

OPTIMALE STRUCTUUR VOOR OPTIMALE ZORG

Een onderzoek naar het functioneren van zorgnetwerken in verband met de aanpak van “wicked problems”

Position-Paper Organiseren
Studie Master in Public and Non-Profit Management (MPM-15)

Datum: woensdag 14 maart 2012

Opdrachtgever:
Dr. E.J.T. (Eelco) van Hout
TiasNimbas Business School

Auteur:
Annemiek van Woudenberg

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1.	Context	3
1.1.	De JeugdZaak	3
1.2.	Organisatieschets van de Nederlandse gemeenten	3
1.3.	Probleemstelling	4
2.	Theoretisch kader	4
a.	Van een focus op de een interne organisatie naar focus op de externe organisatie.	4
b.	De inrichting van een netwerk.	6
c.	Randvoorwaarden voor efficiënte inrichting van een netwerk	7
3.	Onderzoeksmethode en uitvoering	9
a.	Inrichting van het netwerk	9
b.	Randvoorwaarden voor efficiënte inrichting van een netwerk	10
4.	Onderzoeksresultaten	10
a.	Inrichting van het netwerk	10
b.	Randvoorwaarden CJG netwerk	10
5.	Conclusie en aanbevelingen	12
a.	Inrichting van het netwerk	12
b.	Randvoorwaarden	12
c.	Beantwoording centrale vraag	13
	Bijlage 1: Literatuurlijst	14
	Bijlage 2 Volledig ingevulde matrix	
	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	

1. Inleiding

1.1. Context

Het kabinet Rutte heeft besloten dat van 2011-2015 een majeure operatie zal plaatsvinden in de zorg voor jeugd en gezin namelijk 'de transitie van de jeugdzorg'. Er zijn verschillende doelen voor deze transitie waaronder een meer effectieve en efficiënte aanpak voor kinderen en gezinnen met complexe, ook wel "wicked" genoemde problematiek. Onder de noemer "één Kind, één Gezin, één Plan en in de toekomst liefst één Geldstroom" wordt getracht de zorg voor een kind of gezin, waarbij veel instanties betrokken zijn, optimaal te organiseren. Met de ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG)¹ was in de vorige kabinetsperiode al ingezet op meer samenhangende en meer toegankelijke zorg voor jeugd dichtbij en onder regie van de gemeente. In veel gemeenten is toen ook begonnen met de inrichting van netwerkachtige zorgstructuren vanuit het CJG. Deze zouden efficiency en de effectiviteit van de zorg verhogen en kosten besparen. Deze netwerksamenwerking in de zorg voor jeugd zou een organisatorische basis kunnen zijn voor de komende transitie. Voor alle 415 Nederlandse gemeenten en voor haar belangenbehartiger de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ligt er de opgave om met de beschikbare middelen deze efficiënte en effectieve aanpak verder uit te werken en waar te maken. Er wordt echter scepsis geuit over de haalbaarheid van de doelstellingen door middel van al deze (nieuw) opgezette zorgstructuren. Zorgorganisaties geven aan dat zij nu al onvoldoende middelen krijgen en hebben vragen over elkaars deskundigheid, de media spreken over 'geld dat in de structuren blijft hangen' en gemeenten vinden dat ze nog onvoldoende resultaat zien. De vraag is hoe zorgnetwerkstructuren optimaal kunnen worden ingericht en of ze -zoals ze nu worden opgebouwd - niet slechts een extra bureaucratische laag zijn maar een stevige basis voor de inrichting van de transitie van de jeugdzorg.

1.1. De JeugdZaak

De JeugdZaak is een kleine flexibele maatschappelijke onderneming in het jeugddomein en heeft expertise bij het onderzoeken, ontwikkelen en vormgeven van de zorg voor jeugd. Haar motto is "expertise en passie voor een goed werkende zorg voor jeugd". De JeugdZaak verricht momenteel onder meer opdrachten rondom het samenwerken in netwerken. De JeugdZaak heeft 10 kernleden en 2 stagiairs. Daarnaast werkt de JeugdZaak projectmatig als netwerk samen met een aantal andere grotere en kleinere partners in het Jeugddomein.

1.2. Organisatieschets van de Nederlandse gemeenten

In Nederland zijn 415 gemeenten in grootte variërend van 944 (Schiermonnikoog) tot 783363 (Amsterdam) inwoners. Gemeenten werken met elkaar en met uitvoerende organisaties samen op allerlei beleidsterreinen. De gemeente wordt dan vaak de regisseur genoemd. Gemeenten hopen dat zij door samen te werken de effectiviteit van diensten (de outcome) voor de burger verhogen. Er kunnen ook andere redenen zijn om meer samen te werken bijvoorbeeld het versterken van de eigen machtspositie door gezamenlijk meer bestuurlijke kracht te ontwikkelen, het reduceren van onzekerheid, samenwerken omdat het is opgelegd door het Rijk of uit overwegingen van legitimiteit. Daarnaast is er vaak de aanname dat samenwerken de efficiency verhoogt. Een aantal voorbeelden van intergemeentelijke samenwerking is de samenwerking tussen de vier grootste steden van Nederland verenigd in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de G32 (met 33 middelgrote steden). Ook zijn er Centrum gemeenten (die volgens een bepaalde Regeling een functie bij een specifiek beleidsthema uitvoeren voor zichzelf en omliggende gemeenten). Alleen al in het beleidsveld jeugd en onderwijs werken alle gemeenten samen in minimaal 35 samenwerkingsverbanden en regio's (bijvoorbeeld GGD regio's, of regio's bij de aanpak

