeldoorn was er discussie over de badges die medewerkers zouden dragen: die van het CJG of hun werkgever? 'Uiteindelijk zeiden zij ook: wat willen we nu hier laten zien? Onze eigen organisatie of het CJG? Het gaat om het belang van de klant', aldus respondent 2. Ook het briefpapier speelt een rol: momenteel staat er alleen het logo per individuele organisatie op. Men is aan het nadenken om daar ook het CJG-logo naast te plaatsen (respondent 2).

Convenanten

Onder uitvoerende medewerkers wordt weinig gepraat over de officiële documenten of samenwerkingsconvenanten. Op de vraag of het convenant invloed heeft op haar werk, antwoordde een van de respondenten illustrerend: 'Nee, daar heb ik eigenlijk niks van gemerkt [lachend].. Ik weet dat het zo is, maar... Ik denk dat dat toch meer op management niveau speelt dan bij ons werkers. Het is toch een formeel iets' (respondent 7).

Macht

De factor macht is in het empirisch onderzoek zowel op managementniveau als bij de uitvoering weinig naar voren gekomen. Als dit speelde, dan vooral op organisatieniveau, dan niet onderling bij de uitvoering.

Conditie en belangrijkste bevindingen voor het uitvoeringsniveau

- Start en sturing samenwerking

Uitvoerders moeten de samenwerking in het CJG *ervaren*. Oplegging is een 'duwtje in de rug' maar daarna moet via een proces van informatie-uitwisseling, transparantie en tijd bij medewerkers het vertrouwen in het CJG worden gewekt. Daarbij kan dit proces worden bevorderd door goede materiële omstandigheden.

Ondanks dat professionals in het CJG graag autonoom hun eigen taak willen blijven uitvoeren, hebben zij geen moeite met hun leidinggevende in het CJG. Dit is tegen de verwachting in vanuit de literatuur, waaruit bleek dat professionals graag volledig autonoom hun werk willen doen.

- Wil tot samenwerking

Op uitvoeringsniveau hoeft de wil tot samenwerking minder sterk te worden gecreëerd. Een professional in een CJG is op zoek naar continuïteit. Door zijn eigen werk als autonome professional te kunnen blijven doen, en dit te laten aansluiten op dat van zijn medehulpverlener, kan en wil hij deelnemen aan de samenwerking. Daarbij wil de professional dat zijn opvattingen worden gehoord.

- Kennis, transparantie en tijd.

De factoren tijd en gewenning zijn van belang, en kunnen worden versneld door het delen van informatie en een transparant proces. Voor uitvoerders betekent dit dat zij weten waar andere medewerkers mee bezig zijn en dat zij kennis delen. Op die manier kunnen ze naar elkaar verwijzen, elkaar om advies vragen en de ander vooral niet als concurrent zien. Een betere kennisuitwisseling leidt tot minder concurrentiestrijd. Een versterkende factor hierbij is de fysieke afstand die werknemers ondervinden.

- Sociale cohesie en communicatie

Volgens verwachting kan draagvlak worden gecreëerd via communicatie: door de uitvoering bij het begin van de samenwerking mee te nemen in het samenwerkingsproces. Daarnaast is het ook een manier om informatie tussen professionals te delen. Deze directe communicatie beïnvloedt de sociale cohesie. De professionals moeten het *samen* doen, vaak in hetzelfde centrum. De verwachting komt daarmee uit: voor uitvoerders komt de wil tot samenwerking tot stand door vertrouwen, via sociale cohesie.

Uit deze rapportage blijkt dat het management en uitvoering verschillende drijfveren hebben om samen te werken, en zij beide daarbij bewust of onbewust bepaalde randvoorwaarden stellen. Wat dit betekent voor de samenwerking op beide niveaus, en hoe dit kan worden gekoppeld aan de literatuur, wordt weergegeven in hoofdstuk 6.

6 CONCLUSIE

In dit slothoofdstuk worden op basis van de bevindingen uit het empirisch onderzoek, conclusies getrokken. Allereerst wordt antwoord gegeven op de centrale hoofdvraag. Vervolgens worden de conclusies weergegeven en in verbinding gebracht met de theoretische basis, van waaruit een eerste aanzet voor suggesties voor toekomstig onderzoek worden gegeven.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: Hoe kan de samenwerking op managementniveau en uitvoeringsniveau binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin worden verklaard?

Het gesignaleerde probleem rond het CJG is dat de samenwerking tussen partnerorganisaties in een Centrum voor Jeugd en Gezin niet altijd soepel verloopt. Stellen managers en uitvoerders condities voor samenwerking, en zijn de randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan gelijk voor beide niveaus? De hoofdvraag van dit onderzoek zoekt daarvoor een verklaring. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat het probleem niet voor beide niveaus is toe te schrijven aan dezelfde (afwezige) condities. Als antwoord op de hoofdvraag kan worden gesteld dat voor het management en de uitvoering verschillende verklaringen voor samenwerking gelden. Daarbij kennen zij ook enkele gemeenschappelijke factoren van invloed. De onderzoeksbevindingen laten zien dat er voor het management en uitvoering verschillende aanpakken vereist zijn op het gebied van aansturing, communicatie, kennisuitwisseling, leiderschap en de factoren die daarop van invloed zijn.

Het pad van theorie naar empirie

In dit onderzoek is gekeken naar interorganisationale samenwerking in de publieke sector. Voor het Centrum voor Jeugd en Gezin betekent dit dat er wordt samengewerkt binnen een cliëntgericht netwerk van organisaties in de jeugdgezondheidszorg, waarbij functioneel wordt samengewerkt met het oog op hulp aan kinderen, jongeren en hun ouders bij opvoeden en opgroeien. De positie van de manager en de uitvoerder in een dergelijk samenwerkingsverband is verschillend. Uit de resultaten van het empirisch onderzoek blijkt dat de manager in zijn positie wordt geleid door organisationele factoren: de eigen organisatie is van belang, en er moet een bepaalde mate van productiviteit en efficiëntie worden behaald. De professional in de jeugdgezondheidszorg staat voor de uitvoering van zijn werk, wil weten waar hij aan toe is en wil daarbij vooral gewoon zijn werk kunnen doen.

De onderlinge samenwerking tussen managers en uitvoerders kan in het Centrum voor Jeugd en Gezin worden vormgegeven. Dit gebeurt via projectgroepen op beleidsniveau en werkgroepen op uitvoeringsniveau, die met een vaste regelmaat bij elkaar komen. Daarnaast vindt er dichtbij en op afstand – via telefoon, e-mail - informeel overleg plaats.

