

Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd

Exploratief onderzoek naar de (effectiviteit van de) governance van de
Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd

In opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

10 juni 2024

Auteurs

Prof. dr. Patrick Kenis

Prof. dr. Jörg Raab

Dr. Steven van den Oord



1. INLEIDING	3
Achtergrond	3
Probleemformulering	4
Opdrachtformulering en scope van de onderzoeksopdracht	5
Leeswijzer	6
2. RESULTATEN VAN VERGELIJKEND ONDERZOEK	7
A. De meerwaarde van de BENs	7
B. Wat is een BEN?	9
C. Welk organisatieontwerp zou je theoretisch verwachten voor een BEN?	10
D. Wat is de mate van legitimiteit van een BEN?	18
E. Hoe kunnen de BENs van elkaar leren?	19
3. BESLUIT, AANBEVELINGEN EN BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK	21
Besluit	21
Aanbevelingen	22
Beperkingen van het onderzoek	25
4. REFERENTIELIJST	26

1. INLEIDING

Achtergrond

In 2015 is de jeugdzorg in Nederland gedecentraliseerd van de rijksoverheid naar de gemeenten.¹ Hiermee zijn de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden en bevoegdheden overgedragen aan de gemeenten. Jeugdzorg is hierdoor een lokale (rijks)taak geworden, zoals ruimtelijke ordening, werk en inkomen, en zorg aan langdurig zieken en ouderen.

Op basis van het woonplaatsbeginsel is bepaald welke gemeente verantwoordelijk is voor de jeugdzorg van een jeugdige.² Het uitgangspunt is hierbij dat de gemeenten als meest nabije overheid het best in staat worden geacht de zorg, hulp en ondersteuning dicht bij jeugdigen en gezinnen te organiseren en daarbij ook de noodzakelijke verbindingen met andere levensterreinen te kunnen leggen (zoals huisvesting, onderwijs, werk en inkomen).³

Over het algemeen geven gemeenten de organisatie van de eerstelijnszorg lokaal vorm. Dat geldt veelal ook voor de ambulante hulp. Pleegzorg, crisisopvang en residentiële zorg daarentegen worden bijna altijd op de schaal van de 42 jeugdhulpregio's georganiseerd. Voor bepaalde taken, zoals specialistische jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering, Veilig Thuis en gesloten jeugdzorg is de complexiteit en onzekerheid zo groot dat er genoeg capaciteit en voldoende kennis en expertise nodig is om jeugdigen te helpen. Gemeenten zijn dan vaak aangewezen op bovenregionale samenwerking.⁴

Als een gemeente moeite heeft met het organiseren van jeugdzorg, kan zij een beroep doen op een regionaal expertteam (RET).⁵ Dit team richt zich op complexe jeugdzorgvragen waar de reguliere hulpverlening niet uitkomt. Dit doet het team door te adviseren over passende jeugdzorg, hulp en ondersteuning, waarbij de vraag van de jeugdige en het gezin centraal staat. Deze RETs werken bovenlokaal samen met de jeugdige zelf, het gezin, de gemeente en zorgaanbieders uit de (jeugdzorg)regio.⁶

¹ In de Jeugdwet zijn de doelen en taken van de gemeenten beschreven. Deze wet is bedoeld voor jeugdigen tot 18 jaar. Vanaf 18 jaar kunnen jeugdigen hulp krijgen vanuit andere wetten: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Wet langdurige zorg (Wlz). In sommige gevallen wordt de jeugdzorg door de gemeente verlengd tot maximaal vijf jaar (23 jaar).

² De inschrijving van de jeugdige in de Basisregistratie Personen (BRP) is leidend (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

³ Kamerbrief (2020) over perspectief voor de jeugd.

⁴ De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

⁵ Iedere jeugdhulpregio in Nederland moest eind 2021 een Regionaal Expertteam (RET) hebben waarin in ieder geval de volgende functies belegd zijn: consult en advies, procesregie, signaleren en leren.

⁶ Het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (2022)

In 2020 zijn de zogeheten Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd (BENs) opgericht (oorspronkelijk werd gesproken over 'centra'). Deze netwerken zijn bedoeld voor alle jeugdigen met complexe en meervoudige problemen die tussen wal en schip vallen of dreigen te vallen.⁷ De bedoeling is dat de BENs worden ingeschakeld wanneer er extra ondersteuning nodig is om een oplossing te vinden voor complexe en meervoudige problemen. De BENs sluiten daarmee aan op de bestaande structuren van de 42 jeugdhulpregio's. De BENs nemen echter niet de regie van een casus over. Zij ondersteunen de jeugdhulpregio's en de RETs om samen met de jeugdigen, hun ouders, hulpverleners en gemeenten een onvoorwaardelijke oplossing te vinden voor de lange termijn. Dat doen zij vanuit een onafhankelijke positie.⁸ Voor de organisatie van deze bovenregionale netwerken is destijds gekozen voor acht landsdelen. Namens elk landsdeel krijgt één coördinerende gemeente de opdracht om een bovenregionaal werkingsgebied te organiseren.⁹ Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geven de opdracht en VWS financiert de BENs.¹⁰

Probleemformulering

Het gebeurt nog te vaak dat zeer kwetsbare jeugdigen met meervoudige en complexe problemen vastlopen in de jeugdzorg en niet de juiste zorg, hulp en ondersteuning krijgen. Wat deze doelgroep nodig heeft, overstijgt de capaciteit van de individuele gemeenten. Daarom zijn aanvankelijk in elke jeugdhulpregio de RETs opgericht, maar zij blijken ook niet altijd alle jeugdigen te kunnen helpen (vooral wanneer die meervoudige en complexe problemen hebben).

Met de komst van de BENs is er een nieuwe aanpak geïntroduceerd om bovenregionaal samen te werken aan oplossingen voor jeugdigen met meervoudige en complexe problemen. Bovenregionale samenwerking wordt een zoektocht naar de beste manier van organiseren binnen en tussen groepen van professionals en organisaties om langetermijnoplossingen voor deze jeugdigen te realiseren. Dit betekent dat er voortdurend behoefte is aan afstemmen wat er nodig is, wie wat kan doen en hoe de integratie van inspanningen tot stand komt. Om dit effectief te laten verlopen, is een passende governance of sturing essentieel.

⁷ Amendement van de leden Westerveld en Klaver over het budget voor expertisecentra voor gespecialiseerde jeugdhulp (2019), Kamerbrief (2022) met een reactie op de commissiebrief met een juridische analyse van de openstelling van de Wlz voor jeugdigen met een psychische stoornis. Zie ook de regeling Specifieke uitkering instandhouding en doorontwikkeling expertisecentra jeugdhulp en de regeling specifieke uitkering randvoorwaardelijke functies jeugdhulp.

⁸ Idem.

⁹ Elk landsdeel betreft een werkingsgebied met meerdere jeugdhulpregio's die op hun beurt meerdere gemeenten bevatten.

¹⁰ Kamerbrief (2020) met de stand van zaken rondom de expertisecentra voor jeugdhulp. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Opdrachtformulering en scope van de onderzoeksopdracht

In dit onderzoek gaan we in op de vraag hoe de governance van de BENs is vormgegeven. Tilburg University is door het ministerie van VWS en de VNG gevraagd om onderzoek te doen naar de governance van de verschillende BENs en aanbevelingen te formuleren voor het versterken daarvan.

Om een bijdrage te leveren aan geïnformeerde besluitvorming door het ministerie en de VNG en om het reflecterend vermogen van professionals, organisaties en de BENs te verbeteren¹¹, staat in dit onderzoek de volgende vraag centraal:

‘Welke governance is passend voor de BENs, rekening houdend met de onderscheidende kenmerken van de doelgroep en de karakteristieken van de bovenregionale situatie?’

Uitgaand van de kennis vanuit de organisatiewetenschappen richt het onderzoek zich op drie belangrijke aspecten. Ten eerste: *wat doen de BENs in de praktijk?* Formeel gezien hebben ze drie functies om de zorg, hulp en ondersteuning voor jeugdigen met meervoudige en complexe problematiek te organiseren. Deze drie functies zijn 1) consultatie en advies, 2) het organiseren van hulp en 3) kennisontwikkeling.¹² Vanuit deze formele taken willen we in dit onderzoek de positie en rol van de BENs binnen het stelsel van jeugdzorg begrijpen. Daarbij hebben we speciale aandacht voor het organiseren van passende (specialistische) zorg, hulp en ondersteuning aan kwetsbare jeugdigen en gezinnen met meervoudige en complexe problemen waar bestaande (lokale) oplossingen tekortschieten.¹³

Ten tweede onderzoeken we *de governance en inrichting van de BENs*. Governance omvat de sturing en inrichting. Het onderzoek vergelijkt de manieren van aansturing die de BENs hebben gekozen om hun taken uit te voeren. We bekijken de uitdagingen waar de BENs mee te maken hebben gehad en de oplossingen die ze hebben ontwikkeld. Het doel is niet zozeer het ontleden van de huidige bestuursvorm van elk netwerk, maar eerder het reflecteren op relevante inzichten uit de organisatiewetenschappen en de ervaringen van de BENs die kunnen bijdragen aan de verbetering van de governance en inrichting om hun taken uit te voeren.