¹ Eind 2011 hadden alle 415 Nederlandse gemeenten een CJG gerealiseerd

kindermishandeling (RAAK) of CJG- regio's. Daarnaast zijn gemeenten subsidieverstrekker of opdrachtgever voor allerlei (zorg) organisaties. De uitwerking van deze diensten vindt ook vaak plaats via een netwerkachtige structuur.

1.3. Probleemstelling

In deze paper wil ik de vraag beantwoorden:

Op welke wijze kan de gemeente de organisatie van de zorg voor een kind of gezin optimaliseren, binnen de daartoe ontwikkelde netwerk-zorgstructuren.

Hierbij zijn twee elementen van belang en deze zijn geformuleerd in drie subvragen:

De inrichting van het zorgnetwerk

- a. Welke factoren zijn van belang bij de aansturing van zorgnetwerken voor de aanpak van "wicked problems"?
- b. Wat is, met de huidige kennis van netwerkorganisaties, de meest optimale vorm van een zorgnetwerk?

Randvoorwaarden van het zorgnetwerk

- c. Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om het netwerk efficiënt in te richten?

De hypothese is daarbij de volgende:

Met een efficiënt ingericht en functionerend netwerk zal de effectiviteit van de zorgstructuur – namelijk het bijdragen aan oplossingen voor "wicked problems" – toenemen.

2. Theoretisch kader

a. Van een focus op de een interne organisatie naar focus op de externe organisatie.

Een organisatietheorie is het referentiekader van waaruit verklaard en geïnterpreteerd wordt waarom bepaalde zaken in en rond organisaties gebeuren zoals hun ontstaan, functioneren en sterven (Raab, 2012). Tot de zeventiger jaren werden organisaties vooral gezien als op zichzelf staand. Over netwerk- of hybride organisaties werd toen nog niet gesproken. Organisaties zijn echter om te kunnen voortbestaan, in grote mate afhankelijk van de omgeving die gevuld is met andere organisaties (*interdependance*) en van externe bronnen (*resources*). Die omgeving kan onstabiel zijn en opereert onafhankelijk van hoe een organisatie intern is georganiseerd. Het is daarom belangrijk om het functioneren van een organisatie te bekijken in haar context.

De interne organisatie (interne processen in organisaties) zijn relatief gemakkelijk om te bestuderen en dat gebeurde dan ook veel. De context naar de omgeving -de externe organisatie genoemd- is echter vaak bepalender voor het goed functioneren en heeft invloed op de interne organisatie. Dit is onderlinge afhankelijkheid van organisaties. "*Interdependence exists whenever one actor does not entirely control all of the conditions necessary for the achievement of an action or for obtaining the outcome desired from the action*". (Pfeffer & Salancik, 1978, p. 40). Pfeffer als vertegenwoordiger van de "Resource dependency" theorie legt de nadruk op de afhankelijkheid van bronnen (*resources*) waar een organisatie geen greep op heeft. Die bronnen kunnen heel divers zijn zoals grondstoffen en beschikbare arbeidskrachten, maar ook politiek klimaat, wetgeving en de cultuur en publieke waarden. Een organisatie moet daar voor haar voortbestaan rekening mee houden. Zijn definitie van organisaties is "*coalities van groepen en belangen die hun doelen en domeinen veranderen om*

nieuwe belangen aan te boren, delen van zichzelf afstoten om belangen te vermijden en als dat nodig is betrokken te raken in activiteiten die heel ver af liggen van de eigenlijke centrale doelen van de organisatie". De effectieve organisatie bevredigt de behoeften (demands) van degenen in de omgeving waarvan zij ondersteuning nodig heeft voor haar bestaan. *"The first step in effective management is being able to perceive the environment accurately and to understand the factors that determine how the organization defines its world."* (Pfeffer & Salancik, 1978, p.60)

Hoewel destijds nog niet veel over netwerken werd gesproken is de notie van onderlinge afhankelijkheid om iets te kunnen bereiken dan dus al onderkend. De "interdependence" en de "externe organisatie" waar Pfeffer en Salancik over spreken is ook een belangrijke notie bij netwerkorganisaties.