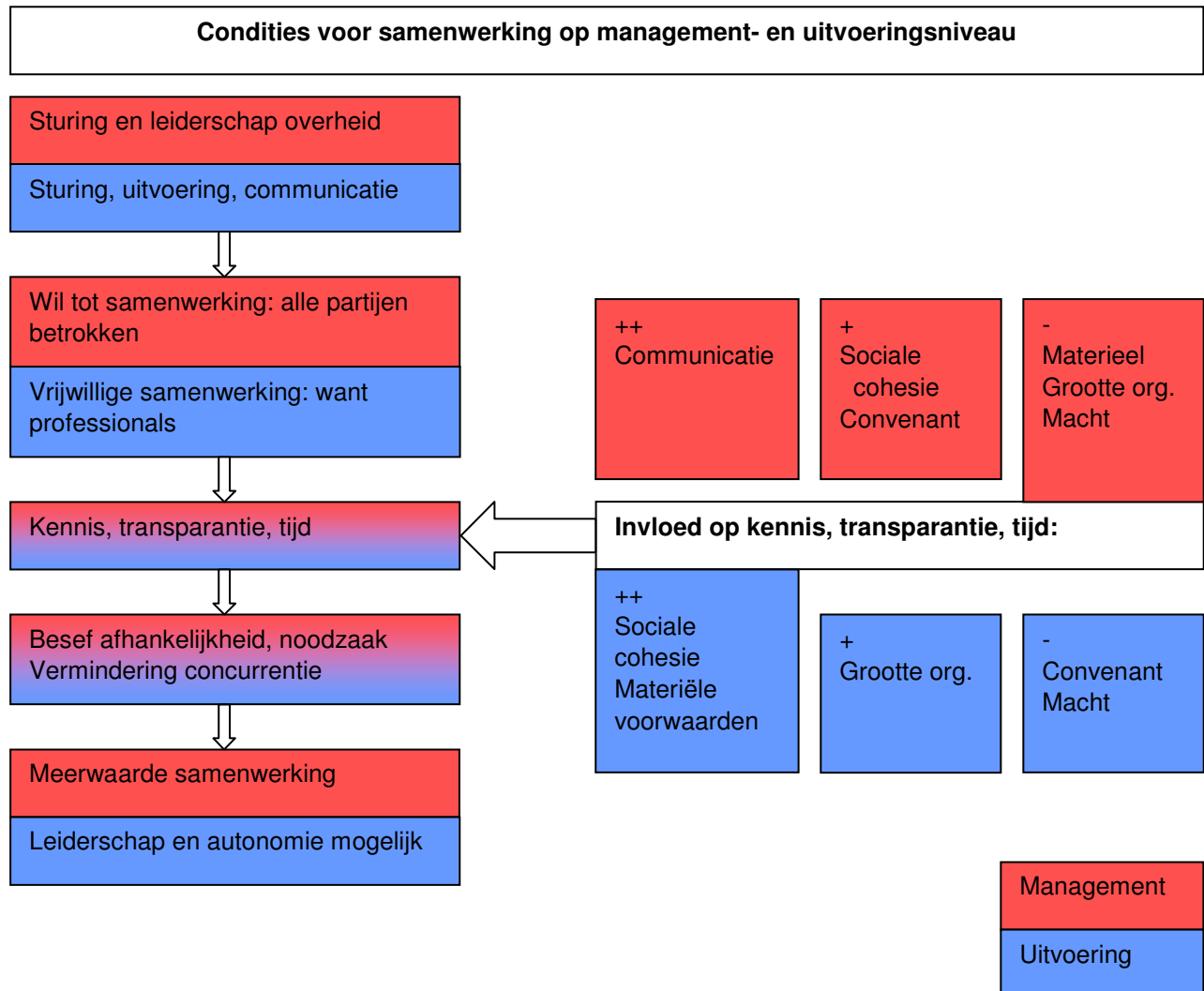
Dit betekent dat managers elkaar minder frequent zien dan uitvoerders, waardoor zij minder persoonlijk in contact staan met elkaar. Uitvoerders daarentegen kunnen samen in één fysiek centrum of daarbuiten samenwerken. Minder afstand tussen medewerkers betekent meer direct contact.

Randvoorwaarden voor samenwerking

De randvoorwaarden die moeten worden vervuld voordat een deelnemer daadwerkelijk aan een samenwerkingsverband deelneemt, kunnen worden ingedeeld in vier groepen. Volgens Mastenbroek (1996) zijn dit sociaal-emotionele condities, instrumentele condities, machtcondities en

onderhandelingscondities. Grofweg zijn deze condities onder te verdelen in de wil tot samenwerking, vertrouwen, communicatie, sturing, competitie en machtsverdeling.

In het empirische onderzoek bleken onderdelen van deze groepen echter overlap met elkaar te vertonen of juist niet los van elkaar te kunnen worden gezien. Er is daarom een nieuwe indeling van condities ontstaan. Het management- en uitvoeringsniveau hebben verschillende randvoorwaarden voor samenwerking door hun positie in de organisatie. De belangrijkste verschillen worden inzichtelijk gemaakt in onderstaand schema:



Figuur 6: condities voor samenwerking op management- en uitvoeringsniveau

Een van de verwachtingen voorafgaand aan dit onderzoek was, dat het uitvoeringsniveau vooral gestuurd wordt door sociaal-emotionele en instrumentele condities, en het managementniveau vooral door macht- en onderhandelingscondities. De resultaten van dit onderzoek wijzen uit dat er geen eenduidige scheiding kan worden gemaakt tussen deze drie groepen: onderdelen daarvan kunnen elkaar juist aanvullen of vertonen overlap.

De rol van de professional is duidelijk geworden, maar vertoont in de praktijk minder weerstand tegenover managers en sturing. Geconcludeerd kan worden dat wanneer de leidinggevende niet hiërarchisch verantwoordelijk is, maar puur de samenwerking coördineert, dit geen bedreiging is voor kenniswerkers. Zij moeten daarbij hun werk kunnen uitvoeren, waarbij taken niet zonder overleg aan andere disciplines worden overgedragen.

Uit de onderzoeksbevindingen is duidelijk naar voren gekomen dat beide organisatieniveaus verschillende randvoorwaarden stellen voor samenwerking. De samenwerkende managers hebben een focus op beleidsniveau; uitvoerders zijn daar niet mee bezig en richten zich op de uitvoering hun van taak. Daarbij moet worden opgemerkt dat het ook noodzakelijk is voor managers en uitvoerders om hun eigen specifieke rol in de samenwerking te vervullen. Het is inherent aan hun functie dat zij andere drijfveren voor samenwerking hebben.

Koppeling

Voor de wetenschap leiden de onderzoeksbevindingen tot een beter begrip van de motieven voor samenwerking, in dit geval specifiek tussen instanties in de jeugd (gezondheids)zorg. De focus is gelegd op het management- en organisatieniveau. Wellicht kan er ook onderscheid worden gemaakt in de verschillende disciplines en kernpartners in het Centrum voor Jeugd en Gezin, bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg (zoals de GGD) versus andere disciplines zoals het maatschappelijk werk of welzijnsorganisaties. Verder onderzoek zou moeten uitwijzen of disciplines een eigen motivatie voor samenwerking kennen.

Daarnaast is in dit onderzoek gekeken naar de condities voor samenwerking in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Of de condities die zijn vastgesteld voor het management en de uitvoering van organisaties in andere sectoren, bijvoorbeeld het onderwijs of veiligheid, zou verder onderzoek in deze sectoren kunnen uitwijzen.