¹¹ Fecher, B., & Hebing, M. (2021).

¹² Kamerbrief (2020) over perspectief voor de jeugd.

¹³ Tuenter, T., Hooijsma, M., & Donker, A. (2020).

Het gaat om jeugdigen en gezinnen die te maken hebben met problemen of ondersteuning op:

- sociaaleconomisch gebied (een laag inkomen, armoede of schulden);
- psychosociaal gebied bij de ouders (psychische problemen, behoefte aan zorg vanuit de Wlz, de Wmo of de jeugdzorg, of criminaliteit);
- psychosociaal gebied bij minimaal één kind (psychische problemen, behoefte aan zorg vanuit de Wlz, de Wmo of jeugdzorg, of criminaliteit).

Op basis van de literatuur over (netwerk)governance hebben we een inschatting gemaakt van de positionering van de BENs en hun governance. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is in onze onderzoeksopzet gekozen voor een vergelijkende gevalstudie van alle acht BENs waarbij we inzichten hebben vergaard in de algemene verbanden tussen de taken en de governance.

De onderzoeksopzet bestond uit twee fases. De eerste fase stond in het teken van kennismaking en oriëntatie. In deze fase hebben we de taken van de BENs in kaart gebracht. In de tweede fase hebben we onze inzichten over de BENs verdiept. In deze fase lag de focus op het onderzoeken van de governance en de interpretatie van algemene verbanden tussen de taken en de governance van de BENs.

De volgende stappen en methoden van onderzoek zijn ingezet:

1. een documentstudie om de BENs in beeld te brengen en begrip van de taken en governance te vormen;
2. voor elke fase een aparte interviewronde met de leiding van de BENs om te analyseren wat de BENs doen én wat hun governance is;
3. drie klankbordgesprekken met de begeleidingscommissie en de opdrachtgevers.

Leeswijzer

Het rapport dat u nu in handen heeft, biedt een overzicht van de governance van de BENs. Het geeft inzicht in hoe deze is vormgegeven en in hoeverre dit overeenkomt met wat je zou verwachten vanuit de theorie uit de organisatiewetenschappen.

In het volgende hoofdstuk presenteren wij de bevindingen van het vergelijkend onderzoek aan de hand van vier vragen. Elke vraag wordt grondig beantwoord, waardoor u een helder beeld krijgt van wat een BEN is, wat de BENs doen, en hoe de governance en inrichting van de BENs is vormgegeven.

Misschien bent u als lid van een BEN teleurgesteld (of juist niet) dat de naam van uw specifieke BEN niet in dit rapport genoemd wordt. Dit is met opzet gedaan. Het onderzoek is namelijk geen evaluatie van de individuele BENs, noch een ranking. Wat wij presenteren is een spiegel die u kunt gebruiken om te reflecteren op uw eigen BEN. Deze reflectie kan helpen om verbeterpunten te identificeren, zowel voor uw eigen BEN als de BENs onder elkaar en voor alle actoren die betrokken zijn bij het voorkomen dat jeugdigen met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip raken.

Wij nodigen u uit om verder te lezen en te ontdekken hoe de BENs zich positioneren binnen het grotere geheel van het jeugdzorgstelsel en welke rol de BENs vervullen om hun impact op het organiseren van jeugdzorg voor jeugdigen met meervoudige en complexe problematiek te vergroten. Laat u inspireren door de inzichten en aanbevelingen van het onderzoek, en gebruik deze als bouwstenen voor nog effectievere (boven)regionale samenwerkingen.

2. RESULTATEN VAN VERGELIJKEND ONDERZOEK

A. De meerwaarde van de BENs

Uit het onderzoek blijkt duidelijk dat de BENs een belangrijke meerwaarde bieden voor jeugdigen met meervoudige en complexe problemen binnen het huidige jeugdzorgstelsel, ieder wel op zijn eigen manier. Wanneer we kijken naar diverse zorginitiatieven die, mede dankzij financiering vanuit de BENs, zijn gerealiseerd, dan kan je concluderen dat dit enerzijds heeft geleid tot betere zorg, hulp en ondersteuning aan jeugdigen met meervoudige en complexe problemen. Anderzijds heeft het geleid tot een versterking van de bestaande structuren door de zorgcapaciteit in het jeugdzorgstelsel uit te breiden. Deze initiatieven variëren van integrale hulptrajecten, (kleinschalige) behandellocaties, woonvormen en huizen tot integrale en systematische aanpakken, programma's en gespecialiseerde teams.

Deze verschillende manieren en initiatieven waren te verwachten, aangezien met het ministerie VWS en de VNG was afgesproken dat de BENs de vrijheid zouden krijgen om hun rol zelf in te vullen. Zodoende zouden de BENs op hun eigen manier goed kunnen aansluiten op (boven)regionale ontwikkelingen en inspelen op de gezamenlijke behoeften in het jeugdzorgstelsel.

De meerwaarde van de BENs is tweeledig. Aan de ene kant ondersteunen de BENs onder meer gemeenten, zorgaanbieders, (jeugdhulp)professionals, RETs en jeugdhulpregio's met consultatie en advies. Consultatie houdt in dat de BENs informatie, uitleg of meningen van experts verzamelen, terwijl advies betekent dat zij specifieke aanbevelingen of oplossingen bieden voor problemen of situaties. Het onderzoek toont aan dat consultatie en advies vaak hand in hand gaan met het organiseren van hulp, waarbij de BENs verschillende actoren, diensten en informatie coördineren en beheren om effectieve ondersteuning te bieden. Hierdoor kunnen zij samen met jeugdigen, gezinnen, hulpverleners en gemeenten naar een onvoorwaardelijke oplossing zoeken.

Aan de andere kant maken de BENs inzichtelijk voor welke jeugdigen met meervoudige en complexe problemen in hun landsdeel het nog niet lukt om passende hulp te organiseren en waarom dit niet lukt. Hierbij vervullen de BENs een rol als facilitator om een continu lerend netwerk van professionals en organisaties op te zetten en te onderhouden. Het doel is te leren van opgedane ervaringen, goede praktijken en knelpunten, waarbij de BENs met financiële middelen en expertise het wederzijds leren ondersteunen. Op dit laatste vlak kunnen de BENs echter nog veel potentieel benutten, en in wat volgt leggen we uit waarom dit zo is.

Aangezien de meeste BENs zich nog in een vormingsfase bevinden is het op dit moment niet wenselijk om nu al te beoordelen welke BENs beter of slechter functioneren, omdat we

redelijkerwijze nog niet kunnen verwachten dat ze al impact produceren. Bovendien is het nog niet helemaal duidelijk welke organisatievorm de BENs hebben (of zouden moeten hebben), waardoor het moeilijk is om op dit moment passende evaluatiecriteria vast te stellen. Hoe we een organisatie beoordelen, hangt sterk af van haar organisatievorm, die op haar beurt weer afhankelijk is van haar doelstelling.¹⁴

Desondanks willen we, op basis van het onderzoek, vier vragen behandelen die belangrijk kunnen zijn voor de toekomstige positionering van de BENs:

1. **De vraag wat een BEN is.** We kijken hier welke organisatievorm een BEN heeft. Het is belangrijk om hiernaar te kijken, omdat de organisatiewetenschap aangeeft dat dit bepalend is voor de mate waarin ze hun doel kunnen bereiken. Dit wordt ook wel vorm volgt functie genoemd.
2. **De vraag welk organisatieontwerp theoretisch te verwachten is van een BEN, gegeven hun opgave.** Op basis van theoretische aannames uit het vakgebied organisatieontwerp beschrijven wij welk ontwerp je zou verwachten voor een BEN. Hiermee kunnen de BENs zelf reflecteren op de mate waarin zij in lijn zijn met dit theoretische model of overwegen waarom zij er bewust voor kiezen om hiervan af te wijken.
3. **De vraag wat de mate van legitimiteit bepaalt of – met andere woorden – wat de verwachtingen van externen zijn ten aanzien van een BEN.** Naast de effectiviteit en efficiëntie van een organisatieaanpak is ook de legitimiteit¹⁵ een belangrijk punt. Dat geldt vooral voor organisaties die geconfronteerd worden met verschillende externe actoren die ook vaak verschillende verwachtingen hebben.
4. **De vraag hoe de verschillende BENs hun kennis en ervaring met elkaar kunnen delen.** Gezien de eigenschappen van een BEN, is een directieve aanpak ter verbetering niet zinvol (en wellicht zelfs contraproductief). Daarom is het belangrijk dat we de vraag stellen hoe de BENs over werkende factoren van elkaar kunnen leren.

