

Publieksversie
van het proefschrift

**THE LOGIC
BEHIND A
COHESIVE
YOUTH CARE
SYSTEM**



Mariëlle Blanken

Publieksversie
van het proefschrift

**THE LOGIC
BEHIND A
COHESIVE
YOUTH CARE
SYSTEM**

Mariëlle Blanken

Colofon

Opmaak en ontwerp cover: Mark Dierick, Het PON & Telos

Ontwerpelementen op cover: 3D model by LS001 under
Creative Commons license

Gedrukt door: Ridderprint

Met dank aan Brief van de Koning.

©2024 Het PON & Telos en Academische Werkplaats Jeugd | Tranzo |
Tilburg University

Alle rechten voorbehouden. Uit deze publicatie mag niets gereproduceerd,
opgeslagen of verzonden worden zonder toestemming van de auteur.



HET **pon** | **telos**

Official Partner
Tilburg University

Voorwoord

“De drijfveer voor dit onderzoek is mijn verwondering over ons sociale systeem in Nederland. Al 25 jaar verbaas ik me erover hoe het systeem werkt - en vooral ook wat niet werkt.”

Deze publieksversie van *The logic behind a cohesive youth care system* beschrijft de belangrijkste uitkomsten van het promotieonderzoek van Mariëlle Blanken. Het is geschreven voor iedereen die interesse heeft in de jeugdzorg en vooral diegenen die zich professioneel bezighouden met de organisatie ervan. Het is een onderzoek naar het ontwerp, de integratie en dynamiek van organisatienetwerken in het jeugddomein, met als doel de logica erachter te begrijpen en beter zicht te krijgen op de randvoorwaarden voor een samenhangend jeugdzorgsysteem. Citaten zijn een persoonlijke reflectie van Mariëlle op het onderzoek.

“In de jaren voor de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 heb ik meerdere gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden ondersteund bij het voorbereiden van die transitie. Steeds kwam ik dezelfde vragen tegen: Hoe kunnen we meer vanuit horizontale netwerksamenwerking en op basis van vertrouwen gaan sturen op de kwaliteit en opbrengsten van de zorg, in plaats van enkel op financiële verantwoording? En wat vraagt dat aan beleids- en sturingsinformatie? Deze vragen bleven aan mij knagen en resoneerden enorm aan mijn eigen behoeften die ik jaren eerder zelf had ervaren als jongerenopbouwwerker. Terwijl we steeds meer volgens de marktprincipes van het new public management moesten gaan werken, werd je als professional beperkt tot kerntaken. Vraag en aanbod werden van elkaar gescheiden en in de verantwoording werd het tellen van het aantal jongeren belangrijker dan de sociaalpedagogische opdracht. Ik voelde en nam waar hoezeer dit systeem zijn eigen doel voorbijschoot en hoe je met betere, horizontale en logische samenwerking in het netwerk veel meer bereikt.”

“Dit proefschrift markeert voor mij geen eindpunt, het is wel één van de mooie momenten op mijn pad. In de tweede helft van mijn leven hoop ik nog veel relevante studies te mogen doen en bij te kunnen dragen aan een fijn samenleven.”

Mariëlle Blanken
februari 2024

Het probleem

Er is een gebrek aan kennis over hoe organisaties in het jeugddomein zich in netwerken organiseren, ordenen en manifesteren, terwijl actief sturen op deze netwerklogica van cruciaal belang is voor een effectief jeugdzorgsysteem.

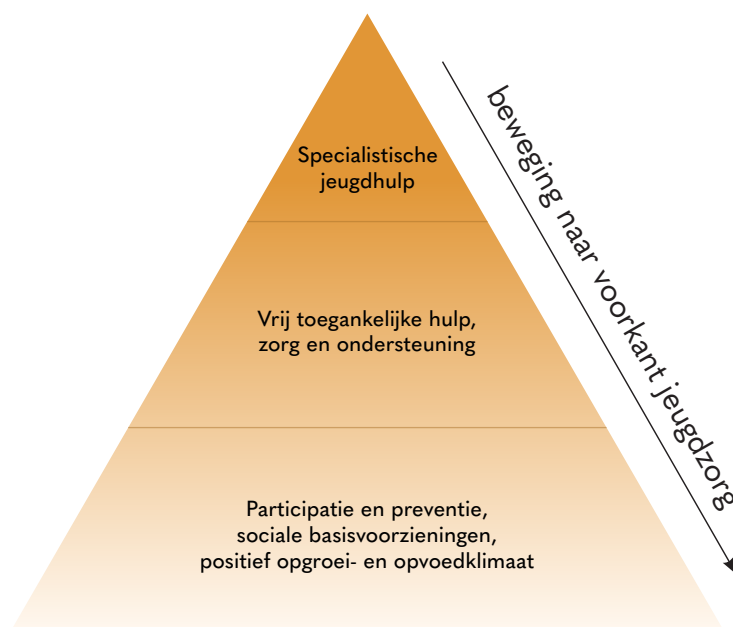
Het belang van een meer toekomstbestendig jeugdzorgsysteem wordt algemeen erkend: de jeugdzorg moet voorzien in een uitgebreid, passend en samenhangend hulp- en ondersteuningsaanbod, zonder fragmentatie of overlap in de dienstverlening. Om dat te bereiken hebben veel landen stelselhervormingen doorgevoerd, waarbij drie doelen centraal staan: hogere kostenefficiëntie, verbeterde kwaliteit van zorg en verbeterde resultaten van de zorg. In lijn met deze wereldwijde trend heeft Nederland met de implementatie van de vernieuwde Jeugdwet in 2015 een grote hervorming van het jeugdzorgsysteem doorgevoerd. Sinds die tijd zijn gemeenten verantwoordelijk voor het gehele jeugddomein.