Inmiddels zijn netwerken als organisatievorm een bron van onderzoek en zijn er veel definities van netwerken in omloop. *"Samenwerken in netwerken wordt gezien als passend instrument om publieke problemen zoals daklozen, kindermishandeling of terrorisme aan te pakken. Netwerklogica betekent dat samenwerking nodig is om problemen aan te pakken die niet netjes passen tussen de grenzen van één enkele organisatie"*. (Milward & Provan, 2006, p.8). De meeste kennis over netwerkorganisaties is echter nog afkomstig van studies die kijken vanuit individuele organisaties en niet naar het netwerk zelf als entiteit.

Een netwerk kan in brede zin worden opgevat als een productiesysteem: *"een set van sociale actoren die al dan niet verbonden zijn door verschillende vormen van relaties bijvoorbeeld uitwisseling van informatie, uitvoeren van gezamenlijke projecten en informele relaties"*. (Kenis, 2006, p. 48).

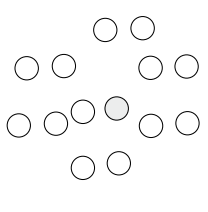
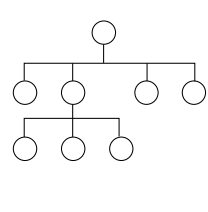
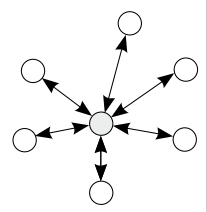
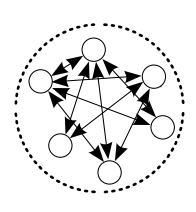
McGuire komt in zijn beschrijving ook dichtbij het netwerk als productiesysteem: *"structures involving multiple nodes —agencies and organizations—with multiple linkages. A public management network thus includes agencies involved in a public policy making and administrative structure through which public goods and services are planned, designed, produced, and delivered (and any or all of the activities). Such network structures can be formal or informal, and they are typically intersectoral, intergovernmental, and based functionally in a specific policy or policy area."* (McGuire, 2003, p. 4.)

Kenis wijst er op dat in de analyse van netwerken vaak integratie (samenwerking) centraal wordt gesteld, maar dat juist ook differentiatie (specialisatie) het netwerkproduct kan verbeteren omdat alleen op die manier complexe problemen kunnen worden aangepakt. Met andere woorden: voor een goed functionerend netwerk hoeven niet "alle neuzen dezelfde kant op te staan".

Als we het netwerk als geheel beschouwen is het mogelijk om verschillende netwerkconfiguraties te onderscheiden. Het is adequater om te stellen dat niet organisaties als geheel deel van een netwerk zijn maar dat een bepaald programma van een organisatie deel kan uitmaken van een netwerkorganisatie.

Hoewel netwerken populair zijn, zeker in de jeugdsector, is er nog een gebrek aan kennis over het functioneren van netwerken. De vraag welke condities in het netwerk leiden naar bepaalde resultaten is nog weinig onderzocht. In hun artikel "Het netwerk governance perspectief" stellen Kenis en Provan dat het netwerk als entiteit gezien kan worden en dus ook als zodanig zou moeten worden bestudeerd. Zij geven aan dat er verschillende vormen van netwerken zijn, die in verschillende situaties meer of minder effectief zijn. Effectiviteit van het netwerk is hier gedefinieerd als het behalen van positieve resultaten (outcome) op niveau van het netwerk, die niet door een individuele organisaties onafhankelijk van elkaar behaald zou kunnen worden. En organisaties leveren dus bepaalde programma's of diensten in het netwerk. Al kunnen individuele organisaties profiteren van het werken binnen een netwerk, effectiviteit is hier bekeken op het netwerk niveau. Resultaten (outcome) van netwerken kunnen zijn: verbeterde aanpak van kindermishandeling of het gecoördineerd samenwerken volgen één gezin, één plan.

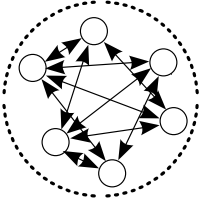
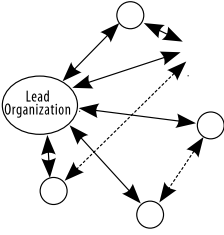
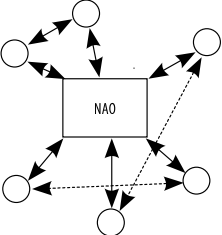
b. De inrichting van een netwerk.