¹⁴ Kenis, P., & Provan, K. G. (2009).

¹⁵ Legitimiteit wordt door Suchman (1995, p. 574) gedefinieerd als 'algemene perceptie of aanname dat de handelingen van een entiteit wenselijk, correct of gepast zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities'.

B. Wat is een BEN?

Het is belangrijk om te bepalen wat een BEN is, omdat dit de basis vormt voor het begrijpen van het doel (waarom), de betrokken partijen (wie) en de werkwijze (hoe) van een BEN. Het doel is wat de ontwikkeling van het BEN drijft en wordt vertaald in concrete taken.

Het onderzoek laat zien dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag wat een BEN is. Het blijkt dat dit sterk afhangt van hoe en door wie er naar een BEN gekeken wordt. Dit zijn enkele voorbeelden van wat we gehoord en gelezen hebben:

- De BENs hebben een opdracht vanuit het ministerie van VWS met drie geformuleerde functies ('Geen jeugdige met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip').
- Een BEN is een relatief kleine organisatie (van één of twee projectcoördinatoren en ondersteuning), maar met een relatief groot budget.
- Een BEN is een subsidiërende organisatie.
- Een BEN is een organisatie die het overzicht heeft van wat er in de jeugdhulpregio's ontbreekt en ontwikkeld zou kunnen worden.
- Een BEN is een dienstverlenende organisatie voor de jeugdhulpregio's en de RETs.
- Een BEN organiseert bijeenkomsten, opleidingen en dergelijke voor zorgaanbieders en professionals binnen en buiten de jeugdzorg.
- Een BEN is een aanjager en facilitator voor het creëren van gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Een BEN is een interventie voor het vinden van oplossingen voor jeugdigen met meervoudige en complexe problemen die tussen wal en schip (dreigen te) raken.

Ondanks deze onvolledige lijst is een van de conclusies dat de BENs te maken krijgen met verschillende opvattingen over wat een BEN is. Dit leidt ook tot uiteenlopende verwachtingen over wat een BEN zou moeten doen.

Een belangrijke beslissing voor de identiteit van de BENs was de naamswijziging. Oorspronkelijk werd in de Kamerbrief over 'Perspectief voor de Jeugd' (2020) van de ministers De Jonge en Dekker gesproken over 'expertisecentra'. Later werd dit aangepast naar 'netwerken'. In de beantwoording van de staatssecretaris van VWS (2022) op de feitelijke vragen die door de commissie zijn gesteld over de opstelling van de WLz voor jeugdigen met psychische stoornis wordt in antwoord vijf op pagina drie gesteld dat '*de bovenregionale expertisenetwerken* bedoeld zijn voor alle [jeugdigen] met complexe hulpvragen die tussen wal en schip vallen, [...]'. Omdat het gaat om bovenregionale samenwerkingen tussen zorgaanbieders, jeugdhulpprofessionals, regionaal expertteams en jeugdhulpregio's [zien de BENs zichzelf als bovenregionale expertisenetwerken]'. Het onderzoek toont aan dat deze keuze voor een nieuwe 'identiteit' invloed heeft gehad op de manier waarop de BENs hun rol

invullen en op hun verantwoordelijkheden op de zogeheten escalatieladder. Identiteit is namelijk een essentieel aspect van hoe individuen, groepen en organisaties zichzelf zien en hoe ze door anderen worden gezien.

Na deze naamswijziging zijn de BENs zich nog sterker gaan profileren als netwerken. In sommige opzichten lijken ze een netwerk, maar de BENs doen veel dingen waarbij ze niet per se als netwerk hoeven te functioneren. Ze verstrekken bijvoorbeeld subsidies en organiseren gemeenschappelijke diensten voor de RETs, ervaringsdeskundigen, professionals en voor de groep van BENs, zoals de RET-monitor. Daarnaast fungeren ze als een monitoringsorganisatie voor hun landsdeel en als een innovatieorganisatie door bijvoorbeeld nieuwe woonvormen of methodieken te ontwikkelen.

Maar wat is nu het BEN? Op basis van het onderzoek stellen we dat het BEN een organisatie is met een werkgebied van meerdere jeugdhulpregio's. Er is een coördinerende gemeente verantwoordelijk voor de opzet en realisatie van het BEN. Die gemeente stelt een projectcoördinator aan om de opzet van het BEN in goede banen te leiden. Voor de organisatie van een BEN is een doel geformuleerd ('aanvullend op het reguliere zorgaanbod, voorkomen dat jeugdigen met complexe en meervoudige problematiek tussen wal en schip raken'). De BENs ontvangen hiervoor middelen vanuit het ministerie van VWS. Bij het ontstaan van de BENs was er een landelijke projectleider (vanuit het ministerie en de VNG) verantwoordelijk om de vormgeving te faciliteren. Dit hebben de BENs later zelf op zich genomen. Het toezicht op de landelijke aanpak bestaat uit een bestuurlijk overleg van VWS, VNG en de acht wethouders van de coördinerende gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het jeugddomein. Elk BEN moet zich verantwoorden aan de wethouders van de gemeenten binnen zijn landsdeel.

Uit het bovenstaande blijkt dus dat een BEN een organisatie is met taken, een budget en diverse verantwoordelijkheden. Bovendien is deze organisatie ingebed in een grotere organisatie (de coördinerende gemeente) en moet ze zich dus ook aan de gemeentelijke systematiek houden en zich verantwoorden aan het ministerie van VWS en de VNG.

C. Welk organisatieontwerp zou je theoretisch verwachten voor een BEN?

'Vorm volgt functie' is een van de basisprincipes in het ontwerpen van organisaties. Dit principe stelt dat het doel van een organisatie bepalend is voor de vormgeving ervan. Organisaties die hun vorm afstemmen op hun doelen zijn doorgaans productiever, flexibeler en beter in staat zich aan te passen aan een veranderende omgeving. Ze kunnen beter opschalen, hebben duidelijkere rollen en verantwoordelijkheden, versterken innovatie en het lerend vermogen, en worden beter erkend en gewaardeerd door hun omgeving.

Een mismatch tussen het doel en de organisatievorm leidt vaak tot spanningen of ambiguïteit, zowel bij de deelnemende partijen als bij de omgeving. Om te kunnen adviseren over de goede

werking en governance van een BEN, is het dus essentieel om eerst vast te stellen wat het doel van een BEN is.

In de Kamerbrief (2020, p. 2) over de expertisecentra voor jeugdhulp is de doelstelling en de doelgroep van de BENs als volgt geformuleerd¹⁶:

‘De doelstelling van de BENs is, naast het vinden van oplossingen voor jeugdigen op korte termijn, ook bijdragen aan het leren van casuïstiek op de lange termijn. De BENs krijgen daarom ook de taak om gesignaleerde verbeterpunten terug te brengen op lokaal en regionaal niveau. [...] Met als doel bij te dragen aan domeinoverstijgende oplossingen voor de doelgroep. [...] Deze doelgroep zijn jeugdigen met weinig voorkomende psychiatrische of anderszins complexe problematiek voor wie geen passend zorgaanbod beschikbaar is. [...] De BENs krijgen de taak om vraag en aanbod voor jeugdigen met complexe en meervoudige problematiek bovenregionaal in beeld te brengen. [...] Het uitgangspunt is dat alle jeugdigen waarvoor het niet lukt om binnen de reguliere zorg of het regionale expertteam een passende oplossing te vinden, worden geholpen door het BEN.’

Formeel wordt van de BENs verwacht dat zij drie functies vervullen volgens dezelfde Kamerbrief (2020, p. 2-3). Deze functies zijn: consultatie en advies, het organiseren van hulp, en een kennisfunctie. Ze worden als volgt gedefinieerd:

Functie 1: Consultatie en advies

Het BEN stelt de meest deskundige professionals beschikbaar vanuit verschillende specialismen. Deze professionals kunnen vanuit het BEN consultatie en advies geven aan de betrokkenen als een situatie vastloopt of vast dreigt te lopen of als de hulp niet het gewenste effect heeft. [...] Ook kan het BEN ondersteunen bij een situatie met een ethisch dilemma via een moreel beraad.

Functie 2: Organiseren van hulp

Zorg moet naar de jongeren toe komen, kennis en expertise moeten toegevoegd worden aan de plek waar de jongeren zich bevinden. Vanuit het BEN kan zorg en hulp worden geboden door:

- 1. het tijdelijk invliegen van professionals om te ondersteunen en om ambulante hulp te bieden [...]*

¹⁶ Kamerbrief (2020) over de stand van zaken rondom de expertisecentra voor jeugdhulp. Zie ook het amendement van de leden Westerveld en Klaver over het budget voor de expertisecentra voor gespecialiseerde jeugdhulp (2019), de Kamerbrief (2020) over perspectief voor de jeugd, de Kamerbrief (2022) met een reactie op de commissiebrief omtrent de juridische analyse van de openstelling van de Wlz voor jeugdigen met een psychische stoornis, de regeling Specifieke uitkering instandhouding en doorontwikkeling expertisecentra jeugdhulp en de rapportage Veldscan expertisecentra voor specialistische jeugdhulp van Andersson Elffers Felix (2020).