“De beleidsintenties gaan steeds over het verbeteren van samenhang en gerichte samenwerking in het jeugddomein, maar integrerend werken in netwerken is veel complexer dan vaak gedacht.”

Lokale jeugdhulpnetwerken

Het samenvoegen van verschillende wetten in één jeugdwet, het ontschotten van budgetten en de bestuurlijke verantwoordelijkheid op het lokale niveau leggen hadden tot doel om hardnekkige problemen in het systeem aan te pakken. Denk aan fragmentatie in het zorgaanbod en overlap in de dienstverlening. De transitie van de jeugdzorg was echter meer dan dat. Het betrof ook een andere manier van werken. De focus kwam en ligt vandaag de dag nog steeds op de zogenaamde beweging naar de voorkant van de jeugdzorg. Dat wil zeggen dat beleid en uitvoering zich

richten op het versterken van de directe leefomgeving en de sociale basis. Zo kunnen problemen voorkomen worden en hulp en zorg vroegtijdig ingezet worden, waardoor zwaardere vormen van jeugdhulp voorkomen worden en is er genoeg capaciteit voor de meest kwetsbare jeugdigen die de specialistische jeugdhulp toch nodig hebben. Om dat goed te kunnen doen, werken gemeenten met verschillende organisaties – van preventie tot zeer specialistische zorg – lokaal in een netwerk samen.



Beweging naar de voorkant van de jeugdzorg

In de hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 staat als wenkend perspectief:

Een inclusieve samenleving waarin iedereen, ongeacht kwetsbaarheid of beperking, kan meedoen. Voor kinderen en gezinnen die dat nodig hebben, is passende en tijdige hulp en ondersteuning beschikbaar. Deze vindt zoveel mogelijk plaats binnen het eigen sociale netwerk en de context waarin jeugdigen opgroeien. Deze dagelijkse contacten (formeel en informeel) worden alleen waar nodig aangevuld met extra expertise.

Doel van het proefschrift

Het veelbesproken onderzoek *Boemerangbeleid* van Sharon Stellaard laat zien dat al bijna een halve eeuw steeds dezelfde beleidsintenties terugkomen in de hervormingsplannen: meer samenhang, betere samenwerking tussen organisaties (ook over de grenzen van sectoren heen) en goede aansluiting van hulpvraag en -aanbod. Toch is er maar weinig bekend over hoe organisaties in het jeugddomein zich ook echt in netwerken organiseren, ordenen en manifesteren. Dit is een probleem, omdat actief sturen op deze netwerklogica van cruciaal belang is voor een effectief jeugdzorgsysteem. Het doel van het proefschrift *The logic behind a cohesive youth care system* van Mariëlle Blanken is om meer inzicht te verkrijgen in de logica van complexe jeugdhulpnetwerken, specifiek in het ontwerp, de samenhang en dynamiek van deze netwerken.

“Een goed werkend netwerk? Dat is gericht en passend. Wie met elkaar moet samenwerken, doet dat - en wie dat niet hoeft, doet dat vooral ook niet.”

Het gehele jeugdsysteem in beeld

Als het in het publieke debat over de jeugdzorg gaat, betreft dit meestal maar een klein deel van het jeugddomein, namelijk de jeugdbescherming of hoog specialistische jeugdzorg. Begrijpelijk, want dit gaat over de meest kwetsbare kinderen en gezinnen die dringend professionele hulp nodig hebben én waarvoor de hulp en ondersteuning het hardste drukt op de gemeentelijke begroting. Echter om de samenhang en samenwerking in het jeugdzorgsysteem te onderzoeken is een bredere blik nodig, daarom gaat het proefschrift over het gehele netwerk van organisaties in het jeugddomein waar de specialistische jeugdzorg een onderdeel van is.

Een goed functionerend netwerk doet waarvoor het bedoeld is. In het geval van de jeugdzorg betekent dit dat kinderen en gezinnen die dat nodig

hebben op tijd de juiste hulp en ondersteuning in hun eigen omgeving krijgen. Het betreft een netwerk dat gericht en passend is. Dus waarin de professionals en organisaties die samen moeten werken dat ook doen en degenen die dat niet hoeven dat vooral ook niet doen. Een netwerk waarin:

- de actoren op de hoogte zijn van elkaars kunnen (sterke en zwakke kanten);
- de kerntaken, rollen en verantwoordelijkheden helder zijn;
- een goede balans tussen stabiliteit en flexibiliteit bestaat;
- de kernprocessen vloeiend verlopen en
- sprake is van voldoende interne en externe legitimiteit en vertrouwen.

Het betreft ook een actief lerend netwerk. Daarmee wordt bedoeld dat er sprake is van continue monitoring of de doelen van het netwerk behaald worden, waar het goed gaat en wat beter kan.

“Het idee achter de transitie van jeugdzorg is zo veelbelovend en logisch dat eigenlijk niemand erop tegen kan zijn. Het klinkt zo goed: horizontale sturing, gedeelde ambitie, op basis van vertrouwen, gezamenlijke waarde toevoegen, gericht op kwaliteit en maatschappelijke meerwaarde. Maar dit gaat niet vanzelf!”

Methode

Het onderzoek is één van de weinige longitudinale vergelijkende netwerkstudies op het gebied van jeugdzorg.