De bevindingen en conclusies kunnen ten slotte leiden tot concrete aanbevelingen aan Centra voor Jeugd en Gezin in de opstartende fase.

7 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen in dit hoofdstuk richten zich op de samenwerking binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin. Aanbevelingen die de samenwerking op management- en uitvoeringsniveau kunnen verbeteren, of waar de aandacht voor processen niet mag afnemen.

De veronderstelling hierbij is dat een Centrum voor Jeugd en Gezin samenwerking nastreeft, waarbij het management en de uitvoering zo optimaal mogelijk deelnemen aan de samenwerking.

Management

Managers die samenwerken in het grotere geheel van het Centrum voor Jeugd en gezin, krijgen de *opdracht* op samen te werken. Om deze opdracht zo goed mogelijk te vervullen, willen zij samen met hun organisatie zo goed mogelijk betrokken worden in het proces. Hierdoor kennen zij het brede aanbod van instanties en ontstaat kennis van elkaar. Hierbij kunnen enkele concrete aanbevelingen worden geformuleerd:

- Het is aan te raden alle relevante partijen te betrekken bij het opstarten van het samenwerkingsproces. Dit zijn zowel de grote, belangrijke spelers in de gemeente als de kleinere partijen die van belang kunnen zijn voor de wijk. Partijen die toch minder relevant blijken, kunnen later een andere positie in of buiten het CJG krijgen, maar dan is er al een start gemaakt met draagvlak creëren door mensen te laten meepraten.
- Alle partijen aan tafel betekent sneller open communicatie. In een gelijkwaardig overleg kunnen managers de standpunten van hun eigen organisatie uiteenzetten, zonder bang te zijn voor concurrentie.
- Managers zijn als enige in de positie om de uitvoerders van hun organisatie te laten meedenken in het besluitvormingsproces. Om dit te realiseren, is het aan te raden om afspraken te maken over de hoeveelheid tijd die daaraan door de uitvoering kan worden besteed. Door ontwikkelingen goed te communiceren aan de professionals in de organisatie, kan draagvlak voor de samenwerking worden gecreëerd.

Uitvoering

Professionals die samenwerken in een Centrum voor Jeugd en Gezin krijgen *de mogelijkheid* om samen te werken. Deze mogelijkheid moet wel zo optimaal worden gecreëerd. Via materiële voorwaarden en (in)formele samenwerkingsstructuren worden zij gemotiveerd om direct te communiceren. Dit verhoogt de kennis van elkaar en bevordert daarom de samenwerking. Hierbij horen enkele aanbevelingen:

- Om professionals vertrouwen te geven, is aan te raden voor een fysieke omgeving te zorgen waarin zij hun normale werkzaamheden kunnen doen, en daarbij de toegevoegde waarde zien van het dichtbij elkaar werken.
- Dit dicht bij elkaar werken is van belang voor de sociale cohesie, dat de deelnemers in het CJG een goede relatie hebben. Via informele overlegmomenten worden medewerkers met elkaar in contact gebracht.
- Professionals kunnen zich niet altijd direct aanpassen aan de nieuwe omgeving waarin zij samenwerken. De aanbeveling is om al dan niet via een formele selectieprocedure medewerkers te selecteren die openstaan voor samenwerking. Zij kunnen het proces van gewenning versnellen en andere hulpverleners met zich meenemen.

8 DISCUSSIE

In deze discussie wordt gereflecteerd op de gemaakte keuzes voor methoden en technieken. In dit onderzoek zijn belangrijke resultaten gevonden met betrekking tot de onderlinge samenwerking tussen managers en uitvoerders. Door de beperkte tijd en bezetting was het echter niet mogelijk om een meer diepgaand onderzoek te doen. Enkele aanbevelingen voor toekomstig onderzoek zijn daarom op zijn plaats.

Andere sectoren

De resultaten van het onderzoek naar de condities voor samenwerking voor managers en uitvoerders zijn specifiek gericht op het Centrum voor Jeugd en Gezin. De conclusies zijn dus ook op basis van deze casus. Verder onderzoek kan uitwijzen of deze randvoorwaarden ook in breder perspectief gelden voor andere (publieke) sectoren, zoals samenwerking in het onderwijs, de veiligheidssector, en gemeentelijke diensten. Hoe werken managers in het onderwijs samen binnen scholengemeenschappen? Werken er andere systemen in een overheidsinstelling, zoals de gemeente of een ministerie, dan in het onderwijs of de jeugdzorg? Dit kan bredere kennis opleveren over keten- of netwerksamenwerking in andere werkomgevingen.

Schaal van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen twee cases, namelijk het Centrum voor Jeugd en Gezin in Apeldoorn en het Oud en Kind Centrum (toekomstig CJG) in Utrecht. Het is daarom mogelijk dat de bevindingen in dit onderzoek karakteristiek zijn voor de specifieke situaties in Apeldoorn en Utrecht. In Apeldoorn heeft men een bestaande samenwerking uitgebreid, waardoor men kon voortbouwen op eerdere ervaringen. In Utrecht is de wijkgerichte aanpak van belang, waardoor er niet alleen op CJG-niveau, maar ook op gemeentelijk niveau samengewerkt moet worden en compromissen worden gesloten. Door meerdere gemeentes te selecteren waarin op een gelijk schaalniveau wordt gewerkt, of juist gemeentes te selecteren met meerdere verschillende schaalniveaus, kan er een breder beeld worden verkregen en een verdieping van het onderzoek plaatsvinden.

Organisatieverandering

De insteek van dit onderzoek was te kijken naar samenwerking op organisatieniveaus. Dit gebeurde vanuit de literatuur over samenwerking en de condities die daarvoor zijn beschreven. Gedurende het onderzoek bleken factoren samen te hangen met de organisatieverandering die het Centrum voor Jeugd en Gezin met zich meebrengt. Een mogelijke aanvulling op het wetenschappelijk perspectief zou daarom een analyse van de literatuur over organisatieverandering zijn. Dit is eveneens een suggestie voor toekomstig onderzoek, en zal vanuit een iets ander licht de samenwerking bekijken.