Governancevorm/-institutie				
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot middelen en reductie van onzekerheid	Samenwerkend gedrag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

figuur. 1

In figuur 1 is uitgebeeld dat er vier verschillende manieren zijn om waarde te creëren en tot productie te komen. (Kenis & Provan, 2008) met elk een eigen specifieke aanstuuringsvorm. Dit zijn de markt (via mechanisme van vraag en aanbod), hiërarchie (via regels, planning en controle), samenwerking (via vertrouwen en onderhandelen) of een netwerk (via gelijkwaardige bezorgdheid over het lot en succes van de andere organisaties als over het eigen lot en succes). Een netwerk is dus één mogelijk manier om iets van waarde te produceren. Hoewel steeds populairder is lang niet altijd de beste keuze om tot productie te komen en is het ook de lastigst aanstuurbare organisatie. Kenis ziet een netwerk als “het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie soevereine organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen die geen van de organisaties afzonderlijk tot stand kan brengen”. Het netwerk als besturingsvorm is het geschiktst voor “het ontwikkelen van activiteiten in een context die gekenmerkt wordt door een multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereisten”. Bijvoorbeeld de aanpak van “wicked problems” als kindermishandeling, of het werken volgens één gezin, één plan. (Kenis en Provan, p.299). Door deze samenwerking binnen netwerken is een grotere expertise ontwikkeling mogelijk, is er meer efficiënt gebruik van bronnen, meer capaciteit om complexe problemen te benaderen, meer competitie en betere diensten voor cliënten en klanten. Steeds meer dus leveren netwerken in plaats van individuele organisaties of professionals een prestatie. Ook vanuit het perspectief van de klant is de prestatie van het netwerk belangrijker dan de prestatie van de individuele organisaties of individuele hulpverlener. Denk bijvoorbeeld aan een molenspreekuur, waarbij op één dag verschillende professionals (bijvoorbeeld een arts, psycholoog, maatschappelijk werker en een fysiotherapeut) een kind met een probleem grondig onderzoeken, er een prettige omgeving is met goede catering en ouders en kind 's middags met de diagnose en een behandelplan op zak weer vertrekken. Het succes van het product dat ontstaat (een goede diagnose, een goed behandelplan, een snelle service, een prettig contact) is niet eenvoudig een afgeleide van de prestatie van de individuele organisatie of professional, maar ook afhankelijk van de prestatie van het netwerk in zijn geheel. Dit betekent voor organisaties dat niet hun eigen, maar in de eerste plaats de prestatie van het netwerk waarin zij participeren wordt beoordeeld. Bij het aansturen van een netwerk is een viertal zaken belangrijk: vertrouwen in elkaar (dit wordt uitgedrukt in de dichtheid van de relaties uitgedrukt in hoeveel contact er is tussen de verschillende netwerkleden, het aantal participanten in het netwerk, overeenstemming over het te behalen doel en netwerkcompetenties). Afhankelijk van deze factoren is het verstandig voor een bepaalde vorm van besturing in het netwerk te kiezen. In figuur 2 zijn drie vormen van netwerk-inrichting aangegeven. Als een netwerkorganisatie niet te groot is, de leden elkaar goed kennen en er consensus is over de te behalen doelen kan het netwerk min of meer zelfsturend zijn (shared

governance). De kritische grens hierbij is ongeveer acht leden. Als er meer leden meedoen aan het netwerk en het vertrouwen klein of de consensus over de doelen minder groot is, is het beter om ervoor te kiezen dat een van de partijen in het netwerk de leiding neemt (lead organisatie). Als er veel netwerkleden zijn, die ook anderen representeren, maar er is wel redelijk consensus over de te behalen doelen is het verstandig om voor een externe organisatie te kiezen die het proces van samenwerking stuurt (NAO).

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

Figuur 2

Bron: Keith Provan & Patrick Kenis (2007) Modes of Network Governance Structure.

Regelmatig doorlopen netwerken verschillende genoemde stadia in de meest geschikte aansturing van het netwerk. (Mannak, 2010) Hoe meer inconsistentie er is tussen de factoren (vertrouwen, aantal partners, overeenstemming in doelen, vraag naar competenties op netwerkniveau) en de vorm van regie in een netwerk, hoe minder effectief het netwerk zal zijn. Het kan de oorzaak zijn van ineffectiviteit of ontbinding van het netwerk of maar ook van verandering en daarmee verbetering van de regievorm in het netwerk.

Effectiviteit hangt ook samen met goed management. Voor het aansturen van netwerken zijn vijf specifieke vaardigheden vereist die hier omwille van de lengte van de paper alleen genoemd worden (Milward & Provan, 2006, p.19) Deze vaardigheden verschillen voor het managen van het netwerk en het managen in het netwerk. De vaardigheden zijn

- Verantwoordelijkheid nemen voor de doelen van het netwerk
- Legitimatie van het netwerk bewerken
- Conflicten kunnen hanteren
- Kunnen kiezen van de juiste verantwoordingsstructuur
- Draagvlak verwerven en behouden

c. Randvoorwaarden voor efficiënte inrichting van een netwerk

In het vorige gedeelte is beschreven dat een netwerkorganisatie in bepaalde gevallen een effectieve organisatievorm kan zijn, dat er afhankelijk van een aantal factoren een keuze is in de aansturing van het netwerk en dat hierbij er bepaalde managementvaardigheden vereist zijn. De effectiviteit van een netwerk heeft ook te maken met een aantal randvoorwaarden. In deze paragraaf beschrijven we dat de effectiviteit samenhangt met het gebruik van instituties, autoriteitsstructuren of vormen van

samenwerking om middelen toe te wijzen, activiteiten te coördineren en te controleren. Provan en Milward (2001) hebben onderzocht dat netwerkeffectiviteit gemeten kan worden op drie niveaus, namelijk het organisatieniveau (deelnemersniveau), het lokale netwerkniveau, en het maatschappelijke niveau. Deze zijn uitgewerkt in drie coördinatie aspecten.

