

Beleidsmaker 2.0

Een onderzoek naar de manier waarop beleidsmakers van samenwerkingsverbanden zorg-onderwijs omgaan met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica

Afstudeerscriptie Publiek Management
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap

November 2012

Student: Machteld Vergunst
Begeleiders Universiteit Utrecht: Monique Mulders & Martijn van der Meulen
Begeleider ministerie VWS: Gerard Ruis

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1. Inleiding	11-16
1.1 Noodzakelijke samenwerking onderwijs en zorg	11
1.2 Weerbarstige samenwerking	11
1.3 De beleidsmaker centraal	13
1.4 Doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek	14
1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	15
1.6 Leeswijzer	16
2. Context	17-29
2.1 Huidige situatie	17
2.1.1 Jeugdzorg	17
2.1.2 Onderwijs	20
2.2 Noodzaak tot hervormen; knelpunten in het huidige stelsel	21
2.2.1 Knelpunten	21
2.2.2 Consequenties van de knelpunten	23
2.3 De contouren van het nieuwe stelsel	25
2.3.1 Jeugdzorg	25
2.3.2 Onderwijs	26
2.3.3 Spiegelbeeldige ontwikkelingen	27
2.4 Uitdagingen	28
3. Theorie	30-44
3.1 De professionele en beleidsmatige logica	30
3.2 De sturingsinstrumenten	31
3.2.1 Autonomie versus controle in de regelgeving	31

3.2.2 Direct menselijk contact vs. behoefte aan informatie in de prestatiemeting	33
3.2.3 Vertrouwen versus aanspreekbaarheid bij sturing op personen	35
3.2.4 Relatie organisatie en professional	36
3.3 Verschillende beleidsprocessen	37
3.3.1 Beleidsproces 1: planvorming centraal	37
3.3.2 Beleidsproces 2: uitvoering centraal	38
3.3.3 Beleidsproces 3: plan én praktijk centraal	39
3.4 Samenvatting	42
3.5 Van theorie naar empirie	43
4. Onderzoeksopzet	45-53
4.1 Soort onderzoek	45
4.1.1 Onderzoeksperspectief	45
4.1.2 Onderzoeksvorm	45
4.1.3 Onderzoeksstrategie	46
4.2 Operationalisatie	46
4.3 Onderzoeksmethoden	47
4.3.1 Selectie van onderzoekseenheden	47
4.3.2 Data-analyse	51
4.4 Betrouwbaarheid	52
4.4.1 Concept validiteit	52
4.4.2 Externe validiteit	53
4.4.3 Betrouwbaarheid	53
5. Empirie	54-72
5.1 Sterk in de Klas, Almere	54
5.1.1 Het project	54
5.1.2 Het beleidsproces	55

5.1.3 De sturingsinstrumenten	58
5.2 MKD-dienstverlening naar voren brengen, Helmond	61
5.2.1 Het project	61
5.2.2 Het beleidsproces	62
5.2.3 De sturingsinstrumenten	65
5.3 Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen	68
5.3.1 Het project	68
5.3.2 Het beleidsproces	68
5.3.3 De sturingsinstrumenten	71
5.4 Van resultaten naar analyse	74
6. Integratie en analyse	75-89
6.1 Projectomschrijving	75
6.1.1 Doelstellingen	75
6.1.2 Uitdagingen	75
6.1.3 Analyse	76
6.2 Beleidsproces	77
6.2.1 Voorfase	77
6.2.2 Uitvoering van de pilot	80
6.2.3 Analyse	81
6.3 Sturingsinstrumenten	82
6.3.1 Regelgeving	82
6.3.2 Prestatieafspraken	83
6.3.3 Regelgeving en prestatieafspraken	84
6.3.4 Sturen op personen	85
6.3.5 Analyse	85
6.4 Samenvatting	87
6.5 Naar een conclusie	89

7. Conclusie	90-100
7.1 Omgang met spanning tussen beleidsmatige en professionele logica van beleidsmakers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs – jeugdzorg	90
7.2 Een interactief beleidsproces met heldere richtlijnen	93
7.3 Een actieve gemeente	94
7.4 Een betrokken beleidsmaker	94
7.5 Een professional met status?	96
7.6 Gemeenten en uitvoeringsinstanties houden elkaar scherp	97
7.7 Aanbevelingen	98
Literatuur	101
Bijlage I: Lijst van geïnterviewden en documenten	105
Bijlage II: Interviewtopics	107
Bijlage III: Codeboom	109

Voorwoord

In deze scriptie wordt onderzocht hoe beleidsmakers de samenwerkingsvraagstukken rondom zorg en onderwijs oppakken, en hoe zij hierbij omgaan met de spanning tussen beleid en uitvoering. Waarom, vraagt u zich misschien af? U gaat daar natuurlijk van alles over lezen, maar in dit voorwoord alvast een tipje van de sluier. Anno 2012, in een tijd waarin complexe maatschappelijke vraagstukken steeds meer in samenwerking tussen verschillende organisaties worden opgepakt, is ook een ander type beleidsmaker gewenst. Oude patronen zijn niet meer toereikend en innovatieve werkwijzen dienen zich aan: de beleidsmaker 2.0! Een eeuwenoud thema dus, maar één die vandaag de dag weer om nieuwe inzichten vraagt.

In deze scriptie wordt op bescheiden wijze aan die inzichten gewerkt. De weg naar die inzichten toe ging niet over een leien dakje. In hoeveel voorwoorden van evenzovele scripties komt dat niet naar voren? Vandaag voeg ik daar de mijne aan toe. Want waar te beginnen, en waar te eindigen als het gaat over logica's, beleidsprocessen en sturingsinstrumenten van beleidsmakers? En dat dan ook nog in de razend interessante, maar soms ondoorgrondelijke sectoren van jeugdzorg en onderwijs? Slechts langzamerhand kreeg ik wat meer grip op 'mijn' onderwerp. En toch, ook nu nog zijn er momenten dat ik het allemaal maar ingewikkeld vind. En nog steeds zijn er vragen waarop ik het antwoord schuldig moet blijven. Maar daar heb ik me dan toch maar mee verzoend. Want hoort dat niet ook bij die 'ontembare problemen' waar de publieke sector mee te kampen heeft?

Ontembaar of niet, tijdens het schrijven van mijn scriptie ben ik mensen tegengekomen die zich hier niet door laten tegenhouden. Enthousiaste en gedreven beleidsmakers hebben mij een kijkje verleend in de uitdagingen van hun werk, maar hebben mij ook iets bijgebracht over de kansen die er daar te vinden zijn. En omdat het er uiteindelijk iets minder waren dan gepland, wil ik mijn respondenten maar even bij naam noemen. Anita Ekas, Maria Lubbersen, Wido Bijlmakers, Inge Jansen, Rob Boelema, Rieja Nederend, Titia Blankenstein en Mirjam Derks: bedankt voor de inspirerende gesprekken! Soms dwaalden ze wat af van mijn onderwerp, maar daar werd het zeker niet minder interessant van!

Uiteraard wil ik ook mijn scriptiebegeleiders, Monique Mulders en Martijn van der Meulen hartelijk bedanken voor alle feedback en de kritische blik waarmee zij steeds weer naar mijn onderzoek hebben gekeken. Dat is het onderzoek zeker ten goede gekomen! Monique, ik heb, naast de feedback over de scriptie, ook veel plezier gehad in de gesprekken die we hadden over jeugdzorg en andere zaken! Gerard Ruis, die mij vanuit het ministerie begeleidde, wil ik hier ook graag noemen. Ik heb je betrokkenheid erg gewaardeerd, en je hulp was onmisbaar voor het schrijven van een goed context hoofdstuk, waarbij je een goede gids door het onoverzichtelijke jeugdzorglandschap bleek! Bedankt voor de mogelijkheid mijn scriptie onder te brengen bij het voorloperstraject van de ministeries VWS en OCW, voor de vrijheid die ik kreeg hier mijn eigen onderzoek van te maken, voor je hulp bij het contacten van de respondenten en voor alle tips en feedback!

En dan natuurlijk tot slot een woord van dank aan alle vrienden en familieleden die eigenlijk helemaal niets met deze scriptie te maken hebben gehad, maar desalniettemin geduldig naar mijn (soms wat gefrustreerde) verhalen luisterden en mij van nieuwe moed voorzagen! Dankzij al de 'nu-even-geen-scriptie-momenten' die deze helden in bange dagen mij bezorgden, kijk ik met veel plezier terug op mijn scriptieperiode!

Machteld Vergunst

Samenvatting

Betere en effectievere samenwerking tussen de sectoren zorg en onderwijs staat al jarenlang hoog op het prioriteitenlijstje. In de praktijk van die samenwerking blijken allerlei knelpunten er echter voor te zorgen dat samenwerking een weerbarstig en lastig proces is. Deze knelpunten bevinden zich op beleidsmatig of uitvoeringsniveau, en verschillende mensen zijn hier dan ook mee bezig. Voor succesvolle samenwerking is het echter noodzakelijk dat de activiteiten en werkzaamheden op beleidsmatig en uitvoeringsniveau op elkaar afgestemd worden (van Delden, 2007). Die afstemming is lastig, want beleidsmakers en uitvoerende professionals ontwikkelen door hun verschillende werkzaamheden ook andere denk- en handelingskaders: de beleidsmatige en professionele logica's waartussen een spanning bestaat.

In dit onderzoek is onderzocht hoe beleidsmakers met deze spanning omgaan. Omdat de spanning zich zowel in het beleidsproces als in de sturingsinstrumenten waarmee beleidsmakers de uitvoering kunnen aansturen manifesteert, staan deze twee concepten centraal. In de literatuurstudie, het startpunt van het onderzoek, zijn ten eerste drie sturingsinstrumenten onderscheiden: sturing via regelgeving, via prestatieafspraken en via personen. Bij regelgeving komt de spanning tussen beide logica's tot uiting vanwege enerzijds de behoefte een regelruimte van de professional, en anderzijds de behoefte aan controle van de beleidsmaker. Kortom: de professionals wil van de regels af, maar de beleidsmaker heeft ze nodig om controle te behouden over de uitvoering. Bij prestatieafspraken is de spanning zichtbaar tussen enerzijds de behoefte aan informatie en transparantie bij de beleidsmaker, en anderszijds de complexiteit en meerduidigheid van het werk van de professional, dat nu eenmaal lastig te vangen is in meetbare prestatie-indicatoren. De professionals voelt zich al snel tekort gedaan door prestatiemeting maar voor de beleidsmaker vormt het een handig instrument om de werkzaamheden in de uitvoering inzichtelijk te maken en hier relevante informatie uit te halen. Bij sturing op personen uit de spanning tussen beide logica's zich in enerzijds de behoefte van de professionals om adequaat te kunnen reageren op concrete situaties waarvoor de inzet van de juiste personen vereist is, en anderszijds betekent dit voor de beleidsmakers dat zijn vertrouwen in die professional groot moet zijn omdat het werk dan sterk afhankelijk wordt van de persoon. Dit botst met de behoefte van de beleidsmaker om bij tegenvallende resultaten andere werkwijzen te kunnen inzetten. Zo is dus bij elk sturingsinstrument de spanning tussen beide logica's aanwezig. Bovendien is sturing via regelgeving in essentie al een vorm van sturing die meer past bij de beleidsmatige logica, en sturing via personen een sturingsinstrument waarbij de professionele logica prominenter aanwezig is. Bij sturing op prestatieafspraken kan dit, afhankelijk van de inzet ervan, voor beide logica's gelden dat ze meer prominent aanwezig is. Zo vraag de intensiteit en manier van inzet van de sturingsinstrumenten om goede doordinking van de beleidsmakers, en zegt de manier waarop zij dit doen iets over de manier waarop zij omgaan met de spanning tussen beide logica's. Naast de sturingsinstrumenten is in de literatuurstudie ook gekeken naar het beleidsproces. Ook het beleidsproces laat namelijk iets zien over de logica's. Er zijn drie soorten beleidsprocessen onderscheiden. In het eerste beleidsproces staat de planvorming centraal. Door goede en gedegen plannen te schrijven, wordt er als het ware een stappenplan voor de uitvoering ontworpen. Succesvol beleid kan in zo'n beleidsproces worden bereikt door kwalitatieve plannen te maken. De beleidsmatige logica is in zo'n beleidsproces dominant. In het tweede beleidsproces ligt veel meer de nadruk op de uitvoering. In de praktijk wordt immers van alles gedaan met de plannen, soms helemaal niet naar het oorspronkelijke idee, is hierbij de gedachte. In wisselwerking tussen verschillende spelers, en door machts- en onderhandelingsprocessen, past de werkelijkheid de papieren plannen aan. Echt beleid ontstaat in de praktijk, in het tweede beleidsproces, en hierbij is dan ook de professionele uitvoering dominant. Tussen deze twee beleidsprocessen in, bevindt zich het derde beleidsproces, dat zowel aan de planvorming als aan de uitvoering waarde toekent. Het plan beïnvloedt de werkzaamheden in de praktijk, maar de praktijk beïnvloedt op haar beurt ook de oorspronkelijke plannen. De beleidsmatige en professionele logica's bieden tegenwicht aan elkaar.

Dit kan betekenen dat de professionele logica prominenter aanwezig is, en tegenwicht krijgt van de beleidsmatige logica, of andersom.

In het tweede deel van het onderzoek is bij drie cases gekeken hoe beleidsmakers omgaan met de spanning tussen beide logica's, waarbij aandacht was voor de inzet van sturingsinstrumenten en de vormgeving van het beleidsproces. Als eerste kan dan geconcludeerd worden dat de beleidsmakers in de drie samenwerkingsverbanden van die onderzoek, het beleid 'al doende' willen ontwikkelen. Dit betekent dat over ideeën en doelen slechts de belangrijkste elementen worden vastgelegd in een beleidsplan, en dat vervolgens aan de hand van leerprocessen in de uitvoering het beleid ingevuld wordt. Er is sprake van een interactief beleidsproces met heldere richtlijnen en doelen: de professionele logica is dominant en krijgt tegenwicht van de beleidsmatige logica. Van de sturingsinstrumenten wordt het meest duidelijk gebruik gemaakt van prestatieafspraken. De doelen van het project worden helder en eenduidig vastgelegd, en dienen ook als houvast om de verschillende partners aan hun afspraken te houden. Sturing op regelgeving is niet populair bij de beleidsmakers, omdat het teveel 'dichtregelt' zodat geen ruimte is voor nieuwe ideeën. En van sturing op personen wordt volop gebruik gemaakt; dit zien de beleidsmakers ook als belangrijk. Al met al kan dus geconcludeerd worden dat de professionele logica meer leidend is bij de nieuwe samenwerkingsverbanden, en dat er vanuit de beleidsmatige logica tegenwicht wordt geboden.

Naar aanleiding van de beschrijving van de gang van zaken in de samenwerkingsverbanden, zijn een aantal succeskenmerken onderscheiden. Deze succeskenmerken hebben in de die casus van dit onderzoek geholpen om de beleidsmatige en uitvoeringsknelpunten tegelijkertijd aan te pakken, en op die manier om te gaan met de weerbaarheid van de samenwerking. Deze succeskenmerken zijn als volgt:

- Een interactief beleidsproces met heldere richtlijnen: dit aspect heeft betrekking op de manier waarop de nieuwe samenwerkingsideeën tot uitvoering zijn gebracht en de manier waarop beleidsmakers hierbij het beleidsproces hebben vormgegeven, zoals hierboven al omschreven.
- Een actieve gemeente: in al de cases was op te merken dat de gemeenten een sterke voortrekkersrol hadden in de totstandkoming van de nieuwe samenwerkingsverbanden. Als toekomstige financiers en opdrachtgevers in de jeugdzorg is het ook goed dat gemeenten deze rol op zich nemen. Juist omdat de beleidsmakers bij de gemeente een grotere afstand hebben tot de uitvoering, kunnen zij een neutrale positie innemen bij het overwinnen van struikelblokken en het elkaar aanspreken op gemaakte afspraken, zodat samenwerking ook daadwerkelijk een succes wordt.
- Een betrokken beleidsmaker: beleidsmakers vervullen een belangrijke rol in het verzorgen van de randvoorwaarden van een samenwerkingsproject. Om deze randvoorwaarden op de juiste manier te regelen is het belangrijk dat zij dicht betrokken zijn op de uitvoeringswerkzaamheden, zodat de randvoorwaarden ook aansluiten bij de behoeften in de praktijk. Daarnaast kunnen beleidsmakers ook een belangrijke rol vervullen als kritische tegenstem van de professionals.
- Een professional met status. Uitvoerende professionals kregen in de drie cases een belangrijke plek. De verbeterpunten en leermomenten die zij tegenkwamen vormden de basis voor het te ontwikkelen beleid. Dit geeft de professionals meer status, dat ook verder geformaliseerd kan worden.
- Gemeenten en uitvoeringsinstanties houden elkaar in evenwicht. In de cases was een onderscheid op te merken tussen de beleidsmakers bij uitvoeringsinstanties en de beleidsmakers bij gemeenten. De eersten waren duidelijker te plaatsen binnen de professionele logica en de tweeden binnen de beleidsmatige logica. Op die manier vindt het evenwicht tussen beide plaats, en kan men elkaar tegenwicht bieden. Ook helpt het om elkaars gezichtspunten te herkennen en wederzijds begrip te ontwikkelen.

1. Inleiding

1.1 Noodzakelijke samenwerking tussen zorg en onderwijs

Zowel in de Zorg voor Jeugd als in het onderwijs staan de komende jaren ingrijpende veranderingen op de planning. De complexe en meerduidige problematiek die er binnen deze sectoren speelt vraagt om samenwerking (zie onder andere ITJ, 2007; ITJ, 2009; ITJ, 2011; Operatie Jong, 2004; evaluatieonderzoek Wet op Jeugdzorg, 2009; Sturingsadvies Operatie Jong; 2006). Vandaag de dag is deze samenwerking actueler dan ooit, gezien de ontwikkelingen die zowel binnen de Zorg voor Jeugd als in het Passend Onderwijs op stapel staan.

Het Passend Onderwijs brengt een hervorming aan in het huidige onderwijssysteem. In het nieuwe onderwijssysteem zijn samenwerkingsverbanden van scholen verantwoordelijk voor het vinden van een passende plek voor elk kind dat aangemeld wordt. Het betreft hier dan voornamelijk de kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, waarbij het de bedoeling is deze kinderen zoveel mogelijk op het reguliere scholen te plaatsen. Er is voor hen in veel gevallen dan wel extra hulp nodig, en deze hulp kan vanuit de jeugdzorgsector worden aangetrokken. Zorginstellingen en zorgprofessionals zullen daarmee in de nieuwe situatie een veel nadrukkelijker plek krijgen binnen het onderwijssysteem.

Naast deze ontwikkeling is er tegelijkertijd ook sprake van de decentralisatie van de Jeugdzorg, die gepaard gaat met een transformatie van de Jeugdzorg. De verantwoordelijkheden in de Jeugdzorg verschuiven van provinciaal naar gemeentelijk niveau. De transformatie houdt in dat er anders gewerkt moet gaan worden, niet meer de organisatie en haar aanbod staan centraal, maar het gezin en haar behoefte. Dit heeft verstrekkende consequenties. Gemeenten zullen in de jeugdzorg een aantal processen opnieuw moeten gaan vormgeven en zullen eigen richtlijnen en werkwijzen op moeten stellen.

1.2 Weerbarstige samenwerking

Samenwerking tussen zorg en onderwijs is gezien bovenstaande actueler en gewenster dan ooit. Nieuw is het daarentegen niet. Al lange tijd wordt geprobeerd om jeugdzorg en onderwijs beter op elkaar af te stemmen. De praktijk laat echter zien dat deze samenwerking een weerbarstig proces is; samenwerking verloopt vaak niet makkelijk. Verschillende rapporten, onderzoeken en adviezen over samenwerking in de jeugdzorg, wijzen hiervoor een aantal oorzaken aan. Deze oorzaken zijn in kader 1.1 als knelpunten weergegeven.

Kader 1.1: Knelpunten bij samenwerking

Beleidsmatige knelpunten

- Wettelijke kaders belemmeren de samenwerking (zoals privacy regelingen en leeftijdsgrenzen)
- Rijksbeleid is verkokerd
- Er is sprake van conflicterende regelgeving
- Verlammeende bureaucratische lasten (regeldruk) vanwege hoge verantwoordingsdruk
- De subsidiestromen zijn versnipperd
- Financiële prikkels zijn afwezig of pervers

Knelpunten in de uitvoering

- Verantwoordelijkheidsverdeling is onduidelijk
- Veel bestuurlijke drukte (overdaad aan bestuurlijke coördinatie waar op de werkvloer weinig consequenties van zijn te vinden)
- Actoren werken vanuit kaders en het aanbod van de eigen organisatie in plaats vanuit gedeelde kaders en de vraag van de cliënt
- Professionals voelen zich bekneeld door de richtlijnen en ervaren beknotting van hun autonomie; weinig handelingsruimte voor de professional
- Partijen kennen elkaar niet of niet alle partijen zijn betrokken
- Jongeren en ouders worden onvoldoende betrokken
- Informatie wordt niet of niet optimaal gedeeld
- Afstemming op elkaars programma's ontbreekt
- Er is geen éénduidige visie en een gedeelde probleemanalyse ontbreekt; men spreekt verschillende 'talen' en heeft diverse belevingswerelden
- Wachtlijsten kunnen zorgen voor verminderde continuïteit in de hulpverlening

(Bronnen: ITJ, 2007; ITJ, 2009; ITJ, 2011; Operatie Jong, 2004; evaluatieonderzoek Wet op Jeugdzorg, 2009; Sturingsadvies Operatie Jong; 2006).

In bovenstaand kader is een scheiding aangebracht in beleidsmatige knelpunten en knelpunten in de uitvoering. De weerbarstigheid van samenwerking heeft te maken met zowel beleidsmatige knelpunten, als knelpunten in de uitvoering. Voor deze verschillende 'soorten' knelpunten zijn ook andere personen verantwoordelijk. Het zijn vooral beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor de beleidsmatige knelpunten: zij moeten zorgen voor heldere en duidelijke wetgeving, voor de randvoorwaarden en de verantwoordelijkheidsverdeling, en zij moeten de budgetten in de gaten houden. Maar wanneer we kijken naar professionals in de uitvoering, zien we dat zij voornamelijk bezig zijn met een effectieve informatiedeling, de samenhang in de programma's tot stand brengen en het vanuit verschillende vertrekpunten met elkaar komen tot een éénduidige probleemanalyse en behandelingsaanpak: de knelpunten in de uitvoering.

Er zou gesuggereerd kunnen worden dat succesvolle samenwerking is te bereiken door beleidsmakers en professionals hun 'eigen' knelpunten te laten oplossen. Dit is echter niet de oplossing. Van Delden, die onderzoek heeft gedaan naar samenwerkingsverbanden, constateert dat er voor succesvolle samenwerking *op verschillende niveaus tegelijkertijd* moet worden samengewerkt, waarbij hij ook het niveau van de beleidsmaker en professional onderscheidt (van Delden, 2007; 50). De activiteiten van beleidsmakers hebben gevolgen voor de werkzaamheden van de professionals en vice versa. Succesvolle samenwerking is daarom niet te bereiken door strikt de eigen werkzaamheden uit te voeren.

