

Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

**Samenwerking in ketens en netwerken:
praktijkervaringen
uit de zorg- en welzijnssector**

Nele Van Tomme
Dr. Joris Voets
Prof. dr. Koen Verhoest



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Kapucijnenvoer 39 – B-3000 Leuven
Tel 0032 16 33 70 70 – Fax 0032 16 33 69 22
E-mail: swvg@med.kuleuven.be
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2011/14
SWVG-Rapport 23
Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Programma 3 - Juridisch en institutioneel kader
Project 3 – Ketenmanagement in de zorgsector

Titel rapport: Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector.

Promotor: Prof. dr. Koen Verhoest (Instituut voor de Overheid)
Co-promotor: Dr. Joris Voets (Instituut voor de Overheid)
Onderzoekers: Nele Van Tomme (SWVG)

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Lieve Van Cauwenberghe, Manuela Schröder

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

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



Promotoren en Partners van het Steunpunt

KU Leuven

Prof. dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), Lucas en ACHG
Prof. dr. Karel Hoppenbrouwers, Dienst Jeugdgezondheidszorg
Prof. dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht
Prof. dr. Anja Declercq, Lucas

UGent

Prof. dr. Lea Maes, Vakgroep maatschappelijke gezondheidkunde
Prof. dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en eerstelijnsgezondheidszorg
Prof. dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en sportwetenschappen
Prof. dr. Ann Buysse, Vakgroep Experimenteel-klinische en gezondheidspsychologie

VUBrussel

Prof. dr. Johan Vanderfaeillie, Vakgroep Klinische en Levenslooppsychologie

KHKempen

Dr. Guido Cuyvers, Vlaams onderzoeks- en kenniscentrum derde leeftijd

Rapport 23

Eindrapport "Keten- en netwerkmanagement: Hoe samenwerking in ketens en netwerken op het vlak van zorg en welzijn bevorderen door coördinatie en regie?"

Onderzoeker: Nele Van Tomme
Promotor: Prof. dr. Koen Verhoest
Co-promotor: Dr. Joris Voets

SAMENVATTING

Dit is het eindrapport van het onderzoeksproject "Keten- en netwerkmanagement: Hoe samenwerking in ketens en netwerken op het vlak van zorg en welzijn bevorderen door coördinatie en regie?". Het rapport bevat een inleiding (hoofdstuk 1), een conceptuele afbakening van de thematiek (hoofdstuk 2), de toepassing van het conceptuele kader op de Nederlandse praktijk (hoofdstuk 3) en de Vlaamse praktijk (hoofdstuk 4). Aan de hand van de bevindingen uit de praktijk besluiten we met enkele aanbevelingen voor de betrokken sectoren in de onderzochte netwerken (hoofdstuk 5). We beperken ons in deze samenvatting tot een korte bespreking van het onderzoeksopzet en een kort overzicht van de algemene aanbevelingen.

Over het onderzoek

In het onderzoek kwamen volgende onderzoeksvragen aan bod:

- Hoe zijn ketens & netwerken in de zorg- en welzijnssector georganiseerd?
 - Hoe zijn ketens & netwerken formeel georganiseerd/gestructureerd?
 - Hoe werken ze in de dagdagelijkse praktijk?
- Hoe kunnen we het werken in ketens en netwerken verbeteren?
 - hoe kunnen we coördinatie tussen actoren via ketens & netwerken versterken?
- Keten- en netwerkmanagement: hoe vertalen in (concrete en contextafhankelijke) strategieën en instrumenten
 - Identificatie van kritische succes- en faalfactoren
 - Wat zijn mogelijke rollen en verantwoordelijkheden van betrokken overheden? Hoe kunnen we die optimaal vorm geven?

We hebben deze vragen beantwoord in een periode van vijftien maanden via coördinatie-, keten- en netwerkliteratuur als theoretische achtergrond en via kwalitatief onderzoek met de verkenning van de Nederlandse praktijk en de analyse van twee Vlaamse cases (nl. uit integrale jeugdhulp en hulpverlening aan gedetineerden) als empirische strategie. De tussentijdse resultaten zijn gerapporteerd in verschillende tussentijdse nota's en caserapporten, dit document brengt de belangrijkste inzichten samen. We beperken ons in deze samenvatting.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek formuleren we volgende algemene aanbevelingen, waarvan sommige gelden voor de ketens en netwerken op het terrein maar de meeste gericht zijn op de Vlaamse overheid.

Aanbeveling 1: Stel uw doelen scherp

Hoewel doelen bepalen vanzelfsprekend lijkt, gebeurt doelaafbakening in ketens en netwerken soms niet of slechts in vage termen. De helderheid en afbakening van gemeenschappelijke doelstellingen creëert voor leden voldoende duidelijkheid over waar men als samenwerkingsverband gezamenlijk wil landen. Indien het gemeenschappelijk doel niet voldoende helder is, moeten de neuzen van de deelnemende actoren (op centraal en lokaal niveau) steeds weer in dezelfde richting gezet worden. Zorg dat het einddoel voldoende duidelijk is en concretiseer het in operationele doelstellingen (die SMART geformuleerd zijn) en concrete acties. Geef vervolgens aan welke randvoorwaarden cruciaal zijn om dit einddoel te kunnen bereiken en hoe dit doel bijdraagt aan de doelstellingen van de deelnemende organisaties. Communiceer het einddoel en de strategie voor uitvoering eenduidig en transparant naar de belanghebbenden.

Aanbeveling 2: Maak een onderscheid tussen beleidsambities van de overheid en de doelstellingen van de organisaties op het terrein – beiden zijn belangrijk

De Vlaamse overheid moet haar doelstellingen trachten te bereiken, maar moet in een context van vrijwillige samenwerking met (semi-)autonome actoren op het terrein ook de doelstellingen van deze organisaties erkennen. Het creëren van win-winsituaties is hierbij cruciaal. Indien er grote conflicten tussen beleidsdoelen bestaan, moet de Vlaamse overheid oordelen of er geen andere strategie dan vrijwillige samenwerking gevolgd moet worden.

Aanbeveling 3: Organiseer een eenduidige aansturing van bovenaf

Hoewel ketens en netwerken vertrekken vanuit het idee van samenwerking tussen (semi-)autonome actoren, is de Vlaamse overheid in deze domeinen ook een zeer actieve 'meta-governor', die zowel indirect als direct stuurt. Er zit op die sturingsinspanningen echter vaak nog teveel ruis.

De Vlaamse overheid kan een sterke rol als toezichthouder of controlerende instantie opnemen als 'stok achter de deur' om samenwerking te doen bewegen. Mogelijke instrumenten zijn het werken met beleidsindicatoren voor gemeenschappelijke doelen, het werken met prestatie-indicatoren voor netwerken, het inzetten van een gezamenlijke inspectiediensten, het werken met kwaliteitscriteria, ... Volgens ons kan de overheid ook nog een meer voorwaardenscheppende rol opnemen, onder meer door eventuele juridische en andere obstakels voor samenwerking waarvoor ze verantwoordelijk is, op te ruimen.

Een eenduidige aansturing betekent ook dat de sturing een zekere continuïteit kent: voortdurende wijzigingen van doelstellingen, procedures, prioriteiten, instrumenten, enz. maken de zaken immers nog meer complex dan ze vaak al zijn en schaden het vertrouwen. Dit hoeft echter niet te betekenen dat alles in elke regio of voor elke keten of netwerk op dezelfde manier moet gebeuren – dit is ook een pleidooi voor een gebiedsgerichte aanpak.

Aanbeveling 4: Stuur meer op hoofdlijnen waar het kan

Een eenduidige sturing betekent, voor alle duidelijkheid, niet noodzakelijk een sterke gedetailleerde sturing. Door sterker te sturen op hoofdlijnen worden de organisaties voor de eigen verantwoordelijkheid geplaatst en hebben ze een grote autonomie om invulling te geven aan bepaalde opdrachten of uitdagingen zoals zij dat van onderuit nodig of wenselijk achten. Uit Nederland leren we dat er voldoende prikkels gegeven kunnen worden voor samenwerking, zonder dat hiervoor detailsturing nodig is. De sturing richt zich in eerste instantie op creëren van condities en opvolgen van resultaatsverbintenissen. Bestuurders en netwerkleden moeten daarbij voldoende beseffen dat netwerk- en ketensamenwerking niet enkel gaat over afgestemde processen maar ook over een samenwerkingscultuur, waarvan het ontstaan vaak de nodige tijd en geduld vergt.

Aanbeveling 5: Zet sterker in op ketens en ketenregie

Voor de uitvoeringsnetwerken op het terrein is het wenselijk om meer aandacht te hebben voor het principe van ketenregie en voor de vele ketens die vaak in netwerken versholven zitten maar niet uitgetekend of gebruikt worden. In ketenregie en netwerkmanagement staat steeds hetzelfde principe centraal: actoren moeten verleid en overtuigd worden om 1) in de samenwerking te stappen en 2) de inspanningen van het netwerk te vertalen naar de werking van eigen organisatie. Dit gaat gemakkelijker wanneer actoren een duidelijk zicht hebben op het voorwerp en de mogelijke voordelen van de samenwerking voor zijn organisatie en zijn cliënt. Netwerken staan dus voor de uitdaging om, naast het werken aan goede relaties en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie, de werkzaamheden in het netwerk om te zetten in concrete en duurzame processen die een directe weerslag hebben op de praktijk van de hulpverlening. Het sterker inzetten op ketens betekent ook dat de zogenaamde 'primaire processen' zoveel als mogelijk uitgetekend worden. De Vlaamse overheid kan hierin een actieve rol vervullen door bv. begeleiding aan te bieden/te financieren.

Aanbeveling 6: Versterk de informatie- en communicatiemogelijkheden

Een betere ketensamenwerking gaat vaak over een betere informatiedeling tussen diensten. Om te vermijden dat informatiedeling afhankelijk is van de motivatie van individuele hulpverleners, kan men door het invoeren van formele systemen de informatiedeling verbeteren. Dit kan mondeling (door overlegvormen zoals het cliëntoverleg) en/of schriftelijk (door een verwijsbrief, elektronisch registratiesysteem, elektronisch dossier, handelingsplan, ...). In de 21ste eeuw biedt de informatie- en communicatietechnologie (ICT) een oneindig aantal mogelijkheden om de uitwisseling te faciliteren. We leggen in deze aanbeveling de nadruk op (elektronische) informatiedeling omdat informatisering in publieke organisatieketens de start kan betekenen van een toenemende formele coördinatie.

Aanbeveling 7: Organiseer uw regisseursfunctie op centraal niveau

Een andere aanbeveling is om op centraal niveau ook intern de regisseursfunctie te definiëren en uit te bouwen. Uit de ervaringen van IJH konden we leren dat het managementcomité als centraal sturingsorgaan ook aan de netwerkprincipes onderhevig is: indien de ministers geen (gezamenlijk) standpunt innemen, is er geen hiërarchische sturing. Afstemming en samenwerking tussen de leden van het managementcomité moet ook verkregen worden door onderhandeling, verleiding, bemiddeling. In de praktijk zagen we dat het BOT en de voorzitter van het MC voortdurend probeerden in te spelen op de interacties (bv. door werkgroepen) en op ideeën en percepties die heersen bij de betrokken administraties. Net zoals in de lokale netwerken zijn de werkzaamheden in het centrale netwerk (stuurgroep, managementcomité) een traag maar noodzakelijk proces waarbij men stap voor stap werkt aan een cultuur van samenwerken en een gedragen gemeenschappelijk doel.

Aanbeveling 8: Maak werk van het ontschotten van middelen

Zowel de verkenning van Nederland als het onderzoek van Vlaamse cases toont aan dat de (financiële) prikkels voor samenwerking vaak onvoldoende groot zijn omdat (o.m.) de financiering van de organisaties elders gebetonneerd zit en dus niet met de samenwerking verbonden is. Door het ontschotten en het inzetten van de gebundelde financiële middelen vanuit een keten- of netwerkinvalshoek worden actoren sterker geprikkeld om samen te werken. Hierbij moet de overheid bewaken dat er resultaatsverbintenissen aan de middelen gekoppeld worden, rekening houdend met de complexiteiten en onzekerheden die eigen zijn aan deze samenwerkingsvormen. Ontschotten gaat idealiter gepaard met het maken van betere intersectorale linken en verbindingen, waardoor niet alleen organisaties op het terrein maar ook sectoren en hun administraties meer geïntegreerd gaan denken en werken.

Aanbeveling 9: Versterk mandatering en responsabilisering van de leden van het netwerk

Een ander heikel punt is en blijft de mandatering van personen en organisaties in het netwerk en het responsabiliseren van leden (o.m. in termen van het formuleren van engagementen en het nakomen ervan). Als organisaties en hun vertegenwoordigers hooguit als waarnemer aan samenwerking deelnemen, zal de dynamiek en het resultaat navenant zijn. Actoren moeten aan tafel weten waartoe ze zich in de samenwerking mogen engageren (en waarvoor niet) en die mandaten moeten ook duidelijk zijn voor de andere leden zodat wederzijdse verwachtingen over de te verwachten input van de andere realistisch zijn. De Vlaamse overheid kan dit bijvoorbeeld doen door beleidsmedewerkers een sterker mandaat te geven om bepaalde beleidsthema's in het netwerk te realiseren. De organisaties en betrokken overheden moeten vervolgens ook in de eigen organisatie dat mandaat waarmaken: hetgeen hun vertegenwoordigers in het netwerk binnen hun mandaat beslissen, moet loyaal vertaald worden in de eigen structuren en werking.

Aanbeveling 10: Zet sterker in op keten- en netwerkontwikkeling

Samenwerken kun je leren, maar niet studeren. Hoewel er al een rijke keten- en netwerkliteratuur bestaat, blijkt zowel binnen de overheden als op het terrein dat mensen en organisaties vaak nog worstelen in het denken en handelen in ketens en netwerken. Er is duidelijk nood aan ondersteuning, onder meer via ervaringsuitwisselingen, tools, opleidingen, enz. Het zelfevaluatie-instrument dat ook in het kader van dit onderzoek werd ontwikkeld is een dergelijk hulpmiddel. Ketens en netwerken vergen bepaalde vaardigheden, competenties en attitudes die aangeleerd/verworven kunnen worden. In de eeuw van de samenwerking is het dan ook noodzakelijk om deze te ontwikkelen.

Voorwoord

Samenwerken is zowel het mode- als codewoord in de publieke sector van de 21^{ste} eeuw. Samenwerken blijkt in de praktijk echter lastig, complex en veel onzekerheden met zich mee te brengen. Hoewel twee samenwerkingsvormen - ketens en netwerken - daarbij vaak genoemd worden, is onze kennis over hun succes- en faalfactoren beperkt en zijn we nog volop aan het leren hoe dit actief gemanaged kan worden en hoe deze vormen als onderdeel van het beleidsinstrumentarium van overheden optimaal ingezet kunnen worden.

Deze vaststellingen vormden de aanleiding voor een onderzoeksproject naar ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector, waarvan dit rapport de afronding vormt. In dit rapport vatten we de belangrijkste theoretische inzichten samen, leggen we onze aanpak uit, bespreken we beknopt de Nederlandse ervaringen en werken we enkele Vlaamse cases uit. We formuleren tot slot een aantal aanbevelingen. Het is echter belangrijk om bij het lezen van het rapport in het achterhoofd te houden dat een aantal onderdelen uitgebreid in aparte werknota's of tussentijdse rapporten behandeld zijn.

We danken alvast alle betrokken actoren die ons de kans hebben gegeven om dit onderzoek te voeren: de Vlaamse overheid voor de financiering, het Steunpunt voor de inbedding in een breder programma en de praktische omkadering, en alle betrokken actoren die in de verkenning van Nederland en de analyse van de Vlaamse cases hun medewerking verleenden.

Inhoud

Lijst met gehanteerde afkortingen	15
Hoofdstuk 1 Inleiding en probleemstelling	17
Inleiding	17
1 Probleemstelling	17
2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	18
3 Methoden & technieken	19
4 Opzet van het onderzoek	20
5 Beperkingen van het onderzoek	21
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	23
1 Netwerken	23
1.1 Analyseniveaus van netwerken	24
1.1.1 Ketens	25
1.1.2 Uitvoeringsnetwerken	25
2 Succes- en faalfactoren van netwerken	25
2.1 Factoren gelinkt aan de organisatie van het netwerk	26
2.2 Factoren gelinkt aan de onderlinge relaties tussen de actoren	28
2.3 Factoren gelinkt aan de context waarin een netwerk opereert	30
3 Netwerkmanagement en ketenregie	31
3.1 Sturing en leiderschap in ketens en netwerken	31
3.2 Netwerkmanagement	32
3.3 Netwerkmanagement op centraal niveau: metagovernance	35
3.4 Ketenregie	35
3.5 Wie is de netwerkmanager of ketenregisseur?	37
Hoofdstuk 3 Ervaringen uit de Nederlandse praktijk	39
1 Ketens en netwerken in Nederland	39
2 Strategieën en instrumenten gebruikt door de Rijksoverheid als metagovernor	40
3 Strategieën en instrumenten gebruikt op operationeel niveau	44
4 Succes- en faalfactoren	45
5 Samenvatting en reflecties	48
Hoofdstuk 4 De Vlaamse praktijk aan de hand van twee cases	51
1 Twee Vlaamse cases	51
1.1 Integrale jeugdhulp (IJH)	51
1.2 Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden	53

2	Inzichten in het succes of de meerwaarde van de netwerken	56
2.1	Case 1: de praktijk van de netwerken IJH	57
2.2	Case 2: de praktijk van het netwerk rond gedetineerden	59
2.3	Conclusie	60
3	Vergelijking van rol van de overheden en de inzet van instrumenten	60
4	Vergelijking rol van de netwerkmanager en de inzet van instrumenten	66
4.1	De functie van de netwerkmanager	66
4.2	De inzet van netwerkmanagementinstrumenten	68
5	Enkele instrumenten uit de netwerken bekeken vanuit een ketenperspectief	70
5.1	Enkele instrumenten	70
6	Vergelijking succes- en faalfactoren	73
6.1	Ontstaan van netwerk	74
6.2	Evenwicht tussen autonomie en aansturing: krijgen de netwerken en hun leden voldoende ruimte om samen te werken?	74
6.3	De moeilijke relatie tussen onderlinge afhankelijkheid, win-win situaties en een gemeenschappelijke netwerkdoelstelling	75
6.4	Wederzijds vertrouwen, respect en openheid tot samenwerken	78
6.5	Onderlinge afhankelijkheden en machtsverhoudingen	79
6.6	Het managen van verwachtingen	79
6.7	Financiële middelen	80
6.8	Eigenaarschap en draagvlak	80
6.9	Mandaat	81
6.10	Contextfactoren	81
	Hoofdstuk 5: Bespreking en aanbevelingen	85
1	Bespreking van de resultaten	85
1.1	De organisatie en werking van netwerken in de zorg- en welzijnssector	85
1.2	De principes van netwerkmanagement toegepast in de zorg- en welzijnssector	89
1.3	De succes- en faalfactoren van netwerkmanagement en ketenregie	91
2	Aanbevelingen	92
2.1	Aanbeveling 1: Stel uw doelen scherp	92
2.2	Aanbeveling 2: Maak een onderscheid tussen beleidsambities van de overheid en de doelstellingen van de organisaties op het terrein – beiden zijn belangrijk	93
2.3	Aanbeveling 3: Organiseer een eenduidige aansturing van bovenaf	93
2.4	Aanbeveling 4: Stuur meer op hoofdlijnen waar het kan	94
2.5	Aanbeveling 5: Zet sterker in op ketens en ketenregie	95
2.6	Aanbeveling 6: Versterk de informatie- en communicatiemogelijkheden	95
2.7	Aanbeveling 7: Organiseer uw regisseursfunctie op centraal niveau	96
2.8	Aanbeveling 8: Maak werk van het ontschotten van middelen	97
2.9	Aanbeveling 9: Versterk mandatering en responsabilisering van de leden van het netwerk	97
2.10	Aanbeveling 10: Zet sterker in op keten- en netwerkontwikkeling	98

Bronnen	99
Overzicht respondenten	105
Bijlagen	109

Lijst Figuren

Figuur 1	Schets van het veranderingsproces zoals beoogd door IJH	52
Figuur 2	Vereenvoudigde weergaven van de beleidsafstemmingsstructuur van IJH	53
Figuur 3	Vereenvoudigde weergave van de verhouding tussen de bovenlokale en netwerkstructuren in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden	54
Figuur 4	Vereenvoudigd schema van de (theoretische) verhouding tussen het PMD, de werkgroepen en het achterliggend netwerk	55
Figuur 5	Voorstelling van hoe centrale en lokale netwerken elkaar kunnen versterken	87
Figuur 6	Voorstelling van hoe centrale en lokale netwerken elkaar kunnen belemmeren	88

Lijst Tabellen

Tabel 1	Overzicht van mogelijke netwerkmanagementstrategieën volgens Kickert, Klijn & Koppenjan (1997:169)	33
Tabel 2	Overzicht van de strategieën en instrumenten gehanteerd op centraal niveau voor de twee cases	62
Tabel 3	Overzicht succes- en faalfactoren vergeleken over drie bestudeerde netwerken	84

Lijst met gehanteerde afkortingen

AWW:	Algemeen Welzijnswerk
BJB:	Bijzondere Jeugdbijstand
BOT:	Beleidsondersteuningsteam
CaH:	Crisishulp aan Huis
CAPRI:	Collaborative Antwerp Psychiatric Research Institute
CAW:	Centra Algemeen Welzijnswerk
CBJ:	Comité Bijzondere jeugdzorg
CGG:	Centra Geestelijke Gezondheidszorg
CIG:	Centra Integrale Gezinszorg
CJ:	Crisisjeugdhulp
CKG:	Centra voor Kinderzorg en Gezinsondersteuning
CLB:	Centra Leerlingenbegeleiding
EPI:	Directoraat-Generaal Penitentiaire Inrichtingen
GGZ:	Geestelijke Gezondheidszorg
GOS:	Gedetineerden OpvolgSysteem
GPA:	Gezamenlijk plan van aanpak
IJH:	Integrale Jeugdhulp
JWW:	Justitieel Welzijnswerk
K&G:	Kind en Gezin
KJP:	Kinder- en Jeugdpsychiatrie
MC:	Managementcomité
OO:	Organisatieondersteuner
OOOC:	Onthaal-, Oriëntatie- en Observatiecentrum
PSD:	Psychosociale Dienst
PMD:	Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening
RTJ:	Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp
RWO:	Regionaal Welzijnsoverleg
TB:	Trajectbegeleider
VAPH:	Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
VK:	Vertrouwenscentrum Kindermishandeling
WVG:	Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Hoofdstuk 1

Inleiding en probleemstelling

Inleiding

Dit document is het eindrapport van het onderzoeksproject "*Keten- en netwerkmanagement: Hoe samenwerking in ketens en netwerken op het vlak van zorg en welzijn bevorderen door coördinatie en regie?*". Het onderzoek maakt deel uit van het meerjarenprogramma van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (SWVG). Dit steunpunt is een consortium dat deskundigen uit de KU Leuven, UGent, VUB en de Katholieke Hogeschool Kempen verenigt. Het is opgericht om de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin met wetenschappelijk onderzoek te ondersteunen bij het voeren van een slagkrachtig, vernieuwend, efficiënt en integraal beleid rond (de problemen van) welzijn, volksgezondheid en gezin. Het steunpunt realiseert dit door een gecoördineerde en multidisciplinaire wetenschappelijke benadering die toelaat de complexiteit van de huidige welzijns-, gezondheids- en gezinsproblemen ten gronde te begrijpen, te analyseren en aan te pakken. We kunnen het onderzoek naar ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector kaderen in programma 3 van het steunpunt, waarin zowel juridische als institutioneel-organisatorische aspecten van het beleidsdomein aan bod komen.

Dit document is de neerslag van vijftien maanden onderzoek naar ketens en netwerken als coördinatiemechanisme in de zorg- en welzijnssector. Het bevat een conceptuele afbakening van de thematiek (hoofdstuk 2), de toepassing van het conceptuele kader op de Nederlandse praktijk (hoofdstuk 3) en de Vlaamse praktijk (hoofdstuk 4). Aan de hand van de bevindingen uit de praktijk besluiten we met enkele aanbevelingen voor de betrokken sectoren in de onderzochte netwerken (hoofdstuk 5).

1 Probleemstelling

Organisaties die publieke doelen nastreven kunnen er niet langer omheen: de burger/cliënt wordt steeds mondiger en kaart inconsistenties in de hulpverlening aan; de publieke dienstverlening is verknipt en verkokerd; de problematieken waarmee men in de zorg- en welzijnssector te maken krijgt worden steeds complexer waardoor organisaties noodgedwongen beroep moeten doen op elkaars deskundigheid om bepaalde problemen nog de baas te kunnen. Bovendien worden de middelen steeds schaarser waardoor een efficiëntere hulpverlening zich opdringt. Deze problemen worden al enkele decennia aangekaart en de roep klinkt steeds luider: in dergelijk sterk versplinterd landschap dringt de nood zich op om over de grenzen van sectoren en voorzieningen heen de banden aan te halen en sterker te gaan samenwerken. In deze context schieten marktwerking en bureaucratie als sturingsmechanismen vaak

tekort. De overheid reageert hierop door samenwerkingsverbanden in te richten om een aangepast beleid te kunnen (uit)voeren (TNO Arbeid, 2002).

Maar, zoals uit dit onderzoek blijkt, staat kiezen voor samenwerking niet gelijk aan kiezen voor de gemakkelijkste weg. Het zorg- en welzijnslandschap wordt gekenmerkt door een grote complexiteit op vlak van statuut, werkingsgebied en aansturing. Bovendien heeft elke actor zijn eigen doelstellingen en finaliteit die er voor zorgen dat elke actor eigen belangen te verdedigen heeft. Hoewel overheden bevoegdheden hebben om samenwerking en afstemming in netwerken aan te sturen (zoals regelgeving, vergunningverlening, financiële middelen), zullen zij zelden sterk genoeg zijn om de beleidsuitvoering volledig naar hun hand te zetten. De autonome actoren in het netwerk beschikken immers nog steeds over de mogelijkheid om zich volledig af te sluiten van elke sturing van buitenaf of gaan dwarsliggen in de samenwerking (zogenaamde blokkademacht).

Overheden hebben dus verschillende motieven om samenwerkingsverbanden in te richten maar worden evengoed geconfronteerd met vraagstukken over hoe zij dit zo efficiënt en effectief mogelijk in goede banen kunnen leiden. Met dit onderzoeksproject willen we beleidsmakers, betrokkenen en geïnteresseerden zowel een beter inzicht verschaffen in de kenmerken en mechanismen van ketens en netwerken, als in de manier waarop ketens en netwerken aangestuurd kunnen worden.

2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Ketens en netwerken kunnen via allerlei invalshoeken bestudeerd worden. In deze studie bekijken we de thematiek en de cases vanuit een bestuurskundige keten- en netwerkbril, die zowel als analyseschema en als actief hulpmiddel kan gebruikt worden om deze organisatiestructuren in de toekomst beter vorm te geven en te managen. Voor zowel de case van Integrale Jeugdhulp als de case van Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden, willen we volgende onderzoeksvragen beantwoorden:

Hoe zijn ketens & netwerken in de zorg- en welzijnssector georganiseerd?

- Hoe zijn ketens & netwerken formeel georganiseerd/gestructureerd?
- Hoe werken ze in de dagdagelijkse praktijk?

Hoe kunnen we het werken in ketens en netwerken verbeteren?

- hoe kunnen we coördinatie tussen actoren via ketens & netwerken versterken?
 - Keten- en netwerkmanagement: hoe vertalen in (concrete en contextafhankelijke) strategieën en instrumenten
 - Identificatie van kritische succes- en faalfactoren
- Wat zijn mogelijke rollen en verantwoordelijkheden van betrokken overheden? Hoe kunnen we die optimaal vorm geven?

We kijken dus zowel naar de formele organisatie als de feitelijke werking van ketens en netwerken. Vervolgens focussen we op hoe de aansturing en coördinatie van de

keten- en netwerksamenwerking verbeterd/versterkt kan worden. Hierbij zoomen we zowel in op inspanningen op het niveau van de ketens en netwerken als op het niveau van de overheden.

3 Methoden & technieken

De methodologie die wij voor dit onderzoeksproject hanteerden is de *casestudiemethodologie*. Een casestudie is het bestuderen van een specifiek of afgebakend fenomeen (Smith 1878 in: Mabry 2008) met als doel een dieper inzicht te krijgen in een sociaal fenomeen. Bij casestudies wordt doorgaans beroep gedaan op kwalitatieve onderzoekstechnieken of gemengde technieken (kwalitatieve en kwantitatieve analyses). De kwalitatieve methode maakt voornamelijk gebruik van drie dataverzamelingstechnieken: *observatie, interviews en documentanalyse*. Documentanalyse biedt een eerste bron van informatie, maar directe observatie en semigestructureerde interviews geven de onderzoeker de kans om beter te begrijpen wat er precies in de case gebeurt en waarom bepaalde zaken gebeuren (Mabry, 2008).

De focus van deze studie zijn ketens en netwerken opgebouwd rond een probleem of thema in de zorg- of welzijnssector en die ingezet worden als middel om meer coördinatie te bereiken tussen voorzieningen (zie verder in hoofdstuk theoretische situering). Omwille van de complexiteit van deze samenwerkingsvorm is de methodologie van de casestudie de best aangewezen methodiek. Het biedt de mogelijkheid om langer stil te staan bij de variatie aan factoren die deze samenwerkingsvorm beïnvloeden. Voor de verzameling van informatie over deze cases maakten we gebruik van twee kwalitatieve technieken; documentanalyse en interviews. Via *documentanalyse* kregen we zicht op het formele kader (wettelijke bepalingen, formele procedures, officiële richtlijnen) en op bevindingen uit evaluatiestudies van het formele kader. Via semigestructureerde *interviews* (face-to-face) kregen we een beeld van hoe coördinatie en regie feitelijk vorm kreeg en hoe ze door actoren gepercipieerd werden (bijvoorbeeld appreciatie van de samenwerking, percepties van machtsverhoudingen, vertrouwen, ...). De systematiek van de analyse tijdens interviews werd bewaakt door het hanteren van een vaste topiclijst waarop de respondenten in Nederland en in de verschillende cases bevroegd werden.

De casestudiemethodiek werd toegepast in twee onderdelen van dit onderzoeksproject. Enerzijds wilden we een beter zicht krijgen op **de ervaringen van de Nederlandse zorg- en welzijnssector** met deze vorm van samenwerken. Door kort kennis te maken met enkele cases van keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector in Nederland, werd het theoretische conceptuele kader aangevuld met praktijkervaringen. Hoewel het onmogelijk was om elke case in detail weer te geven, bood het ons een helikopterbeeld van wat er in Nederland gebeurt rond keten- en netwerksamenwerking. De bevindingen van deze deelstudie werd gebundeld in de tussentijdse werknota "*Keten- en netwerksamenwerking in de zorg-*

*en welzijnssector: een kijkje over de grens*¹. Het rapport werd opgesteld aan de hand van getuigenissen uit de praktijk en enkele praktijkrapporten. De getuigenissen komen vanuit verschillende bestuurslagen (gemeente, provincie, rijksoverheid), vanuit verschillende posities of betrokkenheid (beleid of praktijk), en zowel vanuit het welzijnsdomein als uit de zorg. Steeds werden de getuigenissen aangevuld met verwijzingen naar rapporten en publicaties.

Anderzijds werd er dieper ingegaan op **twee Vlaamse cases**; de netwerken van het beleidsprogramma Integrale jeugdhulp en de netwerken hulp- en dienstverlening aan de gedetineerden. Deze twee cases werden geselecteerd op basis van kenmerken van actoren die betrokken waren (actoren uit de welzijnssector of zorgsector) en op basis van de termijn waarop ze actief waren (de ondersteunende beleidsprogramma's van beide netwerken kennen hun start rond het jaar 2000). Beide cases zijn bovendien zeer goed gedocumenteerd op zowel beleids- als praktijkniveau. Tot slot zagen we in beide cases kenmerken van ketensamenwerking, wat een bijkomend argument voor hun selectie opleverde. Integrale jeugdhulp werd als een soort pilootcase gehanteerd en vormde een eerste test voor het uitgewerkte analytisch kader. Dit kader werd dan vervolgens toegepast op de case van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

Wij zijn ons bewust van de beperkingen van de methodologie gehanteerd in dit onderzoek. Door gebruik te maken van casestudies is het moeilijk om de bevindingen van dit onderzoek te extrapoleren naar andere situaties. Wij hopen echter met dit onderzoek minstens een reflectiekader te bieden aan de betrokkenen in deze netwerken en aan gelijkaardige samenwerkingsvormen in deze sectoren. Het geeft immers een indicatie van de mogelijke probleemvelden waarmee men geconfronteerd kan worden. Ook voor overheden die samenwerking als beleidsinstrument of -strategie willen inzetten, zitten er nuttige inzichten in vervat.

4 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in vier fases. In een eerste fase werden de concepten verder uitgewerkt en afgebakend. We werkten de drie invalshoeken - ketens, netwerken en coördinatie - verder uit in een kader aan de hand waarvan we de cases bestudeerd hebben. Dit resulteerde in de conceptuele nota "*Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn -conceptuele nota*"². Het theoretisch kader in dit onderzoeksrapport geeft de belangrijkste begrippen weer.

De tweede fase betrof een verkenning van de ketenpraktijk in Nederland om een generiek beeld te krijgen van de ervaringen met keten-, netwerk- en coördinatie gerelateerde issues in dezelfde beleidsdomeinen. We inventariseerden hoe

¹ Van Tomme, Voets & Verhoest (2010). *Keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector: een kijkje over de grens*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, interne werknota.

² Van Tomme, Voets & Verhoest (2009). *Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn -conceptuele nota*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Nederlandse actoren omgaan met de regie en coördinatie ervan, met welke vraagstukken zij op dit vlak worstelen, en welke tools, oplossingen, lessen enz. ze ons te bieden hebben.

Het zwaartepunt van dit onderzoeksproject lag echter in de derde fase, waarin de twee geselecteerde Vlaamse cases diepgaand werden geanalyseerd. De bevindingen van deze casestudies werden gebundeld in afzonderlijke caserapportages, namelijk *“De netwerken van Integrale Jeugdhulp bekeken vanuit een netwerkmanagementperspectief. Een “casestudie.”* en *“De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief”*³. In dit onderzoeksrapport geven we de belangrijkste bevindingen weer en reflecteren we op de opvallendste gelijkenissen en verschillen.

Dit onderzoeksproject eindigde met een vierde fase, namelijk het ontwikkelen van een zelfevaluatie-instrument voor interorganisationele samenwerkingsverbanden. Dit instrument kan teruggevonden worden in een aparte publicatie⁴.

5 Beperkingen van het onderzoek

Het onderzoeksproject is gestart vanuit een verkennend oogpunt waarbij we wilden kijken naar de structuur en werking van enkele ketens en netwerken in Vlaanderen, en hoe actoren in dat netwerk coördinatie vorm geven. Gaandeweg bleek dat het erg moeilijk is om netwerken zo algemeen in kaart te brengen. Netwerken zijn bijzonder dynamische structuren die veranderen doorheen de tijd en naargelang het onderwerp dat op de tafel van het netwerk ligt. Tijdens een studiedag van IJH over netwerken vergeleek één van de netwerkvoorzitters het netwerk met een *zwerm*. Het verandert voortdurend van vorm en van richting, waardoor het erg moeilijk wordt om zijn contouren duidelijk weer te geven. Netwerken bestudeer je bijgevolg dus het best als een context waarin zaken gebeuren, acties ondernomen worden en maatregelen getroffen worden (bv. uitwerken van doorverwijzingsafspraken).

Bijgevolg zullen de kritische succes- en faalfactoren binnen één netwerk steeds verschillen naargelang het dossier dat besproken wordt. Zo kan bijvoorbeeld het werken rond toegankelijkheid op een heel andere manier aangepakt zijn dan het werken rond verwijzing. Het onderwerp van studie in de case IJH lag dan ook op de verschillende instrumenten. Bij het bestuderen van de case hulp- en dienstverlening aan gedetineerden was het inzoomen op soortgelijke instrumenten minder voor de hand liggend. Het was, ten eerste, veel moeilijker om het netwerk duidelijk af te bakenen, aangezien de samenwerking voornamelijk per domein georganiseerd is. Ook bleek het moeilijker om het proces van ontwikkeling en implementatie in kaart te

³ Van Tomme, Voets & Verhoest (2010). *De netwerken van Integrale Jeugdhulp bekeken vanuit een netwerkmanagementperspectief. Een casestudie.* Van Tomme, Voets & Verhoest (2011). *De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief.* Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

⁴ Voets, Van Tomme & Verhoest (2011). *Zelfevaluatie-instrument voor samenwerkingsverbanden.* Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid & Gezin.

brengen, aangezien de geselecteerde respondenten niet allemaal even sterk betrokken waren in die processen.