9 LITERATUUR

- Aa, w. van der, Elfring, T. (2003). *Management van dienstverlenende bedrijven*. Schoonhoven: Academic Service
- Ahrne, G. (1994). *Social organizations: interactions inside, outside, and between organizations*. London: SAGE Publications
- Alter, C. & Hage, J. (1993). *Organizations working together*. Newbury Park: Sage library of social research
- Basismodel Centrum voor Jeugd en gezin (2007). Op 10-1-2009 ontleend aan www.invoeringcjpg.nl/nl/Home/Onderwerpen/Vraag__Antwoord-Bibliotheek-Basismodel_CJG.html
- Blau, P.M. (1955). *The dynamics of Bureaucracy: a study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago: The University of Chicago Press
- BMC, (2008). Kernrapport haalbaarheid (ketenbrede) informatieuitwisseling binnen de jeugdsector. Telematica Instituut (TI)
- Bolman, L. G., Deal, T.E. (2003). *Reframing organizations: artistry, choice, and leadership*. San Francisco: Hossey-Bass
- Booy, F. de (2008). Huiskamer voor gezin in elke wijk. *Binnenlands bestuur*, 17 oktober 2008, p. 8-11
- Brief aan de colleges B&W, 9-1-2008. *Brede doeluitkering centra voor Jeugd en Gezin*. PG/OGZ 2.821.265
- Brief aan de Nederlandse Gemeenten, 24-1-2008. *Centra voor Jeugd en Gezin*. JZ/LJO2826611
- Brief aan de Tweede Kamer, 16-11-2007. *Centra voor Jeugd en Gezin en regierol gemeente*.
- Brief aan de Tweede Kamer, 23-10-2006. *Centrum voor Jeugd en Gezin*. DJB/APJB-2718401
- Brief aan de Tweede Kamer, 24-1-2008. *Centra voor Jeugd en Gezin*. DJB/APJB-2820163
- De Dalai Lama & Howard Cutler (1999). *De kunst van het geluk. Over de zin van het leven*. Den Haag: Uitgeverij BZZTôH
- *Dossier Centra voor Jeugd en Gezin* (2008). Op 11-1-2009 ontleend aan www.nji.nl/eCache/DEF/1/03/907.html
- Gastelaars, M. (2006). *Excuses voor het ongemak. De vele gevolgen van klantgericht organiseren*. Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Gemeente Utrecht (2007), Zorgstructuur voor Jeugd en Ouders: de Ouder Kind Centra. Programmabureau Jeugd.
- Gils, van M.R. (1978). De organisatie van organisaties: aspecten van interorganisatiele samenwerking. In W. Mast e.a. *Organisatie-netwerken in de non-profitsector: de dynamiek van netwerken aan de hand van vijf relevante dimensies*. Utrecht: Uitgeverij SWP
- Greve, W.B. de, Vrakking, W.J., e.a. (1980). *Strategie van samenwerking tussen organisaties in welzijns- en gezondheidswerk: een bundel van zeven bijdragen door leden van de werkgroep Interorganisatiele Samenwerking*. Lochem: Uitgeversmaatschappij De Tijdstroom
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2007). *Zorgverlening door Jeugdgezondheidszorg, GGZ en huisartsen aan Gessica vanuit het perspectief van een veilige ontwikkeling van het kind: verdiepingsrapport IGZ*. Den Haag
- Jeugd en Gezin (2008). *Locatie CJG's dec 2008*. Op 10-1-2009 ontleend aan www.invoeringcjpg.nl/nl/Overige_Content/Documenten/Lokaties_CJGs_dec08.pdf
- John, H. (2006). *Analysing Public Policy*. London / New York: Continuum
- Koeleman, H. (2003). *Interne communicatie als managementinstrument*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum
- Kooij, A.M. van der & Poodt, H.D. (1999). *Lokale zorgnetwerken in de openbare gezondheidszorg*. Zoetermeer: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW)

- Können, E. (1980). Interorganisationele samenwerking in het licht van de ruiltheorie en coalitietheorie. In W.B. de Greve, e.a., *Strategie van samenwerking tussen organisaties in welzijns- en gezondheidswerk: een bundel van zeven bijdragen door leden van de werkgroep Interorganisationele Samenwerking* (pp. 27-51). Lochem: Uitgeversmaatschappij De Tijdstroom
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemma's of the individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation
- Mast, W. & Brummeler, L. ten (1994). *Organisatie-netwerken in de non-profitsector: de dynamiek van netwerken aan de hand van vijf relevante dimensies*. Utrecht: Uitgeverij SWP
- Mastenbroek, W.F.G. (1996). *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*. Alphen aan den Rijn: Samsom Bedrijfsinformatie. Vierde geheel herziene druk.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2008). *Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)*. Op 05-4-2008 ontleend aan <http://www.minvws.nl/dossiers/wmo/default.asp>.
- Mintzberg, H. (1981). Organization Design: Fashion or Fit? *Harvard Business Review*, January-February 1981
- Natuur en Milieu (2007). Afbeelding ontleend op 18-4-2009 aan http://www.natuurenmilieu.nl/img/2007jv_343_samenwerking_2.gif.
- Noordegraaf, M. (2008). *Professioneel bestuur: de tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'*. Den Haag: Lemma
- PJ Partners (2007). *Op zoek naar een concept. Overzicht en analyse projecten in het kader van CJG*. Rotterdam: 4 juni 2007
- RIVM (2008). *Kompas Jeugdgezondheidszorg*. Op 26-1-2009 ontleend aan www.rivm.nl/vtv/object_class/kom_jgz.html
- Schruijer, S.L.G., & Vasina, L.S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. *Management & Organisatie*, p. 203 – 218
- Stoopendaal, A. (2008). *Zorg met afstand. Betrokken bestuur in grootschalige zorginstellingen*. Assen: Van Gorcum
- Visser, W. (1995). *Leren organiseren: samenwerken en managen in de non-profit sector*. Bussum: Dick Coutinho
- VNG (2008). *Praktijkvoorbeelden: van en voor de gemeente – Centrum voor Jeugd en Gezin*. Op 5-1-2009 ontleend aan www.vng.nl/smartsite.dws?id=70866
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do en why they do it*. New York: Basic Books

BIJLAGE 1: BESCHRIJVING ONDERZOEKSCASES

CJG Apeldoorn

Apeldoorn is met ruim 155.000 de elfde gemeente van Nederland. De stad is verdeeld in zes stadsdelen. Volgens deze indeling wordt al samengewerkt in de jeugdgezondheidszorg, het maatschappelijk werk en welzijnsorganisatie Wisselwerk. In de wijk West is in oktober 2008 het eerste Centrum voor Jeugd en Gezin geopend.

Overgang JOED naar CJG

De afgelopen jaren was er een samenwerkingsverband van de jeugdgezondheidszorg, genaamd Jeugdgezondheidszorg Onder Een Dak (JOED). Zodra het beleid van minister Rouvoet werd ingevoerd, is besloten om het JOED in Apeldoorn uit te breiden volgens het basismodel CJG.

Momenteel is maar één CJG in Apeldoorn. Het CJG proces wordt aangestuurd door een projectleider van de gemeente. Dit betekent dat het CJG beleid in dit onderzoek gelijk is gesteld met het gemeentelijke CJG-beleid van Apeldoorn. In de toekomst wil met in drie andere stadsdelen van Apeldoorn ook een CJG realiseren.