2. *plekken beschikbaar te stellen, zodat jongeren niet hoeven te wachten op de juiste plek [...]*
3. *bij te dragen aan de ontwikkeling van een vervolgvoorziening [...]*

Functie 3: Kennisfunctie

Het BEN organiseert en faciliteert het bundelen van kennis van professionals uit diverse domeinen. [...] Daarnaast moet het BEN bijdragen aan het makkelijk toepasbaar en beschikbaar maken van kennis en expertise en ervoor zorgen dat in de regio (structureel) geleerd wordt van casuïstiek voor oplossingen op de lange termijn.

Uit ons onderzoek komen een aantal opvallende zaken naar voren. Allereerst houden de BENs zich allemaal bezig met dezelfde *waarom*: het vinden van oplossingen voor jeugdigen met meervoudige en complexe problemen om te voorkomen dat deze kwetsbare doelgroep tussen wal en schip raakt. Binnen sommige BENs wordt daarbij gesproken over comorbiditeit. Het patroon is tweeledig. De BENs richten zich op jeugdigen en gezinnen waarvoor geen passend zorgaanbod beschikbaar is vanwege de vele complexe problemen die zij ervaren. Daarnaast valt op dat de meeste BENs zich richten op het leren van casuïstiek, het signaleren van verbeterpunten en het terugkoppelen daarvan op lokaal en regionaal niveau. Dit gebeurt bijvoorbeeld via ‘verklarende analyse’ en diverse evenementen om het veld te inspireren en gezamenlijk te leren. Qua werkwijze zien we verschillen in hoe de BENs hun doelstellingen realiseren. Die varieert in hun aanpak van de analyse en de reflectie, het identificeren van lessen, het implementeren van verbeteringen en het borgen en delen van kennis.

Volgens ons onderzoek zit het grootste verschil in de manier waarop de BENs ondersteuning bieden met financiering aan ‘initiatieven’. Sinds 2020 hebben de BENs structurele middelen ontvangen van het ministerie van VWS, die ze hebben besteed aan het uitoefenen van de drie bovenstaande functies, het invullen van lacunes in het jeugdzorglandschap door te investeren in (tijdelijk) aanbod, en het opzetten en ondersteunen van projecten door budget vrij te maken voor het ‘veld’. In het laatste geval proberen ze op basis van de behoeften van zorgaanbieders en (jeugd)zorgprofessionals de specialistische jeugdzorg te vernieuwen.

Tot slot valt op dat de drie functies van de BENs, die oriënterend van aard zijn, op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Bij enkele BENs zien we dat deze functies zijn aangevuld met andere taken, zoals procesregie en de (door)ontwikkeling van de RETs, of dat sommige functies meer aandacht krijgen dan andere. BENs waarbij de RETs goed functioneren, neigen hun aandacht te verleggen naar de derde kennisfunctie.

Welk organisatieontwerp zou je theoretisch verwachten voor een BEN? Twee zaken vallen op vanuit het perspectief van organisatieontwerp. Ten eerste: de BENs zijn geen organisatienetwerken. Ten tweede: het bestaansrecht van een BEN is dat die deel uitmaakt van een organisatienetwerk waarin het BEN een bepaalde rol zou moeten vervullen. Deze twee zaken willen we toelichten en vervolgens aangeven wat de consequenties hiervan zijn

voor wat een BEN zou moeten doen en hoe dit moet worden uitgevoerd. De huidige BENs kunnen zich hieraan spiegelen en inspiratie opdoen voor hun toekomstige ontwikkeling.

De BENs zelf zijn geen organisatienetwerken

Organisatienetwerken worden gedefinieerd als een groep van drie of meer organisaties die samenwerken om een resultaat te bereiken dat geen van de organisaties afzonderlijk kan bewerkstelligen.¹⁷

Uit het onderzoek blijkt dat de BENs zelf geen organisatienetwerken zijn, maar wel een organisatie in een organisatienetwerk. Gezien het doel zou je inderdaad verwachten dat dit door een organisatienetwerk wordt opgepakt. Het vereist een organisatievorm die de complexiteit en veelzijdigheid van maatwerk en een snelle reactie op veranderingen erkent en aanpakt. De BENs geven echter aan dat ze geen maatwerk leveren aan jeugdigen met meervoudige en complexe problemen. Ook geven de BENs aan geen onderdeel te (willen) zijn van een escalatiemodel.

De BENs zijn zelf geen groep van drie of meer autonome organisaties die samenwerken om een doel te realiseren. Dit wordt gedaan door een samenspel van zorgaanbieders, jeugdhulpprofessionals, RETs en jeugdhulpregio's die geen formele leden van de BENs zijn.

Het bestaansrecht van een BEN is gelieerd aan een bovenregionaal organisatienetwerk

De BENs ontleen hun bestaansrecht dan ook aan de centrale rol die zij spelen in de governance van het (boven)regionale organisatienetwerk in hun werkgebied. Het onderzoek suggereert dat zowel de governancevorm als het object van governance onduidelijk zijn. Je zou in elk landsdeel een bovenregionaal organisatienetwerk in ontwikkeling verwachten dat ervoor zorgt dat geen enkele jeugdige met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip raakt. Tijdens het onderzoek hebben we kennisgenomen van vele samenwerkingen waarbij de BENs op een bepaalde manier betrokken zijn, maar we zien niet altijd dat de BENs een rol vervullen in de globale ontwikkeling van het organisatienetwerk.

Het onderzoek suggereert dat de BENs in de eerste twee jaar van hun bestaan moeite hadden met het vinden van hun (bovenregionale) positie en rol (lees: *wat zijn we en waar zijn we van?*). Gaandeweg konden de BENs, afhankelijk van hun bovenregionale situatie, op een eigen manier bijdragen aan het voorkomen dat jeugdigen met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip raken. Dat ze hun positie en rol relatief verschillend hebben ingevuld, is voor organisatiewetenschappers interessant, omdat ze allemaal dezelfde opdracht hebben gekregen vanuit het ministerie en de VNG.

Onze indruk is dat deze diversiteit veel te maken heeft met de keuzes die de coördinerende gemeente heeft gemaakt, waaronder de aanstelling van een specifiek type

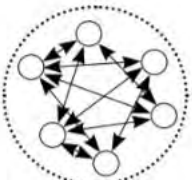
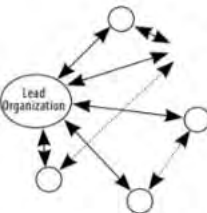
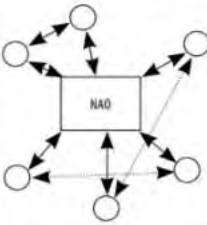
¹⁷ Kenis, P., & Cambré, B. (2019).

projectcoördinator(en) en de toewijzing van middelen, zoals budget, personeel en technologie om strategische (gemeentelijke) doelen te bereiken. Cruciaal hierbij is de bovenregionale positie van de BENs in relatie tot de jeugdhulpregio's (regionaal) en de invloed van de coördinerende gemeente op andere gemeenten in het betreffende landsdeel.

Op basis van ons onderzoek concluderen we dat de meeste BENs zichzelf zien als deel van hun netwerk (dat vooral bestaat uit organisaties die gelieerd zijn aan jeugdzorg). Ze zien zichzelf minder als een organisatie die een belangrijke rol kan spelen in de ontwikkeling van een gedifferentieerd netwerk van actoren die allemaal potentieel een deel zijn van de oplossing.

Governance van een organisatienetwerk

De aanwezigheid van bovenregionale organisatienetwerken met diverse professionals en organisaties kan ervoor zorgen dat geen enkele jeugdige met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip raakt. Dat wil echter nog niet zeggen dat deze professionals en organisaties effectief functioneren. Daarvoor is een bepaalde vorm van governance nodig. Hiervoor onderscheiden we verschillende varianten. De drie meest voorkomende vormen staan in figuur 1.¹⁸

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatie-netwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Figuur 1. De drie vormen van netwerk-governance volgens Provan en Kenis (2008). *Bron: Kenis en Provan (2008).*

¹⁸ Provan, K. G., & Kenis, P. (2008) en Kenis, P., & Provan, K. G. (2008).