In figuur 3 zijn deze drie niveaus weergegeven op de verticale as en de coördinatieaspecten op de horizontale as. Aldus ontstaat een matrix die gebruikt kan worden bij het nagaan of het netwerk effectief is ingericht netwerkniveau. Deze matrix is gevalideerd en vele malen gebruikt bij onderzoek.

Systeem element	Coördinatie-aspecten		
	Volledigheid	Taakintegratie	Coöperatie
A. Klanten	Zijn alle typen klanten geïdentificeerd en kunnen ze via het model geholpen worden?	Sluit de vooronderstelde routing van het model aan bij het gedrag van de cliënten?	Is er bij verschillende typen cliënten draagvlak voor het model?
B. Uitvoeringsorganisaties	Zijn alle noodzakelijk producten aanwezig?	Zitten de overgangen tussen de producten effectief en efficiënt in elkaar? Bv. geen overlappende producten, geen lacunes tussen producten	Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor het model? Bv. meerwaarde van het model, tegemoetkoming aan wensen en behoeften van professionals
C. Beleid/regie/middelen	Is met alle externe middelen rekening gehouden zodat het model kan functioneren? Bv. financiën, macht, wetgeving, infrastructuur	Draagt de "interne verdeling van middelen bij aan het effectief en efficiënt laten functioneren van het model? Bv. financiering van de onderdelen van het model, infrastructurale aspecten	Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor de besteding en verdeling van middelen
D. Interne informatie	Genereren het model en de onderdelen van het model adequate (interne) informatie op het niveau van (A) resource, (B) producten en (C) de cliënten die in behandeling zijn, gegeven de doelstellingen die met het model beoogd worden?		
E. Externe informatie	Wordt op een zodanige wijze naar de verschillende typen cliënten gecommuniceerd dat deze weten wanneer, waar en via welke weg ze toegang krijgen tot de diensten uit het model en ze bovendien overtuigd worden van het nut van de in het model gekozen aanpak?		

Figuur 3 Matrix van Kenis en Provan

Volledigheid betekent dat alle middelen en diensten in het coördinatiesysteem aanwezig zijn en ter beschikking van de cliënt staan. De aanwezigheid van alle noodzakelijke elementen betekent echter nog niet dat deze elementen automatisch gecoördineerd zijn. Daaruit volgt dat een tweede voorwaarde voor een goede coördinatie taakintegratie is. Taakintegratie houdt in dat er, vanuit het

standpunt van de cliënt, in een juiste aansluiting en volgorde van de diensten voorzien is. Tenslotte stelt het conceptueel model coöperatie als belangrijke voorwaarde voor een effectieve coördinatie in een dienstverlenend netwerk. Coöperatie betekent dat er niet alleen een wil is om samen te werken maar dat er ook daadwerkelijk sprake is van een gemeenschappelijke aanpak. Bovendien stelt het conceptueel model dat verschillende elementen in een samenwerkingsverband moeten worden gecoördineerd. Gesteld wordt dat een dienstverlenend coördinatiesysteem alleen kan functioneren als in de coördinatie van elk van de volgende elementen is voorzien: cliënten, producten, middelen en informatie. De noodzaak om de te onderscheiden coördinatie-elementen volgens deze aspecten te coördineren levert dan de matrix op die aangeeft waar elk samenwerkingsmodel aandacht aan moet besteden wil het succesvol zijn. (Kenis, 2012). De matrix is aldus een instrument om te toetsen vooraf of achteraf, of aan alle randvoorwaarden van een efficiënt ingericht netwerk is voldaan.

3. Onderzoeksmethode en uitvoering

De onderzoeksvraag op welke wijze de gemeente de organisatie van de zorg voor een kind of gezin kan optimaliseren, binnen de daartoe ontwikkelde netwerk-zorgstructuren zijn aan de hand van drie deelvragen onderzocht. Deze gaan alle drie over de organisatie van een zorgnetwerk namelijk over de inrichting, de aansturing en de randvoorwaarden voor een efficiënt functionerend zorgnetwerk. Aan de hand van literatuur zijn belangrijke begrippen van de Resource dependency theorie bestudeerd uit het klassieke boek *“The external control of organizations van Jeffrey Pfeffer en Gerald Salanzic (1978)*.