In dit op 'verschillende niveaus tegelijkertijd tot samenwerking komen' schuilt volgens van Delden het weerbarstige van samenwerkingsprocessen (2007; 50). De aard van het werk van een professional of beleidsmaker, én de werkzaamheden die door hen worden uitgevoerd, zijn namelijk wezenlijk verschillend. Omdat het werk zo verschillend is, ontwikkelen beleidsmakers en professionals ook verschillende denk- en handelingskaders. Deze denk- en handelingskaders worden ook wel de beleidsmatige en professionele logica genoemd (zie onder andere Tops, 2007; Noordegraaf, 2011; Vermeulen, 2009; Smid, 2012). De beleidsmatige en professionele logica vertegenwoordigen beiden hun waarde. De professionele logica is nodig om in concrete situaties tot precieze actie en reactie te kunnen komen en om in wisselende omstandigheden steeds adequaat te kunnen optreden, waarmee uiteindelijk de knelpunten in de uitvoering overkomen kunnen worden. De beleidsmatige logica is nodig om de randvoorwaarden voor het concrete handelen te scheppen, en deze ook binnen een breder kader te plaatsen: hiermee kunnen de beleidsmatige knelpunten aangepakt worden (Hartman & Tops, 2005: 22). De logica's beïnvloeden elkaar en er bestaat een spanning tussen. Een beleidsmatige maatregel kan bijvoorbeeld juist zorgen voor een probleem in de uitvoering (zie onder andere Tops, 2007; Hartman & Tops, 2005; Noordegraaf, 2011; Vermeulen, 2009). Deze spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica's draagt bij aan de weerbarstigheid van samenwerking, omdat voor succesvolle samenwerking nu juist tegelijkertijd alle werkzaamheden op elkaar afgestemd dienen te zijn (van Delden, 2007).

1.3 De beleidsmaker centraal

Beleidsmakers kunnen een belangrijke rol spelen in het op de juiste manier met de spanningen tussen de logica's omgaan. Ten eerste omdat de ideeën voor nieuwe samenwerkingsvormen bij iedereen vandaan kunnen komen, maar het toch vaak beleidsmakers zijn die aan het startpunt staan van het omzetten van ideeën naar concrete plannen. Ten tweede kunnen zij ook in de uitvoeringsfase nog sturing uitoefenen (Hartman & Tops, 2005). Het gevaar bestaat dat beleidsmakers dit, omdat zij zich van nature in de beleidsmatige logica bevinden, op een te eenzijdige manier doen. Hartman & Tops verwoorden de negatieve gevolgen hiervan als volgt:

'Hoe vaak belanden we niet in een situatie dat 'alles heel zorgzaam voorbereid is, maar dat er even geen rekening is gehouden met waar het in de praktijk werkelijk om gaat? Of dat we maar doorgaan 'te denken en te praten over' terwijl concrete actie die er al lang had moeten zijn, naar achter geschoven wordt of uitblijft? Of dat we zonder kritisch op ons eigen waarnemingsvermogen te zijn 'gewoon datgene doen waarvan we denken dat het de opdracht is' om vervolgens van een koude kermis thuis te komen (Hartman & Tops, 2005; 10)?'

Wat hierboven beschreven wordt is een situatie waarin de beleidsmatige logica dominant is en de professionele logica het ondergeschoven kindje. Maar ook andersom zou kunnen voorkomen; een situatie waarin juist de professionele logica de boventoon voert, óf er zou sprake kunnen zijn van een evenwicht. In ieder geval constateert van Delden dat in het geval van samenwerkingsverbanden voor beide logica's een plek moet zijn. De wijze waarop de beleidsmaker bij het aangaan van samenwerkingsrelaties omgaat met de spanning tussen beide logica's kan hierbij bepalend zijn.

1.4 Doel- en vraagstelling van dit onderzoek

In dit onderzoek zal dan ook worden onderzocht hoe beleidsmakers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs-jeugdzorg omgaan met de spanning tussen de professionele en beleidsmatige logica. Is er sprake van een balans, en hoe ziet die balans er dan uit? Of is één van de logica's dominant ten opzichte van de ander, en waar blijkt dit dan uit? Het doel van dit onderzoek is te achterhalen en te beschrijven op welke manier beleidsmakers van samenwerkingsverbanden voor zorg en onderwijs omgaan met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica. Bovenstaande is uitgevoerd bij een drietal 'voorlopersprojecten' vanuit het ministerie van OCW en VWS. De vraagstelling die daarbij is geformuleerd is de volgende:

Op welke manier gaan beleidsmakers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs-jeugdzorg om met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica?

Hiermee is dit een exploratief onderzoek, waarbij het voornamelijk gaat om een beschrijving van het onderwerp. De informatie die met dit onderzoek verkregen wordt, kan helpen om meer inzichtelijk te maken waar de weerbaarheid van samenwerkingsverbanden concreet tot uiting komt en hier oplossingsrichtingen voor aan te dragen. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn er drie theoretische en drie empirische deelvragen opgesteld.

Theoretische deelvragen

Doel van het theoretische hoofdstuk is een aantal inzichten uit de wetenschappelijke literatuur aan elkaar te verbinden in het kader van de centrale vraag. Vanuit de literatuur zal op die manier een analyseschema opgesteld worden, waarmee de bevindingen uit de praktijk geanalyseerd kunnen worden. Ook geeft de literatuurstudie richtlijnen mee om in de empirie mee op zoek te gaan.

- 1. Op welke manier kan de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica zich in de sturingsinstrumenten manifesteren?**
- 2. Op welke manier kan de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica zich in het beleidsproces manifesteren?**

De manier van omgaan met de spanning tussen de professionele en beleidsmatige logica zal onderzocht worden aan de hand van twee concepten. Ten eerste door te kijken naar het beleidsproces. De genoemde beleidsmatige en uitvoeringsknelpunten doen zich voor in verschillende fasen van het beleidsproces. Door te kijken naar de manier waarop beleidsmakers het beleidsproces vormgeven, en hierbij een plek geven aan planvorming en planuitvoering, kan informatie worden verkregen over hoe zij met de spanning tussen de logica's omgaan.

Ten tweede zal de verhouding tussen beide logica's ook onderzocht worden via de sturingsinstrumenten die de beleidsmaker ter beschikking staan. Hoe de beleidsmakers denken over de functie van de sturingsinstrumenten en de wijze waarop zij de sturingsinstrumenten inzetten, is

ook van belang voor het achterhalen van de verhouding tussen de logica's. Wanneer de beleidsmatige of professionele logica dominant is, zal dit namelijk ook te zien zijn aan de inzet van de sturingsinstrumenten door de beleidsmakers.

Via deze twee theoretische deelvragen kan kennis worden opgedaan over de begrippen 'beleidsmatige en professionele logica' en 'beleidsproces' uit de centrale vraag.

Empirische deelvragen

Doel van het empirische hoofdstuk is het vergaren van informatie uit de praktijk in het kader van de centrale vraag. De kennis over de begrippen uit het theoretische hoofdstuk zal worden gebruikt bij het verzamelen en analyseren van de empirische gegevens. De volgende empirische deelvragen zijn opgesteld:

- 3. Hoe zien de samenwerkingsinitiatieven voor zorg en onderwijs in dit onderzoek eruit en hoe omschrijven de beleidsmakers de projecten?**
- 4. Op welke wijze is het beleidsproces rondom de samenwerkingsinitiatieven door beleidsmakers vormgegeven?**
- 5. Op welke wijze wordt door de beleidsmakers omgegaan met de sturingsinstrumenten?**

Met de eerste deelvraag zullen de cases die in dit onderzoek onderzocht worden geïntroduceerd. Zo kan een beeld worden geschetst van de samenwerkingsverbanden die in dit onderzoek onderzocht worden. Ook is er aandacht voor de manier waarop de betrokken beleidsmakers rond de samenwerkingsinitiatieven tegen het samenwerkingsinitiatief aankijken en welke doelstellingen en uitdagingen zij onderscheiden.

Met de tweede en derde deelvraag zullen de twee concepten, sturingsinstrumenten en het beleidsproces, in de empirie worden onderzocht. Via de tweede deelvraag wordt achterhaald op welke wijze de beleidsmakers het beleidsproces rondom de samenwerkingsinitiatieven inrichten. En met de laatste deelvraag zal de wijze waarop de beleidsmakers de sturingsinstrumenten inzetten in hun werk onderzocht worden.

Context

Naast de beantwoording van bovenstaande theoretische en empirische deelvragen zal er in dit onderzoek ook een contexthoofdstuk zijn. Doel van het contextuele hoofdstuk is de lezer bekend maken met de achtergrond waartegen dit onderzoek plaatsvindt; de ontwikkelingen in zowel het onderwijs als de jeugdzorg. Hiervoor zullen de ontwikkelingen die in de inleiding al kort aan bod kwamen (Passend Onderwijs en de transitie Jeugdzorg) uitgebreider aandacht krijgen. Ook zal hierbij aandacht zijn voor hoe deze ontwikkelingen in verbinding staan met de toegenomen behoefte aan samenwerking.

1.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

De aard van maatschappelijke vraagstukken van vandaag de dag vragen om samenwerking. In de inleiding is uiteengezet op welke manier dit geldt voor de sectoren van jeugd en onderwijs. Maar los van de aard van deze vraagstukken, kan men überhaupt niet meer zonder samenwerking tegenwoordig (Koppenjan & Klijn, 2004). De overheid, maatschappij en het individu gaan op een heel

andere wijze met elkaar om, ook wel geduid als de beweging van government naar governance (Rhodes, 1971). In het governance systeem zijn overheidsinstellingen, publieke en semi-publieke organisaties, maatschappelijke groeperingen, private partijen en individuele burgers met elkaar verbonden in netwerken en geven zij samen de publieke dienstverlening vorm, zonder dat één van hen hierbij het absolute primaat heeft. De definitie van Rhodes voor governance laat dit mooi zien: 'Governance refers to self-organizing, interorganisational networks characterized by interdependence, resources-exchange, rules of the game and significant autonomy of the state' (1971: 15).

De steeds verdergaande samenwerking en werken in netwerken is echter een lastig en weerbarstig proces. Dit heeft ook gevolgen voor het beleidsproces en de manier waarop beleidsmakers hier sturing aan kunnen geven. Kjaer (2004) verwoordt dit als volgt: 'The existence of inter-organizational networks can become an obstacle to policy implementation. This is especially so when implementation requires the cooperation of the networks' (p. 34). Men kan niet meer om de netwerken heen en zij zorgen voor een nieuwe dynamiek. Het is daarom relevant juist binnen samenwerkingsverbanden te kijken naar de spanning tussen beleidsmatige en professionele logica's, plan en praktijk. Dit kan nieuwe relevante wetenschappelijke informatie opleveren over de weerbaarheid van deze netwerken en de oplossingsrichting.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de aanbevelingen die gedaan kunnen worden voor huidige en toekomstige samenwerkingsverbanden van zorg en onderwijs. Zullen beleidsmakers zich meer bewust moeten worden van de professionele logica of juist de beleidsmatige logica? Op welke manier geven zij aspecten uit beide logica's een plek en is dit succesvol? Het kan in ieder geval leerzaam zijn het 'hoe' nader te duiden. Implementatievraagstukken zullen altijd actueel zijn: 'Implementation is worth studying precisely because it is a struggle over the realization of ideas. It is the analytical equivalent of original sin; there is no escape from implementation and its attendant responsibilities. What has policy wrought? Having tasted of the fruit of the tree of knowledge, the implementer can only answer, and with conviction, it depends...'. (Pressman & Wildavsky, 1973; p.180). Het hangt er vanaf, volgens Pressman & Wildavsky. Dit onderzoek zal een poging doen het 'er' nader te duiden in de huidige context van zorg en onderwijs.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zullen eerst de contextuele deelvragen worden beantwoord. Hiermee is de achtergrond waartegen dit onderzoek plaatsvindt helder, en zullen de empirische gegevens ook beter geplaatst kunnen worden. In hoofdstuk 3 staat de wetenschappelijke literatuur centraal. Vanuit de combinatie van enkele theoretische begrippen en modellen wordt een analysekader geschapen om gericht op zoek te kunnen gaan naar de resultaten en deze ook te kunnen analyseren. In hoofdstuk 4 zal, voordat wordt overgegaan op de presentatie van de empirie, geschetst worden op welke wijze de dataverzameling en analyse heeft plaatsgevonden. Zo is helder hoe de gegevens die in hoofdstuk 5 gepresenteerd zullen worden, verkregen zijn. De presentatie van de empirische gegevens vindt eerst per casus plaats in hoofdstuk 5. Vervolgens worden de resultaten van elke casus afzonderlijk bij elkaar genomen per onderwerp en geanalyseerd in hoofdstuk 6. Hierna volgt de conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

2. Context

In dit hoofdstuk zal de achtergrond waartegen dit onderzoek plaatsvindt geschetst worden. In dit onderzoek staan samenwerkingsinitiatieven op het snijvlak van jeugdzorg en onderwijs centraal. In beide sectoren staan grote veranderingen op stapel. Deze veranderingen hebben inhoudelijk gezien veel met elkaar te maken, en ontwikkelen zich richting een nieuwe situatie waarin onderwijs en jeugdzorg intensiever met elkaar gaan samenwerken. Voor de jeugdzorg gaat het hier over de transitie van de jeugdzorg naar gemeentelijk niveau, en voor het onderwijs over de invoering van het passend onderwijs. Er zal in dit hoofdstuk worden begonnen met een korte schets van de huidige situatie in zowel de jeugdzorg als het onderwijs. Vervolgens zal ingegaan worden op de knelpunten van dit systeem, waarbij de knelpunten van jeugdzorg en onderwijs in samenhang besproken zullen worden. Hierna worden de contouren van de nieuwe situatie geschetst, en de uitdagingen waar jeugdzorginstellingen, gemeenten en scholen mee te maken krijgen.

2.1 Huidige situatie

2.1.1 Jeugdzorg

Het jeugdzorgstelsel zit ingewikkeld in elkaar. Om enige duidelijkheid te geven zal achtereenvolgens worden ingegaan op de verdeling in zorglijnen, de plek van het Centrum voor Jeugd & Gezin, de manieren om indicaties te verkrijgen en de financiële stromen.

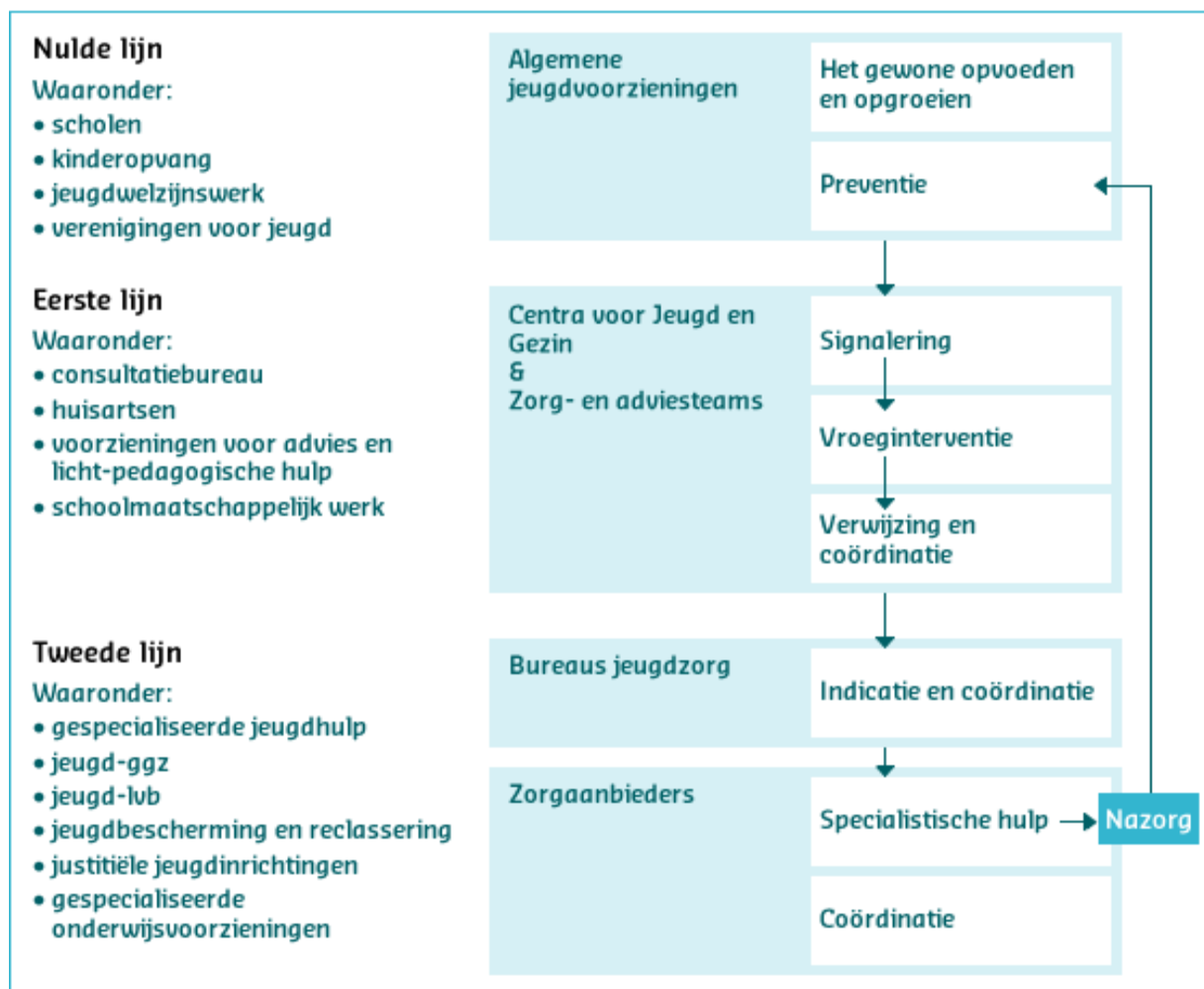
Zorglijnen

Het jeugdzorgstelsel wordt veelal onderverdeeld in zorglijnen. Er wordt hierbij gesproken over nuldelijns-, eerstelijns-, tweedelijns- en derdelijnszorg. De nulde lijn bestaat uit instanties als scholen, kinderopvang, consultatiebureaus en sportverenigingen, en is gericht op signalering. Deze voorzieningen worden ook wel aangeduid als de pedagogische basisvoorzieningen. De eerste lijn bestaat uit de jeugdgezondheidszorg, de opvoed- en opgroeiondersteuning, advisering aan jeugdigen en opvoeders en de lichte hulpverlening. De gemeente is hier eerste verantwoordelijke voor een voldoende en kwalitatief aanbod, volgens de Wet op maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de Wet publieke gezondheid (Wpg). Verschillende instanties kunnen dit aanbod realiseren, zoals de kraamzorg, thuiszorg, de MEE, het schoolmaatschappelijk werk en pedagogische adviesbureaus. De tweede lijn bestaat uit de specialistische hulpverlening, zowel ambulante als residentiële. Hieronder vallen de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (jeugd-LVG), de provinciale jeugdzorg (ambulante hulp, dagbehandeling, pleegzorg en residentiële hulp), de jeugdbescherming, jeugdreclassering, justitiële jeugdinrichtingen én het speciaal onderwijs (clusters 1 t/m 4, zie passend onderwijs) (Nji, 2011; SCP, 2011). Tot slot is er nog de derde lijn. Hiertoe behoren de instellingen die zich volledig gespecialiseerd hebben in bepaalde problematiek. Vaak zijn deze instellingen academisch van aard, verblijven patiënten er langer dan 24 uur en bieden zij topklinische zorg. Er zijn slechts enkele derdelijns instanties in Nederland.

Centra voor Jeugd & Gezin

De positie van het Centrum voor Jeugd & Gezin is niet duidelijk in de één van de zorglijnen onder te brengen. Het CJG bevindt zich eigenlijk op het snijvlak van de eerste en de tweede lijn. De afgelopen tijd zijn instanties in de eerste en tweedelijnszorg (en ook de nuldelijnszorg) steeds meer met elkaar gaan samenwerken in de Centra voor Jeugd & Gezin en het is de bedoeling dit in de toekomst te continueren en waar nodig te intensiveren. De gemeente is hierbij de aangewezen regisseur.

Schematisch zijn de zorglijnen in de jeugdzorg te zien in figuur 2.1. Hierbij kan worden opgemerkt dat het gaat om een versimpelt schema. De derdelijnszorg komt er niet in voor. Ook deelt het schema de CJG's in bij de eerste lijn, terwijl zoals gezegd in de CJG's ook professionals uit de tweede lijn steeds actiever worden. Het schema suggereert ook dat Bureau Jeugdzorg alle indicaties verleent, terwijl dit niet zo is; hierover straks meer. En tot slot staan ook de Zorg- en Adviesteams (ZAT's) vermeldt; deze zijn voornamelijk in het onderwijs actief, waarover ook straks meer. Het toont eens te meer dat het jeugdzorgstelsel in Nederland ingewikkeld in elkaar steekt en een eenvoudige weergave ervan bijna onmogelijk is.