Een samenhangend jeugdzorgsysteem gaat over samenwerking op meerdere lagen. Dit betekent dat integrale jeugdzorg niet alleen gaat over de samenwerking van professionals met en rondom kinderen en gezinnen, het gaat ook over het daadwerkelijk doorbreken van publieke beleids- en uitvoeringskokers zowel inhoudelijk als bestuurlijk. Maar het vraagt óók vanuit de wetenschap een multidisciplinaire benadering. En dat is best een ingewikkelde opgave, want wetenschap is veelal gericht op het verkrijgen van specifieke kennis op een bepaald onderwerp of vanuit een bepaalde discipline. Dat is nodig om diepgang, vernieuwing, theorieën en systematische kennisopbouw te kunnen genereren. Het staat tegelijkertijd haast haaks op het idee van integrerend werken. Juist het combineren van verschillende disciplines zoals organisatiekunde en sociologie zorgt voor een beter inzicht.

Vanuit netwerkperspectief kijken naar jeugdhulpnetwerken

Om die reden wordt er in het proefschrift vanuit een netwerkperspectief naar het systeem van integrale jeugdzorg gekeken. Netwerktheorie gaat over het bestuderen van relaties, waarbij het samenspel van de relaties van groter belang is dan de kenmerken van de actoren. Sociologisch onderzoek gaat meestal over sociale actoren, diens kenmerken, gedrag, houding en factoren die daarop van invloed zijn. Sociale netwerkanalyse is een methode om na te gaan hoe sociale actoren met elkaar verbónden zijn. Daarmee kan namelijk de complexiteit van het integraal samenwerken en de samenhang in het systeem worden onderzocht.

Drie deelonderwerpen

In het proefschrift wordt steeds vanuit drie deelonderwerpen naar jeugdhulpnetwerken gekeken, en worden ze los van elkaar en in samenhang met elkaar uitgediept:

- **Ontwerp** gaat over hoe het netwerk is opgebouwd. Over welke organisaties bij het netwerk horen, over wat voor soort samenwerkingsrelaties zij hebben, hoe sterk die relaties zijn en op welke manier het netwerk wordt aangestuurd.
- **Integratie** gaat over de samenhang van het netwerk. Over welke organisaties met elkaar samenwerken, over hoe die samenwerking gestructureerd is (samenwerkingspatronen) en over welke organisaties een belangrijke positie hebben in het netwerk (centrale/sleutelpositie)
- **Dynamiek** gaat over de ontwikkeling van het netwerk. Over de stabiliteit van de samenwerking tussen organisaties en van de samenhang van het netwerk over de tijd heen.

In het onderzoek zijn in gemeenten van verschillende grootte drie jeugdhulpnetwerken onderzocht en vergeleken. Die netwerken bestonden uit 65 tot 135 organisaties uit verschillende sectoren binnen het jeugdstelsel.

Netwerk I	Netwerk II	Netwerk III
Grote gemeente	Middelgrote gemeente	Vier samenwerkende kleine gemeenten
~ 180.000 inwoners	~ 66.000 inwoners	Gezamenlijk ~60.000 inwoners

In 2018 en 2019 werden daartoe de managers van deze netwerken geïnterviewd en vertegenwoordigers van de organisaties kregen een online vragenlijst voorgelegd. De volgende definitie van een netwerk werd gebruikt: *het jeugdhulpnetwerk bestaat uit organisaties waarmee de gemeente volgens de netwerkmanager samenwerkt om het doel van de jeugdwet te bereiken.*

“Mijn liefde voor complexiteit en chaos ligt in de mogelijkheid om orde te scheppen, ook al is die orde maar van tijdelijke aard. Chaos is nodig om de vanzelfsprekendheid ter discussie te stellen en daarmee de oneindigheid der dingen verder te onderzoeken en beter te leren begrijpen.”

Bevindingen

Het onderzoek laat zien dat er een veelbelovende basis is voor een samenhangend jeugdzorgsysteem, maar dat er ook belangrijke tekortkomingen zijn: de jeugdhulpnetwerken kampen met barsten in het ontwerp, ontoereikende integratie en te grote interne dynamiek.

Diversiteit aan organisaties is nodig om integrale zorg te kunnen bieden. Uit de bevindingen blijkt dat de jeugdhulpnetwerken bestaan uit de gewenste diversiteit aan organisaties met verschillende expertise en middelen en dat ze als geheel met elkaar verbonden zijn. We zien ook dat de relaties binnen de netwerken veelal sterk zijn en voortkomen uit essentiële kernprocessen: het delen van kennis en overdragen van cliënten. Ook hebben kernorganisaties zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin over het algemeen een centrale positie in het netwerk, doordat zij met veel andere organisaties verbonden zijn.

“Om kernfuncties zoals vroeg-signalering, triage, doorverwijzing, inhoudelijke consultatie en hulpverlening goed te kunnen uitvoeren, moeten organisaties gericht en op een effectieve manier met elkaar samenwerken in het netwerk.”

Toch bevat het proefschrift ook empirische aanwijzingen voor ten minste vijf belangrijke tekortkomingen in het Nederlandse jeugdzorgsysteem, namelijk:

Barsten in het ontwerp

1. De sterke relaties die nodig zijn voor integrale jeugdzorg zijn strijdig met de hoeveelheid tijd, energie en middelen die beschikbaar zijn om deze relaties te onderhouden.

2. Doordat actoren in het netwerk onvoldoende bewust zijn van de sturingsvorm, worden leidende netwerkorganisaties belemmerd bij het vervullen van een effectieve en strategisch belangrijke rol in het netwerk.