1. **Zelfregulerend netwerk** (shared-governed network). Dit type netwerk bestaat uit verschillende organisaties die samenwerken zonder een aparte bestuursentiteit. De coördinatie van de gezamenlijke activiteiten ligt bij de netwerkkleden zelf.
2. **Leiderorganisatienetwerk** (lead-organization network). Hier fungeert een van de organisaties, die ook in de dienstverlening actief is, als leider en deze coördineert alle activiteiten en belangrijke beslissingen. Deze organisatie biedt administratieve ondersteuning en faciliteert de activiteiten van de andere organisaties om de netwerkdoelstellingen te bereiken.
3. **Netwerk administratieve organisatie** (network administrative organization, NAO). Dit type netwerk heeft een aparte entiteit die speciaal is opgericht om het netwerk te beheren en de activiteiten te coördineren. De NAO speelt geen actieve rol in de directe dienstverlening, maar is cruciaal voor de coördinatie en het onderhoud van het netwerk. Het beheer van het netwerk is de exclusieve taak van de NAO.

Op basis van bovenstaande kunnen we stellen dat de BENs de rol van een NAO zouden moeten vervullen. In wat volgt noemen we die rol een *netwerk coördinerende organisatie* (NCO), omdat de benaming NAO misschien te snel het idee oproept dat het om een louter administratieve eenheid gaat. Ze staan in voor de governance van het netwerk. Daardoor hebben ze een cruciale rol in het orkestreren van de betrokkenheid en inzet van de diverse professionals en organisaties.

Nu duidelijker is welk type organisatie een BEN zou moeten zijn in het brede organisatienetwerk, kunnen we de vraag beantwoorden wat je wel en niet van een BEN mag verwachten, op basis van onderzoek naar organisatienetwerken. Van een BEN wordt niet verwacht dat het enkel een administratieve functie of taak vervult (zoals de term NAO zou kunnen suggereren), maar dat het de centrale spil in het netwerk is. Dit betekent dat het BEN als coördinator fungeert, die het organisatiewerk helpt zoeken naar oplossingen voor de vier basisproblemen van organiseren. Daarbij neemt een BEN de verantwoordelijkheid voor de governance van het organisatienetwerk. Dat houdt in dat het organisatienetwerk in staat is om oplossingen voor de vier basisproblemen van organiseren te vinden.

Op zoek naar oplossingen voor de vier basisproblemen van organiseren

Onderzoek toont aan dat een organisatienetwerk voortdurend op zoek moet zijn naar oplossingen voor de vier basisproblemen van organiseren om effectief te blijven.¹⁹ De NCO zou hier een cruciale rol in moeten spelen.

¹⁹ Kenis, P., & Raab, J. (2020).

De vier basisproblemen van organiseren waarvoor oplossingen moeten worden gevonden, zijn:

1. Wat is er nodig?
2. Wie kan doen wat er nodig is?
3. Wat is de motivatie om het (in een organisatienetwerk) te doen?
4. Waar is de informatie om te weten wat er wanneer moet gebeuren?

Het vinden van antwoorden op deze vragen zorgt ervoor dat het netwerk effectief blijft functioneren en zijn doelstellingen kan bereiken. Dit verduidelijken we graag met een fictief voorbeeld van wat de BENs als NCO moeten doen binnen een organisatienetwerk.

Stel, de voorzitter van een RET ontvangt het signaal dat een instelling voor jeugd- en opvoedhulp niet langer de juiste hulp kan bieden aan een 10-jarig kind en dat er een zoektocht moet worden gestart naar een alternatief. De gemeente stelt dat de reguliere jeugdzorg geen oplossing biedt voor de meervoudige en complexe problemen van het kind en het gezin. Daarom is het RET ingeschakeld voor advies. De voorzitter van het RET schakelt vervolgens het BEN in om een passende oplossing te vinden.

De eerste stap is: bepalen wat er nodig is. Dit betekent enerzijds begrijpen wat de meervoudige en complexe problemen van het kind en het gezin zijn, en anderzijds bepalen wie wat kan doen om een passende oplossing te vinden. Daarnaast moet 'wat er nodig is' worden opgedeeld in taken (consultatie, diagnosestelling, behandeling en crisisopvang) die kunnen worden toegewezen aan verschillende actoren, zodat duidelijk is wie wat moet doen. Dit proces hebben we fictief geïllustreerd in figuur 3.

Wat zou een BEN op basis van het voorbeeld moeten doen? Om hun doel te bereiken, moeten zij in hun rol als NCO oplossingen vinden voor de vier basisproblemen van organiseren. Dit betekent dat ze zowel de specifieke behoeften van de jeugdigen in hun landsdeel als de beschikbare middelen, competenties en capaciteit binnen het netwerk in kaart moeten brengen.

Daarnaast kunnen de BENs bepalen op basis van welke criteria taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld onder de verschillende zorgaanbieders, (jeugd)hulpverleners, RETs en andere betrokken partijen. Dit impliceert dat de BENs ervoor moeten zorgen dat alle betrokkenen hun verantwoordelijkheid nemen over welke rol ze hebben en welke acties ze moeten ondernemen.

In figuur 3 zien we dat de kinder- en jeugdpsychiatrie en het orthopedische behandelcentrum met elkaar moeten afstemmen om de juiste diagnose te stellen. Daarnaast moeten de zorgaanbieder, de kinder- en jeugdpsychiatrie en de instelling voor jeugd- en opvoedhulp de behandeling van het 10-jarige kind coördineren, omdat de laatste aangeeft niet langer de

juiste hulp te kunnen bieden. Figuur 3 toont in één oogopslag wie met wie moet overleggen en waar de hiaten zitten. Zo is crisisopvang nodig voor het kind, maar niemand ontfermt zich hierover. Ook moet de basisschool nog worden betrokken bij het vinden van een passende oplossing.

Wat is er nodig?

Wie doet wat?		Consultatie	Diagnosestelling	Behandeling	Crisisopvang
	Gemeente	X			
	Zorgaanbieder	X		X	
	Kinder- en jeugdpsychiatrie		X	X	
	Ortophische behandelcentrum		X		
	Instelling voor jeugd- en opvoedhulp			X	
	Basisschool				

Figuur 3: wat is er nodig en wie doet wat?

Wat figuur 3 niet toont, is of de partijen gemotiveerd zijn of de juiste prikkels hebben om een passende oplossing voor het kind en het gezin te vinden. Er moet niet alleen een oproep zijn tot samenwerking maar er moet ook aandacht zijn voor de factoren die het partijen bemoeilijken om hun bijdrage aan het organisatienetwerk te leveren. In het fictieve voorbeeld betekent dit er moet worden nagegaan of de genoemde partijen bereid en in staat zijn om hun bijdrage te doen en wat er nodig is om ze hiertoe in staat te stellen. Hierin heeft de NCO een belangrijke rol.

Bovendien moeten de BENs in hun rol als NCO ervoor zorgen dat het netwerk een oplossing heeft ontwikkeld voor de vraag wat er wanneer moet gebeuren. Daarnaast is het ook noodzakelijk dat de BENs zorgen voor een eerlijke en transparante verdeling van middelen en ondersteuning. Dit omvat enerzijds het toewijzen van budgetten, personele middelen en andere hulpbronnen aan de juiste partijen op het juiste moment, en anderzijds het erkennen en waarderen van inspanningen.

De eerste twee basisproblemen van organiseren hebben te maken met wat er nodig is om te voorkomen dat jeugdigen met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip raken, en wie deze taken kan uitvoeren (*arbeidsdeling*). De laatste twee basisproblemen van organiseren richten zich op hoe de *integratie* van taken (wat is er nodig) en actoren (wie kan wat doen) tot stand kan komen. Om te kunnen integreren, moeten actoren worden voorzien van informatie en motivatie om taken uit te voeren. Het bovenstaande fictieve voorbeeld illustreert dat organiseren altijd een zoektocht zou moeten zijn naar oplossingen voor de vier basisproblemen.

Onderzoek suggereert dat hoe meer en betere oplossingen er worden gevonden voor deze vier basisproblemen van organiseren, hoe effectiever de organisatie of, in ons geval, het organisatienetwerk zijn doelstellingen bereikt. Er bestaan geen standaardoplossingen, omdat werkzame oplossingen sterk afhankelijk zijn van de context en de tijd. Wanneer een nieuwe groep jeugdigen in beeld komt (bijvoorbeeld door de coronapandemie of de crisis in Oekraïne), zal het antwoord op de vraag ‘wat is er nodig?’ weer anders zijn. Hoewel de problemen universeel zijn, zijn de oplossingen dat niet.

D. Wat is de mate van legitimiteit van een BEN?

Een eigenschap van een BEN is dat het netwerk een hoge legitimiteitsdruk ervaart om zijn activiteiten, beslissingen en gedrag af te stemmen op de verwachtingen en normen van zijn omgeving om als geloofwaardig en acceptabel te worden beschouwd. Dit betekent dat de maatschappelijke en politieke verwachtingen en normen ten aanzien van de BENs hoog zijn. Niet alleen is de druk hoog, ook de verwachtingen en normen verschillen vaak nog. Het niet voldoen aan deze verwachtingen en normen kan leiden tot verlies van vertrouwen, reputatieschade en mogelijk zelfs sancties of verlies van het mandaat om te sturen als NCO.

