

Was braucht es, um regionale Netzwerke dauerhaft am Leben zu erhalten?

Vom Pilot- zum Erfolgsmodell !?
Gesundheitsregionen Niedersachsen ziehen Bilanz

Landesvereinigung für Gesundheit Niedersachsen und
Akademie für Sozialmedizin

Hannover, 27.11.2017

Inhalt

1. Regionale Netzwerke für Gesundheit als soziale Innovation
2. Stabilisierungschancen für soziale Innovationen
3. Destabilisierungsrisiken für soziale Innovationen
4. Regionale Netzwerke im Gesundheitswesen
5. Fazit

1.

Regionale Netzwerke für Gesundheit als soziale Innovationen

Mängel im System der Gesundheitsversorgung

- unzureichende Integration von Versorgungsstrukturen und Versorgungsverläufen
- unzureichende Abstimmung von Leistungserbringern
- Über- und Unterversorgung, regionale Ungleichheit
- unzureichende Ausrichtung an Prävention und Gesundheitsförderung
- nicht immer zufriedenstellende Ausrichtung des Versorgungsangebots an Bedarf und Bedürfnissen der örtlichen/regionalen Bevölkerung

Regionale Netzwerke

- regionale Koordinierung von Gesundheitsleistungen
- Vernetzung von Akteuren vor Ort
- Rollenzuschreibung für die kommunale Handlungsebene (neben korporatistischer Regulierung)
- kommunale Ebene für die Problemlösung besonders geeignet

Innovation

- Anerkennung der Eignung und Bedeutung der kommunalen Handlungsebene
- Rolle für die kommunale Akteure (Partizipation durch Betroffene)
- Bedarfsermittlung und Problemlösung „von unten“

Soziale Innovationen

- Soziale Innovationen sind „neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen [...], die [...] Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden“ (Zapf 1989: 177).

Stabilität von Institutionen/Pfadabhängigkeit – Grundannahmen

- Institutionen entwickeln eigene Beharrungskraft
 - Eigeninteressen
 - etablierte Denkweisen und Routinen.
 - Partikularinteressen von Akteuren und Institutionen
- Folge: es dominieren Kontinuität und inkrementeller Wandel.
- Kehrseite: relative Trägheit bestehender Institutionen.

Kontinuitätssicherung und Kontinuitätsbruch

Fragen:

- Welche Mechanismen sichern die Kontinuität eines Entwicklungspfades?
- Welche Mechanismen können zu einem Abbruch von Entwicklungen führen?
- also: Handlungsmöglichkeiten von Akteuren bei der Stabilisierung von Entwicklungspfaden

Grade/Stufen der Institutionalisierung (1/3)

	Gering (ad-hoc-Phase)	Mittel (Koordinierung/Vernetzung)	Hoch (Institutionenbildung)
Organisationale Praxis	Entscheidungen 'an der Spitze', kein fester Personalstamm	Karrierepfade und personelle Weiterentwicklung	Fester Personalstamm mit eigenem Spielraum
	Diversifizierter Instrumenteneinsatz	Entwicklung von festen Zielen und Instrumenten	Gesetzte Organisationsziele, Ziel-Mittel-Abwägung
	„learning by doing“	Etablierung von Standards	Feste Handlungsstandards
	Spontane Interaktion	Netzwerkbildung	Neue Organisation

Grade/Stufen der Institutionalisierung (2/3)

	Gering (ad-hoc-Phase)	Mittel (Koordinierung/Vernetzung)	Hoch (Institutionenbildung)
Legitimität	Symbole und Begriffe aus anderen Bereichen	Entwicklung eines eigenen institutionellen Vokabulars	Feststehende Begriffe
	„Erschütterung“ bestehender Werte und Ideen	Entstehung neuer Werte und Opposition dagegen	Neue Werte, Handeln legitimiert
	Bestehende Organisationsgrenzen nicht infrage gestellt	Bestehende Organisationsgrenzen verschwimmen	Organisationsgrenzen werden neu gezogen

Grade/Stufen der Institutionalisierung (3/3)

	Gering (ad-hoc-Phase)	Mittel (Koordinierung/Vernetzung)	Hoch (Institutionenbildung)
„taken-for-grantedness“ (Selbstverständlichkeit)	Handlungspraktiken: von Fall zu Fall unterschiedlich	Konsolidierung von Praktiken	Gut dokumentierte, erprobte Praktiken
	Rollen: unklar, zweideutig	Diskussion über neue Rollen	Feststehende Rollen
	Kategorien: diffus	Neue Klassifikationen	Gesetzte Kategorien

Quellen:

Colyvas/Powell 2006; Tolbert/Zucker 1996

2.

