

Integrale Jeugdhulp bekeken vanuit een keten- en netwerkmanagementperspectief

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

SWVG Studiedag
Leuven, 2 december 2010

1. Projectfiche: onderzoeksopzet, onderzoeksvragen
2. Theoretisch kader en concepten
3. Integrale Jeugdhulp: een beschrijving
4. IJH: een analyse
5. Conclusie

1. PROJECTFICHE

Situering van het onderzoek

- Tussentijdse rapportage van onderzoek: **“Ketens en netwerken in de zorg- en welzijnssector”**
- Samenwerking tussen:
 - Steunpunt Welzijn Volksgezondheid & Gezin
 - Instituut voor de Overheid
- Looptijd: augustus 2009 – augustus 2011 (duur 15 maanden)

Onderzoeksvragen

1. Hoe zijn ketens & netwerken in de zorg- en welzijnssector georganiseerd?
 - Formeel & feitelijk
2. Hoe kunnen we het werken in ketens en netwerken verbeteren?
 - Vanuit overheidsperspectief
 - Vanuit managementperspectief

5

Aanpak/methodologie

1. Keten & netwerkenliteratuur
2. Verkenning Nederlandse praktijk
3. Casestudies:
 - **Case 1: Netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Jeugdhulp (RTJ) en Crisisjeugdhulp in Antwerpen Stad en de netwerken RTJ in de Oost-Vlaamse regio 'Waas en Dender' (afgerond)**
 - Case 2: Netwerken hulp- en dienstverlening aan gedetineerden (start feb 2011)
4. Eindrapportage en aanbevelingsnota (medio aug 2011)

6

In deze tussentijdse rapportage

- Hoe zijn de netwerken van Integrale Jeugdhulp (IJH) georganiseerd en hoe werken ze in de praktijk?
- Wat zijn de succes- en faalfactoren?
- Wat leren we vanuit de keten- en netwerkbenadering?

7

2. THEORETISCH KADER EN CONCEPTEN

8

Coördinatie

- WAT? Instrumenten en mechanismen die tot doel hebben om taken en inspanningen van organisaties (vrijwillig of gedwongen) op één lijn te brengen
- Ketens & netwerken zijn dergelijke coördinatiemechanismen: toepassing in kader van *Integrale Jeugdhulp*?

9

Kenmerken van netwerken (1)

- Beschrijvende kenmerken:
 - Horizontale relaties tussen diensten (gelijkwaardigheid)
 - Een zekere mate van stabiliteit en structurering (afspraken, regelgeving, procedures)
 - Meerdere (semi-)autonome actoren uit verschillende sectoren (onderwijs, welzijn, werk) zijn betrokken
 - Zekere mate van afhankelijkheid van elkaar voor het bereiken van een betere dienstverlening

10

Kenmerken van netwerken (2)

- Analytische kenmerken:
 - Complexiteit
 - Pluriformiteit, variatie aan betrokken actoren (aantal, aard, macht, enz.)
 - Verzoening tussen individuele organisatie-doelen en gemeenschappelijk doel
 - Evenwicht tussen duurzaamheid (stabiliteit en structurering) en dynamiek (netwerk als organisch, beweeglijk, contextafhankelijk)

11

Kenmerken van ketens (1)

- Beschrijvende kenmerken:
 - Focus op een bepaalde doelgroep
 - Het vertrek (uitgangspunt) van de keten is de cliënt en het proces dat de cliënt doorloopt, doorheen verschillende organisaties.
 - Ketens gaan seriële of parallelle processen van verschillende organisaties aaneenschakelen met het oog op het gezamenlijk bereiken van een bepaald resultaat.
 - Ketens gaan verantwoordelijkheden die over autonome organisaties versnipperd zijn, verbinden tot een sluitend en werkend geheel.

12

Kenmerken van ketens (2)

- Analytische kenmerken:
 - Dominant probleem: wat verbindt de actoren?
 - Hoe verzoent men eigen doelen met het ketendoel?
 - Hoe kan men afstemmen tussen schakels, maar toch een zekere dynamiek/flexibiliteit toelaten?

