

Werknota 12

De netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden vanuit een netwerkmanagementperspectief

Onderzoeker: Nele Van Tomme

Promotor: Prof. dr. Koen Verhoest

Co-promotor: Dr. Joris Voets

SAMENVATTING

Deze nota is een tussentijdse caserapportage van een ruimer onderzoek naar keten- en netwerksamenwerking in de zorg- en welzijnssector, namelijk het "Bestuurskundig onderzoek van samenwerking in ketens en netwerken met het oog op een geïntegreerde dienstverlening in de domeinen gezondheid en welzijn". Met dit onderzoeksproject willen we de praktijken rond ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector in Vlaanderen analyseren met de focus op succes- en faalfactoren van de samenwerking. Dit document omvat het verslag van de analyse van de case 'netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' die in vier gevangenissen onderzocht werden. We bespreken hier kort de belangrijkste inzichten.

Netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden?

Het netwerk hulp- en dienstverlening aan gedetineerden is een samenwerkingsverband dat ontstaan is sinds de Belgische staatshervormingen van 1980 en 1988. Het samenwerkingsverband, zoals het vandaag bestaat in de gevangenissen in Vlaanderen, is het resultaat van twee bewegingen. Enerzijds zijn er de bottom-up inspanningen door gedreven gevangenisdirecties en hulp- en dienstverlenende organisaties en anderzijds zijn er de top-down aanmoedigingen en stimulansen door betrokken overheden. En ondanks de enorme complexiteit waarin de samenwerking moet plaatsvinden, slaagt men er in om een zichtbare vooruitgang te boeken. Deze vooruitgang is bovendien merkbaar in alle onderzochte gevangenissen en werd gerapporteerd door alle bevroegde actoren. Een opvallende bevinding in deze casestudie is dat we in de vier gevangenissen, die elk hun eigen ontwikkelingsproces en regionale eigenheid kennen, weinig grote verschillen zien wat betreft succes- en faalfactoren van netwerksamenwerking. De samenwerking in elke gevangenis ontwikkelt zich op eigen tempo maar elk samenwerkingsverband krijgt vroeg of laat met gelijkaardige vraagstukken of belemmerende factoren af te rekenen.

Is er sprake van keten- of netwerksamenwerking?

We kunnen stellen dat het samenwerkingsverband op gevangenisniveau wel enkele kenmerken van een netwerk vertoont. Er is immers sprake van een grote variatie aan autonome actoren die samenwerken in functie van een gemeenschappelijke doelgroep, namelijk de gedetineerde. Het samenwerken zelf gebeurt echter voornamelijk nog per domein, waarbij er een duidelijke afhankelijkheidsrelatie te ontwaren valt tussen de aanbodverlenende dienst en de gevangenis. Met het PMD lijkt men te willen aansturen op een overkoepelend beleid voor de hulp- en dienstverlenende diensten en zo het netwerk als geheel in een duidelijkere en gemeenschappelijke richting te sturen (=samenwerken op beleidsniveau). In geen van de vier onderzochte gevangenissen heeft het netwerk reeds dit niveau bereikt, hoewel er wel aangegeven wordt dat er aan gewerkt wordt (zie project gezamenlijke beleidsplanning).

Ook wat betreft ketensamenwerking kunnen we gelijkaardige conclusies trekken. Op heel wat vlakken van de samenwerking in het kader van de hulp- en dienstverlening kunnen we ketenkenmerken onderscheiden. Actoren gaan hier en daar hun activiteiten op elkaar afstemmen in functie van een betere dienstverlening aan de cliënt. Desalniettemin geven de actoren aan dat deze vorm van samenwerking slechts in zijn kinderschoenen staat.