Tijdens het onderzoek bleek dat een netwerk of keten ontleden beter lukt door in te zoomen op acties of maatregelen die in zo'n netwerk ondernomen worden. De initiële onderzoeksvragen waren te generiek om eenduidig te beantwoorden. De dagelijkse praktijk, het management, de rol van de centrale overheid en de kritische succes- en faalfactoren variëren vaak naargelang de acties die ondernomen worden (bv. hetgeen gebeurt om doorverwijzing tussen voorzieningen te verbeteren kan een andere dynamiek en samenspel tussen actoren kennen dan het opzetten van een sensibiliseringscampagne, al zijn dit acties die formeel in kader van hetzelfde netwerk ondernomen worden).

Ook willen we de aandacht vestigen op het feit dat dit onderzoeksproject slechts een *momentopname* is van een proces dat vele jaren in beslag neemt. Een product van het netwerk dat momenteel nog niet aanslaat bij de beoogde gebruikers (bijvoorbeeld een verwijsbrief) kan misschien over enkele jaren wel op een succes uitdraaien.

Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

In dit hoofdstuk bakenen we het kader af waarmee we ketens en netwerken in de praktijk bestudeerden. Als bestuurskundige onderzoekers hanteren we een bestuurskundige benadering en steunen daarbij met name op begrippen uit de coördinatie-, de keten- en de netwerkliteratuur.⁵

1 Netwerken

'Netwerken' is een veelgebruikt etiket maar kent meerdere invullingen die afhankelijk zijn van de benadering waarmee men ze wil bestuderen. Wij bekijken netwerken vanuit een **bestuurskundig perspectief**, waarin netwerksamenwerking gezien wordt als een coördinatiemechanisme aan de hand waarvan men *organisaties in de publieke sector vrijwillig of gedwongen op één lijn probeert te brengen* (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2009). De bedoeling van coördinatiemechanismen is een grotere samenhang te creëren tussen de vele betrokken entiteiten. Vaak is de achterliggende doelstelling het komen tot een reductie van overtolligheid, lacunes en contradicties binnen en tussen beleid, uitvoering en management. Netwerksamenwerking wordt hierbij gezien als één mechanisme naast twee andere mechanismen, namelijk markt en hiërarchie. Kenmerkend voor *hiërarchie* is dat autoriteit centraal staat. Aan de hand van administratieve orders, regels en planning stuurt men de samenhang tussen actoren. Het tweede mechanisme, *markt*, laat zich kenmerken door competitie, onderhandelen en uitwisseling tussen actoren, typisch via het prijsmechanisme, stimuli en eigenbelang van actoren om activiteiten tussen actoren te coördineren (cfr. de 'onzichtbare hand'). In de domeinen welzijn en volksgezondheid treffen we *een mix van deze drie mechanismen* aan (L'Enfant, 2008). Hiërarchie zien we terugkomen in het klassiek overheidsoptreden: wetten, decreten, uitvoeringsbesluiten en toezicht. Het marktmechanisme lijkt in de Vlaamse zorg- en welzijnscontext minder sterk aanwezig, maar feitelijk is er soms sprake van competitie tussen aanbieders en het gebruik van prikkels (zoals bepaalde subsidies). Netwerken lijken alvast formeel zeer sterk aanwezig, gezien de objectieve onderlinge afhankelijkheden tussen actoren in deze sectoren en het gebrek aan één centrale autoriteit die het gedrag van al deze actoren eenduidig kan aansturen. We zien bijgevolg dat overheden netwerken als coördinatiemechanisme gaan inbedden in de beleidsstructuren met als doel een grotere samenhang te creëren tussen entiteiten waarop men steeds minder vat heeft (L'Enfant, 2008).

Een algemene afbakening van wat we onder het begrip 'netwerk' kunnen verstaan, vinden we onder andere terug in de definitie van Voets: netwerken zijn "sets van

⁵ Er zijn ook andere benaderingen mogelijk. Andere wetenschappelijke disciplines zullen wellicht andere ingangen gebruiken, andere concepten hanteren, andere instrumenten gebruiken, enz., zi bv. organisatiesociologisch onderzoek naar netwerken.

horizontale relaties met een zekere mate van stabiliteit en structurering tussen meerdere (semi-)autonome actoren, die afhankelijk zijn van hulpbronnen, waarin er een uitwisseling is van deze hulpbronnen door onderhandelen, en dit met het oog op het bereiken van een publiek doel” (Voets, 2008:28). Gebruik maken van netwerkconstructies betekent dat men verwacht dat actoren in deze constructies onderlinge relaties aangaan, gedreven door de verwachting dat ze hierdoor hun voorraad en toestroom van hulpbronnen kunnen versterken. Hierbij verwacht men ook dat deze onderlinge ruilrelaties een positieve invloed zullen hebben op de dienstverlening aan de cliënt (= het publieke doel) omdat het o.m. de fragmentering van werkwijzen kan tegengaan en er voor kan zorgen dat hulpbronnen efficiënter worden ingezet. Zoals we later zullen zien zijn deze uitgangspunten van netwerken in de realiteit niet altijd zo evident en is de meerwaarde van netwerken aantonen stof tot discussie.

1.1 Analyseniveaus van netwerken

Netwerken, zoals hierboven gedefinieerd, kunnen op verschillende niveaus teruggevonden worden. Lambert en Cooper onderscheiden er vier: 1) het niveau van de cliënt en de trajecten die hij/zij volgt, 2) het niveau van de keten, 3) het niveau van het netwerk, en 4) het niveau van de beleidsomgeving (Lambert & Cooper, 2000).

Netwerksamenwerking op het *niveau van de cliënt en de trajecten die hij/zij volgt* omvat de samenwerking tussen de professionals die met en voor cliënten werken. Zij kunnen hun dienstverlening verbeteren door samen te werken en te overleggen met professionals uit andere organisaties. Dit niveau vertaalt zich vaak in bepaalde netwerkmethodieken, zoals cliëntoverleg.

De samenwerking op het niveau van *de keten* vertaalt zich concrete in structurele, permanente en niet-individu-gebonden samenwerkingsafspraken tussen de (koepel)organisaties waar de bovengenoemde professionals werken. We komen later op de kenmerken van een keten terug.

Het derde niveau is het *niveau van het netwerk*. Hier ontmoeten alle belanghebbenden elkaar. Op dit niveau trachten de betrokken actoren coördinatie te realiseren over meerdere ketens heen. Vaak is hieraan ook een territoriale dimensie gekoppeld. We denken bijvoorbeeld aan een netwerkstuurgroep waarin vertegenwoordigers van verschillende organisaties (uit één of meerdere sectoren) zetelen en waarin men gezamenlijk uitvoering wil geven aan een bepaald initiatief, project of programma, zoals bv. preventie van jeugdcriminaliteit in een bepaalde regio. Deze netwerken worden ook wel 'uitvoeringsnetwerken' genoemd. We komen ook hier later op terug.

Het *laatste niveau* is dat van de *beleidsomgeving*. Dit niveau formuleert algemene kaders (wet- en regelgeving, stimuleringsregelingen) voor de dienstverlening.

Hoewel we deze vier niveaus hier als vier verschillende analyseniveaus presenteren, is het onderscheid in de praktijk niet altijd zo gemakkelijk te maken. In dit onderzoeksproject focussen we sterk op twee niveaus - namelijk het niveau van het netwerk en het niveau van de keten - maar negeren we de twee andere niveaus niet,

aangezien deze voortdurend met elkaar interageren en op elkaar inspelen. We gaan wat dieper in op de twee niveaus die centraal staan in dit onderzoeksproject.

1.1.1 Ketens

Ketens zijn een bijzondere vorm van netwerken, maar hebben een eigen literatuur ontwikkeld. Het begrip 'ketens' bakenen wij af aan de hand van de definitie van De Bruijn en Ten Heuvelhof. Zij zien een keten als "*een samenhangend geheel van geschakelde input- en outputprocessen, gericht op voortbrenging van een product of dienst*" (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1995:134). Ketens zijn met andere woorden het aaneenschakelen van processen of diensten van verschillende organisaties met het oog op het creëren van een meerwaarde voor de cliënt die de keten doorloopt. Samenwerken in ketens gaat echter verder dan samenwerken in functie van een individueel traject omdat het de persoonlijke inspanning van individuele hulpverleners overstijgt. Aan de andere kant vormt het netwerk de context waarin ketens opereren. Waar netwerken zich meer toespitsen op het gezamenlijk formuleren van een integrale visie, werkt de keten meer door op het operationele niveau (Van der Aa & Konijn, 2004).

Omdat ketens een bijzondere vorm van netwerken zijn en slechts één analyseniveau vormen waarop netwerken bestudeerd kunnen worden, delen ze de basiskenmerken van netwerken: ketens zijn *niet-hiërarchische verbanden tussen autonoom beslissende actoren* (Bestuur en Management Consultants et al, 2002). Wanneer we dus succes- en faalfactoren van samenwerken in netwerken bestuderen, beschouwen we deze factoren als ook van toepassing op ketensamenwerking.

1.1.2 Uitvoeringsnetwerken

Dit onderzoeksproject richt zijn aandacht ook op het niveau van de netwerken. We bestuderen netwerken als "*een geheel van organisaties die gezamenlijk en met enige duurzaamheid betrokken zijn bij de uitvoering van een bepaald beleid of programma*" (Terpstra, 2001:142). Jan Terpstra noemt dit 'uitvoeringsnetwerken'. Hierbij krijgen de netwerken vanuit een bepaald beleidsprogramma een specifieke opdracht of doelstellingen mee, al dan niet met bijhorende subsidies of andere ondersteunende maatregelen. Het zijn vervolgens de netwerken die zich op terrein als dusdanig moeten organiseren om uitvoering te kunnen geven aan hun opdracht of de doelstelling.

2 Succes- en faalfactoren van netwerken

Op basis van de literatuur identificeren we een reeks kritische succes- en faalfactoren van het samenwerken in ketens en netwerken. Het probleem is echter dat deze afhankelijk zijn van de afbakening van wat 'succes' (of 'falen') is. Jan Terpstra gaat in zijn onderzoek na onder welke omstandigheden uitvoeringsnetwerken leiden tot een

gemeenschappelijke uitvoeringspraktijk (Terpstra, 2001). Zoals we later zullen zien, is het 'succes' van een netwerk niet altijd zo eenvoudig meetbaar. We bekijken de kritische succes- en faalfactoren daarom op een pragmatische manier en beschouwen het als *het in kaart brengen van (omgevings)factoren en/of gedrag van de betrokken actoren die de kansen beïnvloeden dat de samenwerking voor de betrokkenen een positieve ervaring is of een positieve impact heeft, of – omgekeerd – leidt tot stilstand in de samenwerking* (Huxham & Vangen, 2005).

We zoomen in op een reeks factoren die de samenwerking kan vergemakkelijken of bemoeilijken, zoals afgebakend in de keten- en netwerk-literatuur. We maken een onderscheid tussen factoren gelinkt aan a) de organisatie van het netwerk, b) de onderlinge relaties tussen de betrokken actoren, c) de context waarin het netwerk opereert.

2.1 Factoren gelinkt aan de organisatie van het netwerk

Op netwerkniveau is het belangrijk dat er voldoende duidelijkheid is over de **doelstellingen** die men met een samenwerkingsverband wil bereiken. '*Waar willen we met zijn allen naar toe en vanaf wanneer kunnen we zeggen dat we ons doel bereikt hebben?*'. In de dagelijkse praktijk van het samenwerken blijkt echter dat het afbakenen van gemeenschappelijke doelstellingen uitermate moeilijk is. De reden hiervoor is dat veel samenwerking in de zorg- en welzijnssector gekenmerkt worden door een veelheid van organisaties die allen een andere reden hebben om in de samenwerking betrokken te zijn. Het resultaat is een grote variatie van agenda's en beoogde resultaten, waarbij iedereen de gemeenschappelijke agenda zo veel mogelijk in zijn voordeel willen beïnvloeden. De aanwezigheid van individuele ego's en persoonlijke agenda's zullen het vinden van een gemeenschappelijkheid ook bemoeilijken (Huxham & Vangen, 2005). Het vinden van een consensus over een gemeenschappelijke visie en bijhorende doelstellingen is dus een uitdaging voor heel wat netwerken.

Een tweede factor die het succes van een netwerk kan beïnvloeden, is het vinden van een **goed evenwicht tussen autonomie en sturing**. Het principe van ketens en netwerken is gebaseerd op het feit dat er een onderlinge afhankelijkheid is tussen actoren die in wezen handelen op basis van autonomie. Hierdoor hebben organisaties de keuze om zich te plaatsen tussen twee uitersten op een continuüm: de verweven organisatie (maximaal samenwerken) of de zelfstandige organisatie (rivaliteit op basis van autonomie). De keuze die hier gemaakt moet worden heeft eveneens een invloed op de mate van sturing waaraan de organisatie onderworpen zal worden. Immers, meegaan in de wederzijdse afhankelijkheid kan leiden tot een wederzijdse afhankelijkheid op beleidsniveau en dit wordt niet zelden als ongewenst beschouwd (De Wit, Rademakers, & Brouwer, 2000). Interorganisationele samenwerkingsvormen dienen dus op zoek te gaan naar een goed evenwicht tussen samenwerking en autonomie van de deelnemers.

Een derde factor betreft **voldoende duidelijkheid over de regie of het leiderschap** van het netwerk. Samenwerkingsverbanden hebben nood aan duidelijkheid over de regievoering (Van den Heuvel & Verbanck, 2005). Huxham en

Vangen zien leiderschap echter niet als één figuur of orgaan, maar als *het geheel van mechanismen die leiden tot de eigenlijke uitkomsten van de samenwerking* (2005:75). Eén of meerdere personen kunnen een netwerk aansturen of ondersteunen. Maar net zoals bij hiërarchie als coördinatiemechanisme werkt het contraproductief indien het voor de netwerkleden onvoldoende duidelijk is hoe de aansturing van de keten of het netwerk georganiseerd wordt.

De vierde factor sluit nauw aan bij de vorige. In netwerken, maar vooral op ketenniveau, hebben actoren nood aan **duidelijkheid over de rol** die zij spelen in de samenwerking en **de verantwoordelijkheid** die zij dragen naar elkaar toe (Van der Aa & Konijn, 2004). Samenwerken in ketens is immers gestoeld op duidelijke afspraken tussen organisaties. Een techniek om hiermee om te gaan is het uittekenen van *het primair proces van de keten*⁶ en dit te verankeren in (formele en informele) ketenafspraken. Dit zal duidelijkheid helpen brengen in de bijdrage van elke partner.

Een vijfde factor gaat over **het ontstaan van het samenwerkingsverband**. In de netwerk literatuur wordt er een verschil gemaakt tussen netwerken als samenwerkingsvorm die van onder uit (bottom-up) ontstaan zijn, en netwerken als beleidsinstrument die van boven uit (top-down) geïnstalleerd worden. Bottom-up netwerken worden gekenmerkt door de aanwezigheid van een gedeeld probleem die actoren samenbrengt en een grotere controle over de selectie van partners die men in het samenwerkingsverband wil betrekken. Een ander essentieel kenmerk is dat netwerken in deze optiek een vrijwillig karakter hebben. Niemand kan gedwongen worden om deel uit te maken van een netwerk, omdat dit het klimaat van openheid en vertrouwen schaadt. Top-down netwerken hebben eerder een gedwongen karakter. Actoren worden gedwongen of verleid (bv. door middel van subsidies) om in te stappen in een samenwerkingsverband. Vaak neemt de organisatie van deze netwerken minder tijd in beslag. Toch kan men op basis van Nederlands onderzoek verwachten dat bij netwerken die bottom-up ontstaan, de samenwerking beter van de grond komt dan wanneer zij opgelegd wordt door de centrale overheid (Smits, 1995 in: Terpstra 2001).

Een zesde factor gaat over **de ruimte** die zowel netwerken als geheel, als de deelnemende actoren afzonderlijk, krijgen. De mate waarin de netwerken de ruimte krijgen om de samenwerking voor te bereiden, om te experimenteren en te innoveren, heeft een invloed op de mate waarin men uiteindelijk tot samenwerking komt (Van der Aa & Konijn, 2004; Terpstra, 2001). De ruimte die netwerken krijgen moet echter ook gegund worden aan zijn individuele leden. Bijgevolg is de mate waarin actoren voldoende mandaat krijgen om beslissingen te nemen en de mate waarin actoren ondersteund worden vanuit eigen management of administratie, ook een bepalende factor.

Een laatste factor is het **financiële aspect** van netwerksamenwerking. De financiële kant van netwerksamenwerking in de zorg en welzijnssector kan immers op

⁶ Het primair proces of het waardetoevoegingsproces is de sequentiële opeenvolging van alle activiteiten die waarde toevoegen in de keten met het oog op het bereiken van het ketendoel. Door dit proces te beschrijven komen overlappingsen en overbodige stappen aan het licht en wordt er ruimte gecreëerd voor verbetering en verandering (Van der Aa & Konijn, 2004).

verschillende manieren een belemmering vormen. Ten eerste baren de financieringssystemen die de verschillende sectoren hanteren zorgen. Van Den Heuvel en Verbanck (2005) stellen dat geschotte financieringssystemen de samenwerking op het vlak van cliëntenverwijzing en naadloze trajecten steeds opnieuw dreigt te blokkeren. Voor een financieel naadloze keten- en netwerksamenwerking hebben we echter nood aan bestuurders met visie en lef om het maatschappelijke vraagstuk boven het institutioneel belang te heffen. Ten tweede blijkt uit de Nederlandse ervaring dat het erg moeilijk wordt om organisaties te enthousiasmeren om te investeren in (keten)samenwerking wanneer de baten van de samenwerking ongelijk verdeeld zijn, met name wanneer organisaties voornamelijk op de output van de eigen producten afgerekend worden (Van Venrooy & Sonnenschein, 2008). Echter, het maken van een kosten/baten analyse van netwerksamenwerking is verre van evident. Voets, Van Dooren en De Rynck (2008) stellen dat de baten meerlagig zijn, namelijk productieperformantie, procesperformantie en regimeperformantie⁷. Elke prestatie laag moet dan afgezet worden tegenover de kosten die ermee gepaard gaan. Daarenboven blijken de 'baten' van het netwerk vaak pas op langere termijn. Dit resulteert in complexe beoordelingen. Ten derde heeft de samenwerking zelf ook een kostenplaatje. Niet alleen in monetaire termen, maar ook in termen van tijd, capaciteit en legitimiteit. Ook hiervoor moeten middelen gevonden worden en afspraken gemaakt worden over wie wat bijdraagt. Een ongelijke organisatie van middelen (steeds dezelfde partner die over de brug moet komen, angst voor 'freeriders', kleine organisaties die meer te verliezen hebben bij de inbreng van gelijke sommen, etc.) kan bijgevolg ook een belemmerende factor zijn in keten- en netwerkontwikkeling.

2.2 Factoren gelinkt aan de onderlinge relaties tussen de actoren

Een tweede set van factoren die de samenwerking positief of negatief kan beïnvloeden, zijn factoren die de relaties tussen de betrokken actoren kunnen kenmerken.

De eerste rist van relationele factoren worden in de literatuur als *randvoorwaarden* geïdentificeerd. Deze zijn de aanwezigheid van voldoende onderling respect, eerlijkheid, betrouwbaarheid, **onderling vertrouwen** en openheid (bereidheid) tot samenwerken (Huxham & Vangen, 2005; Van der Aa & Konijn, 2004; van Duivenboden, van Twist, Veldhuizen, & in 't Veld, 2000, Van den Heuvel & Verbanck, 2005). Het zijn deze factoren die de mate van interactie en informatiedeling mee zullen beïnvloeden. In de realiteit zijn deze randvoorwaarden echter niet altijd zo eenvoudig te bereiken, laat staan te beheersen. Huxham en Vangen (2005) wijzen er op dat vele samenwerkingsvormen starten met wantrouwen eerder dan vertrouwen. Actoren in een samenwerkingsverband hebben immers niet altijd de vrije keuze met

⁷ Productieperformantie = geproduceerde eenheid of vorm van output & kostprijs ervan. Procesperformantie = legitimering, verantwoording, instemming en de kostprijs ervan (bv vergaderingen, brochures, surveys, enz. gemeten in termen van geld, tijd en energie). Regimeperformantie = het feit dat het netwerk bestaat en aanspreekpunt vormt of rots in de branding in tijden van crisis – omvat activiteiten zoals het managen van het netwerk, het streven naar consensus, enz. & kostprijs ervan.

wie men zal samenwerken. In publieke ketens of samenwerkingsverbanden die ontstaan zijn vanuit een beleidsprogramma (top-down netwerken) is dit bijvoorbeeld vaak zo. Bijgevolg is het opbouwen en werken aan onderling vertrouwen een continue taak in samenwerkingsverbanden.

De mate waarin actoren **onderling afhankelijk** zijn van elkaars hulpbronnen is een tweede factor. Zoals uit de netwerkliteratuur blijkt gaan actoren in netwerken samenwerken omdat ze op een zo efficiënt en voorspelbare mogelijke manier toegang willen krijgen tot de hulpbronnen die in het bezit zijn van andere spelers. Men hoopt met andere woorden iets te winnen uit de samenwerking. Duidelijk zicht hebben op de onderlinge afhankelijkheden is een factor die het samenwerken gevoelig kan vergemakkelijken (Van der Aa & Konijn, 2004; Huxham & Vangen, 2005; Terpstra, 2001; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Jan Terpstra (2001) identificeerde in de literatuur verschillende soorten afhankelijkheid of interdependentie⁸ binnen netwerken:

1. *Concurrerende interdependentie*, waarbij er tussen organisaties overlap bestaat in domein, hulpbronnen of producten. De relatie tussen twee organisaties betekent bijgevolg een 'zero sum game': de winst voor de één, is het verlies voor de ander.
2. *Symbiotische interdependentie*: er is een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, waarbij beide organisaties over die hulpbronnen beschikken die de andere nodig heeft. Dit leidt bijgevolg tot een 'non-zero sum game': de samenwerking levert elke partij winst op. Onder symbiotische interdependentie valt ook
3. de *sequentiële interdependentie*. Dit is van toepassing op ketens, waarbij partijen sequentieel aan elkaar gekoppeld zijn en de samenwerking uiteindelijk ook in ieders belang is. In zijn onderzoek op basis van drie Nederlandse cases, besluit Terpstra dat de kans op een succesvolle samenwerking groter is bij een symbiotische interdependentie tussen de actoren.

Een derde beïnvloedende factor op de samenwerking zijn **verschillen in taal en cultuur**. Zoals Huxham en Vangen (2005), maar ook Van der Aa & Konijn (2004), aangeven zullen de actoren rond de tafel verschillende arbeidsculturen, ideologieën en procedures met zich meebrengen. Daarom zal elke partij de problemen die voorliggen op een andere manier proberen aanpakken en andere accenten leggen. Naast deze praktische problemen zullen deze verschillen ook een invloed hebben op de communicatie. Omdat de betrokken actoren vanuit een ander referentiekader - vaak ook gebruik makend van een ander jargon - naar de problemen kijken, zijn communicatiemisverstanden nooit ver weg (Huxham & Vangen, 2005; Van der Aa & Konijn, 2004).

Een laatste factor zijn **onderlinge machtsverhoudingen**. Ook zij hebben hun invloed op de werking van een samenwerkingsverband. Financiële macht speelt ongetwijfeld een rol, maar in interorganisationele netwerken mag de 'power of exit' niet miskend worden. Elke betrokken organisatie heeft de macht om zich terug te trekken, wat het succes van de samenwerking in gevaar kan brengen. Huxham en

⁸ Zie Pfeffer & Salancik, 1978, en Van der Zwaan, 1990, in: Terpstra, 2001.

Vangen (2005) wijzen op heel wat verschillende mogelijke vormen van macht, zoals bijvoorbeeld de macht om een beslissing te nemen en de macht om te beslissen hoe de beslissing genomen zal worden. Naar de uiteindelijke uitkomsten van de samenwerking zal elke vorm van macht meespelen. Belangrijk om te onthouden is dat machtsverhoudingen, net zoals netwerken *tout court*, niet statisch zijn. Naargelang de topics op de gemeenschappelijke agenda, de actoren rond de tafel, verwikkelingen in politiek landschap, enzovoort, zullen de machtsverhoudingen verschuiven.

2.3 Factoren gelinkt aan de context of omgeving waarin een netwerk opereert

Tot slot zijn er ook factoren in de context waarin het netwerk en zijn actoren opereren, die een invloed kunnen hebben op het functioneren van het netwerk.

Een eerste factor is **de voorgeschiedenis** van het samenwerkingsverband. Indien het netwerk voortbouwt of gebaseerd is op een eerdere succesvolle samenwerking, dan heeft dit een positieve impact op het vertrouwen dat heerst bij de actoren. Er zal meer vertrouwen zijn in de partners *en* in de voordelen van het samenwerken. Omgekeerd zal een eerdere negatieve ervaring het samenwerken bemoeilijken.

Een tweede factor is het feit dat er in netwerken **verschuivingen** kunnen optreden **onder de leden van het netwerk**. Huxham en Vangen (2005) geven aan dat de relaties tussen individuele participanten vaak fundamenteel zijn om bepaalde zaken gerealiseerd te krijgen. Deze eigenschap maakt samenwerkingsverbanden erg gevoelig voor veranderingen in de loopbaan van individuele leden. Maar niet enkel carrièrewendingen van individuele leden hebben een invloed. Ook ontwikkelingen in de organisaties waarvan de leden deel uit maken hebben een invloed. Een reorganisatie van de structuren een bepaalde organisatie kan er voor zorgen dat deze organisatie zich tijdelijk afsluit van externe relaties. Samenwerken in ketens en netwerken vragen echter een zekere continuïteit in de relaties tussen partners (Van der Aa & Konijn, 2004).

Ook **de politieke context** of beleidsomgeving waarin netwerken opereren kunnen een invloed hebben. De Wit, Rademakers en Brouwer (2000) wijzen in hun onderzoek op de moeilijkheden waarmee samenwerkingsverbanden rond politiek beladen beleidsdomeinen die de grenzen van verschillende ministeries overschrijden mee te kampen hebben. In zo'n situatie is het bijvoorbeeld al erg moeilijk om een sectoroverschrijdende regisseur aan te duiden. Zulke beleidsdomeinen staan dan ook voor heel wat innovatief denkwerk. Politieke inmenging kan echter ook de samenwerking *bevorderen* (Terpstra, 2001; Huxham & Vangen, 2005). Wanneer een politieke actor zijn schouders onder een bepaald project zet, kan dit een krachtig signaal zijn naar alle betrokken partijen, dat het menens is. Een voorbeeld in het onderzoek van Terpstra toont aan dat van buitenaf ervaren (politieke) druk en de vrees de boot te missen indien men niet meewerkt, organisaties overtuigde om uiteindelijk toch tot een formele samenwerking te komen.

Een laatste factor is het feit dat heel wat actoren in meer dan één samenwerkingsverband betrokken zijn. Dit gaat zowel over sectorale als intersectorale samenwerkingsverbanden en dit kunnen zowel bilaterale als multilaterale relaties zijn.

Gegeven alle bovenstaande factoren die samenwerkingsverbanden kunnen bemoeilijken, is het niet verwonderlijk dat '*partnership fatigue*' een veel voorkomend probleem is van samenwerkingsverbanden (Huxham & Vangen, 2005). Ook dit kan leiden tot een stilstand in de samenwerking.

3 Netwerkmanagement en ketenregie

Ketens en netwerken moeten de hierboven geschetste factoren niet passief ondergaan. Er kan immers actief op ingespeeld worden. Aan de hand van allerlei strategieën, instrumenten en technieken kunnen betrokken actoren verleid en begeleid worden in de richting van een constructieve samenwerking (Voets, 2011). We gaan dieper in op de mogelijkheden van netwerkmanagement en ketenregie, maar eerst staan we even stil bij sturing en leiderschap in netwerken.

3.1 Sturing en leiderschap in ketens en netwerken

Samenwerkingsverbanden (zoals ketens en netwerken) laten zich niet zo gemakkelijk sturen. De kenmerken van de samenwerkingsvorm maken een eenduidige aansturing of leiderschap immers erg complex (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1997; Huxham & Vangen, 2005). *Ten eerste* is er de horizontale relatie tussen de vele autonome actoren. Het gebrek aan een hiërarchische relatie maakt dat één actor niet zomaar de andere partners kan aansturen. De pluriformiteit en de variatie tussen de actoren zorgen, *ten tweede*, voor een veelheid aan referentiekaders en percepties van de werkelijkheid. Dit maakt dat actoren allen een andere visie kunnen hebben op hoe het netwerk het best aangestuurd kan worden. *Ten derde* wordt het netwerk wel gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, maar dit betekent niet dat directieven van één actor zomaar door andere actoren worden geaccepteerd. De afhankelijkheidsrelaties wijzigen ook voortdurend naargelang de beslissing die genomen moeten worden. Om in een netwerk te kunnen sturen, moeten – *ten vierde* – de anderen gevoelig zijn voor stuursignalen. In netwerken durven actoren zich gesloten opstellen of hebben zij de neiging om zich af te sluiten bij tegenslagen of onzekerheid. Zij lijken dan het stuursignaal niet op te merken of zich er tegen te verzetten. *Tot slot* is er het dynamisch karakter van het netwerk. Posities, leden, machtsverhoudingen, enzovoort, veranderen voortdurend. Leidersfiguren zullen zich dus steeds opnieuw moeten profileren en aanpassen, of zullen tussen personen en organisaties verschuiven.

Leiderschap of aansturing van een interorganisationeel samenwerkingsverband kan dus afwijken van de mainstream organisationele aansturing en kent enkele eigen technieken en strategieën. Wanneer je dus leiderschap evalueert, dien je te kijken naar de technieken en strategieën die ingezet worden met als doel de samenwerking vooruit te helpen zodat ze een meerwaarde kan creëren. Huxham en Vangen (2005) noemen de coördinatiestrategieën de '*media*' van het leiderschap, en onderscheiden drie soorten media aan de hand waarvan ingespeeld kan worden op de interorganisationele samenwerking, namelijk *structures, processen en participanten*.

Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) noemen het proces waarbij 'leiders' via verschillende 'media' de netwerken gaan proberen beheersen 'netwerkmanagement'. Bij netwerkmanagement komt het er op neer dat men de leden van het netwerk verleidt of begeleidt in de richting van een consensus over gezamenlijke acties binnen een gegeven setting. De 'leider' of 'netwerkmanager' (niet noodzakelijk één persoon!) doet dit door *direct* in te spelen op de structuren, processen en (selectie van) participanten om zo *indirect* in te spelen op de agenda en activiteiten in het samenwerkingsverband. Kickert, Klijn en Koppenjan erkennen dat netwerkmanagement een *indirecte* vorm van sturen is, en bijgevolg een 'zwakke' vorm van sturen, waarin heel wat onzekerheden ingebouwd zijn (1997, p.167). Dit betekent niet dat dergelijk leiderschap of management weinig effectief is. Zoals Huxham en Vangen het verwoorden, heeft leiderschap wel degelijk een effect op de resultaten van de samenwerking, maar moet men zich er eveneens voldoende van bewust zijn dat - door de vele moeilijkheden en dilemma's die men op de weg tegenkomt - de uiteindelijke resultaten vaak afwijken van degene die men beoogde⁹.

3.2 Netwerkmanagement

Volgens de definitie van Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) kan netwerkmanagement afgebakend worden als volgt:

Netwerkmanagement betreft coördinatiestrategieën van actoren met verschillende doelstellingen en voorkeuren met betrekking tot een bepaald probleem of een beleidsmaatregel binnen een bestaand netwerk van inter-organisatorische relaties (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:10).

De coördinatiestrategieën die aangewend worden richten zich op zowel culturele karakteristieken van een netwerk (ideeën en percepties) als op karakteristieken van de interacties in het netwerk. Bovendien kunnen de strategieën ingezet worden op twee niveaus: op het netwerk als geheel of op één bepaald 'spel' in het netwerk (Klijn & Teisman, 1997). Een *spel* wordt gedefinieerd als *een opeenvolgende keten van (strategische) acties tussen verschillende spelers (actoren), gestuurd door hun percepties en door formele en informele regels, die zich ontwikkelen omtrent thema's of beslissingen waarin de actoren geïnteresseerd zijn* (Klijn & Teisman, 1997:101). Vereenvoudigd is een *spel* een thema of dossier waarrond beslissingen genomen moeten worden. Strategieën aangewend op netwerkniveau beogen het aanpassen van de context waarin beslissingen over dossiers genomen worden. Er worden met andere woorden veranderingen aangebracht in de regels, waarden, percepties, machtsverhoudingen die het netwerk als geheel kenmerken. Sommige auteurs (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1997) maken het onderscheid tussen de twee niveaus door te spreken van het operationele niveau (spelniveau) en het institutionele niveau (netwerkniveau).

Afhankelijk van de context, de actoren, het beoogde doel, de verdeling van de bronnen, enzovoort, kunnen verschillende strategieën gevolgd worden. Niet elke strategie zal (even) effectief zijn in elke situatie. Bij elke strategie kunnen andere

⁹ Huxham en Vangen 2005, p. 212

instrumenten aangewend worden. Kickert, Klijn en Koppenjan geven een overzicht van de mogelijke instrumenten per strategie (tabel 1).

Tabel 1 Overzicht van mogelijke netwerkmanagementstrategieën volgens Kickert, Klijn & Koppenjan (1997:169)

Strategieën gericht op:	Individuele 'spellen' of dossiers	Netwerk in zijn geheel
Ideeën en percepties van de actoren	Convenanting Percepties beïnvloeden Onderhandelen Eenduidig taalgebruik verzekeren Preventie of introductie van ideeën Bevorderen van reflectie	Herkaderen (reframing) Formeel beleid veranderen
Interacties tussen de actoren	Selectieve (de)activatie 'Arrangeren' of opzetten van structuren Confrontatie organiseren Procedures ontwikkelen Bevorderen van ondersteuning, onderhandeling, bemiddeling, arbitrerend	Netwerk (de)activering Wettelijke hervorming (constitutional reform): hervormen van regels en herverdelen van middelen (ont)koppelen Stimuli (incentives) veranderen Interne structuur en de positie van de actoren veranderen Relaties wijzigen 'Management by chaos'

We bespreken enkele van de instrumenten uit de tabel, te beginnen met instrumenten ingezet om in te spelen op ideeën en percepties.

Convenanting is "een managementstrategie gericht op het verbeteren van de samenhang/consistentie van beslissingen in een spel door het verkennen en consolideren van de percepties van de actoren in het spel" (Klijn & Teisman 1997:106). 'Convenanting' verwoordt met andere woorden de uitdaging of de taak om de verschillende percepties en agenda's die bij de leden van het netwerk heersen te verbinden rond een bepaald dossier. De netwerkmanager gaat hierbij actief na welke percepties bij de verschillende actoren aanwezig zijn en probeert deze te gebruiken in de beslissingsprocessen.

Het **beïnvloeden van percepties** als instrument is gelijkaardig aan 'convenanting', maar in plaats van percepties te gebruiken/te linken worden deze bewust beïnvloed in een spel/dossier.

Herkaderen of reframing is een instrument op netwerkniveau en is gericht op het veranderen van percepties van actoren ten aanzien van het netwerk in zijn geheel, bijvoorbeeld welke spellen te spelen of welke professionele waarden belangrijk zijn (Klijn & Teisman 1997:106). Het herkaderen gaat dieper/verder dan het gebruik van dezelfde taal of het wijzigen van percepties over een bepaalde topic. Het gaat over hoe actoren kijken naar het netwerk en over hoe actoren denken over de mogelijkheden van het netwerk. Dit vraagt tijd, waarschuwen Huxham en Vangen

(2005), want percepties zijn geworteld in mentale constructies en dus niet gemakkelijk te wijzigen.

Het andere instrument dat inspeelt op ideeën en percepties op netwerkniveau is het **wijzigen van formeel beleid** dewelke het kader vormt waarin het netwerk opereert. Dit kan echter de verdeling van hulpbronnen in het netwerk en posities van actoren beïnvloeden en dus ook een invloed hebben op de interacties tussen de actoren.

Een instrument op spelniveau waarbij ingespeeld wordt op interacties tussen actoren is **selectieve (de)activering**. Hierbij stelt de netwerkmanager zich de vraag welke actoren essentieel zijn op welke momenten in (series van) dossiers. Wie betreft men wel of niet? Op welk moment worden de actoren betrokken? Hoe worden de actoren betrokken? Het succes hiervan zal echter afhangen van een correcte inschatting van de situatie en de bereidheid van de actoren om tijd en middelen te investeren in een dossier.

Een tweede instrument is het '**arrangeren**' of *het creëren, onderhouden en veranderen van ad hoc voorzieningen die sets van interacties in een beleidsspel passen* (Klijn & Teisman 1997:110). Hieronder valt de oprichting of afschaffing van bepaalde organen waarin actoren met elkaar in interactie gaan om een bepaalde beslissing te nemen.