Ontoereikende integratie

3. Cruciale toegangsorganisaties missen een sleutelpositie in het netwerk bij het verwijzen van cliënten.
4. De aanwezigheid van een hybride machtsstructuur kan leiden tot een ineffektieve aansluiting van vraag naar en aanbod van jeugdhulp en ondersteuning.

Gevaarlijk grote interne dynamiek

5. De grote interne dynamiek brengt een naadloos aansluitende dienstverlening in gevaar.

Barsten in het ontwerp

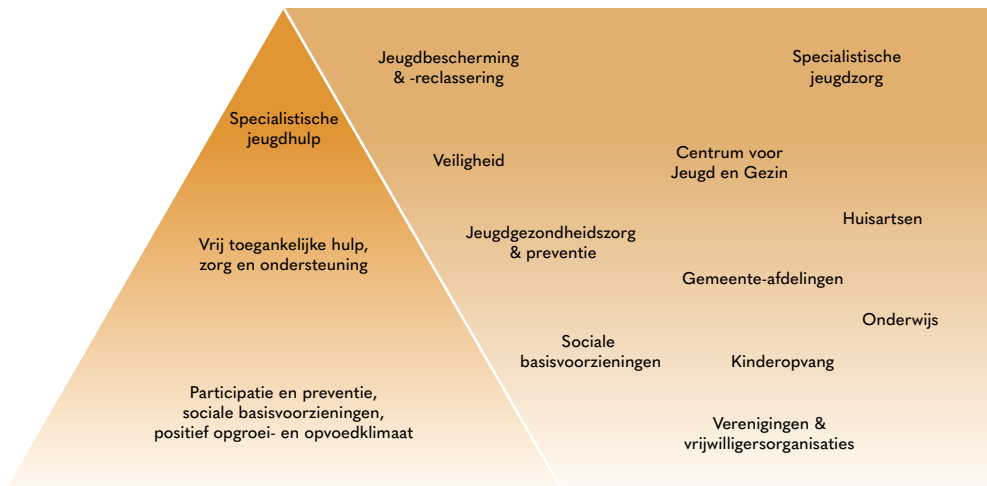
Tekortkoming 1

De sterke relaties die nodig zijn voor integrale jeugdzorg zijn strijdig met de beperkte hoeveelheid tijd, energie en middelen die beschikbaar zijn om deze relaties te onderhouden.

Problemen van kinderen en gezinnen zijn zelden geïsoleerd. Ze zijn veelal verbonden met de sociale omgeving of de plek waar de problemen zich voordoen: thuis, in de buurt, op school, bij werk, bij de vereniging, online. Ook betreffen ze vaak meerdere levensgebieden, zoals gezondheid, welzijn, participatie, financiële middelen, opgroei- en opvoedklimaat en veiligheid. Om aan te kunnen sluiten op hulpvragen vanuit deze complexe praktijk is een gezamenlijke inzet van verschillende expertises nodig. Het is daarom van belang dat het jeugdhulpnetwerk opgebouwd is uit organisaties met verschillende expertises die werkzaam zijn binnen de diverse levensgebieden.

“Een diverse samenstelling van het netwerk is cruciaal, want de complexiteit van de hulpvraag is vaak dusdanig groot, dat de aanpak verder strekt dan de expertise en mogelijkheden van één professional, organisatie of sector.”

De verschillende sectoren waarin organisaties
in de jeugdhulpnetwerken actief zijn

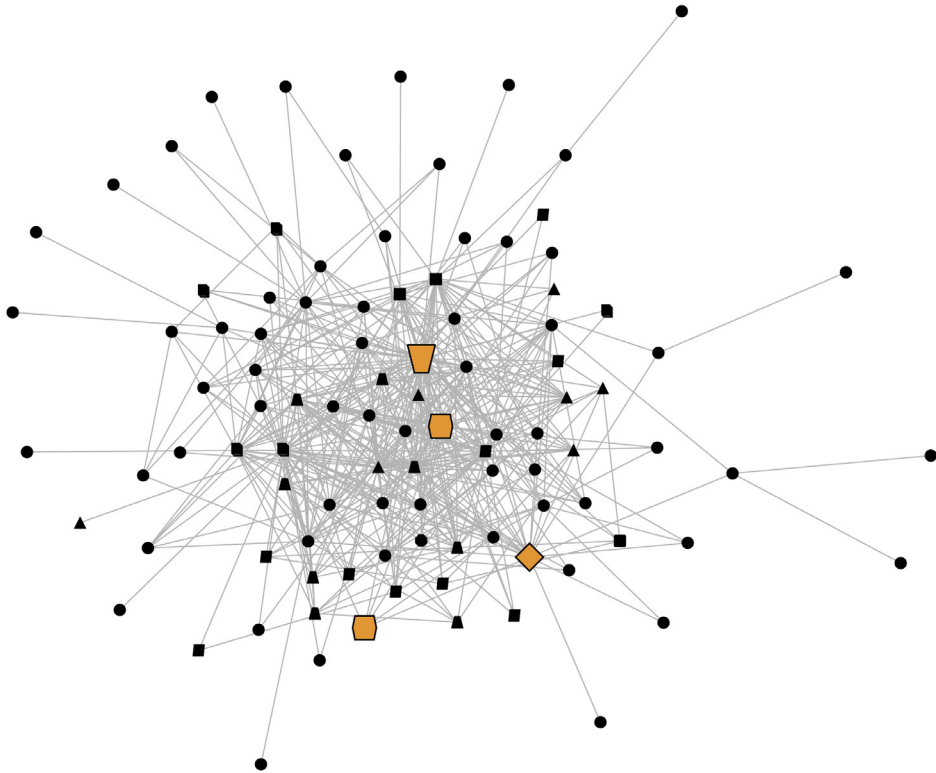


De jeugdhulpnetwerken blijken groot van omvang en divers van samenstelling. Juist die veelheid en verscheidenheid aan organisaties maakt dat organisaties een groot aantal relaties moet onderhouden. Als we kijken naar de kernprocessen in de netwerken, dan zien we dat een organisatie per jaar gemiddeld met 20 tot 26 andere organisaties in het netwerk een relatie onderhoudt om kennis te delen en/of cliënten over te dragen. Dat is best veel, maar dat gaat ook over relaties waarbij slechts een paar keer per jaar contact is. Serieuzer wordt het als we kijken naar de sterke relaties.