In ketens en netwerken hebben netwerkmanagers of ketenregisseurs de taak om orde te scheppen in een veelheid van relaties in functie van een bepaald doel. Vanuit de overheid werden de actoren (ruwweg) afgebakend en werd er met de Vlaamse beleidsmedewerker een '*netwerkmanager*' of '*netwerkfacilitator*' aangesteld. Het strategisch plan dient hierbij als gemeenschappelijk kader waarbinnen de samenwerking dient plaats te vinden. De netwerkmanager heeft in dit netwerk de taak om de betrokken actoren te begeleiden in hun zoektocht naar hoe ze door middel van samenwerking een betere dienstverlening voor hun gemeenschappelijke cliënt kunnen bereiken. Deze netwerkmanager beschikt hierbij niet over financiële middelen of een hiërarchische bevoegdheid om zijn opdracht te vervullen. De instrumenten die hij/zij ter beschikking heeft is de kunst van het bemiddelen, faciliteren, ondersteunen, verkennen, verleiden, promoten, enzovoort.

Wat is de rol van de overheid mbt tot het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?

De hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zoals we die vandaag georganiseerd zien, is het resultaat van een lange voorgeschiedenis die gekenmerkt wordt door enkele belangrijke stroomversnellingen en mijlpalen. Zo'n stroomversnellingen werden gerealiseerd door de betrokken ministers, kabinetten en administraties die zich verenigden in de Interdepartementale commissie 'hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' of sectoraal inspanningen leverden. Wanneer we de netwerken rond de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden op gevangenisniveau bestuderen, kan de rol van de verschillende betrokken overheden bijgevolg niet genegeerd worden.

Vanuit het perspectief van netwerkmanagement noemen we de inspanningen die op centraal niveau geleverd worden een vorm van '*metagovernance*'. Metagovernance zijn de inspanningen die geleverd worden op centraal niveau om in een gefragmenteerd veld van zelfstandige instituties en zelfsturende netwerken tot een

meer gecoördineerd bestuur te komen. Dit kan men ofwel indirect doen, waarbij men inspeelt op de context waarin de instituties en netwerken opereren (hands-off governance), ofwel direct doen, waarbij men assertiever te werk gaat en rechtstreeks de netwerken gaat ondersteunen of er aan participeren (hands-on governance). Met betrekking tot de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden zien we beide vormen van metagovernance terugkomen. Sinds de goedkeuring van het strategisch plan zien we meer hands-on governance vanuit de centrale actoren. Zo werden er Vlaamse beleidsmedewerkers in het hart van het lokale netwerk geplaatst. Met deze maatregel werd de centrale overheid als metagovernor een participant in het netwerk. Bovendien worden de netwerken vanuit de centrale structuren verder ondersteund door het aanbieden van vormingen (via het WEVO) en een elektronisch registratie-instrument (GOS).

Wat is de rol van de netwerkmanager mbt het stimuleren van de samenwerking? Welke instrumenten hanteert men?

In netwerken organiseert men de samenwerking tussen actoren in functie van een bepaald doel. Hierbij nemen bepaalde actoren de rol van netwerkmanager op om dit proces in goede banen te leiden. Wij herkennen deze rol in de Vlaamse beleidsmedewerker, maar we zien ook dat hij deze functie niet alleen draagt. Bijgestaan door de gevangenisdirectie en/of andere centrale actoren in de samenwerking (bijvoorbeeld de teamverantwoordelijke van het JWW, de organisatieondersteuner, de onderwijscoördinator, ...), en al of niet georganiseerd in bepaalde structuren (zoals bijvoorbeeld het PMD-kern team in Hasselt), begeleidt hij/zij de actoren in de realisatie van de strategische doelstellingen zoals beschreven in het strategisch plan. Hierbij maken zij ook gebruik van een aantal instrumenten om dit in goede banen te leiden.

In de netwerkmanagementliteratuur wordt een onderscheid gemaakt tussen managementstrategieën die inspelen op ideeën en percepties die heersen bij de actoren, en strategieën die inspelen op de interacties tussen de actoren. In de hulp- en dienstverleningsnetwerken die wij in vier regio's bestudeerden zien we beide strategieën ingezet. Maar we zien ook dat de strategie die men inzet afhankelijk is van de ontwikkelingsfase waarin de gevangenis met de uitbouw van zijn hulp- en dienstverlening zit. In de vier bestudeerde gevangenissen gaven actoren aan dat de eerste fase in het samenwerkingsverband voornamelijk bestond in het organiseren van de samenwerking en het afbakenen van de eigen positie ten opzichte van de andere actoren (fase Ieper). Pas in een tweede fase verschuiven de accenten naar het werken op inhoud en zoeken naar verbindingen (fase Hoogstraten, Gent, Hasselt).