Bemiddelen en arbitreren komt naar voor op het moment dat er zich conflicten voordoen en wanneer de onderhandelingen een impasse bereikt hebben. Deze taak kan best opgenomen worden door een neutrale partij die niet betrokken is in het conflict.

Een ander instrument is **constitutional reform**. Dit sluit sterk aan bij het instrument 'wijzigen van formeel beleid', waarbij de regels en hulpbronnen in het netwerk aangepast worden zodanig dat de interacties en relaties tussen actoren wijzigen. Voorbeelden hiervan zijn het invoegen van subsidiëring, wijzigen van bevoegdheden, introduceren van een nieuw informatiesysteem, legitimiteit van een partner bevorderen door deze te erkennen als officiële gesprekspartner, het aanduiden van een netwerkregisseur, nieuwe regels introduceren met betrekking tot conflictbemiddeling,

'Management by chaos' bespreken we als laatste instrument. Hierbij worden bestaande netwerken opengebrouwen door er druk op te zetten, waardoor er nieuwe netwerken ontstaan. Kickert en Koppenjan (1997) waarschuwen wel voor een te radicale reorganisatie omdat het opgebouwde 'sociale kapitaal' dan dreigt verloren te gaan. Het is soms beter om op 'incrementele' wijze te herstructureren waarbij nieuwe voorwaarden en reglementen de oude aanvullen en niet vervangen. Ook moet men zich realiseren dat het inzetten van één instrument op verschillende vlakken een effect kan hebben. Zo kan bijvoorbeeld het binnenbrengen van een nieuwe speler (selectieve activering) ook een invloed hebben op ideeën en percepties, daar deze nieuwe speler ook een nieuw referentiekader in het netwerk kan brengen.

3.3 Netwerkmanagement op centraal niveau: metagovernance

Veranderingen aanbrengen in het wettelijk kader dat de netwerken omspant (constitutional reform), het veranderen van stimuli die actoren aansporen, inspelen op de interne structuur van netwerken, ... zijn ook instrumenten die ingezet kunnen worden door de centrale overheid wanneer zij netwerken op het terrein willen aansturen of bijsturen. Eva Sørensen noemt dit '**metagovernance**': *een manier om tot een meer gecoördineerd bestuur te komen in een gefragmenteerd politiek systeem dat gebaseerd is op een hoge mate van autonomie voor een veelheid van zelfsturende netwerken en instituties* (Sørensen, 2006). Net als netwerkmanagement is metagovernance een indirecte vorm van besturen, omdat men verschillende processen van zelfsturing gaat proberen beïnvloeden. Sørensen vat metagovernance samen als '*de organisatie van zelf-organisatie*'. Wanneer je dit naast de theorie van Kickert, Klijn en Koppenjan legt, is metagovernance een vorm van netwerkmanagement, maar dan op centraal niveau.

Metagovernance kan op verschillende manier aangepakt worden. Sørensen vat de toolkits van verschillende theoretici (onder andere van Kickert et al.) samen in vier manieren waarop er aan metagovernance gedaan kan worden: 1) *hands-off framing of self-governance*, 2) *hands-off storytelling*, 3) *hands-on support and facilitation*, en 4) *hand-on participation*. De instrumenten die men hierbij gebruikt verschillen van elkaar in de mate waarin men als overheid assertief of minder assertief te werk gaat. Bij '*hands-off governance*' wordt er indirect gestuurd; de *metagovernor* staat zelf niet in contact met de netwerken, maar hij heeft er wel indirect een invloed op door de politieke, financiële en organisationele context waarin de netwerken moeten opereren te wijzigen (*framing*). De tweede indirecte manier om zelf-sturende netwerken te beïnvloeden, is door in te spelen op de betekenis die actoren geven aan samenwerking. Er wordt ingespeeld op de percepties en ideeën die leven bij de actoren waarbij men een nauwere onderlinge afstemming wil zien, met als doel zo een eenduidige strategievorming bij hen uit te lokken (*storytelling*). Bij '*hands-on governance*' gaat de centrale actor assertiever te werk: de zelfsturende netwerken worden op een directe manier ondersteund en gefaciliteerd (*support and facilitation*), of de *metagovernor* gaat zelf participeren in het netwerk (*participation*). De rol van *metagovernor* kan zowel opgenomen worden door één of twee actoren als door een centraal netwerk van actoren.

Omdat haar typologie gebaseerd is op de instrumenten die aangereikt worden door heel wat netwerktheoretici, kunnen de instrumenten uit de typologie van Kickert, Klijn en Koppenjan dus ook teruggevonden worden in de toolbox van *metagovernors*.

3.4 Ketenregie

Omdat ketens een bijzondere vorm van netwerken zijn en vaak ontstaan in de context van een netwerk, is er heel wat overlap terug te vinden tussen netwerkmanagement en ketenregie. Wanneer we de vergelijking maken, zien we dat bij ketenregie vooral het *bewustwordingsproces* centraal staat (Van Duivenboden, van Twist, & Veldhuizen, 2000:314). Actoren moeten er eerst bewust van worden dat ze deel uitmaken van een

keten alvorens ze ernaar kunnen handelen. Afhankelijk van het niveau van waaruit er naar ketenmanagement gekeken wordt, verschuiven de klemtonen.

Vanuit een cliëntperspectief betekent ketenregie "*het ontwikkelen van (betere) dienstverlening zoals ervaren door de cliënt door de (potentiële) ketenpartners te verleiden tot (meer) afstemming van hun activiteiten*" (Bestuur en Management Consultants et al., 2002:14).

Vanuit een beleidsperspectief spreekt men eerder van ketenmanagement: "*Ketenmanagement biedt de publieke sector mogelijkheden om ketens van overheidsactiviteiten integraal te besturen en de relaties tussen de verschillende schakels in termen van taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en rollen te expliciteren en de wederzijdse afhankelijkheden in termen van communicatie, samenwerking en uitwisseling van kennis, informatie en gegevens te organiseren*" (Van Duivenboden, van Twist & Veldhuizen, 2000:311). In de eerste definitie staat de cliënt centraal terwijl men in de tweede definitie meer de nadruk legt op de organisatie van de keten door de overheid.

Ook in de literatuur van ketenmanagement worden er verschillende niveaus herkend die ketenregie kunnen beïnvloeden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2005).

Ketenmanagement op *eigenaarniveau* betekent het organiseren en managen van de keten door bundeling van middelen, het bijeenbrengen van professionals en het maken van beleidskeuzes. Op dit niveau ligt de verantwoordelijkheid bij de organisaties in de keten zelf.

Op het *contextmanagementniveau* spreekt men van het creëren van een optimale context voor de keten. In publieke ketens ligt de verantwoordelijkheid hiervoor veelal bij de overheid. Zij dienen een ketenmanager (als functie, is niet noodzakelijk één persoon!) aan te duiden, het speelveld en de spelregels af te bakenen, en een zekere mate van 'onontkoombaarheid' (stok achter de deur, controlemechanismen) te organiseren.

Verschiedende managementstrategieën kunnen ingezet worden in ketens. Van der Aa en Konijn (2004:36) beschrijven drie velden waarop een keten ontwikkeld moet worden wil deze 'duurzaam productief' zijn. Het eerste veld is *het ontwikkelen van het ketendenken* bij alle partners. Hierbij speelt men in op een gedeeld cliëntbeeld, op een gezamenlijke ambitie, en op het besef dat men onderdeel uitmaakt van een groter geheel.

Instrumenten die het ketendenken bij de partners ontwikkelen en stimuleren kunnen de volgende zijn:

1. uittekenen van primair proces en de plaats van elke partner in dat proces duiden,
2. identificeren van de gemeenschappelijke cliënt die door elke partner gaat,
3. opstellen van een visie en een missie voor de keten.

Het tweede veld betreft de *ketenafspraken*. Op het vlak van management is het maken van ketenafspraken cruciaal. Dit is het verankeren van het waardetoevoegingsproces of primair proces, een eenheid creëren in taal en

procesbeschrijving, en eenduidige afspraken maken over rollen en verantwoordelijkheden, zelfevaluatie en het herzien van de keten.

Het derde veld is *trajectbeheer*: spelregels moeten ontwikkeld worden voor het nemen van beslissingen voor een bepaalde cliënt.

De instrumenten die in complexe ketens gebruikt worden, tonen dus heel wat overlap met netwerkmanagementinstrumenten. Er wordt immers ingespeeld op ideeën en percepties (ontwikkelen van het ketendenken) en op interacties tussen actoren (afspraken vastleggen in procedures en processen). Het grote verschil tussen ketenregie en netwerkmanagement is dat ketenregie dicht bij de onmiddellijke dienstverlening naar de cliënt staat en dus voor de betrokken hulpverleners een meer pakbare vorm van samenwerking is – het gaat vaak over zeer concrete zaken.

3.5 Wie is de netwerkmanager of ketenregisseur?

Een netwerkmanager kan in principe iedereen zijn die actief betrokken is in het netwerk. In de praktijk is er zelden sprake van één netwerkmanager, maar is het netwerkmanagement het resultaat van interventies van meerdere personen (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Wie welke strategie hanteert of welk instrument lanceert hangt vaak af van de positie van de actor: neutraliteit of betrokkenheid, overheidsactor of vertegenwoordiger van werkveld, dominante persoonlijkheid of consensuszoekende persoon, enzovoort. Het management kan ook uitgevoerd worden door een orgaan waarin meerdere actoren gevat zijn, zoals bijvoorbeeld een stuurgroep of een kerngroep. Ook in ketens kan er meer dan één regisseur zijn.

De rol van manager of regisseur is echter wel een sleutelrol. Zij dienen de leden in het netwerk of de keten te verleiden, begeleiden, faciliteren, en ondersteunen richting een constructieve samenwerking. Hier ligt in de praktijk vaak de knoop: wie voelt zich geroepen om dergelijke functie te vervullen, zeker indien hiervoor geen aparte middelen of tijd voorzien is.

Hoofdstuk 3

Ervaringen uit de Nederlandse praktijk

Nederland heeft op vlak van netwerk- en ketensamenwerking al een behoorlijke weg afgelegd. Uit een rapport van het Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO) blijkt dat alle beleidsnota's van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport tot gemeente, en van vrijwilligersorganisatie tot specialistische instelling, bol staan van de doelstellingen gericht op een sluitend aanbod en afstemming door samenwerking (SGBO, 2005: 21). Er is heel wat kennisdeling over de samenwerkingsvorm door de academische wereld, adviesbureaus, en door de overheid die deze samenwerking sterk stimuleert. Ketensamenwerking is in Nederland een goed ingeburgerd concept, waardoor het ook gemakkelijker van onder uit opgepikt wordt als antwoord op complexe problemen.

De ruim vijftien jaar ervaring die Nederland met deze samenwerkingsvormen heeft, werd gedocumenteerd in heel wat literatuur. In het kader van dit onderzoek werd dan ook de Nederlandse praktijk in de zorg- en welzijnssector verkend aan de hand van documentanalyse en enkele interviews.¹⁰ We geven hier enkele opvallende bevindingen mee.

1 Ketens en netwerken in Nederland

Hoe ketens en netwerken in Nederland vorm krijgen is moeilijk eenduidig in kaart te brengen. Ten eerste ontwikkelen veel samenwerkingsinitiatieven zich van onder uit op initiatief van de burger, de professional, gemeentelijke diensten, enz. Dit betekent dat afhankelijk van de regio, de doelgroep, de doelstellingen, ... elke keten of elk netwerk zich anders zal manifesteren. Vervolgens valt het incrementele proces op, waarbij er een voortdurende wisselwerking is tussen organisaties, lokale overheden en de Rijksoverheid: men ontwikkelt een samenwerkingsinstrument van onder uit en het wordt op een hoger niveau opgepikt en gestimuleerd. Maar ook van boven uit heeft men aandacht voor samenwerking als noodzakelijke voorwaarde voor een integrale dienstverlening. Men ziet dit bijvoorbeeld terugkomen in bepaalde wetgeving of maatregelen. Tot slot is het opvallend dat in Nederland voornamelijk de term 'ketens' gebruikt wordt, hoewel hier soms ook een netwerk mee wordt bedoeld:

"De naam 'keten Handhaving Persoon en Pand'¹¹ suggereert een lineaire samenwerking van partijen, zoals een logistieke keten. Daarvan is in dit geval

¹⁰ Voor een meer gedetailleerd verslag van deze verkenning, zie: Van Tomme, Voets & Verhoest (2010). *Keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector: een kijkje over de grens*. Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, interne werknota.

¹¹ De keten Handhaving Persoon en Pand is een samenwerkingsstructuur tussen diverse Rotterdamse gemeentelijke diensten, de politie, belastingdienst, arbeidsinspectie, woningcorporaties, dak- en thuislozenopvang, verzekeraars, enz. De missie van de keten is een substantiële bijdrage te leveren aan de leefbaarheid en veiligheid van Rotterdam door

echter geen sprake; het betreft een netwerk van samenwerkende partijen, waarvan een aantal met elkaar ketens vormen of in een project samenwerken" (Ruefli, in: Van der Aa, 2009:40).

De vorm die ketens en netwerken uiteindelijk aannemen is erg gerelateerd aan hoe Nederland werkt. Net zoals België is Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat waarin het Rijk, de provincies en de gemeenten elk hun eigen bevoegdheden en mandaten hebben. Dit leidt tot dezelfde complexiteit waar ook onze Vlaamse cases mee af te rekenen hebben: de verschillende bestuurslagen, de verschillende departementen, de vele private organisaties die een publieke taak uitvoeren, en al hun conflicterende belangen (Vermeulen et al. 2008:28).

Gemeenten lijken een belangrijke rol te spelen in de regie van ketensamenwerkingen in de welzijnssector. Dit heeft meerdere redenen. In vergelijking met de Rijksoverheid staan de gemeenten dicht bij de burger en de samenleving waardoor ze een andere kijk hebben op de problematieken in de regio. Bovendien heeft men in Nederland de indruk dat ketenoverleg geïnitieerd vanuit de gemeente meer praktisch en operationeel is, terwijl het voor de rijksoverheid meer een strategische zet is. Maar in Nederland lijkt het ook dat gemeenten heel wat speelruimte krijgen/hebben om ketens of netwerken te initiëren, voornamelijk in termen van financieringsstromen (brede doeluitkeringen, algemeen gemeentefonds) en wetgeving. In Nederland nemen gemeenten/provincies ook een centralere positie in omdat ze over bepaalde hulpbronnen (legitimiteit, middelen, kennis) beschikken die samenwerking met andere partijen gemakkelijker losweekt (Van Venrooy en Sonnenschein, 2008). Gemeenten (en provincies) kopen immers diensten in van de voorliggende hulpverlening.

2 Strategieën en instrumenten gebruikt door de Rijksoverheid als metagovernor

Vanuit de Nederlandse Rijksoverheid zien we dat men verschillende strategieën en instrumenten hanteert om vormen van keten- en netwerksamenwerking tussen organisatie en voorzieningen te stimuleren. Ten eerste wordt interorganisationele samenwerking gestimuleerd via **wetgeving**. Wij zien hierin een vorm van hands-off metagovernance, waarbij er een gunstige politieke, juridische en financiële context wordt gecreëerd waarin samenwerking en afstemming kan plaatsvinden. Bijvoorbeeld met betrekking tot welzijn, werk en zorg zagen we drie wetten terugkeren die van invloed zijn op ketensamenwerking op gemeentelijk niveau: de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO), de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) en de Wet op Jeugdzorg.

*Met de **wet WMO** worden de gemeenten verantwoordelijk gesteld voor 'maatschappelijke ondersteuning'. Dit omvat alle activiteiten die mensen in staat stellen om deel te nemen aan de samenleving. Wat er onder maatschappelijke ondersteuning verstaan kan worden, wordt verwoord in*

illegaliteit, criminaliteit en overlast te bestrijden, maar ook door de koppeling te maken met zorginstellingen.

negen prestatievelden¹². Met de wet WMO worden verschillende drempels bij het organiseren van verdergaande vormen van samenwerking zoals de verschillende wettelijke kaders, verschillende financierings- en verantwoordingswijzen en verschillende wijzen van aansturing worden met de komst van de WMO weggenomen. Voor gemeenten werd hierbij de handreiking 'Ketensamenwerking bij maatschappelijke ondersteuning' ontwikkeld, waarin wordt getoond wat ketensamenwerking kan betekenen voor het organiseren van maatschappelijke ondersteuning voor kwetsbare burgers.

Met de wet **Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI)** werd een nieuwe uitvoeringsstructuur voor het stelsel 'sociale zekerheid' ingevoerd. Deze had als doel de inschakeling van werkzoekenden in het arbeidsproces te bevorderen (Achten, Besseling & Fermin, 2002). Samenwerking tussen organisaties zoals het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), het Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen (UWV) en de gemeenten bleek heel complex omwille van de verschillende aansturing (centraal versus decentraal), de schaalgrootte, en de cultuur. Via deze wet wil men de samenwerking tussen organisaties die een uitvoeringstaak hebben op het gebied van werk en inkomen verbeteren.

Het hoofddoel van **de Wet of jeugdzorg** is een meer cliëntgericht en samenhangende jeugdzorg. Met de wet werden vijf doelstellingen gesteld. Deze hebben betrekking op één toegang tot de jeugdzorg, een geobjectiveerde integrale indicatiestelling, een integrale aanpak van geïndiceerde jeugdzorg, aansluiting tussen jeugdzorgdomeinen en een verankering van recht, regierol provincies en financiële beheersbaarheid.

De wetten hebben **een indirecte invloed** op het ontstaan van ketens, zo getuigt men. Wetten zoals de wet SUWI en de wet WMO kunnen niet als 'ketenwetten' onderscheiden worden omdat ze daarvoor nog te veel in de traditionele beleidsvelden zitten. Wel worden de doelstellingen zodanig geformuleerd dat ze het best bereikt kunnen worden wanneer verschillende partners nauw gaan samenwerken. Hoe en met wie men daarvoor zal samenwerken, wordt vrijgelaten.

Via wetgeving neemt de Rijksoverheid zowel een ordenende als voorwaardenscheppende rol in. Zij neemt een *ordenende* rol in door taken en verantwoordelijkheden duidelijker af te bakenen. Bijvoorbeeld met de Wet

¹² 1) het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten, 2) op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden, 3) het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning, 4) het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers, 5) het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem, 6) het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer, 7) het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang, 8) het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen, 9) het bevorderen van verslavingsbeleid.

Maatschappelijke Ondersteuning¹³ (2006) wordt de beleidsverantwoordelijkheid voor het inrichten van maatschappelijke ondersteuning bij gemeenten gelegd. De wet biedt de gemeenten de mogelijkheid om een samenhangend beleid te ontwikkelen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen, welzijn en aanpalende terreinen. Ook met de Wet Werk en Bijstand (2003) en de Wet Inburgering kwamen er meer verantwoordelijkheden bij de gemeenten te liggen. Met de SUWI-wet werden de taken en verantwoordelijkheden van de SUWI-partijen beter uitgeschreven (Overmeer et al. 2008).

Vooraf met betrekking tot de financiële context neemt zij een *voorwaardenscheppende rol* in. Via wetgeving wordt er immers ook een meer gunstige financiële context voor ketensamenwerking gecreëerd. In navolging van de SUWI wetgeving werden verschillende nieuwe wetten ingevoerd die inspeelden op een meer integrale dienstverlening (Overmeer, Palte, Kars, & Geelof, 2008). Zoals we reeds aangaven werd er met de Wet Werk en Bijstand (2004), de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Wet Inburgering voor gezorgd dat er meer verantwoordelijkheden bij de gemeenten kwamen te liggen. Hierdoor hadden de gemeenten een grotere beleidsvrijheid, maar moesten hierdoor ook een *groter financieel risico* nemen. Deze veranderde verantwoordelijkheden zorgden ervoor dat bij de gemeenten de behoefte aan een nauwere samenwerking tussen diensten sterk groeide (RWI, 2006; Overmeer et al. 2008). Ook wordt er via wetgeving ingespeeld op de geschotte financieringsstromen die een integrale dienstverlening belemmeren. Met de wet WMO worden bijvoorbeeld schotten geslecht die een gezamenlijke inzet van middelen en bediening van cliënten in het verleden belemmerden. In de wet worden de middelen en doelen van de Welzijnswet, de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) en delen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en nog enkele subsidieregelingen herzien (SGBO 2005). Een ander voorbeeld is de Wet participatiebudget (2008) waarin budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie in één specifieke uitkering worden gebundeld. Hierdoor wordt het gemakkelijker om trajecten te combineren en kan dit een invloed hebben op een meer integrale dienstverlening¹⁴. Een laatste voorbeeld komt uit de somatische zorgketens waarbij men een integrale bekostiging voor twee aandoeningen invoerde¹⁵. Men moet dan niet meer betalen per verrichting maar per integrale begeleiding/behandeling van een patiënt.

Via **bepaalde wetgeving wordt er directer ingespeeld** op ketensamenwerking. Zo resulteerde de eerste doelstelling van de wet op jeugdzorg in een verplichting van de Centra voor Jeugd en Gezin (*één-loketfunctie*). Sinds 2009 zijn gemeenten verplicht om een Centrum voor Jeugd en Gezin in te richten¹⁶. Aan de hand van een samenwerkingsconvenant moeten lokale instellingen afspraken maken over een effectieve samenwerking op een aantal domeinen: WMO-activiteiten op het gebied van

¹³ SGBO 2005

¹⁴ Informatie uit het VNG Factsheet *Participatiebudget*

¹⁵ Voor diabetes en vasculair risicomanagement, voor meer informatie zie <http://www.minvws.nl/dossiers/chronische-ziekten/voor-professionals/bekostiging-en-declaraties/default.asp>, gevonden op 17-12-2009

¹⁶ De Centra voor Jeugd en Gezin zijn het resultaat van een afspraak tussen het Rijk en het VNG in het Bestuursakkoord Rijk en Gemeenten "Samen aan de slag" van 2007.

opvoed- en opgroeiondersteuning, de jeugdgezondheidszorg, de schakel naar de geïndiceerde zorg, en de schakel naar leerlingenzorg in het onderwijs. De opdrachten¹⁷ en doelstellingen van de Centra voor Jeugd en Gezin worden zodanig geformuleerd dat ze enkel haalbaar zijn wanneer verschillende partijen gaan samenwerken.

Vanuit het institutionele niveau worden ook heel wat instrumenten ingezet die actoren bewust maken van de nood aan ketensamenwerking ten dienste van een integrale dienstverlening (**hands-off storytelling**). Zo blijkt het bestuur een belangrijke rol te spelen in het openen van het maatschappelijk debat en in het mede-organiseren van congressen en debatten over succesvolle samenwerkingsinitiatieven. Ook worden gemeenten ondersteund door handreikingen te publiceren waarin verduidelijkt wordt hoe er aan een bepaalde wetgeving tegemoet gekomen kan worden via ketensamenwerking. Zo werd in opdracht van de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten en het ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij de invoering van de WMO een handreiking gepubliceerd die verduidelijkt hoe gemeenten door ketensamenwerking een meer samenhangende dienstverlening kunnen aanbieden (SGBO 2005). Hoewel de wet geen ketensamenwerking verplicht, ondersteunt men het wel door de wet te laten begeleiden door een handreiking. Het VNG, verschillende ministeries en inspectiediensten publiceren een reeks van handreikingen en rapporten die ketensamenwerking mee vorm willen geven en het maatschappelijk debat over geïntegreerde dienstverlening probeert aan te zwengelen¹⁸.

Meer **hands-on ondersteuning** van de netwerken gebeurt door het opvolgen van de prestaties van de netwerken (bv. door prestatiemetingen en het benchmarken van de prestaties van verschillende gemeenten). Ook dragen de inspectiediensten hier een steentje toe bij. Het Integraal Toezicht Jeugdzaken¹⁹ inspecteerde zo een zestal gemeenten op ketensamenwerking rond jeugd en zet vervolgens gemeenten er toe aan om verbeteracties op touw te zetten (ITJ, 2009). Verder speelt men op het centrale niveau een cruciale rol met betrekking tot keteninformatisering. Keteninformatisering staat voor het aanwenden van de hedendaagse informatie en communicatie technologie voor kennisdeling en informatie-uitwisseling²⁰. Een veelheid van sectoren en organisaties aan elkaar koppelen in informatiesystemen vraagt

¹⁷ 1) een inloop bieden voor vragen van ouders en jongeren over opvoeden en opgroeien; 2) laagdrempelig advies en ondersteuning geven, zodat de gezinnen zichzelf kunnen redden; 3) jeugdigen en gezinnen met risico's en problemen in beeld brengen; 4) op tijd hulp bieden aan gezinnen om het ontstaan (of het uit de hand lopen) van problemen te voorkomen; 5) de zorg aan een gezin coördineren volgens het principe 'één gezin, één plan': als meer leden van één gezin hulp (nodig) hebben, moet de zorg op elkaar afgestemd zijn. In: <http://www.jeugdengezin.nl/dossiers/centra-voor-jeugd-en-gezin/default.asp>, gevonden op 8-12-2009

¹⁸ Bijvoorbeeld publicaties van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: "Doen of laten? De rol van het Rijk bij ketenvorming" en "Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur".

¹⁹ Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) is een programmatisch samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties die taken hebben op het gebied van jeugd. De betrokken inspecties zijn de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen (ITJ, 2009).

²⁰ Zie ook website: www.keteninformatisering.nl

immers een minimum aan centrale sturing. De Nederlandse Rijksoverheid stimuleert ICT toepassingen door subsidies te voorzien voor bepaalde ICT initiatieven (bv. Verwijsindex Risicjongeren, zie bijlage 2) of onderneemt het eigen acties om een betere informatiedeling in de welzijnssector te bewerkstellingen (bv. Regelhulp, zie bijlage 3). De Rijksoverheid lijkt vooral aan te sturen op landelijk compatibele IT toepassingen, waarbij de centrale overheid het kader schetst en voorwaarden stelt maar de invulling lokaal blijft.

3 Strategieën en instrumenten gebruikt op operationeel niveau

Vanuit centraal niveau kan de ketensamenwerking op allerlei manier gestimuleerd worden, maar uiteindelijk staat of valt de samenwerking met de inspanningen van de actoren op het terrein. De wetgeving, doelstellingen en handreikingen moeten immers in de praktijk omgezet worden. Een heel arsenaal aan instrumenten kunnen teruggevonden worden, die opnieuw ondergebracht kunnen worden in de typologie van Kickert, Klijn en Koppenjan. We beperken ons hier tot enkele opvallende vaststellingen.

Een eerste opvallende bevinding was, zoals eerder aangegeven, de **rol die de gemeenten** spelen. Bijvoorbeeld met betrekking tot jeugdketens en welzijnsketens hebben zij via de Wet maatschappelijke Ondersteuning, de wet SUWI en wet op jeugdzorg de verantwoordelijkheid (bevoegdheid) en de middelen gekregen om als regisseur op te treden. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten boden hen ondersteuning in die taak.

Een tweede bevinding betreft de initiatiefnemer van de samenwerking. Omdat de Rijksoverheid voornamelijk indirect de ketensamenwerking stimuleert, zien we dat de **initiatiefnemers voor de samenwerking zich vaak op operationeel niveau bevinden**. Bijgevolg werkt men minder samen *'omdat men moet'* maar meer omdat *'er iets te winnen valt'* en het voorwerp van de samenwerking vaak zeer concreet is.

Ten derde zagen we dat, van de cases die bestudeerd werden in het kader van dit onderzoek, de **meeste ketens samenwerkten met externe consultants**. In een eerste fase werden zij ingezet om de keten in kaart te brengen en om, zoals men het in de literatuur verwoordt, het primair proces uit te tekenen: hoe hangen de organisaties samen? Hoe lopen de processen? Na het in kaart brengen van de huidige situatie en mogelijke gewenste situaties is het aan de ketenpartners om de planning in praktijk om te zetten.

Een vierde opvallende bevinding is de **centrale plaats die ICT-systemen** innemen in de ketens. Maar ook op dit vlak worden de lokale ketens sterk gestimuleerd door de centrale overheid die ICT toepassingen stimuleert door het voorzien van subsidies. Enkele bevraagde respondenten gaven wel aan dat ICT-systemen opnieuw een indirect instrument zijn, en bovendien erg traag zichtbare resultaten bereikt. Men gebruikt het dan ook vooral als katalysator naar verdere ontwikkelingen toe:

"ICT proberen wij vooral te gebruiken als breekijzer, omdat het redelijk 'onbesmet' is. Dat is techniek en niet politiek."

Een vijfde mechanisme dat de Nederlandse respondenten steeds meer naar voor zien komen, is het **opschalen van succesvolle initiatieven**. Enerzijds lijken gemeenten de laatste jaren gemakkelijker elkaars manier van werken over te nemen (indien succesvol) waardoor de dienstverlenende processen steeds gelijkvormiger worden. Op uitvoerend niveau merken de gemeenten dat het overnemen en aanpassen van succesvolle initiatieven van andere gemeenten efficiënter is dan steeds opnieuw zelf systemen te moeten uitwerken. Anderzijds, zo stelt men, is het aan bestuurders om succesvolle initiatieven van onder uit op te pikken en maximaal te ondersteunen. Pas dan kan men aan landelijk uitrollen gaan denken.

4 Succes- en faalfactoren

Ondanks alle inspanningen vanuit verschillende hoeken (centraal en lokaal) blijft ketensamenwerking een risicovolle manier om coördinatie te bereiken en zijn de indirecte stimulansen geen garantie op succes. Uit het inspectierapport van de wet Maatschappelijke ondersteuning bijvoorbeeld bleek dat in geen van de vijf onderzochte gemeenten effectieve ketensamenwerking kon aangetroffen worden, ondanks de handreikingen en de stimulansen²¹. Zoals één van de respondenten het verwoordde:

"Uiteindelijk spelen meer zachte factoren dan harde factoren mee bij het slagen of niet slagen van ketensamenwerking. Je kunt een prachtig handboek hebben, en processen en alles uitgeschreven hebben, als mensen niet willen meewerken dan wordt het gewoon nooit een succes. Dus dat is echt de hoek waarin je het moet zoeken."

Uit de Nederlandse ketenliteratuur en praktijkervaringen kunnen bijgevolg heel wat elementen gedistilleerd worden die het succes van een keten kunnen beïnvloeden. Deze vormen een aanvulling of bevestiging van de succes- en faalfactoren zoals afgebakend in de literatuurstudie.

Van Venrooy en Sonnenschein (2008) deden een onderzoek naar succes- en faalfactoren van ketenunits aan de hand van drie Nederlandse cases en maakten een onderscheid tussen politiek bestuurlijke aspecten, financieel-economische aspecten, juridische aspecten, inhoudelijke aspecten en informatiekundige en technologische aspecten. Gelijkaardige factoren komen terug in meerdere Nederlandse studies (Achten, Besseling en Fermin 2002; Calsbeek en Rosendahl 2009). Een overzicht, aangevuld met elementen die uit de gesprekken naar voor kwamen, vindt u in bijlage 4. Een aantal succesfactoren springen echter in het oog. Een respondent vat ze samen in één zin:

"(...) er zijn drie hoofdlijnen waarop je moet ingrijpen en dat is 1) je moet een inhoudelijk verhaal hebben (waarom doe je het? Wat wil je inhoudelijk bereiken met een bepaald proces?) (...), 2) je moet de organisatie aanpassen (dat is

²¹ Kennisbank WMO – "Ketensamenwerking jeugdhulp onvoldoende", 10 juli 2009, persbericht van Zorg+welzijn over inspectierapport van Integraal Toezicht Jeugdzaken (2009)

eigenlijk de methodiek van de keten, hoe organiseer je dat, wie is de baas, enz.), maar nog belangrijker is 3) de cultuurinterventie (...)"

We onthouden vier belangrijke succesfactoren uit het Nederlandse verhaal.

Ten eerste is er het **inhoudelijke verhaal**. Alle geïnterviewde personen die in Nederland betrokken waren bij ketensamenwerking gaven aan dat een duidelijke gemeenschappelijke doelstelling belangrijk is als drijfveer van een succesvolle ketensamenwerking. Het biedt immers een houvast voor de samenwerking en dwingt organisaties om verder te kijken dan enkel het eigen gewin:

"En de valkuil is dat je het omgekeerde doet. Dat je zegt van, we gaan eerst allerlei methodes en processen en organisatieplaatjes maken, terwijl er nog geen echt inhoudelijk doel is en de cultuur van samenwerken er nog niet is. Dat is niet zo'n hele slimme aanpak. Je moet gewoon beginnen met een soort van langetermijnperspectief "hé dat is leuk, daar gaan we voor", en van daaruit komt vanzelf de noodzaak om organisatorisch dingen aan te passen en dat gaat dan ook een stuk gemakkelijker".

Ten tweede is er de aandacht voor een **win-win situatie**. Een strategie die gehanteerd werd in meerdere bestudeerde ketens was het benadrukken van het organisationele belang dat de partners zelf zullen hebben bij de samenwerking. Partijen zijn bereid om samen te werken, maar zullen ook steeds hun autonomie beschermen. Daarom is ketensamenwerking succesvol wanneer *alle* partners het gevoel hebben dat ze - ten eerste - voldoende inspraak hebben in het proces, en - ten tweede - het gevoel hebben dat ze ook als organisatie sterker uit de samenwerking komen.

Het derde element is het belang **van duidelijke en heldere werkprocessen**: sluiten de ketenprocessen aan bij de werkprocessen van de hulpverlenende organisaties? Zijn de taken, rollen, bevoegdheden van de hulpverlener voldoende duidelijk?

Tot slot is er de inzet op een **cultuur van vertrouwen**: vertrouwen in de partners en vertrouwen in de samenwerking. Dat dit een cruciale randvoorwaarde is (zoals ook gesteld in de literatuur), is ook gebleken uit de Nederlandse praktijkervaring. Hier kan op ingespeeld worden door middel van een aantal managementtechnieken, maar dit vraagt tijd.

"Dat is heel moeilijk gegaan. Het heeft ook heel erg lang geduurd voordat er echt iets stond. Elke organisatie hield zich echt wel vast aan zijn eigen taakstelling en zijn eigen beleid, en dan kun je zeggen van 'we stellen de jongere centraal', maar in de praktijk blijkt dat heel erg moeilijk om zo te werken. Je moet al je processen aanpassen, je moet je mensen instrueren. Dus in het begin was er nog nauwelijks sprake van ketensamenwerking. Toen zaten hier gewoon drie partijen in één gebouw en de onderwijsdienst deed met zijn mensen het onderwijs, het CWI hield zich alleen maar bezig met werkdingen en de sociale dienst hield zich bezig met uitkeringen, even plat gezegd. Heel langzamerhand is dat meer in elkaar gaan schuiven. En, dat heeft alles te maken met in hoeverre je elkaar vertrouwt en in hoeverre je elkaar succes gunt".

Naast deze vier elementen kunnen we ook leren uit de stappen die men in Nederland nog *niet* gezet heeft. Ondanks de voorsprong die Nederland genomen heeft in het gebruik van het samenwerkingsmodel, blijkt er nog heel wat werk aan de winkel op diverse terreinen. Enkele respondenten²² schetsen een aantal heikele punten dat in de toekomst zeker aangepakt moet worden. Dit zijn factoren die het toekomstig succes van ketensamenwerking mee kunnen beïnvloeden.

Ten eerste is het aan de Rijksoverheid om het voorbeeld te stellen. Ten behoeve van de dienstverlening aan de burger zal er meer samenwerking tussen sectoren op het niveau van de ministeries moeten komen. Op dit moment gebeurt dat nog niet maar dit zal in de toekomst zeker moeten gebeuren.

Ook zal de transparantie in de werking van de vele initiatieven moeten verbeteren. Welke ketenaanpak is nu succesvol? Wat is het effect van die ketensamenwerking? Informatie en kennisdeling gebeuren nu nog te weinig. Zowel tussen regio's onderling als vanuit de media naar de bredere samenleving dient de communicatie nog te verbeteren.

Ten derde zal de communicatie naar de burger ook moeten verbeteren. Er wordt op dit moment nog onvoldoende aan de burger uitgelegd waarom diverse instanties en sectoren met ketensamenwerking bezig zijn, wat het probleem is en hoe wij denken dat probleem op te lossen.

Ten vierde dient men meer oog te hebben voor de organisaties en hun management in de keten. Ook in de organisatie moeten iedereen dezelfde visie delen, en dus ook de uitvoerders en hun management.

Een *vijfde punt* is de wijze waarop de zorg georganiseerd is. "*Als wij in verschillende gezondheidszorgsystemen last hebben van wachtlijsten dan is er meer aan de hand dan wat we met een keten kunnen oplossen. Dus er zijn meer organisatieproblemen dan deze waaraan een keten op dit moment moet tegemoet komen*". Men moet zich dus ook buigen over het capaciteitsvraagstuk, want als men in ketens de organisatie van de zorg gaat veranderen moet men zich de vraag stellen of men wel voldoende hulpverleners heeft om die veranderde taakstelling op zich te nemen (bv. wanneer bepaalde taken die voorheen door een arts verricht werden, nu door verpleegkundigen opgenomen moeten worden).