13

Factoren die functioneren van ketens en netwerken beïnvloeden

- Afhankelijkheidsrelaties en machtsverhoudingen (mate van afhankelijkheid, hulpbronnen, productiemacht, wettelijk, hindermacht, enz.)
- Onderling vertrouwen
- Kosten/batenanalyse van partnerorganisaties bepalen mate van engagement

14

Factoren (vervolg)

- Werken in netwerken is **eenvoudiger** wanneer volgende factoren aanwezig zijn:
 - Gemeenschappelijke kennisbasis
 - Systematische informatiedeling (oorzaak en gevolg)
 - Duidelijk overzicht vraag en aanbod
 - Gemeenschappelijk doel (h)erkend door alle partners
 - Evenwicht tussen langetermijndoelen en kortetermijnresultaten
 - Duidelijke spelregels, rollen, verwachtingen

15

Factoren (vervolg)

- Ruimte voor experimenten
- Ruimte voor vrijwilligheid
- Eenduidig jargon
- Engagement

16

Inspelen op succes- en faalfactoren: netwerkmanagement

- Wat? (Bij)sturen van samenwerking
- Doel?
 - Interacties tussen actoren verbeteren door in te spelen op relaties tussen partners
 - Culturele en/of structurele karakteristieken van een netwerk veranderen door in te spelen op kennis en informatie aanwezig in netwerk

17

Netwerkmanagement uiteengelegd

	<u>Spelniveau</u> (spelmanagement of 'dossiers')	<u>Netwerkniveau</u> (netwerkconstituering)
<u>Strategieën gericht op ideeën/percepties</u>	<ul style="list-style-type: none"> • 'Convenanting' • Percepties beïnvloeden • Onderhandelen • Gemeenschappelijke taalontwikkeling • Blokkeren/introduceren van ideeën • Bevordering van reflectie 	<ul style="list-style-type: none"> • 'Reframing' • Veranderen van formeel beleid
<u>Strategieën gericht op interacties</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Selectieve (de-)activering • 'Arrangeren' • Confrontaties organiseren • Procedures opzetten • Bevorderen van faciliteren, makelaarschap, bemiddelen en arbitren 	<ul style="list-style-type: none"> • Netwerk (de-)activering • 'Constitutional reform' (regels en middelen wijzigen) • (Ont-)koppelen van spellen • Veranderen van interne structuur en plaats van actoren • Veranderen van relaties • 'Management by chaos'

18

Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:169

Netwerkmanagement ingezet door wie?

- Wie neemt **regie** op zich?
 - Centraal gestuurd (stimulerend of repressief) door overheid
 - Indirect via andere actoren (regisseur)
 - In onderling overleg (onderhandeld in netwerk)
- Inspelend op win-win situatie, op gevoeligheden, op contextafhankelijkheden

19

3. CASE INTEGRALE JEUGDHULP: een beschrijving

20

3.1. WAT IS INTEGRALE JEUGDHULP?

21

IJH in een notendop

- **Aanleiding:** verkokering tussen sectoren en aanbodgericht verwijzen (beleidsnota Bijzondere Jeugdzorg 1999)
- **Betrokken sectoren:** 6 sectoren, twee ministeries (welzijn en onderwijs)
 - AWW, K&G, CLB, GGZ
 - Jongerenwelzijn & Gehandicaptenzorg