Figuur 2 1: jeugdzorgstelsel in Nederland (bron: NJI, 2012)

Indicatie

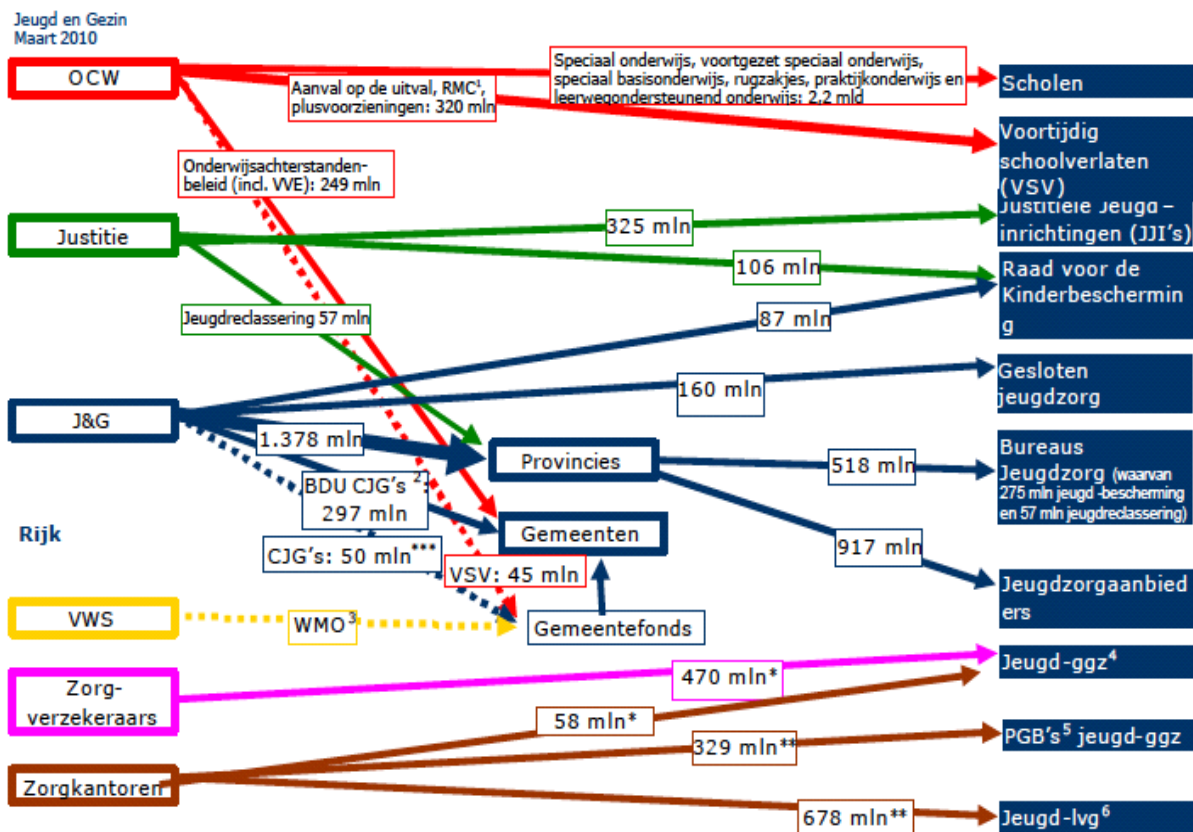
Veel ouders en jeugdigen met problemen komen eerst bij de eerstelijnszorg terecht. Van deze zorg kan men zonder indicatie of verwijzing, en ook op eigen initiatief gebruik maken. Afhankelijk van de problematiek en verleende hulpverlening vindt dan eventueel doorverwijzing plaats naar een indicatieorgaan voor de tweedelijns, specialistische, zorg. Hierbij kan worden opgemerkt dat er pas wordt doorverwezen wanneer de problematiek zwaar is. De belangrijkste indicatie-instantie voor de provinciale zorg is Bureau Jeugdzorg (BJz). Voor de zorg vanuit de AWBZ is dit het Centrum Indicatiecentrum Zorg (CIZ) en voor de ggz-hulpverlening verloopt de indicatie voornamelijk via de huis- of schoolarts (SCP, 2011). BJz werkt ook samen met het AMK, voor de meldingen van kindermishandeling. Een andere toegang tot specialistische, of eerstelijnszorg is het justitiële kader.

Voor ondersteuning binnen het onderwijs of doorverwijzing naar het speciale onderwijs bestaan aparte indicatieorganen.

Financiën

De financiering van de jeugdzorg vindt plaats via vijf verschillende stromen: het rijk, de provincie, de gemeente, de AWBZ en de Zorgverzekeringswet. In onderstaand schema zijn deze verschillende stromen, inclusief de bedragen in 2010 in kaart gebracht. Links in het schema staan de rijks gelden, en onderin links de AWBZ en de Zorgverzekeringswet.

Geldstromen jeugd domein



Bron: Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010

Een deel van het rijks geld gaat rechtstreeks naar de hulpverlening (rechts in het schema, de donkerblauwe vlakken). Dit is het geval bij een deel van de gelden vanuit OCW (naar scholen en maatregelen voor Vroegtijdig Schoolverlaten), Justitie (naar de justitiële inrichtingen en Raad voor de Kinderbescherming) en Jeugd & Gezin, dat nu weer bij VWS is ondergebracht (ook naar de Raad voor de Kinderbescherming en naar de gesloten jeugdzorg). Het andere geld vanuit het Rijk gaat naar de Provincie en de gemeente (in het midden van het schema).

De provinciale overheden zijn verantwoordelijk voor de Bureau's Jeugdzorg, de jeugdbescherming, de jeugdreclassering en de financiën voor de jeugdzorgaanbieders komen vanuit de Provincie. De gemeente is op dit moment alleen nog verantwoordelijk voor het preventieve gedeelte (nuldelijns & eerstelijns), dat niet rechts in het schema is te vinden.

Tot slot valt de jeugd-ggz (psychologische en psychiatrische hulpverlening) onder de Zorgverzekeringswet. De jeugd-lvg (licht verstandelijk gehandicapten) valt onder de AWBZ, evenals nog een klein deel van de jeugd-ggz. Dit is het onderste gedeelte van het schema.

2.1.2 Onderwijs

In de voorgaande paragrafen is het huidige systeem van de jeugdzorg uiteengezet. Zorgverlening binnen het onderwijs maakt onderdeel uit van het totale jeugdzorgstelsel, maar scholen nemen hier een bijzondere plaats in omdat zij onafhankelijk en autonoom zijn. Er zal in de hieropvolgende paragrafen daarom dieper ingezoomd worden op de zorgverlening aan kwetsbare kinderen binnen het onderwijs.

- **Zorgplicht voor ouders**

In de huidige onderwijssituatie zijn ouders verantwoordelijk voor het verkrijgen van ondersteuning voor hun kind wanneer dat extra hulp nodig heeft. Op het moment dat hun kind een diagnose of indicatie krijgt, moeten zij zelf op zoek naar een passende ondersteuning. Afhankelijk van de indicatiestelling kan dit binnen het speciaal onderwijs zijn, of krijgen zij het zogeheten ‘rugzakje’ mee, een leerlinggebonden financiering die te besteden is op de reguliere school die het kind aanneemt. Dit geld kan dan door de school worden ingezet om de extra ondersteuning te organiseren (ministerie OCW, 2012).

- **Indicatie**

De indicatie die een kind meekrijgt maakt onderscheid tussen lichte en zware ondersteuning. De lichte ondersteuning kan een reguliere school middels de financiering uit het rugzakje regelen, de zware ondersteuning vindt plaats binnen het speciaal onderwijs dat een eigen financiering kent. De indicatie kan op verschillende manieren verlopen. Op alle reguliere scholen is een permanente commissie leerlingenzorg (pcl) aanwezig, die de indicatie kan stellen. Het speciaal onderwijs werkt samen met regionale expertisecentra, en hier wordt de indicatie verleend door deze expertisecentra. Over en weer kunnen de indicatieorganen indiceren voor elkaars zorgverlening: de pcl's kunnen indicaties geven voor het speciaal onderwijs en de expertisecentra kunnen indicaties geven voor regulier onderwijs met rugzakje (ministerie OCW, 2012).

- **Lichte ondersteuning**

In het kader van de lichte ondersteuning zijn de Weer Samen Naar School (WSNS) verbanden opgericht¹. In deze verbanden werken alle basisscholen en speciaal onderwijs scholen met elkaar samen. Er zijn bij elkaar zo'n 240 WSNS verbanden. Basisscholen zijn wettelijk verplicht zich aan te sluiten bij een WSNS verband. In het voortgezet onderwijs zijn er 83 WSNS verbanden. Hieraan nemen minimaal 1 school voor praktijkonderwijs en 3 scholen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs deel. Bij het voortgezet onderwijs zijn scholen niet verplicht zich aan te sluiten bij deze samenwerkingsverbanden, maar in de praktijk is dit wel het geval, op een enkele uitzondering na (ministerie OCW, 2012).

¹ Op dit moment hebben de WSNS verbanden al plaatsgemaakt voor de nieuwe samenwerkingsverbanden voor Passend Onderwijs, of worden hiervoor de voorbereidingen getroffen.

- **Zware ondersteuning**

De zware ondersteuning vindt plaats binnen het speciaal onderwijs, dat is onderverdeeld in vier clusters:

- Cluster 1: leerlingen met een visuele beperking
- Cluster 2: leerlingen met een auditieve beperking en leerlingen met ernstige spraak/taalmoeilijkheden
- Cluster 3: leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking en langdurig zieken
- Cluster 4: leerlingen met een psychiatrische en/of gedragsstoornis

De eerder genoemde regionale expertisecentra, waarvan er 34 zijn, zijn verantwoordelijk voor de indicatiestelling en werken nauw samen met de speciale onderwijscholen.

- **Zorg- en Adviesteams**

Binnen het onderwijs fungeren sinds enige tijd de Zorg- en Adviesteams. Deze zijn ervoor bedoeld scholen te ondersteunen bij de snelle signalering en aanpak van zorgleerlingen en samenhang aan te brengen in de zorgverlening. In een ZAT nemen vaak weer verschillende instanties deel, zoals het CJG (in het bijzonder de jeugdgezondheidszorg), Bureau Jeugdzorg, professionals van school, maatschappelijk werk, leerplichtambtenaren en ook politie.

2.2 Noodzaak tot hervormen: knelpunten in het huidige stelsel

In de huidige situatie loopt men tegen een aantal knelpunten aan. De kwaliteit en efficiëntie en effectiviteit van de jeugdzorg én de zorgverlening binnen het onderwijs kan beter. De knelpunten waar men binnen de jeugdzorg en binnen het onderwijs tegenaanloopt vertonen parallellen die in dit hoofdstuk verder uitgewerkt zullen worden. Hierbij zal achtereenvolgens ingegaan worden op de gebrekkige samenhang en het stijgende zorggebruik (en daarmee ook de kosten), waarna vervolgens wordt gekeken naar de effecten die dit heeft.

2.2.1 Knelpunten

De knelpunten zijn samen te vatten in een gebrekkige samenhang in de zorgverlening en een stijgend zorggebruik dat tot (financiële) onbeheersbaarheid van de sector leidt.

- **Gebrekkige samenhang**

Één van de meest fundamentele oorzaken voor de problemen in de jeugdzorgsector is dat het huidige stelsel in hoge mate versnipperd is. Er zijn teveel spelers en verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn afgebakend (zie onder andere parlementaire werkgroep toekomstverkenning jeugdzorg, 2010; evaluatieonderzoek Wet op Jeugdzorg, 2009; Operatie Jong, 2004; Integraal Toezicht Jeugd, 2009). De vele verschillende spelers worden ook door meerdere partijen gefinancierd, elk weer met eigen eisen en verantwoordingsplichten. Veel van de problemen liggen hiermee op het vlak van gebrekkige samenwerking. Maar de gebrekkige samenwerking is juist weer lastig op te lossen vanwege het verkokerde rijksbeleid, de versnipperde subsidiestromen en de conflicterende regelgeving (Operatie Jong, 2004).

Het kan voorkomen dat in één gezin zo'n 8 á 9 zorgverleners rondlopen, terwijl een kind daarnaast op school ook met diverse hulpverleners te maken kan hebben. Deze zorgverleners hebben vaak een heel eigen en specifieke achtergrond. Dit zorgt voor spanningen die zowel te maken hebben met een verschil in vakinhoudelijke achtergrond, als met een verschil in opleidingsachtergrond. Wat betreft de vakinhoudelijke verschillen; diverse professionals moeten in individuele gevallen tot een eenduidige en consequente aanpak voor de kinderen en gezinnen komen. Dit kan problemen opleveren. Een medewerker die geschoold is in de sociaal-economische ontwikkeling van een kind, benadert een kind vaak anders dan een reguliere leerkracht binnen het speciaal onderwijs die er in de eerste plaats voor is opgeleid kinderen basiskennis aan te leren. Wat betreft de verschillen in opleidingsachtergrond, ook dit kan voor spanningen zorgen. Zo zijn de meeste GGZ-professionals universitair geschoold, en verlenen zij zorg aan kinderen die ook te maken hebben met beslissingen vanuit het maatschappelijk werk, waar de hulpverleners op HBO of MBO niveau geschoold zijn.

Zowel vanuit de jeugdzorg als vanuit het onderwijs staat de gebrekkige samenhang tussen de verschillende vormen van hulpverlening al een aantal jaar op de agenda. Hier zijn dan ook vergelijkbare (maar gescheiden) ontwikkelingen te vinden. Vanuit de jeugdzorg is men gekomen tot de Centra voor Jeugd & Gezin. Deze CJG's hebben als functie samenhang te brengen in het zorgaanbod, een platform te zijn voor de diverse professionals om tot samenwerking te komen én een laagdrempelige, eenduidige toegang tot (preventieve) zorg voor kinderen, jongeren en ouders. Vanuit het onderwijs is dezelfde beweging naar het organiseren van meer samenhang te vinden in de Zorg- en Adviesteams (ZAT's). Ook deze zijn bedoeld om de verschillende professionals bij elkaar te brengen en het zorgaanbod eenduidiger en consistentere te maken. Hoewel onderwijzers en hulpverleners elkaar dus steeds beter weten te vinden, verloopt samenwerking moeizaam omdat de systemen naast elkaar zijn georganiseerd (en vanwege bovenstaande professionele verschillen). Het systeem is bureaucratisch en moeilijk te doorgronden. Er zijn meerdere overheidslagen verantwoordelijk voor onderdelen van de jeugdzorg, er zijn zeer veel diverse financieringsstromen en er zijn verschillende wettelijke kaders (vanuit OCW, VWS en Justitie). Een duidelijke uitwerking hiervan is te vinden in de diverse indicatieorganen. Er bestaan zowel in het onderwijs als in de jeugdzorg verschillende indicatie-organen, waarbij het kan voorkomen dat kinderen een aantal van deze indicatie-organen moeten doorlopen om tot hulpverlening te komen. Het aanvragen van een indicatie en het doorlopen van de procedures zijn bovendien arbeidsintensieve en langdurige processen (Rijksoverheid, 2012).

- **Stijgend zorggebruik & onbeheersbaarheid**

De gevolgen van de versnippering zijn ten eerste dat kinderen en jongeren geen continuïteit in hun hulpverlening krijgen. Dit komt de effectiviteit en kwaliteit van de hulpverlening niet ten goede en kinderen/jongeren blijven hierdoor langer gebruik maken van zorg dan zou hoeven. De laatste jaren is er in de jeugdzorg een forse groei in het zorggebruik waar te nemen, de vraag naar gespecialiseerde hulp groeit per jaar met ruwweg 10 procent. De versnippering is hier ten dele de oorzaak van. Andere oorzaken die genoemd worden zijn de steeds complexere wordende maatschappij en de hogere verwachtingen van ouders. Daarnaast is er ook een intensivering van de diagnosticering en vroegopsporing: problemen worden sneller herkend (onder andere BMC, 2009; WTJ, 2010; TNO, 2007).

In het onderwijs is ook hier dezelfde tendens met dezelfde oorzaken waar te nemen. Zowel het aantal kinderen dat lichte ondersteuning nodig heeft via rugzakjes, als het aantal kinderen dat gebruik maakt van zwaardere ondersteuning via het speciaal onderwijs, neemt snel toe. Sinds 2003 is het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs gestegen van ca. 55.000 naar 69.000. Het aantal leerlingen met een rugzak is gestegen van 11.000 naar 39.000 (OCW, 2012). Ook hier wordt de groei gerelateerd aan de betere diagnostiek, zodat stoornissen eerder worden herkend en de hoge eisen van de huidige samenleving aan kinderen en jongeren (OCW, 2012).

In beide sectoren stijgt het aantal zorggebruikers. Wel is het goed hierbij op te merken dat het in veel gevallen om dezelfde kinderen gaat. Dit betekent ook dat die kinderen zowel in de jeugdzorg als binnen de zorgstructuur van de school de indicatietrajecten en behandelingen moeten doorlopen, zoals eerder in dit hoofdstuk ook al vermeld.

Omdat het zorggebruik sterk stijgt, stijgen ook de kosten explosief. Een andere belangrijke oorzaak die zorgt voor een sterke stijging van de zorgkosten zijn perverse financiële prikkels, zoals de zogenaamde PxQ financiering. Dit betekent dat de provincie financiering biedt aan een jeugdzorginstelling op basis van een prognose die de betreffende jeugdzorginstelling aanlevert. Om achteraf te verantwoorden dat de prognose is behaald en het geld rechtmatig is vertrekt, wordt gewerkt met zogenaamde bekostigingseenheden die elk een prijs (P) en een volume (PxQ) kennen. De bekostigingseenheden zijn gebaseerd op activiteiten van de jeugdzorgaanbieder, bijvoorbeeld een dagbehandeling of coachingsgesprek. Deze systematiek zorgt voor een aanbodsgerichte houding van de jeugdzorginstellingen, in plaats van dat gekeken wordt naar de hulpvraag. Er wordt niet gefinancierd per uitbehandelde cliënt, maar per aangeboden activiteit. Dit zorgt er ook voor dat jeugdzorginstellingen er belang bij hebben zo veel mogelijke zware jeugdzorg aan te bieden, omdat dit meer oplevert (PxQ).

Een ander systeem van zorg inkopen is de lumpsumfinanciering. Hierbij krijgt een zorginstelling of school een bepaald bedrag aan financiële middelen, waarbij de instelling of school zelf mag bepalen hoe zij dit besteden. Het aantal cliënten dat binnenkomt en de hulpvraag die zij hebben, is in dat geval niet volledig leidend voor de keuze van behandeling; er zal immers ook rekening mee moeten worden gehouden dat het budget beperkt is.

2.2.2 Consequenties van de knelpunten

De gebrekkige samenhang en het stijgende zorggebruik blijft niet zonder gevolgen. Er zijn een aantal consequenties aan verbonden die het noodzakelijk maken dat er een hervorming van het stelsel komt. Hieronder worden deze consequenties kort uitgewerkt.

- **Doorschuifmechanisme, continuïteit ontbreekt**

Bovenstaande knelpunten resulteren uiteindelijk in een gebrek aan samenhang en continuïteit in de hulpverlening die kinderen, jongeren en hun gezinnen krijgen aangeboden. Het uiteindelijke resultaat is dat kinderen en jongeren geen samenhangende zorg krijgen, waarbij de hulpverlening bovendien geen continuïteit kent. De perverse financiële prikkels zorgen ervoor dat moeilijke gevallen steeds maar doorgeschoven worden, waarbij hun problematiek door de loop van de tijd heen alleen maar verergert en zij dan ook steeds duurdere vormen van zorgverlening (of langdurige zorg wat ook duurder is) nodig hebben. Dit wordt ook wel het 'doorschuifmechanisme' genoemd (Nji, 2011).

Hierbij komen kinderen en jongeren met problemen op een gegeven moment in de jeugdzorg terecht. Is er aanvullende kinder- en jeugdpsychiatrische hulp nodig dat wordt de jongere daarnaar 'doorverwezen'. Gezinnen waarbij er een vermoeden is van kindermishandeling worden gemeld bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling. Het 'dossier' kan bij een bevestigd vermoeden doorgaan naar de Raad voor de Kinderbescherming, die het op zijn beurt aan de rechter voorlegt. Spreekt de rechter een kindbeschermingsmaatregel uit dan wordt Bureau Jeugdzorg ingeschakeld. Die regelt in de meeste gevallen aanvullende hulp, die het gezin weer krijgt van een zorgaanbieder. Mocht een kind inmiddels door de problematiek (gedrags-)problemen op school hebben gekregen (of altijd al hebben gehad), dan is hier een eigen indicatietraject nodig om te bepalen of speciaal onderwijs of een rugzakje een optie is. Ook hier lopen verschillende indicatiesystemen door elkaar. In ieder geval heeft elke school een eigen permanente commissie leerlingenzorg die indiceert. Mocht deze een kind indiceren voor speciaal onderwijs, volgt er alsnog een indicatie in een regionaal expertisecentrum. Echter, zoals eerder ook aangegeven, ook deze kunnen ook een indicatie afgeven voor een rugzakje, zodat het kind alsnog naar het reguliere onderwijs gaat. Kortom: er wordt voortdurend geschoven met kinderen en jongeren. De procedures zijn lang en ingewikkeld, zonder dat snel passend hulp geboden wordt (Nji, 2011).

- **Waterbedeffect**

De groei van het aantal kinderen en leerlingen dat zorg en ondersteuning nodig heeft betekent een grotere druk op de financiële middelen. Op dit moment is het systeem zo ingericht dat zowel jeugdzorginstellingen, gemeenten en basisscholen er geen tot weinig belang bij hebben te kiezen voor goedkopere voorzieningen. Het maakt van de jeugdzorg een moeilijk te beheersen sector, gekenmerkt door een zogeheten 'waterbedeffect'. Dit betekent dat als een gemeente weinig doet aan preventie en eerstelijns hulp, de instroom in de gespecialiseerde zorg – betaald door onder meer de provincie en de zorgverzekeraars – zal stijgen. Probeert de politiek of de zorgverzekeraar de instroom in de jeugd-ggz te beperken – bijvoorbeeld door een eigen bijdrage te vragen – dan kan dat een grotere instroom in de provinciaal gefinancierde jeugdzorg geven (Nji, 2011). Ook dit draagt dan bij aan het bovengenoemde doorschuifmechanisme. Uiteindelijk resulteert het erin dat een relatief kleine groep kinderen met zwaardere problematiek een heel groot deel van het budget opmaakt.

- **Accent op zware problematiek, onvoldoende aandacht voor preventie**

Een ander gevolg die dit heeft is dat de nadruk op probleemjeugd ligt. Er is pas geld wanneer er is geïndiceerd, en indicatie komt alleen wanneer een kind ernstige problematiek heeft. De aandacht voor het gewone opgroeien en opvoeden van kinderen en jongeren is verhoudingsgewijs gering ten opzichte van de aandacht voor de zware problematiek. Het gevolg is dat er veel geld en aandacht naar de gespecialiseerde jeugdzorg (tweede lijn) gaat, en er weinig oog is voor de kwaliteit van de algemene jeugdzorgvoorzieningen, de preventie en de eerste lijn (Nji, 2011).

- **Aanbodsgericht werken**

De financiële prikkels zijn op dit moment zo ingericht dat er een aanbodsgerichte manier van werken ontstaat. Zorgaanbieders kaderen de zorgvraag van cliënten binnen het eigen zorgaanbod, en de cliënt krijgt de hulp die vanuit de organisatie beschikbaar is. Dit sluit niet altijd aan bij de door de cliënt gewenste hulp, of de meest effectieve hulp.

Een duidelijk voorbeeld van deze manier van werken is te vinden in het rugzakje. Het rugzakje betreft één vast bedrag voor elk kind dat ervoor in aanmerking komt. Dit betekent in de praktijk dat er voor het ene kind geld teveel is, waardoor zo'n kind vaak hulp krijgt aangeboden die het niet per definitie nodig heeft. Voor een ander kind dekt het rugzakje de gemaakte kosten juist niet, en is er voor de school weer een prikkel om het kind alsnog door te sturen naar het speciaal onderwijs. Het is door dit systeem niet mogelijk maatwerk te leveren.

- **Onvoldoende kwaliteit**

Diverse kwaliteitsonderzoeken tonen aan dat de kwaliteit van de zorg, en de zorgverlening op school verbeterd kan worden. Zo staat ongeveer een kwart van de speciaal onderwijsscholen onder verscherpt toezicht van de inspectie. Dit is mede te wijten aan de snelle groei die het speciaal onderwijs heeft doorgemaakt, waardoor de kwaliteit onder druk is komen te staan (OCW, 2012).