Ten zesde is en blijft financiering een zwak punt. Hoewel er reeds enkele stappen in de richting van het ontschotten van financieringsstromen werden gezet, blijven het slechts kleine stappen.

Het *zevende* werkpunt betreft regulering of governance. Niet alleen bepaalde wetgeving maar ook de manier waarop organisaties aangestuurd worden (governance) staan ketens in de weg. Indien men ketens verder gaat ontwikkelen, is het noodzakelijk om uit te werken wie waarvoor verantwoordelijk is in de keten en hoe de verantwoordelijkheid voor de prestaties van de hele keten wordt geregeld.

Als *voorlaatste* aandachtspunt wordt 'cultuur' vermeld. Een respondent stelt zichzelf de vraag of mensen wel met elkaar *kunnen* samenwerken. Houdt men zich niet liever met hun eigen taken bezig houden? Bekommeren de professionals zich wel om het

²² Hans Goedhart, Anja Van der Aa en Bert Vrijhoef, zie lijst respondenten

eindproduct? Een belangrijke taak is hier weggelegd voor het hoger onderwijs, stelt de respondent. Reeds in de opleiding van hulpverleners en professionals kan men de samenwerking op gang brengen door hen bij elkaar te zetten en te laten samenwerken. Zo leert men elkaar kennen en elkaar vertrouwen, en leert men taken en verantwoordelijkheden delen.

Tot slot maakt men zich de bedenking dat heel veel verschillende actoren op hun verantwoordelijkheden aangesproken moeten worden: de burger/cliënt/patiënt, de professionals en hun management, de verschillende overheden, enz. Ondanks de vele inspanningen en het ingeburgerd concept in Nederland, ondervindt men nog steeds dat er nog teveel aanbodgericht gedacht wordt en nog te weinig vanuit de vraag van de cliënt.

Afsluitend moet hier opgemerkt worden dat succesfactoren steeds met de nodige voorzichtigheid behandeld moeten te worden. Zoals we reeds aanhaalden bij het bespreken van de netwerkmanagementstrategieën zal elke keten of elk netwerk zich in een andere situatie bevinden. Wat dus voor de ene praktijk een succesfactor is, kan voor de andere praktijk een faalfactor zijn. Bovendien staan de bovenstaande opgesomde punten niet los van elkaar maar werken juist op elkaar in.

5 Samenvatting en reflecties

De organisatie van ketens en netwerken in Nederland zijn gelinkt aan hoe Nederland werkt. Provincies en gemeentebesturen worden ingeschakeld om ketensamenwerkingsvormen te initiëren en in goede banen te leiden. Er is een flankerend centraal beleid waarbij men gunstige voorwaarden schept waaronder de samenwerking plaats kan vinden, maar de regio's ondervinden hierbij voldoende ruimte om de samenwerking naar eigen noden vorm te geven. Een samenwerkingsverband tussen verschillende inspecties of een benchmarksysteem tussen gemeenten zetten wat druk op de ketel. Voorwaardenscheppende, ordenende en controlerende acties vanuit de centrale overheid zijn niettemin onvoldoende om ketens te doen slagen. Succesvolle ketens ontstaan uit een combinatie van voldoende speelruimte, de juiste managementstrategie, een goed inhoudelijk verhaal en voldoende vertrouwen bij de partners in de toegevoegde waarde van de samenwerking voor henzelf én de gemeenschappelijke cliënt. Last but not least speelt *tijd* ook een belangrijke rol. Ook in de Nederlandse ervaringen werd bevestigd dat structurele samenwerkingsinitiatieven zoals ketens veel tijd nodig hebben om zich te ontwikkelen.

Uit de manier waarop men in Nederland ketens en netwerken stimuleert en ondersteunt, blijkt dat men zeer sterk in het bottom-up verhaal gelooft: bestuurders creëren een gunstige context maar het zijn de uitvoerders die de samenwerkingsverbanden vorm geven. Toch kent het bottom-up verhaal ook zijn limieten. Door de vele keteninitiatieven die van onderuit ontstaan, ontstaat er een lappendeken aan ketenstructuren waar niemand nog het overzicht over heeft (zie ook het Vlaamse debat over de bestuurlijke verrommeling). Ook erkent men dat het voor dezelfde problematieken steeds opnieuw het wiel blijven uitvinden niet efficiënt is. De

respondenten gaven aan dat er een stijgende vraag is naar meer top-down maatregelen, omwille om het moeilijk schakelen tussen diensten en voorzieningen.

Met betrekken tot de jeugdketen zien we dat Bureau Jeugdzorg te maken krijgt met een lappendeken van gemeentelijke procedures in de voorliggende zorg. De provincie Groningen geeft aan dat een standaardprocedure voor de koppeling tussen beide organisaties noodzakelijk is. Standaardisatie door centrale overheid (via regelgeving) wordt vooral gevraagd bij schakelingen en processen die niet regiogebonden zijn, zoals ICT systemen, procedures voor doorverwijzing van voorliggende hulpverlening naar zwaardere zorg (zoals vanuit het Bureau Jeugdzorg), uitwisseling van informatie tussen gemeenschappelijke instellingen zoals scholen en jeugdzorg, en zorgstandaarden in de zorgsector. Ook rijst de vraag naar een meer integrale wetgeving ("één wet voor zorg, welzijn, jeugd") en een eventuele stelselwijziging voor het jeugdbeleid ²³.

We kunnen hieruit concluderen dat een goede aanpak van ketensamenwerking ligt in het vinden van een goede balans tussen top-down en bottom-up.

²³ BMC, 2009, *Evaluatieonderzoek Wet op Jeugdzorg*, http://www.bmc.nl/files/uploads/Evaluatie_Wet_op_de_jeugdzorg_single_pages.pdf, gevonden op 14-12-2009

Hoofdstuk 4

De Vlaamse praktijk aan de hand van twee cases

Naast een kijk op de Nederlandse praktijk werden er voor dit onderzoeksproject twee Vlaamse cases onder de loep genomen: Integrale jeugdhulp en de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. We kaderen kort de netwerken die ontstonden of gevoed werden in het kader van deze beleidsprogramma's. Vervolgens kijken we naar de rol die de centrale overheid en de netwerkmanager speelt in deze netwerken. Tot slot brengen we de geïdentificeerde succes- en faalfactoren in kaart.

We beklemtonen dat, niettegenstaande de cases hier op een comparatieve manier besproken worden, het geen evaluatie van de praktijken is en dat de voorstelling van onze analyse tot doel heeft (1) de bruikbaarheid van het kader aan te tonen, (2) de relevante succes- en faalfactoren in beeld te brengen en (3) te leren uit de praktijken wat werkt en waarop verder gewerkt dient te worden.

1 Twee Vlaamse cases

1.1 Integrale jeugdhulp (IJH)

Integrale Jeugdhulp is een beleidsprogramma dat zijn aanleiding vond in de Maatschappelijke Beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg van 1999²⁴. In deze beleidsnota werden afstemmingsproblemen binnen een verkokerd beleidsveld aangekaart, die resulteerde in een weliswaar divers en omvangrijk maar bovenal ingewikkeld hulpaanbod. Na vijf jaar beleidsvoorbereidend werk werden de inspanningen die geleverd werden om hierin verandering te brengen in een formeel kader gegoten. Met het decreet betreffende Integrale Jeugdhulp van 2004²⁵ beoogde de Vlaamse overheid een complexe hervorming van het beleidsveld 'jeugdhulp'. Zes sectoren uit het jeugdwelzijnswerk tekenden in: algemeen welzijnswerk (AWW), bijzondere jeugdbijstand (BJB), centra voor geestelijke gezondheidszorg (CGG), centra voor leerlingenbegeleiding (CLB), Kind en Gezin (K&G), centra voor integrale gezinszorg (CIG) en het Vlaams agentschap voor personen met een handicap (VAPH).

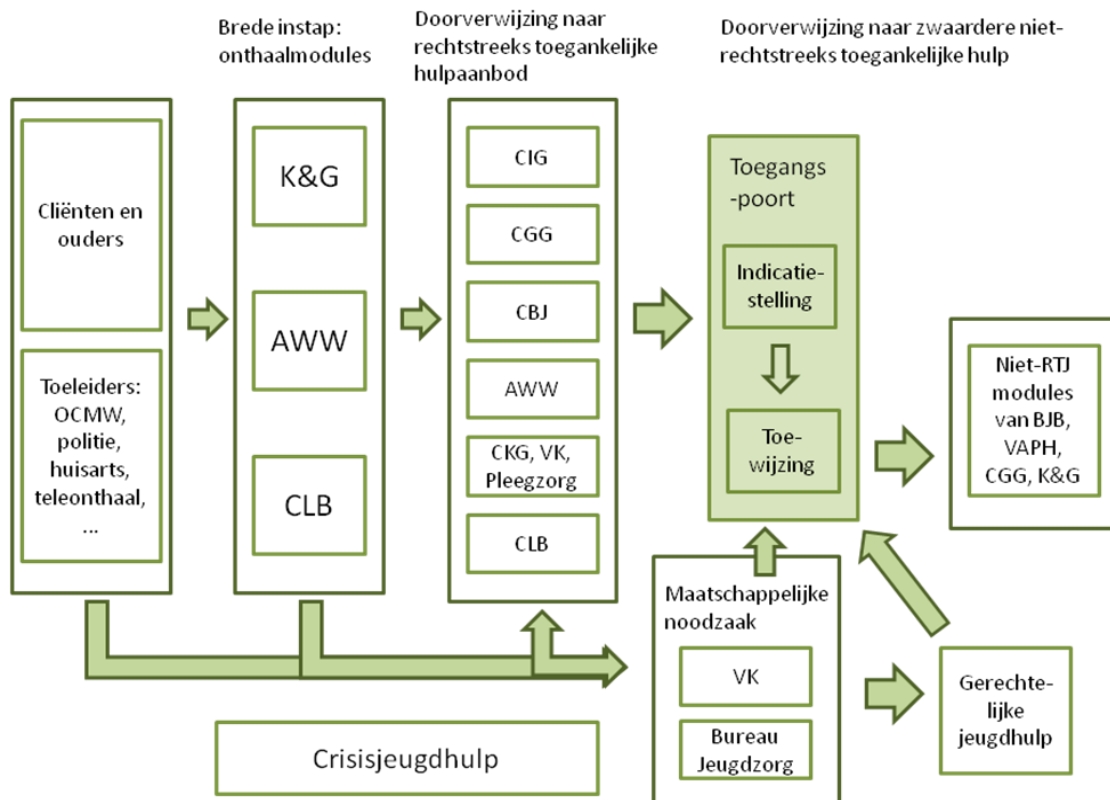
In het decreet werden er negen grote beleidslijnen uitgezet: (1) modulering van het hulpaanbod, (2) het formaliseren van het onderscheid tussen rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en niet-rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (NRTJ), (3) de oprichting van netwerken RTJ, (4) de oprichting van netwerken crisisjeugdhulp (CJ), (5) het creëren van een intersectorale toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke modules van jeugdhulp, (6) trajectbegeleiding in het

²⁴ Vlaams Parlement (1999). *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*. Stuk 1354 (31 maart 1999).

²⁵ Vlaams Parlement. (2004). *Decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp*. Stuk 2056 (7 mei 2004).

hulpverleningstraject, (7) de overgang naar de gerechtelijke jeugdhulp, (8) de gegevensverwerking, en (9) de oprichting van structuren ter afstemming van het beleid. Later kwamen hier twee beleidslijnen bij, namelijk (10) de regionale projecten en (11) de knelpunt dossiers.

Onderstaande figuur toont in grote lijnen het hervormingsproces dat met Integrale Jeugdhulp is beoogd²⁶.



Figuur 1 Schets van het veranderingsproces zoals beoogd door IJH

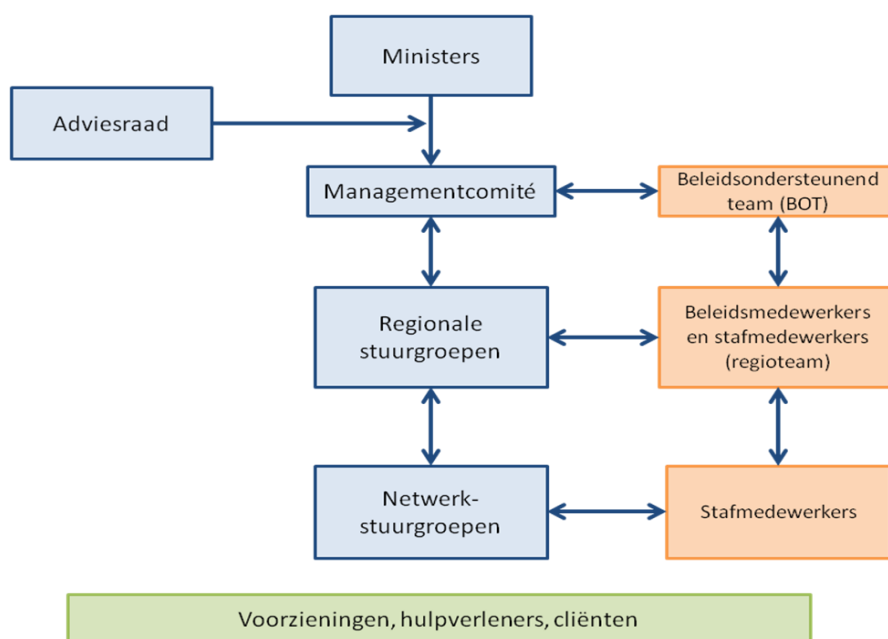
Om het beleidsprogramma ten uitvoer te kunnen brengen, werden er netwerken als beleidsinstrument ingezet. Deze netwerken vallen dus onder wat in de literatuur 'uitvoeringsnetwerken' worden genoemd. Met het decreet en bijhorende uitvoeringsbesluiten²⁷ werden de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp (RTJ) en de netwerken crisisjeugdhulp (CJ) vastgelegd in de wetgeving. Het gespecificeerde welke actoren in de netwerken met elkaar moeten samenwerken – *alle jeugdhulpaanbieders die in een bepaald werkgebied rechtstreeks toegankelijke modules/modules crisisjeugdhulpverlening aanbieden* – en welke richtlijnen zij moeten volgen met betrekking tot de werking van het netwerk (opdrachten, netwerkstuurgroep, samenwerkingsprotocol). Het doel van de samenwerking in het

²⁶ Deze figuur is een eigen interpretatie van de hervormingsplannen van Integrale jeugdhulp zoals beoogd. Echter, vele van de verbindingen die hier weergegeven worden zijn tot op de dag van vandaag nog steeds onderwerp van discussie.

²⁷ *Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp, (B.S. 23.II.2006)*

netwerk RTJ is drievoudig: 1) *de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening garanderen*, 2) *te garanderen dat binnen een redelijke termijn en binnen de beschikbare hulp de meest gepaste beschikbare jeugdhulpverlening wordt geboden*, en 3) *te waken over het tijdig inzetten van de module diagnostiek*. Voor de netwerken crisisjeugdhulp is het doel *het organiseren van een permanente crisisjeugdhulp*.

De netwerken maken een deel uit van een grotere beleidsafstemmingsstructuur, zoals weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Vereenvoudigde weergaven van de beleidsafstemmingsstructuur van IJH

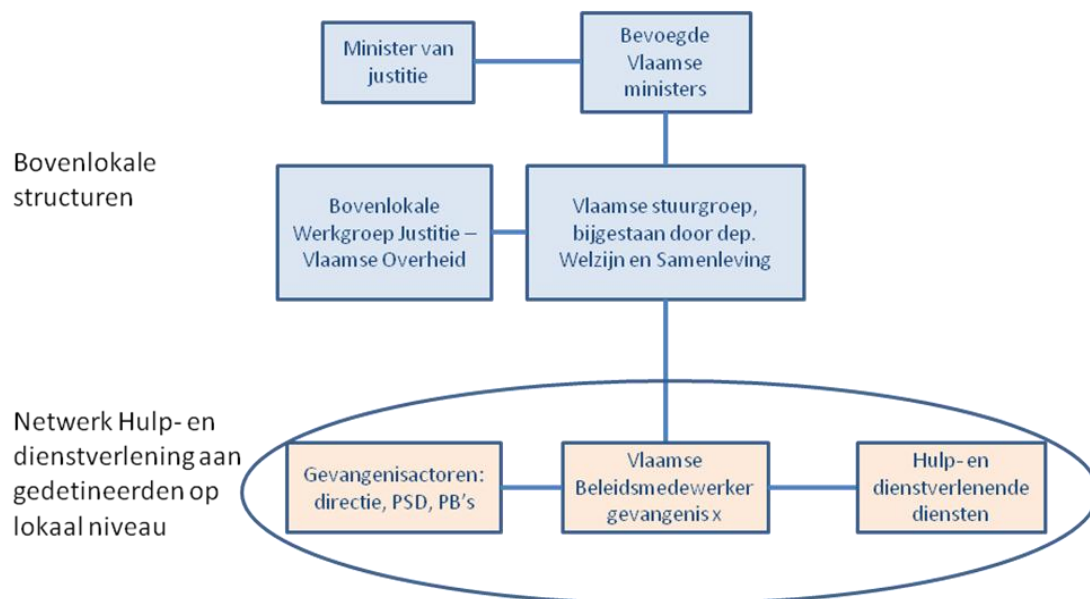
De netwerken kennen een rechtstreekse aansturing vanuit een regionale stuurgroep en worden ondersteund door stafmedewerkers die ingezet worden vanuit het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en regionaal georganiseerd zijn.

In het kader van dit onderzoek onderzochten we de praktijk van drie netwerken: het netwerk rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp in de Oost-Vlaamse regio Waas en Dender, het netwerk rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp in de Antwerpse regio Antwerpen Stad, en het netwerk crisisjeugdhulp in de Antwerpse regio Antwerpen Stad + Periferie.

1.2 Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Het netwerk *hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* is een samenwerkingsverband tussen de Vlaamse overheid enerzijds (domeinen welzijn, gezondheidszorg, werk, onderwijs, cultuur en sport) en de federale overheid (justitie) anderzijds. Vanuit de visie dat de Vlaamse gemeenschap *het recht van alle gedetineerden en hun directe sociale omgeving op een integrale en kwaliteitsvolle*

hulp- en dienstverlening wil waarborgen' (missiestatement), bouwt zij aan de hand van een strategisch plan²⁸ aan een constructieve samenwerking met diverse actoren binnen de Vlaamse gemeenschap en met het ministerie van justitie en diverse justitiële partners op het terrein. Het samenwerkingsverband is opgebouwd uit twee delen. Enerzijds zijn er de samenwerkingsverbanden op het terrein, die zich organiseren rond de Vlaamse gevangenen en waarin de hulp- en dienstverlenende organisaties actief zijn. Het is op dit niveau dat wij de samenwerking rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden onderzoeken. Anderzijds zijn er de bovenlokale structuren, die de samenwerking op het terrein ondersteunen en stimuleren. Een vereenvoudigde weergave van deze structuren vindt u in onderstaande figuur.



Figuur 3 Vereenvoudigde weergave van de verhouding tussen de bovenlokale en netwerkstructuren in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden²⁹

De netwerken op gevangenisniveau verenigen alle actoren die rechtstreeks betrokken zijn bij de lokale beleidsvoering en de organisatie van de hulp- en dienstverlening aan de gedetineerden. Dit zijn aan gevangeniszijde de directieleden, de psychosociale dienst (PSD) en de penitentiaire beambten (bewakingskader en penitentiaire assistenten met een bijzondere opdracht). Aan de Vlaamse zijde zijn dit alle organisaties die in de gevangenis een aanbod brengen in de domeinen welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, werk, sport en cultuur.

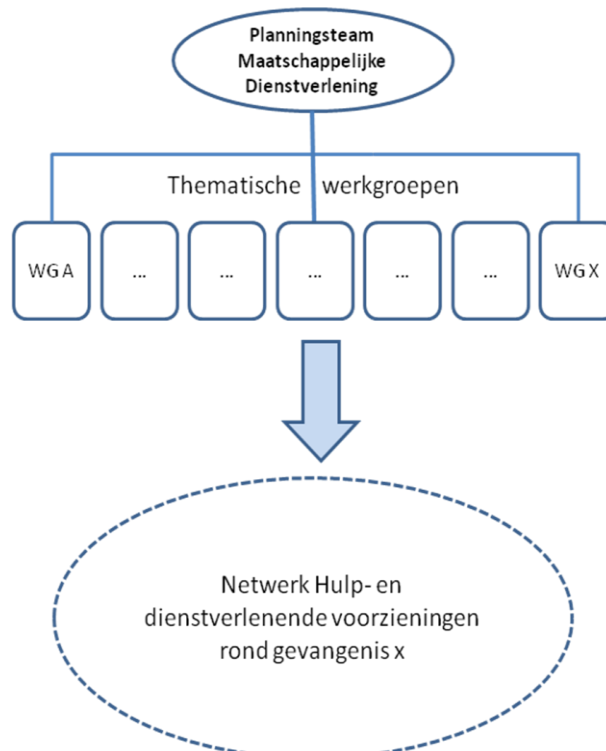
Met het strategisch plan krijgt het netwerk **vijf strategische doelstellingen** mee die gerealiseerd dienen te worden in de gevangeniscontext: 1) het uitbouwen van een kwalitatief aanbod, 2) het profileren van het hulp- en dienstverleningsaanbod, 3) het ontwikkelen en implementeren van samenwerkingsmodellen en organisatievormen, 4)

²⁸ Interdepartementale Commissie Hulp- en dienstverlening aan Gedetineerden. (8 december 2000). "Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap: missie, krachtlijnen, ambities, strategieën en kritische succesfactoren", Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

²⁹ Erratum: niet 'departement' maar wel 'afdeling' Welzijn en Samenleving

het verkrijgen en vergroten van draagvlak bij de actoren van de Vlaamse Gemeenschap en bij de stakeholders (gevangenisdirecties, justitie en samenleving), en 5) ontwikkelen en implementeren van een HRM- en organisatieontwikkelingsbeleid. Van het netwerk wordt verwacht dat zij deze strategische doelstellingen dienen om te zetten in concrete operationele doelstellingen. Ook werden er **drie nieuwe functies** gecreëerd om de implementatie van het strategisch plan in goede banen te leiden: de beleidsmedewerker op het niveau van de beleidscoördinatie, de organisatieondersteuner (functie ingevuld door het justitieel welzijnswerk (JWW)) op het niveau van de praktische coördinatie en de trajectbegeleider (functie ingevuld door JWW) op het niveau van het individuele hulpverleningstraject van de gedetineerde.

Hoe men zich op gevangenisniveau organiseert of structureert wordt overgelaten aan de netwerken zelf, maar vanuit het centraal niveau worden wel enkele richtlijnen gegeven met betrekking tot overlegvormen en aansturing. Zo stuurt men aan op het installeren van een planningsteam maatschappelijke dienstverlening (PMD) waarin alle actoren betrokken in de hulp- en dienstverlening in verenigd zijn, en van waaruit het lokale beleid met betrekking tot de hulp- en dienstverlening beslist moet worden. Het PMD vormt hiermee het aansturend orgaan van het netwerk. Het PMD krijgt eveneens de opdracht op bijhorende thematische werkgroepen samen te stellen. Verder geeft men richtlijnen rond een structureel overleg tussen de gevangenisdirectie en de Vlaamse beleidsmedewerker en een structureel overleg in het kader van de samenwerking tussen het PSD en de trajectbegeleiders van het JWW (zie Bijkomend Implementatieplan 2007).



Figuur 4 Vereenvoudigd schema van de (theoretische) verhouding tussen het PMD, de werkgroepen en het achterliggend netwerk

Vier gevangenis en in het kader van deze casestudie bestudeerd: de gevangenis van Ieper, Gent, Hoogstraten en Hasselt.

2 Inzichten in het succes of de meerwaarde van de netwerken

Zoals Jan Terpstra (2001) aangeeft, impliceert het feit dat actoren zich organiseren (of georganiseerd worden) in een netwerk niet altijd dat er in de praktijk ook effectief wordt samengewerkt. Sommige netwerken blijven hangen in goede bedoelingen en eindeloos vergaderen zonder concrete resultaten met betrekking tot de uitvoering van het programma of beleid. Dit wordt ook wel *schijnsamenwerking* genoemd. Maar de schijnsamenwerking doorprikken is niet altijd gemakkelijk. Netwerken zullen immers proberen om het netwerk naar buiten toe te legitimeren, zeker wanneer het netwerk afhankelijk is van middelen van een externe 'sponsor'.

Omwille van deze vrees voor 'praatbarakken' is het belangrijk dat netwerken kunnen aanduiden op basis van welke criteria men zichzelf zal (laten) evalueren. Echter, zoals boven reeds vermeld, is het voor interorganisationele samenwerkingsverbanden **geen eenvoudige opdracht om gemeenschappelijke doelstellingen af te bakenen** (Huxham & Vangen, 2005). Actoren stappen in een samenwerking vanuit de verwachting dat ze een betere toegang zullen krijgen tot bepaalde hulpbronnen. Actoren stappen dus in met een eigen agenda en zullen die agenda in de eerste plaats proberen realiseren. Wanneer alle agenda's complementair zijn, dan is het afbakenen van meetbare gemeenschappelijke doelstellingen minder problematisch, maar dit is niet altijd het geval. De vraag is dan op basis van welke indicatoren de prestaties van het netwerk geëvalueerd kunnen worden. Het gevolg is dat de betrokken actoren de feitelijke samenwerking en de prestaties van het netwerk gaan inschatten vanuit hun eigen perceptie en interpretatie van de beoogde doelstellingen van de samenwerking.

Een tweede element dat de complexiteit van het inschatten van de werking van netwerken vergroot, is het feit dat er **meerdere dimensies zijn waarop men netwerken kan evalueren**. Voets, Van Dooren en De Rynck (2008) delen *performantie* op in productperformantie (meten van output van netwerk), procesperformantie (evalueren van legitimiteit, verantwoording, instemmingsprocedures in netwerk) en regimeperformantie (maatschappelijke relevantie en meerwaarde van netwerk). Deze drie dimensies kunnen dan ook nog eens gemeten worden op drie niveaus, namelijk performantie op het niveau van de particuliere organisatie, op het niveau van het netwerk en op het niveau van de gemeenschap waarvoor het netwerk werkt (Provan & Milward, 2001). Het kan dus zijn dat de netwerksamenwerking gunstige effecten heeft voor de individuele actoren in het netwerk maar waarbij de effecten voor de gemeenschap of de doelgroep uitblijven.

Een laatste moeilijkheid van het afbakenen van 'succes' is wat Joost Bronselaer het **gevaar van de drietrapsredenering** noemt. Volgens de integratietheorie van Rosenthal (1998, in Bronselaer, 2008) gaat men er in netwerken van uit dat de integratie van hulp- en dienstverlening met behulp van netwerken leidt tot een afname van de fragmentering van het aanbod en een betere coördinatie tussen het aanbod. Dit zou op zijn beurt dan weer een gunstig effect hebben op de cliënt. Bronselaer wijst er op dat de weg tussen verhoogde netwerkintegratie en betere cliëntresultaten lang en onzeker is.

Het afbakenen van het succes of de meerwaarde van samenwerken in een netwerk is dus geen eenvoudige maar toch een noodzakelijke klus. In de cases die we in het

kader van dit onderzoeksproject onderzochten mochten we dit eveneens ondervinden. We beschrijven voor de twee cases in hoeverre de samenwerking in de netwerken structureel tot stand is gekomen en wat de gepercipieerde effecten en meerwaarde volgens betrokkenen is van de samenwerking. Naar analogie met de verschillende analyseniveaus (zie theoretisch luik), onderscheiden we inschatting van effecten op netwerk niveau, op ketenniveau en op trajectniveau.

2.1 Case 1: de praktijk van de netwerken IJH

De netwerken van het beleidsprogramma Integrale jeugdhulp gingen in 2005 officieel van start. In een eerste fase dienden de netwerken zich te organiseren zoals vastgelegd in het uitvoeringsbesluit. Er werden netwerkstuurgroepen opgericht en gewerkt aan een samenwerkingsovereenkomst en huishoudelijk reglement. Het netwerk Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp (RTJ) diende vervolgens te werken aan een zestal grote opdrachten:

1. Garanderen dat de toegang tot de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp verloopt volgens een bepaalde instaprocedure, met vijf gespecificeerde stappen en onder drie vormelijke voorwaarden.
2. Werken aan het sensibiliseren en informeren van personen of voorzieningen die in contact komen met hulpvragen over de toegang tot het netwerk en de instaprocedure.
3. Zorgen voor communicatie en toegankelijke informatie over het jeugdhulpaanbod.
4. Het organiseren van de coördinatie en bewaken van de continuïteit van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp.
5. Het maximaal afstemmen van het rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpaanbod op de hulpvraag in de regio, en hulpprogramma's ontwikkelen waar nodig.
6. Het signaleren van knelpunten en leemtes binnen het hulpverleningsaanbod.

De netwerken crisisjeugdhulp kregen vijf opdrachten mee:

1. De installatie van het hulpprogramma
2. Sensibiliseringsacties naar de aanmelders toe
3. De crisisbepaling positioneren binnen het geheel van jeugdhulpverlening
4. Afspraken maken rond maatschappelijke noodzaak
5. Een buffercapaciteit realiseren voor de crisisjeugdhulp

Op het moment van de casestudie zagen we op vlak van resultaten grote verschillen tussen de netwerken RTJ en de netwerken crisisjeugdhulp. Het netwerk crisisjeugdhulp heeft grote stappen vooruit gezet in het uitvoeren van zijn opdrachten,

waarvan de realisatie van het crisishulpprogramma het belangrijkste is³⁰. Voor de realisatie van dit hulpprogramma zijn de leden van het crisisnetwerk tot werkelijke samenwerking gekomen in de uitvoering van het programma. De samenwerking heeft op ketenniveau tot onderlinge afspraken tussen de betrokken voorzieningen geleid en op trajectniveau een verandering teweeggebracht voor jongeren die zich in crisissituatie bevinden (er is een meldpunt dat 24/7 bereikbaar is, en een crisisinterventie, -begeleiding of -opvang dat op korte termijn georganiseerd kan worden).

Voor de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp zijn de realisaties minder voor de hand liggend (en dit zowel in Antwerpen Stad als in de regio Waas en Dender)³¹. De belangrijkste meerwaarde van de netwerken (opgemeten periode februari – maart 2010) was dat men elkaar als partner beter heeft leren kennen en dat er met de netwerkstructuren een vast forum voor overleg is ontstaan. Ook zag men in Antwerpen mogelijkheden voor de eigen voorziening op vlak van contacten leggen en naamsbekendheid. In beide regio's zijn de opgetekende effecten (meer besef van gezamenlijke verantwoordelijkheid, meer informatie-uitwisseling over eigen werking, agendasetting bij betrokken organisaties en structurele overlegvormen) voornamelijk terug te vinden op het niveau van het netwerk. Op niveau van onderlinge afspraken op ketenniveau zijn er heel wat inspanningen geleverd (afspraken rond doorverwijzing (Antwerpen), adviezen m.b.t. toegankelijkheid (Waas en Dender)) maar zoals de bevraagde respondenten hebben aangegeven ervoer men van deze inspanningen nog te weinig effect op de eigenlijke hulpverlening. Tussen het netwerk en de hulpverleners die de afspraken uiteindelijk zullen moeten omzetten naar de dagdagelijkse praktijk, zaten nog wat hindernissen. De realisatie van het cliëntoverleg IJH, als mogelijke overlegvorm waarop hulpverleners beroep kunnen doen wanneer zij te maken hebben met een complexe problematiek bij een cliënt, kan wel opgetekend worden als een realisatie waarbij de betrokken actoren tot samenwerking zijn gekomen.

Maar zoals boven reeds vermeld, is het erg moeilijk om een waardeoordeel te vellen over de mate waarin men in de netwerken daadwerkelijk tot samenwerking komt en het beleidsprogramma kan realiseren, zonder een duidelijke omschrijving van datgene dat men wil realiseren op de verschillende niveaus (het netwerk, de individuele voorzieningen, de cliënt). De opdrachten die de netwerken meekregen zijn immers breed interpreteerbaar en onvoldoende concreet om meetbaar te zijn. Bovendien blijkt de netwerkstuurgroep ook geen mandaat te bezitten om het effect van zijn inspanningen bij de voorzieningen te gaan evalueren.

³⁰ Voor een gedetailleerd verslag van de evaluatie van de netwerken crisishulp, zie Van Tomme, Verhoest & Voets (2011). *Evaluatie van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de Integrale jeugdhulp*. Leuven: Instituut voor de Overheid, 144 p.

³¹ Een gedetailleerd verslag van de case kan teruggevonden worden in: Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) "De netwerken van Integrale jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie", Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

2.2 Case 2: de praktijk van het netwerk rond gedetineerden

In sommige gevangenissen bestaan er al geruime tijd samenwerkingsverbanden met hulp- en dienstverlenende organisaties (zoals het justitieel welzijnswerk, CGG, VDAB, onderwijs, ...) voor de organisatie van activiteiten binnen de gevangensmuren of onmiddellijk na vrijlating. Met de vele inspanningen op centraal niveau wil men echter deze samenwerkingsvormen minder ad hoc maken en meer structureel inbedden in de werking van elke gevangenis. Met het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (2000) heeft de Vlaamse overheid tot doel de samenwerking tussen deze actoren te formaliseren in regionale netwerkstructuren (per gerechtelijk arrondissement). Deze netwerken krijgen vijf strategische doelstellingen mee:

1. het uitbouwen van een kwalitatief aanbod,
2. het profileren van het hulp- en dienstverleningsaanbod,
3. het ontwikkelen en implementeren van samenwerkingsmodellen en organisatievormen,
4. het verkrijgen en vergroten van draagvlak bij de actoren van de Vlaamse Gemeenschap en bij de stakeholders (gevangenisdirecties, justitie en samenleving),
5. ontwikkelen en implementeren van een HRM- en organisatieontwikkelingsbeleid.

Uit de gesprekken met betrokken actoren uit vier gevangenissen blijkt dat het ook voor deze case niet gemakkelijk is om aan te geven in welke mate het netwerk zijn vooropgestelde doelstellingen heeft bereikt (of zal bereiken). Het is nog onvoldoende duidelijk wat er verstaan kan worden onder een '*kwalitatief aanbod*' en vanaf wanneer het aanbod dat uitgebouwd werd voldoende is (is het een aanbod waarmee men *elke* gedetineerde kan bereiken? Of is het een aanbod dat aansluit bij de noden van alle gedetineerden?).

De samenwerking tussen de actoren richt zich momenteel voornamelijk op de uitbouw van *een* aanbod in de gevangenis (aanbod van buiten de muren naar binnen de muren brengen). Hiervoor maakt men op *netwerkniveau* afspraken over welk aanbod men wil binnenbrengen en hoe het aanbod uit verschillende sectoren op elkaar afgestemd kan worden. Op *ketenniveau* richt de samenwerking zich op praktisch – organisatorisch niveau: hoe kan een aanbod georganiseerd worden rekening houdend met de specifieke opdracht van de gevangenis naar de maatschappij toe (beschermen van de maatschappij, veiligheid in de gevangenis garanderen)? Welke informatie moet worden uitgewisseld? Welke procedures dienen er gevolgd te worden? Op cliëntniveau richt de samenwerking zich op het individuele dossier van een gedeelde cliënt: welke informatie moet/kan er uitgewisseld worden met betrekking tot het dossier in functie van een optimale dienstverlening naar de cliënt toe? Wanneer we de relatie tussen de actoren dus bekijken vanuit de doelstelling om *een aanbod uit te bouwen in de gevangenis*, zien we dat er in het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden weldegelijk wordt samengewerkt tussen hulp- en dienstverlenende actoren en de gevangenis.

We vroegen enkele actoren naar de door hen gepercipieerde resultaten en/of meerwaarde van de samenwerking. Op niveau van het netwerk gaf men aan dat de

partners sterker naar elkaar zijn toegegroeid en men elkaar beter heeft leren kennen. Relaties zijn duurzamer geworden en er is meer structurele of formele samenwerking gekomen. Naar de cliënten toe blijkt het aanbod voor de gedetineerde sterk uitgebreid. Enkele gevangenisactoren zagen ook een verandering in de aandacht voor kwaliteit en professionaliteit van het aanbod voor de gedetineerden³².

2.3 Conclusie

Omdat het beoogde of gewenste resultaat van de samenwerking in beide cases (IJH én de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden) onvoldoende duidelijk is, is het ook moeilijk inschatten of de netwerken weldegelijk tot samenwerking komen in functie van het uitvoeren van het beleid. Zoals de respondenten zelf aangaven, ervaren de actoren die deel uitmaken van de netwerken RTJ een minder duidelijk resultaat van het jarenlange netwerkoverleg en de vertaling van een aantal top-down gelanceerde netwerkinstrumenten. In het crisisnetwerk van IJH en het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden werd de verhouding tussen de geleverde inspanningen en de directe resultaten van de samenwerking positiever bevonden. Het crisisnetwerk heeft immers het crisishulpprogramma kunnen realiseren en in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zijn de betrokken organisaties er in geslaagd om een basisaanbod binnen te brengen en deze in samenspraak met alle betrokken actoren zo goed mogelijk te organiseren.