Een hoge legitimiteitsdruk ervaren is niet per se uniek voor de BENs. Ten eerste is de invulling van wat een BEN is en wat die zou moeten doen erg meerduidelig, zoals eerder besproken bij ‘Wat is een BEN?’. Dit betekent dat verschillende partijen uiteenlopende opvattingen hebben over wat een BEN is en wat het zou moeten zijn. Wat volgens het onderzoek wél uniek is voor de BENs, is dat het nog niet duidelijk is wie de betrokken partijen zijn. In de meeste landsdelen zijn nog geen bovenregionale organisatienetwerken opgezet en de BENs zijn op (boven)lokaal niveau nog niet alom bekend, behalve bij de coördinerende gemeenten en de RETs.

Ten tweede is het zo dat de BENs, net zoals andere zorgaanbieders, -professionals, RETs en jeugdhulpregio's, niet snel en eenvoudig kunnen aantonen hoe effectief hun aanpak is. Dit komt doordat de overgang van wat je erin stopt (input) naar wat je eruit krijgt (output) ingewikkeld is. In het fictieve voorbeeld in figuur 3 hebben we bijvoorbeeld slechts te maken met vier taken en zes actoren. In de praktijk van meervoudige en complexe problemen zijn dit er geregeld veel meer, waardoor het moeilijk is om effectiviteit snel en eenvoudig (cijfermatig) aan te tonen. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen effecten zijn, maar dat de transitie van input naar output van de BENs niet triviaal is.²⁰

Ten derde zijn de BENs in hun bovenregionale context zeer sterk afhankelijk van andere organisaties om hun doelen te bereiken. Denk aan zorgaanbieders, scholen en gemeenten. Dit betekent dat de resultaten van de BENs sterk beïnvloed worden door de acties en beslissingen van deze andere professionals en organisaties. Omdat de BENs geen formele autoriteit hebben door de afwezigheid van arbeidscontracten, kunnen zij de professionals en organisaties in hun landsdeel niet direct aansturen of verplichten om bepaalde acties te

²⁰ Abbink, M. & P. Kenis (In druk)

ondernemen. Dit gebrek aan zeggenschap betekent dat de BENs moeten vertrouwen op samenwerking en vrijwillige medewerking van deze professionals en organisaties. Dit maakt het uitdagend om consistente en effectieve jeugdzorg te garanderen, omdat succes enerzijds afhankelijk is van de bereidheid en capaciteiten van de betrokken partijen, en anderzijds van de mate waarin deze partijen de BENs als legitiem beschouwen.

Ten vierde moet een BEN opereren binnen diverse bestaande institutionele systemen (zoals zorg, welzijn, huisvesting, werk, educatie, justitie en veiligheid), die ieder zijn opgebouwd uit vastgelegde regels, procedures en verantwoordingsstructuren. Deze complexe institutionele logica's sluiten soms niet goed op elkaar aan door strikte regels over wie verantwoordelijk is voor wat, en hoe middelen moeten worden beheerd en verantwoord. Een concreet voorbeeld hiervan is de vraag of een microwoning voor een jeugdige moet worden beschouwd als onderdeel van jeugdzorg of als een kwestie van huisvesting. Kortom, de BEN moet opereren binnen een (onvriendelijk) institutioneel kader, dat vaak niet goed aansluit bij de praktische behoeften en oplossingen die nodig zijn om jeugdigen met meervoudige en complexe problemen effectief te ondersteunen.²¹

Uit het bovenstaande kunnen we afleiden dat de legitimiteitsdruk van de BENs erg hoog is, maar dat moet niet gezien worden als een probleem van de BENs zelf, maar eerder als een uitdaging (en dus ook een opgave). Uit eerder onderzoek blijkt dat organisatienetwerken bijna altijd te maken krijgen met legitimiteitsvraagstukken. Er doen zich meerdere vragen voor rondom legitimiteit, zoals: wordt de gekozen aanpak (het organisatienetwerk als interventie) als legitiem gezien? Daarnaast is het belangrijk of de gekozen governance van het netwerk en de rol van het BEN als legitiem worden beschouwd. Ook is het van belang of de deelnemers in het netwerk hun participatie als legitiem zien.²² Op basis van dit onderzoek wordt gesuggereerd dat organisatienetwerken zowel een interne als externe strategie moeten formuleren om legitimiteit op te bouwen en te onderhouden. Dit omvat een reeks van terugkerende activiteiten die ervoor zorgen dat het netwerk door zowel interne als externe belanghebbenden als betrouwbaar, effectief en waardevol wordt gezien.

E. Hoe kunnen de BENs van elkaar leren?

Als de BENs zichzelf beschouwen als NCO van het bovenregionale organisatienetwerk geen jeugdige tussen wal en schip, is er een enorme kans om van elkaar te leren via wederzijds leren (*mutual learning*). Daarbij leren de deelnemers van elkaar via interactieve en collaboratieve processen. Het benadrukt de wederkerige aard van kennisontwikkeling, waarbij erkend wordt dat alle betrokkenen waardevolle kennis en perspectieven kunnen inbrengen. Wederzijds leren is een effectievere manier om verbeteringen te introduceren dan te wachten

²¹ Vereniging van directeurs van gemeentelijke sociale diensten. Zie het DIVOSA-project 'Dienstverlening op maat' (2023-2025).

²² Human, S. E., & Provan, K. G. (2000).

op aanwijzingen van bovenaf over hoe je doelen het beste kunt bereiken, of iedereen zelf het wiel te laten uitvinden.

We hebben hier geprobeerd te beargumenteren dat elke BEN niet zozeer vanuit functies, maar meer vanuit een organisatieloga de opdracht heeft om op zoek te gaan naar oplossingen voor de vier basisproblemen van organiseren. Gezien de specifieke context van de BENs en dezelfde uitdaging waar ze mee te maken krijgen, is de kans groot dat ze andere oplossingen zullen vinden voor de universele basisproblemen van organiseren. Een systematiek om die met elkaar te delen tilt alle BENs (en daarmee hun organisatienetwerken) naar een hoger niveau.

Dit is een selectie van mogelijke onderwerpen:

- Hoe bepalen we wie verantwoordelijk is voor welke uitkomsten?
- Hoe belonen en versterken we de naleving van netwerkdoelen?
- Hoe monitoren en reageren we op netwerkliden die profiteren zonder bij te dragen?
- Hoe bouwen we op en onderhouden we de interne en externe legitimiteit van het netwerk?
- Hoe trekken we positieve publiciteit, middelen, nieuwe leden en tastbare successen aan?
- Hoe gaan we om met conflicten en beslechten we geschillen in het netwerk?
- Hoe treden we op als goede bemiddelaar?
- Hoe nemen we beslissingen die de netwerkdoelen weerspiegelen en niet de specifieke belangen van de netwerkliden?
- Welke governancevorm is het meest geschikt voor het succes van het netwerk?
- Hoe implementeren en beheren we deze vorm?
- Hoe (h)erkennen we wanneer deze vorm moet veranderen en op basis van wat?
- Hoe creëren we 'buy-in' van netwerkliden?
- Hoe zorgen we voor een eerlijke verdeling van middelen onder de netwerkliden op basis van de behoeften van het netwerk?
- Hoe informeren we netwerkliden en buitenstaanders over onze netwerkactiviteiten?

3. BESLUIT, AANBEVELINGEN EN BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

In dit onderzoek hebben we onderzocht hoe de governance van de BENs is vormgegeven. Tilburg University is door het ministerie van VWS en de VNG gevraagd om de governance van de verschillende BENs te bestuderen en aanbevelingen te formuleren voor het versterken daarvan.

De centrale vraag van dit onderzoek is: ‘Welke governance is passend voor de BENs, rekening houdend met de onderscheidende kenmerken van de doelgroep en de karakteristieken van de bovenregionale situatie?’ Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan geïnformeerde besluitvorming door het ministerie van VWS en de VNG, en de reflectie van individuen, organisaties en de BENs te verbeteren.

We richtten ons op twee hoofdonderwerpen: de taken van de BENs in de praktijk en de governance en inrichting van de BENs. We onderzochten de rol en positie van de BENs binnen het jeugdzorgstelsel, met speciale aandacht voor het organiseren van passende zorg voor kwetsbare jeugdigen en gezinnen waar bestaande lokale oplossingen tekortschieten. Daarnaast analyseerden we de gekozen vormen van aansturing, de uitdagingen die de BENs hebben ervaren en de oplossingen die ze hebben ontwikkeld.