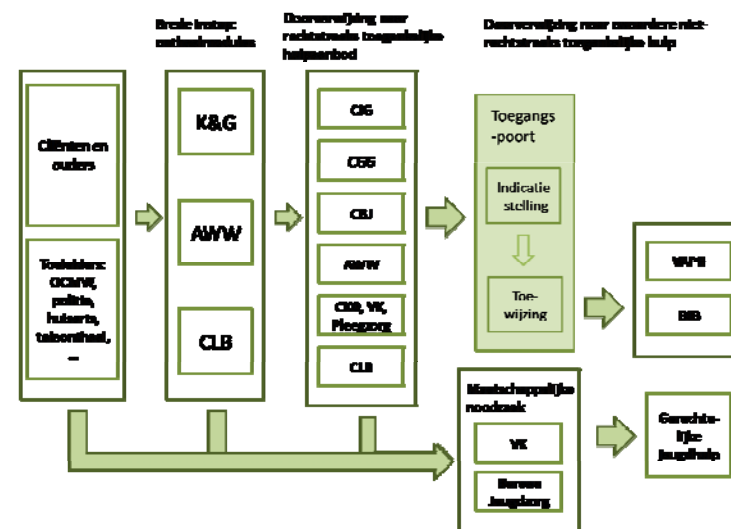
22

IJH in een notendop (vervolg)

- **"Decreet van 7 mei 2004 betreffende de Integrale Jeugdhulp"** omvat volgende beleidslijnen:
 - Modulering van de jeugdhulp
 - Onderscheid tussen rechtstreeks en niet-rechtstreeks toegankelijk hulp
 - **Netwerken crisisjeugdhulp**
 - **Netwerken Rechtstreeks Toegankelijke Hulp**
 - Intersectorale Toegangspoort tot de niet-rechtstreeks toegankelijke modules van jeugdhulp
 - Trajectbegeleiding
 - Gerechtelijke Jeugdhulp
 - Gegevensverwerking

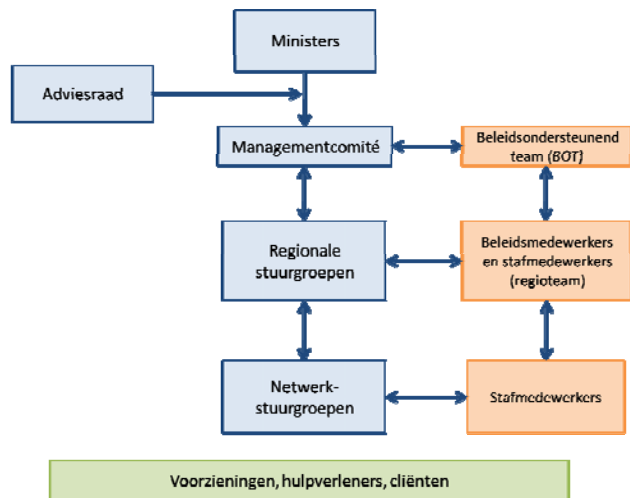
23

Beoogd veranderingsproces



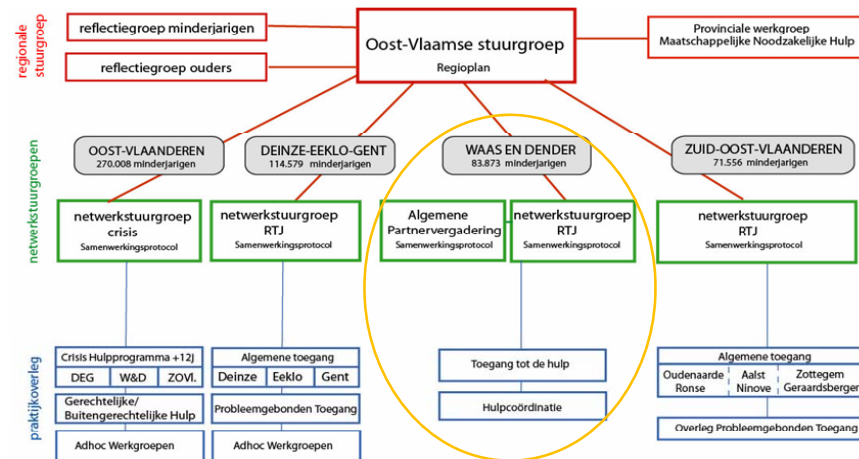
24

Ingezette structuren (beleidsafstemming)