Welke succes- en faalfactoren blijken te spelen in de samenwerking? Welke factoren vergemakkelijken of hinderen de samenwerking?

Een eerste belangrijke vaststelling is dat er nog onvoldoende duidelijke concrete doelstellingen zijn afgebakend voor het geheel van het hulp- en dienstverleningsnetwerk in geen van de vier gevangenissen. *Wat willen we als hulp- en dienstverleningsnetwerk in gevangenis x eigenlijk bereiken bij onze doelgroep?* Er is wel een visie met bijhorende strategische doelstellingen afgebakend in het strategisch plan, maar deze zijn te abstract om een houvast te kunnen bieden op netwerkniveau. Elke actor vult deze doelstellingen immers op zijn eigen manier in, afhankelijk van de eigen uitgangspunten. De samenwerking wordt bijgevolg

voornamelijk gestuurd vanuit de individuele organisationele doelstellingen, waarbij men elkaar nodig heeft om deze te bereiken.

We zien dat *'de organisatie van een kwalitatief aanbod in de gevangenis'* als strategische doelstelling centraal is komen te staan. Heel veel tijd en energie gaan naar het praktisch organiseren van een aanbod in de gevangenis. De strategische doelstelling zoals afgebakend in het strategisch plan biedt echter nog te weinig houvast. Het zegt immers nog weinig over de toegankelijkheid van het aanbod, de bereikbaarheid van het aanbod, de betekenis van 'kwalitatief', de beoogde effecten van het aanbod, enzovoort. Dit zijn bijgevolg discussies die vandaag nog de samenwerking op de drie niveaus (beleid, praktisch, traject) doorkruisen (bijvoorbeeld met de vrijwillige aanpak van de trajectbegeleider wordt de zwakkere doelgroep niet bereikt). Het gebrek aan duidelijk afgebakende en werkbare gemeenschappelijke doelstellingen voor het samenwerkingsverband op het terrein is een eerste factor die het samenwerken kan bemoeilijken, maar heeft meteen ook een impact het afbakenen van andere kritische succes- en faalfactoren. Het referentiekader of ijkpunt aan de hand waarvan we kunnen beoordelen of iets een succes is of niet is immers niet duidelijk. Succes- en faalfactoren worden bijgevolg erg individueel ingevuld en zijn gebaseerd op individuele percepties.

In dit onderzoeksrapport keken wij naar succesfactoren 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). In de 'wolk' van samenwerkingsrelaties maakten wij een onderscheid tussen het samenwerken op beleidsmatig, organisatorisch-praktisch en trajectmatig niveau. De succes- en faalfactoren werden dan ook voor deze drie niveaus geïdentificeerd.

Op niveau van de samenwerking in functie van **beleidsafstemming** konden volgende factoren de samenwerking bemoeilijken, dan wel vergemakkelijken: (1) beeld van wederzijdse versterking en meerwaarde voor cliënt, (2) duidelijke visie, (3) personeelsverloop, (4) toekomst van de hulp- en dienstverlening.

Op niveau van het praktisch organiseren van de samenwerking bleken volgende factoren de samenwerking te beïnvloeden: (1) geboekte vooruitgang, (2) win-win perceptie, (3) participerende actoren en hun betrokkenheid, (4) intensiteit van het contact, (5) onderling vertrouwen, (6) taakafbakening en bepalen van verantwoordelijkheden.

Verder zijn er de succes- en faalfactoren op het niveau van de samenwerking op trajectniveau: (1) taakafbakening en bepalen van verantwoordelijkheden, (2) gedeelde visie, (3) steun in eigen organisatie, (4) onderling vertrouwen, (5) duidelijke afspraken m.b.t. conflictafhandeling.

Tot slot zijn er nog een aantal algemene factoren die gelinkt zijn aan de organisatie van het netwerk, bepaalde kenmerken of contextfactoren van het netwerk: (1) ongelijke afhankelijkheidsrelaties, (2) onderlinge concurrentie voor cliënten, (3) voorgeschiedenis, (4) balans tussen autonomie en externe sturing, (5) onderlinge dynamiek.