3 Vergelijking van rol van de overheden en de inzet van instrumenten

Overheden ontwikkelen een beleid om de samenleving op een aantal probleemdomeneinen bij te sturen. Net zoals in de twee cases hier besproken, kan de overheid netwerkprincipes strategisch inzetten in de uitvoering van een bepaald beleid. In deze rubriek kijken we naar de strategie en instrumenten die de Vlaamse overheid aangewend heeft om netwerksamenwerking in beide cases te stimuleren en in goede banen te leiden. We vallen hiervoor terug op de theorie van Eva Sørensen met betrekking tot metagovernance. Volgens die theorie kan een overheid op assertieve of minder assertieve manier inspelen op de eigenstandige netwerken. Zij maakt een onderscheid tussen *hands-off framing*, *hands-off storytelling*, *hands-on support*, en *hand-on participation* (zie theoretisch luik).

Alvorens we echter de strategie van een overheid kunnen bespreken, moeten we eerst verduidelijken wat we precies onder 'de overheid' verstaan. In de bestudeerde Vlaamse cases zien we dat 'de overheid' opgesplitst kan worden in twee groepen: 1) de actoren die op centraal niveau betrokken zijn in het beleidsprogramma en zich organiseren in een bovenlokale stuurgroep (het managementcomité IJH en de Vlaamse stuurgroep hulp- en dienstverlening aan gedetineerden) en 2) de administraties en agentschappen die – al dan niet los van het beleidsprogramma – bepaalde voorzieningen rechtstreeks kunnen aansturen. We gaan er dus van uit dat

³² Resultaten veralgemeend voor de vier gevangenissen.

metagovernance door beide groepen kan gebeuren. Een sectorale administratie kan voor de achterliggende voorzieningen een gunstige context scheppen om deel te nemen in de samenwerking. Zij kan dit doen in het kader van het beleidsprogramma (bv. het uitvoeringsbesluit van het VAPH ter ondersteuning van het engagement van VAPH voorzieningen in het crisishulpprogramma) of zij kan doen los van het beleidsprogramma (bv. de wetgeving en projecten rond de forensische geestelijke gezondheidszorg, voor het strategisch plan). Voor de duidelijkheid van deze rubriek benoemen we de eerste groep het *beleidsprogramma* en de tweede groep de *administraties*.

In onderstaande tabel geven we een overzicht van de acties en maatregelen die ondernomen werden door het beleidsprogramma of de administraties en die de netwerksamenwerking mogelijk kunnen³³ ondersteund hebben. We kijken hierbij naar de drie soorten netwerken die we in de twee beleidsprogramma's konden onderscheiden: de netwerken rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, de netwerken RTJ en de netwerken crisisjeugdhulp.

³³ Aangezien we geen diepgaand onderzoek uitgevoerd hebben naar het effect van deze maatregelen op de samenwerking, kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin deze strategieën of instrumenten effectief waren.

Tabel 2 Overzicht van de strategieën en instrumenten gehanteerd op centraal niveau voor de twee cases

Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden	IJH Crisisnetwerken	IJH Netwerken RTJ
Hands-off framing (gunstige politieke, juridische, financiële context scheppen)		
<p>Sectorale wetgeving en subsidiëring die gunstige context scheppen voor deelname van JWW, CGG, onderwijs, VDAB, Suggnomé en de Rode Antraciet, en andere sport- en cultuurorganisaties. Dit als aanbodverstrekker en om een coördinatorfunctie op te kunnen nemen (onderwijscoördinator, organisatie-ondersteuner JWW, sport- en cultuurfunctionaris).</p> <p>Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden, met duidelijke verwijzing naar rol die hulp- en dienstverlening speelt in gevangenis.</p>	Vastleggen van netwerken in decreet en uitvoeringsbesluiten, waardoor deelname aan netwerken verplicht wordt.	Vastleggen van netwerken in decreet en uitvoeringsbesluiten, waardoor deelname aan netwerken verplicht wordt.
Experimenteerruimte voor pilootprojecten	Experimenteerruimte voor pilootprojecten (voor decreet)	Experimenteerruimte voor pilootprojecten (voor decreet)
Toewijzen van middelen aan Steunpunt Algemeen Welzijnswerk voor het opnemen van een ondersteunende rol naar de trajectbegeleiders toe (o.a. voor ontwikkelen van een methodisch kader)	Aanreiken van middelen voor drukwerk van bekendmakingsacties	Middelen vrijgemaakt voor organisatie van crisismeldpunt in CAW's of CKG's (netwerken CJ), aanreiken van middelen voor drukwerk van bekendmakingsacties
		Artikel in uitvoeringsbesluit van crisisnetwerken waarin vastgelegd werd dat voorzieningen de vrijgehouden capaciteit voor crisisopvang als volzet mogen beschouwen
		Vastleggen van structurele bijdrage van Crisishulp aan Huis (CaH) en Onthaal-,

		Oriëntatie- en Observatiecentra (OOOC) aan crisishulpprogramma door agentschap jongerenwelzijn
		Uitvoeringsbesluit voor deelname VAPH-voorzieningen aan crisisnetwerk
Hands-off storytelling (inspelen op 'mindset' van betrokken actoren/sectoren)		
Strategisch plan Hulp- en dienstverlening van de Vlaamse Overheid, Gezamenlijk Bijkomend Implementatieplan Hulp- en Dienstverlening,	Vlaams beleidsplan en regioplannen	Vlaams beleidsplan en regioplannen
Onderzoek en analyses	Onderzoek en analyses	Onderzoek en analyses
	Convenant voor realisatie van de intersectorale samenwerking ikv IJH 2007-2009 (vastleggen en ondertekenen van intersectorale engagementen)	Convenant voor realisatie van de intersectorale samenwerking ikv IJH 2007-2009 (vastleggen en ondertekenen van intersectorale engagementen)
Protocolakkoord van 2001 tussen federale minister van justitie en Vlaams minister van Welzijn i.v.m. verdere samenwerking op grensgebied welzijn-justitie	Protocol Kindermishandeling (29 maart 2010) door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en Minister van Justitie	
	Intersectorale richtlijnen en krachtlijnen als leidraad voor invulling van de opdrachten van de netwerken	Intersectorale richtlijnen en krachtlijnen als leidraad voor invulling van de opdrachten van de netwerken
	Documentatie (werkmap IJH) en website	Documentatie (werkmap IJH) en website
		'Positioneringsschema' van betrokken administraties als begeleidend instrument voor voorzieningen met crisismodules
		'40-40-20' afspraak voor bijdrage van jongerenwelzijn (40%), VAPH (40%) en CKG's (20%)

Hands-on support (rechtstreeks ondersteunen en faciliteren van netwerken)		
Werkgroep Vorming & Opleiding met aanbod vormingen voor actoren betrokken in hulp- en dienstverleningsaanbod aan gedetineerden	Vaardigheidstraining voor onthaalmedewerkers (stopgezet)	Vormingsaanbod voor voorzieningen die permanentie en interventie bieden in crisishulpprogramma
Ontwikkelen van opvolgings- en registratiesysteem voor hulp- en dienstverleningstraject van gedetineerden (Gedetineerden OpvolgSysteem of GOS)	Ontwikkeling van instrumenten voor de netwerken (draaiboek brede instap, cliëntoverleg, verwijfsafspraken, registratiesysteem crisishulpprogramma, ...)	Ontwikkelen van uniform registratiesysteem voor deelnemende organisaties in crisishulpprogramma
Project gezamenlijke beleidsplanning in de regionale netwerken		
Hands-on participation		
Vlaamse beleidsmedewerker als coördinator in gevangenis geplaatst en als voorzitter van de PMD aangeduid	Vlaamse beleidsmedewerker en stafmedewerkers in regio's en in de netwerken geplaatst	Vlaamse beleidsmedewerker en stafmedewerkers in regio's en in de netwerken geplaatst

In alle netwerken werd er vanuit het beleidsprogramma zowel hands-off als hands-on ingespeeld op de netwerken op regionaal en subregionaal niveau. Een opvallend verschil tussen de netwerken is de bijdrage die geleverd werd vanuit sectorale administraties. Voor de netwerken RTJ zien we dat de meeste inspanningen intersectoraal zijn en in naam van het managementcomité IJH gebeuren (het beleidsprogramma). Voor de netwerken crisisjeugdhulp en de netwerken rond de gedetineerden waren er opvallend meer inspanningen vanuit de sectoren. In de case hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zien we dat de intersectorale samenwerking nog niet decretaal is vastgelegd (hier wordt momenteel aan gewerkt) maar we zien wel enkele belangrijke sectorale bijdragen (zowel vanuit Vlaamse kant als vanuit justitie) die al of niet bewust het beleidsprogramma ondersteunen. Vanuit het beleidsprogramma Integrale jeugdhulp lijkt men sterker in te zetten op het ondersteunen van de netwerken RTJ door middel van landelijk uniforme werkinstrumenten (draaiboek, verwijsafspraken, verwijsbrief, criteria cliëntoverleg, formulieren cliëntoverleg, ...). Dit vinden we in de samenwerking rond crisisjeugdhulp en de gedetineerden minder terug. Deze netwerken worden dan wel weer ondersteund door een registratie- en opvolgsysteem (met de mogelijkheid tot een elektronisch cliëntdossier in het netwerk rond de gedetineerden). In de netwerken rond de gedetineerden zien we dat men met het project rond gezamenlijke beleidsplanning ook externe ondersteuning (consultancy) krijgen voor het beleidsplanningsproces.

In de literatuur (Bestuur en Management Consultants et al., 2002; van Duivenboden, van Twist, Veldhuizen, & in 't Veld, 2000) worden verschillende rollen voor de overheid onderscheiden: ordenende rol, voorwaardenscheppende rol, en toezichhoudende rol. Overheden die een **ordenende rol** innemen, gaan op vlak van onderlinge relaties orde proberen scheppen tussen organisaties: duidelijk maken wie waarvoor verantwoordelijk is en, indien noodzakelijk, nieuwe relaties tussen de betrokken actoren organiseren. Overheden met een **voorwaardenscheppende rol** gaan inspelen op de context waarin netwerken moeten opereren en zo ruimte scheppen voor samenwerking. Zij gaan bijvoorbeeld door het vrijmaken van middelen, flexibiliseren van bestaande wet- en regelgeving, herstructureren van financiering- of informatiestromen, experimenteerruimte voorzien, uitbouwen van een gemeenschappelijke ICT infrastructuur, enzovoort. De overheid kan naar netwerken toe ook **een toezichhoudende of controlerende rol** innemen. Dit kan door maatschappelijke prestaties of kwaliteitsvoorwaarden af te bakenen waarop netwerken gecontroleerd kunnen worden. In beide netwerken zien we dat de Vlaamse overheid in een zekere zin de drie rollen inneemt, maar dat de overheid als toezichhoudende of controlerende instantie minder op de voorgrond treedt³⁴.

Met de theorie van metagovernance en enkele inzichten in de mogelijke rollen van overheden willen we aantonen dat de overheid aan de hand van allerlei technieken en strategieën een invloed kan uitoefenen op samenwerking in netwerken. Toch moet men er zich blijvend van bewust zijn dat het aansturen of beheersen van netwerken geen evidentie is. Netwerken kennen immers een eigen dynamiek en de actoren die er lid van zijn, bezitten nog steeds de eigenschap om zich af te kunnen sluiten van elke

³⁴ Vanuit het BOT wordt aangegeven dat er momenteel (augustus 2011) meer aandacht gaat naar de toezichhoudende rol van de centrale overheid in de crisisnetwerken

vorm van sturing. Ook zal men zien dat de rol die de centrale overheid inneemt ten opzichte van de netwerken sterk zal verschillen van dossier tot dossier.

4 Vergelijking rol van de netwerkmanager en de inzet van instrumenten

4.1 De functie van de netwerkmanager

In zowel het beleid rond Integrale jeugdhulp als het beleid rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, koos de Vlaamse overheid er voor om een Vlaamse beleidsmedewerker regionaal/lokaal in te zetten (hands-on participation).

In de netwerken van Integrale jeugdhulp is de beleidsmedewerker de voorzitter van de regionale stuurgroep en heeft hij/zij twee regio's onder zijn hoede. Hij/zij vormt samen met enkele stafmedewerkers het *regioteam Integrale jeugdhulp*. In de twee onderzochte regio's was er een rechtstreekse ondersteuning van een stafmedewerker in de netwerken. Zij namen initieel het voorzitterschap op van de netwerkvergaderingen tot wanneer er een voorzitter uit het werkveld gevonden kon worden (wat geen evidentie bleek). Ook nadien blijven zij het netwerk ondersteunen onder de vorm van een administratieve ondersteuning (vergaderingen organiseren, verslagen maken, ...), het aanbrengen van nieuwe leden, doorgeven van informatie, enzovoort.

De Vlaamse beleidsmedewerker **in de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden** is gestationeerd in de gevangenis. Hij/zij dient de implementatie van het strategische plan op gevangenisniveau in goede banen te leiden en is voorzitter van het Planningsteam Maatschappelijke Dienstverlening (PMD). Bovendien is zij/hij de woordvoerder van alle Vlaamse diensten in de gevangenis naar de gevangenisdirectie toe en biedt hij/zij ondersteuning aan alle hulp- en dienstverlenende organisaties (contacten, onthaal, aanspreekpunt, ...).

In beide cases werkt de beleidsmedewerker of stafmedewerker niet alleen maar in nauwe samenwerking en samenspraak met de betrokken actoren op het terrein. Hij/zij wordt wel aangestuurd door zijn departement in het Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Hierbij is men verantwoordelijk voor de doorstroom van informatie en om bijvoorbeeld de top-down gelanceerde instrumenten (bv. GOS) lokaal te vertalen. De beleids- of stafmedewerker heeft een rol als coördinator, bemiddelaar, ondersteuner, ... maar heeft zelf geen middelen of een hiërarchische bevoegdheid om sturend op te treden. Omdat de beleidsmedewerker niet kan terugvallen op een hiërarchische positie of de inzet van middelen, kan hij enkel beroep doen op onderhandeling en samenwerking om zijn doel te bereiken. Wij zien in de beleidsmedewerker en stafmedewerker de rol van netwerkmanager terugkomen.

Netwerkmanagers spelen een cruciale rol, namelijk om de actoren in het netwerk dichter naar elkaar toe te laten groeien op vlak van waarden en percepties en uiteindelijk gemeenschappelijke richting en actie te bereiken. Hun taak bestaat voornamelijk uit faciliteren en ondersteunen van het netwerk, maar ook uit het aftasten van mogelijkheden, verkennen van grenzen, zoeken naar consensus,

bemiddelen bij conflicten, verleiden van actoren tot actie, ... De methodieken die zij hiervoor kunnen gebruiken zijn voornamelijk indirect (mensen samen brengen, debat op gang brengen, informatie verspreiden). De actoren moeten daarom voldoende open staan voor de 'aansturing' van de netwerkmanager. Afhankelijk van de mate waarin de acties van de netwerkmanager overeenstemmen met de belangen van een betrokken actor, zal deze actor de acties van de netwerkmanager ondersteunen of afwijzen (Heen, 2009). In de literatuur wordt daarom gesteld dat netwerkmanagement vaak een 'zwakke' vorm van management is, aangezien de relatie tussen de beslissing van een netwerkmanager en het uiteindelijke resultaat weinig voorspelbaar is (Weick 1976, in: Heen, 2009).

Uit het onderzoek is de moeilijke positie van de netwerkmanager duidelijk gebleken.

Ten eerste blijken de netwerkmanagers die aangesteld zijn door de Vlaamse overheid zich tussen 'hamer en aanbeeld' te bevinden. Enerzijds vertegenwoordigen zij de centrale overheid of het centraal beleid. Anderzijds zijn zij eveneens de vertegenwoordiging van de lokale partners naar boven toe. Zij moeten dus de belangen van beide partijen behartigen, zonder het vertrouwen te verliezen van één van de twee partijen.

Deze moeilijke positie trekt zich, ten tweede, ook door op lokaal vlak. Als netwerkmanager moeten zij ervoor zorgen dat de belangen van alle partijen behartigd worden. Daarom moeten zij voortdurend op zoek gaan naar consensus. Om de positie van 'consensuszoeker' of 'bemiddelaar' niet te beschadigen, dient de netwerkmanager op zijn hoede te zijn om geen van de betrokken partijen voor het hoofd te stoten. De netwerkmanager is echter geen 'neutrale' partij aangezien hij/zij ingezet wordt met een duidelijke agenda (de implementatie van een bepaald beleid). Een van de bevroegde respondenten noemt deze positie daarom een positie van '*meerzijdige partijdigheid*'. Er wordt immers van hem/haar verwacht om de belangen van meerdere partijen te verdedigen.

Ten derde zal elke actie van de netwerkmanager afhankelijk zijn van het 'spel' dat gespeeld moet worden (lees: de beslissing die genomen moet worden). Per 'spel' zullen er andere actoren betrokken moeten worden. Per 'spel' zullen er ook andere belangen op het spel staan, zal de context anders zijn en zullen misschien de beoogde resultaten van de samenwerking gewijzigd zijn. Aangezien een netwerk een dynamisch gegeven is dat voortdurend evolueert, zal de netwerkmanager zijn acties voortdurend moeten aanpassen aan nieuwe omstandigheden die hij steeds correct zal moeten kunnen inschatten. Van netwerkmanagers wordt dus een niet-aflatende alertheid voor veranderingen in de omgeving verwacht.

De rol van netwerkmanager is niet altijd in de handen van één persoon. In het netwerk RTJ van de subregio Waas en Dender, bijvoorbeeld, vormen de Vlaamse stafmedewerker en de voorzitter uit het werkveld een sterke tandem in de coördinatie van de werkzaamheden van het netwerk. Ook in de gevangenissen zien we dit terugkomen (bv. in de nauwe samenwerking tussen de beleidsmedewerker en de teamverantwoordelijke van JWW, en in de nauwe samenwerking met de gevangenisdirectie). Aan de andere kant is het doorschuiven van bepaalde coördinerende taken naar actoren uit het werkveld ook op zijn beurt een netwerkmanagementstrategie. Wanneer actoren uit het werkveld een voortrekkersrol spelen geeft dat een ander signaal dan wanneer het netwerk gecoördineerd wordt

door een Vlaamse ambtenaar die door de overheid gemandateerd is als vertegenwoordiger. Op dat moment neemt er immers iemand vanuit het werkveld een trekkersrol in. Vanuit het beleidsprogramma IJH probeert men hierop in te spelen en de netwerken te laten voorzitten door iemand uit het werkveld.

4.2 De inzet van netwerkmanagementinstrumenten

In de twee casestudies keken we naar de instrumenten die op lokaal niveau ingezet of vertaald werden om de samenwerking in goede banen te leiden. Alle beleidsmedewerkers en stafmedewerkers in de twee bestudeerde cases krijgen top-down gelijkaardige instructies mee: het organiseren van de samenwerking en het uitvoeren van een aantal opdrachten. In de case IJH bestudeerden we de implementatie van een aantal instrumenten in de netwerken RTJ (Antwerpen en Waas & Dender) en de ontwikkeling van het crisishulpprogramma in het netwerk crisis (Antwerpen). In de case hulp- en dienstverlening aan gedetineerden bestudeerden we de organisatie van de samenwerking in een aantal formele structuren.

Hoewel de netwerkmanagers vanuit het beleidsprogramma een gelijkaardige opdracht meekrijgen, kent de uitwerking op terrein steeds een ander proces en dus een ander resultaat. Volgende factoren beïnvloedden het werk van de netwerkmanagers.

Netwerkmanagement is *ten eerste* sterk **contextgevoelig**. In beide cases heeft de historie van de samenwerking (netwerk voortgebouwd op reeds bestaande samenwerking, positieve of negatieve ervaringen) en de eigenheid van de regio (rurale problematieken of grootstedelijke problematieken, gevangeniskarakteristieken) een invloed op de manier waarop de samenwerking vorm krijgt. Elk netwerk kent zijn eigen dynamiek en het is deze dynamiek die de acties van de netwerkmanager mee bepaalt.

In de netwerken RTJ zagen we, *ten tweede*, dat de acties van de netwerkmanagers voortdurend doorkruist werden door **bijsturingen van boven** uit. De netwerken werden opgestart in de loop van 2006 en leverden in het eerste jaar heel wat inspanningen om zich als netwerk te organiseren zoals voorgeschreven in het uitvoeringsbesluit. In beide netwerken RTJ werd het gevraagde samenwerkingsprotocol in de loop van 2007 ondertekend en gingen de opgestelde actieplannen van kracht. Eind 2007 zien we echter al een bijsturing van de acties van de netwerken op basis van het samenwerkingsconvenant 2007-2009 en door middel van intersectorale richtlijnen en krachtlijnen. We zagen die bijsturing steeds weer terugkomen bij elke opdracht waarrond gewerkt moest worden (toegankelijkheid, continuïteit en coördinatie). Hoewel deze interventies als doel hadden om de netwerken maximaal te ondersteunen en hun opdracht duidelijker af te bakenen, gaf het de personen die het netwerk vorm probeerden te geven het gevoel steeds teruggefloten te worden.

Hieraan gekoppeld is een derde factor **de ruimte** die netwerkmanagers krijgen om de samenwerking vorm te geven. Aan hoe meer regels en richtlijnen het netwerk gebonden is, hoe minder ruimte de netwerkmanager krijgt om bepaalde netwerkmanagementstrategieën of -instrumenten in te zetten. Zo kan het activeren of

de-activeren van bepaalde actoren een handige strategie zijn om een beslissing te deblokken of in een stroomversnelling te brengen. Uit de case IJH bleek dat er vanuit het centrale niveau sterk gehamerd wordt op het betrekken van de zes sectoren bij elke actie in het netwerk. Hiermee verliest de netwerkmanager echter een interessant netwerkmanagementinstrument.

Een vierde factor is **de fase** waarin het netwerk zich bevindt. In de netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gaven de beleidsmedewerkers van de vier onderzochte gevangenissen aan dat de eerste fase van de samenwerking (na start van strategisch plan) voornamelijk bestond uit het zoeken naar zijn plaats in het netwerk. Met het strategisch plan en door sectorale inspanningen kwamen er immers heel wat nieuwe functies bij (beleidsmedewerker, organisatieondersteuner, trajectbegeleider, onderwijscoördinator, sportfunctionaris). De inspanningen in de eerste fase van de organisatie van het netwerk bestonden dan ook voornamelijk uit het uitklaren en afbakenen van taken en verantwoordelijkheden, het maken van afsprakennota's, het ontwikkelen van werkinstrumenten voor informatiedeling (onthaalmappen, activiteitenfiches, deelnemerslijsten, referentielijsten, ...).

Uit de ervaringen van de beleidsmedewerkers op het terrein blijkt men bij netwerkmanagement ook vaak te moeten afrekenen met **dilemma's**. Een eerste dilemma heeft te maken met het aansturen op resultaten: gaat het netwerk voor 'quick wins' of voor duurzame resultaten? Enerzijds wordt er van het netwerk verwacht, zowel door de deelnemers als door de opdrachtgevende overheid, dat er resultaten geboekt worden. Men heeft nood aan tastbare vooruitgang om het bestaan van het netwerk te kunnen verantwoorden. Anderzijds vragen de deelnemers voldoende tijd om de neuzen in dezelfde richting te zetten en gezamenlijk op zoek te kunnen gaan naar gedeelde problemen en gedragen oplossingen. De netwerken voelden bijgevolg zowel de druk om zo snel mogelijk resultaten/producten af te leveren als om voldoende tijd te nemen voor doordachte en duurzame acties.

Een tweede dilemma is hieraan gerelateerd. Wegens het gebrek aan een centrale hiërarchische actor die knopen doorhakt bij onenigheid moeten netwerken steeds doorwerken naar consensus of compromis. Dit is belangrijk voor het draagvlak voor de genomen beslissing. Maar streven naar consensus heeft echter ook neveneffecten. In de netwerken RTJ kwamen voorbeelden naar voor van hoe afsprakennota's zo sterk afgevlakt waren door het zoeken naar een consensus dat de toegevoegde waarde van het instrument teniet gedaan werd. Discussies kunnen hierdoor ook erg veel tijd innemen en steeds het risico in zich dragen dat men nooit tot een consensus zal kunnen komen. De netwerkmanager bevindt zich hier voor een dilemma: de knoop doorhakken met het risico partners te verliezen, of verder onderhandelen met het risico van afgevlakte resultaten?

5 Enkele instrumenten uit de netwerken bekeken vanuit een ketenperspectief

In beide beleidsprogramma's zien we een aantal keteninstrumenten terugkomen. Sommigen werden uitgewerkt en ingezet vanuit het centrale niveau, terwijl anderen uitgewerkt en ingezet werden vanuit de lokale netwerken. De keteninstrumenten onderscheiden zich van de andere instrumenten omdat ze inspelen op het ketenprincipe, namelijk dat het hulpverleningstraject van een cliënt het resultaat is van geheel van aaneengeschakelde stappen in een proces. Met ketenmanagement of via keteninstrumenten wil men deze stappen beter op elkaar afstemmen met het oog op het gezamenlijk bereiken van een betere dienstverlening aan de cliënt. Ketenmanagement onderscheidt zich van trajectmanagement omdat de afstemming zich op organisatieniveau bevindt en niet enkel tussen individuele hulpverleners.

5.1 Enkele instrumenten

In beide onderzochte beleidsprogramma's zagen we keteninitiatieven terugkomen, waarvan sommigen succesvoller waren dan anderen. In het kader van Integrale jeugdhulp herkennen we keteninitiatieven in (o.a.) het crisishulpprogramma, het model cliëntoverleg en de verwijfsafspraken. In de netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden herkennen we de ketenprincipes in (o.a.) het gedetineerden opvolgsysteem (GOS) en het systeem van een trajectbegeleider. We bespreken twee instrumenten die vrij succesvol zijn in hun implementatie (het crisishulpprogramma en het GOS) en twee instrumenten die als keteninstrumenten meer moeilijkheden ondervinden (de verwijfsafspraken en de trajectbegeleider).

Het **crisishulpprogramma** is een voorbeeld van ketensamenwerking omdat er op het terrein (*tussen organisaties*) afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de verschillende processtappen in het traject van een jongere in een crisissituatie, namelijk het proces van aanmelden, interveniëren, begeleiden en opvangen. In vergelijking met de inspanningen in de netwerken RTJ zijn de netwerken crisisjeugdhulp er in geslaagd om dit hulpprogramma succesvol uit te werken en te implementeren. Het grote verschil tussen de twee netwerken is dat de opdracht voor de netwerken crisisjeugdhulp reeds omgezet was in een concrete interventie op ketenniveau, terwijl de netwerken RTJ de opdrachten nog dienen te vertalen naar het ketenniveau.

Een andere succesfactor die in de ervaringen van Antwerpen teruggevonden kon worden is de rol die het CAW als meldpunt gespeeld heeft. Het CAW kreeg middelen toegewezen voor de organisatie van het meldpunt en investeerde zelf ook extra middelen. Hiermee verschoven de machtsconcentraties richting het CAW, die handig gebruikt werden door het crisisteam -18 (georganiseerd in het CAW) een regisseursfunctie toe te wijzen. De strategie die het crisisteam hanteerde was om bilateraal, met elke betrokken voorziening, afspraken te maken en deze om te zetten in samenwerkingsovereenkomsten. Ook zorgde het crisisnetwerk voor een systeem van conflicthantering waardoor problemen in de keten onmiddellijk uitgepraat kunnen worden, nog voor ze kunnen escaleren. De pilootfase voor de officiële start van het

crisisnetwerk was ook een faciliterende factor in de ontwikkeling van het hulpprogramma. Hierin kreeg het netwerk voldoende speelruimte om te experimenteren en zijn ervaringen neer te schrijven in een draaiboek.

Een laatste factor die bijgedragen heeft aan het succes van het crisisnetwerk is de gepercipieerde nood aan het crisishulpprogramma die bij betrokkenen leefde. De actoren in het crisisnetwerk erkenden het probleem van een gebrek aan (gecoördineerde) crisishulp in Antwerpen en zagen bijgevolg een potentiële meerwaarde van het hulpprogramma voor het eigen cliënteel.

Het **Gedetineerden Opvolgsysteem (GOS)** is een instrument dat door de Vlaamse overheid wordt ingezet om gedetineerden beter te kunnen opvolgen in hun hulpverleningstraject. Het is een elektronisch registratie- en opvolgsysteem dat ontwikkeld werd in samenwerking met de CAW's en het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk. Het instrument heeft ten eerste als doel een uniform en efficiënt systeem te bieden voor het opvolgen van hulpverleningstrajecten. Dit zowel door de gedetineerde zelf als door de trajectbegeleider. Hierbij is het instrument gericht op het verbeteren van de informatiedoorstroming tussen meerdere actoren met als doel de continuïteit in het hulp- en dienstverleningstraject van gedetineerden te verbeteren.

Ten tweede wil men met het systeem de organisatieondersteuner een instrument bieden voor het beheer van het hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis³⁵. Dit is informatie dat, ten derde, ook gebruikt kan worden als beleidsinformatie op het centraal niveau. Het GOS werd in 2009 in de gevangenissen gelanceerd maar is nog steeds in opbouw aangezien er op basis van ervaringen van gebruikers nog wijzigingen in gebeuren. Het GOS spitst zich als keteninstrument voorlopig toe op slechts enkele schakels tussen processtappen, namelijk de overdracht van informatie tussen het JWW bij transfers van gedetineerden tussen gevangenissen. Het systeem heeft echter nog de ruimte om te groeien naar systeem voor informatiedeling tussen steeds meer delen van de keten. Betrokkenen gaven als succesfactor de nauwe betrokkenheid van de gebruikers aan (het CAW/JWW) en de directe (potentiële) voordelen dat het systeem heeft (zal hebben) op de dagelijkse praktijk (zoals een elektronisch dossier).

De **verwijsafspraken en verwijsbrief** (zie bijlage 1) is een voorbeeld van een keteninstrument dat (nog) geen grond gevonden heeft in de praktijk van de hulpverlening. De afspraken zijn het resultaat van een zoektocht naar minimale kwaliteitseisen voor een verwijzing tussen organisaties waarlangs kinderen en jongeren doorgaans de jeugdhulpverlening binnenkomen (de zogenaamde 'brede instap' die bestaat uit het CAW, CKG & CLB) en de andere partners in het netwerk. De 'verwijsafspraken' als instrument is ontwikkeld door het netwerk Antwerpen Stad en het netwerk Antwerpen Periferie, en werd getoetst aan de minimale kwaliteitseisen van de Vlaamse overheid. De verwijsafspraken zouden begeleid worden door een *verwijsbrief en gegevensfiche*. Hiervoor werden bepaalde kwaliteitseisen en een sjabloon voor een verwijsbrief op Vlaams niveau uitgewerkt, maar dit heeft tot nu toe nog geen ingang gevonden in de voorzieningen.

³⁵ Zie ook: Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009). *Hulpverlening in detentiecontext. Methodisch kader voor Trajectbegeleiders Justitieel Welzijnswerk.*

Een factor die er voor zorgde dat het instrument moeilijk ingang vond, is een gebrek aan een gevoel van eigenaarschap voor het instrument. Bevraagde betrokkenen hadden het gevoel dat het niet vanuit de pragmatiek en de realiteit van de voorzieningen was gegroeid, en dat er - door de druk vanuit de IJH-bovenbouw om resultaten te boeken - te snel werd doorgewerkt naar een product. Vervolgens zagen de bevroegde gebruikers onvoldoende meerwaarde in het instrument voor hun dagelijkse praktijk. Het instrument is volgens ons het resultaat van verregaande compromissen tussen erg verschillende partijen, waardoor het eindresultaat te sterk afgevlakt is zodat het in ieders kader zou passen. Hierdoor bleef enkel een basis over dat te weinig meerwaarde bood voor de individuele organisaties.

Tot slot herkennen wij de ketenprincipes in het inzetten van een **trajectbegeleider** in het hulp- en dienstverleningsnetwerk aan de gedetineerden. Hij/zij kan immers als intersectoraal verbindende en coördinerende figuur optreden tussen een veelheid van actoren die een aanbod aan de gedetineerde leveren. De trajectbegeleider kan daarbij gezien worden als het centrale punt waar alle informatie samenkomt. Op basis van die informatie garandeert de trajectbegeleider voldoende continuïteit in het traject van de gedetineerde. De trajectbegeleider wordt dus met andere woorden ingezet als *casemanager van het individuele detentie- en reclasseringsplan*³⁶. De opdracht van de trajectbegeleider bestaat dan ook uit volgende taken:

1. Onthaal van de gedetineerde (vraagverheldering, informatieverstrekking, toeleiding naar aanbod),
2. Integrale begeleiding verzorgen en verbindend werken over alle levensdomeinen heen,
3. Coördinatie van het geheel aan trajecten dat de cliënt doorloopt³⁷.

De meerwaarde van de trajectbegeleiders werd verwacht in het *proactief* kunnen aanbieden van een hulp- en dienstverleningsaanbod en dit aan *alle* gedetineerden en op *alle* terreinen van de hulp- en dienstverlening, *tijdens en na detentie*³⁸. Uit de interviews bleek echter dat de trajectbegeleiders momenteel onvoldoende de spil kunnen zijn in de individuele trajecten van gedetineerden en dus onvoldoende hun functie als keteninstrument kunnen waarmaken. Hoewel het invullen van de functie van trajectbegeleiding sterke individuele verschillen kent, blijkt over het algemeen het *proactief* kunnen werken, het bereiken van *alle gedetineerden*, het kunnen begeleiden *tijdens en na detentie* in de praktijk geen evidentie. Dit heeft te maken met een aantal kenmerken van de invulling van de functie van de trajectbegeleider.

Ten eerste bleek de invulling een lang proces. Er waren bij aanvang onduidelijkheden over de inhoud van de functie (grens tussen 'toeleiding' en 'hulpverlening'), de afspraken rond informatiedeling (beroepsgeheim versus rapportageplicht) en de taakafbakening (overlap in taken PSD-TB) die in de gevangenissen opgehelderd en uitgeklaard moesten worden. De operationalisering van de functie kende dus een moeilijke start waarbij een aantal knelpunten en aandachtspunten in 2008 nog steeds actueel waren (Hellemans, Aertsen, & Goethals, 2008).

³⁶ Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, p.31

³⁷ Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009) Methodisch kader.

³⁸ Hellemans, Aertsen en Goethals, 2008:107

Ten tweede zijn er praktisch-organisatorische problemen. In de bestudeerde gevangenissen gaf men aan het met de huidige personeelsbezetting moeilijk is om alle gedetineerden individueel te kunnen begeleiden.

Ten derde blijkt er onder de verschillende betrokken partijen nog heel wat onenigheid te zijn over de toegankelijkheid en bereikbaarheid van zowel het aanbod als de trajectbegeleiding naar de gedetineerden toe. We verklaren ons nader. In een interuniversitair onderzoek naar beleidsindicatoren voor het strategisch plan (zie Goethals, et al., 2003) wijzen de onderzoekers op het feit dat het doel van de samenwerking (namelijk sociale re-integratie bereiken door een aanbod te voorzien) op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. Het begrip kent immers meerdere dimensies die niet altijd even compatibel zijn, namelijk een functionele dimensie (zonder aanbod geen hefboomen tot sociale re-integratie), een morele dimensie (het aanbod moet iedereen kunnen bereiken) en een expressieve dimensie (het aanbod moet voldoende aansluiten bij de persoonlijke situatie en context van de gedetineerde). Gegeven de limieten op de input (zowel in trajectbegeleiding als aanbod) kan er niet aan alle dimensies gehoor gegeven worden en zullen er keuzes gemaakt moeten worden. Sommigen actoren kiezen er voor om maar met een beperkt aantal cliënten te werken en hen een aanbod te bieden dat zo goed mogelijk aansluit bij de individuele noden (expressieve dimensie), terwijl andere actoren er voor kiezen om zoveel mogelijk gedetineerden te bereiken (morele dimensie) ook al betekent dit inboeten op maatwerk. Deze discussies (die nooit opgelost zijn geraakt op centraal niveau aangezien het onderzoek en bijhorend reflectie-instrument van de agenda verdween) spelen wel nog steeds op individueel niveau tussen de hulpverleners, en dus ook tussen de PSD, TB en de aanbodverleners die dagelijks moeten samenwerken.