Wat betreft het regulier onderwijs zijn leraren vaak onvoldoende uitgerust om adequaat met zorgleerlingen om te gaan. Leraren vinden het vaak moeilijk om met leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte én hun ouders om te gaan en het onderwijs af te stemmen op verschillen in de klas. Oplossingen voor dit soort situaties worden vaak buiten de klas gezocht (OCW, 2012).

Ook de kwaliteit binnen de jeugdzorg staat vaak ter discussie. Deze discussies hangen vaak nauw samen met het geconstateerde gebrek aan samenhang. Ook wordt er getwijfeld aan de effectiviteit van bepaalde methoden en werkwijzen (Nji, 2012).

2.3 De contouren van het nieuwe stelsel

Om bovenstaande knelpunten in het huidige stelsel 'op te lossen' zijn er grote veranderingen gaande in de jeugdzorg en het onderwijs. Om de samenhang vanaf het begin goed te regelen wordt de nieuwe wetgeving voor jeugdzorg (VWS) en onderwijs (OCW) in samenhang ontwikkeld, waarbij er ook nog wordt gelet op de samenhang met bijvoorbeeld de Wet Werken naar Vermogen en de decentralisatie van de begeleiding uit de AWBZ naar de WMO. Het belangrijkste hoofdelementen in beide ontwikkelingen is dat er meer taken en (financiële) verantwoordelijkheden op een lager niveau worden gelegd. Er zal hier eerst ingegaan worden op de hervorming van het jeugdzorgstelsel en daarna op de veranderingen in het onderwijs.

2.3.1 Jeugdzorg

De kern van de nieuwe ontwikkelingen in de jeugdzorg is de verschuiving van de verantwoordelijkheden van provinciaal naar gemeentelijk niveau. De gemeente wordt vanaf 2016 hiermee verantwoordelijk voor de gehele jeugdzorg, van de preventieve nulde lijn tot en met de gespecialiseerde tweede lijn. Het is de bedoeling dat deze decentralisatie in samenhang wordt uitgevoerd met de decentralisatie van de begeleiding uit de AWBZ naar de WMO, het wetsvoorstel Werken naar Vermogen en de maatregelen rondom Passend Onderwijs. De financiering komt dan bij één instantie te liggen, namelijk de gemeente. De middelen die hiervoor nodig zijn worden bij het gemeentefonds gevoegd. Op basis van een onderzoek naar de behoefte en het huidige gebruik wordt een verdeelmodel opgesteld waarmee de middelen voor elke gemeente bepaald kunnen worden.

Een belangrijk onderdeel van de hervormingen betreft het versterken van de basisvoorzieningen. In het huidige systeem ligt de nadruk erg op de gespecialiseerde zorg en is het voor instanties ook

makkelijk en lonend jongeren vanuit gespecialiseerde zorg hulp te verlenen. In het nieuwe systeem moet de preventieve opvoed- en opgroei-ondersteuning aan kwaliteit winnen, waarmee gehoopt wordt dat voorkomen kan worden dat kinderen en jongeren later alsnog in de gespecialiseerde hulpverlening terecht komen. Via de nieuwe wetgeving worden gemeenten verplicht gesteld aan de slag te gaan met de versterking van de basisvoorzieningen. De CJG's moeten hier een belangrijke plek in gaan innemen. Het grootste gedeelte van de gemeentes heeft inmiddels één of meerdere CJG gerealiseerd. De CJG's dienen in het nieuwe stelsel een toegankelijke en eenduidige toegang tot de hulpverlening te zijn voor ouders en kinderen. Via het CJG wordt de meer preventieve en lichte hulpverlening zelf geboden, en het CJG zal ook de specialistische hulpverlening inschakelen indien nodig. Dit dient in samenhang te gebeuren met de zorgstructuur uit het onderwijs, integrale zorgtoewijzing moet het uitgangspunt zijn (Rijksoverheid, 2011). De indicaties komen hiermee te vervallen. De idee is dat er (teams van) 'generalisten' komen die de zorgvraag en problematiek van kinderen op een juiste manier kunnen vaststellen, zelf helpen zolang dat kan en er specialistische hulp bijhalen wanneer hun eigen kennis en vaardigheden tekort schieten. Er is dan ook geen sprake meer van doorverwijzing, maar de specialistische kennis wordt aan het team toegevoegd, waarmee de integraliteit en samenhang wordt gewaarborgd.

2.3.2 Onderwijs

De kern van de ontwikkeling binnen het onderwijs is dat de oude WSNS verbanden worden opgeheven en plaats maken voor de nieuwe samenwerkingsverbanden die naar regio zijn ingedeeld. Zowel voor het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs zal het gaan om 75 regionale verbanden. Binnen deze samenwerkingsverbanden is zowel het reguliere als het speciale onderwijs (met expertise) vertegenwoordigd (behalve de scholen uit cluster 1 & 2). Lichte en zware ondersteuning wordt dus niet meer apart van elkaar georganiseerd. Binnen het samenwerkingsverband wordt gezocht naar een passende school voor elke aangemelde leerling met een extra ondersteuningsbehoefte. De financiële middelen worden uitgekeerd aan het samenwerkingsverband. De samenwerkingsverbanden kunnen deze middelen inzetten op een manier die aansluit bij de eigen situatie. Hiermee kan maatwerk worden geboden, ofwel; passend onderwijs. De richtlijn hierbij moet het ondersteuningsplan zijn dat samenwerkingsverbanden verplicht zijn te schrijven. Ouders én leerlingen mogen hierover meebeslissen via een aparte ondersteuningsplanraad, waar ook een afvaardiging van de medezeggenschapsraden van de scholen deel van zal uitmaken. In het ondersteuningsplan gaat het over het niveau van de basisondersteuning, de criteria en procedures voor verwijzing naar (voortgezet) speciaal onderwijs, over het verdelen van het budget voor extra ondersteuning en de beoogde kwantitatieve en kwalitatieve resultaten. Ook moet in het ondersteuningsplan staan op welke wijze ouders worden geïnformeerd over de voorzieningen en ondersteuning.

In de nieuwe situatie zijn niet meer de ouders, maar de scholen verantwoordelijk voor het vinden van passend onderwijs binnen het eigen samenwerkingsverband. Ouders kunnen hun kind op elke willekeurige school aanmelden, en daarmee heeft die school de plicht passend onderwijs voor het kind te regelen. Dit hoeft niet persé op de school te zijn waar het kind is aangemeld. Wanneer het binnen 4 weken niet lukt een passende school te vinden, zal de school waar de leerling is aangemeld het kind tot de tijd dat er wel een passende school is, moeten aannemen.

Scholen kunnen bepaalde profielen ontwikkelen door expertise in te roepen voor een bepaalde vorm van ondersteuning. Dit doen zij door middel van hun eigen schoolondersteuningsplan. In het schoolondersteuningsplan leggen besturen vast welke extra ondersteuning zij leerlingen kunnen bieden. Het schoolondersteuningsplan wordt geplaatst in de schoolgids zodat ook voor ouders, leerlingen en andere partijen duidelijk is wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn op de school. Het schoolondersteuningsplan wordt opgesteld met het team, en hierbij wordt de expertise die binnen de school aanwezig is meegenomen. Ook wordt geïnventariseerd welke extra bijscholing eventueel nodig is. Daarnaast wordt rekening gehouden met de profielen van scholen in de omgeving en de afspraken in het samenwerkingsverband. Het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband wordt op deze manier een afspiegeling van wat de scholen te bieden hebben, waarbij het samenwerkingsverband er verantwoordelijk voor is dat elk kind ook daadwerkelijk een plek kan krijgen binnen het samenwerkingsverband, zodat schuiven met kinderen niet meer mogelijk is.

2.3.3 Samenhangende ontwikkelingen

De ontwikkelingen in de jeugdzorg en het onderwijs worden in samenhang uitgevoerd. De beide stelselherzieningen richten zich in hoofdlijnen op drie punten: terug naar de eigen kracht, het tegengaan van de versnippering en het in bedwang houden van de kosten. Deze punten zijn zowel in de veranderingen binnen het onderwijs als in de jeugdzorg de leidraad.

- **Terug naar de eigen kracht**

Het huidige systeem kenmerkt zich door een sterk aanbodgericht karakter. Organisaties denken vanuit hun eigen zorgaanbod (mede vanwege financiële prikkels) en kijken minder naar de zorgvraag van de cliënt. Een belangrijk doel van de hervormingen is dit om te draaien. Het gezin, het kind, de jongere moet weer centraal komen te staan. De zorgvraag is leidend bij het zoeken naar passende hulpverlening. Wat hierbij belangrijk is, is dat er wordt uitgegaan van de zogeheten 'eigen kracht'. Dit houdt in dat er niet zozeer wordt gekeken naar wat mensen niet kunnen, maar naar wat zij nog wel kunnen. Ook houdt het in dat er niet direct een heel scala aan hulpverlening wordt ingeschakeld bij het signaleren van problematiek, maar dat eerst wordt gekeken of binnen het eigen netwerk van de cliënten hulp te vinden is (Rijksoverheid, 2011). Het vervallen van de indicatiestelling moet ook een belangrijke prikkel zijn in de richting van dit nieuwe denken. Zowel binnen het onderwijs als de jeugdzorg vervalt de indicatiestelling. Zoals eerder al genoemd, vormen de zogeheten 'generalisten' een belangrijke rol.

- **Tegengaan van de versnippering**

De versnippering tegengaan wordt in de eerste plaats gestimuleerd door de institutionele wijzigingen zelf: één (gemeentelijke) instantie wordt verantwoordelijk voor alle jeugdzorg en lichte én zware ondersteuning in het onderwijs worden verenigd in één samenwerkingsverband.

Zoals bleek uit de identieke ontwikkeling van het CJG in 'gemeenteland' en de ZAT's in 'onderwijsland' zijn zowel jeugdzorg als scholen al bezig met het zoeken naar samenhang in de zorgverlening. Het is zaak dat jeugdzorg en onderwijs ook deze ontwikkelingen op elkaar afstemmen. Met het vervallen van de indicatiesystemen hebben zowel gemeenten als scholen bijvoorbeeld beleidsvrijheid voor het opzetten van nieuwe vormen van zorgtoewijzing. Bij de gemeente komt dit uiteindelijk vast te liggen

in het beleid, bij scholen wordt dit vastgelegd in het ondersteuningsplan. Zowel ten aanzien van het nieuwe beleid als ten aanzien van het ondersteuningsplan worden gemeenten en scholen verplicht met elkaar op overeenstemming gericht overleg te voeren.

Wat betreft de stelselwijziging van de jeugdzorg: om te grote verschillen tussen verschillende gemeenten te voorkomen zal er een landelijk kwaliteitskader ontwikkeld worden. Momenteel wordt nog onderzocht voor welke taken er landelijke kwaliteitseisen moeten komen. Hoogstwaarschijnlijk zal dit in ieder geval voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering gelden. Daarnaast geldt dat hoe afhankelijker de kinderen van de overheid zijn voor ondersteuning en bescherming, hoe meer criteria er zullen komen. Voor de overige vormen van zorg is het uitgangspunt dat er zoveel mogelijk beleidsvrijheid moet komen voor gemeenten (Rijksoverheid, 2011).

- **In bedwang houden van de kosten**

Met de nieuwe systemen hoopt men een aantal van de perverse financiële prikkels in het huidige systeem te ondervangen. Door de financiële middelen in handen van één instantie te brengen, zijn er over en weer (gemeente, provincie, zorgverzekeraars) geen prikkels om cliënten door te schuiven. Tegelijk stimuleert dit gemeenten ook de preventieve hulp goed op orde te hebben om te voorkomen dat kinderen en jongeren later alsnog in de zware en dure hulpverlening terecht komen. Hiermee hoopt men ook de instroom in de zware hulpverlening te beperken. De gemeente gaat nu immers in eigen portemonnee voelen, waarmee de prikkel om te zorgen voor een effectief en kwalitatief preventief kader hoger is. Hoe gemeenten de door hen benodigde zorg gaan inkopen, is de eigen beleidsvrijheid. Er zijn ideeën over het inkopen van zorgtrajecten, in plaats van de PxQ financiering. Ook de lumpsumfinanciering kan wellicht op de schop.

In het onderwijs is precies dezelfde beweging gaande. Alle middelen worden toegekend aan de samenwerkingsverbanden. Er is geen geld meer voor óf rugzakjes, óf speciaal onderwijs. Zowel de lichte als de zware ondersteuning moeten vanuit dit geld worden bekostigd. Voor reguliere scholen betekent dit dat de prikkel om kinderen, wanneer zij veel extra hulp nodig hebben, naar het speciaal onderwijs te sturen, verdwenen is. Wanneer een kind aan hun school wordt toegewezen, komt het benodigde geld immers mee. Bovendien is het de bedoeling dat er in de nieuwe situatie meer wordt gelet op het profiel dat de school ontwikkelt en de ondersteuning die het kan bieden (OCW, 2012).

2.4 Uitdagingen

Met beide hervormingen staan grote veranderingen op stapel voor jeugdzorginstellingen, gemeenten en scholen. Zo zal er bij jeugdzorginstellingen een omslag moeten komen van aanbodgericht werken naar vraaggericht werken, en zal er vaker in teams moeten worden samengewerkt met andere professionals. Het zal een uitdaging worden de genoemde professionele verschillen te overbruggen ten dienste van de kinderen en jongeren. Scholen krijgen te maken met nieuwe samenwerkingsverbanden en zullen hun zorgstructuren anders moeten gaan inrichten. Er moeten duidelijke schoolprofielen komen die tezamen aan alle kinderen binnen het samenwerkingsverband een passende plek kunnen bieden. Ook hier geldt dat naast de nieuwe structuren en overleggen door besturen en directeurs, juist ook de leerkrachten en ambulante hulpverleners in de klas zaken anders moeten gaan inrichten. Opnieuw geen verandering die over één nacht ijs gaat. En gemeenten krijgen er veel extra verantwoordelijkheden en taken bij, waarop zij zich volledig op moeten inwerken. Er was nog geen inhoudelijke kennis over de specialistische hulpverlening aanwezig binnen gemeenten, en

dit zijn zware verantwoordelijkheden. Ook zullen gemeenten moeten gaan nadenken hoe zij de hulpverlening willen gaan inrichten en welke zorg zij hiervoor in gaan kopen.

Naast deze ontwikkelingen in elk van de sectoren afzonderlijk, zijn er ook consequenties voor de verhoudingen tussen scholen, jeugdzorginstellingen en gemeenten, waar nieuwe relaties worden aangegaan. Het in de wet vastgelegde op overeenstemming gericht overleg (oogo) tussen scholen en gemeenten is hier het duidelijkste voorbeeld van. In de huidige situatie beperkt het contact tussen gemeenten en scholen zich tot het vanuit de gemeente regelen van huisvesting voor scholen en het organiseren van het leerlingenvervoer. Nu zal er ook over inhoudelijke zaken met elkaar gesproken gaan worden. Dit is een nieuw overleg, op een voor de gemeente nog onbekend terrein. Een nieuw inhoudelijk gesprek ook, waarbij niet alleen gemeenten en scholen betrokken zijn, maar ook allerlei jeugdzorgaanbieders. Deze laatste zullen de gemeente van de gewenste zorg moeten voorzien, en zullen niet zelden hun zorgaanbod moeten wijzigen om tegemoet te komen aan de nieuwe inkoopwensen van de gemeente.

Er liggen in deze nieuwe relaties ook een aantal mooie kansen om de Zorg voor Jeugd anders, beter en effectiever, te gaan regelen. Het is de bedoeling de in dit hoofdstuk genoemde knelpunten en de negatieve gevolgen daarvan weg te nemen. De ingewikkelde financieringsstromen worden immers eenduidiger en scheidslijnen tussen de verschillende jeugdzorgaanbieders verdwijnen. Samenwerking tussen de verschillende jeugdzorgaanbieders, gemeente, scholen en alle andere betrokkenen moet eenvoudiger en effectiever worden. Een belangrijke vraag hierbij is dan hoe deze kansen worden opgepakt. Op welke manier worden de nieuwe relaties vormgegeven, en, minstens zo belangrijk; welk proces gaat hieraan vooraf? Hiermee komen we opnieuw op de op die andere knelpunten, uit de inleiding, de knelpunten die samenwerking in de weg kunnen staan. Er komen nieuwe, op samenwerking gerichte regelingen, structuren, wetten en verantwoordelijkheden; beleidsmatig is er een hoop werk te verrichten en dat neemt de nodige knelpunten met zich mee. Maar uiteindelijk zal dit beleidsmatige werk in dienst moeten staan van de professionals en medewerkers die actief zijn in de Zorg voor Jeugd zodat de kinderen, jongeren en de gezinnen waar zij zich in bevinden beter geholpen kunnen worden. Hier spelen andere, meer uitvoeringsgerichte samenwerkingsknelpunten een rol. Het gaat erom tegelijkertijd zowel de beleidsmatige als de uitvoeringsvraagstukken op te pakken en in samenhang met elkaar te organiseren (van Delden, 2007), ondanks de spanning die hiertussen bestaat. In dit onderzoek wordt onderzocht op welke wijze beleidsmakers met deze spanning omgaan. In het volgende hoofdstuk zullen de twee theoretische concepten die worden gebruikt om de spanning nader te onderzoeken, vanuit de literatuur worden toegelicht.

3. Theorie

In het komende hoofdstuk zal een literatuurstudie worden verricht. Deze literatuurstudie heeft twee doelen. Aan de ene kant geeft het inzicht in de onderwerpen die voor dit onderzoek van belang zijn, en deze inzichten kunnen als richtlijn worden gebruikt wanneer de empirische data wordt verzameld. Aan de andere kant is de theorie ook een analysekader, zodat de gegevens en de informatie die in de praktijk gevonden worden, begrepen en geduid kunnen worden.

Dit hoofdstuk zal beginnen met een nadere duiding van de begrippen beleidsmatige en professionele logica. Vervolgens zal de spanning die hiertussen kan bestaan in de literatuur onderzocht door dieper in te gaan op de sturingsinstrumenten en het beleidsproces. Hiermee kan een antwoord op de twee theoretische deelvragen worden gegeven.

3.1 De professionele en beleidsmatige logica

Van belang is om eerst de termen professionele en beleidsmatige logica helder te hebben. Ten eerste in daarom een nadere definitie van de term 'logica' is op zijn plaats. Smid (2012; 13) definieert logica als een 'bijzonder denk- en handelingskader', een definitie die in dit onderzoek overgenomen wordt. Vanuit dit denk- en handelingskader komen een 'waardesysteem, een raamwerk van opvattingen, werkprincipes en regels' (Smid, 2012; p.13) voort.

De professionele logica wordt vaak in één adem genoemd met de beleidsmatige logica. Beide logica's staan voor een ander denk- en handelingskader, waarbij er dan ook sprake is van andere waardesystemen, opvattingen, werkprincipes en regels. De twee logica's worden vaak gebruikt om een tegenstelling of spanning aan te duiden zie onder andere Tops, 2007; Hartman & Tops, 2005; Noordegraaf, 2011; Vermeulen, 2009).

Tops (2007; p.8) omschrijft de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica (die hij respectievelijk institutionele en situationele logica noemt) als 'de spanning tussen de belangen en posities van een organisatie enerzijds, en de kenmerken van concrete situaties die het werkveld vormen van die organisatie anderzijds'. Ook zegt hij: 'Het is de spanning tussen de uitgangspunten en richtlijnen van de organisatie en het handelen ter plekke, tussen de voorschriften en protocollen en de directe actie' (Tops, 2007; p.10). De definitie van Vermeulen in een publicatie over onderwijsinnovatie sluit op die van Tops aan: 'Ten eerste is er de logica van het moment, van de situatie in de klas die op gespannen voet staat met de logica van de institutie (de school, het stelsel). Die laatste logica legt bijvoorbeeld regelmatig verplichtingen op die in de dagelijkse uitvoering niet altijd nagekomen kunnen worden' (Vermeulen, 2009; 1).

Ook Noordegraaf (2011) geeft een definitie van de professionele en beleidsmatige logica (hij noemt ze respectievelijk de professionele en organisationele logica). De professionele logica verbindt hij sterk aan professionalisme, waarin de kwaliteit van dienstverlening, kennis van zaken en een morele set aan waarden en normen binnen de beroepspraktijk belangrijk zijn. De beleidsmatige (organisationele) logica wordt verbonden aan de beroepsmatige praktijk waarin capaciteiten georganiseerd en gereguleerd moeten worden. Er is coördinatie, besluitvorming en leiderschap nodig, zodat de schaarse middelen met maximaal resultaat kunnen worden ingezet (Noordegraaf, 2011; p. 472).

Voor wat betreft de beleidsmatige logica komen de drie bovenstaande definities overeen. Er is een focus op het organiseren, de besluitvorming en het verantwoord inzetten van de schaarse middelen. Bij de professionele logica leggen de definities andere accenten, maar gaan wel allen in op het praktische karakter ervan. In de definities van Tops en Vermeulen komt duidelijk de spanning tussen het organisatieniveau en de praktische werkvloer naar voren, als een verschil tussen het abstracte en het concrete. Die praktische werkvloer houdt dan vooral een direct contact met burgers in. Noordegraaf legt de nadruk niet zozeer op de concreetheid van de werkvloer als wel op de professionele houding die een professional daarbij inneemt.

In dit onderzoek zal de spanning tussen de professionele en beleidsmatige logica nader onderzocht worden door te kijken naar het gebruik van de sturingsinstrumenten die de beleidsmaker ter beschikking staan en de wijze waarop het beleidsproces is vormgegeven. Wat betreft de keuze voor de sturingsinstrumenten; hier is voor gekozen omdat op het moment dat professionals in de uitvoering aangestuurd worden door beleidsmakers, de spanning tussen de twee logica's zich duidelijk manifesteert. Beleidsmakers zijn degenen die aansturen, professionals degenen die aangestuurd worden, en de logica's waarmee hier tegenaan gekeken wordt kan met elkaar botsen. In hoofdstuk 3.2 zal blijken waarin dit zit. In navolging van Hartman & Tops (2005) worden er in dit onderzoek drie sturingsmechanismen gedefinieerd: sturing op regels, op prestaties en op personen.

De manier waarop het beleidsproces is vormgegeven, geeft ook informatie over de mate waarin de professionele dan wel beleidsmatige logica dominant is. Er zijn verschillende manieren waarop het beleidsproces kan worden vormgegeven, waarmee steeds een andere nadruk ligt op planvorming dan wel planuitvoering. Leggen beleidsmakers overwegend veel nadruk op de planvormingsfase, waarin de beleidsmatige logica een grotere rol speelt, of juist op de uitvoeringsfase, waarin de professionele logica een grotere rol speelt? In hoofdstuk 3.3 zullen de verschillende beleidsprocessen uiteengezet worden, waarbij aandacht is voor de plek die de beleidsmatige en professionele logica hierbij innemen.