Bij de uitvoering van het onderzoek is literatuur bestudeerd over de inrichting, aansturing en randvoorwaarden van netwerken. Deze is vervolgens toegepast op een reële en exemplarische casus. De casus betreft een regio van negen gemeentes, waarbij in het kader van een gezamenlijke aanpak van “wicked problems” vanuit de negen Centra voor Jeugd en Gezin van deze gemeentes drie zorgnetwerken zijn opgezet. Deze zijn twee jaar geleden gestart met de intentie opvoed- en opgroei problemen beter en sneller te signaleren en aan te pakken volgens één Gezin, één Plan. De netwerken functioneren echter niet naar tevredenheid van de opdrachtgevers en de uitvoerenden. De casusinformatie die in deze paper is gebruikt is verkregen met een onderzoek dat ik in opdracht van VWS uitvoerde. De JeugdZaak en Bureau Zenc voerden van januari tot maart 2012 gezamenlijk een onderzoek uit met als doel analyse van het functioneren van deze zorgnetwerken en het maken van een (verbeter)plan van aanpak. Er zijn daarbij relevante documenten uit de regio over de visie, opzet en inrichting van de netwerken bestudeerd. Daarnaast zijn 13 semi-gestructureerde interviews afgenomen met 20 deelnemers over hun ervaringen met de netwerken. De geïnterviewden zijn bestuurders, managers, professionals en een eindgebruiker. Van deze interviews zijn verslagen gemaakt en een narratief van het verhaal van de eindgebruiker. Tijdens een focusgroepsbijeenkomst met 30 deelnemers is onderzocht hoe volgens de deelnemers de zorgstructuur verbeterd kan worden aan de hand van een hogedrukpan methodiek. Hierbij is het uitgangspunt het narratief dat gaat over een verbeterd rendement voor deze eindgebruiker. In de volgende paragrafen is meer specifiek beschreven op welke wijze de drie deelvragen zijn onderzocht.

a. Inrichting van het netwerk

Naast de hierboven genoemde literatuurstudie is, aan de hand van colleges (Kenis en Raab) en gesprekken met Patrick Kenis onderzocht welke keuzes bepalen om voor een netwerkorganisatie te kiezen en op welke verschillende manieren netwerken kunnen worden vormgegeven en aangestuurd. Als onderzoeksmateriaal is gebruik gemaakt van de notities en rapporten met informatie over deze drie zorgnetwerken. Er is gekeken welke netwerkvorm gekozen is en of deze volgens de beschreven theorie de meest optimale is.

b. Randvoorwaarden voor efficiënte inrichting van een netwerk

Aan de hand van de matrix van Kenis is bij wijze van vingeroefening gekeken of en hoe aan de randvoorwaarden voor de een efficiënt werkend netwerk is voldaan. De informatie hiervoor is gehaald uit de bestudeerde documenten, de interviews en de focusbijeenkomst, deze informatie is ingevuld in de matrix. De keuze voor de matrix wordt gelegitimeerd doordat Kenis een gerenommeerd onderzoeker van netwerken als entiteit is. De onderzoekster heeft jarenlange ervaring met de zorgnetwerken en kan de verkregen informatie op waarde schatten.

4. Onderzoekresultaten

a. Inrichting van het netwerk

De CJG netwerken bestaan alle uit minder dan acht verschillende organisaties. Zij worden aangestuurd door een procesmanager die mandaat heeft vanuit de gemeente, maar minder vanuit de organisaties. Het aanspreken van de collega's in het netwerk wordt lastig gevonden door de procesregisseurs en door de leden van het netwerk. De leden van het netwerk geven aan in wisselende mate vertrouwen te hebben in de andere partners. Een van de netwerken ontvangt veel signalen, bij de andere twee is dat minder niet het geval. De doelconsensus blijkt zeer laag te zijn onder een aantal de deelnemers aan het netwerk. Zij geven aan dat het signaleren en oplossen van "wicked problems" samen met anderen belangrijk is, maar dat het netwerk daar niet aan bijdraagt. Een aantal deelnemers vertelt dat zij sneller op een andere manier de problemen opgelost krijgt en dat het netwerk vaak bijdraagt aan meer werk, maar niet een altijd een snellere oplossing. De netwerkvaardigheden van de procesregisseurs namelijk legitimatie en draagvlak verwerven voor het netwerk is bij een van de procesregisseurs moeizaam.

De gekozen inrichting van het netwerk lijkt in twee gevallen het meest op een leiderorganisatie-netwerk en in een geval een netwerk administratieve organisatie(NAO).

b. Randvoorwaarden CJG netwerk

In de matrix zijn in steekwoorden de vragen kort beantwoord voor alle drie niveaus.