25

Voorbeeld Netwerkstructuur RTJ



26

3.2. NETWERKEN EN KETENS IN INTEGRALE JEUGDHULP

27

CASE 1: Netwerk RTJ

- Voldoet aan de ideaaltypische kenmerken:
 - Gelijkwaardige, autonome sectoren en voorzieningen
 - Stabiele structuur (vastgelegd in BVR en decreet)
 - Afhankelijk van elkaar voor bereiken van doelen:
 - Betere toegankelijkheid, continuïteit en coördinatie van rechtstreeks toegankelijke jeugdhulpverlening
 - Afhankelijk van elkaar voor doorstroming
 - Afhankelijk van hulpbronnen: informatie, kennis

28

Netwerk RTJ

- Maar:
 - Netwerk op regionaal niveau is **verplichte structuur** en niet organisch gegroeid vanuit gemeenschappelijk probleembesef
 - **Hoge complexiteit** in structuren, aansturing en beoogde doelstellingen van IJH:
 - Netwerk RTJ = één structuur in groter geheel:
 - subregionaal netwerk binnen een ruimer provinciaal netwerk EN binnen een groter centraal netwerk
 - Netwerk RTJ = één beleidsinstrument van de Vlaamse overheid in ruimer complex veranderingsproces

29

Netwerk RTJ

- Maar (vervolg):
 - Grote **variatie aan betrokken actoren**, verschillen in sectorale aansturing, mandaat, grootte van de sector, belangen bij proces, doelgroep, ...
 - **Op vlak van doelen:**
 - **Verzoening** tussen individuele organisatie-doelen en gemeenschappelijk doel heikel punt
 - Gemeenschappelijk doel niet altijd helder
 - Bepaalde doelen enkel gemeenschappelijk voor een deel van de zes sectoren

30

Crisishulpprogramma als keten

- Focus: minderjarige in een crisissituatie
- Sectoren en voorzieningen werken samen aan regionale organisatie & uitbouw van crisishulpprogramma met 4 sequentiële stappen:
 - Stap 1: Meldpunt
 - Stap 2: Crisisinterventie
 - Stap 3: Crisisbegeleiding
 - Stap 4: Crisisopvang
- Doel: Voorzieningen verbinden een deel van hun verantwoordelijkheden tot sluitend geheel voor de cliënt in crisis

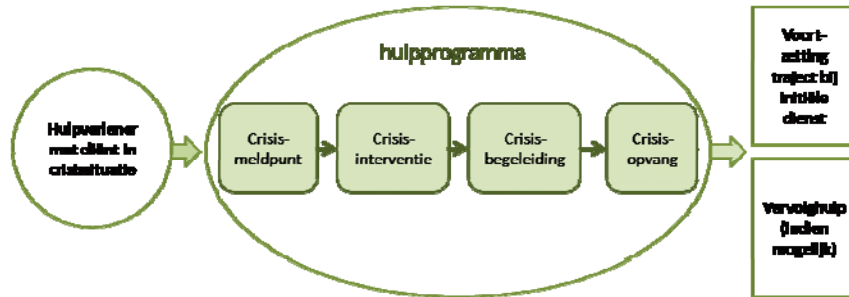
31

Crisishulpprogramma = keten?

- Gedeelde problematiek die actoren verbindt: gepercipieerde nood aan crisisopvang/begeleiding
- Elke actor kan eigen doelen met doel van crisishulpprogramma verzoenen: hulpverleners zien directe voordelen van het hulpprogramma voor eigen cliënteel
- Crisishulpprogramma is een mogelijk aanbod en loopt naast andere crisiswerkingen: er is afstemming maar aan de eigen dynamiek is niet geraakt

32

Crisishulpprogramma schematisch



33

3.3. SUCCES- EN FAALFACTOREN VAN NETWERK

34

Netwerk geëvalueerd door leden: Meerwaarde? Effecten?