3.2 De sturingsinstrumenten

De drie sturingsinstrumenten die in dit onderzoek onderzocht zullen worden zijn sturing via regelgeving, sturing via prestaties en sturing via personen. De drie sturingsinstrumenten zullen achtereenvolgens worden behandeld waarbij er wordt gelet op de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica.

3.2.1 Autonomie versus controle in de regelgeving

Het organiseren van de uitvoering via regels en voorschriften is de klassieke manier van denken over beleidsuitvoering; zij past het beste bij een bureaucratische omgeving zoals wij die kennen. Wanneer het om regelgeving gaat botsen de professionele en beleidsmatige logica omdat de autonomie van de professional en de controle die de beleidsmaker via regelgeving wil hebben op de uitvoering in de praktijk niet goed samengaan.

Autonomie

De autonomie van de professional heeft voor een deel te maken met wat Lipsky (1980) de discretionaire ruimte van de streetlevel bureaucrat noemt. Met discretionaire ruimte wordt bedoeld dat de frontlijnprofessional ruimte heeft voor een eigen interpretatie van de regels en voorschriften wanneer hij deze uitvoert. Deze eigen interpretatie kan bestaan vanwege de autonome positie van de

uitvoerende professional: zij hebben als enigen de kennis om beslissingen te kunnen nemen over hun dagelijkse werkzaamheden (over cliënten) zonder dat iemand dit controleert of hier supervisie over heeft. De leraar bepaalt of iemand geschorst wordt of een extra kans krijgt en de orthopedagoog of kinderpsychiater stelt de afwijking van een kind vast en beslist over grensgevallen. De relatief grote discretionaire ruimte van de professional heeft te maken met de complexe situaties waarin uitvoerende professionals hun werk moeten doen. In het werk van de uitvoerende professional zit een menselijke dimensie: het omgaan met mensen en hun gedrag bepaalt voor een groot deel de dagelijkse werkzaamheden (Lipsky, 1980). Deze situaties zijn te complex om hier volledig voorgeprogrammeerde richtlijnen en regels voor te maken, en moeten worden overgelaten aan het oordeelsvermogen van de uitvoerende professional.

Controle

Bestuurders en managers zijn verantwoordelijk voor de resultaten van een organisatie als geheel, en hebben er belang bij dat uitvoerende professionals bijdragen aan de resultaten. Hierdoor zullen zij proberen controle uit te oefenen over de autonomie van professionals om bepaalde resultaten te waarborgen. Dit kan worden gedaan door aan de uitvoerende professional regels of dwingende richtlijnen op te leggen. (Lipsky, 1980; Tops, 2007).

Het organiseren van de uitvoering via regels en voorschriften is de klassieke manier van denken over beleidsuitvoering; zij past het beste bij een bureaucratische omgeving zoals wij die kennen; politieke doelstelling worden omgezet in regels en wetten en die regels en wetten worden vertaald in voorschriften en instructies die aangeven hoe uitvoerende ambtenaren te werk moeten gaan. In richtlijnen en regels worden zowel het 'wat' als het 'hoe' vastgelegd (Hartman&Tops, 2005).

Regelgeving geeft voor beleidsmakers ook de garantie dat er door professionals op een eenduidige manier wordt gewerkt. Op die manier wordt rechtsgelijkheid bereikt.

Conflict

De discretionaire ruimte en autonomie zijn van groot belang in het werk van de uitvoerende professional, en vragen om soepele regels en richtlijnen. Tops: 'Goed frontlijnwerk veronderstelt ruimte en vrijheid voor uitvoerders' (2007; 15). Juist hieraan is vaak een gebrek op de professionele werkvloer (Tops, 2005). Ook Vermeulen ziet de autonomie van de uitvoerende professional als een knelpunt. Er zou volgens hem te weinig vrijheid voor de uitvoerende professional zijn, te weinig ruimte vanwege allerlei protocollen, handreikingen, methodes en richtlijnen die vanuit de organisatie of beleid niet vrijblijvend worden aangeboden (Vermeulen; 2009). De relatie die professionals onderhouden met de organisatie kan hierdoor getroubleerd raken. Professionals zien zichzelf niet 'primair als uitvoerders van organisatiebeleid, maar als professionals die handelen op basis van situationele behoeften en omstandigheden' (Tops, 2007; p.12). De bestuurders en managers zijn in de ogen van de professional niet-deskundigen; zij beschikken niet over de kennis, opgedaan in opleiding dan wel praktijk, om te kunnen oordelen over praktische werksituaties, laat staan hier gestandaardiseerde processen van te maken. Professionals willen naar eigen inzicht gebruik kunnen maken van instrumenten en af kunnen wijken van richtlijnen. Zij benadrukken hierbij dat onafhankelijke besluitvorming centraal staat in hun werk (Sambeek e.a., 2011).

De pogingen vanuit het management om controle te krijgen op de dienstverlening kunnen door professionals als ongelegitimeerd worden opgevat. Dat zijn ze echter niet altijd. Uitvoerende professionals hebben een claim op professionaliteit, maar ze hebben ook een bureaucratische status

die om instemming en afstemming vraagt met de organisatie (Lipsky, 1980). Regels zijn voor de uitvoerende professional bovendien niet alleen maar negatief; zij kunnen de professional ook rugdekking verschaffen. Zonder regels achter de hand heeft de professional in concrete werksituaties geen doorzettingsmacht of overwicht. Hartman&Tops: 'Regels worden dus ook pas disfunctioneel wanneer ze de bewegingsvrijheid ter plekke zodanig aantasten dat de teams niet meer kunnen inspelen op de situatie die zich aandient (2005; p.77).' Vanuit de professionele logica dienen regels gezien bovenstaande als rugdekking, zonder dat ze de bewegingsvrijheid en autonome beslissingsmacht ter plekke inperken.

3.2.2 Direct menselijk contact versus behoefte aan informatie in de prestatieafspraken

Een tweede manier om professionals aan te sturen is sturing op prestatieafspraken. Sturen op prestatieafspraken is vooral populair geworden onder invloed van 'New Public Management', waarmee men een meer zakelijke publieke sector voor ogen had. Bij prestatieafspraken botsen de professionele en beleidsmatige logica omdat het directe menselijke contact met cliënten zich slechts moeilijk laat meten, en het meten wel van grote waarde is voor de informatiebehoefte vanuit de organisatie.

Direct menselijk contact

Waar regelgeving gemakkelijk conflicteert met de eigenschap van uitvoerende professionals dat zij autonoom zijn, conflicteert prestatiemeting vooral met de eigenschap van uitvoerende professionals dat hun werk een menselijke dimensie heeft. Professionals hebben als kenmerk dat hun werkzaamheden worden georganiseerd rondom het contact met de burger. Deze directe dienstverlening aan de klant of cliënt vormt een heel belangrijk onderdeel van de professionele logica. De dienstverlening aan cliënten heeft veel te maken met het set aan normen waar de professional zich toe verhoudt. Noordegraaf omschrijft dit als volgt:

'Professionalism means 'good treatment', i.e. appropriate diagnosis and intervention, so that cases and clients are 'dealt with'. [...] 'Doing good' and 'becoming better' are not only technical or functional affairs. They have moral aspects, as client interactions depend on communication, and as cases might be sensitive. These technical and moral sides are also expressed through other terms that are often associated with professionalism, such as quality, safety, vocation and craftsmanship' (2011; 472).

De cliënt en de eigen beroepsgroep zijn de referentiekaders van de professional om te bepalen of hij z'n werk goed uitvoert (Wilensky, 1964). Kwaliteit van dienstverlening is daarmee een belangrijke factor in de professionele praktijk. Hiermee is niet gezegd dat de cliënt en de professional dan ook altijd op één lijn staan. Professionele ethiek en expertise staan vandaag de dag niet zonder meer garant voor vertrouwen in de professional. Professionals worden ook wel gezien als autoritair of paternalistisch en ze zouden slechts uit zijn op eigenbelang (Sambeek e.a., 2011). Schillemans zegt hierover:

'In sommige beschouwingen over professionals lijkt te worden gesuggereerd dat zij (professionals) uitsluitend gemotiveerd worden door het welzijn van hun cliënten (bijv. Freidson 2001). Dit miskent dat professionals zich net als andere mensen in hun beroepsmatige handelen ook door allerlei al te menselijke zaken laten leiden' (2008: 145).

Tegelijkertijd wordt de huidige burger steeds mondiger, is eigenwijs en veeleisend en legt zich niet zonder meer neer bij de beslissing van de professional. Tops (2007; 12) vat de relatie tussen professionals en cliënten uiteindelijk dan ook als volgt samen: 'Het contact met burgers is hét kenmerk van de uitvoerende professional, en die contacten zijn vaak complex, onvoorspelbaar, moreel geladen en potentieel conflictueus.'

Behoeftte aan informatie

De prestatieafspraken worden vaak gemeten aan de hand van prestatie-indicatoren. Vanuit de beleidslogica geven prestatie-indicatoren inzicht in wat de uitvoerende professional doet; het zorgt voor meetbaarheid en transparantie. Prestatieafspraken worden daarom ook vaak in meetbare eenheden gemaakt, zodat er gecontroleerd kan worden of men aan de afspraken nakomt (De Bruijn, 2009; Hartman&Tops, 2005). Prestatie-indicatoren zijn daarmee een schat aan informatie voor de organisatie. Hiermee kan het doen en laten van de professional op gestructureerde wijze in kaart gebracht worden, waarna de beleidsmakers er hun voordeel mee kunnen doen om bijvoorbeeld processen anders in te richten. Met prestatieafspraken wordt alleen het 'wat' vastgelegd, 'hoe' de professionals aan hun prestaties komen mogen zij zelf bepalen.

Conflict

De complexe, onvoorspelbare, moreel geladen en potentieel conflictueuze verhouding van professionals met hun cliënten (Sambeek e.a. 2011) verhoudt zich maar moeilijk met de meetbare eenheden uit de prestatiemeting. De werkzaamheden van de professional zijn meerduidig, complex en dynamisch (De Bruijn, 2009). Prestatiemeting past hier niet één, twee, drie bij omdat het juist de neiging heeft de werkzaamheden te versimpelen zodat het meetbaar wordt.

Professionals kunnen zich hierdoor tekort gedaan voelen want het behalen van de prestatie-indicatoren hoeft nog helemaal niets te zeggen over de kwaliteit van hun dienstverlening. In reactie hierop kan de uitvoerende professional praktijken ontwikkelen die een tegengesteld effect hebben dan waar prestatiemeting eigenlijk voor bedoeld is. Prestatiemeting kan dan perverse effecten vertonen, zoals strategisch gedrag, het verdwijnen van de professionele houding en het blokkeren van ambitie en kopieergedrag (De Bruijn, 2009). Professionals kunnen door prestatiemeting een focus krijgen op het behalen van de target, terwijl hier weinig professioneel handelen bij komt kijken. Het zorgt dan voor een verkokerd effect (Schillemans, 2008). Daarmee is de negatieve functie van het sturingsmechanisme voor de professionele logica (hun complexe werkzaamheden worden versmald naar eenduidige meetbare begrippen) ook gelijk de negatieve functie voor de beleidsmatige logica. De perverse effecten ontnemen namelijk het zicht op de échte prestaties, en daar was het nu juist om te doen.

Tegelijkertijd kunnen, vanuit de professionele logica, prestatieafspraken resultaatgerichtheid en zakelijkheid meegeven aan het werk van de professional (Tops&Hartman, 2005; De Bruin, 2009). Ook dienen zij vanuit een frontlijnperspectief een belang in de zin dat professionals via prestatieafspraken de soms taaie logistieke processen van organisaties aan de orde kunnen stellen.

Prestatiemeting kán wel zinvol ingezet worden bij uitvoerende professionals, maar dan moet er ruimte zijn voor interactie met de professional over de prestatiemeting, variëteit in het systeem van prestatiemeting en dynamiek in het omgaan met prestatiemeting (de Bruijn, 2009). Alleen op die manier kan prestatiemeting tegemoet komen aan het complexe werk van de uitvoerende professional. Schillemans noemt dit een 'socialiserende vorm van verantwoording' (Schillemans,

2008; p. 147). Hierbij ligt de nadruk op veel face-to-face contact met betrokkenen op het niveau van de taak. Dit kan tot wederzijds begrip en een transdisciplinaire dialoog leiden (Schillemans, 2008).

3.2.3 Vertrouwen versus aanspreekbaarheid bij sturing op personen

Tot slot is het ook nog mogelijk op personen te sturen. Dit is gebaseerd op het organiseren van de kwaliteit en betrokkenheid van personen die uitvoerend werk verrichten. Sturen op personen is te plaatsen als reactie op de perverse effecten die uit prestatiemeting kwamen, uitvoering wordt nu vooral gezien als mensenwerk. De professionele en beleidsmatige logica kunnen hier botsen omdat er aan de ene kant vertrouwen nodig is in de professional, en dit aan de andere kant kan leiden tot onaanspreekbaarheid van de professional wanneer deze disfunctioneert. Sturing op personen vindt in principe altijd plaats, of het nu over de toepassing van regels, van prestatieafspraken of van de inzet van specifieke professionals gaat.

Vertrouwen in de professional

Het gaat hier om het aanspreken van de intrinsieke motivatie van de uitvoerende professionals. Cruciaal is hier dat de uitvoerende professionals niet worden gezien als toepassers van beleid of regelgeving, maar als eigenstandige dragers van professionaliteit (Hartman&Tops, 2005). Men benadert de weerbarstige werkelijkheid waarin de uitvoerende professional zijn werk moet doen niet als noodzakelijk kwaad, dat zoveel mogelijk door regels en richtlijnen gecontroleerd dient te worden, maar erkent hier juist de noodzakelijkheid van een grote vrijheid voor uitvoerende professionals om in te spelen op die weerbarstige werkelijkheid. Dit is het vertrouwen in de kundigheid en kennis van de professional om situaties ter plekke op te lossen, zonder dat deze hierbij door regels of prestaties toe 'gedwongen' moet worden. Hierdoor krijgt ook de toewijding en betrokkenheid van de professional de ruimte. Sturing op personen houdt ook in dat er wordt gezocht naar de beste persoon voor een bepaald project. Achtergrond, of karakter, kunnen uitmaken wanneer het erom gaat toewijding en inzet tot ontplooiing te laten komen (Hartman&Tops, 2005).

Aanspreekbaarheid van de professional

Vanuit de beleidsmatige logica is het belangrijk dat professionals aanspreekbaar blijven op hun gedrag. Organisaties kunnen hiervoor terugvallen op de eerder genoemde sturingsmechanismen regelgeving en prestatieafspraken. Aanspreekbaarheid kan ook anders worden georganiseerd, via gesprekken of veel face-to-face contact (Hartman&Tops, 2005).

Conflict

Vertrouwen op de ervaring, toewijding en expertise van de professional speelt in dit sturingsmechanisme een grote rol. En hierin ligt dan ook haar zwakte: want op welke manier kan de professional aangesproken worden wanneer het niet goed gaat? Vertrouwen op de professional kan ook 'ontaarden' in oncontroleerbare autonomie (Hartman&Tops, 2005). Vertrouwen, inzet en toewijding zijn ongrijpbare elementen. Het aanspreken van professionals op hun gedrag kan worden opgevat als een aantasting van het vertrouwen, terwijl vanuit de beleidslogica ook belangrijk is dat een professional bijdraagt aan de organisatie-doelstellingen en hier aanspreekbaar op is. Ook het inzetten van de mechanismen regelgeving en prestatieafspraken kan worden gezien als een aantasting van het vertrouwen in de professional. Hiermee wordt de toewijding en inzet van de professional juist gedemotiveerd.

In dit sturingsmechanisme is zowel het 'wat' als het 'hoe' inzet van discussie met uitvoeringsprofessionals. De sturing via personen staat niet alleen los van de sturing via regels en prestaties, maar vindt juist ook plaats wanneer het gaat om regels en prestaties. Sturing via personen vindt in feite altijd plaats. Er moet met de professional worden overlegd over het opstellen en toepassen van regels en richtlijnen. En wat betreft de sturing via prestaties is het net zo goed belangrijk dat dit in overleg met de professional gebeurt. De Bruijn (2004) draagt hier de eerder genoemde interactie, variëteit en dynamiek aan.

Sturing via personen gaat daarom niet alleen maar over vertrouwen in professionals, de betrokkenheid en toewijding van de professional zijn hierbij ook zelf het onderwerp van sturing. Het gaat erom dat de professionaliteit van de uitvoerende professional wordt aangesproken en gestimuleerd door middel van beleid. Het op de juiste manier stimuleren van deze 'professionele habitus' zoals Schillemans (2008) het noemt, is van groot belang voor het succes van beleidsmaatregelen:

'Afstemmen van jeugdzorg en onderwijs is helemaal niet zo moeilijk, op het moment dat de medewerker jeugdzorg die een moeilijke jongere behandelt contact opneemt met de school en eens praat met de docent van deze jongere. Dit vergt een bepaalde attitude bij de professional die door beleid moet worden bevorderd maar evenzeer kan worden ontmoedigd. Sterker nog: al te zware pogingen tot het 'op een juiste manier' afstemmen van de hele beleidscyclus beperken de 'regelruimte' voor professionals doordat ze zowel veel bestuurlijke reorganisatielast veroorzaken (en daarmee een aanslag plegen op de tijd en motivatie van professionals) als ook vaak uitgebreide extra rapportagelasten en protocollering tot gevolg hebben' (p. 145).

3.2.4 Relatie organisatie en professional

Vanwege de spanningen die er tussen de beleidslogica en de professionele logica bestaan, kan de relatie die uitvoerende professionals met de organisatie onderhouden en andersom, als intrinsiek conflictueus en wederzijds afhankelijk worden getypeerd (Lipsky, 1980). De uitvoerende professional is georiënteerd op het 'verwerken' van cliënten, en heeft doelen die gericht zijn op het vergroten van zijn autonomie. De rol van de manager of bestuurder wordt in deze context geassocieerd met het management van de werknemers, en hij heeft doelen die gericht zijn op de gehele prestatie van de organisatie (Lipsky, 1980). Tegelijkertijd zijn ze van elkaar afhankelijk: elk heeft middelen tot zijn beschikking die de ander nodig heeft. De uitvoerende professional kan zijn werk niet doen zonder de ondersteuning van de organisatie, en de managers en bestuurders kunnen de organisatiedoelen niet bereiken zonder de inzet van de uitvoerende professionals. Deze relatie wordt ook wel het paradoxale karakter van professionele organisaties genoemd: het functioneren van deze organisaties is afhankelijk van professionals, terwijl deze juist de neiging hebben om zich aan de werking van de organisaties te onttrekken (WRR-rapport, 2004). Uiteindelijk moet er een betekenisvolle wisselwerking tussen plan en praktijk, tussen beleidsmatige en professionele logica, op gang komen. Tops (2007) verwoordt dit als volgt:

'Zij vormen verschillende perspectieven, die steeds in concrete situaties aanwezig zijn, waar spanningen tussen bestaan en waarin een zekere balans moet worden gevonden. De spanningen zijn niet op te heffen, maar dienen te worden herkend en gekoesterd. Ze dienen entertained te worden, je moet ermee kunnen spelen. De deugd ligt ergens in het midden, niet in de vorm van een slap compromis, maar in de betekenis die Aristoteles eraan gaf, als

een permanent te onderhouden evenwicht tussen op zichzelf onverenigbare grootheden' (Tops, 2007; 9).

De spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica bevindt zich niet alleen in de sturingsinstrumenten. Om straks een volledig beeld te kunnen schetsen van de manier waarop beleidsmakers omgaan met de spanning tussen de beide logica's, zal ook gekeken worden naar de wijze waarop zij het beleidsproces inrichten. In het volgende hoofdstuk zal ook voor dit aspect eerst gekeken worden naar de literatuur.

3.3 Verschillende beleidsprocessen

Van oudsher wordt het beleidsproces ingedeeld in verschillende fasen. Grofweg zijn deze fasen beleidsvorming, beleidsuitvoering (implementatie) en beleidsevaluatie (Bovens et al; 2001). Hier is een verdere verfijning in aan te brengen, waarbij bijvoorbeeld in de beleidsvormingsfase gedacht kan worden aan agendavorming, probleemanalyse, het vaststellen van de doelstellingen en de selectie van beleidsinstrumenten (Hoogerwerf, 2008). In dit hoofdstuk zal dieper worden ingegaan op beleidsprocessen, door drie mogelijke vormen te behandelen. In het eerste beleidsproces staat de planvorming centraal. In het tweede beleidsproces is de uitvoering het belangrijkste. En in het derde beleidsproces wordt op elementen van zowel planvorming als uitvoering nadruk gelegd. In al deze verschillende beleidsprocessen zal worden gekeken hoe de beleidsmatige en de professionele logica zich tot elkaar verhouden.

De definitie van beleid die in dit onderzoek gehanteerd wordt is die van Bovens et al. (2001). Beleid wordt door hem omschreven als: 'de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling'.

3.3.1 Beleidsproces 1: planvorming centraal

Het eerste beleidsproces gaat ervan uit dat de verschillende fasen in het beleidsproces, zoals hierboven uiteengezet, elkaar volgtijdelijk opvolgen. Het is daarmee een overzichtelijk beleidsproces, ook wel het 'stagist framework' genoemd, en de gedachte dat beleidsprocessen op deze manier verlopen ligt ten grondslag aan veel besluitvormingsprocessen binnen de overheid (Tops & Hartman, 2005). Beleid begint met beleidsvoorbereiding en probleemformulering, daarna vindt de besluitvorming plaats, vervolgens wordt het beleid uitgevoerd waarna door middel van evaluatie wordt vastgesteld of het aan zijn doelstellingen beantwoord heeft. Dan begint de beleidscyclus weer van voren af aan.

De beleidsvormingsfase is in zo'n beleidsproces van groot belang voor het succes dan wel falen van het beleid. De kwaliteit van het beleidsplan bepaalt immers de manier waarop de uitvoering zal gaan verlopen. Wanneer er zich in de implementatiefase problemen voordoen, of het beleid neemt opeens toch andere vormen aan dan men in eerste instantie voor ogen had, dan ligt dat aan een 'fout' in het beleidsplan. Een goed beleidsplan is namelijk zodanig opgesteld dat het alleen nog uitgerold hoeft te worden zodat alles wat erin staat ook waargemaakt zal worden. Het succes van implementatie hangt daarmee sterk af van ontwerp en planning (Pressman & Wildavsky, 1973; 164-165). Implementatie wordt op die manier (slechts) een uitbreiding van het beleidsontwerp, waarbij er alleen gecontroleerd hoeft te worden of de uitvoerders wel netjes het beleidsplan volgen. Het is daarmee

ook vaak een hiërarchisch en machinaal proces, waarbij mensen top-down worden aangestuurd en doen wat hen wordt opgelegd door de beleidsplannen (Parsons, 1995).