Organisatie CJG

Aan de Asselsestraat is in oktober 2008 officieel het Centrum voor Jeugd en Gezin geopend door minister Rouvoet. Het CJG heeft een aantal functies, gelijkgesteld aan de taken van de gemeente op het terrein van het jeugdbeleid, volgens de Wet op de Jeugdzorg:

- 1) Informatie en Advies
- 2) Licht pedagogische hulp
- 3) Signaleren
- 4) Toeleiden
- 5) Coördinatie van Zorg

De kernpartners in Apeldoorn hebben een samenwerkingsconvenant getekend, maar zij vormen samen (nog) geen juridische entiteit. De volgende organisaties nemen plaats in het CJG:

- Maatschappelijke Dienstverlening Veluwe (MD Veluwe)
- MEE Veluwe
- Integrale Vroeghulp
- Wisselwerk
- Bureau Jeugdzorg
- GGD
- Vèrian
- Opvoedsteunpunt

Daarnaast werken de partners samen met organisaties in de stad:

- GGNet
- Jongeren Informatie Punt (JIP)
- Naviva Kraamzorg
- Weer Samen Naar School (WSNS)
- ROC Aventus

Er kan worden opgemerkt dat alle uitvoerders in het CJG ook hun eigen structuur voor werkoverleg hebben met hun eigen manager of verantwoordelijke van hun eigen organisatie.

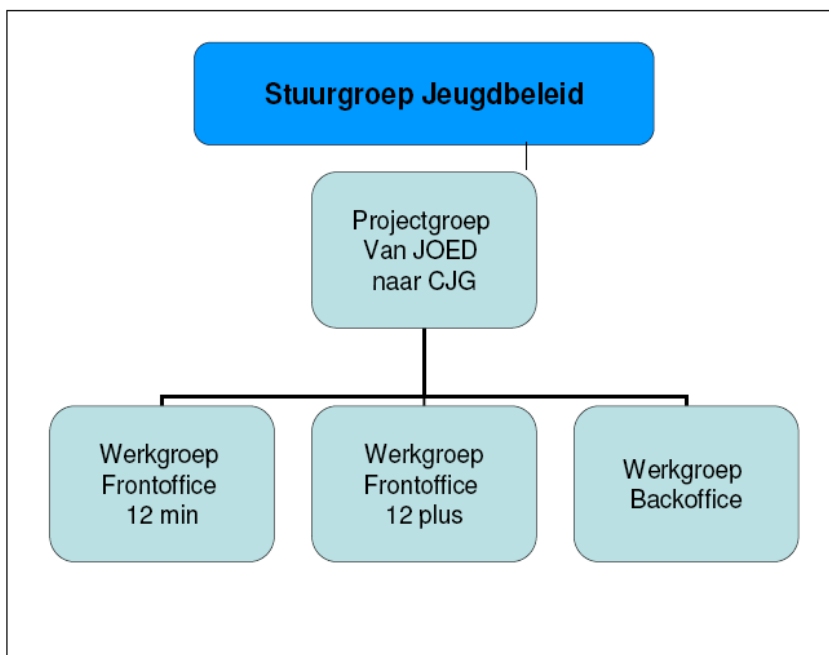
In de structuur van het CJG zitten de volgende onderdelen:

- Frontoffice: dit is de hulpverlener die achter de balie van het CJG zit, en het eerste aanspreekpunt is voor bezoekers, telefoon en e-mail.
- Achterwacht: een aantal partners hebben een vertegenwoordiging in de achterwacht. Dit is een hulpverlener met minimaal HBO-opleiding van een van de disciplines in het CJG. Indien nodig kan deze hulpverlener een vraag van een bezoeker direct oppakken, of een afspraak maken met een andere organisatie.
- Backoffice: dit zijn alle kernpartners in het CJG.
- Binnenste / buitenste kern in CJG

Een deel van de ketenpartners zit daadwerkelijk in het gebouw van het CJG en heeft daar een (vaste) werkplek. In het CJG is een achterwacht beschikbaar wanneer er inhoudelijke vragen van cliënten binnenkomen. Andere partners werken in de 'schil' daaromheen en werken meer 'outreaching'.

Gemeentelijke samenwerking

Op gemeentelijk niveau wordt samengewerkt in een stuurgroep, projectgroep en verschillende werkgroepen. In de stuurgroep nemen de verschillende directies van de kernpartners deel. Daaronder is de projectgroep Van JOED naar CJG gehangen, waarin managers van de betrokken organisatie plaatsnemen. Vervolgens zijn er drie werkgroepen waarin managers en uitvoerders samenwerken per doelgroep. Onderstaand schema maakt deze structuur inzichtelijk.



Figuur 7: projectstructuur CJG Apeldoorn

OKC Utrecht

Utrecht is met ongeveer 300.000 inwoners een van de grote steden in de Randstad. De stad is verdeeld in 10 wijken, die kunnen worden onderverdeeld in subwijken en buurten. In het collegeprogramma in de Gemeente Utrecht is in 2006 een aantal speerpunten geformuleerd, met de rol van de Ouder en Kind Centra daarin. Deze centra zijn bedoeld als samenwerkingsverband tussen organisaties die hulp bieden bij opgroeien en opvoeden, voor kinderen en jeugdigen tot 23 jaar met een hulpvraag (Gemeente Utrecht, 2007). In eerste instantie wilde de gemeente in elke wijk een OKC, maar dit is inmiddels teruggedraaid tot zeven centra.

Vanaf 2006 zijn de plannen door de wethouder Jeugd uiteengezet, maar de OKC's zijn niet goed van de grond gekomen. Daarom is er in 2008 een externe projectleider aangetrokken die het ontwikkelingsproces van de Ouder en Kind Centra leidt. Zijn functie heet echter *projectleider CJG*. Vanaf mei 2009 heten de Ouder en Kind Centra officieel Centra voor Jeugd en Gezin, naar het beleid van minister Rouvoet. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over de casus Utrecht, wordt echter de naam OKC aangehouden, om het onderscheid tussen beide cases aan te duiden. Voor dit onderzoek is de casus geselecteerd van het OKC West in de wijk Lombok.

Organisatie OKC

In het OKC West kunnen de volgende organisatieonderdelen worden aangeduid:

- Frontoffice: Informatie- en Adviespunt

Net zoals in Apeldoorn worden de vijf gemeentelijke taken vanuit de Wet op de jeugdzorg gebundeld in het Ouder en Kind Centrum (zie beschrijving Utrecht). Een van deze taken, namelijk Informatie en Advies, is in Utrecht specifiek vertaald naar het Informatie en Adviespunt. Dit is de zogenaamde frontoffice van het OKC.

- Backoffice, bestaande uit van het Ouder en Kind Centrum.

Achter het Informatie en Adviespunt in Lombok bevindt zich het virtuele Ouder en Kind Centrum. De volgende partners maken deel uit van het OKC West

- Gemeente Utrecht
- Gezondheidscentrum Lombok
- Aveant thuiszorg (ook consultatiebureau)
- Portes, welzijnsorganisatie
- Wijkservice centrum West

Samenwerking vindt plaats met:

- Apotheek
- Fysiotherapie
- Maatschappelijk werk

Gemeentelijke samenwerking

Omdat er meerdere OKC's in Utrecht zijn, is er een gemeentelijk overleg, overkoepelend voor alle wijken. Op gemeentelijk niveau zijn er daarom een stuurgroep en werkgroepen met de verschillende partners.