"Maar je hebt heel wat zwakkere mannen die niet schrijven, een groep waar wij ons zorgen over maken. Wij vinden dat ze voor die groep ook aandacht moeten hebben, ook moeten aanspreken. Die zijn ook moeilijker bereikbaar." (lid PSD)

"Doel is om elke gedetineerden van een trajectbegeleider te voorzien, maar dat is in realiteit onmogelijk. We moeten voortdurend de afweging maken: gaan we zoveel mogelijk mensen proberen te bereiken, of gaan we met een aantal mensen in de diepte werken?" (beleidsmedewerker)

"En lange tijd – en misschien nu nog – is de ongeschreven doelstelling: hoe meer het beter. Er is het besef dat er nog te weinig is van van alles en nog wat." (lid JWW)

6 Vergelijking succes- en faalfactoren

Zoals we al aangaven in het theoretische deel bekijken we de kritische succes- en faalfactoren op een pragmatische manier en beschouwen dit als *het in kaart brengen van (omgevings)factoren en/of gedrag van de betrokken actoren die de kansen beïnvloeden dat de samenwerking voor de betrokkenen een positieve ervaring is of een positieve impact heeft, of –omgekeerd– leidt tot stilstand in de samenwerking* (Huxham & Vangen, 2005). We bekijken de succes- en faalfactoren eerst per item. Vervolgens leggen we de factoren voor de drie netwerken even naast elkaar.

6.1 Ontstaan van netwerk

Het *netwerk rond de gedetineerden* kende een geleidelijke start, waarin enkele stroomversnellingen de uitbouw en het formaliseren van het netwerk versneld heeft. Deze periode ging gepaard met nodige scepsis langs beide zijden. Niet alle hulp- en dienstverleningsvoorzieningen staan/stonden te springen om een aanbod in de gevangenis te voorzien en onder de gevangenisactoren werd de samenwerking hier en daar ervaren als een 'gedwongen huwelijk'. In het netwerk dient er dan ook dagelijks gewerkt te worden aan draagvlak voor het programma, aan een goede verstandhouding tussen de betrokken actoren, aan het uitklaren van posities en het aftasten van elkaars grenzen, ... Vooral de relaties waarbij twee functies nauw met elkaar moeten samenwerken omdat ze zich op hetzelfde terrein bevinden (bv. de psychosociale dienst van de gevangenis en de trajectbegeleider van JWW in het kader van reclassering), vragen heel wat aandacht. Met het strategisch plan en bijkomend implementatieplan werd er vanuit de centrale overheden wel een kader geschetst, maar de operationalisering en uitwerking ervan ligt in de handen van het netwerk.

De *netwerken van IJH* daarentegen kenden een andere start. Zij gingen officieel van start met de goedkeuring van het decreet betreffende Integrale jeugdhulp. Voor de regio Antwerpen Stad was een dergelijk forum een nieuwe ervaring maar omdat de strategische doelstellingen en het gedachtegoed van IJH erkend en gedragen werd door de betrokkenen, was er initieel heel wat interesse in het netwerkgebeuren.

Ook het *crisisnetwerk* was een nieuwe ervaring gegeven de grote hoeveelheid betrokken actoren. Wel waren er reeds inspanningen gebeurd rond het organiseren van een crisisopvangnet. Het crisisnetwerk kon dus voorbouwen op reeds bestaande ervaringen. Antwerpen Stad werd ook gekozen als pilootregio, wat het netwerk meer kansen gaf om te experimenteren en zichzelf vorm te geven. Het netwerk van Waas en Dender was geen pilootregio, maar bouwde voort op een reeds bestaande (positieve) samenwerking in het Waasland. Ook in Waas en Dender konden de betrokken voorzieningen zich over het algemeen vinden bij het gedachtegoed van IJH. De netwerken van IJH startten met heel wat vrijheid en bewegingsruimte. Er was een opdrachtschrijving, maar het operationaliseren ervan lag in de handen van de netwerken. Vooral in de pilootperiode lag de nadruk op het bottom-up vormgeven van de opdrachten van het netwerk.

6.2 Evenwicht tussen autonomie en aansturing: krijgen de netwerken en hun leden voldoende ruimte om samen te werken?

De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden vanuit centrale hoek op bepaalde vlakken aan- of bijgestuurd (door GPA tussen beleidsmedewerker en JWW en door bijsturingen van de bovenlokale werkgroep), ondersteund (lancering gedetineerden opvolgsysteem, aanbod vorming vanuit WEVO, project gezamenlijke beleidsplanning) en opgevolgd (externe en interne evaluaties). Op het niveau van de gevangenis lijkt men er wel goed in geslaagd te zijn om een evenwicht te vinden tussen de autonomie van het netwerk en sturing vanuit de bovenlokale structuren. Op vlak van operationalisering van het strategisch plan, het vorm geven van de

samenwerkingsstructuren, het uitwerken van korte en lange termijn doelstellingen worden de netwerken vrij gelaten³⁹. In de netwerken IJH kreeg men initieel voldoende autonomie om zijn opdrachten lokaal uit te werken. Maar omdat de operationalisering van de opdrachten over alle netwerken heen zo uiteenlopende vormen kreeg, besloot men vanuit het managementcomité om de netwerken meer te begeleiden (lees: sturen) richting uniformiteit. Er werd gekozen om succesvolle praktijken uit bepaalde regio's Vlaams uit te rollen en er werd bijgestuurd door middel van intersectorale praktijkinstrumenten (draaiboek toegankelijkheid, model cliëntoverleg, verwijfsafspraken en -brief). Deze strategie gaf echter verwarrende signalen aan de netwerken (wat is onze verantwoordelijkheid en wat niet?) en het was voor de betrokken actoren onvoldoende duidelijk wat het standpunt was van de eigen administraties over het gebruik van deze instrumenten (is het verplicht, gewenst, vrijblijvend?). De netwerken kregen hierbij zowel een *uitvoerende* verantwoordelijkheid (implementatie van instrumenten), een *signalerende* verantwoordelijkheid (signaleren van leemtes en knelpunten) en een *instrument-ontwikkende* verantwoordelijkheid (ontwikkelen van hulpprogramma's, afbakenen van lokale problematieken met betrekking tot toegankelijkheid, continuïteit en coördinatie en uitwerken van oplossingen). De netwerken crisisjeugdhulp werden gedurende het proces ook bijgestuurd/ondersteund door een aantal richtlijnen en krachtlijnen waarmee men een zekere mate van uniformiteit onder de regionale hulpprogramma's wou garanderen. Ook werden er middelen vrijgemaakt voor de CAW en de CKG om het meldpunt te organiseren en werd er een uniform registratiesysteem geïnstalleerd in de participerende voorzieningen.

6.3 De moeilijke relatie tussen onderlinge afhankelijkheid, win-win situaties en een gemeenschappelijke netwerkdoelstelling

Zoals Huxham en Vangen het omschrijven, zou een succesvolle samenwerking moeten leiden tot '*collaborative advantage*': "*to gain real advantage from collaboration, something has to be achieved that could not have been achieved by any one of the organizations alone*" (2005:60). Maar in welke mate slagen netwerken er in om dat 'iets' te omschrijven?

Het netwerk **hulp- en dienstverlening aan gedetineerden** is een organisatievorm waarbij actoren uit verschillende organisaties (federaal en Vlaams) moeten samenwerken om de eigen doelen te bereiken. Vlaamse voorzieningen worden gestimuleerd (en gesubsidieerd) om een aanbod binnen de gevangenis te brengen. Zonder de medewerking en samenwerking van de gevangenisactoren, is het voor de voorzieningen erg moeilijk om dit te bereiken. Gevangenisactoren moeten op hun beurt voorzien in '*rechtsconforme, veilige en humane uitvoering van vrijheidsberovende straffen en maatregelen*'⁴⁰ en moeten voldoen aan een aantal criteria wat betreft de

³⁹ We doen hier echter geen uitspraken over de effectiviteit van dit gegeven, aangezien dit afhankelijk is van wat men met de netwerken wil bereiken.

⁴⁰ Zie missie van DG UVSM 2007: "*Het directoraat-generaal Uitvoering van Vrijheidsberovende Straffen en Maatregelen is verantwoordelijk voor een rechtsconforme, veilige en humane uitvoering van vrijheidsberovende straffen en maatregelen; heeft vanuit*

sociale hulp- en dienstverlening, het detentieplan, de vormingsactiviteiten en vrijetijdsbesteding⁴¹. Ook zijn bepaalde gevangenisdirecties van mening dat dit aanbod bijdraagt aan de passieve veiligheid in de gevangenis.

Elke actor heeft dus zijn eigen redenen waarom hij zich coöperatief opstelt naar de samenwerking toe. Waar actoren deze *collaborative advantage* niet onmiddellijk zien, loopt de samenwerking moeilijker. Zo lijken een meerderheid van de penitentiare bewakingsassistenten eerder een *collaborative disadvantage* te percipiëren (de verhoogde werkdruk weegt zwaarder door dan de passieve veiligheid) en hebben sommige leden van het PSD ook moeite met het zien van hun voordeel in de samenwerking met de trajectbegeleiders van het JWW. De huidige samenwerking wordt dus gestuurd door wat er individueel te winnen valt met samenwerken, maar minder door een gedeeld probleem of een gezamenlijke doelstelling. Uit de gesprekken met enkele betrokkenen in de netwerken bleek dat de doelstelling '*het binnenbrengen van een kwalitatief hulp- en dienstverleningsaanbod in de gevangenis*' momenteel de meest richtinggevende doelstelling is maar desalniettemin nog discussie uitlokt. Want, zoals we reeds aangaven, wat onder een '*kwalitatief hulp- en dienstverleningsaanbod*' verstaan wordt hangt af van actor tot actor. Welke richting men momenteel met de samenwerking uit wil, wordt voornamelijk bepaald in de vele bi-, tri, en multilaterale relaties die in het netwerk te vinden zijn. Afstemming en afspraken worden vooral per domein georganiseerd, in de domeinspecifieke werkgroepen.

Wanneer je de netwerken op gevangenisniveau als een onderdeel van een ruimer beleidsprogramma bekijkt, lijkt men niettemin door middel van een nauwere samenwerking op drie niveaus (het niveau van het lokaal beleid, het praktisch-organisatorische niveau en het niveau van de individuele hulpverleningstrajecten) te willen werken aan een achterliggende overkoepelende doelstelling. In het samenwerkingsconcept van het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden schrijft men immers het volgende:

"Aan elk interorganisationeel organisatiemodel liggen doelstellingen/waarden ten grondslag waarrond de verschillende organisaties willen samenwerken en ook doelstellingen/waarden die de onderscheiden organisaties zélf willen verwezenlijken. Dit is ook zo in de samenwerking tussen Vlaamse gemeenschapsvoorzieningen onderling en in hun samenwerking met de gevangnissen" (Samenwerkingsconcept, 2000:2).

De achterliggende doelstelling die wij uit de beleidsdocumenten konden destilleren is het '*samen werken aan het welzijn en de sociale re-integratie van gedetineerden*'. Dit kan men doen door afstemming van het aanbod (verantwoordelijkheid van de Vlaamse gemeenschap) en mogelijkheden tot het individualiseren van de

zijn expertise een adviserende rol op penitentiair vlak; verzekert een doelgericht beheer van elke entiteit binnen zijn bevoegdheid, en dit alles binnen de geest van een herstelgerichte justitie", Bijkomend Implementatieplan2007, p.5

⁴¹ Zie *basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden van 12 januari 2005*, B.S. 1 februari 2005.

strafuitvoering (verantwoordelijkheid van justitie)⁴². Om de netwerken te ondersteunen in de uitvoering van deze gemeenschappelijke doelstelling werden:

1. de verschillende coördinatiefuncties geïnstalleerd (de beleidsmedewerker, de organisatieondersteuner en de trajectbegeleider),
2. stuurt men aan op de oprichting van een overkoepelende netwerkstructuur die alle domeinen omvat (PMD), en
3. wordt het project gezamenlijke beleidsplanning opgestart.

Van de lokale netwerken lijkt dus verwacht te worden om de overkoepelende doelstelling (sociale re-integratie) lokaal te operationaliseren en een samenspel te organiseren waardoor er aan de individuele gedetineerde meer kansen geboden kunnen worden⁴³. Maar dit proces is niet evident: sociale re-integratie is een veelzijdig begrip dat moeilijk eenduidig (en meetbaar) te vatten valt⁴⁴. Er is geen objectieve data die aantoonst waar exact de pijnpunten liggen en hoe men daar met lokale intersectorale samenwerking aan tegemoet kan komen. Sommige pijnpunten (zoals in de continuïteit van trajecten na vrijlating) liggen bovendien deels buiten de mogelijkheden en bevoegdheid van de lokale partners. De variatie in werkingsgebied en statuut (vzw, agentschap, Vlaamse administratie, federale administratie) maakt afstemming bovendien bijzonder complex.

Dit brengt ons naadloos bij het **verhaal van IJH**. De lokale netwerken van Integrale jeugdhulp zijn slechts een onderdeel van een ruimer beleidsprogramma. De aanleiding vormden de problematieken in de sector bijzondere jeugdzorg⁴⁵ van waaruit het beleidsprogramma IJH groeide en waarin netwerken als instrument naar voor geschoven werden. Zoals we al schreven, diende de netwerken te werken aan de toegankelijkheid, continuïteit en coördinatie van de rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp en aan de crisishulp. De betrokken voorzieningen in de netwerken erkenden de problematieken zoals geschetst in de beleidsvoorbereidende documenten (men had er immers zelf aan meegewerkt) en er werd van de netwerken verwacht om deze te operationaliseren naar acties op het terrein. Echter, een aantal factoren bemoeilijk(t)en dit proces.

Ten eerste zijn de afgebakende thema's voor de netwerken sterk verweven met de andere beleidslijnen van het programma (modulering, intersectorale toegangspoort, maatschappelijke noodzaak, ...). Zolang er op die lijnen geen helderheid komt, liggen bepaalde ontwikkelingen in de netwerken ook stil.

Ten tweede kunnen bepaalde problematieken slechts deels aangepakt worden op lokaal niveau. Zo kan men bijvoorbeeld wel acties ondernemen om overbruggingshulp

⁴² Zie document *operationalisering van het samenwerkingsconcept*, p3.

⁴³ Polfliet & Milbou 2005:23

⁴⁴ Zie het interuniversitair onderzoek van Goethals, J., Van Camp, T., Snacken, S., Tubex, H., Bouvernier-De Bie, M., Vanthuyne, T. & Vettenburg, N. (2003). "Ontwikkeling van relevante beleidsindicatoren inzake de kwaliteit en de effectiviteit van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de Vlaamse gevangnissen". Onderzoek in opdracht van de Vlaams minister van Welzijn, uitgevoerd door UGent, VUB en KULeuven

⁴⁵ Zie Vlaams Parlement (31 maart 1999) *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*. Stuk 1354.

te voorzien (en dit wordt in de praktijk al gedaan) maar dit lost de onderliggende oorzaak van het probleem niet op (wachlijsten, tekort aan capaciteit).

Een *derde element* is de grote verscheidenheid tussen de betrokken actoren. Actoren gaan zich het liefst willen engageren in acties die ook een voordeel hebben voor de eigen organisatie en eigen doelgroep. Maar de gedeelde doelgroep waar alle actoren moeten rond samenwerken (de jeugd) blijkt in de praktijk niet zo gedeeld te zijn: Kind en Gezin focust op 0 tot 3 jarigen, CKG nemen kinderen tot 12 jaar onder hun hoede, de grootste doelgroep van CAW's (JAC's) zijn 16-plussers, en CLB zien kinderen van 2,5 tot 18 jaar. En dan is dit enkel nog de variatie in leeftijd. Wil men komen tot een concrete samenwerking komen in de vorm van ketens (hulpprogramma's) zal de doelgroep sterker afgebakend moeten worden. Zoals in de literatuurstudie weergegeven werd, bestaat elk netwerk uit meerdere ketens. Deze ketens zullen blootgelegd moeten worden.

Een *vierde factor*, die aansluit bij de vorige factor, is dat elke actor uiteraard ook zijn eigen belangen te verdedigen heeft. Bij gebrek aan objectieve data over de grootste knelpunten in toegankelijkheid, continuïteit en coördinatie van hulpverleningstrajecten van kinderen en jongeren in een bepaalde regio, zal er altijd discussie blijven over waar er eerst gehandeld zal moeten worden (want gegeven de beperkte middelen waar de netwerken over beschikken, zowel qua tijd, personeel als financiën, zal er een keuze moeten gemaakt worden).

Wanneer we kijken naar de mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de IJH actoren om een bepaalde problematiek aan te pakken, dan zien we dat deze verschillen van dossier tot dossier. Met betrekking tot het werken aan de toegankelijkheid van de jeugdhulp in de netwerken RTJ zijn deze afhankelijkheidsrelaties niet altijd zo helder. Van de drie actoren in de brede instap (CAW, CKG en CLB) wordt verwacht om hier stappen rond te ondernemen, maar hun onderlinge afhankelijkheid met betrekking tot dit dossier is niet volledig duidelijk. Op welke manier kunnen zij elkaar versterken in hun toegankelijkheid? In het werken rond crisisjeugdhulp zijn de afhankelijkheidsrelaties duidelijker aanwezig. Geen van de betrokken organisaties kunnen zowel de aanmelding, interventie, begeleiding en opvang organiseren. Men is van elkaar afhankelijk om een sluitend crisishulpprogramma uit te werken.

6.4 Wederzijds vertrouwen, respect en openheid tot samenwerken

Vertrouwen, respect en openheid tot samenwerken zijn zowel een randvoorwaarde als een gevolg van samenwerking. Zonder een basis aan deze drie elementen is samenwerking moeilijk, maar een goede samenwerking heeft op zijn beurt een positief effect op vertrouwen, respect en een open houding. In beide bestudeerde netwerken heeft de samenwerking een verplicht (of sterk gestimuleerd) karakter, wat de kans vergroot dat de actoren initieel met de nodige scepsis en een afwachtende houding aan de samenwerking beginnen.

In het *netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* betekende de inbreng van de Vlaamse gemeenschap dan ook nog eens een inmenging in de samenwerkingsverbanden die al bestonden in dit kader. Het betekende een

hertekening van de aanwezige basisstructuur en een herdefiniëring van bepaalde rollen en posities. De nieuwe functies die in de gevangenis geplaatst werden konden enerzijds positief gepercipieerd worden (meer handen om een bepaald werk te doen) maar konden evengoed gepercipieerd worden als een 'overname' van de eigen inspanningen. Wanneer enkele actoren in het kader van dit onderzoek op dit thema bevestigd werden, gaven bepaalde actoren aan dat er inderdaad een basis aan wantrouwen aanwezig is maar dat er door de jaren heen wel voldoende vertrouwen, openheid en respect is gegroeid om te kunnen doen wat ze moeten doen. In elk netwerk gaf men niettemin aan dat dit in bepaalde relaties wel nog moeilijk is (PSD en TB), dat dit vaak ook individugebonden is, en dat dit een fragiel gegeven is en dus voortdurend bewaakt moet worden.

In de *netwerken IJH* bleek voornamelijk de vertrouwensrelatie met de bovenbouw moeilijk te liggen. Aangezien de netwerkstuurgroep regelmatig opgehouden of teruggefloten werden door ontwikkelingen of bijsturingen van het centraal niveau, hebben heel wat actoren het vertrouwen in het beleidsprogramma verloren. Uit de ervaringen van het netwerk crisisjeugdhulp bleek ook hier het vertrouwen een groeiproces te hebben doorgemaakt. In de drie bestudeerde netwerken werd aangegeven dat vertrouwen een preciaire factor is, waar voortdurend aandacht aan besteed moet worden.

6.5 Onderlinge afhankelijkheden en machtsverhoudingen

Het kunnen blootleggen van onderlinge afhankelijkheden om van daaruit de samenwerking op te bouwen is de basis voor netwerksamenwerking. Maar soms heeft men in netwerken te maken met afhankelijkheidsrelaties die in één richting zwaarder doorwegen: partners waar men afhankelijk van is om een bepaald doel te bereiken, maar aan wie het samenwerkingsverband weinig (of minder) te bieden heeft. In het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden kan de gevangenis(directeur) een dergelijke actor zijn. Zonder een coöperatieve houding van de gevangenisactoren wordt het voor de Vlaamse gemeenschapsactoren bijzonder moeilijk om een hulp- en dienstverleningsaanbod binnen de gevangenis muren uit te bouwen.

6.6 Het managen van verwachtingen

Een ander element dat uit beide casestudies naar voren kwam is het gevaar voor frustratie wanneer het netwerk niet de verwachtingen kan inlossen die men bij aanvang had. Netwerkmanagement is zowel een indirecte vorm van sturing als een contextgevoelige vorm van sturen. De resultaten van netwerksamenwerking zijn afhankelijk van de dynamiek die onder de partners ontwikkeld kan worden. Deze karakteristieken maken dat de resultaten, hoewel spontaan en flexibel, moeilijk beheersbaar zijn.

Bovendien krijgen beleidsprogramma's die gebaseerd zijn op netwerksamenwerking vaak op een incrementele wijze vorm. Omdat men bij de start van de samenwerking actoren moet overtuigen om mee in te stappen, worden er vaak (bewust of onbewust)

verwachtingen geschept waarvan men op voorhand niet kan weten in welke mate of wanneer deze ingelost kunnen worden. In beide bestudeerde cases zagen we deze problematiek terugkomen. Sommige actoren stapten met hoge verwachtingen in de samenwerking die niet (of nog steeds niet) waargemaakt konden worden (Van Tomme, Verhoest & Voets 2011; Polfliet & Milbou 2005). De problematiek van hoge verwachtingen was wel duidelijker aanwezig in de netwerken RTJ dan in de netwerken crisisjeugdhulp en hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

6.7 Financiële middelen

In ketens of netwerken moeten er afspraken gemaakt worden over de financiële kant van de samenwerking. Wie draagt welke kosten, hoe zullen de kosten verdeeld worden, enz. Op basis van een bepaalde verdeelsleutel kan afgesproken worden hoeveel elke actor zal bijdragen. In uitvoeringsnetwerken krijgen de actoren echter de opdracht om een bepaald beleid uit te voeren, al dan niet met bijhorende middelen.

In *Integrale jeugdhulp* is de samenwerking gestart met de boodschap dat er voor de uitvoering van het beleidsprogramma weinig extra middelen zullen vrijgemaakt worden. Uiteindelijk werden er wel financiële middelen vrijgemaakt ter ondersteuning van een aantal instrumenten in de netwerken RTJ (cliëntoverleg, bekendmakingsactie) en voor het netwerk crisisjeugdhulp.

In het *netwerk rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* werden er middelen vrijgemaakt via de sectoren (voor de organisatie van een aanbod en in sommige domeinen voor het opnemen van een coördinatorfunctie). Een opvallende vaststelling is dat bepaalde partners zelf ook nog middelen investeren in het aanbod of de organisatie van het aanbod. Gevangenisdirecties zetten effectief het steunfonds in voor de organisatie van bepaalde sportieve of culturele activiteiten, hoewel zij dit niet hun verantwoordelijkheid vinden. Een CGG zette naar eigen zeggen ook eigen middelen in voor een infrastructureel probleem in de gevangenis van Dendermonde⁴⁶.

6.8 Eigenaarschap en draagvlak

Draagvlak en eigenaarschap zijn factoren waar in uitvoeringsnetwerken sterk aan gewerkt moet worden. Dit zorgt er immers voor dat actoren zich identificeren met het programma en er dan ook actief hun schouders onder zullen zetten. Maar draagvlak en eigenaarschap is ook een gevolg van de manier waarop het programma aangepakt wordt. Actoren moeten de kans krijgen om het programma zich eigen te maken en er de voordelen van te zien. En dit vraagt vaak zowel voldoende tijd, voldoende betrokkenheid als voldoende behendigheid van de netwerkmanager om hier op in te spelen. In de netwerken RTJ van integrale jeugdhulp is *eigenaarschap* een heikel punt. Leden herkenden zich niet in de meeste top-down gelanceerde instrumenten en zagen weinig meerwaarde voor de eigen praktijk. Ook gaf men aan het gevoel te hebben het

⁴⁶ Het CGG investeerde eigen middelen voor het trekken van een telefoonkabel naar het gesprekslokaal.

eigenaarschap over het netwerk te verliezen aangezien er vanuit het beleidsprogramma snel en direct werd bijgestuurd.

In het netwerk rond de hulp- en dienstverlening aan de gedetineerde is het creëren van draagvlak één van de strategische doelstellingen. Het probleem van onvoldoende draagvlak voor de samenwerkingsverbanden en/of de uitbouw van een aanbod in de gevangenis is voornamelijk een heikel punt bij de penitentiaire bewakingsassistenten (PBA). Zij hebben immers het gevoel dat het binnenbrengen van een aanbod een negatieve nevenwerking heeft op hun werksituatie, namelijk extra werkdruk. In de onderzochte gevangnissen werd wel aangegeven dat hieraan gewerkt wordt.

6.9 Mandaat

Uit de ervaringen van de drie onderzochte netwerken bleek voornamelijk het netwerk RTJ te worstelen met onvoldoende mandaat bij de actoren die in het netwerk zetelen. Dit kan/kon beslissingen sterk vertragen, wat een belemmerend effect heeft op de voortgang van het netwerk.

6.10 Actorgerelateerde factoren

Tot slot zijn er ook heel wat actorgerelateerde factoren waar netwerken rekening mee moeten houden.

Ten eerste moeten de netwerkmanagers in beide bestudeerde netwerken voortdurend rekening houden met **evoluties** in de vele organisaties en diensten die in het netwerk betrokken zijn. Elke actor heeft een eigen werking, visie, autonomie, maar ook eigen cultuur, structuur en beleid. Dit zijn allemaal kenmerken van een organisatie die onderhevig zijn aan veranderingen en die ook een impact hebben op de werking van het netwerk. In het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden kwam dit duidelijk naar voor. De detentiecontext is voortdurend in beweging, wat op zijn beurt een invloed heeft op de manier waarop de maatschappelijke hulp- en dienstverlening aan gedetineerden georganiseerd moet worden (Polfliet & Milbou, 2005).

Ten tweede hebben organisaties (en personen) die **zelf een evolutie of ontwikkeling** doormaken de neiging om zich tijdelijk af te sluiten. Indien een organisatie bezig is met het eigen overleven of het zoeken naar stabiliteit in een turbulente periode, dan zullen ze ook meer naar binnen gericht zijn en minder investeren in samenwerkingsverbanden.

Ten derde zorgt het feit dat samenleving niet stilstaat voor **dilemma's** bij de betrokken actoren: wachten we op doorbraken/resultaten van het samenwerkingsverband of gaan we door met de eigen ontwikkelingen? Het wachten op het samenwerkingsverband kan immers voor de eigen organisatie heel wat vertragingen opleveren, en kan zelf tevergeefs zijn als het samenwerkingsverband nooit een doorbraak realiseert. Maar indien men doorgaat zonder rekening te houden met mogelijke evoluties in het netwerk is dit een negatief signaal naar alle betrokken partners.

Ten vierde hebben netwerken af te rekenen met een **verschil in de snelheid** waarop een organisatie een beslissing kan nemen. Een netwerk is zo snel als de traagste actor ... **Ontwikkelingen bij individuele actoren** kunnen deze snelheid ook beïnvloeden. Een reorganisatie of onzekerheden bij één van de deelnemende organisaties kan er voor zorgen dat deze organisatie zich tijdelijk afsluit van de ontwikkelingen in het netwerk. In het netwerk rond de gedetineerden is dit een cruciale factor. Gevangenis is aan heel wat veranderingen onderhevig. Wanneer er in de onzekere detentiecontext een gevaar voor de veiligheid optreedt, kan de gevangenis als actor zich tijdelijk afsluiten van elke vorm van samenwerking. In de netwerken van IJH konden we deze factor ook terugvinden. De comités bijzondere jeugdzorg zullen in de nabije toekomst onderhevig zijn aan veranderingen in hun werking. Onzekerheid over de eigen organisatie werkt belemmerend op het engagement van deze actoren in de netwerken. Het zorgt er immers voor dat deze sector een afwachtende houding aanneemt.

Een vijfde factor waar beide netwerken mee af te rekenen hebben is het **hoge personeelsverloop**. Netwerkmanagement gaat deels over interacties en structuren, maar gaat evengoed over ideeën en percepties. En hoewel ideeën en percepties ingebakken kunnen worden in een organisatiecultuur (maar dat vraagt veel tijd) zijn ze grotendeels ook persoonsgebonden. Zoals één van de bevroegde respondenten het verwoordde: "*Eigenlijk is een stabiele personeelsstructuur een randvoorwaarde om tot een stabiele samenwerking te komen. Dan krijg je na verloop van tijd stevige samenwerkingsverbanden*". De **ruimere politieke en administratieve context of beleidsomgeving** waarin een netwerk grond moet vinden is ook een belangrijke factor. Omdat de samenwerking rust op het overtuigen en verleiden actoren, hebben de signalen (of het gebrek eraan) die deze actoren krijgen uit de eigen administraties en politieke verantwoordelijken een niet te onderschatten invloed op het gedrag en de houding op het terrein.

In het *netwerk rond de gedetineerden* werd zo het voorbeeld gegeven van de psychosociale dienst (PSD) die door twee niveaus aangestuurd wordt. Enerzijds vallen zij onder de rechtstreekse aansturing van een centrale dienst PSD die zich op de centrale administratie bevindt. Anderzijds vallen zij voor hun dagelijks aansturen terug op het directieteam van de gevangenis. In één van de onderzochte gevangenis bleek dat de samenwerking te belemmeren omdat zij een onvoldoende duidelijk signaal kregen vanuit de centrale diensten in welke mate hun engagement in de samenwerking ondersteund werd. Hoewel de gevangenis hun engagement wel bemoedigde, lijkt men ook nood te hebben aan een signaal of ondersteuning vanuit de centrale dienst. Dit is een indruk die in verschillende voorbeelden terug kwam, bijvoorbeeld ook in de houding van de federale overheidsdienst justitie naar engagement dat er van de gevangenisactoren verwacht wordt inzake het project gemeenschappelijke beleidsplanning.

In de *netwerken van Integrale jeugdhulp* speelde deze factor ook sterk. Sinds de maatschappelijke beleidsnota van 1999, die de aanleiding gaf tot het beleidsprogramma Integrale jeugdhulp, kende het domein welzijn zes verschillende ministers. Hierdoor bleef een duidelijk standpunt van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin over het IJH-beleidsprogramma uit. Maar ook vanuit de verschillende sectorale administraties werd er met betrekking tot een aantal

instrumenten in de netwerken RTJ een onvoldoende duidelijk standpunt ingenomen waardoor het voor de betrokken voorzieningen op terrein onduidelijk was in welke mate het instrument door hun administratie gedragen en ondersteund werd. De legitimiteit of een publieke ondersteuning voor het beleidsprogramma is dus ook een factor die de samenwerking kan beïnvloeden.

Een laatste factor is het feit dat een samenwerkingsverband nooit alleen komt. Actoren in netwerken maken deel uit van **meerdere netwerken en meerdere samenwerkingsverbanden** die ook hun aandacht vragen. Samenwerkingsverbanden vragen echter veel tijd en energie. Het is dan ook niet onlogisch dat actoren die in heel wat samenwerkingsverbanden betrokken zijn af te rekenen hebben met 'samenwerkingsmoeheid'. Dit is een probleem dat nog niet opgetekend kon worden in de netwerken rond hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, maar wel pertinent aanwezig is in de netwerken van IJH.

Een overzicht van de succes- en faalfactoren die we konden terugvinden in de netwerken RTJ, crisis en hulp- en dienstverlening aan gedetineerden kan u vinden in onderstaande tabel.

Tabel 3 Overzicht succes- en faalfactoren vergeleken over drie bestudeerde netwerken

Netwerk hulp- en dienstverlening gedetineerden	Netwerk RTJ	Netwerk Crisisjeugdhulp
Geleidelijke groei, gebaseerd op reeds bestaande SW relaties	Plotse start (Antwerpen) Verder bouwend op bestaand netwerk (Waas & Dender)	Er waren reeds crisis hulp-initiatieven geweest
Vrij veel autonomie	Meer aansturing d.m.v. richtlijnen & instrumenten	Meer aansturing d.m.v. financiële middelen, richtlijnen
Geen duidelijke, concrete, meetbare operationele doelstellingen (beoogde resultaten, beoogde effecten)?	Duidelijke opdracht in BVR, maar moeilijke vertaling in netwerk	Duidelijke opdracht → beoogt effect voor cliënt is duidelijk
Basis vertrouwen, respect, openheid aanwezig, maar lang groeiproces en precair	Precair onderling vertrouwen en naar bovenbouw → veel argwaan	Basis vertrouwen aanwezig, maar precair en lang groeiproces
Duidelijke afhankelijkheidsrelaties (Vlaamse gemeenschap van justitie)	Minder duidelijke afhankelijkheidsrelaties (bv. rond dossier toegankelijkheid)	Duidelijkere afhankelijkheidsrelaties
Realistische verwachtingen	Te hoge verwachtingen	(te weinig informatie)
Financiële middelen voor bepaalde coördinatiefuncties Voorbeelden van inzet van eigen middelen (bv. Dendermonde, steunfonds)	Weinig extra financiële middelen, beperkte inzet van middelen voor organisatie cliëntoverleg, bekendmakingsacties	Extra middelen voor organisatie crisis hulpprogramma
Draagvlak moeilijk bij PBA's	Draagvlak en eigenaarschap moeilijk	Draagvlak aanwezig, gepercipieerde nood aan crisis hulp
Voldoende mandaat? Afhankelijk van wat men met SW beoogt!	Te weinig mandaat/bevoegdheid om delen van opdracht aan te pakken	(geen weet van moeilijkheden met mandaat)
Lange termijn planning: moeilijk in onzekere detentiecontext Als veiligheid in gevaar: alles stopt!	Engagement BJB: eigen toekomst onzeker, moeilijk te engageren	(te weinig informatie)
Hoog personeelsverloop	Hoog personeelsverloop	Hoog personeelsverloop
Politiek gevoelig, onzeker (verrechtsing samenleving)	(te weinig informatie)	(te weinig informatie)

Hoofdstuk 5:

Bespreking en aanbevelingen

1 Bespreking van de resultaten

Dit onderzoeksproject had tot doel om vanuit een netwerk- en netwerkmanagement-perspectief enkele samenwerkingsverbanden in de Vlaamse zorg- en welzijnssector onder de loep te nemen. Zoals hierboven aangetoond is, zijn ketens en netwerken geen evidente samenwerkingsvorm. In vergelijking met het coördinatiemechanisme van autoriteit/hiërarchie en markt (competitie, ruil) is het aansturen op coördinatie via het netwerkmechanisme veel moeilijker te beheersen. De drijvende kracht van netwerken zijn samenwerking en solidariteit dat verkregen kan worden door in te spelen op gedeelde waarden, consensus, loyaliteit en vertrouwen.

De grootste uitdagingen van netwerksamenwerking zijn het organiseren van sturing of leiderschap (management, regisseursrol) en het organiseren van een inhoudelijk verhaal dat door alle partijen gedragen wordt. Werken met netwerken is een lang en onzeker proces. Immers, hoe meer partijen er betrokken zijn, hoe groter het aantal verschillende opvattingen over het probleemveld en hoe meer kans op verschillen in visie en betrokkenheid met betrekking tot de samenwerking. Dit kan een vertragend effect hebben op de werkzaamheden van het netwerk en maakt dat de uitkomsten van het netwerk onvoorspelbaar zijn. Het is dus een traag coördinatiemechanisme waarbij er heel veel tijd en energie naar overleg gaat en waarbij de effecten vaak pas op lange termijn zichtbaar zijn. Werken met netwerken houdt dus enerzijds risico in maar kan anderzijds ook positief beïnvloed worden. Ketens en netwerken kennen een aantal succes- en faalfactoren die door middel van een aantal netwerkmanagement-technieken handig bespeeld kunnen worden.

1.1 De organisatie en werking van netwerken in de zorg- en welzijnssector

In dit onderzoeksproject werden twee Vlaamse praktijken onderzocht: de samenwerkingsverbanden in het kader van het beleidsprogramma Integrale jeugdhulp en de samenwerkingsverbanden rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. In beide programma's wordt er vanuit de Vlaamse overheid actief ingespeeld op lokale netwerken als mechanisme om tot afstemming en samenwerking tussen voorzieningen te komen. Hoe de netwerken vorm krijgen verschilt sterk van netwerk tot netwerk en tussen de twee cases. De netwerken in beide beleidsprogramma's kregen richtlijnen mee over de organisatie en de werking van de netwerken, met dit verschil dat de richtlijnen voor de netwerken IJH in regelgeving werd omgezet. Omwille van zijn organisatie en structuur zijn de netwerken IJH gemakkelijker af te bakenen voor onderzoek. Er is een netwerkstuurgroep die de grote lijnen uitzet, er zijn werkgroepen die de grote lijnen vormgeven en operationaliseren, en er is een achterliggend netwerk van alle betrokken actoren bij wie men uiteindelijk de afstemming wil bereiken. De netwerken rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden hebben een minder

duidelijke structuur. Het netwerk laat zich het best omschrijven als een 'wolk' van vele bilaterale, trilaterale en multilaterale relaties die vaak per domein georganiseerd zijn (werk, onderwijs, welzijn, gezondheidszorg, sport en cultuur) en waar een aantal centrale figuren een verbindingsfunctie in vervullen: een beleidsmedewerker op beleidsniveau, een organisatieondersteuner op organisatorisch-praktisch niveau, en een trajectbegeleider op dossierniveau.