“Om kinderen en gezinnen tijdig en passend te kunnen helpen, is expertise en kennis delen cruciaal. Het zorgt namelijk voor een gedeeld begrip van de hulpbehoeften en welke hulp en ondersteuning daarbij passend is. Het hebben van sterke relaties is daarbij van groot belang, want sterke relaties zorgen voor bekendheid met elkaar en vertrouwen in elkaar.”

Sterke relaties zijn relaties waarin organisaties vaker contact hebben, het contact wederkerigheid vraagt en waarbij organisaties op meer dan één manier contact hebben. In het netwerkdiagram op de volgende pagina staan alle sterke relaties in één van de onderzochte jeugdhulpnetwerken weergegeven. De bronskleurige organisaties zijn de toegangsorganisaties: organisaties die wettelijk gelegitimeerd zijn om cliënten te verwijzen naar de niet vrij toegankelijke specialistische jeugdzorg. In dit netwerk heeft het Centrum voor Jeugd en Gezin met 61 andere organisaties een sterke relatie en de jeugdgezondheidszorg met 35 organisaties, dat is een extreem hoog aantal om effectief te kunnen onderhouden. Het risico is groot dat de kernprocessen in het gehele netwerk onder druk komen te staan als een kernorganisatie met zoveel anderen sterke relaties moet onderhouden, er is immers maar een beperkte hoeveelheid tijd, energie en middelen beschikbaar.

Structuur van sterke relaties in een jeugdhulpnetwerk

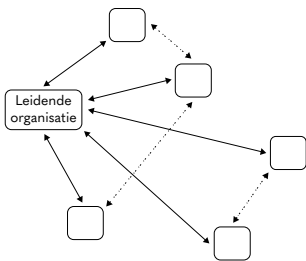


Tekortkoming 2

Doordat actoren in het netwerk onvoldoende bewust zijn van de sturingsvorm worden leidende netwerkorganisaties belemmerd bij het vervullen van een effectieve en strategisch belangrijke rol in het netwerk.

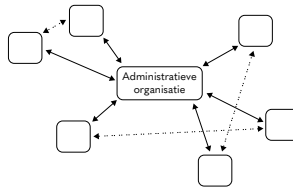
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de aansturing van de jeugdhulpnetwerken. Om dat goed te kunnen doen is het belangrijk dat er overeenstemming is tussen de organisaties in het netwerk over de vorm van de netwerksturing. In de regel zijn er drie manieren waarop een netwerk aangestuurd kan worden, namelijk via een leidende netwerkorganisatie, een netwerk gestuurd via een administratieve organisatie of een zelfsturend netwerk.

Drie vormen van netwerksturing



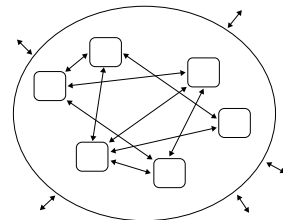
Leidende netwerkorganisatie

Eén van de organisaties in het netwerk heeft de leidende rol.



Netwerk gestuurd via een administratieve organisatie

Een aparte organisatie wordt opgericht om het netwerk aan te sturen.



Zelfsturend netwerk

Organisaties sturen het netwerk gezamenlijk aan.

Volgens de netwerkmanagers worden de jeugdhulpnetwerken aangestuurd door een leidende netwerkorganisatie, namelijk door de afdeling Jeugd van de gemeente. Slechts een minderheid van de organisaties in de netwerken weet dat dit de sturingsvorm van het netwerk is. In 2018 en 2019 gaf respectievelijk 32,5% en 40% van de organisaties in het netwerk aan dat de beschrijving van de leidende netwerkorganisatie het beste past bij de wijze waarop hun netwerk wordt aangestuurd. Iets meer dan de helft van de organisaties ervaart het netwerk als zelfsturend (55% in 2018, 51% in 2019) en veel minder organisaties ervaren het als een netwerk dat gestuurd wordt door een administratieve organisatie (12,5% in 2018, 9% in 2019). Onvoldoende kennis over de sturingsvorm bij de organisaties in het netwerk belemmert gemeenten om een effectieve en strategisch belangrijke rol in het netwerk te vervullen.

“Verschillende percepties over de sturingsvorm van het netwerk kunnen leiden tot conflicten en legitimiteitsvraagstukken die uiteindelijk van invloed zijn op de effectiviteit van het netwerk.”

Ontoereikende integratie

Tekortkoming 3

Cruciale toegangsorganisaties missen een sleutelpositie bij het verwijzen van cliënten.

