

## 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 toezichhouder 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.