Bij het bestuderen van deze samenwerkingsverbanden vanuit een netwerkperspectief komen we tot een aantal opvallende verschillen en bevindingen *op vlak van organisatie en werking*.

Een eerste opvallend verschil is **de verhouding tussen top-down en bottom-up** in het ontstaan van de netwerken. De netwerken IJH zijn het resultaat van een top-down initiatief en aansturen. Ze kaderen in een ruimer beleidsprogramma en werden bewust ingezet als beleidsinstrument⁴⁷. Ze werden zowel ingezet:

1. voor het operationaliseren en uitvoeren van een aantal opdrachten in het kader van het ruimer beleidsprogramma,
2. als medium voor de communicatie van de centrale IJH organen naar de lokale voorzieningen en diensten (waarbij de netwerken als ambassadeur van IJH kon optreden naar het terrein toe), en
3. als medium voor de communicatie vanuit het terrein naar het beleidsprogramma toe. Via deze netwerken wou men vanuit het beleidsprogramma een aantal strategisch doelstellingen in de praktijk omzetten, namelijk de toegang tot de jeugdhulp garanderen en werken aan de coördinatie en continuïteit van individuele trajecten over sectoren heen.

De netwerken rond de gedetineerden zijn ontstaan vanuit zowel bottom-up als top-down processen. Sinds de bevoegdheidsoverdracht zijn gevangenen zelf het initiatief gaan nemen om samenwerkingsverbanden aan te gaan met hulp- en dienstverlenende actoren, met als doel een aanbod voor de gedetineerden uit te bouwen. Door middel van een aantal opeenvolgende maatregelen (wetgeving, oprichting van de interdepartementale commissie, strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden) is men vanuit de Vlaamse overheid deze netwerken top-down beginnen stimuleren, ondersteunen en formaliseren met als doel het recht op (kwaliteitsvolle) hulp- en dienstverlening voor alle gedetineerde te garanderen. De uitbouw van een aanbod maakt hier deel van uit.

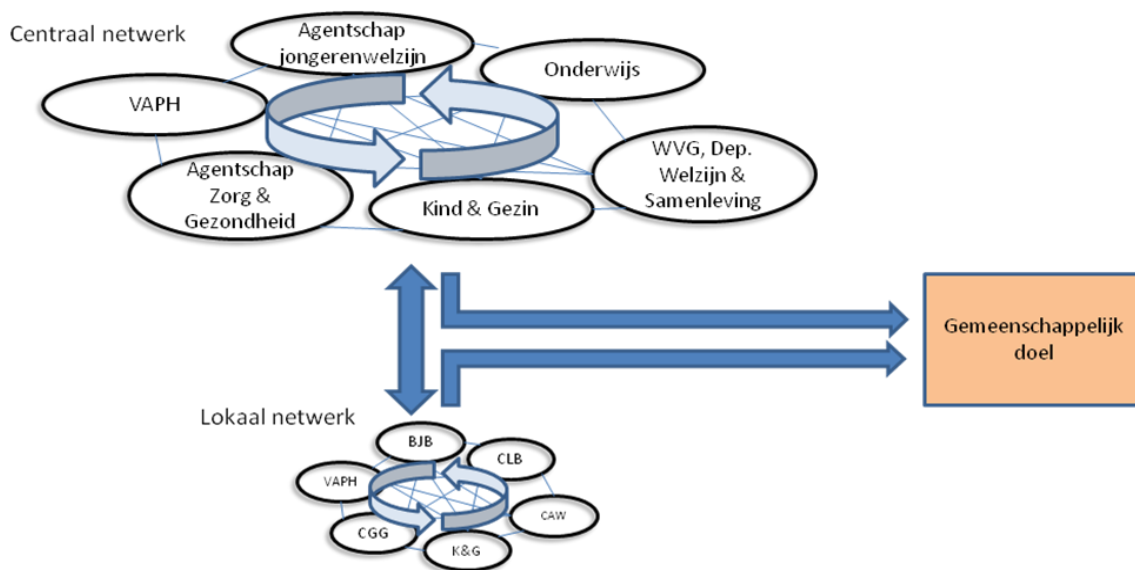
Wanneer we beide netwerken vanuit deze hoek bekijken lijken de netwerken rond de gedetineerde meer aan te sluiten bij wat reeds bestond, terwijl de netwerken IJH op een minder stevige basis konden terugvallen.

Een tweede opvallende bevinding is dat er in beide cases sprake is van **netwerken op verschillende niveaus** die elke een eigen leerproces doormaken. Enerzijds is er een beleidsnetwerk op centraal niveau waarin de administraties (en kabinetten) zetelen. Het is in dit netwerk dat het beleidsprogramma beslist werd en van waaruit men de

⁴⁷ Hiermee willen we niet zeggen dat het beleidsprogramma van IJH geen inspraak heeft gekend van de actoren op het terrein. Het beleidsprogramma is het resultaat van een uitgebreid participatief proces. Maar naar het ontstaan van de netwerken toe zijn zij een onderdeel van de uitvoering van het decreet IJH.

lokale netwerken inzet. De netwerken op lokaal niveau vormen hiermee een instrument aan de hand waarvan men vanuit het centrale netwerk het beleidsprogramma vorm wil geven. Wij noemen de lokale netwerken daarom 'uitvoeringsnetwerken'. De netwerken op beide niveaus doorlopen een gelijkaardig proces. Het vormgeven van de samenwerking is een incrementeel proces (*noem het een groeiproces*) waarbij men stap voor stap, gaandeweg, de gemeenschappelijke visie, doelstellingen of opdrachten vorm geeft.

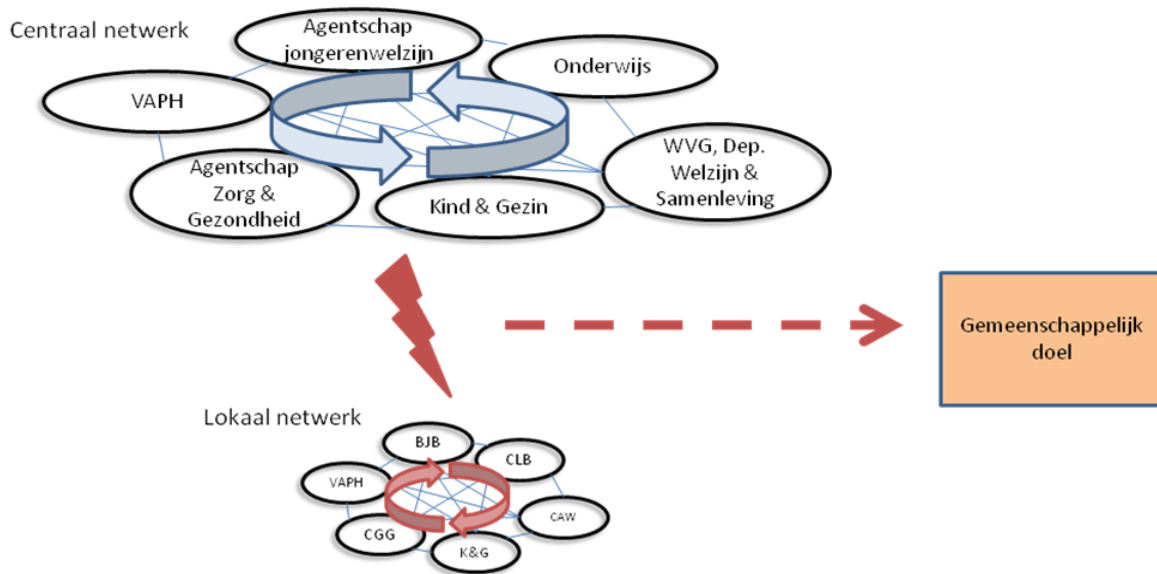
Beide netwerken zijn bovendien aan dezelfde kenmerken onderhevig (geen eenduidige hiërarchische aansturing, een (grote) variatie aan opvattingen en belangen) en worden dus blootgesteld aan dezelfde risico's (grote investering qua tijd en energie, weinig controle over de uitkomst van de samenwerking, traag proces). Beide netwerken doorlopen dus een eigen proces maar staan niet los van elkaar en beïnvloeden elkaar voortdurend; 'good practices' op lokaal niveau kunnen er voor zorgen dat het beleid op centraal niveau bijgestuurd wordt, en doorbraken op centraal niveau kunnen er voor zorgen dat de lokale netwerken een nieuwe impuls krijgen. Wanneer de netwerken op beide niveaus 'in dezelfde richting draaien' heeft dit een versterkend effect op het realiseren van het gemeenschappelijk doel – zie onderstaande figuur.



Figuur 5 Voorstelling van hoe centrale en lokale netwerken elkaar kunnen versterken⁴⁸

Echter, wanneer de netwerken op lokaal en centraal niveau elk in een andere richting evolueren (bijvoorbeeld door een onvoldoende eenduidige visie, vage doelstellingen, afwijkende probleemanalyse), zal dit een belemmerend effect hebben op de netwerken op beide niveaus. Het centraal netwerk zal immers voortdurend het lokaal netwerk proberen bijsturen en zo zijn groeiproces onderbreken of verstoren (zie onderstaande figuur).

⁴⁸ Erratum: niet 'departement' maar wel 'afdeling' Welzijn en Samenleving



Figuur 6 Voorstelling van hoe centrale en lokale netwerken elkaar kunnen belemmeren⁴⁹

Het is dit fenomeen waar de netwerken van integrale jeugdhulp sterk mee worstelen. Het netwerk op centraal niveau (managementcomité IJH in tandem met het BOT) doorloopt een eigen leer- of groeiproces en geeft zo het beleidsprogramma incrementeel vorm. Bij elke doorbraak in de afbakening van het programma stuurt men de netwerken op terrein bij. Hierbij vergeet men echter dat deze lokale netwerken ook een groeiproces doorlopen en in een bepaalde richting evolueren. De bijsturingen vanuit het centrale niveau creëren bijgevolg spanningen in de lokale netwerken. Het dynamische, spontane proces wordt voortdurend afgebroken omdat men vanuit centraal niveau meer controle probeert te krijgen over de uiteindelijke resultaten van de samenwerking op lokaal niveau. Omdat indruist tegen de eigenheden van netwerksamenwerking, creëert dit spanningen.

Een derde opvallende bevinding in dit onderzoek is **de plaats die ketens of keteninstrumenten innemen in de netwerken**. In beide beleidsprogramma's zien we een ketenbesef terugkomen in de inzet van een aantal keteninstrumenten. Voor de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is dit bijvoorbeeld het Gedetineerden Opvolgsysteem (GOS) en de inzet van een trajectbegeleider. Voor het beleidsprogramma IJH zijn dit bijvoorbeeld het crisishulpprogramma en de initiatieven rond de verwijfsbrief en verwijfsafspraken. Deze instrumenten gaan over het verbeteren van de overgang tussen processtappen in het hulpverleningstraject van een cliënt, bijvoorbeeld een betere informatie-uitwisseling over een individueel dossier tussen twee processtappen (GOS en verwijfsbrief) of een betere begeleiding van cliënten in zijn individueel hulpverleningstraject (trajectbegeleider, crisishulpprogramma). Bij het lanceren van deze instrumenten in hun respectievelijke netwerken lijken echter de betrokken onvoldoende te beseffen dat deze instrumenten inspelen op de schakel tussen twee processtappen. Keteninstrumenten kunnen top-down gelanceerd worden in een netwerk maar de vertaling en operationalisering ervan zal per schakel aangepakt moeten worden. Een voorbeeld hiervan is het

⁴⁹ Erratum: niet 'departement' maar wel 'afdeling' Welzijn en Samenleving

crisishulpprogramma in Antwerpen. Daar werd per stap (meldpunt naar interventie, meldpunt naar begeleiding, meldpunt naar opvang) en bilateraal (coördinatie meldpunt CAW – voorziening) duidelijke afspraken gemaakt. Met de verwijsafspraken heeft men deze afzonderlijke stappen proberen generaliseren naar een sjabloon dat op alle mogelijke verwijzingen van de brede instap (CAW, CLB, CKG) naar het achterliggende veld toepasbaar is. Het resultaat was bijgevolg te generiek. Uit het bespreken van deze instrumenten konden we een aantal lessen trekken: top-down gelanceerde instrumenten moeten niet alleen een lokale vertaling maar ook lokaal leerproces doormaken. Actoren moeten ten eerste gezamenlijk op zoek gaan naar hoe het instrument een meerwaarde kan betekenen voor de gedeelde cliënt en welke rol de individuele voorziening daar in kan spelen (inhoud). Ten tweede zal men gezamenlijk moeten werken aan een cultuur van vertrouwen en er in geloven dat de samenwerking zal leiden tot een '*collaborative advantage*': een voordeel dat men enkel door samenwerking zal kunnen bereiken (cultuurinterventie). Ten derde moeten de actoren voldoende zicht hebben op hoe het nieuwe proces of product zal aansluiten bij de eigen werking, waar de knelpunten zullen zitten en hoe die getackeld kunnen worden, en welke taken men zal moet opnemen/wijzigen (proces). Sommige van de besproken instrumenten hebben deze drie stappen succesvol kunnen doormaken, bijvoorbeeld in het crisishulpprogramma. Andere instrumenten hadden meer moeite een aantal stappen hierin.

Een vierde bevinding die met dit onderzoek naar boven kwam, is hoe moeilijk het is om twee netwerken of ketens met elkaar te vergelijken. **Elke keten of elk netwerk is uniek** in zijn setting, in zijn samenstelling en in zijn opdracht. Er zijn zoveel factoren op dewelke men van elkaar kan verschillen, dat het onmogelijk is om generieke uitspraken te doen over de mate waarin een factor of een managementstrategie tot het succes of het falen van een netwerk - of de uitkomst van een individueel dossier in het netwerk - leidt. De succes- en faalfactoren die we in dit onderzoek opsommen zijn bijgevolg factoren waar men bij het evalueren van het eigen netwerk, en de werkzaamheden in het netwerk, op kan letten. Het zijn daarom meer aandachtspunten dan succes- en faalfactoren (zie ook het zelfevaluatie-instrument dat in het kader van dit onderzoek ontwikkeld werd).

1.2 De principes van netwerkmanagement toegepast in de zorg- en welzijnssector

Naast het bestuderen van ketens en netwerken als structuur, zochten we met dit onderzoeksproject ook een antwoord op de vraag hoe de coördinatie tussen actoren in ketens en netwerken versterkt kan worden. Hiervoor pasten we de *principes van netwerkmanagement en metagovernance* toe op twee Vlaamse cases en op de Nederlandse ketenpraktijk. We maakten een onderscheid tussen de rol die de centrale overheid kan spelen en de rol die netwerkmanagers spelen op het terrein.

Bij het bestuderen van de **centrale overheid als metagovernor** zagen we ten eerste grote verschillen tussen Nederland en Vlaanderen. Met betrekking tot ketens in de zorg- en welzijnsdomeinen zien we dat de Nederlandse Rijksoverheid vooral investeert in het creëren van de juiste (politieke, juridische en economische)

voorwaarden, in ondersteunende maatregelen (zoals ICT, handreikingen en subsidies), en in het verduidelijken van een aantal rollen en verantwoordelijkheden (bv. het verleggen van verantwoordelijkheden naar provincies en gemeenten). De Vlaamse overheid lijkt in de twee Vlaamse cases nog een stap verder te gaan. Door het aanstellen van een beleidsmedewerker (en stafmedewerkers) gaat men als centrale overheid rechtstreeks in de lokale netwerken participeren en de functie innemen van netwerkmanager. Dit zagen we in de bestudeerde cases in Nederland niet gebeuren.

Wanneer we positie van de centrale overheden ten opzichte van de netwerken in termen van de verschillende mogelijke **rollen** bekeken (ordenende rol, voorwaardenscheppende rol, toezichthoudende rol), dan zien we ook dat de Rijksoverheid voor bepaalde ketens in Nederland (bv. de jeugdketen) ook acties durft ondernemen die de overheid meer een toezichthoudende of controlerende rol toewijst. Een voorbeeld hiervan is het inspectierapport van 'Integraal Toezicht Jeugdzaken', een programmatisch samenwerkingsverband van vijf rijksinspecties die taken hebben op het gebied van jeugd. De betrokken inspecties zijn de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen (ITJ, 2009). Ook probeert men in Nederland hier en daar door prestatiemetingen een invloed uit te oefenen op het ketengebeuren. Nederland zit nu in de fase waarin men, na de ketenverkenning en ketenontwikkeling, voorzichtig de slag maakt naar ketentransparantie: hoe kunnen we ketenprestaties meten en delen? Wat werkt en wat werkt niet?⁵⁰ Dit is een fase waar men in Vlaanderen in de twee onderzochte cases nog niet toe gekomen is.

Ten tweede merken we enkele verschillen tussen de rol die de centrale overheden spelen in het beleidsprogramma IJH en het beleidsprogramma hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Het beleidsprogramma IJH heeft met het decreet betreffende IJH en de bijhorende uitvoeringsbesluiten zijn doorbraken in de samenwerking reeds kunnen verankeren. Het beleidsprogramma hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is hieraan nog volop aan het werken. Zij lijken op een aantal vlakken wel sterker te staan wat betreft het engagement van een aantal administraties. Met betrekking tot het uitbouwen van een aanbod binnen de muren, zijn de betrokken administraties er reeds in geslaagd om gunstige condities te creëren voor de deelname van de achterliggende voorzieningen. IJH is hier enkel in geslaagd voor het crisishulpprogramma⁵¹.

Wat betreft de **rol die de netwerkmanagers** spelen op het terrein kwamen we eveneens tot een aantal bevindingen. Ten eerste lijken de beleidsmedewerkers en stafmedewerkers die vanuit de beleidsprogramma's op het terrein geplaatst werden een belangrijke rol te vervullen als netwerkmanager. Zoals uit deze studie blijkt, is dit geen gemakkelijk positie. Zij hebben geen hiërarchische macht en geen middelen ter beschikking waardoor ze enkel kunnen terugvallen op hun onderhandelingspositie. Maar ook deze onderhandelingspositie wordt bemoeilijkt door het feit dat zij geen neutrale partij zijn en dus niet belangeloos in de onderhandelingen staan. Zij

⁵⁰ Interview met Anja Van der Aa

⁵¹ Voor wat betreft de netwerken. We spreken hier niet over het geheel van het beleidsprogramma.

vertegenwoordigen de Vlaamse overheid en hebben de opdracht om het beleidsprogramma in de lokale netwerken tot uitvoering te brengen. Dit zorgt er voor dat zij vaak acrobatische toeren moet uithalen om het vertrouwen van alle partijen (Vlaamse overheid, Justitie, voorzieningen) te winnen en te behouden. Dit vertrouwen is echter een cruciale voorwaarde waaronder de beleidsmedewerker of stafmedewerker zijn functie als netwerkmanager kan uitoefenen. Zonder dit vertrouwen zullen de netwerkmanagementinstrumenten die hij/zij aanwendt om een doorbraak te kunnen realiseren in een dossier weinig effect kennen. Actoren hebben, als autonome entiteiten in het samenwerkingsverband, namelijk nog steeds de mogelijkheid om zich af te sluiten van elke vorm van ondersteuning of sturing vanuit de netwerkmanager.

Ten tweede ondervonden we ook in de rol van de netwerkmanager hoe contextgevoelig ketens en netwerken zijn. Voor elke beslissing zal de netwerkmanager een juiste inschatting moeten maken van de situatie, de juiste partners, de heersende percepties, de belangen, de machtsverhoudingen, de afhankelijkheden, enzovoort. De succes- en faalfactoren zullen dus voor elke ingezette strategie of instrument verschillend zijn.

Een derde bevinding is het verschil tussen de netwerkmanagers in de bestudeerde Vlaamse netwerken en de ketenregisseurs in de bestudeerde Nederlandse ketens. De Nederlandse ketenregisseur (vaak een gemeentelijke dienst of provinciale dienst) lijkt meer autonomie en ruimte te krijgen om de keten of het netwerk vorm te geven. De ketenregisseurs in de bestudeerde ketens kregen immers via de wetgeving toegang tot fondsen die besteed konden worden in het kader van de netwerksamenwerking. In de Vlaamse cases hebben de netwerkregisseurs geen middelen waarover ze kunnen beschikken.

1.3 De succes- en faalfactoren van netwerkmanagement en ketenregie

Gegeven de contextgevoeligheid en de complexiteit van ketens en netwerken, is het identificeren van de factoren die een keten of een netwerk een succes maken geen eenvoudige opdracht. Bovendien is het ook geen evidentie om te verduidelijken wat we in de eerste plaats onder 'succes' verstaan.

Ten eerste is het *afbakenen van een voldoende operationele gemeenschappelijke doelstelling voor netwerken al een uitdaging van formaat*. Zonder een duidelijk afgebakende doelstelling is het moeilijk om het succes van een netwerk te meten aan de hand van het al of niet bereiken van de beoogde doelstellingen.

Ten tweede hebben we in dit onderzoek kunnen aantonen dat *ketenregie en netwerkmanagement een indirecte vorm van management of coördinatie* is. De mate waarin de leden van het netwerk samenkomen, overleggen, informatie uitwisselen en eventueel tot afspraken komen is geen garantie voor de mate waarin de netwerkactiviteiten een invloed zullen hebben op de praktijk van de hulpverlening, laat staan op het hulpverleningstraject van de cliënt. Afhankelijk van de positie van waaruit men naar het netwerk kijkt, zal de definitie van 'succes' verschillen. Zo kan een centrale overheid tevreden zijn met het feit dat actoren overleggen en afspraken

maken, terwijl hulpverleners pas tevreden zijn als ze een doorwerking zien van de afspraken in de praktijk en de samenleving pas tevreden zal zijn als ze een verandering merken in het gedrag van de cliënten.

De kritische succes- en faalfactoren zijn dus afhankelijk van wat men onder succes kan verstaan maar ook afhankelijk van het onderwerp van studie. Ketens en netwerken zijn slechts een setting waarin acties ondernomen worden. Succes- en faalfactoren kunnen dus per actie geïdentificeerd worden. In de context van ketens en netwerken is dit de inzet van een bepaald instrument.

In de setting van ketens en netwerken kunnen een aantal categorieën van factoren onderscheiden worden die het succes of het falen van een actie in de hand kunnen werken. Ten eerste zijn er contextfactoren (historiek van de samenwerking, politieke context, ...). Ten tweede zijn er factoren gelinkt aan het inhoudelijk verhaal van de samenwerking (heldere visie, afgebakende doelen, ...). Ten derde zijn er de factoren gelinkt aan de organisatie of het proces van de samenwerking (juiste partners, ...). Ten slotte zijn er de factoren die gelinkt zijn aan het vertrouwen in de samenwerking (werken aan wederzijds respect, bereidwilligheid, gedeelde waarden, consensus, loyaliteit, onderling vertrouwen, ...).

2 Aanbevelingen

Alle kanttekeningen die we in dit onderzoek plaatsen bij de keten- en netwerkpraktijk mogen niet gezien worden als redenen om niet verder of sterker in te zetten op samenwerking – voor tal van problemen is en blijft het de enige weg naar oplossingen. Hoewel elke keten of netwerk een eigen verhaal is dat maatwerk vergt, kunnen we een aantal algemene aanbevelingen formuleren op basis van het onderzoek. Enkele aanbevelingen zijn geldig voor de ketens en netwerken zelf, de meeste aanbevelingen zijn gericht op de Vlaamse overheid. We wijzen erop dat de aanbevelingen die we formuleerden in het kader van ons parallel beleidsevaluatieonderzoek van het Decreet Integrale Jeugdhulp hier sterk complementair zijn. We benadrukken tot slot dat deze aanbevelingen enkel de onderzoekers binden.

2.1 Aanbeveling 1: Stel uw doelen scherp

Hoewel doelen bepalen vanzelfsprekend lijkt, gebeurt doelaafbakening in ketens en netwerken soms niet of slechts in vage termen. De helderheid en afbakening van gemeenschappelijke doelstellingen creëert voor leden voldoende duidelijkheid over waar men als samenwerkingsverband gezamenlijk wil landen. Indien het gemeenschappelijk doel niet voldoende helder is, moeten de neuzen van de deelnemende actoren (op centraal en lokaal niveau) steeds weer in dezelfde richting gezet worden. Zorg dat het einddoel voldoende duidelijk is en concretiseer het in operationele doelstellingen (die SMART geformuleerd zijn) en concrete acties. Geef vervolgens aan welke randvoorwaarden cruciaal zijn om dit einddoel te kunnen bereiken en hoe dit doel bijdraagt aan de doelstellingen van de deelnemende

organisaties. Communiceer het einddoel en de strategie voor uitvoering eenduidig en transparant naar de belanghebbenden.

Een hulpmiddel hiervoor zijn de inzichten omtrent strategische planning die in elke moderne organisatie gehanteerd worden. Let wel op dat de kiem van samenwerking niet meteen gesmoord wordt door een te zwaar planningsproces – plan met mate.

2.2 Aanbeveling 2: Maak een onderscheid tussen beleidsambities van de overheid en de doelstellingen van de organisaties op het terrein – beiden zijn belangrijk

De Vlaamse overheid moet haar doelstellingen trachten te bereiken, maar moet in een context van vrijwillige samenwerking met (semi-)autonome actoren op het terrein ook de doelstellingen van deze organisaties erkennen. Het creëren van win-winsituaties is hierbij cruciaal. Indien er grote conflicten tussen beleidsdoelen bestaan, moet de Vlaamse overheid oordelen of er geen andere strategie dan vrijwillige samenwerking gevolgd moet worden (bv. verplichting via erkenningsvoorwaarden).

Deze aanbeveling op het vlak van onderscheid tussen doelen is ook relevant voor het toekomstig decreet betreffende hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Uit de ervaringen van IJH konden we leren hoe belangrijk het is om een duidelijk onderscheid te maken tussen doelstellingen of beleidslijnen voor de administraties (bv. ondersteuning in ICT en uniforme informatiedelingssystemen, afstemming van regelgeving, verhelderen van verantwoordelijkheden, verleggen van bevoegdheden, enz.) en doelstellingen en opdrachten voor de actoren (in de netwerken) op het terrein (aanbod uitbouwen, aanbod afstemmen op noden van lokale doelgroep, brug tussen binnen en buiten verzorgen, enz.). Indien een bepaalde verantwoordelijkheid bij de lokale netwerken gelegd wordt, zorg dan ook dat de actoren hiervoor bevoegd zijn en dat de regisseur of coördinator (beleidsmedewerker? JWW-coördinator?) hiervoor ook de middelen krijgt om een hulpprogramma uit te werken (bv. naar analogie met cliëntoverleg IJH waarbij geormerkte middelen naar provincies gegaan zijn). Het netwerk moet een duidelijke verantwoordelijkheid krijgen om een bepaalde problematiek aan te pakken en hiervoor ook de nodige vrijheid hebben om zichzelf te organiseren. De sterkte van ketens en netwerken op het terrein zijn naast hun voeling met de lokale noden ook hun dynamiek, flexibiliteit, eigenaarschap en spontaniteit.

2.3 Aanbeveling 3: Organiseer een eenduidige aansturing van bovenaf

We zien de Vlaamse overheid in deze (maar ook in andere) domeinen als een zeer actieve metagovernor, die zowel indirect (bv. via decreten) als direct (bv. via beleidsmedewerkers) stuurt. We stellen echter vast dat er op die sturingsinspanningen vaak nog teveel ruis zit.

De Vlaamse overheid kan een sterke rol als toezichthouder of controlerende instantie opnemen als 'stok achter de deur' om samenwerking te doen bewegen. Mogelijke instrumenten zijn het werken met beleidsindicatoren voor gemeenschappelijke doelen, het werken met prestatie-indicatoren voor netwerken, het inzetten van gezamenlijke

inspectiediensten, het werken met kwaliteitscriteria, ... Deze instrumenten bieden een grote prikkel tot samenwerken.

Volgens ons kan de overheid ook nog een meer voorwaardenscheppende rol opnemen. De ontschotting van de financieringsstromen werd elders al vermeld, maar het gaat ook om eventuele juridische en andere obstakels voor samenwerking waarvoor ze verantwoordelijk is (bv. geen verplichte regio-indeling opleggen).

Het scherp stellen van welk soort rol de overheid wanneer wil spelen met betrekking tot bepaalde ketens en netwerken en daar consequent naar handelen maakt de context voor de keten- en netwerkleden ook duidelijker en leesbaarder. Enige voorspelbaarheid creëren in een door onzekerheid gekenmerkte context draagt bij tot het verhogen van de slaagkansen van de samenwerking. Een eenduidige aansturing betekent ook dat de sturing een zekere continuïteit kent: voortdurende wijzigingen van doelstellingen, procedures, prioriteiten, instrumenten, enz. maken de zaken immers nog meer complex dan ze vaak al zijn en schaden het vertrouwen.

Een eenduidige sturing hoeft ook niet te betekenen dat alles in elke regio of voor elke keten of netwerk op dezelfde manier moet gebeuren. Vanuit een bepaalde gemene deler (bv. dezelfde financieringsmogelijkheden, doelstellingen) mag een gevarieerde sturingsstrategie per regio ontwikkeld worden als de problematiek of de oplossingsmogelijkheden hierom vragen – dit is ook een pleidooi voor een gebiedsgerichte aanpak.

2.4 Aanbeveling 4: Stuur meer op hoofdlijnen waar het kan

Een eenduidige sturing betekent, voor alle duidelijkheid, niet noodzakelijk een sterke gedetailleerde sturing. Uit Nederland nemen we alvast mee dat kaders stellen, financieren, enz. niet noodzakelijk betekent dat de overheid zelf alles 'dichtregelt' in de ketens en netwerken en daardoor de dynamiek van onderuit verstikt. In de Vlaamse context is het beeld gemengd, maar zien we dat de sturing soms nog relatief sterk operationeel gericht is en bv. de netwerken zelf organiseert. Hoewel deze wijze van sturing door de Vlaamse overheid in positieve zin blijkt geeft van inzet en engagement en bekommernis voor de nodige uniformiteit van het beleid overal in Vlaanderen, blijkt het soms ook een rem op de dynamiek en een alibi voor netwerkleden om zelf een afwachtende of kritische houding aan te nemen – 'het is de schuld van de Vlaamse overheid dat de samenwerking niet lukt, want zij bepalen alles/laten ons geen ruimte'.

Door sterker te sturen op hoofdlijnen worden de organisaties voor de eigen verantwoordelijkheid geplaatst en hebben ze een grote autonomie om invulling te geven aan bepaalde opdrachten of uitdagingen zoals zij dat van onderuit nodig of wenselijk achten. Uit Nederland leren we dat er voldoende prikkels gegeven kunnen worden voor samenwerking, zonder dat hiervoor detailsturing nodig is. De sturing richt zich in eerste instantie op creëren van condities en opvolgen van resultaatsverbintenissen. Bestuurders en netwerkleden moeten daarbij voldoende beseffen dat netwerk- en ketensamenwerking niet enkel gaat over afgestemde

processen maar ook over een samenwerkingscultuur, waarvan het ontstaan vaak de nodige tijd en geduld vergt.

2.5 Aanbeveling 5: Zet sterker in op ketens en ketenregie

Voor de uitvoeringsnetwerken op het terrein is het wenselijk om meer aandacht te hebben voor het principe van ketenregie en voor de vele ketens die vaak in netwerken verscholen zitten maar niet uitgetekend of gebruikt worden. In ketenregie en netwerkmanagement staat steeds hetzelfde principe centraal: actoren moeten verleid en overtuigd worden om 1) in de samenwerking te stappen en 2) de inspanningen van het netwerk te vertalen naar de werking van eigen organisatie. Dit gaat gemakkelijker wanneer actoren een duidelijk zicht hebben op het voorwerp en de mogelijke voordelen van de samenwerking voor zijn organisatie en zijn cliënt. Netwerken staan dus voor de uitdaging om, naast het werken aan goede relaties en de ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie, de werkzaamheden in het netwerk om te zetten in concrete en duurzame processen die een directe weerslag hebben op de praktijk van de hulpverlening. Dit is het niveau van de ketens.

Ketens zijn een manier om de vele complexe relaties in een netwerk te structureren en het netwerk voor zijn actoren wat meer richting te geven. Ketens vertrekken van de cliënt als 'product' dat de keten doorloopt en bevinden zich op een voldoende praktisch en concreet niveau. Zowel in de netwerken rechtstreeks toegankelijke jeugdhulp van het beleidsprogramma Integrale jeugdhulp als in de netwerken rond hulp- en dienstverlening aan gedetineerden kunnen meerdere ketens onderscheiden worden. We zien het principe al terugkomen in een aantal instrumenten (verwijsafspraken, GOS, trajectbegeleiding), maar eveneens in onderwerpen die tijdens de gesprekken naar boven kwamen. Instrumenten zoals het GOS, verwijsafspraken en trajectbegeleiding kunnen eveneens een eerste aanzet zijn tot verdere ketensamenwerking aangezien deze instrumenten ongetwijfeld knelpunten tussen twee schakels kunnen blootleggen. Het sterker inzetten op ketens betekent ook dat de zogenaamde 'primaire processen' zoveel als mogelijk uitgetekend worden. De Vlaamse overheid kan hierin een actieve rol vervullen door bv. begeleiding aan te bieden/te financieren.

2.6 Aanbeveling 6: Versterk de informatie- en communicatiemogelijkheden

Een betere ketensamenwerking gaat vaak over een betere informatiedeling tussen diensten. Om te vermijden dat informatiedeling afhankelijk is van de motivatie van individuele hulpverleners, kan men door het invoeren van formele systemen de informatiedeling verbeteren. Dit kan mondeling (door overlegvormen zoals het cliëntoverleg) en/of schriftelijk (door een verwijsbrief, elektronisch registratiesysteem, elektronisch dossier, handelingsplan, ...). In de 21^{ste} eeuw biedt de informatie- en communicatietechnologie (ICT) een oneindig aantal mogelijkheden om de uitwisseling te faciliteren.

Ideaaltypeisch komt men tot een systeem dat alle betrokken actoren in de keten of het netwerk omvat; een gezamenlijk stramien van informatiedeling voor alle partners. Er kan echter ook al een stap in de goede richting gezet worden wanneer partners bilateraal tot afspraken komen, of allen hun systeem aanpassen aan het systeem van één centrale speler. We leggen in deze aanbeveling de nadruk op (elektronische) informatiedeling omdat informatisering in publieke organisatieketens de start kan betekenen van een toenemende formele coördinatie⁵². Hoewel het een indirect en traag instrument is, werkt het als een katalysator voor verdere afstemming (het GOS is hier een voorbeeld van). Het uniformiseren en standaardiseren van registratiesystemen hebben een bijkomend voordeel. Hierdoor worden immers gegevens verzameld die kunnen bijdragen aan 'evidence-based' beleidsvoering en het omzetten van percepties over knelpunten in feitelijke inzichten.

2.7 Aanbeveling 7: Organiseer uw regisseursfunctie op centraal niveau

Een andere aanbeveling is om centraal niveau ook intern de regisseursfunctie te definiëren en uit te bouwen. Uit de ervaringen van IJH konden we leren dat het managementcomité als centraal sturingsorgaan ook aan de netwerkprincipes onderhevig is: indien de ministers geen (gezamenlijk) standpunt innemen, is er geen hiërarchische sturing. Afstemming en samenwerking tussen de leden van het managementcomité moet ook verkregen worden door onderhandeling, verleiding, bemiddeling. In de praktijk zagen we dat het BOT en de voorzitter van het MC voortdurend probeerden in te spelen op de interacties (bv. door werkgroepen) en op ideeën en percepties die heersen bij de betrokken administraties.

Het departement Welzijn en Samenleving kan daarom ook leren uit de ervaringen van het Beleidsondersteunend team IJH. Op centraal niveau spelen zij immers een belangrijke rol als netwerkmanager. Zij proberen een gunstige context te creëren die de samenwerking op centraal niveau faciliteert. Hierbij moeten zij voortdurend het goede evenwicht zien te vinden tussen ondersteunen en sturen. Door hun beleidsvoorbereidend werk (voorbereiden van dossiers, beslissingen, instrumenten) proberen zij doorbraken op het niveau van het managementcomité te vergemakkelijken en te faciliteren. Dit moet echter met de nodige voorzichtigheid gebeuren (voldoende transparant, voldoende betrokkenheid van alle actoren) want de grens tussen ondersteunen en sturen is flinterdun.

Net zoals in de lokale netwerken zijn de werkzaamheden in het centrale netwerk (stuurgroep, managementcomité) een traag proces waarbij men stap voor stap werkt aan een cultuur van samenwerken en een gedragen gemeenschappelijk doel. Uit het succes van het crisis hulpprogramma IJH, waarbij de sectorale administraties duidelijke inspanningen leverden om een gunstige context te creëren voor de participatie van 'hun' voorzieningen en diensten, bleek hoe belangrijk de evoluties in het centrale netwerk zijn voor de evoluties in de lokale netwerken. Bij het bestuderen van het

⁵² De Wit, B., Rademakers, M. & Brouwer, M. 2000. Ketenstrategie: van virtuele naar reële ketens. Van Duivenboden, H.P.M., M. van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.). 2000. *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma

beleidsprogramma hulp- en dienstverlening aan gedetineerden bleek dat de werking van de Vlaamse Stuurgroep en de bovenlokale werkgroep momenteel op een laag pitje staat en onvoldoende toekomt aan het opnemen van zijn opdracht zoals vastgelegd in het Bijkomend Implementatieplan.