Stabilisierungschancen für soziale Innovationen

Gründe für Aufrechterhaltung von Pfaden

- **Utilitaristische** Gründe: Akteure tragen aufgrund eigener rationaler (nutzenorientierter) Entscheidungen zum Fortbestand einer Institution bei
- **Machtbasierte** Gründe: Akteure setzen den Fortbestand gegen andere Akteure aufgrund ihrer Machtressourcen durch
- **Legitimatorische** Gründe: Akteure fühlen sich der Institution verpflichtet
- **Reaktive Sequenzen**: Abfolge von Sachzwängen führt zur Stabilität einer Institution

Nutzen

- steigender Nutzen durch Routineanwendung („increasing returns“)
- Verstetigung von Praktiken reduziert die Transaktionskosten
- Lerneffekte
 - erhöhen den Nutzen
 - reduzieren unerwünschte Nebenwirkungen
- Koordinationseffekte: Erhöhung des Wirkungsgrads durch Kooperation mit interessierten Akteuren

Macht/Machtsicherung

- Unterstützung für Institutionalisierung verbreiter
- Erhöhung der (politischen) Kosten eines Pfadwechsels erhöhen
- a) Transparenz über Verfahrensweise und Ziele herstellen (Patienten, Bürgerinnen und Bürger, Leistungserbringer etc.)
- b) - Vernetzung mit anderen Institutionen
 - Herstellung eines stabilen Netzes von Interessen an der Aufrechterhaltung des Netzwerk
 - Verflechtung von Interessen („vested interests“ – Collier/Collier 1991)

Komplementarität

- Verknüpfung mit anderen Institutionen (Verbreiterung und Vertiefung)
- Ziel: Erhöhung des Nutzens für beteiligte Institutionen
- Folge:
 - Beseitigung der Innovation führt zur Preisgabe des Vorteils für involvierte Institutionen
 - Stabilisierung der Innovation durch Erhöhung der politischen Kosten ihrer Abschaffung

Funktionalität

- Institution eignet sich zur Problemlösung
- Übereinstimmung mit erwarteten Ergebnissen
- Übereinstimmung mit propagierten Zielen

Legitimität

- Glaube an die Rechtmäßigkeit der Institution

Grundannahmen:

- Lebensweltansatz
- Verknüpfung von Verhältnis- und Verhaltensprävention
- Gesundheit mehr als Abwesenheit von Krankheit
- Partizipation vor Ort
- „Health in all policies“

Konformität

- Übereinstimmung von Leitvorstellungen der Netzwerkakteure
- Übereinstimmung mit politischen Leitvorstellungen externer Akteure

3.

Destabilisierungsrisiken für soziale Innovationen

Nutzen

- Effektivitäts- oder Effizienzmängel („decreasing returns“)
- „decreasing returns“, wg. veränderter Umweltbedingungen

Macht/Machtsicherung

- Bildung von Gegenmacht
- Kritik/
- Wechsel von Machteliten, politische Mehrheitsverhältnisse (Wahlen, politische Bereitschaft)
- Beispiele
 - Kritik an Verschwendung von Ressourcen
 - De-Legitimierung des Netzwerks
 - Wahlen, neue Regierung, fehlende Unterstützungsbereitschaft

Funktionalität

- extern induzierte Änderung der Funktionserfordernisse
 - z.B. Bedeutungsverlust des Themas „Gesundheit“
- Entstehen von Dysfunktionen bzw. Auftreten bedeutsamer Nebenwirkungen
- Beispiele:
 - wachsende Komplexität des Netzwerks (z.B. Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung, Nicht-Entscheidung)

Legitimität

- abweichende Interpretationen zum Problemgegenstand
- De-Legitimierung aufgrund von fehlendem Nutzen
- De-Legitimierung aufgrund von Widersprüchen (z.B. mit der Zweckmäßigkeit)

Beispiele:

- Problemlösung durch Koordinierung auf höheren Handlungsebenen
- Fehlen (sichtbarer) Ergebnisse
- Nichtbeachtung der Versorgungsinteressen bestimmter Gruppen