Een goede samenhang van het netwerk is cruciaal voor het effectief organiseren van integrale jeugdzorg. Zeker voor het creëren van heldere doorverwijspaden, waardoor kinderen en gezinnen tijdig kunnen worden overgedragen naar passende hulp en ondersteuning, is het belangrijk dat organisaties in het netwerk met elkaar verbonden zijn. Toegangsorganisaties zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin moeten daarbij een centrale positie hebben in het netwerk, hun primaire taak is immers om een schakelpunt te zijn tussen de sociale basis en preventie, lichte vormen van hulp en ondersteuning en zwaardere vormen van zorg.

“Je kunt alleen profiteren van een sterke verbondenheid als het patroon van de samenwerkingsrelaties in een netwerk gericht en passend is. Belangrijke kernorganisaties moeten zich daarbij op een sleutelpositie in het netwerk bevinden.”

Kijken we naar de relatiepatronen van cliëntverwijzingen en de positie van het Centrum voor Jeugd en Gezin daarin, dan valt op dat in twee van onderzochte netwerken het overdragen van cliënten georganiseerd is rondom verschillende organisaties behalve het CJG (zie Top 10 op de volgende pagina). Dit betekent dat de organisatie die een belangrijke coördinerende rol zou moeten vervullen in het verwijzen van cliënten dat niet doet, met als gevolg dat het proces van cliëntverwijzing in het gehele netwerk minder effectief zal zijn.

Top 10 organisaties met meest centrale positie in het verwijzen van cliënten

Netwerk I	Netwerk II	Netwerk III
1. Centrum voor jeugd en gezin	1. Onderwijs (VO)	1. Sociale basisvoorziening
2. Specialistische jeugdzorg	2. Onderwijs (PO)	2. Huisartsen
3. Jeugdbescherming en -reclassering	3. Huisartsen	3. Specialistische jeugdzorg
4. Gemeente	4. Specialistische jeugdzorg	4. Jeugd-gezondheidszorg
5. Jeugd-gezondheidszorg	5. Specialistische jeugdzorg	5. Gemeente
6. Onderwijs (PO)	6. Veiligheid	6. Gemeente
7. Onderwijs (VO)	7. Specialistische jeugdzorg	7. Gemeente
8. Gemeente	8. Specialistische jeugdzorg	8. Specialistische jeugdzorg
9. Specialistische jeugdzorg	9. Sociale basisvoorziening	9. Centrum voor jeugd en gezin
10. Huisartsen	10. Centrum voor jeugd en gezin	10. Specialistische jeugdzorg

Tekortkoming 4

Er zijn aparte kennisstromen met inhoudelijke en bestuurlijke informatie

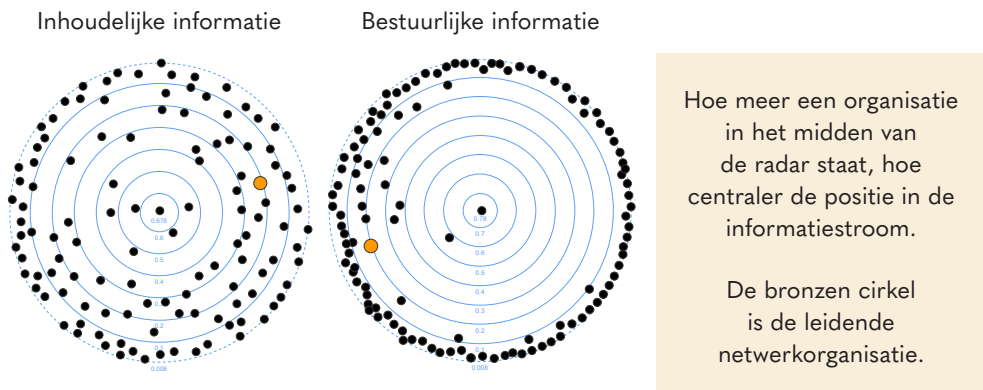
Op een toegankelijke en begrijpelijk manier informatie uitwisselen in jeugdhulpnetwerken is van groot belang om versnippering van jeugdzorg tegen te gaan. Het delen van kennis en expertise tussen organisaties zorgt namelijk voor een gedeeld begrip van hulpbehoeften van kinderen

en gezinnen en welke hulpaanbod daarbij effectief kan zijn. In de jeugdhulpnetwerken wordt inhoudelijke en bestuurlijke informatie uitgewisseld tussen organisaties. Inhoudelijke informatie gaat over casuïstiekbespreking en consultatie tussen professionals over hulpvragen en effectieve behandelingen. Bestuurlijke informatie betreft meer de administratieve informatie, zoals beschikkingen, contracten, jaarrekeningen en facturen.

“Kennis is macht volgens de resource dependency theorie, want wie controle heeft over kennis (resource) heeft macht over degene die de kennis nodig heeft.”

In de jeugdhulpnetwerken zijn de structuren van de twee soorten informatiestromen heel erg verschillend. De controle over inhoudelijke informatie is breed verspreid in het netwerk, wat wijst op een hoge mate van professionele autonomie (oftewel macht). Terwijl de controle op bestuurlijke informatie heel centraal bij afdeling inkoop en contractmanagement van de gemeente en het Centrum voor Jeugd en Gezin ligt. Onderstaande netwerkdiagrammen laten deze hybride machtsstructuur goed zien.

Positie van organisaties in de informatiestroom



“Als inhoudelijke en bestuurlijke informatiestromen onvoldoende met elkaar geïntegreerd worden, dan kan dat leiden tot een mismatch van vraag en aanbod. Daarom is een sleutelpositie voor de leidende netwerkorganisatie in beide informatiestromen gewenst.”

Tekortkoming 5

De grote interne dynamiek brengt een naadloos aansluitende dienstverlening in gevaar.