Systeem element	Coördinatie-aspecten		
	Volledigheid	Taakintegratie	Coöperatie
A. Klanten	Zijn alle typen klanten geïdentificeerd? Kunnen ze via het model geholpen worden? Klantidentificatie onduidelijk, veel gesignaleerd, regelmatig te laat ingegrepen Hulp wel in principe mogelijk	Sluit vooronderstelde routing van het model aan bij het gedrag van de cliënten? Onbekendheid waar je terecht kunt, niet weten waar de bel is Klant wil een bekend telefoonnummer. Geen continuïteit: gap tussen signaleren en starten hulp	Is er bij verschillende typen cliënten draagvlak voor het model? Wel draagvlak - vooral voor rond de tafel gesprekken- mits betrokken zelf mogen meedenken
B.	Zijn alle noodzakelijk	Zitten de overgangen	Is er bij de betrokken

<p>Uitvoeringsorganisaties</p> <p>-</p>	<p>producten aanwezig?</p> <p>Procesregisseurs zijn getraind Uniforme werkwijze in gang gezet Onvoldoende coördinatietijd Geen deugdelijk/gezamenlijk registratiesysteem Juiste interventies niet altijd beschikbaar kunnen worden ingezet(CJG 3.0) Geen LVB vertegenwoordiging Professionals maken zorgen onvoldoende bespreekbaar</p>	<p>tussen de producten effectief en efficiënt in elkaar? Overlappende producten, lacunes tussen producten</p> <p>Professionals zien elkaar alleen tijdens casusoverleg Verwijsindex lastig veronderstelt allerlei registratie en coördinatie Er zou beter moeten worden aangesloten bij de vindplaatsen zoals ZAT, CJG en Geen samenhang hulpverlening en aanbod, geen lijn, ieder doet een stukje; Nodig dat de casus overleggen naar ons toe komen in plaats van andersom</p>	<p>partijen draagvlak voor het model? Meer waarde model, aan wensen en behoeften van professionals tegemoet komen.</p> <p>Geen draagvlak bij de professionals, worden gestuurd Geen onderling vertrouwen Management wel, uitvoering minder Managers moeten opdracht geven: je gaat samenwerken en wij dekken je Gebrek aan de gewenste sturing van de gemeente Spanning in delen van casuïstiek Medewerkers moeten elkaar durven en kunnen aanspreken.</p>
<p>C Beleid/regie/middelen</p>	<p>Is met alle externe middelen rekening gehouden zodat model kan functioneren? Financiën, macht, wetgeving,infrastructuur</p> <p>Procesregisseurs moeten sturen zonder macht en zijn wel verantwoordelijk voor het resultaat.</p>	<p>Draagt interne verdeling middelen bij aan effectief en efficiënt functioneren van het model? Financiering van de onderdelen van het model, infrastructurele aspecten</p> <p>Geen tijd en ruimte voor uitwerken afspraken Onvoldoende ingekocht door de gemeente zodat de juiste interventies kunnen worden ingezet</p>	<p>Is er bij de betrokken partijen draagvlak voor de besteding en verdeling van middelen</p> <p>We(wethouders) zien de netwerk organisatie CJG als een kans om preventie effectief te organiseren. Het CJG zal daartoe professioneel en effectief moeten opereren. Zeker omdat het CJG als basis wordt gezien voor de transitie Jeugdzorg</p>
<p>D. Interne informatie</p>	<p>Genereren het model en de onderdelen van het model adequate (interne) informatie op het niveau van (A) resource, (B) producten en (C) de cliënten die in behandeling zijn, gegeven de doelstellingen die met het model beoogd worden?</p> <p>Er is behoefte aan helderder verslaglegging(B)</p>		

E. Externe informatie	<p>Wordt op een zodanige wijze naar de verschillende typen cliënten gecommuniceerd dat deze weten wanneer, waar en via welke weg ze toegang krijgen tot de diensten uit het model en ze bovendien overtuigd worden van het nut van de in het model gekozen aanpak?</p> <p>Er zou gewerkt moeten worden aan de bekendheid van het CJG.</p> <p>Een bel</p>
------------------------------	--

5. Conclusie en aanbevelingen

Wanneer we kijken naar de resultaten zoals deze opgenomen zijn onder hoofdstuk vier is een aantal interessante conclusies te trekken. Hieronder worden per deelvraag de conclusies en aanbevelingen weergegeven. Ook wordt de beantwoording van de centrale vraag behandeld.

a. Inrichting van het netwerk

Conclusies:

Een keuze voor een netwerkorganisatie betekent een ingewikkelde aansturingsvorm. Als het niet strikt noodzakelijk is, is het dus de vraag of dit de juiste keuze is.

Gezien het relatief klein aantal deelnemers aan het netwerk zou de keuze moeten vallen op een zelfregulerend netwerk, maar voor de rest van de factoren op een NAO. Omdat er niet zoveel onderling vertrouwen is en het belangrijk is dat het netwerk als geheel bekend wordt en dit pleit ook voor een NAO. Er is gekozen voor een vorm tussen een leadorganisatie en een NAO. Regie in het netwerk met een NAO is het meest effectief zijn wanneer vertrouwen gemiddeld is, als er veel netwerkpartners zijn, de consensus over netwerkdoelen gemiddeld tot hoog is, en de vraag naar specifieke netwerk competenties hoog is.