- Op niveau van relaties:
 - **Samenwerkingsverbanden:** aantal samenwerkingen/afstemming/toenaderingen in gang gezet, zowel sectoraal, bilateraal, als meer persoonlijke samenwerkingen (W&D, A'pen)
- Op niveau van kennisuitwisseling en beïnvloeden van percepties:
 - Elkaar beter leren kennen, betere **kennis** van terrein waarin men werkzaam is, beter aanvoelen van wat er op terrein en in andere sectoren gebeurt (W&D, A'pen)
 - **Besef** dat men deel uitmaakt van groter geheel, van gedeelde verantwoordelijkheid voor cliënt (W&D, A'pen)
 - **Agendasetting:** aantal onderwerpen expliciet op agenda gezet van de voorzieningen (W&D)

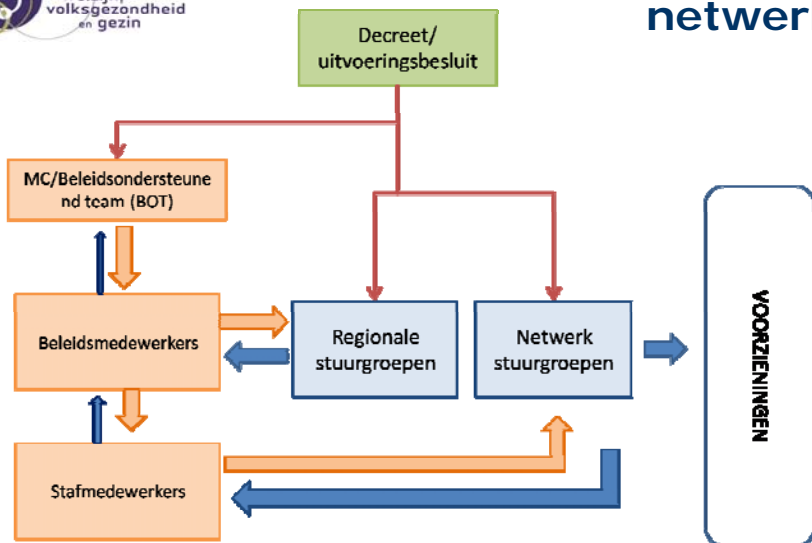
35

Evaluatie door de leden (vervolg)

- Maar:
 - Tot nu toe: te weinig concrete, tastbare resultaten voor doelgroep (hulpverleners/cliënten) (allen)
 - Kosten/baten verhouding niet in balans (allen)
 - Crisishulpprogramma meest succesvolle van alle inspanningen

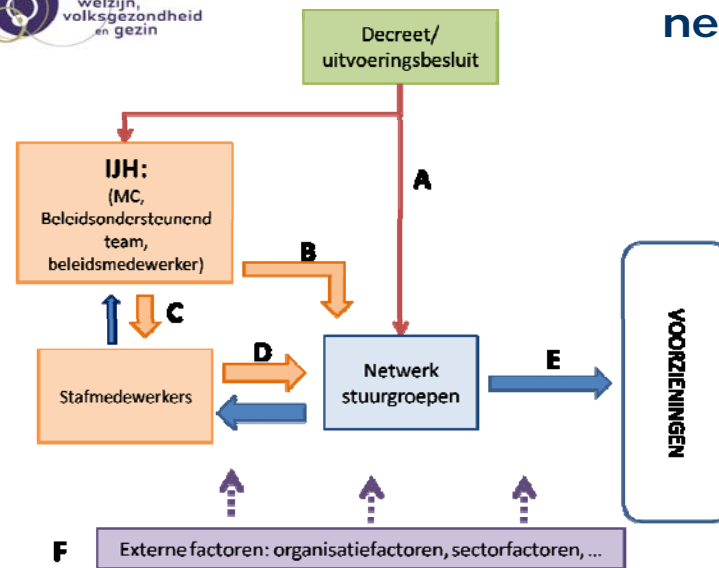
36

Formeel beeld van het netwerk



37

Beeld volgens leden in het netwerk



38

Geanalyseerde relaties

- A: Legistische aansturing
- B: Aansturing vanuit "IJH"
- C: Relatie BOT/BMW - stafmedewerker
- D: Relatie stafmedewerker - netwerk
- E: Relatie netwerkstuurgroep - voorziening
- F: Externe factoren