2.8 Aanbeveling 8: Maak werk van het ontschotten van middelen

Zowel de verkenning van Nederland als het onderzoek van Vlaamse cases toont aan dat de (financiële) prikkels voor samenwerking vaak onvoldoende groot zijn omdat (o.m.) de financiering van de organisaties elders gebetonneerd zit en dus niet met de samenwerking verbonden is. Zeker in een context waarin middelen schaarser worden, is een betere aanzet tot samenwerking de (gedeeltelijke) ontschotting van middelen van betrokken organisaties.

Door het ontschotten en het inzetten van de gebundelde financiële middelen vanuit een keten- of netwerkinvalshoek worden actoren sterker geprikkeld om samen te werken. Hierbij moet de overheid bewaken dat er resultaatsverbintenissen aan de middelen gekoppeld worden, rekening houdend met de complexiteiten en onzekerheden die eigen zijn aan deze samenwerkingsvormen. Ontschotten gaat idealiter gepaard met het maken van betere intersectorale linken en verbindingen, waardoor niet alleen organisaties op het terrein maar ook sectoren en hun administraties meer geïntegreerd gaan denken en werken.

2.9 Aanbeveling 9: Versterk mandatering en responsabilisering van de leden van het netwerk

Een ander heikel punt is en blijft de mandatering van personen en organisaties in het netwerk en het responsabiliseren van leden (o.m. in termen van het formuleren van engagementen en het nakomen ervan). Als organisaties en hun vertegenwoordigers hooguit als waarnemer aan samenwerking deelnemen, zal de dynamiek en het resultaat navenant zijn.

Actoren moeten aan tafel weten waartoe ze zich in de samenwerking mogen engageren (en waarvoor niet) en die mandaten moeten ook duidelijk zijn voor de andere leden zodat wederzijdse verwachtingen over de te verwachten input van de andere realistisch zijn. De Vlaamse overheid kan dit bijvoorbeeld doen door beleidsmedewerkers een sterker mandaat te geven om bepaalde beleidsthema's in het netwerk te realiseren. De organisaties en betrokken overheden moeten vervolgens ook in de eigen organisatie dat mandaat waarmaken: hetgeen hun vertegenwoordigers in het netwerk binnen hun mandaat beslissen, moet loyaal vertaald worden in de eigen structuren en werking.

2.10 Aanbeveling 10: Zet sterker in op keten- en netwerkontwikkeling

Samenwerken kun je leren, maar niet studeren. Hoewel er al een rijke keten- en netwerkliteratuur bestaat, blijkt zowel binnen de overheden als op het terrein dat mensen en organisaties vaak nog worstelen in het denken en handelen in ketens en netwerken. Er is duidelijk nood aan ondersteuning, onder meer via ervaringsuitwisselingen, tools, opleidingen, enz. Het zelfevaluatie-instrument dat ook in het kader van dit onderzoek werd ontwikkeld is een dergelijk hulpmiddel. Ketens en netwerken vergen bepaalde vaardigheden, competenties en attitudes die aangeleerd/verworven kunnen worden. In de eeuw van de samenwerking is het dan ook noodzakelijk om deze te ontwikkelen.

Bronnen

Achten, B., Besseling, J., & Fermin, B. (2002). *Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de re-integratieketen voor (ontslag) werklozen*. Hoofddorp: TNO.

Basiswet betreffende het gevangeniswezen en de rechtspositie van gedetineerden van 12 januari 2005, B.S. 1 februari 2005

Bemelmans, Y. (2003). *Procesevaluatie van het implementatieproces van het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*. European Centre for Work and Society.

Besluit van de Vlaamse regering van 9 december 2005 betreffende de modulering en de netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulpverlening en Crisisjeugdhulpverlening in het raam van Integrale Jeugdhulp, (B.S. 23.II.2006)

Bestuur en Management Consultants, de Verbinding, Berenschot Procesmanagement. (2002). *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*.

Bestuur en Management Consultants. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op Jeugdzorg*, http://www.bmc.nl/files/uploads/Evaluatie_Wet_op_de_jeugdzorg_single_pages.pdf, gevonden op 14.12.09

Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2009). *The coordination of public sector organisations: shifting patterns of public management*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bronselaer, J. (2008). Netwerkeffectiviteit vanuit cliëntoogpunt: wetenschappelijke evidentie versus geïnstitutionaliseerde mythe. In: Handboek integrale jeugdhulp.

Calsbeek, H. & Rosendal, H. (2009). 'Implementatie van ketenzorg: de slaag- en faalfactoren in breder perspectief'. In: H. Rosendal, K. Ahaus, R. Huijsman, C. Raad ed., *'Ketenzorg: praktijk in perspectief'*. Elsevier Gezondheidszorg, Maarssen. September 2009.

de Bruijn, J., & ten Heuvelhof, E. (1997). Instruments for netwerkmanagement. In W. Kickert, E.-H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. (p. 206). London: Sage.

de Bruijn, J., & ten Heuvelhof, E. (1995). *Netwerkmanagement, strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.

De Wit, B., Rademakers, M., & Brouwer, M. (2000). Ketenstrategie: van virtuele naar reële ketens. In H. Van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen, & R. in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.

De Wulf, R. & Daelemans, G. 2005. Kiezen voor samenwerking bij zorgorganisaties: een afweging. In: VOCA, *Netwerken en samenwerken van zorgorganisaties. Over draken en prinsessen*. Leuven: Lannoo Campus.

Federale Overheidsdienst Justitie. (2008). *Geïntegreerd management- en operationeel plan 2008-2014*. Brussel: FOD Justitie.

Goethals, J., Van Camp, T., Snacken, S., Tubex, H., Bouverne - De Bie, M., Vanthuyne, T., et al. (2003). *Ontwikkeling van relevante beleidsindicatoren inzake de kwaliteit en effectiviteit van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden in de Vlaamse gevangenis*. Brussel: Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Heen, H. (2009). One size does not fit all. Variations in local networks and their management. *Public Management review*, 11 (2), 235-253.

Hellemans, A., Aertsen, I., & Goethals, J. (2008). *Externe evaluatie strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Eindrapport*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Leuvens Instituut voor Criminologie.

Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. Londen: Routledge.

Integraal Toezicht Jeugdzaken. (2009). *Werkende ketens? Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009 over zes onderzoeken naar ketensamenwerking*. Utrecht: Integraal Toezicht Jeugdzaken. Zie: http://www.jeugdinspecties.nl/_database/documenten/Werkende%20Ketens.pdf

Kennisbank WMO (2009) "Ketensamenwerking jeugdhulp onvoldoende", 10 juli 2009

Interdepartementale Commissie Hulp- en dienstverlening aan Gedetineerden. (8 december 2000). "Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap: missie, krachtlijnen, ambities, strategieën en kritische succesfactoren", Brussel, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

Kickert, W., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (1997). Managing networks in the public sector. Findings and reflections. . In W. Kickert, E.-H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. (p. 206). London: Sage.

Klijn, E.-H., & Teisman, G. (1997). Strategies and games in networks. In W. Kickert, E.-H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. (p. 206). London: Sage.

Lambert, D., & Cooper, M. (2000). Issues in supply chain management. *Industrial Marketing Management*, 29 (1), 65-83.

L'Enfant, R. (2008). Samenwerking tussen organisaties. Handvaten voor een praktijk van netwerkvorming. In A. Desmet, H. Baert, M. Bouverne - de Bie, & L. Verbeke, *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*. Brugge: Die Keure.

Mabry, L. (2008). Case study in social research. In *Handbook of Social Research Methods*, P. Alasuutari, L. Bickman, & J. Brannen (Eds.) (pp. 214-227). London: Sage.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2005). *Doen of laten? De rol van het Rijk bij ketenvorming*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2009). <http://www.minvws.nl/dossiers/chronische-ziekten/voor-professionals/bekostiging-en-declaraties/default.asp>Nederlandse overheid (2008). Wet van 29 december 2008 tot bundeling van het WWB-werkdeel, budgetten voor inburgeringsvoorzieningen en de middelen voor volwasseneneducatie

- Nederlandse overheid (2007). Wet maatschappelijke ondersteuning
- Nederlandse overheid (2006). Wet Inburgering
- Nederlandse overheid (2003). Wet werk en bijstand (Wet van 9 oktober 2003, houdende vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten.)
- Onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO). (2005). *Handreiking ketensamenwerking in de WMO. Maatschappelijke ondersteuning in samenhang*. Quantas.
- Overmeer, M., Palte, Y., Kars, M., & Geelof, R. (2008). *Ketenregie bij WIZ-diensten. Scriptie in het kader van de postacademische leergang "Lokale sociale zekerheid in verandering"*. Universiteit Twente: Divosa Academie.
- Polfliet, K. (2009). *Jaarrapport. Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*. *Gevangenis Gent - 2009*. Vlaamse gemeenschap.
- Polfliet, K., & Milbou, M. (2005). Interorganisationeel samenwerken in het kader van het Strategisch Plan: een reflectie vanuit de lokale praktijk. *De orde van de dag* (31), 19-23.
- Provan, K., & Milward, B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organisational networks. *Public Administration Review* (4), 414-423.
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (2006). De Regio Centraal - Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten. Zie: [http://www.rwi.nl/CmsData/File/Advies%20Regionaal%20Arbeidsmarktbeleid%2013%20juni-DEF\(1\).pdf](http://www.rwi.nl/CmsData/File/Advies%20Regionaal%20Arbeidsmarktbeleid%2013%20juni-DEF(1).pdf)
- SEIN. (2001). *Gemeenschap achter tralies*.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance. The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American Review of Public Administration* , 36 (1), 98-114.
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (2009). Hulpverlening in detentiecontext. Methodisch kader voor Trajectbegeleiders Justitieel Welzijnswerk.
- Terpstra, J. (2001). Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap* , 141-168.
- TNO Arbeid. (2002). *Inzichten in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag) werklozen*. Hoofddorp: TNO.
- Van den Heuvel, B. & Verbank, J. (2005). Alleen voor beschuit kom ik eruit!. In VOCA training & consult. Netwerken en samenwerken van zorgorganisaties. Over draken en prinsessen. Leuven: Lannoo.
- Van der Aa, A. (2009). *Regie en ICT in dienstbare ketens. Samen (net)werken aan maatschappelijke oplossingen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Van der Aa, A., & Konijn, T. (2004). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma.

- Van Duivenboden, H., van Twist, M., & Veldhuizen, M. (2000). Kantelende ketens: naar een publiek ketenmanagement. In H. Van Duivenboden, M. van Twist, M. Veldhuizen, & R. in't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Van Duivenboden, H., van Twist, M., Veldhuizen, M., & in 't Veld, R. (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Van Herk, G. (2009). *Jaarrapport Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Gevangenis Hasselt 2009*. Onuitgegeven.
- Van Hooff, R. (2006). *Sturing en samenwerking in de vreemdelingenketen*. Twente: Professional Learning & Development Universiteit Twente.
- Van Tomme, N., Verhoest, K., & Voets, J. (2011). *Evaluatie van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp*. Leuven: Instituut voor de overheid.
- Van Tomme, Voets en Verhoest (2010) "De netwerken van Integrale jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkperspectief. Een casestudie", Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Van Venrooy, A., & Sonnenschein, L. (2008). *Ketenunits: grip krijgen op publieke ketens. De praktijk als inspiratiebron*. Inaxis en Klooster, Verdonck & Associates.
- Vanherk, G. (2007). *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Thesis ter behaling van de graad van Master in Overheidsmanagement*. KU Leuven.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2009). *Factsheet Participatiebudget*. Zie:
http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Vereniging/Talent/2009%20VNG_factsheet%20Participatiebudget.pdf
- Vermeulen, E., Bothof, W., van den Brink, T., & van Hartingsveldt, C. (2008). *Vraaggestuurde ketens door integrale klantbenadering*. Atos Consluting Utrecht: Sdu Uitgevers.
- Verschuere, B., & Vancoppenolle, D. (2010). *Welzijn in Vlaanderen. Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen*. Brugge: Die Keure.
- Vlaams ministerie Welzijn Volksgezondheid en Gezin, Departement Welzijn en Samenleving. (2005). *2de opvolgings- en evaluatierapport betreffende het Vlaams strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden*.
- Vlaams Parlement. (2004). *Decreet van 7 mei 2004 betreffende de integrale jeugdhulp*. Stuk 2056 (7 mei 2004).
- Vlaams Parlement (1999). *Maatschappelijke beleidsnota bijzondere jeugdzorg*. Stuk 1354 (31 maart 1999).
- Vlaamse Gemeenschap & FOD justitie UVSM. (2007). *Gezamenlijk bijkomend implementatieplan Vlaamse Gemeenschap - Justitie betreffende het Vlaams Strategisch Plan 'Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'*.
- Vlaamse gemeenschap & FOD justitie UVSM. (?). *Operationeel model voor de implementatie van het strategisch plan 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'*. Onuitgegeven.

-
- Vlaamse Gemeenschap & FOD Justitie UVSM. (2001). *Samenwerking Vlaamse Gemeenschap - Justitie inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Basisprincipes en organisatie*. onuitgegeven.
- Vlaamse gemeenschap & FOD justitie UVSM. (2000). *Samenwerking Vlaamse Gemeenschap - Justitie inzake hulp- en dienstverlening aan gedetineerden - Basisprincipes en organisatie*.
- Vlaamse Regering (2000). *Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden. Strategisch plan van de Vlaamse Gemeenschap*.
- Voets, J. (2011). Netwerkmanagement. In: Bouckaert, G., Hondeghe, A., Voets, J., Op de Beeck, S., Cautart, E., (Eds.). *Handboek Overheidsmanagement. Overheid in beweging*. Brugge: Vanden Broele. (hoofdstuk 13, pp. 385-408)
- Voets, J. (2008). *Intergovernmental relations in multi-level arrangements: collaborative public management in Flanders*. Leuven: KU Leuven - Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Voets, J., Van Dooren, W., & De Rynck, F. (2008). A framework for assessing the performance of policy networks. *Public management review*, 10 (6), 773-790.
- Wouters, C. (2009). *Jaarverslag Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden PSC Hoogstraten*. Intern rapport.

Overzicht respondenten

Respondenten case Integrale jeugdhulp

Naam	Organisatie	Datum gesprek
Netwerken IJH (RTJ) Waas en Dender		
Marcel Van Damme	Vrij CLB Sint Niklaas	11/02/2010
Johan Geldhof	Vrij CLB Sint Niklaas	11/02/2010
Bernadette Schelfhout	Vzw De Keerkring, K&G inloopteam	18/02/2010
Kathleen Moortgat	K&G Oost-Vlaanderen	22/02/2010
Saskia Van Paesschen	CGG De drie stromen, Dendermonde	02/03/2010
Gerda Schelfhout	Comité Bijzondere jeugdzorg, Sint-Niklaas	26/02/2010
Guy Tindemans	Bijzondere jeugdzorg, gezinsproject waasland	22/02/2010
Arnold Schaeck	CKG Open Poortje	25/02/2010
Marijke Van Impe	GGZ, CGG De Drie Stromen	02/03/2010
Veerle Opdebeeck	RWO waasland	15/02/2010
Paul Ongenaert	VAPH, Sociaal Orthopedagogisch Centrum De Hagewinde	15/02/2010
Agnes Onghena	CAW 't Dak Teledienst, CAW Dendermonde	17/02/2010
Leen Poppe	Stafmedewerker Integrale Jeugdhulp, regio Oost-Vlaanderen	09/03/2010
Netwerken IJH Antwerpen		
Stefaan Van Look	Stedelijk CLB Antwerpen	08/03/2010
Frank Vandenbroeck	CKG Good Engels, Antwerpen (Kind en gezin)	12/03/2010
Bart Schittekatte	CKG Good Engels (Kind en gezin)	12/03/2010
Lieve Van Dessel	CAW De Metropool, Antwerpen	25/03/2010
Gerlinde Daems	CAW De Metropool, Antwerpen	25/03/2010
Dirk Deboutte	Universiteit Antwerpen, hoofddocent afdeling Kinderpsychiatrie	17/03/2010
Thirsa Van Dongen	Universiteit Antwerpen, wetenschappelijk medewerker afdeling Kinderpsychiatrie	17/03/2010
Dirk Kaethoven	CGG Andante, Antwerpen	03/03/2010
Mieke Marissen	Comité Bijzondere Jeugdzorg, Antwerpen	02/03/2010
Hugo Degive	CAW De Metropool, Crisisteam -18	15/03/2010
Brigitte Aerts	Vrij CLB Mortsel	23/04/2010
Dave Geentjens	Stafmedewerker Integrale Jeugdhulp, regio Antwerpen	18/03/2010

Respondenten case Hulp- en dienstverlening aan gedetineerden

Naam	Organisatie	Datum gesprek
Gevangenis Gent		
Koenraad Polfliet	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	08/04/2011 & 23/05/2011
Mieke Van Durme	CAW Artevelde, teamverantwoordelijke JWW	10/05/2011
Machteld Boudin	FOD Justitie, gevangenis Gent, regimedirecteur	30/05/2011
Nele Van Der Speeten	FOD Justitie, gevangenis Gent, psychosociale dienst	23/05/2011
Ruben Van Den Aemele	CGG Eclips, Gent	27/05/2011
Gevangenis Ieper		
Isabel Ongenaert	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	08/04/2011 & 27/05/2011
Sofie Vantomme	FOD Justitie, gevangenis Ieper, attaché Managementondersteuning (directie)	29/04/2011
Kim Pottie	FOD Justitie, gevangenis Ieper, psychosociale dienst	12/05/2011
Martine Cambier	CAW Stimulans, trajectbegeleider JWW	03/05/2011
Gevangenis Hoogstraten		
Chris Wouters	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	04/04/2011 & 24/05/2011
Serge Rooman	FOD Justitie, gevangenis Hoogstraten, inrichtingshoofd	21/04/2011
Tine Lenaerts	CAW De Kempen, organisatieondersteuner JWW	19/05/2011
Sofie Hermans	CAW De Kempen, trajectbegeleider JWW	19/05/2011
Ellen Baten	CGG Kempen	25/05/2011
Hanne Jansen	FOD Justitie, gevangenis Hoogstraten, psychosociale dienst	09/05/2011
Gevangenis Hasselt		
Gert Vanherk	Vlaams beleidsmedewerker, Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving	03/11/2009 & 26/04/2011
Karen Beuckx	VGGZ Hasselt, directeur	21/04/2011
Kris Vanderhoydonck	CAW Sonar, coördinator forensische cluster JWW	28/04/2011
Ellen Scheepers	FOD Justitie, gevangenis Hasselt, psychologe Psychosociale Dienst	28/04/2011

Ministerie Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Afdeling Welzijn & Samenleving		
Herwig Hermans	Projectleider Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden	07/01/2010
Anke Verlaenen	Projectmedewerker Strategisch Plan Hulp- en Dienstverlening aan Gedetineerden	& 30/06/2011

Respondenten in Nederland

Naam	Functie	Datum gesprek
Anja Van der Aa	Bestuurskundige, regisseur en ondernemer in samenwerken en kennisdelen in ketens en netwerken, beheerder van het virtueel platform 'Ketens en netwerken' en initiatiefnemer van diverse programma's, opleidingen en lerende netwerken. Zij schreef diverse publicaties met betrekking tot het onderwerp.	9/11/09
Prof. Dr. Bert Vrijhoef & Dr. Inge Duimel-Peeters	Bert Vrijhoef is verbonden aan de afdeling Transmurale zorg van het Academisch Ziekenhuis Maastricht en verbonden aan de universiteit van Maastricht voor onderzoek rond zorginnovaties en ketenzorg. Tevens is hij Hoogleraar chronische zorg aan de universiteit van Tilburg. Dr. Inge Duimel-Peeters is als onderzoeker verbonden aan de afdeling Transmurale zorg, en was nauw betrokken bij de ontwikkeling en implementatie van de keten DBC (Diagnose Behandel Combinatie) in de regio Maastricht.	15/12/09
Bart Corporaal & Marja Buitenhuis	Coördinator Cluster Jeugd en medewerker, afdeling Cultuur en Welzijn van de Provincie Groningen	24/11/09
Hans Goedhart & Rini Ruefli	Algemeen directeur dienst Stedenbouw Rotterdam Voormalig programmamanager keten Handhaving Persoon en Pand Rotterdam	9/12/09
Hans Versteeg	Senior beleidsmedewerker informatiebeleid bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en werkzaam in het domein informatisering en ketensamenwerking in de sectoren zorg, jeugd en maatschappelijke ondersteuning	13/11/09
Kety De Kwaasteniet	projectmedewerker Buurtzorg, innovatieve thuiszorgorganisatie gebaseerd op de principes van 'community networks'	9/11/09
Hetty Mulder	Stafadviseur Jongerenloket, Gemeente Rotterdam	12/11/09
Elke Buis	Directie Landurige zorg en overall projectleider regelhulp, ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport	26/01/10

Bijlagen

Bijlage 1: het verwijsinstrument IJH

(voorkant)



(achterkant)

DE CLIËNT EN DE HULPVERLENER WILLEN VERDERE HULP INSCHAKELEN ?
Geef voldoende info over de verdere hulp.
Bespreek waarom je wil verwijzen met de cliënt.
Bespreek motivatie en mogelijke weerstanden.

KAN DE CLIËNT TERECHT OP DE VOLGENDE DIENST ?
Bel zelf, tenzij de cliënt dit opneemt.
De cliënt blijft anoniem.
Geef enkel info om te zien of de cliënt er terecht kan.

WAT HEEFT DE CLIËNT NODIG OM DAAR TE GERAKEN ?
Geef contactinfo mee of een verw ijsbrief met meer info.
Ga zelf mee naar de intake.

HOE KAN JE INFORMATIE DOORGEVEN ?
Bespreek met de cliënt welke info je doorgeeft.
Op papier geef je deze info met de cliënt zelf mee.
Enkel met akkoord van de cliënt stuur je deze info op of geef je ze telefonisch door.

WELKE STEUN HEEFT DE CLIËNT NODIG OM DE WACHTTIJD TE OVERBRUGGEN ?
Zoek steun vanuit mantelzorg, buurtwerk, kinderopvang, enz.
Blijf contactpersoon voor occasionele ondersteuning of voor crisissituaties.
Vraag de volgende dienst om een eerste oriëntatiegesprek aan te bieden na een deel van de wachttijd.

ZIJN ER GOEDE AFSPRAKEN TUSSEN DE HULPVERLEENERS EN DE CLIËNT VOOR DE OVERDRACHT ?
Bespreek met de cliënt of jij op de hoogte wordt gehouden van de verdere hulp.
Spreek af wie de hulpcoördinatie opneemt als er meerdere diensten betrokken zijn.

Vlaamse overheid  **Integrale Jeugdhulp**
Regio Antwerpen

Bijlage 2: de landelijke Verwijsindex Risicjongeren (VIR)

De landelijke Verwijsindex Risicjongeren (VIR) is ontwikkeld door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het is een overkoepelend informatiesysteem dat signalen uit verschillende lokale signaleringssystemen bij elkaar brengt. Het heeft als doel automatisch een signaal te geven wanneer er vanuit verschillende regio's met verschillende systemen gegevens worden ingevoerd over eenzelfde jongere. 'Zorg voor Jeugd' is een voorbeeld van zo'n lokaal signaleringssysteem. Het is een systeem dat succesvol ontwikkeld werd in de provincie Noord-Brabant en geleidelijk aan overgenomen wordt door omringende provincies (bv. Groningen). Om aangesloten te kunnen worden bij het VIR moet het systeem voldoen aan de landelijke eisen en zijn de betrokken gemeenten verplicht een samenwerkingsconvenant te tekenen⁵³. De Verwijsindex Risicjongeren is geen vrijblijvend instrument. De regering wil het systeem vanaf 1 januari 2010 landelijk invoeren⁵⁴.

⁵³ Provincie Groningen, *Projectplan Invoering Signaleringsstelsel Zorg voor Jeugd Groningen*. Versie 4, 29 september 2008.

⁵⁴ [15.01.10, <http://www.postbus51.nl/nl/home/themas/familie-jeugd-en-gezin/jeugd/jeugdzorg/wat-is-de-verwijsindex-risicjongeren.html#anchor-paragraaf05>]

Bijlage 3: Regelhulp

Regelhulp is één van de drie projecten die onder het programma Stroomlijning Indicatieprocessen (STIP) valt (zie ook www.regelhulp.nl). Op initiatief van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd het programma opgestart vanuit het programma van administratieve lastenverlaging. Samenwerkingspartners in het programma zijn het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), het UWV Werkbedrijf⁵⁵ en een werkgeversvereniging (Divosa), het Coördinatiepunt ICT Inwonerszaken⁵⁶ en een organisatie die de doelgroep ondersteunt (MEE). Ook de gemeenten worden betrokken als samenwerkingspartner. De aanleiding van het programma was een veelheid aan regels en instanties waardoor vooral ouderen, gehandicapten en chronisch zieken moeilijkheden ondervinden in de toegang tot de hulp. Ook diende de kwaliteit van de dienstverlening bij complexe zorgvragen te worden verbeterd. De website Regelhulp werd ingezet met initieel vooral een informatief doel: informatie verstrekken over belangrijke voorzieningen in de zorg en sociale zekerheid. Ook kan men via deze website met één formulier meerdere voorzieningen tegelijk aanvragen bij gemeenten en de uitvoeringsorganisaties CIZ en UWV. (Projectvoorstel Regelhulp, 2009-09-30)

⁵⁵ www.werk.nl

⁵⁶ Initiatief van Vereniging Nederlandse Gemeenten en het voorgenoemde Divosa.

Bijlage 4: overzicht van succes- en faalfactoren uit de Nederlandse ervaringen

<p>Voldoende (bestuurlijke) wil, ambitie, inzet: verantwoordelijkheid nemen, tijd en energie vrijmaken, optimale randvoorwaarden creëren.</p>
<p>De juiste strategie voor partnerselectie en –mobilisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ verleiden van actoren, benadrukken dat ook zij eigenaar zijn van het probleem en dus de oplossing ➔ De 'werkende weg': snel doorwerken naar het dienstverlenende aspect van de samenwerking en er gauw kleine resultaten boeken voor de voorzieningen zelf ➔ Benadrukken van de win-win situatie ➔ Het steeds centraal stellen van de cliënt ➔ Voorzien in voldoende mankracht om het voorbereidend werk te doen zodat je de tijdsinvestering die gevraagd wordt van de actoren tot een minimum kan beperken
<p>De juiste ontwikkelingsstrategie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➔ een open benadering, ➔ werken in onderling overleg, ➔ werken volgens het groeimodel (kleine stapjes, en indien nodig, stapje terug) ➔ bewaren van een goed evenwicht tussen bottom-up en top-down ➔ vroegtijdig meenemen van alle voorzieningen in de samenwerking
<p>Beperken van het aantal dwingende afspraken: afspraken vastleggen in convenanten of bestuursakkoorden is goed, maar soms is het tijdsverlies om te wachten tot er een volledig afgewerkt convenant ligt alvorens tot een keten te komen. Soms maakt een convenant eerder een onderdeel uit van het afsluiten van de ketenontwikkeling, dan van het ontstaan ervan.</p>
<p>Gemeenschappelijk visie, heldere doelen en ambities</p>
<p>Escalationiveaus om vastgelopen gesprekken verder te kunnen zetten</p>
<p>Verwachtingsmanagement: vooral in de beginfase van de ketenontwikkeling is het belangrijk dat de verwachtingen van alle partijen de juiste proporties aannemen. Een duidelijk concept en een duidelijke procesgang helpen hierbij.</p>
<p>Grenzen van de keten: van Venrooy en Sonnenschein (2008) waarschuwen om niet te vervallen in 'horizontale verkokering'. Ketens moeten openstaan voor nieuwe partners, ook al lijken ze in zekere zin 'ketenvreemd' te zijn. Vooral de meerwaarde voor de cliënt moet voorop staan.</p>
<p>Middelen en middelenverdeling: voldoende financiële middelen, voldoende personeel voor uitwerking en uitvoering, een eerlijke middelenverdeling, enz.</p>
<p>Duidelijke en heldere werkprocessen: sluiten de ketenprocessen aan bij de werkprocessen van de hulpverlenende organisaties? Zijn de taken, rollen, bevoegdheden van de hulpverlener voldoende duidelijk?</p>
<p>Voldoende mandaat bij de actoren die mee moeten beslissen</p>
<p>Voldoende aandacht voor de verschillende cultuur van organisaties. Hier staat vertrouwen, wederzijds respect en professionele deskundigheid centraal.</p>

Heel wat ketens hebben te kampen met het probleem van verschillende niveaus van aansturing tussen de vele organisaties. De beste manier om hiermee om te gaan, volgens Van Venrooy en Sonnenschein, is via een stuurgroep waarin het management of de administraties van de betrokken organisaties in vertegenwoordigd zijn.

Standaardisatie indien nodig

Publicaties van het Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Feiten & Cijfers

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

- | | |
|--------------------------|--|
| SWVG Feiten & Cijfers 25 | Alcohol voor, tijdens en na de zwangerschap en in de periode van de borstvoeding |
| SWVG Feiten & Cijfers 24 | MP3-spelers, een bedreiging voor het gehoor van jongeren? |
| SWVG Feiten & Cijfers 23 | De door adolescenten met een handicap en hun ouders gerapporteerde ondersteuningsnoden en de relatie met situationele factoren |
| SWVG Feiten & Cijfers 22 | Lokale kenmerken kunnen een invloed hebben op het effect van een interventie op voeding en beweging voor 3 tot 9-jarigen |
| SWVG Feiten & Cijfers 21 | Psychosociaal functioneren van 12-jarige jongens en meisjes met rekenproblemen in Vlaanderen |
| SWVG Feiten & Cijfers 20 | Op zoek naar het unieke in elk kind. Temperament bij jongens en meisjes van 6 en 12 jaar met en zonder psychopathologie |
| SWVG Feiten & Cijfers 19 | Mantelzorg, vanzelfsprekend !? Over zorgervaringen en noden van mantelzorgers van kwetsbare ouderen |
| SWVG Feiten & Cijfers 18 | Hoeveel kosten rapporteren ouders in verband met de ondersteuning van hun adolescent met een handicap? |

SWVG Feiten & Cijfers 17	Met de mantel der liefde? Over de kwaliteit van de relatie tussen kwetsbare ouderen en mantelzorgers
SWVG Feiten & Cijfers 16	Opzettelijke zelfverwonding bij adolescenten in een ecologisch perspectief
SWVG Feiten & Cijfers 15	Zorggebruik, -behoefte en -tevredenheid bij kwetsbare ouderen
SWVG Feiten & Cijfers 14	Een goede oude dag?
SWVG Feiten & Cijfers 13	Een educatieve interventie op voeding en beweging in kinderdagverblijven kan de ontwikkeling van overgewicht voorkomen
SWVG Feiten & Cijfers 12	Determinanten van levenskwaliteit van adolescenten met een handicap en hun ouders
SWVG Feiten & Cijfers 11	Hoe beleven ouders het ouderschap en wat zijn hun eerste vragen?
SWVG Feiten & Cijfers 10	Kwaliteit van leven van adolescenten met een handicap en hun familieleden
SWVG Feiten & Cijfers 9	Menstratiepatroon en menstruele klachten bij 12-jarigen in Vlaanderen
SWVG Feiten & Cijfers 8	Beschrijving van de KANS steekproef: representativiteit, demografische en socio-economische kenmerken, gezondheidstoestand en zorggebruik
SWVG Feiten & Cijfers 7	Als mama rookt, rookt de baby mee
SWVG Feiten & Cijfers 6	Een wereld van verschil. Zien baby's aantallen?
SWVG Feiten & Cijfers 5	Kleine kinderen, kleine zorgen? Ondersteuningsbehoeften van ouders met zuigelingen in relatie tot ouder-, kind- en gezinskenmerken
SWVG Feiten & Cijfers 4	Depressieve klachten bij kwetsbare ouderen die thuiszorg gebruiken

SWVG Feiten & Cijfers 3	Preventie van spina bifida en andere neuralebuisdefecten door foliumzuursuppletie tijdens de zwangerschap
SWVG Feiten & Cijfers 2	Het hulpaanbod voor mensen met depressieve klachten in (I)CAW en OCMW: beantwoordt het aanbod aan de vraag?
SWVG Feiten & Cijfers 1	Depressieve klachten en suïcidaliteit in de (I)CAW en OCMW: onderzoek naar de ernst en de relatie tot armoede

Rapporten

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

Rapport 23	2011/14	Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector
Rapport 22	2011/12	Overheidsinstrumentarium in de zorgsector
Rapport 21	2011/11	VRAAG. Theoretische achtergronden en onderzoeksopzet
Rapport 20	2011/09	Blauwdruk voor geharmoniseerde begrippen en procedures in de zorg
Rapport 19	2011/08	Ontwikkeling van indicatoren in het kader van doelstelling 12 'Zorg' van het Pact 2020
Rapport 18	2011/07	Zorgintensiteit-/zorgzwaartebepaling bij minderjarigen in de intersectorale toegangspoort NRTJ: zoektocht naar een instrumentarium
Rapport 17	2011/06	Sociaal-demografisch profiel, perinatale gezondheid en gezondheid tijdens de eerste levensweken van de Vlaamse geboortecohorte JOnG!
Rapport 16	2011/05	KANS - Theoretische achtergronden en onderzoeksopzet
Rapport 15	2011/04	De Vlaamse Ouderen Zorg Studie: methodologisch rapport
Rapport 14	2011/03	De dienstencheque in Vlaanderen. Tot uw dienst of ten dienste van de zorg?

Rapport 13	2011/02	Evaluatie van de huidige screening van adoptieouders uitgevoerd door Diensten voor maatschappelijk onderzoek van de CAW's in het kader van de geschiktheidsprocedure voor interlandelijke adoptie gevoerd voor de jeugdrechtbank
Rapport 12	2011/01	EFeKT - Evalueren van effecten en kernprocessen van preventieve methodieken, ontwikkeld binnen de Vlaamse gezondheidsdoelstellingen
Rapport 11	2010/02	JOnG! Theoretische achtergronden, onderzoeksopzet en verloop van het eerste meetmoment
Rapport 09	2009/06	Onderzoek naar verklarende factoren voor de verschillen in suïcidecijfers in Vlaanderen in vergelijking met Europese landen
Rapport 08	2009/05	Indicatoren als basis voor een zelfevaluatie- en auditinstrument van CGG
Rapport 07	2009/04	Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse gewest
Rapport 06	2009/03	Vraagverheldering in de preventieve gezinsondersteuning van Kind & Gezin: Een onderzoek naar de validering van de IJsbrekermethodiek
Rapport 05	2009/02	Effectevaluatie Spreekuur volgens de methodiek van Triple P en vergelijking met het huidige Spreekuur Opvoedingsondersteuning
Rapport 04	2009/01	Personen met een verstandelijke handicap onderhevig aan een interneringsmaatregel
Rapport 03	2008/08	Evaluatie Time-outprojecten - Bijzondere jeugdbijstand
Rapport 02	2008/06	De prioriteiten op het vlak van welzijn en gezondheid: visies van betrokkenen in 8 regio's
Rapport 01	2008/03	Toekomstig ziekenhuislandschap in Vlaanderen

Werknota's

(te downloaden van <http://www.steunpuntwvg.be/swvg/nl/Publicaties.html>)

Werknota 12	2011/13	De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagement-perspectief
Werknota 11	2011/10	POP – Instrumentarium voor het uitwerken van een proces evaluatie binnen het POP-project
Werknota 10	2010/04	De netwerken van Integrale Jeugdhulp geanalyseerd vanuit een keten- en netwerkmanagementperspectief - Een casestudie
Werknota 09	2010/11	Private zorgvoorzieningen voor residentiële ouderenzorg in Europees perspectief
Werknota 08	2009/11	Zorg op de Europese markt
Werknota 07	2009/10	Beleidsruimte van de overheid in de zorgsector
Werknota 06	2009/09	Overheidsinstrumentarium in de zorgsector – onderzoekskader
Werknota 05	2008/07	De selectie van de SWVG-onderzoeksregio's
Werknota 02	2008/02	Begrippen en effecten van marktwerking: een literatuurverkenning
Werknota 01	2008/01	Ontwikkelingen betreffende de Europese Dienstenrichtlijn en de zorgsector"

Boeken

(te bestellen via <http://www.acco.be/uitgeverij/nl>)

Boek 2	2010/01	Modelontwikkeling voor de economische evaluatie van welzijns- en gezondheidsprojecten en projectplannen (ISBN:9789033480706)
Boek 1	2009/08	Deugdelijk bestuur in de non-profit welzijns- en gezondheidssector (ISBN:9789033477980)