Deze ideeën over het beleidsproces zijn in overeenkomst met een analytische visie op de beleidscyclus. In de analytische visie benadert men de beleidscyclus als een product van doelbewuste keuzes. Er vindt een rationele afweging plaats van de verschillende instrumenten waarna de meest passende wordt uitgekozen (Bovens et al., 2001; Hoogerwerf, 1998; Pressman & Wildavsky; 1973; 165). De analytische visie heeft weer een sterk verband met een positivistische benadering van de realiteit (Yanow, 1996). Hierbij wordt er vanuit gegaan dat een probleem (de realiteit) objectief, concreet en kenbaar is. Beleid heeft als doel zo'n objectief, concreet en kenbaar probleem op te lossen, waarbij men probeert de werkelijkheid zo goed mogelijk te benaderen. Als beleid niet succesvol is, komt dit doordat het probleem niet helder is of omdat men voor de verkeerde beleidsinstrumenten heeft gekozen.

De beleidsmatige en professionele logica in beleidsproces 1

In dit eerste beleidsproces is de beleidsmatige logica dominant. Er is vaak sprake van een proces dat bij beleidsmakers begint, vanuit een constatering die te maken heeft met de beleidsmatige logica. Dit kan bijvoorbeeld gaan over doelstellingen die niet worden gehaald, overschrijding van budgetten, het negeren van de voorschriften of het niet naleven van wet- en regelgeving. Beleidsmakers maken vanuit deze constatering keuzes over doelen, instrumenten en richtlijnen, en geven het inhoudelijke beleid vorm, waarna professionals in de praktijk ermee aan de slag gaan. Het al dan niet behalen van de beleidsresultaten kan de beleidsmaker er vervolgens weer toe doen overgaan het beleid te veranderen, enzovoorts.

Hierbij is sprake van een focus op de doelstellingen en richtlijnen van de organisatie, en voorschriften en protocollen in de plannen (zie Tops, 2007 en Vermeulen, 2009 over de beleidsmatige logica). Het beleid is erop gericht capaciteiten te organiseren en met de schaarse middelen maximaal resultaat te behalen (zie Noordegraaf, 2011). De uitvoeringsprofessionals worden dan ook benaderd als 'uitvoerders' van het beleid, en de afweging van beleidsinstrumenten vindt plaats vanuit een rationeel proces.

3.3.2 Beleidsproces 2: uitvoering centraal

Over bovenstaande verdeling van het beleidsproces in fasen en het bijbehorende primaat voor planvorming bestaat nogal wat discussie. Uitvoering blijkt in de praktijk vaak een heel wat minder mechanisch en volgtijdelijk proces te zijn dan hierin wordt gesuggereerd (Hartman&Tops, 2005). Pressman & Wildavsky schreven in 1973 hun nog steeds toonaangevende boek 'Implementation' over dit onderwerp. Het boek kan worden gelezen als één grote aanklacht tegen de kunstmatige scheiding die wordt aangebracht tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering, als ware het twee compleet verschillende zaken of fasen. Hoewel beleidsproces 1 terecht inziet dat 'fouten' in het beleidsplan de uitvoering kunnen bemoeilijken, mist hierbij de plek die het onvoorspelbare menselijke handelen inneemt. Het tweede beleidsproces doet, in tegenstelling tot het eerste, recht aan het feit dat beleidsresultaten niet voorspelbaar zijn en dat er altijd een verrassingselement zal zijn. De gedachte is dat er bij beleid altijd verschillende groepen (mensen, organisaties, doelgroepen etc.) betrokken zijn en dat deze groepen zich kenmerken door de diverse belangen die zij hebben. Er is een strijd tussen deze belangen gaande, een strijd waarin macht een grote rol speelt. Niet kennis en rationaliteit zijn van doorslaggevend belang maar macht en draagvlak (Bovens et al., 2001;

Hoogerwerf, 1998; 2008). Bovendien zijn mensen reflexief, ze reageren op het beleid, ze denken erover na, gaan ermee op de loop, worden soms zelfs beleidsresistent (Tops & Hartman, 2005; 17).

De middelen en de doelstellingen (de twee elementen die altijd in beleid zitten) veranderen gedurende de uitvoering voortdurend. Op het moment dat beleid in concrete acties wordt vertaald, loopt men tegen de grenzen van de middelen aan. Dit kan het beschikbare geld zijn, de procedures, de hoeveelheid tijd of bepaalde vrijheden die onaangetaast moeten blijven. De beleidsdoelen worden dan aangepast aan deze beperkingen of er worden nieuwe middelen gezocht zodat aan de oorspronkelijke beleidsdoelen kan worden voldaan. Het is ook mogelijk dat beleidsuitvoerders het beleidsplan zodanig herformuleren en interpreteren dat de opgestelde doelen wél gehaald worden (Pressman & Wildavsky, 1973). Lipsky's street-level bureaucrats spelen ook hier een grote rol bij; de uitvoerders van het beleid hebben in veel gevallen veel ruimte om de regels en voorschriften naar eigen inzichten uit te voeren. Dat wat de burger dan aan dienstverlening krijgt, is resultaat van wat de street-level-bureaucrat, de uitvoerder van het beleid, ermee doet (Lipsky, 1980). Kortom: uitvoering vormt het beleid.

Tegenover de positivistische benadering van een kenbare waarheid, wordt hier de interpretatieve benadering gezet (Yanow, 1996). Hierbij gaat men ervan uit dat elk van de individuele betrokkenen zijn eigen interpretatie geeft aan het probleem én de oplossing ervan. Die interpretatie hangt af van de achtergrond van de betrokkene en betrokkenen handelen vervolgens naar aanleiding van die interpretaties. Op deze manier geven zij (of hun interpretaties) betekenis aan het beleid en het beleidsproces. Betekenisgeving is dus erg belangrijk, zo niet alles bepalend in deze visie. Een kloof tussen plan en praktijk ontstaat niet omdat het probleem verkeerd is geanalyseerd of omdat er een verkeerde oplossing is gekozen, maar omdat het probleem of de oplossing door verschillende betrokkenen anders geïnterpreteerd wordt (Yanow, 1996).

De beleidsmatige en professionele logica in beleidsproces 2

Zoals in het eerste beleidsproces de beleidsmatige logica dominant is, is in het tweede beleidsproces de professionele logica dominant. Men gaat uit van de problemen, issues en interactieprocessen die er in de uitvoeringspraktijk gaande zijn, en op basis daarvan wordt beleid of worden plannen gevormd. Deze issues bevinden zich dan meer in het concrete, de problematiek die professionals in hun dagelijkse praktijk tegenkomen of waar zij tegenaan lopen (zie Tops, 2007, Vermeulen, 2009). Al doende kan beleid worden ontwikkeld, dat is: kunnen er keuzes worden gemaakt over de inzet van middelen en mensen, over doelstellingen en richtlijnen. Hierbij sluit men dan aan op de kennis en kundigheid, ofwel de professionaliteit van de professionals (zie Noordegraaf, 2010).

3.3.3 Beleidsproces 3: plan én praktijk centraal

Hoewel Pressman & Wildavsky in hun boek vooral reageren op de gebreken van het eerste beleidsproces, zien zij het tweede beleidsproces ook niet als een getrouwe weergave van de werkelijkheid. Achter zo'n beleidsproces gaat namelijk de gedachte schuil dat een implementatie er alleen maar toe dient om te voorzien in de psychologische en sociale behoeften van de betrokkenen, ongeacht de daadwerkelijke beleidsresultaten. Wanneer de betrokkenen er maar met elkaar uitkomen en naar ieders tevredenheid kunnen handelen, zal beleid geslaagd zijn. Implementatie wordt op die manier een doel in zichzelf, in plaats van een middel om de opgestelde beleidsdoelen te behalen (Pressman & Wildavsky, 1973). Hiermee is deze visie volgens Pressman & Wildavsky (1973) inadequaat omdat het in feite zegt dat wat nu eenmaal gebeurt, ook gelijk het goede is: 'the real is

right' (p.168). Daarbij wordt de betekenis van beleidsplannen gemarginaliseerd, terwijl deze wel degelijk richting en sturing geven aan het beleid. Zoals het belangrijk is te realiseren wat er allemaal met beleid kan gebeuren, is het ook belangrijk te weten wat er niet kan gebeuren. Implementatie uitkomsten die helemaal niets meer van doen hebben met het oorspronkelijke beleidsplan zijn zeldzaam. Dit komt omdat de betrokkenen rondom beleid handelen vanuit de verwachting dat er iets gaat gebeuren, en die verwachting heeft altijd iets in zich van het oorspronkelijke beleidsidee. Ook geeft beleid vorm aan implementatie door de arena waarin het proces plaatsvindt, de identiteit en rol van de belangrijkste spelers te bepalen, en door de waaier van toegestane acties en de geleverde middelen te definiëren (Pressman & Wildavsky, 1973; 173-174).

Hiermee zijn beide vormen van beleidsprocessen inadequaat om de werkelijkheid van het beleidsproces te beschrijven. Zij vormen beiden een weerslag van het extreme. Pressman & Wildavsky:

'At one extreme we have the ideal type of the perfectly preformed policy idea: it only requires execution, and the only problems it raises are those of control. At the other extreme, the policy idea is only an expression of basic principles and aspirations, a matter for philosophical reflection and political debate. In between, where we live, is a set of more or less developed potentialities embedded in pieces of legislation, court decisions and bureaucratic plans.'

Hiermee zeggen zij in feite dat beide 'extreme' vormen in de praktijk niet snel zullen voorkomen. In werkelijkheid vormt het beleidsproces een mengeling van de waarden en processen uit beide beleidsprocessen. Dit betekent aan de ene kant dat het beleid de praktijk beïnvloedt, aan de andere kant dat de praktijk het beleid beïnvloedt en dat beide zaken gedurende het beleidsproces door elkaar heenlopen. Vanuit deze gedachte komen Pressman & Wildavsky dan ook met een derde beleidsproces. Hierin beïnvloeden de plannen de praktijk, en in de praktijk gebeurt nog het nodige met die plannen. Beleidsplannen zijn daarmee 'disposities' (Pressman & Wildavsky, 1973). Hiermee wordt bedoeld: 'Implementatie begint noch bij de woorden, noch bij de daden, maar bij een veelheid aan disposities om vanuit te handelen.' Hierbij wordt dispositie gedefinieerd als 'de neiging van iemand om in gegeven omstandigheden op een bepaalde manier te handelen' (Pressman & Wildavsky, 1973; p.169). Mogelijke beleidsuitkomsten bestaan daarmee alleen als opties, en de realisatie van die opties hangt af van zowel de intrinsieke kwaliteit van de opties (het beleidsplan zoals in het eerste beleidsproces) als de externe omstandigheden (het implementatieproces, zoals in het tweede beleidsproces).

De beleidsmatige en professionele logica in beleidsproces 3

Het primaat, of de oplossing wanneer er sprake is van een kloof tussen plan en praktijk, ligt in dit laatste beleidsproces noch bij het beleidsplan noch bij de implementatie. Met andere woorden: aan zowel de beleidsmatige en professionele logica wordt waarde toegekend. De werkelijkheid bevindt zich in het midden. Echter; het midden kan breed zijn. Er kan nog steeds sprake zijn van een beleidsproces dat zich meer volgens het eerste voorbeeld voltrekt, en een beleidsproces dat meer richting het tweede voorbeeld gaat. Bovendien kan in een beleidsproces waarin de beleidsmatige logica dominant is, de professionele logica nog wel een rol spelen, en vice versa. Hieronder zullen deze twee varianten verder worden uitgewerkt.

- **Professionele logica als tegenwicht voor de beleidsmatige logica**

Wanneer de beleidsmatige logica dominant is, zal een beleidsproces in eerste instantie vanuit meer beleidsmatige motieven worden gestart, en zal het beleidsproces nog steeds een sterk planmatig karakter hebben. Volgens Hartman & Tops (2005) is dit de reguliere gang van zaken in de publieke sector. Er zal dan een relatief uitgebreid beleidsplan worden opgesteld. Beleidsmakers zullen van mening zijn dat het succes van beleid nog wel in grote mate afhangt van de kwaliteit van het beleidsplan. Het heeft dan ook zin om die kwaliteit te verbeteren. Een manier om dit te doen, en hierbij dan ook de uitvoering of professionele logica te betrekken is interactieve beleidsvorming of uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid (Nicis Institute & Berenschot, 2010; Hartman&Tops, 2005). Men gaat hierbij uit van een kenbare werkelijkheid (Yanow, 1996), die beter gekend kan worden wanneer men de uitvoerders bij de planvorming betreft. De professionals, of een vertegenwoordiging daarvan, worden betrokken bij de planvormingsfase. Hartman & Tops (2005): 'Beleid kan alleen succesvol zijn wanneer het wordt ontworpen in directe interactie met degenen die in de uitvoeringsprocessen zitten. Hun expertise en inbreng zijn cruciaal, niet alleen voor hoe de dingen gebeuren, maar ook voor wat er gebeurt' (p. 74).

Het betrekken van uitvoerende professionals in de planvorming kent een aantal voordelen. De inhoud en kwaliteit van de plannen kan verbeteren en de toepasbaarheid van bepaalde plannen zal hierdoor ook kunnen vergroten. Een ander voordeel is dat door professionals actief te betrekken bij de planvorming, het draagvlak voor de plannen kan vergroten (Nicis Institute & Berenschot, 2010). Echter, interactieve planvorming kent ook een aantal risico's. Professionals handelen vaak op basis van ingesleten gedragspatronen, die wellicht geen plek verdienen in een plan of door verandering verbeterd zouden moeten worden. Via interactieve beleidsvorming zouden deze ingesleten gedragspatronen alsnog in de plannen terecht kunnen komen. Ook kan de neiging ontstaan om negatieve functies niet in het beleidsplan op te nemen (Nicis Institute & Berenschot, 2010).

Interactieve beleidsvorming, of het uitvoeringsgericht ontwerpen van beleid kan zeker helpen om betere plannen te schrijven, die ook beter toepasbaar zijn in de praktijk. Maar zelfs als beleid perfect uitvoeringsgericht ontworpen zou zijn, is een mechanische toepassing van dit perfecte beleid niet toereikend voor succes (Pressman & Wildavsky, 1973; Hartman & Tops, 2004). In het derde beleidsproces wordt aan de uitvoering namelijk geen status toegekend als 'uitvoeringspraktijk' maar als plek die net zo goed het beleid bepaalt of verandert. De interactieprocessen geven aan het beleid nieuwe vorm, men loopt tegen onvoorziene grenzen aan en er is sprake van machts- en onderhandelingsprocessen.

- **De beleidslogica als tegenwicht voor de professionele logica**

Aan de andere kant kan ook in die beleidstrajecten die meer vanuit de professionele logica worden vormgegeven, vanuit de beleidslogica tegenwicht worden geboden. In deze trajecten is de professionele praktijk leidraad voor beslissingen en keuzes over het beleid. Men vertrouwt in grote mate op de expertise en ervaringen van professionals (Nicis Institute & Berenschot, 2010; Hartman&Tops, 2005; Schillemans, 2008). Maar aan de andere kant zijn de beleidsmakers zich er ook van bewust dat vertrouwen op professionaliteit risico's kent en zien zij het als hun rol professionals in de praktijkarena kritisch te volgen en te bevragen. Hiermee bieden zij vanuit hun beleidsmatige logica tegenwicht aan de professionele praktijk.

Dit vraagt om een andere rolopvatting als beleidsmaker, waarbij het accent niet zozeer op het plan ligt, als wel op de uitvoerder van het plan. De beleidsmaker is prominent aanwezig in de uitvoering (Nicis Institute & Berenschot, 2010). Hier kan hij vanuit zijn beleidslogica het belang van eenduidigheid en uniformiteit benadrukken of professionals bewust maken van de financiële, of materiële grenzen die er nu eenmaal zijn. Een andere manier voor de beleidsmaker om aanwezig te zijn in de uitvoering is het stimuleren van de professionele attitude, die onmisbaar is voor de kwaliteit van dienstverlening (Schillemans, 2008). Een al te groot vertrouwen op de intrinsieke motivatie van de professional zou immers naïef zijn: ook professionals kunnen fouten maken of verkeerde omgangsgewoonten hebben (Sambeek et al, 2010). Het bevorderen van de professionele houding en deskundigheid van de professional is een taak die de beleidsmaker dan expliciet op zich neemt. De beleidsmaker kan door middel van 'slimme interventies' de professionele attitude stimuleren. Heel concreet bijvoorbeeld door het uitdagen van de professional, het op gang brengen van leerprocessen, en de 'tacit knowledge' waarover veel professionals beschikken expliciet maken (Nonaka, 2007; Schillemans, 2008). Ook kan de geslotenheid van een professionele gemeenschap worden doorbroken door het stimuleren van de fantasie en het nadenken over alternatieve routes en mogelijkheden. En de sterke gedeelde overtuigingen die soms in een professionele gemeenschap leven, kunnen door beleidsmakers in een ander daglicht geplaatst worden, om op die manier vastgeroeste denkpatronen te doorbreken (Nicis Institute & Berenschot, 2010 & Schillemans, 2008).

3.4 Samenvatting

De professionele en beleidsmatige logica vormen beiden een denk- en handelingskader. De beleidsmatige logica kijkt vooral naar de organisatie, het regelen van de randvoorwaarden, de doelstellingen en de inzet van instrumenten. De professionele logica kijkt naar de praktijk van het 'werk zelf', naar concrete situaties waarin de interactie tussen dienstverlener en cliënt plaatsvindt. De spanning tussen beleidsmatige en professionele logica is op verschillende manieren te herkennen. In dit onderzoek is hiervoor gekeken naar de sturingsinstrumenten en het beleidsproces..

Deelvraag 1: Op welke manier kan de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica zich in de sturingsinstrumenten manifesteren?

Beleidsmakers kunnen bij de aansturing van de uitvoerende werkzaamheden verschillende sturingsinstrumenten inzetten en binnen deze sturingsinstrumenten zelf ook keuzes maken in hoe zij deze dan inzetten. Er zijn drie manieren van sturing onderscheiden: sturen op regelgeving, op prestatieafspraken en op personen. Alle drie de sturingsinstrumenten hebben zowel voor de beleidsmatige als de professionele logica een andere functie. Een al te overmatige inzet op de functie vanuit beleidsperspectief kan leiden tot veronachtzaming van de professionele logica, en daarmee tot allerlei ongewenste 'perverse' effecten. En ook andersom is dit het geval. Het bereiken van een evenwicht tussen beide logica's is van belang. In sturing via regelgeving strijden vanuit de beleidsmatige en professionele logica respectievelijk het verlangen naar controle en regelruimte met elkaar. Tegelijkertijd kunnen regels ook duidelijkheid verschaffen, en garanderen zij een zekere mate van rechtsgelijkheid. Prestatieafspraken zorgen vanuit beleidsmatig perspectief voor transparantie en meetbaarheid, en geven vanuit professioneel perspectief het handelen resultaatgerichtheid mee. Het 'meten' van de prestaties kan echter zorgen voor een gebrek aan begrip voor de menselijke, dynamische en onvoorspelbare kanten van het uitvoerende werk. En sturen op personen is vanuit een beleidsmatig perspectief positief omdat op die manier de inzet en het vakmanschap van het

personeel ten volle benut worden. Vanuit professioneel perspectief is het positief omdat professionals hiermee de mogelijkheid wordt gegeven snel en adequaat te kunnen reageren op actuele situaties. Ook hierin is het lastig een evenwicht te vinden: een te veel aan sturen op personen kan ongewild leiden tot onaanspreekbaarheid van de professional en een te weinig aan sturen op personen kan leiden tot het ongebruikt laten van de toewijding en scherpste van het personeel.

Deelvraag 2: Op welke manier kan de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica zich in het beleidsproces manifesteren?

Het beleidsproces kent verschillende elementen, zoals planvorming, planuitvoering en evaluatie. In de literatuurstudie zijn drie manieren waarop het beleidsproces zich kan voltrekken onderscheiden. In het eerste beleidsproces staat planvorming centraal; de kwaliteit van het plan vormt de sleutel tot het succes van het beleid. De verschillende onderdelen van het beleidsproces volgen elkaar in zo'n beleidsproces in nette volgorde op. De uitvoering en de praktijk hebben in zo'n proces 'slechts' de rol van uitvoerders van het beleid, het is als het ware het verlengstuk van het beleidsplan.

Zo'n beleidsproces laat weinig ruimte voor de eigen dynamiek van de praktijk. In het tweede beleidsproces, waarin uitvoering centraal staat, is deze ruimte er wel volop. Hier is niet het beleidsplan, maar de interactie tussen de verschillende partners in de uitvoering cruciaal voor het slagen van het beleid. Er is veel nadruk op het proces en de manier waarop de betrokkenen met elkaar omgaan. Macht en onderhandeling spelen hierbij een belangrijke rol.

Bovenstaande vormen van beleidsprocessen vertegenwoordigen beide een uiteinde. In het midden bevindt zich nog een derde beleidsproces, waarbij de belangrijkste elementen geïntegreerd worden: noch de plannen, noch de praktijk zijn uiteindelijk doorslaggevend, maar een samenspel van die beide is noodzakelijk voor een succesvol beleidsproces (Pressman & Wildavsky). Een kwalitatief goed beleidsplan kan de praktijk sturing meegeven, maar in de praktijk kan ook nog het nodige gebeuren met het beleidsplan. Ook zo'n derde beleidsproces is niet statisch, vele varianten zijn mogelijk. Er kan sprake zijn van een dominante beleidslogica, waar de doelstellingen en richtlijnen van de organisatie centraal staan. De planvormingsfase zal dan nog steeds verhoudingsgewijs veel aandacht krijgen, maar de kwaliteit van de plannen wordt vergroot door de professionele logica 'erbij te halen'. Hiermee krijgen de plannen meer kans van slagen in de praktijk, en kan het rekenen op meer draagvlak bij de uitvoerende professionals. Er kan ook sprake zijn van een dominante professionele logica, waar vanuit concrete situaties en problemen keuzes worden gemaakt over de inzet van mensen en middelen, en waar de beleidsmatige logica tegenwicht biedt. En hiertussen zijn duizend en één varianten te vinden. Geen één beleidsproces is identiek.

3.5 Van theorie naar empirie

In deze literatuurstudie zijn een aantal blauwdrukken geschetst van beleidsprocessen en het gebruik van de sturingsinstrumenten. In het volgende van dit onderzoek zal naar de empirie gekeken worden, waarbij de begrippen en kennis uit voorgaande een richtlijn vormt. Voordat de resultaten gepresenteerd worden, zal er eerst een uiteenzetting zijn van de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd.

Met de beantwoording van de twee theoretische deelvragen is de literatuurstudie voltooid. De uiteenzetting over de theoretische concepten heeft duidelijkheid geschapen over waar in de empirie naar gezocht moet worden en de manier waarop er vervolgens naar de empirische gegevens

gekeken kan worden. Het vervolg van dit onderzoek zal ingaan op de empirie, waarmee uiteindelijk de hoofdvraag beantwoordt kan worden. Maar voordat daartoe wordt overgegaan, zal in het volgende hoofdstuk eerst uiteengezet worden op welke wijze de empirische gegevens zijn verkregen en zullen de keuzes die gemaakt zijn toegelicht en verantwoord worden.

4. Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk zullen de verschillende keuzes die tijdens dit onderzoek zijn gemaakt met betrekking tot de uitvoering van het onderzoek toegelicht worden. Allereerst zal het soort onderzoek uiteengezet worden, waarbij het onderzoeksperspectief, de onderzoeksvorm en de onderzoeksstrategie aan bod zullen komen. Vervolgens zal dieper worden ingegaan op hoe het onderzoeksproces is verlopen waarna de selectie van de onderzoekseenheden verantwoord wordt. Tot slot zal nog ingegaan worden op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1 Soort onderzoek

4.1.1 Onderzoeksperspectief

Dit onderzoek is te plaatsen binnen de interpretatieve stroming van de wetenschapsfilosofie. Binnen de interpretatieve benadering gaat men ervan uit dat het niet mogelijk is volledig objectief onderzoek te doen. De wereld is dan ook niet objectief kenbaar (van Thiel, 2007; Boeije, 2006). De wereld wordt gekleurd door de subjectieve meningen van mensen. Onderzoek doen gaat er dan ook om grip te krijgen op het onderzochte onderwerp vanuit de percepties van de betrokkenen. Deze percepties zijn soms rationeel, maar heel vaak hebben percepties van mensen ook te maken met hun achtergrond, sekse, leeftijd of omgeving, waarmee het subjectief is. Een onderzoeker die interpretatief onderzoek doet, probeert dan ook niet zozeer te zoeken naar algemene wetmatigheden maar is op zoek naar een 'verstehen' van zijn onderzoeksonderwerp (van Thiel, 2007).

De interpretatieve manier van onderzoek doen past goed bij het onderzoeksonderwerp van deze scriptie. Het gaat hier immers om het achterhalen van de omgang van beleidsmakers met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica. Een logica, een 'denk- en handelingskader', is geen concreet, tastbaar of meetbaar gegeven. Er kunnen geen modellen op worden toegepast of berekeningen op worden losgelaten. Het gaat in dit onderzoek om de perceptie van betrokkenen, de manier waarop zij hun werk benaderen; een bij uitstek subjectief gegeven.

4.1.2 Onderzoeksvorm

De onderzoeksvorm die bij interpretatief onderzoek past is die van het kwalitatieve onderzoek. Kwalitatief onderzoek richt zich op 'het verhaal' dat mensen vertellen. De beleving, mening en visie van mensen op het onderzoeksonderwerp staan centraal (van Thiel, 2007). Een complex onderwerp als dit leent zich er goed voor om met de informatie die met een kwalitatief onderzoek verkregen kan worden, geanalyseerd te worden (van Thiel, 2007).

Kwalitatief onderzoek kenmerkt zich onder andere door de vraagstelling. Die richt zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. In dit onderzoek is dat hoe beleidsmakers omgaan met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica bij hun werkzaamheden. Ook worden er bij kwalitatief onderzoek methoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen, zoals het (semi-structureerde) interview (Boeije, 2006: 27; van Thiel, 2007: 155). Hier zal later nog verder op worden ingegaan.

Kwalitatief onderzoek heeft naast voordelen echter ook nadelen. Bij de analyse van het kwalitatief onderzoek zijn er minder duidelijk omschreven methodologische richtlijnen. De eigen interpretatie van de onderzoeker speelt een grotere rol. 'Vuistregels' is een benaming die vaak aan de wat vage richtlijnen wordt gegeven (Boeije, 2006; 12). Het is daarom van groot belang dat bij kwalitatief onderzoek goed wordt weergegeven welke keuzes zijn gemaakt en hoe het onderzoek is uitgevoerd, wat in dit hoofdstuk zal gebeuren.

4.1.3 Onderzoeksstrategie

Binnen kwalitatief onderzoek kunnen verschillende keuzes gemaakt worden wat betreft de onderzoeksstrategie. Een onderzoeksstrategie is de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (van Thiel, 2007). In dit onderzoek is gekozen voor een gevalstudie. Bij een gevalstudie gaat het om het bestuderen van een bepaald verschijnsel in de natuurlijke context (Boeije, 2006), en in die zin past het goed bij dit onderzoek want de onderzoeksvraag van dit onderzoek richt zich op het beschrijven van de manier van omgaan met de spanning tussen beide logica's van beleidsmakers. Een gevalstudie heeft ook de mogelijkheid de complexe werkelijkheid een plek te geven. Wat betreft de context van dit onderzoek: de samenwerking die gezocht wordt tussen jeugdzorg en onderwijs, is zeer complex en ook bepalend, daarom past een gevalstudie ook goed bij dit onderzoek. Een derde reden om voor een gevalstudie te kiezen is dat gevalstudies goed geschikt zijn hedendaagse fenomenen te onderzoeken. Personen die een rol spelen binnen de situatie kunnen geïnterviewd worden en er kan directe observatie plaatsvinden (Yin, 2003).

Multiple-case study

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een multiple-case study (Yin, 2003). Het onderwerp wordt op die manier in verschillende situaties onderzocht. Dit is gedaan om op die manier ook inzichten te verschaffen in mogelijke verschillen tussen situaties, en een breder beeld te kunnen geven van de manier van omgaan met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica.

4.2 Operationalisatie

De literatuur, zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk, is in dit onderzoek gebruikt om een theoretisch kader op te stellen. Het theoretisch kader dient aan de ene kant om meer inzicht en begrip van het te onderzoeken concept te krijgen. Maar daarnaast geeft het theoretisch kader ook richtlijnen voor het onderzoek in de empirie: zo kan er gericht gezocht worden naar een antwoord op de hoofdvraag (van Thiel, 2007; 47). Tot slot kon de informatie die in de empirie is verzameld ook beter geduid worden aan de hand van het theoretisch kader.

De stap van theorie naar empirie is gemaakt door de begrippen uit de theorie te operationaliseren (van Thiel, 2007; 50). Dit betekent dat de begrippen zoveel mogelijk 'meetbaar' zijn gemaakt. Meetbaarheid betekent in interpretatief onderzoek niet letterlijk dat de theoretische begrippen te meten zijn. Het gaat immers meer om interpretatie en betekenisgeving van de actoren in interpretatief onderzoek. Operationalisatie is echter ook in dit onderzoek nodig om de concepten tastbaar te maken en te weten welke vragen gesteld moeten worden om de theoretische concepten te kunnen waarnemen in de praktijk (meer hierover bij 'Betrouwbaarheid en validiteit'). De operationalisatie is hieronder te vinden:

Onderzoeksonderwerp	Theoretisch concept	Waarneembaar via
Spanning tussen beleidsmatige en professionele logica	Beleidsproces	Prikkel tot project
		Initiatiefnemer
		Eerste bijeenkomsten
		Functie beleidsplan
		Start planvorming
		Start uitvoering
	Sturingsinstrumenten	Functie regelgeving
		Inzet van regelgeving
		Functie prestatieafspraken
		Inzet van prestatieafspraken
		Functie sturing op personen
		Inzet van sturing op personen

In de eerste kolom staat het onderwerp van deze scriptie 'de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica'. Dit is in dit onderzoek aan de hand van twee theoretische concepten nader onderzocht: het beleidsproces en de sturingsinstrumenten. De spanning tussen de beide logica's is te vinden in de zaken die genoemd staan in de derde kolom. De prikkel tot het project kan bijvoorbeeld sterk beleidsmatig zijn (bijvoorbeeld veranderende wet- en regelgeving) of juist sterker uitvoeringsgericht (informatiedeling is stroef en niet effectief bijvoorbeeld). Bovenstaande operationalisatie diende als basis voor het opstellen van de interviewvragen, die een nog verdere verfijning zijn. Deze interviewvragen zijn te vinden in bijlage II. Interviews zijn één van de drie onderzoeksmethoden die zijn gebruikt, hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

4.3 Onderzoeksmethoden

Er zijn verschillende soorten bronnen voor empirische data mogelijk binnen een gevalstudie. Yin onderscheidt zes bronnen die vaak gebruikt worden; documenten, archiefstukken, interviews, directe

observatie, participerende observatie en fysieke artefacten (2003; 85). Voor de betrouwbaarheid van een kwalitatief onderzoek is het wenselijk minimaal drie soorten informatiebronnen te hebben. Dit wordt wel aangeduid als triangulatie (Yin, 2003: 97; van Thiel, 2007: 59). Binnen dit onderzoek zullen de interviews de belangrijkste bron van informatie vormen. Daarnaast is ook sprake van documentanalyse. Tot slot wordt de informatie aangevuld door directe observatie. Hieronder worden de keuzes met betrekking tot deze drie bronnen toegelicht.

4.3.1 Selectie van de onderzoekseenheden

In deze paragraaf zal uiteengezet worden hoe de selectie van specifieke, concrete respondenten, documenten en directe observatiemogelijkheden tot stand is gekomen. Hierbij zal eerst ingegaan worden op de selectie van de casussen. De dataverzameling in de casussen heeft plaatsgevonden via interviews, documentonderzoek en observatie.

Casuselectie

De pool waaruit de casuselectie heeft plaatsgevonden is het Voorloperstraject van de ministeries van OCW & VWS. De ministeries hebben de volgende oproep gedaan aan scholen & gemeenten:

Uit de voorlopersaanpak van de ministeries van VWS en OCW:

'De ministeries van OCW en VWS zijn op zoek naar pioniers: scholen en gemeenten die in hun regio gezamenlijk voorop willen lopen in de afstemming van passend onderwijs en zorg voor jeugd. Vooruitlopend op de nieuwe wetgeving voor beide stelsels kunnen scholen en gemeenten proefdraaien met intensieve samenwerking en zo het onderste uit de kan halen voor hun jongeren.' De doelen die de ministeries hierbij voor ogen staan zijn de volgende:

- Leren op welke wijze scholen en gemeenten maximale synergie kunnen bereiken voor 'hun' jeugdigen
- Bevorderen dat gemeenten en schoolbesturen overal met elkaar samen gaan optrekken rond passend onderwijs en jeugdzorg.'

Op basis van de voorstellen die zijn ingediend zijn 35 plannen geselecteerd. Hiermee passen in principe alle 'voorlopers' binnen de context van dit onderzoek. De keuze voor de respondenten is dan ook uit deze pool van 35 plannen gebeurd. De selectiecriteria volgden uit de theoretische concepten. Het belangrijkste selectie criterium was dat er sprake is van een project waarbij (frontlijn)professionals verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, waarmee de projecten een hoge mate van praktijk-werk in zich hebben (zie definitie professionele logica). Er waren namelijk binnen de 35 voorlopers ook projecten die zich vooral op onderzoek of bestuurlijke samenwerking richtten. Om bij beleidsmakers te kunnen onderzoeken hoe zij om gaan met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica is het noodzakelijk dat er een zekere mate van praktijk-werk aanwezig is. Hierbij is de volgende definitie van Hartman&Tops (2005) van een frontlijnorganisatie gevolgd:

'Een frontlijnorganisatie is een organisatie die in direct contact met het publiek/de burgers staan in omstandigheden die doorgaans niet routinematig van karakter zijn en een zekere spanningen met zich mee brengen.'

Daarnaast was er een voorkeur voor projecten die een echt duidelijke verbinding tussen zorg en onderwijs beoogden. In principe voldeden alle voorlopersprojecten aan deze eis, maar in sommige gevallen was er ook een doelstelling die zich richtte op de verbinding met de Wet Werken naar Vermogen, of ging het vooral om een verkennend onderzoek. Het derde selectiecriteria was dat de uitvoering van het project al in min of meerdere mate begonnen was. Na deze drie selectiecriteria bleven nog veel projecten over. Daarom is mede naar aanleiding van praktische redenen als reisafstand en beschikbaarheid van respondenten, gekozen voor de volgende projecten. Voor de selectie zijn de contacten en kennis over de projecten van de accountmanager Voorlopers passend onderwijs en jeugdzorg gebruikt, waarmee er een selecte steekproef heeft plaatsgevonden (van Thiel, 2007).

- Sterk in de Klas, Almere
- Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen
- MKD-dienstverlening naar voren bewegen, Helmond en omstreken

Deze drie casussen voldoen aan de eerste drie genoemde criteria. Wat betreft de uitvoering: in nog niet alle projecten was al begonnen met de uitvoering. De keuze voor meerdere casussen, kwam vanuit de gedachte dat er met meerdere casussen een evenwichtiger beeld kan worden geschetst van samenwerkingsinitiatieven rondom zorg en onderwijs (meer over de generaliseerbaarheid van dit onderzoek bij 'Betrouwbaarheid en validiteit'). Ook kunnen eventuele verschillen en verbanden tussen de diverse casussen relevante informatie opleveren met betrekking tot de manier waarop beleidsmakers omgaan met de spanning tussen de professionele en beleidsmatige logica.

Zoals gezegd, heeft de dataverzameling in de casussen plaatsgevonden via interviews, documenten en observaties. In het volgende zal eerst bij elke informatiebron worden toegelicht waarom er voor is gekozen, en vervolgens hoe de selectie van respondenten, documenten en observatiemomenten heeft plaatsgevonden.

Selectie van de respondenten

Interviews

Een belangrijke reden om te kiezen voor interviews is dat een interview de onderzoeker in staat stelt om niet alleen naar het wat te vragen, maar ook naar het waarom (Baarda & de Goede: 2006: 220-226). Ook kan precies naar datgene worden gevraagd waarnaar de onderzoeker op zoek is en kan het interview zich ook beperken tot dit onderwerp. Er kan doorgevraagd worden totdat er een compleet beeld van de situatie is bij de onderzoeker. Interviews stellen verder ook goed in staat om het onderwerp vanuit het perspectief van de betrokkenen te benaderen (van Thiel, 2007). Nadelen zijn echter dat geïnterviewden in sommige gevallen precies datgene vertellen wat de onderzoeker wil horen (Yin, 1994: 80). Baarde & de Goede verwoorden dit met sociale wenselijkheid van de antwoorden die gegeven worden. Ook wijzen zij op het feit dat informatie verkregen tijdens interviews niet altijd even betrouwbaar is vanwege het selectieve geheugen van mensen en het feit dat mensen er vaak onbewuste motieven op nahouden (Baarda & de Goede, 2006; 220-226). Het is belangrijk om als onderzoeker bewust te zijn van deze nadelen, zodat de negatieve effecten hiervan zo ver mogelijk gereduceerd worden. De onderzoeker dient scherp te zijn en te letten op

tegenstrijdigheden, ‘gaps’ tussen de weergave van de respondent en de werkelijkheid en vage antwoorden waarmee de respondent eigenlijk niets zegt.

Er is in dit onderzoek gekozen voor semi-gestructureerde interviews, waarbij richting aan het interview gegeven is aan de hand van vooraf opgestelde topics. Deze topics zijn gebaseerd op de aanwezige theoretische concepten, op basis waarvan de operationalisatie is gemaakt. Er is gekozen voor dit soort interviews omdat ze in staat stellen precies te vragen naar de informatie waarnaar gezocht wordt, maar tegelijkertijd ook de ruimte bieden in te gaan op opmerkingen van de respondent, hem/haar op tegenstrijdigheden te wijzen en door te vragen. Daarnaast is er geprobeerd zoveel mogelijk open vragen te stellen, zodat er veel ruimte is om de respondent aan het woord te laten en veel informatie te verkrijgen (Yin, 2003; 90-91).

Respondenten

In dit onderzoek staan de betrokkenen rondom de pilots centraal die verantwoordelijk zijn voor het uiteindelijk beleid. Beleid is in het theoretisch hoofdstuk omschreven als: ‘De voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling’. Dit is nog geen duidelijke omschrijving van wie de beleidsmaker dan precies is. Maar de beleidsmaker is ook niet éénduidig aan te wijzen. De ene keer kan dit een manager zijn, de andere keer een beleidsambtenaar bij de gemeente. De richtlijn voor de interviews vormde dan ook te zoeken naar degenen die verantwoordelijk waren voor de sturing van de pilots.

In eerste instanties was hierbij het idee één iemand te spreken vanuit onderwijs, gemeente en jeugdzorg. De samenwerkingsinitiatieven bestonden immers uit deze drie achtergronden. In de praktijk bleek echter dat de verdeling van de hierboven genoemde sturing niet altijd over de drie groepen verdeeld was. In veel gevallen was er één duidelijke trekker of projectleider van de pilot, en was er ook vanuit de gemeente één persoon verantwoordelijk gemaakt. In Helmond waren er twee personen verantwoordelijk voor de pilot. De ‘trekker’ van de pilot en degene die er vanuit de gemeente over ging, is in alle pilots geïnterviewd. Daarmee is gesproken met de belangrijkste betrokkenen, en in ieder geval de belangrijkste sturende betrokkenen, rond de pilot. In Helmond is daarnaast ook nog gesproken met de betrokkene vanuit de uitvoerende jeugdzorgorganisatie, omdat hier een externe projectleider is aangesteld, en niet iemand vanuit de uitvoerende instantie zelf zoals in de andere pilots. Een overzicht van de gehouden interviews is te vinden in bijlage I.

Daarnaast zijn er, naast de hierboven genoemde interviews, ook nog andere gesprekken gevoerd. Op 14 september is gesproken met Dick Hattenberg, programmamanager bij Leerlingenzorg Almere en op 10 september is er gesproken met Bert Wienen, programmamanager bij Yorneo.

Selectie van de documenten

Documenten

Als tweede bron is gebruik gemaakt van documenten. Relevante documenten zijn er in elke gevalstudie wel te vinden, hoewel het nut van deze documenten kan verschillen (Yin, 2003; van Thiel, 2007). Het gebruik van documenten kent veel verschillende voordelen die elk corresponderen met het soort document dat wordt gebruikt. Over het algemeen kan gezegd worden dat informatie vanuit documenten gekoppeld kan worden aan de informatie vanuit andere bronnen zodat het ‘bewijs’ sterker is (Yin, 2003; 87). Bij het gebruik van documenten moet echter wel gelet worden op het feit dat deze documenten met een bepaald doel geschreven zijn, voor een bepaalde doelgroep,

wat kan verschillen van het onderwerp en de betrokkenen in de gevalstudie. Als onderzoeker is het belangrijk achter dit doel en deze doelgroep te komen zodat het document niet op een verkeerde wijze geïnterpreteerd wordt (Yin, 2003; 87; van Thiel, 2007: 120).

Selectie van documenten

Voor de documentanalyse zijn de planomschrijvingen van de diverse pilots gebruikt. Omdat dit onderzoek zich over ruim een half jaar heeft uitgespreid, zijn van sommige pilots twee verschillende documenten gebruikt. Daarnaast is ook gebruik gemaakt van andere documenten, zoals de visienotities van de gemeente en jaarverslagen van de organisaties. Een overzicht van de gebruikte documenten is te vinden in bijlage I.

Selectie van observatiemomenten

Observaties

Aangezien dit onderzoek een hedendaags fenomeen onderzoekt, is directe observatie relevant. Door de 'fysieke' organisatie te bezoeken, mensen te spreken en informele gesprekken te hebben kan er ook relevante informatie opgedaan worden, dit gebeurt vaak voorafgaand en na de interviews. Ook kunnen waar mogelijk bijeenkomsten, vergaderingen of ontmoetingen bijgewoond worden (Yin, 2003; 92-93). Dit kan ook helpen om beter te begrijpen waar respondenten aan refereren tijdens de interviews, zodat directe observatie op die manier ook een instrument wordt om andere bronnen beter te kunnen benutten.

Selectie van observatiemomenten

Gedurende het onderzoeksproces zijn er ook observaties gedaan. In de meest voorkomende, maar ook indirecte vorm, vonden deze plaats voorafgaand en na afloop van de interviews. Ook het regelen van de interviews en de manier waarop dat ging, kan gelden als observatie, wanneer hier relevante informatie uit naar voren is gekomen. Daarnaast zijn er door de onderzoeker ook twee bijeenkomsten bezocht die hieronder staan vermeldt. Een overzicht van de observatiemomenten is te vinden in bijlage I.

4.3.2 Data-analyse

In de analysefase slot zijn de empirische gegevens, waarbij het hier met name om de interviews gaat, verwerkt en geanalyseerd. De verwerking van de interviews begon bij het letterlijk uittypen. Op die manier komt er een zo betrouwbaar mogelijke weerslag van het gesprek dat is gevoerd. Bij de analyse van de data is gebruik gemaakt van het coderen van de informatie in drie stappen: open, axiaal en selectief coderen.

Bij het open coderen is elk interview opgedeeld in fragmenten, die elk een onderwerp (code) kregen toegewezen. Hiervoor is gebruik gemaakt van het programma Nvivo. De codes waren gebaseerd op een operationalisatie van de theoretische gegevens. In de operationalisatie worden de theoretische begrippen uit het literatuurhoofdstuk tastbaar gemaakt (van Thiel, 2007; 161). Het resultaat van open coderen is het ontstaan van een eerste codeboom (van Thiel, 2007: 162; Boeije, 2005: 85).

Vervolgens is er binnen deze codes naar patronen gezocht, het axiaal coderen. Wanneer geen van de codes de inhoud van een fragment dekt, wordt er hier een nieuwe code toegewezen. De codes konden verder uitgewerkt worden door subcodes te creëren. Op deze manier wordt de codeboom uitgebreid en verfijnd (van Thiel, 2007: 163; Boeije, 2005: 99). De codeboom voor dit onderzoek is te vinden in bijlage 3. In dit onderzoek is het open en axiaal coderen per casus gedaan. Het resultaat

hiervan is te lezen in hoofdstuk 5 waarin de empirische gegevens worden gepresenteerd.

Tot slot werd er selectief gecodeerd, wat inhoudt dat de inhoud van de verschillende categorieën met elkaar vergeleken wordt, gezocht wordt naar steeds terugkerende elementen en gekeken wordt naar de verhouding waarin deze elementen tot elkaar staan (Boeije, 2005: 106). De overeenkomende coderingen van de verschillende casussen werden hierbij in dit onderzoek met elkaar vergeleken, en ook werd gekeken waar verschillen zaten. Uiteindelijk worden bij selectief coderen gegevens weer geïntegreerd om zo tot een antwoord op de hoofdvraag te komen (Boeije, 2005; 109). Het resultaat van de selectieve codering is te lezen in hoofdstuk 6.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek hebben betrekking op de navolgbaarheid en de geloofwaardigheid van het onderzoek. Yin (2003; 34) onderscheidt vier manieren om vast te stellen of een onderzoek betrouwbaar en valide is, namelijk door de volgende aspecten te testen: concept validiteit, interne validiteit, externe validiteit en betrouwbaarheid (Yin, 2003; 34). Interne validiteit is alleen van belang voor onderzoeken waarin een causale relatie onderzocht wordt, wat in dit onderzoek niet het geval is, en daarom zal hier ook niet verder op ingegaan worden. Er zal voor de overige drie testen uiteengezet worden hoe hier in dit onderzoek rekening mee is gehouden.