Stabiele relaties zijn belangrijk voor integrale samenwerking. In een stabiel netwerk ontwikkelen organisaties langdurige relaties met andere organisaties, waardoor ze bekend raken met elkaar en het vertrouwen kan groeien. Doordat ze elkaars sterke en zwakke kanten leren kennen, kunnen ze daar in de samenwerking rekening mee houden en daarmee de gezamenlijk opbrengst optimaliseren. Onstabiele relaties kunnen leiden tot een toename van de fragmentatie in het zorgaanbod, want ze belemmeren professionals in het uitwisselen van gedetailleerde informatie over hulpvragen en effectieve behandelingen.

De ontwikkeling in de tijd laat zien dat jeugdhulpnetwerken zeer dynamische systemen zijn. In één jaar gaat:

- **50% tot 58%** van de inhoudelijke informatie-uitwisselingsrelaties en
- **61% tot 71%** van de sterke relaties verloren, met uitzondering van een aantal toegangsorganisaties.

In vergelijking met alle sterke relaties in de netwerken, blijken de sterke relaties van de Centra voor Jeugd en Gezin en de jeugdgezondheidszorg met een verlies van 33% tot 53% in twee van de drie netwerken relatief stabiel over tijd.

*“De stabiliteit-flexibiliteit paradox is er altijd:
aan de ene kant moeten jeugdhulpnetwerken
flexibel zijn om in te kunnen spelen op veranderende
hulpvragen, aan de andere kant vraagt integrale jeugdzorg
juist om stabiele relaties tussen organisaties.”*

Aanbevelingen

Om verder te kunnen bouwen op de veelbelovende basis voor een samenhangend jeugdzorgsysteem en tegelijkertijd de gevonden tekortkomingen in het systeem aan te pakken, zou de focus moeten liggen op het formuleren en uitvoeren van een selectieve integratiestrategie.

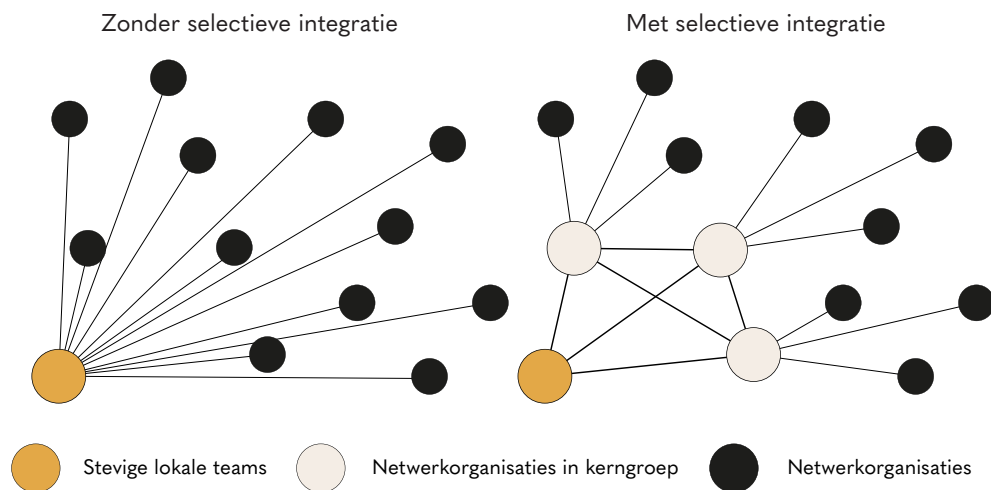
Selectieve integratie betekent dat de samenhang van organisaties en dus het patroon van hun samenwerking passend en gericht is, zodat alleen de organisaties die samen moeten werken dat ook effectief kunnen doen. Het is daarbij de vraag of alle organisaties in het netwerk met sterke stabiele relaties verbonden moeten zijn. Ondanks dat sterke en stabiele relaties een cruciale randvoorwaarde zijn voor het organiseren van integrale jeugdzorg, weten we uit eerder onderzoek dat in netwerken van deze complexe omvang en samenstelling een selectievere integratiestrategie op zijn plaats is.

“Geef de stevige lokale teams in wording een eerlijke kans door het aantal samenwerkingspartners te beperken tot een realistische hoeveelheid.”

Stabiele sterke kern & flexibele veelzijdige periferie

Om te komen tot een jeugdzorgsysteem waarin sprake is van meer samenhang, betere samenwerking en goede aansluiting op hulpvragen, zouden de lokale jeugdhulpnetwerken moeten toewerken naar een ‘naaf- en spaakstructuur’. De gemeente als leidende netwerkorganisatie zal daar actief op moeten sturen. In een dergelijke structuur zijn in de kern de belangrijkste organisaties sterk en stabiel verbonden met een kerngroep van organisaties uit de diverse sectoren, die op hun beurt weer als makelaar fungeren voor de diverse organisaties in de periferie van het netwerk. De Centra voor Jeugd en Gezin en straks gekend als stevige lokale teams - zoals opgenomen in de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 - kunnen op die manier meer realistisch het verbindende hart van het jeugd domein vormen.

Voorbeeld van selectieve integratie in het jeugddomein



Overigens vraagt deze opzet nog steeds van de stevige lokale teams om een vrij grote hoeveelheid sterke relaties te onderhouden met de kerngroep van organisaties uit diverse sectoren. Het is daarom van belang dat de netwerkmanagers vanuit de gemeenten zich realiseren dat ook een meer centraal georganiseerd jeugdhulpnetwerk extra aandacht, tijd en middelen vraagt om de gewenst integratie te bereiken die nodig is om een succesvol samenhangend jeugdzorgsysteem te bouwen dat integrale zorg voor kinderen en gezinnen in hun eigen omgeving faciliteert.