BIJLAGE 2: UITWERKING TOPICLIJST

In paragraaf 4.4 is de operationalisatie weergegeven van de belangrijkste begrippen uit de hoofdvraag. Gedurende het empirisch onderzoek zijn enkele topics niet relevant gebleken, of werden er door respondenten juist onderwerpen aangedragen die niet in de topiclijst voorkwamen. In deze bijlage worden de overwegingen voor het toevoegen dan wel weglaten van topics uiteengezet. Het gaat hierbij om de condities voor samenwerking.

Conditie voor samenwerking

1. Wil tot samenwerken:

- Samenwerking vrijwillig of opgelegd
- Betrokkenheid van partijen
- Gevoel van afhankelijkheid
- Invloed van formeel vastleggen in een convenant

Dit punt is later toegevoegd. De afspraken met betrekking tot de samenwerking zijn in Apeldoorn en Utrecht formeel vastgelegd in een convenant. Dit heeft al of niet invloed gehad op de manier van werken van de respondenten. Dit zal verder worden uiteengezet in hoofdstuk 5.

- Overig: het inzien van de noodzaak

Uit de 'overige' condities voor het creëren van wil, bleek een overeenkomst te bestaan in de strekking, namelijk het gevoel van *noodzakelijkheid* van de samenwerking. Dit punt is later samengevoegd met de code 'gevoel van afhankelijkheid'. Het gaat hierbij namelijk om het inzicht dat organisaties afhankelijk van elkaar zijn en elkaar nodig hebben (het belang van zowel andere organisaties als de eigen organisatie).

- Overig: lokale situatie

In Utrecht zijn enkele situationele kenmerken van belang die het proces van samenwerking beïnvloeden. Dit valt niet onder een van bovenstaande factoren, maar heeft wel invloed op de wil om samen te werken.

2. Vertrouwen

- Sociale cohesie: interpersoonlijke relaties
- Rechtvaardigheid: gelijke gevallen, gelijke beslissingen. Deze topic is bij de analyse van de interviews weggelaten, omdat het niet relevant bleek voor respondenten of niet begrepen werd.
- Invloed grotere / kleinere partijen

Dit punt is later toegevoegd. Al in een vroeg stadium van het onderzoek bleek dat zowel in Utrecht als in Apeldoorn er verschil bestaat in de mate van betrokkenheid van kernpartners in het CJG. Sommige kernpartners waren al vroeg in het proces betrokken en hebben een grote invloed gehad op de ontwikkeling van het CJG; andere partners zitten hier meer als een 'schil' omheen. De manier waarop men omgaat met grotere of kleinere partijen kan van invloed zijn op de samenwerking.

- Invloed grondregels en voorschriften
- Tijd en gewenning

In het theoretisch kader is aangegeven dat de factor 'tijd' doelt op de tijd die nodig is voor het opbouwen van een vertrouwensband. Uit de interviews bleek dat dit ook kan slaan op de *gewenning* die personen hadden of in de loop der tijd kregen met het samenwerken met verschillende organisaties.

- Transparantie van proces en organisatie
- Invloed van status (hiërarchische functie)

Vanuit het theoretisch kader is bedoeld op het verschil in hiërarchische functie van medewerkers binnen partnerorganisaties. Na de eerste gesprekken bleek dat er ook een (gevoelsmatig) hiërarchisch verschil kan bestaan tussen organisaties binnen het CJG. Alle interviews zijn geanalyseerd volgens deze brede definitie van 'invloed van status'. Dit is vervolgens later toch geschaard onder de topic 'invloed grotere / kleinere partijen'.

- Materiële condities

De samenwerking in het CJG betekent zowel voor Apeldoorn als voor Utrecht een samenwerking op een fysieke locatie. Er worden daarbij ook bepaalde voorwaarden gesteld aan materiële zaken. Dit is niet direct gebleken uit het literatuuronderzoek, maar werd wel aangedragen door respondenten. Het is van belang voor het beantwoorden van de hoofdvraag, omdat het een bepaalde randvoorwaarde beschrijft voor samenwerken. De meningen over het belang van deze randvoorwaarde verschillen (zie hoofdstuk 5: rapportage).

3. Communicatie:

- Interacties: direct of indirect

- Helderheid, openheid, duidelijkheid

- Doel en motieven, eenduidigheid

Deze topic wordt in de analyse gebundeld weergegeven met helderheid, openheid en duidelijkheid. Voor de respondenten het helder zijn van organisatiedoelen en motieven merkbaar samen.

- Invloed protocollen

Het bestaan van protocollen valt in de analyse van de interviews samen met het bestaan van grondregels en voorschriften (conditie: vertrouwen). Deze wordt daarom niet als communicatiefactor weergegeven.

- Overig

Uit de topic 'overig' bleek een overeenkomst te bestaan tussen symbolische factoren die al of niet bijdragen aan de samenwerking.

4. Sturing

- Start samenwerking

De twee factoren leiderschap en start samenwerking, zijn uit elkaar gehaald. Na de eerste analyse bleek dat er een duidelijk verschil is tussen de sturing die bij de start van de samenwerking is gegeven (bijvoorbeeld door de gemeente) en het leiderschap dat wordt gegeven tijdens het samenwerkingsproces.

- Leiderschap

Met de factor leiderschap wordt bedoeld op een persoon of organisatie die binnen het samenwerkingsverband een leidende of leidinggevende positie inneemt. De invloed daarvan kan zowel positief als negatief zijn.

- Mogelijkheid autonomie voor organisaties en professionals

- Financiële afhankelijkheid

In de eerste gesprekken werd aangegeven dat financiële prikkels een rol kunnen spelen in het samenwerkingsproces, omdat dan heel andere mechanismen kunnen gaan werken bij partnerorganisaties. Daarom is deze topic ook meegenomen bij de andere interviews. Later bleek dit een onnodige toevoeging te zijn.

5. Mate van competitie

- Competitiedrift tussen organisaties

- Taakverdeling bij werkzaamheden

Machtsverdeling

- Verspreiding en uitwisseling van kennis / resources
- Verdeling macht tussen partijen
- Onderhandeling

BIJLAGE 3: INTERVIEWVRAGEN

Introductie

Voorstellen

Uitleg onderzoek

Opname interview

Interorganisatiele samenwerking

- Wat is het ideaalbeeld?
- Hoe wordt samengewerkt met andere organisaties?
- Wat is de eigen bijdrage van de organisatie in het CJG?
- Hoe heeft het CJG zich de afgelopen tijd ontwikkeld, en heeft hier een verandering in plaatsgevonden? (Zo ja, welke?)

Organisatieniveaus

- Is samenwerking in het CJG een zaak van managers of uitvoerders?
- Hoe overleg je met mede managers / mede-uitvoerders?
- Hoe functioneren managers / uitvoerders?
- Uitvoerders: welke invloed en sturing heeft u op beslissingen: vrijheid als professional?

Conditie voor samenwerking

1. Wil tot samenwerken:

- Is de samenwerking vrijwillig of opgelegd?
- Zijn alle partijen betrokken?
- Voelt u zich afhankelijk van de andere organisaties?
- De samenwerking is formeel vastgelegd in een convenant. Heeft dit invloed (gehad) op uw manier van werken?