39

A: Legistische aansturing vanuit decreet en uitvoeringsbesluit

- + Netwerk als **vast forum** voor overleg, met 6 sectoren
- + Strategische **doelstellingen** = **gedachtegoed** van IJH
- Onduidelijke, vage **opdrachten en operationele doelen** voor netwerk
- **Verantwoordelijkheid & mandaat** van netwerk: wat kan en mag de netwerkstuurgroep?
 - blijven hangen in concepten, kwaliteitseisen, ...
 - Maar: kan/mag/wil/moet het netwerk wel doorwerken naar concrete afspraken, wijzigingen in werking, ... ?
- Er zijn **meerdere regisseurs** die het netwerk rechtstreeks of onrechtstreeks aansturen

40



B: Aansturing vanuit "IJH"

- + **Middelen**, bvb. voor cliëntoverleg, crisismeldpunten
- **Tijd/tempo**: Druk om door te werken naar tastbare resultaten, producten, output <-> aftasten van noden en mogelijkheden van netwerk
- **Onduidelijkheden, ontgoocheling** bemoeilijken de relatie met de IJH-bovenbouw
- Ontoegankelijke **terminologie**
- Dominante **schrijfcultuur**
- Gevoel van **onmacht tov bovenbouw**: feedback, klanken uit netwerk vinden weinig gehoor

41



C: Relatie stafmedewerker – IJH-bovenbouw

- + Verbindingsofficieren tussen netwerken en bovenbouw
- Maar ook (moeilijk) dubbele rol: enerzijds Vlaamse opdrachten (=van bovenaf) doen uitvoeren, anderzijds noden van het netwerk (=van onderop) lenigen
- Steeds zoeken naar best mogelijke rol, positie, houding bij aansnijden nieuwe 'dossiers'
- Werkdruk stafmedewerkers (o.a. door daling aantal beleidsmedewerkers)

42



D: Aansturing vanuit stafmedewerkers

- + Belangrijke ondersteunende, faciliterende, trekkende rol van stafmedewerker
- Maar: soms gebrek aan slagkracht. Alles steeds opnieuw bediscussieerbaar, nood aan iemand die knopen doorhakt.

43



E: In het netwerk, naar de voorzieningen

- + **Historiek** van samenwerken in regio (W&D)
- + **Schaal** (regio = beheersbare grootte) (sommigen)
- + Onderling **vertrouwen**, dynamiek (W&D)
- + **Concrete** output (nl. bruikbaar werkinstrument) naar hulpverleners (bvb. cliëntoverleg, andere...)
- + Initiatieven gegroeid vanuit **nood**, gemeenschappelijk probleem (bvb. adviezen toegankelijkheid)
- + Top-down gelanceerde methodieken die kunnen aansluiten bij **bestaande structuren**
- + Betrekken van noodzakelijke **externe partners**
- + Werken aan **vertrouwen in elkaars' deskundigheid** (crisis, A'pen)
- + Directe lijnen voor onderlinge afspraken (bvb. meldpunt → voorzieningen)

44

Vervolg E

- Effecten van netwerken wel op menselijk niveau maar minder op organisatieniveau
- Onduidelijk **statuut** van bepaalde top-down gelanceerde instrumenten (bvb. draaiboek)
- Sommige instrumenten ontstaan bottom-up maar geraken bij doorvertaling op centraal niveau vervreemd en voelen top-down aan.
- Instrumenten die niet/minder aansluiten bij **noden van regio**, vinden moeilijk ingang
- Discussies in netwerk blijven hangen op **conceptniveau**
- (Over-?)gevoeligheid van jeugdhulpverleners voor **bureaucratische/administratieve procedures**
- **Tijd als paradox**: enerzijds meer tijd nodig, anderzijds moet men sneller vooruit