Onze onderzoeksopzet bestond uit een vergelijkende gevalstudie van alle acht BENs, waarbij we verschillende stappen en methoden gebruikten. We begonnen met een documentstudie om de taken en governance van de BENs in kaart te brengen en te begrijpen. Vervolgens organiseerden we voor elke fase van het onderzoek aparte interviewrondes met de leiding van de BENs om te analyseren wat de BENs doen en hoe hun governance is vormgegeven. Ten slotte organiseerden we drie klankbordgesprekken met de begeleidingscommissie en de opdrachtgevers om inzichten te delen en feedback te krijgen.

Besluit

Het onderzoek toont aan dat de BENs een belangrijke rol (kunnen) vervullen in het huidige jeugdzorgstelsel. Ze kunnen organisaties activeren om hulp te bieden aan jeugdigen die anders tussen wal en schip zouden raken. Ze faciliteren het creëren van aanbod waar dit ontbreekt. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de BENs nóg effectiever zouden kunnen zijn als hun specifieke rol in relatie tot hun kerndoelstelling duidelijker was. Momenteel worden ze vaak gestuurd door de functies, zoals benoemd in beleidsdocumenten, en de sturing en verantwoordingslogica van de coördinerende gemeente. Daarnaast zijn de BENs sterk verbonden aan het jeugdstelsel, waardoor andere essentiële sectoren, zoals het onderwijs, de politie, justitie en de woningcorporaties niet vanzelfsprekend worden betrokken in hun werkzaamheden.

Onze conclusie is dat de BENs hun rol als NCO van het bovenregionale organisatienetwerk beter zouden moeten herkennen en op zich zouden moeten nemen, in plaats van zichzelf als een netwerk te zien. Dit zou hen helpen te bepalen wat ze wel en niet moeten doen. Hierdoor zouden waarschijnlijk hun prestaties verbeteren en het zou de waardering van de BENs vanuit de buitenwereld vergroten. Hoe dit gerealiseerd kan worden, bespreken we in onze aanbevelingen.

Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek en aansluitend bij de eerder geformuleerde conclusie doen we de volgende aanbevelingen:

1. **Duidelijkheid scheppen.** Het ministerie van VWS en de VNG kunnen de organisatorische rol van de BENs verduidelijken, bijvoorbeeld via een handreiking over de governance en inrichting, zodat de BENs zich daarop kunnen oriënteren. Zo worden ze ook door de buitenwereld beter herkend en erkend.
2. **Shared services.** Onderzoek de mogelijkheden voor de BENs om secundaire taken gezamenlijk uit te voeren (shared services) om schaalvoordeel te creëren en zo bij te dragen aan efficiëntie.
3. **Mutual learning.** Bevorder wederzijds leren bij het uitvoeren van de primaire taken van de BENs. Zo kunnen zij van elkaar leren bij het zoeken naar oplossingen voor de basisproblemen van organiseren, om zo bij te dragen aan hun effectiviteit.
4. **Rol van VWS en de VNG.** Het ministerie van VWS en de VNG kunnen een belangrijke rol spelen door de specifieke governancerol van de BENs centraal te stellen zonder voor te schrijven hoe ze die moeten invullen. Ze kunnen ook wederzijds leren stimuleren en faciliteren bij het weghalen van mogelijke institutionele belemmeringen voor de samenwerking in het bovenregionale organisatienetwerk.

Duidelijkheid scheppen

Onze eerste aanbeveling is dat het ministerie VWS en de VNG duidelijkheid zouden moeten scheppen over de organisatorische rol van de BENs zodat zij daarnaar kunnen handelen: wat moeten ze doen en wat niet? Uit het onderzoek bleek dat de rol van de BENs op verschillende manieren wordt begrepen en ingevuld qua taken. Dit kan te maken hebben met de verschuiving van een centrum naar een netwerk en de benoeming van drie functies. Het meest logische vertrekpunt om na te denken over je organisatieontwerp en rol is de taak die je organisatie moet vervullen. Omdat die complex is en maatwerk vergt, is een aanpak via een organisatienetwerk de meest aangewezen organisatievorm.

Een organisatienetwerk is geen centrum of zelfstandige organisatie, maar een netwerk van zelfstandige organisaties die allemaal hun bijdrage leveren aan de gestelde opgave. Deze

organisaties zijn zich ervan bewust dat ze op bepaalde momenten een bijdrage moeten leveren aan het netwerk, in afstemming met andere partijen daarin (wederzijdse afhankelijkheid).

Wij stellen dat de BENs zelf geen organisatienetwerk zijn en ook niet kunnen zijn in hun huidige constellatie. In plaats daarvan bevelen wij aan dat de BENs een partner moeten zijn in het bovenregionale organisatienetwerk. Deze netwerken zijn momenteel in ontwikkeling in de diverse landsdelen van de BENs. De BENs vervullen daarin een heel bepalende rol als NCO, die als kerntaak de governance van het netwerk heeft. In ons rapport hebben we beschreven wat die rol inhoudt en wat noodzakelijk is om die rol goed te vervullen.

Shared services

Onze tweede aanbeveling is te onderzoeken waar het mogelijk is om als BENs secundaire taken gemeenschappelijk uit te voeren om zo een bijdrage te leveren aan efficiëntie. Aangezien er acht BENs zijn en je zou verwachten dat ze als organisaties op elkaar lijken, is er een kans dat ze bepaalde zaken gezamenlijk kunnen doen in plaats van ieder afzonderlijk. Dit levert schaalvoordelen op. Het is echter belangrijk dat ze dit alleen doen voor zaken die ze allemaal op dezelfde manier nodig hebben. Vaak zijn dit secundaire processen.

Voor hun primaire processen, die vaak gerelateerd zijn aan de inhoud en het handelen van professionals, is dit minder geschikt, omdat standaardisatie hierbij kan leiden tot problemen bij het omgaan met complexe situaties die maatwerk vereisen.

Mogelijkheden voor gezamenlijke initiatieven van de BENs zijn onder andere:

- landelijke communicatie via diverse (sociale) mediakanalen (reeds uitgevoerd)
- het beschikbaar stellen van een datamonitoringsysteem (reeds aanwezig);
- het ontwikkelen en uitvoeren van opleidingen voor nieuwe behandelmethodieken of woonvormen;
- het opzetten van een BEN-specifieke subsidieregeling.

Door deze gezamenlijke initiatieven kunnen de BENs efficiënter werken en profiteren van schaalvoordelen, terwijl ze toch flexibel blijven in hun primaire processen om maatwerk te kunnen bieden.

Mutual learning

Onze derde aanbeveling is om in te zetten op wederzijds leren voor het uitvoeren van de primaire taken van de BENs, waardoor ze van elkaar leren bij het zoeken van oplossingen voor de universele problemen van organiseren. Bij wederzijds leren gaat het, in tegenstelling tot aanbeveling 2, niet om het samenvoegen van zaken om schaalvoordelen te behalen, maar om het leren van elkaar om zelf effectiever te handelen. Hierbij kijken we niet naar zaken die we hetzelfde doen en die we efficiënter samen kunnen doen, maar juist naar de verschillen. We

leren contextueel van elkaar en komen vanuit die verschillen zelf tot oplossingen en nieuwe inzichten.

Een goed voorbeeld hiervan is het zoeken naar oplossingen voor de vier basisproblemen van organiseren. Deze oplossingen zijn vaak contextspecifiek en afhankelijk van de casus. Toch kan inzicht de oplossingen van anderen inspirerend werken voor het zoeken van oplossingen binnen het eigen BEN.

Wederzijds leren is een proces waarbij twee of meer partijen, zoals individuen, groepen of organisaties, actief en gelijkwaardig van elkaar leren via interactie en samenwerking. Dit proces wordt gekenmerkt door:

- reciprociteit: alle partijen dragen bij aan en profiteren van het leerproces;
- gelijkwaardigheid: de bijdragen van alle partijen worden als even waardevol beschouwd;
- interactie: actieve communicatie en uitwisseling van ideeën zijn cruciaal;
- reflectie: inzicht krijgen in elkaars perspectieven en reflecteren op eigen kennis en aannames;
- co-creatie van kennis: nieuwe kennis en oplossingen worden gezamenlijk ontwikkeld.

We veronderstellen dat de zaken uit aanbeveling 2 én aanbeveling 3 (gedeeltelijk) worden besproken tijdens het landelijke BEN-overleg. Onze aanbeveling is om hier specifieke en gerichte aandacht aan te besteden. Bovendien adviseren we om de aanbevelingen 2 en 3 uit elkaar te halen en niet in dezelfde context te plaatsen. Bij aanbeveling 2 moeten efficiëntie en operationele excellentie centraal staan, terwijl bij aanbeveling 3 de focus op innovatie en effectiviteit ligt. Beide vergen verschillende logica's en aansturingsmechanismen.