2. Vertrouwen

- Hoe zijn de interpersoonlijke relaties?
- Vindt u dat u binnen het CJG als kernpartner rechtvaardig wordt behandeld?
- Is er verschil de mate van betrokkenheid tussen kernpartners? Wat doet dit met u?
- Zijn er (duidelijke) regels? Hoe beïnvloedt dit u?
- Is het van belang dat jullie pas kort / al langere tijd samenwerken?
- Bent u gewend aan gedeconcentreerd werken of enkel op het eigen kantoor? Heeft dit invloed op het werken in het CJG?
- Transparantie: weet u wat er in de rest van het CJG / bij de andere kernpartners gebeurt?
- Wat is de invloed van status?

3. Communicatie:

- Hoe verlopen de Interacties met mede-uitvoerders of mede-managers: direct of indirect?
- Is gecommuniceerde informatie helder, open, duidelijk?
- Wat is het doel en wat zijn de motieven voor samenwerking? Zijn deze eenduidig?
- Wat is de rol van symbolen? (Logo, naam, badge)

4. Sturing

- Wie heeft de samenwerking geïnitieerd? Welke rol heeft dit gespeeld? Waren organisaties anders ook gaan samenwerken?
- Leiderschap: is er een sterke leidende figuur of organisatie en hoe beïnvloedt dit de samenwerking?
- Moeten organisaties autonoom kunnen blijven werken?
- Zijn organisaties financieel (on)afhankelijk van elkaar?

5. Mate van competitie

- Competitiedrift tussen organisaties: zien organisaties elkaar als concurrenten?
- Taakverdeling (via macht of onderhandeling) bij werkzaamheden
- Is er sprake van 'Machtsspelletjes'?

6. Machtverdeling

- Hoe wordt kennis tussen organisaties gedeeld?
- Is er sprake van een bepaalde machtsverdeling tussen partijen?
- Wordt er bij het maken van beslissingen onderhandeld tussen partijen?

BIJLAGE 4: CODING TREE

Organisatie Apeldoorn

Organisatie Utrecht

Interorganizationele samenwerking

Ideaalbeeld

Bijdrage organisatie

Verandering

Overig

Organisatieniveaus

Manager CJG

Samenwerking bestuur

Samenwerking managers

Samenwerking uitvoerders

Professional

Overig

Conditie samenwerking

Wil tot samenwerking

Vrijwillig / Opgelegd

Alle partijen betrokken?

(on)afhankelijkheid (gevoel) + besef

Formeel vastgelegd in convenant

Overig: ligt aan lokale organisaties

Vertrouwen

Sociale cohesie

Rechtvaardigheid

Invloed grote / kleine partijen

Grondregels

Tijd

Transparantie proces / organisatie / inhoud

Invloed van status

Overig

Communicatie

Interacties direct/indirect; 'korte lijntjes'

Helder, doel, motieven

Doel en motieven

Overig: Symbolen

Sturing

Start / aanleiding samenwerking

Leiderschap

Mogelijkheid autonomie

Afhankelijkheid (formeel)

Financiële (on)afhankelijkheid

Competitie / concurrentie

Taakverdeling

Competitiedrift

Macht

Spreiding / uitwisseling kennis

Verdeling macht tussen partijen

Toekomst

BLUE

Quotes

WETENSCHAPSFILOSOFISCH PAPER

Leerkring Bestuur en Beleid
Docent: Aline Bos MSc
Suzanne de Bock – 3065278
S.deBock@students.uu.nl

Om de gemaakte keuzes in het bacheloronderzoek te onderbouwen, kunnen deze ook vanuit een wetenschapsfilosofisch perspectief worden bekeken. In dit onderzoek is geprobeerd een verklaring te vinden voor de samenwerking op management- en uitvoeringsniveau in het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). In het eerste paper werd met betrekking tot het opstartende onderzoek de wetenschapsfilosofische positie bepaald; dit tweede paper blikt terug op de opzet en uitvoering van het onderzoek, en de gebruikte methoden en technieken. Bij het schrijven van dit paper wordt gebruik gemaakt van het werk van Hollis (2006) over wetenschapsfilosofie in de sociale wetenschappen, en de daarbij behorende colleges van Willibrord de Graaf.

WETENSCHAPSFILOSOFISCHE PERSPECTIEVEN

Om terug te kijken op dit onderzoek, en de wetenschapsfilosofische positie, is de vraag hoe wordt gedacht over kennis en het vergaren daarvan. Hollis maakt een eerste tweedeling, namelijk in twee kennistypen, te weten de positivistische benadering en de constructivistische (interpretatieve) benadering. Dit worden ook wel kennistype I en kennistype II genoemd.

In eerste instantie werd het onderzoek in het Centrum voor Jeugd en Gezin opgezet vanuit de interpretatieve benadering. Vanuit dit kennistype II wordt de wereld om ons heen niet gezien als één objectieve wereld, maar als een open systeem waarbij de onderzoeker als deelnemer van binnenuit zijn onderzoek doet. Dit wordt door Hollis ook wel *understanding* genoemd.

Zoals al uit de (nieuwe) hoofdvraag van het onderzoek blijkt, richt deze zich echter op het *verklaren* van samenwerking door managers en uitvoerders. Het zoeken naar een verklaring betekent dat er vanuit de positivistische benadering onderzoek wordt uitgevoerd. Er wordt gezocht naar causaliteit, en dit heet daarom ook *explaining* in het boek van Hollis. Toch is hierbij een bepaalde nuancering mogelijk: dit wordt in de volgende uiteenzetting van de ontologie, epistemologie en methodologie uitgelegd.

DE SOCIALE WERKELIJKHEID: ONTOLOGIE

De ontologie beschrijft het *zijn* van de werkelijkheid. Wat is het beeld van de sociale werkelijkheid? Het gekozen perspectief, namelijk het positivistische, heeft een mechanisch wereldbeeld: de wereld en werkelijkheid worden gezien als een objectief gegeven en is daarom door de onderzoeker te kennen, door deze van buitenaf te onderzoeken. Omdat waarden en feiten meetbaar zijn en onafhankelijk van mensen, kan de onderzoeker deze waarden en feiten van elkaar scheiden.

Managers en uitvoerders in het CJG, wiens gedrag kan worden verklaard

Het mensbeeld dat aan de positivistische benadering ten grondslag ligt, is de *rationele kiezer*. De mens handelt in deze wereld autonoom en maakt rationele keuzes. Hij is in feite een 'homo economicus', waarbij hij 'nutsmaximalisatie' nastreeft: de mens kiest of handelt op een bepaalde manier, die zijn doel zo dichtbij mogelijk brengt, en wat het meeste oplevert.