Komplementarität

- Auflösung der Komplementarität aufgrund intervenierender Faktoren
- Wandel von Interessen beteiligter Akteure
- Relevanzverlust des Komplementaritätseffekts für einzelne Netzwerkakteure

Beispiele:

- einzelne Akteure verlieren Interesse an Netzwerkbeteiligung

Konformität

- Durchsetzung neuer Leitvorstellungen, z.B. aufgrund von
 - Innovationen, Krisen oder gesellschaftlichem Wandel, die alte Vorstellungen in Frage stellen
- Beispiele:
 - stärkere lokale Koordinierung der Gemeinsamen Selbstverwaltung
 - wirtschaftliche Krisen (Finanzierbarkeit, „externer Schock“)
 - Bedeutungsverlust des Themas Gesundheit

Kontinuitätssicherung

- Nutzen einer Innovation hoch
- Nutzen wird von den Beteiligten auch wahrgenommen
 - von möglichst vielen
 - von möglichst Mächtigen
- Legitimität der Innovation hoch
- Transaktionskosten eines Pfadwechsels hoch (politisch oder wirtschaftlich)

Kontinuitätsbruch

- (Erwartungen an) Nutzen einer Innovation gering (oder Nutzen nicht messbar)
- auch Erwartungen an eine bloße Anpassung negativ
- (erwarteter) Vorteil eines Pfadwechsels groß
- Transaktionskosten eines Pfadwechsels (politisch, ökonomisch) gering

4.

Regionale Netzwerke im Gesundheitswesen

Politiknahe Handlungsfelder (1/2)

- besondere Bedingungen in politiknahen Feldern verstärken die Neigung zur Kontinuität:
 - große Bedeutung kollektiven Handelns (Parteien, Verbände)
 - (bereits gegebene) hohe Dichte an Institutionen
 - Machtasymmetrien
 - immanente Komplexität von Handlungsfeldern
- damit: Erweiterung der Gründe/Mechanismen für Kontinuitätssicherung
- Folge: Akteurskonstellationen geraten in den Mittelpunkt (Machtbeziehungen, Interessen, Problemdeutungen)

Politiknahe Handlungsfelder (2/2)

- Stabilisierungstendenz in staatsnahen Sektoren besonders hoch (gerade auch in weiten Teilen des Gesundheitswesens)
- wichtiger Grund: fehlender Veränderungsdruck durch den Markt

Nutzen/Funktionalität und Legitimität

- Abstimmung über Ziele und Verfahren
 - Erhöhung der Legitimität
 - Steigerung des Nutzens
- Verbreiterung und Vertiefung von Netzwerken:
 - Steigerung der Komplexität
 - Schwierigkeit der Verständigung
 - Gefahr: geringer Nutzen
 - Gefahr: De-Legitimierung
- Folge: Erosion der Bestandsfähigkeit:

Qualitätskriterien

- Formulierung von Zielen
- Einbeziehung aller Handlungsebenen
- partizipative Ausrichtung

Machtressourcen als Problem

- Existenz: Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter
- Problem: Gesundheit meist als schwaches Motiv
- schwache Ressourcenausstattung
 - Mittel des Landes und der beteiligten Landkreise gering
 - Projekte abhängig von Bereitschaft einzelner Akteure
 - geringe Fähigkeit zur Durchführung kostenintensiver Projekte
- mögliche Folge: Effektivitätsmängel und Legitimitätsmängel
- Ziel: Erhöhung politischer Kosten der politischen Aufkündigung von Netzwerken

5.

Fazit

Fazit (1/2)

- Destabilisierungsrisiken vs. Stabilisierungschancen
- starke Abhängigkeit von externen Entscheidungen
- Vernetzung selbst als Instrument der Stabilisierung
- Stärkung und Verflechtung von Interessen an der Aufrechterhaltung des Netzwerks

nach innen und außen:

- Vereinbarung von Zielen und Verfahren
- partizipative Handlungsorientierung

Fazit (2/2)

- entscheidend: nachweisbarer Nutzen (Leuchtturmprojekte)
- Folge: Unterstützung verbreitern (Betroffene, Bevölkerung)
- Erhöhung der politischen Kosten eines Entzugs der Unterstützung von Netzwerken

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