Als gekozen is voor een netwerk, is het belangrijk het netwerk als geheel te zien en deelnemende organisaties op netwerkgedrag te belonen bijvoorbeeld met tijd of middelen. Dit is niet het geval. Een netwerk functioneert optimaal als er zowel differentiatie als integratie is en dit beide gewaardeerd wordt. De differentiatie wordt niet systematisch onderkend, er is eerder sprake van overlap van taken en vooral gekoerst op integratie.

Aanbevelingen:

Het verdient aanbeveling om veel preciezer na te gaan of de gekozen structuur en aansturing wel de meest optimale is.

Het zou beter zijn om meer zelfsturende teams op te richten die minder ingewikkeld worden aangestuurd.

b. Randvoorwaarden

Conclusies:

Het is niet verbazingwekkend dat de onderzochte zorgnetwerken niet goed functioneren. Op basis van de op grond van de casus ingevulde matrix blijkt dat in zeven vakken problemen zijn. De klanten zijn niet helder geïdentificeerd en de klanten weten niet dat er hulp te halen valt bij de zorgnetwerken. Er is wel draagvlak voor een zorgnetwerk, mits de klant er zelf bij mag zitten. OP het niveau van de uitvoeringsorganisaties blijkt dat niet alle producten aanwezig zijn, dat de taakintegratie onvoldoende is en het draagvlak voor het zorgnetwerk zoals het nu functioneert veel te wensen over laat. Op het niveau van het beleid blijkt dat zowel de volledigheid als de taakintegratie onvoldoende is. Er is wel sprake van coöperatie.

De interne en de externe informatie zijn ook voor verbetering vatbaar. Er is geen goed registratiesysteem en naar buiten toe is onvoldoende gecommuniceerd over het zorgnetwerk.

Aanbevelingen:

Het verdient de aanbeveling om de matrix nog veel preciezer in te vullen en vervolgens te bespreken met de deelnemers aan het zorgnetwerk.

Vervolgens kunnen concrete verbeteringen in de randvoorwaarden gedaan worden.

c. Beantwoording centrale vraag

In deze paper stond de volgende vraag centraal

Op welke wijze kan de gemeente de organisatie van de zorg voor een kind of gezin optimaliseren, binnen de daartoe ontwikkelde netwerk-zorgstructuren.

De conclusie is dat een gemeente het nodige huiswerk heeft te verrichten voordat zij een goed functionerend netwerk kan neerzetten. In het geval van de onderzochte gemeenten werk het netwerk niet goed en dat is in elk geval ook te wijten aan de inrichten en de randvoorwaarden die onvoldoende vervuld zijn.

De aanbeveling is dit te doen door bewust stil te staan bij de keuze van de inrichting van een netwerk. De effectiviteit is afhankelijk van de grootte, het onderling vertrouwen, overeenstemming over het doel van het netwerk en vaardigheden om het netwerk neer te zetten.

Ook blijken er randvoorwaarden te zijn op het gebied van volledigheid, taakintegratie en coöperatie. Tenslotte is aandacht voor de interne en externe communicatie over het netwerk van belang.

De hypothese is hiermee vooralsnog niet verworpen

Met een efficiënt ingericht en functionerend netwerk zal de effectiviteit van de zorgstructuur – namelijk het bijdragen aan oplossingen voor “wicked problems” – toenemen.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Delden, P. van (2009). *Sterke netwerken: Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening*. Amsterdam: Van Gennep

Delden, P. van (2010). *Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. Pionierende professionals belangrijker dan ambitieuze bestuurder*. M&O nummer 3

Kenis, P.N., en Provan, K.G., (2008). *Het network-governance-perspectief*. In: Wentink, T.(Eds.) *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp.296-312). Amsterdam: Boom academic

Mannak, R.S. (2010). *The Effectiveness of Dutch Crime Prevention Networks: A Management Approach. De effectiviteit van Veiligheidshuizen*.

Milward, H. B., & Provan, K. G. (2006). *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks* Networks and Partnerships Series (pp. 1-44): IBM Center for The Business of Government.

Oerlemans, L.A.G., en Kenis, P.N., (2007). *Netwerken en innovatieve prestaties: Management en organisatie*. 2007 (pp. 36-54).

Pfeffer, J. & Salancik, G. (2003). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. Stanford University Press. Stanford: California.

Provan, K.G., en Kenis, P.N., (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (1995). *A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems*. *Administrative science quarterly* 40: 1-33.

Signalering en samenwerking in het CJG 3.0 discussiestuk management. Zorgorganisatie Regio G. Eerder en beter! Een onderzoek naar verbetering van de bestaande signaleringsnetwerken 12+ en 12- in de regio, NJI in opdracht van het platform Jeugd regio G.

Visie op de preventieve jeugdzorg, regio G.

Knelpunten analyse regio G. n.a.v. 13 interviews

Tussen institutioneel aanbod en organische vraag. Een onderzoek naar de vraag wanneer en hoe gemeenten zouden moeten samenwerken in het organiseren en regisseren van de zorg rondom jeugd en gezin