In dit onderzoek is uitgegaan van de rationele managers en uitvoerders in het Centrum voor Jeugd en Gezin. De aanname is dat zij eigen *doelen* hebben: dit blijkt uit de interviewvragen, waar wordt gevraagd naar de gewenste middelen om tot samenwerking te komen. Zowel managers en uitvoerders zijn in het Centrum voor Jeugd en Gezin op zoek naar de optimale manier van werken: zij hebben kennis nodig om te kunnen handelen en vertrouwen in elkaar te hebben. Als zij elkaar als concurrent zien, handelen zij uit

eigen belang of in het belang van hun eigen organisatie. Door rationele acties, waarbij men bewust met elkaar communiceert kan de sociale orde binnen het CJG worden verklaard.

Deze rationele kiezer is echter een ideaaltype, en geen realistisch mensbeeld. Opnieuw is dit een nuancering voor het onderzoek in het Centrum voor Jeugd en Gezin: een mens maakt nooit volledig rationeel zijn keuzes, maar wordt beïnvloed door subjectieve factoren.

KENNIS: EPISTEMOLOGIE

‘Hoe weten we wat we weten?’ De epistemologie of kennisleer vraagt zich af of er een objectieve werkelijkheid te kennen is. In het positivisme gaat de wetenschapper er vanuit deze werkelijkheid inderdaad bestaat. Door deze te observeren, waar te nemen en logisch te beredeneren kan men de werkelijkheid doorgronden. Door onderzoek te doen in het CJG, moest een startpunt worden gemaakt: waar begint de onderzoeker met het vinden van een verklaring?

Holistisch of individualistisch: top-down of vanuit de actor?

Bij de start naar het zoeken van een verklaring, stuit de wetenschapper op een tweede tweedeling van Hollis. Een verklaring kan worden gevonden door holistisch of individualistisch naar de casus te kijken. Aanhangers van het holisme starten vanuit het geheel; vanuit hun visie is dit geheel méér dan de som der delen. Hollis noemt het object van onderzoek *systemen*. Het collectief bepaalt en vormt de basis voor individuele acties. Vanuit het individualisme wordt juist vanuit de delen gestart: het geheel bestaat en is niet meer dan de som der delen. Het individualisme richt zich op wat Hollis *agents* noemt: dit zijn mensen en dieren; de individuen bepalen wat er gebeurt, ook wanneer zij niet actief handelen.

Is het onderzoek naar het CJG vanuit een holistisch of individualistisch perspectief uitgevoerd? Het Centrum voor Jeugd en Gezin is bekeken van onderaf, vanuit de managers en uitvoerders die functioneren in het CJG. Gekeken is naar de afzonderlijke personen, hun belangen, drijfveren en randvoorwaarden voor samenwerken. Deze managers en uitvoerders bepalen hoe de samenwerking eruit ziet, en of deze goed of slecht verloopt. Er is dus onderzoek gedaan door het kijken naar de individuele acties en handelingen.

Opnieuw is echter een nuancering nodig. Het individualisme betekent ook dat de sociale orde in een maatschappij, systeem of een organisatie te verklaren is via louter deze individuen. In het onderzoek in het Centrum voor Jeugd en Gezin is geen volledig individualistische positie ingenomen. De informatie die is verkregen van respondenten is geanalyseerd binnen de structuren daar omheen. Het functioneren van de managers en uitvoerders is van belang, maar de onderzoeker beseft hierbij dat zij worden beïnvloed door hun omgeving. Dit is de omgeving van het Centrum voor jeugd en Gezin, van leidinggevend en collega's, van externe partijen zoals cliënten of de gemeente, enzovoorts.

METHODE VAN ONDERZOEK: METHODOLOGIE

Bovenstaande uiteenzetting over het positivistische perspectief is ook van toepassing op de methoden en technieken die zijn gebruikt in het onderzoek. Door de nadruk die in het onderzoek lag op het toetsen van de condities voor samenwerking in de literatuur, en het onthullen van de causaliteit op managementniveau en uitvoeringsniveau, zou positivistisch onderzoek voor de hand hebben gelegen. Dit zou een kwantitatief onderzoek betekenen.

Echter, in een kwantitatief onderzoek is het moeilijk om alle belangen, opvattingen en drijfveren van professionals weer te geven. In de complexe omgeving van het Centrum voor Jeugd en Gezin, waarin vele partijen een rol spelen, zou dit een afbreuk doen aan deze context. Professionals, cliënten, zorginstanties en de gemeente: zij hebben uiteenlopende ideeën over het CJG.

Daarnaast zou een positivistisch onderzoek ook betekenen dat elke geobserveerde handeling, staat voor de ‘waar te nemen werkelijkheid’. Hollis noemt dit ‘positive science’, waarbij elke observatie het ‘moment

of truth' is. Deze stelling name wordt niet gevolgd, want de respondenten kunnen worden beïnvloed door hun omgeving en hoeven niet altijd op dezelfde wijze te reageren.

Deze twee overwegingen leiden tot het besluit om geen kwantitatief onderzoek te doen, maar een kwalitatief. Daardoor gaat het onderzoek iets meer richting de interpretatieve benadering. We zien daarom opnieuw het gematigde positivisme. Er is in dit onderzoek namelijk geen volledige scheiding tussen onderzoeker en onderzoeksobject geweest. De onderzoeker was subjectief in het opstellen van interviewvragen en het selecteren van respondenten. Daarbij wordt aan managers en uitvoerders gevraagd naar hun meningen en gedachten, en wat bepaalde omstandigheden in een organisatie met hen 'doen' of hoe dit hen beïnvloedt. Daarom wordt het onderzoek iets meer interpretatief. Het blijkt onmogelijk om de individuele professional als volledig rationele, 'homo economicus' te zien. In hun complexe omgeving worden zij beïnvloed door allerlei factoren, en deze context is ook zeker van belang voor hun functioneren: de rationele professional of manager moeten geen 'rational fool' worden! Juist de omgeving van het Centrum voor Jeugd en Gezin zorgt voor de toegevoegde waarde. De onderzoeker moet hier daarom zeker niet aan voorbij gaan.

Ten slotte zijn de onderzoeksresultaten redelijk positivistisch geïnterpreteerd. Hoewel de casusselectie in toekomstige onderzoeken uitgebreid kan worden, worden de bevindingen over het CJG in een breder perspectief getrokken. Verder onderzoek moet uitwijzen of dit werkelijk zo is, maar in de conclusies en aanbevelingen wordt gesteld dat managers en uitvoerders in het algemeen bepaalde drijfveren hebben voor samenwerking. De modellen en schema's waarin deze drijfveren zijn weergegeven, zijn een weergave van de werkelijkheid. Hoewel geprobeerd is deze schema's volledig van informatie te laten zijn, zijn dit nog steeds 'beelden van de wereld', en niet de wereld zelf.

Na het uitvoeren van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat er vanuit een gematigd positivistisch perspectief onderzoek is gedaan. Daarbij is de onderzoeker met een individualistische visie het onderzoeksveld in getreden, rekening houdend met de structuren rondom het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Bronnen

- Hollis, M. (2006). *The philosophy of social science: An introduction*. Cambridge: University Press
- Graaf, W. de (2008). *Wetenschapsfilosofie*, hoorcolleges USBO, op 25-11-2008 en 27-11-2008