45

F. Externe factoren

- Op organisatieniveau:
 - + Ondersteuning door eigen management van de leden
 - Gesloten houding van voorziening wegens bvb. veranderingsprocessen gaande in eigen organisatie
 - Andere aansturing, andere snelheid waarop dienst werkt
 - Werkdruk, verloop van personeel
- Op sectorniveau:
 - Legitimiteit/publieke ondersteuning van IJH door administratie, koepel, sectoren
 - Middelen, capaciteit/wachlijsten

46

CONCLUSIE

47

Concluderend (1)

- **Vanuit netwerkbenadering**
 1. Basiskenmerken van netwerk zijn aanwezig
 2. Maar: kunnen minder uitgespeeld worden omdat
 - Regie van netwerken verspreid is over meerdere personen, vaak wisselt, en onvoldoende duidelijk is afgebakend
 - Netwerken hebben geen mandaat om procedures of werking van voorzieningen te veranderen

48

Concluderend (2)

▪ Vanuit netwerkmanagement

- Netwerkmanagementtechnieken worden door meerdere actoren in IJH aangewend, maar voornamelijk door IJH-bovenbouw
- Arsenal technieken dat door NWS zelf aangewend wordt, is kleiner
 - Interacties en relaties voornamelijk vormgegeven door actoren buiten netwerk
 - Inspelen op ideeën en percepties wordt meer gebruikt

49

Concluderend (3)

- In netwerk zijn technieken die inspelen op ideeën en percepties (kwaliteitseisen) dominant aanwezig
 - Draaiboek/adviezen toegankelijkheid
 - Verwijsafspraken
 - Rapporten, analyses, enz.
- In netwerk speelt men minder in op relaties:
 - Actoren activeren of de-activeren,
 - Rollen en verantwoordelijkheden uitklaren
 - Actoren organiseren rond gemeenschappelijk doel

50

Concluderend (4)

- Netwerken lijken soms meer instrument in een veranderingsmanagementstrategie, (eerder dan coördinatiemechanisme)

51

Concluderend (5)

- Enkele belangrijke succesfactoren ontbreken:
 - Gemeenschappelijk doel (h)erkend door alle partners:
 - Grote strategische doelstellingen van IJH? JA
 - Duidelijke operationele doelstellingen voor de netwerken? NEEN
 - Duidelijke spelregels, rollen, verwachtingen
 - Eenduidig jargon
 - Wederzijds vertrouwen (ook tss netwerk en bovenstructuren van IJH)

52

Concluderend (6)

- Ontbrekende succesfactoren (vervolg):
 - Evenwicht tussen langetermijndoelen en kortetermijnresultaten
 - Systematische informatiedeling (oorzaak en gevolg van betere samenwerking): nog niet gerealiseerd

53

Concluderend (7)

- Afhankelijkheidsrelatie lijkt soms onderbelicht: hoe zijn de partners in het netwerk afhankelijk van elkaar, en hoe kan men daar door samenwerking beter op inspelen?
- Instrumenten die als top-down aangevoeld worden, moeten opnieuw leerproces in netwerk doorlopen waarbij men mogelijkheden, opportuniteiten van het instrument moet aftasten. Leden kunnen moeilijk ambassadeurs zijn van een instrument of proces dat men niet als het hunne beschouwt.

54

- (1) & (2) Bouckaert, G., Peters B.G. & Verhoest, K. 2009. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Cheltenham: Edward Elgar, p15
- (2) Van der Aa, A, & Konijn, T. 2004. *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma
- (3) Van der Aa, A. www.ketens-netwerken.nl/begrippen
- (4) Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.M.F. Koppenjan (eds.). 1997. *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage, p10
- (5) Van Duivenboden, H.P.M., Van Twist, M. & Veldhuizen, M. 2000. Kantelende ketens: naar publiek ketenmanagement. Van Duivenboden, H.P.M., M. Van Twist, M. Veldhuizen & R. in 't Veld (red.). 2000. *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma, p 311

55