Het vakmanschap van netwerksturing

Besturen vanuit een selectieve integratiestrategie vraagt zowel in opzet als in gedrag iets van de netwerksturing. Het vraagt allereerst het hebben van een helder compleet beeld van de opbouw van het netwerk. Gemeenten moeten vervolgens goed nadenken over de verdere ontwikkeling en optimalisatie van de jeugdhulpnetwerken en over hun dynamische aard. Daaropvolgend moeten zij actief sturen op het samenspel van relaties in de jeugdhulpnetwerken, waaronder een sterke verbinding tussen de inhoudelijke en bestuurlijke informatiestromen. Dit vraagt om stevig leiderschap.

De verschillende informatiestromen die in het onderzoek naar voren komen en met name de afwezige sleutelpositie voor de gemeente als leidende netwerkorganisatie daarin verdienen een zorgvuldige overweging. Zeker omdat de meerderheid van de organisaties een inaccuraat perceptie heeft van de sturingsvorm van het netwerk. Om er zeker van te kunnen zijn dat de contracten met organisaties voor de levering van jeugdhulp en ondersteuning passend zijn bij de hulpbehoeften vanuit kinderen en gezinnen, zou de leidende netwerkorganisatie een sleutelpositie in zowel de inhoudelijke als bestuurlijke informatie-uitwisselingsstructuur moeten hebben. Alleen zo kan zij de strategisch belangrijke rol in de netwerk vervullen.

“Het besturen van een jeugdhulpnetwerk vraagt om vakmanschap!”

Netwerksturing is een vak op zich, zeker wanneer de opgaven structurele aanpassingen in het stelsel en diepgaande veranderingen in doen en laten in de praktijk betekenen zoals de huidige opgaven in de Hervormingsagenda Jeugd. Dit vraagt óók van gemeenten als leidende netwerkorganisaties aandacht, tijd en ruimte voor vakmanschap. Denk daarbij aan het versterken van de eigen netwerkcoördinatiervaardigheden en taak-specifieke competenties zoals kwaliteitsmonitoring, conflicthantering, versterken van legitimiteit en doelbetrokkenheid, het vermogen om zich aan veranderingen aan te passen en het stimuleren van innovatie en organisatieleren. Aandacht voor een lerend systeem is dan cruciaal. Dat kan door continu te evalueren en reflecteren op de logica van een samenhangend jeugdzorgsysteem en voortdurende monitoring van de resultaten van het netwerk, waarmee een meer adaptief en effectief jeugdstelsel wordt gecreëerd.

”Het is van groot belang om de netwerklogica serieus te nemen. De wijze waarop het sociale systeem van organisaties zich ordent, organiseert en manifesteert, vraagt aanhoudend aandacht en inspanning. Netwerken werken namelijk niet vanzelfsprekend goed.”

Deze aanbevelingen richten zich op het jeugdzorgsysteem, maar zijn wellicht ook bruikbaar in andere beleidsvelden, zoals (regionale) netwerksamenwerking op het gebied van leefbaarheid, sociale woningbouw, gezond en actief leven akkoord, sociale energietransitie of inclusieve arbeidsmarkt.

Vragen voor vervolg

Het proefschrift heeft geresulteerd in een reeks van inzichten ten aanzien van het ontwerp, de integratie en de dynamiek van complexe jeugdhulpnetwerken. Het werpt licht op de bepalende factoren voor netwerkeffectiviteit. Uiteraard zijn er ook nog vragen onbeantwoord gebleven en leiden de resultaten tot nieuwe vragen. Er worden in het proefschrift meerdere aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. We nodigen u van harte uit om het proefschrift te lezen.

“Om tot een toekomstbestendig en samenhangend jeugdzorgsysteem te komen is samenwerking tussen wetenschappelijke disciplines én samenwerking met het werkveld nodig om zowel de kennis als kunde van netwerksturing te versterken.”

Over de auteur



Mariëlle Blanken heeft Culturele en Maatschappelijke Vorming (CMV) gestudeerd aan Avans Hogeschool in Breda. In 2002 studeerde ze af met een bachelorthesis over beleidsgestuurde contractfinanciering in het jongerenwerk. Direct daarna is zij gaan werken als jongerenopbouwwerker en later ook als beleidsmedewerker jeugd. Naast haar werk heeft Mariëlle de sociologiemaster ‘Vraagstukken van Beleid en Organisatie’ gevolgd aan de faculteit Sociale Wetenschappen van Utrecht Universiteit. In 2006 studeerde zij af op haar masterthesis over vraagsturing en marktwerking in het welzijnswerk. Sindsdien werkt zij als onderzoeker-adviseur in het publieke domein bij Het PON & Telos, en sinds 2016 ook als science practitioner bij Tranzo, het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn van Tilburg University. Haar promotieonderzoek gaat over het functioneren van complexe organisatienetwerken in het jeugddomein. Mariëlle heeft in haar loopbaan diverse artikelen, boekhoofdstukken en rapporten geschreven over onderwerpen als sociale veerkracht, brede welvaart, sociaal beleid, jeugdzorg, burgerperspectief, lokale en regionale netwerksamenwerking en netwerksturing.

Mariëlle gaat graag met u het gesprek aan. Mocht u meer willen weten over haar werk of over andere onderwerpen met haar van gedachten willen wisselen, neem dan contact op via m.blanken@hetpon-telos.nl of via telefoon: 06-30038970.