Rol van VWS en VNG

Onze laatste aanbeveling is dat het ministerie van VWS en de VNG een belangrijke rol kunnen spelen. Ten eerste kunnen zij helpen door de specifieke rol van de BENs als NCO in het bovenregionale organisatienetwerk te erkennen en te ondersteunen waar nodig. De aanname is dat daardoor duidelijker wordt wat de positie en rol van de BENs is en welke taak ze moeten uitvoeren, en dat de ambiguïteit rond de BENs vermindert. Zo wordt ook duidelijker wat het inhoudt voor de BENs om zich door te ontwikkelen en hoe het ministerie van VWS en de VNG dit kunnen ondersteunen door bijvoorbeeld mutual learning te stimuleren als alternatief voor het opleggen van een blauwdruk of maatregelen. Ten slotte weten we uit eerder onderzoek dat zelfs als organisaties bereid zijn om in een organisatienetwerk gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen, dit vaak wordt belemmerd door institutionele regels, zoals verschillende financieringsstromen, toezichtskaders, btw-regelgeving en aanbestedingseisen. Het ministerie van VWS en de VNG zouden samen met de BENs kunnen onderzoeken hoe deze mogelijke belemmeringen kunnen worden aangepakt.

Beperkingen van het onderzoek

Wij willen graag iedereen bedanken die op een zeer behulpzame en toegankelijke manier informatie heeft verstrekt voor deze studie. In het bijzonder danken wij de BEN-coördinatoren voor hun waardevolle bijdragen en steun aan het onderzoek. We waarderen ieders flexibiliteit en bereidheid om deel te hebben genomen aan het onderzoek.

In dit rapport hebben we ons beperkt tot uitspraken over de verschillende BENs. Met de klankbordgesprekken hebben we ook andere perspectieven ingebracht, maar we erkennen dat het betrekken van deelnemers aan de RETs, medewerkers van gemeenten, ervaringsdeskundigen, zorgaanbieders, jeugdhulpregio's en andere relevante partijen zeker een meerwaarde zou hebben opgeleverd. We raden daarom sterk aan dat deze partijen in toekomstige discussies over de aanbevelingen van deze studie worden meegenomen. Hun inzichten en ervaringen kunnen belangrijke aanvullende perspectieven bieden en bijdragen aan een bredere en effectievere implementatie van de voorgestelde aanbevelingen.

Tenslotte

Met dit rapport leveren we een bijdrage aan een geïnformeerde besluitvorming van het ministerie VWS en de VNG. We hopen dat de inzichten en aanbevelingen van het onderzoek gebruikt worden als bouwstenen voor nog effectievere (boven)regionale samenwerkingen van professionals en organisaties. We denken dat er een perspectief is geschetst voor krachtige bovenregionale organisatienetwerken 'geen enkele jeugdige met meervoudige en complexe problemen tussen wal en schip', waarin de BENs als NCO een essentiële rol kunnen vervullen.

4. REFERENTIELIJST

1. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (z.d.). De Jeugdwet. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.regelhulp.nl/onderwerpen/jeugdwet> Nederlands Jeugdinstituut (z.d.). Jeugdwet. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/jeugdwet>
2. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.). Woonplaatsbeginsel jeugdhulp. Geraadpleegd, 20 mei 2024, <https://vng.nl/artikelen/woonplaatsbeginsel-jeugdhulp>
3. Kamerstukken II, 1663105-203241-J. (2020, 20 maart). Overheid.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/kamerbrief-over-perspectief-voor-de-jeugd>
4. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). Kaart van 42 jeugdregio's. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://vng.nl/publicaties/kaart-van-42-jeugdregios>
5. Het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (2022). Notitie borgingsdocument expertteams. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/documenten/publicaties/2022/06/01/notitie-borgingsdocument-expertteams> Schipaanboord, G. (2020). Borging expertteams jeugd in alle regio's. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/notitie-borging-expertteams-in-alle-regios-tbv-zjo.pdf>
6. Het Ondersteuningsteam Zorg voor Jeugd (2022). Notitie borgingsdocument expertteams. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.voordejeugdenhetgezin.nl/documenten/publicaties/2022/06/01/notitie-borgingsdocument-expertteams> Zie ook: Schipaanboord, G. (2020). Borging expertteams jeugd in alle regio's. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://vng.nl/sites/default/files/2020-12/notitie-borging-expertteams-in-alle-regios-tbv-zjo.pdf>
7. Amendement van de leden Westerveld en Klaver over budget voor expertisecentra voor gespecialiseerde jeugdhulp, 35300-XVI-7, (2019, 19 september). Tweedekamer.nl. Geraadpleegd op 4 juni 2024, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2019Z17470&did=2019D36395>; Kamerstukken II, 3332919-1025689-LZ. (2022, 20 april). Overheid.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/20/kamerbrief-feitelijke-vragen-inzake-reactie-op-het-verzoek-van-de-commissie-om-een-juridische-analyse-openstelling-wlz-voor-jeugdigen-met-een-psychische-stoornis>; Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kenmerk 1841816-219543-J, houdende regels met betrekking tot het verstrekken van een specifieke uitkering voor de instandhouding en doorontwikkeling van de bovenregionale expertisecentra jeugdhulp (2021, 19 maart). Overheid.nl. Geraadpleegd op 4 juni 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044990/2022-04-09>; Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 6 december 2022, kenmerk 3468798-1039784-J, houdende specifieke uitkeringen voor randvoorwaardelijke functies jeugdhulp (2022, 6 december). Overheid.nl. Geraadpleegd op 9 juni 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047609/2023-01-01>
8. Idem.

9. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.). Wat doen de Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://vng.nl/artikelen/wat-doen-de-bovenregionale-expertisenetwerken-jeugd>
10. Kamerstukken II, 1700326-206496-J. (2020, 17 juni). Overheid.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/17/kamerbrief-stand-van-zaken-expertisecentra-jeugdhulp> en De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (z.d.). Wat doen de Bovenregionale Expertisenetwerken Jeugd. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://vng.nl/artikelen/wat-doen-de-bovenregionale-expertisenetwerken-jeugd>
11. Fecher, B., & Hebing, M. (2021). How do researchers approach societal impact?. *Plos one*, 16(7), e0254006. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0254006>
12. Kamerstukken II, 1663105-203241-J. (2020, 20 maart). Overheid.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/kamerbrief-over-perspectief-voor-de-jeugd>
13. Tuentert, T., Hooijsma, M. en Donker, A. (2020). *Gezinnen met meervoudige en complexe problemen in 2017. Een analyse met behulp van CBS microdata*. Nederlands Jeugdinstituut. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.nji.nl/sites/default/files/2021-06/Gezinnen%20met%20meervoudige%20en%20complexe%20problemen%20in%202017.pdf>
14. Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public administration*, 87(3), 440-456. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x>
15. Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
16. Amendement van de leden Westerveld en Klaver over budget voor expertisecentra voor gespecialiseerde jeugdhulp, 35300-XVI-7, (2019, 19 september). Tweedekamer.nl. Geraadpleegd op 4 juni 2024, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/amendementen/detail?id=2019Z17470&did=2019D36395>; Kamerstukken II, 1663105-203241-J. (2020, 20 maart). Overheid.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/03/20/kamerbrief-over-perspectief-voor-de-jeugd>; Kamerstukken II, 3332919-1025689-LZ. (2022, 20 april). Overheid.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/20/kamerbrief-feitelijke-vragen-inzake-reactie-op-het-verzoek-van-de-commissie-om-een-juridische-analyse-openstelling-wlz-voor-jeugdigen-met-een-psychische-stoornis>; Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, kenmerk 1841816-219543-J (2021, 19 maart). Overheid.nl. Geraadpleegd op 4 juni 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044990/2022-04-09>; Andersson Elffers Felix (2020). Rapportage veldscan. Expertisecentra specialistische jeugdhulp. Geraadpleegd op 4 juni 2024, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-698c30a0-443c-4af4-8e62-4bc63df4428d/pdf>
17. Kenis, P., & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken: de organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro.
18. Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015> en Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management*. Sturen op

prestatie en resultaat (pp. 296-312). Boom Academic. Te raadplegen via

<https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/het-network-governance-perspectief>

19. Kenis, P., & Raab, J. (2020). Back to the future: Using organization design theory for effective organizational networks. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(2), 109-123. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaa005>
20. Abbink, M. & P. Kenis (In druk). Hoe kan het resultaat van samenwerking in transitie inzichtelijk worden gemaakt? Een illustratie aan de hand van de New Energy Coalition. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*.
21. Vereniging van directeuren van gemeentelijke sociale diensten (2023). 'Dienstverlening op maat' – herinrichting dienstverlening voor kwetsbare inwoners binnen het sociaal domein – lerende praktijken inrichting dienstverlening op maat 2023/2025.
22. Human, S. E., & Provan, K. G. (2000). Legitimacy building in the evolution of small-firm multilateral networks: A comparative study of success and demise. *Administrative science quarterly*, 45(2), 327-365. <https://doi.org/10.2307/2667074>