4.4.1 Concept validiteit

Concept validiteit hangt af van de mate waarin meetinstrumenten niet onbedoeld andere dingen meten dan de informatie die nodig is om de hoofdvraag te beantwoorden (van Thiel, 2007: 55). Hier is rekening mee gehouden door allereerst te specificeren wat er in dit onderzoek precies onderzocht gaat worden (Yin, 2003: 35). De onderzoeksmethoden die zijn gebruikt, en de keuze hierbinnen voor respondenten/documenten moeten aansluiten bij dit onderzoeksonderwerp. Het moet niet toch over iets anders gaan dan dat waar de onderzoeker eigenlijk naar op zoek is (Yin, 2003: 35). Deze keuzes zijn verantwoord in dit hoofdstuk.

Een factor hierbij is onsystematische informatie. Hiermee wordt bedoeld dat de informatie die is opgedaan, maar een deel van het antwoord bevat en een ander deel geheel onbelicht laat (Boeije, 2006: 145). Onsystematische informatie kan gefilterd worden door zoveel mogelijk informatiebronnen te gebruiken en ook zoveel mogelijk respondenten te vinden. In dit onderzoek is hieraan geprobeerd tegemoet te komen door naast de interviews, ook (zij het in mindere mate) gebruik te maken van documenten en observaties.

Toch moet hier ook vermeld dat er in interpretatief onderzoek altijd een spanning bestaat met betrekking tot de concept validiteit. Het gaat immers om de beleving en interpretatie van de respondenten, het gaat er niet om het vinden van zo systematisch mogelijke antwoorden. Juist een onsystematisch antwoord van slechts één respondent kan in een interpretatief onderzoek van groot belang zijn. Hiermee is het in een interpretatief onderzoek ook niet noodzakelijk zoveel mogelijk respondenten te vinden. In dit onderzoek zijn de (voor dit onderzoeksonderwerp) belangrijkste personen rondom een casus allemaal gehoord.

4.4.2 Externe validiteit

De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Yin, 2003: 37). Met andere woorden; kunnen de onderzoeksresultaten van dit onderzoek gegeneraliseerd worden naar andere samenwerkingsverbanden? Waar er in interpretatief onderzoek een spanning bestaat met betrekking tot de concept validiteit, geldt dit helemaal voor de externe validiteit (van Thiel, 2007). Bovendien is in dit onderzoek gebruik gemaakt van de casestudy. Bij een gevalstudie is de context van groot belang, en de context is overal weer anders. In een interpretatief onderzoek gaat het er dan ook niet om dat de resultaten één op één overgezet kunnen worden naar vergelijkbare cases. Wel is er gezocht naar patronen en opvallende overeenkomsten of juist verschillen tussen de cases.

4.4.3 Betrouwbaarheid

Een andere factor die de geloofwaardigheid van het onderzoek bepaalt, is de consistentie van het onderzoek, waarmee bedoeld wordt dat het onderzoek op dezelfde manier herhaald kan worden zonder andere resultaten op te leveren (van Thiel, 2007: 55-56). Ook hier geldt weer: bij interpretatief onderzoek gaat men er niet van uit dat een precies op dezelfde manier uitgevoerd onderzoek ook dezelfde resultaten zal opleveren: de interpretatie van de onderzoeker speelt immers zelf ook een grote rol. Dat betekent niet dat er helemaal geen stappen ondernomen kunnen worden om het onderzoek betrouwbaarder te maken. Om de consistentie van dit onderzoek te verhogen zijn alle stappen en keuzes die er gemaakt zijn verantwoord, en de manier waarop onderzoek is uitgevoerd nauwkeurig vastgelegd. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, en vervolgens door middel van een (computer) programma geanalyseerd. Ook dit verhoogt de consistentie van het onderzoek. Daarnaast worden in de bijlage de topiclijst en codeboom opgenomen.

5. Empirie

In dit vijfde hoofdstuk zal de informatie uit de dataverzameling worden gepresenteerd. De wijze waarop dit is gedaan is beschreven in het vorige hoofdstuk. Er zijn drie verschillende casussen onderzocht. De presentatie van de gegevens zal per casus gebeuren. Hierbij zal eerst worden ingegaan op het project zelf, en de doelstellingen die men hoopt te bereiken. Vervolgens zal het beleidsproces rondom de opzet en uitvoering van de projecten aan bod komen. En tot slot zal er nog specifiek worden ingegaan op de manier waarop beleidsmakers aankijken tegen regelgeving, prestatieafspraken en sturing op personen. In voorgaande zullen de beleidsmakers ook aan het woord komen over de uitdagingen die zij ervaren en de knelpunten waar zij tegenaan lopen.

5.1 Sterk in de Klas, Almere

De informatie over het project Sterk in de Klas, het beleidsproces en het gebruik van de sturingsinstrumenten komt voornamelijk vanuit de interviews. Over het project Sterk in de Klas is gesproken met Maria Lubbersen, projectleider van Sterk in de Klas bij Stichting Triade en Anita Ekas, projectleider Transitie Sociaal Domein bij de gemeente Almere en. Daarnaast zijn verschillende documenten (D1-D3) gebruikt, te vinden in bijlage I.

5.1.1 Het project

Heel concreet gaat het er bij Sterk in de Klas om dat een medewerker vanuit Triade (organisatie voor pedagogische hulpverlening op sociaal-emotioneel gebied) 24 uur per week aan een school wordt verbonden. In die 24 uur begeleidt deze medewerker minstens 25 kinderen, mét hun gezinnen. Het gaat om begeleiding op sociaal-emotioneel gebied (D1). Nu doen Triade medewerkers dit op de locatie van Triade, waar de kinderen na of tijdens schooltijd heenkomen, of verlenen de medewerkers ambulante hulpverlening thuis (R1). Een belangrijk aspect van het project is dat leerkrachten, maar ook ouders ondersteuning krijgen in het omgaan met de kinderen. Bij dit laatste is het volgens de beleidsmaker bij Triade van groot belang dichtbij de eigen belevingswereld en omgeving van ouders en gezinnen te blijven en daarop aan te sluiten, in plaats van eigen methoden te hanteren.

De beleidsmakers bij de gemeente en Triade noemen precies dezelfde zaken als belangrijkste elementen van het product:

- Hulpverlening op school in plaats van in een speciale setting
- Ondersteunen van leerkrachten
- Betrekken van ouders
- Doel van het project (R1, R2)

Voor de gemeente Almere maakt het project deel uit van het Programmaplan Transitie Sociaal Domein in Almere. Via dit programmaplan wil Almere kennis en informatie opdoen om de nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheden (begeleiding en dagbesteding uit de AWBZ, de Wet werken naar Vermogen en de gehele Jeugdzorg) adequaat te kunnen vormgeven. De gemeente Almere benadert deze drie decentralisaties als één geheel vanuit de gedachte dat deze transities de gehele maatschappelijke ondersteuning bevatten (D2).

Het specifieke project Sterk in de Klas vormt tegen deze achtergrond een onderzoek naar de mogelijkheden voor vernieuwende arrangementen op het snijvlak van onderwijs en jeugdzorg (D1). Het doel voor de gemeente Almere is uiteindelijk om de gehele zorgstructuur eenduidig en duidelijk vorm te gaan geven. De spil in deze hele ontwikkeling is de burger (in het geval van de pilot kind en gezin) zelf (D3). De essentie moet zijn om de zorg en ondersteuning weer terug te brengen naar de burger (R2).

Vanuit Stichting Triade is het project een verwezenlijking van een droom die al langer bestaat. Het is een mogelijkheid de eigen gebouwen uit te komen en zich in de leefwereld van de kinderen te begeven (R1). De uiteindelijke doelstelling voor het project is voor Triade driedelig: kinderen blijven langer in het reguliere onderwijs, betere samenwerking tussen zorg en onderwijs, en gezinnen profiteren praktisch van de hulpverlening.

‘Wij hebben altijd al geworsteld met kinderen die eigenlijk in het onderwijs hadden moeten blijven, of die er weer naar terug zouden moeten.’ – beleidsmaker bij Stichting Triade

5.1.2 Het beleidsproces

In de volgende paragrafen zal het beleidsproces rondom het project van Sterk in de Klas omschreven worden. Hierbij is aandacht voor het voorafgaande traject, de periode dat de pilot in uitvoering is en de (eventuele) vervolgstappen die men met het project voor ogen heeft.

Voorafgaand traject

De gemeente Almere heeft, met in het achterhoofd de naderende transitie, tien mensen vrijgemaakt die zich alleen nog maar met de transitie (Jeugdzorg, AWBZ en WWNV) bezig zullen houden. Dit transitieteam is zich gaan verdiepen in de vragen en mogelijkheden die er op de gemeente afkomen. Uit deze ‘brainsessies’ zijn een aantal verbindende factoren tussen de drie decentralisaties naar voren gekomen (R2). Met deze factoren, bijeengebracht in een programmaplan (D2) is men vervolgens naar ‘buiten’ getreden. Zo is er een startconferentie gehouden, waar de (jeugd)zorg en het onderwijs maar ook burgers voor uitgenodigd waren. Na de startconferentie zijn er met verschillende doelgroepen ook ‘werksessies’ georganiseerd over deelonderwerpen. In totaal zijn er 35 van die werksessies geweest. Vervolgens heeft het transitieteam ook nog ‘eropaf sessies’ gehouden, waarbij men zelf bij

‘Je krijgt hele leuke gesprekken. Bijvoorbeeld van mensen die een beperking hebben, maar die toch heel erg in de maatschappij willen staan en die zelf ook ideeën hebben over hoe zij dat zouden willen. Je merkt ook dat als je mensen een luisterend oor biedt, dat je al eigenlijk de stap gezet hebt.’ – beleidsmaker bij gemeente Almere

organisaties, scholen, zorgverzekeraars en werkgevers op werkbezoek is geweest. In deze sessies is het transitieteam, naast de managers en directeurs, ook heel bewust op zoek geweest naar de mensen die in de praktijk werkzaam zijn. Hierbij zijn vragen als ‘hoe betrek je een burger, hoe zet je hem in z’n eigen kracht, en wat heb je als organisatie of professional dan nodig, wat moet daarvoor gebeuren, welke competenties zijn er dan nodig?’ heel bewust bij hen neergelegd. Met al deze informatie is men vervolgens ook weer bij burgers langs geweest, om hun ideeën erover te horen (R2).

Al de informatie en ideeën uit deze verschillende soorten sessies en conferenties, is meegenomen in de visievorming van de gemeente Almere, resulterend in het Beleidskader voor de Transitie Sociaal Domein Almere (D3). Met dit beleidskader in de hand is er vervolgens weer een nieuwe conferentie

met allerlei betrokkenen georganiseerd, zodat ook hier weer feedback over ontvangen kon worden. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van ‘praktijkwerkplaatsen’ waar ideeën uitgetoetst kunnen gaan worden. Op dit moment is men volop bezig met deze praktijkwerkplaatsen. Voor de oprichting van zo’n praktijkwerkplaats worden drie bijeenkomsten gepland. De eerste twee bijeenkomsten zijn er vooral om informatie te verkrijgen (R2). In de derde bijeenkomst trekt de gemeente zich terug, zodat partners en burgers zelf aan de slag kunnen: ‘Wij gaan wel regie voeren op proces, maar niet meer regie voeren op de inhoud (R2).’ Wel zorgt de gemeente Almere er voor dat waar nodig de subsidiebeschikkingen kunnen worden aangepast. Dit betekent niet dat er extra middelen komen, maar wel dat er ruimte komt om een deel van de huidige subsidiegelden te gebruiken voor bijvoorbeeld een praktijkwerkplaats. Een andere randvoorwaarde waar de gemeente Almere zich mee bezighoudt, is het meenemen van managers en directies van instellingen in deze beweging. Op het moment dat professionals op de werkvloer afspraken met elkaar maken, en vervolgens weer teruggefloten worden door hun managers, heeft een praktijkwerkplaats namelijk weinig zin (R2).

De beleidsmaker bij Stichting Triade vertelt dat Triade eigenlijk altijd al de droom heeft gehad om kinderen dichterbij de ‘natuurlijke’ omgeving hulpverlening te bieden. Zo’n vijf jaar geleden is Stichting Triade ontstaan vanuit een fusie tussen een organisatie die zich op verstandelijk gehandicapte kinderen richtte en een jeugdzorg-instelling. In de nieuwe organisatie is toen de methodiek ‘Gezin Centraal’ ingevoerd, wat betekende dat de behandeling vooral ten gunste kwam te staan van de opvoeding thuis. De medewerkers van Stichting Triade hebben daarom geleerd, náást de hulpverlening aan de kinderen, ook opvoed-ondersteuning aan ouders te geven. Dit waren vroeger twee producten (R1). Stichting Triade had met deze medewerkers een enorme voorsprong in huis, iets waarvan men heet gezegd er meer mee te willen doen. Daarom is er een visiedocument opgesteld, waarin de grote, brede doelstellingen verwoord stonden en een financiële onderbouwing gegeven werd. Met het onderwijs werden hierover ook al gesprekken gevoerd (R1).

De ideeën en plannen van Stichting Triade sloten goed aan op de praktijkwerkplaatsen die vanuit de gemeente Almere werden opgezet (R2). Beide organisaties hebben los van elkaar een voorbereidend traject gehad, waarin ideeën en visies steeds meer uitgekristalliseerd werden en de partijen elkaar en elkaars plannen ook hebben leren kennen, tot het punt waarop beide trajecten bij elkaar kwamen (R1, R2). Toen is men concreet begonnen met het opzetten van de pilot. Vanuit de gemeente Almere is men hier sterk bij betrokken geweest, en ook vanuit de gemeente zijn met diverse scholen gesprekken gevoerd over de pilot (R2). Dat de gemeente zo sterk betrokken was, is door Triade als heel positief ervaren (R1). Uiteindelijk heeft men besloten om het samenwerkingsverband zelf te laten beslissen welke school als eerste met de pilot aan de slag zou gaan (R1).

De pilot in uitvoering

Op de eerste school die meedeed aan het project is men vervolgens begonnen met de uitvoering. Er was geen plan, er waren geen richtlijnen of voorschriften, er was alleen het idee en de doelstelling. Er is bewust voor deze methode gekozen, het product ‘al doende’ ontwikkelen (R1). Bij de ontwikkeling van het product zijn ook heel intensief de school, de leerkrachten en de medewerkers vanuit Triade betrokken. Op basis van hun ervaringen werd het product steeds weer aangepast (R1). Zo heeft het project zich langzamerhand ontwikkeld tot het project dat in de projectomschrijving eerder in dit hoofdstuk is

‘Je gaat iets doen in die scholen om het die kinderen beter te maken en die ouders. En ga maar samen ontdekken hoe.’ – beleidsmaker bij Triade.

omschreven.

De rol van de gemeente is voor zowel de gemeente zelf, als voor Stichting Triade soms nog een zoektocht. De beleidsmaker bij de gemeente Almere noemt als één van de uitdagingen aan de gehele transitie, maar ook aan het specifieke project van Sterk in de Klas is voor de gemeente Almere de invulling van de eigen rol. Er worden met diverse partijen (zoals het onderwijs en jeugdzorgaanbieders) nieuwe relaties gelegd, en het is nog zoeken naar de verhoudingen die hierbij gelden. Met name de verhouding met het onderwijs is een punt van zorg. Het onderwijs is autonoom en financieel onafhankelijk van de gemeente en het in de wet vastgelegde 'op overeenstemming gericht overleg' garandeert niet automatisch een nauwe samenwerking. De vraag 'wat als het onderwijs toch z'n eigen weg gaat?' leeft erg sterk (R2).

Ook voor Triade is de rol van de gemeente nog lastig, maar dan meer op inhoudelijk gebied. Triade noemt het feit dat Jeugdzorg voor gemeenten een nog volkomen nieuw beleidsterrein is waardoor er nog weinig inhoudelijke kennis is. Het (relatieve) gebrek aan inhoudelijke kennis wordt bijvoorbeeld gemerkt wanneer het over de nieuwe manier van zorginkoop gaat, en over de vele haken en ogen die daaraan kleven. Wanneer de ouders van een kind bijvoorbeeld in Almere wonen, maar het pleeggezin zit in Lelystad, wie gaat dan de kosten betalen? Of wat als de speciale behandeling van een kind uit Lelystad alleen in Emmeloord te halen is? Dit soort gevallen komen zeer regelmatig en hier moeten gemeenten zich onderling nog in gaan verdiepen om tot een geschikte oplossing te komen (R1).

In het project van Sterk in de Klas zijn het de medewerkers van Triade die op een andere manier ingezet gaan worden. Een grote uitdaging voor Triade is dan ook het feit dat er geen extra geld is om dit project mee te bekostigen. Dat betekent dat het geld van elders uit de organisatie moet komen, waardoor het bestaande aanbod in de knel komt (en daarmee uiteindelijk de kinderen die van dit aanbod gebruik maken) (R1). Ook wordt hier de overlappende rol van de provincie en de gemeente genoemd. Op dit moment bevindt het project zich tussen die twee instituties in. De gemeente is enthousiast en ziet toekomst in het 'product' maar heeft nog geen geld. De provincie vindt het ook een goed product, maar met dit product worden zowel niet-geïndiceerde als geïndiceerde kinderen bereikt, wat niet past binnen de huidige financiële stromen van de provincie. Bovendien wijst de provincie op de groei van het aantal geïndiceerde kinderen dat niet samen zou gaan met een preventie-gericht product. Het inspelen op de wensen van de nieuwe financiers én tegelijkertijd de huidige financier tevreden houden, blijkt een lastige klus (R1).

Gedurende het project worden de medewerkers die door Triade naar een school gestuurd worden, getraind en intensief begeleid door 'gedragsdeskundigen'. Deze gedragsdeskundigen letten niet zozeer op de ontwikkeling van de kinderen, als wel op de ontwikkeling en het gedrag van de medewerkers. Hiermee wordt vanuit Triade geprobeerd de professionaliteit en deskundigheid van de medewerkers te vergroten, om op die manier ook een beter effect bij de kinderen te bereiken (R1).

De transitie beoogt onder andere een omslag in denken vanuit aanbod naar vraag bij de uitvoerende hulpverleners. De beleidsmaker bij de gemeente Almere ziet ook dat als een uitdaging aan het project. Hulpverleners zijn opgeleid om een probleem op te lossen, en komen dan met het aanbod van de eigen organisatie. Dat denkproces moet omgekeerd worden, en dat gaat niet over één nacht ijs (R2). Maar niet alleen voor de hulpverlening betekent dit een omschakeling, het geldt net zo goed voor de hulpontvangers: 'Want ook die burger moet in een andere stand. Nu is het: u vraagt, wij draaien. Want ik heb recht op een scootmobiel, bijvoorbeeld. En straks ga je dat gesprek anders doen

en ga je ook zeggen; waarom wilt u nu die scootmobiel? Misschien is die persoon wel eenzaam. Dan kunnen we beter organiseren dat hij twee keer in de week visite krijgt zodat hij geen scootmobiel meer nodig heeft (R2):

Na de eerste school volgden ook al snel meerdere scholen waar de pilot ging draaien (R1). Na een half jaar en de eerste successen is er vanuit Stichting Triade gezegd dat het idee omgevormd moest worden tot een 'product'. Het werken aan brede doelstellingen moest omgevormd worden tot een concrete productomschrijving, zodat het ook overdraagbaar zou worden naar andere scholen. Dit betekende zowel een verdere inhoudelijke ontwikkeling van het product, als een meer financiële en structurele ontwikkeling waarmee ook richting financiers duidelijk gemaakt kan worden wat het product oplevert (R1). Dit is de fase waarin de pilot op dit moment verkeert. Voor deze laatste ontwikkeling is veel contact met schooldirecties de gemeente, en met de managers en gedragsdeskundigen (die de medewerkers aansturen) van Stichting Triade zelf (R1, R2).

Functie van projectplan

De beleidsmaker van de gemeente Almere noemt als eerste functie van een beleidsplan dat de gemeenteraad meegenomen moet worden in de ontwikkeling: 'Dat is ook een deel van je volksvertegenwoordiging. Dus dat geeft je ook de basis dat je goed bezig bent en dat je verder kunt met de uitwerking (R2)'. Het beleidsplan vormt op die manier een middel om (politieke) steun te verwerven voor de plannen. Richting de uitvoering heeft het plan volgens de beleidsmaker van de gemeente Almere voornamelijk de functie dat het de zaken die afgesproken zijn vastlegt, zodat hier niet op teruggekomen kan worden (R2). Vanuit Stichting Triade wordt aangegeven dat het plan vooral een weergave moet zijn van wat er in de praktijk is gebeurd. De succesfactoren moeten in een plan terechtkomen, zodat het vervolgens ook weer op andere plekken kan worden ingezet. Voorafgaand aan het nieuwe project werkt een uitgebreide planbeschrijving alleen maar belemmerend (R1).

Vervolg

Een volgende stap in het beleidsproces van Sterk in de Klas is een wetenschappelijk onderzoek (R1). Dit onderzoek moet gaan aantonen of het huidige product er nu daadwerkelijk voor zorgt dat meer kinderen in het reguliere onderwijs geholpen kunnen worden, en of kinderen nu ook echt minder de dure geïndiceerde producten gebruiken. Deze stap wordt men name vanuit Triade als noodzakelijk gezien. Op het moment dat zij ervoor kiezen om deze pilot te gaan uitbreiden tot een standaard dienst (product) van hun organisatie, zullen zij hiervoor andere diensten moeten afbouwen. Voordat Triade dit doet, wil ze wel heel zeker weten dat het ook daadwerkelijk een effectiever en efficiënter product is dat wat er nu gebeurt (R1).

5.1.3 De sturingsinstrumenten

Voor het achterhalen van de verhouding tussen de professionele en beleidsmatige logica is ook gekeken naar de wijze waarop beleidsmakers aankijken tegen en omgaan met de sturingsmechanismen regelgeving, prestatieafspraken en sturing op personen.

Regelgeving

Regelgeving heeft voor de beleidsmaker vanuit de gemeente Almere vooral te maken met de wetgeving. Wet- en regelgeving schept volgens deze beleidsmaker duidelijkheid over de te volgen koers, en daarmee ook over de afspraken die gemaakt kunnen worden. Een nadeel aan wetgeving is dat het nogal eens tegenstrijdig is. Een voorbeeld hiervan is de leeftijdsgrens, waarbij na de 18e

verjaardag de jeugdhulpverlening stopt. Doorgaan met hulpverlening gebeurt dan op vrijwillige basis. Terwijl veel 18-jarigen nog gewoon naar school gaan. Ook worden er in verschillende soorten wetgeving verschillende leeftijdsgrenzen gehanteerd. Bij de uitkeringssituatie geldt bijvoorbeeld een leeftijdsgrens van 27 jaar, terwijl de jeugdzorg maar tot 18 gaat. De gemeente Almere zoekt nog naar een juiste manier van omgaan met deze tegenstrijdige signalen uit de wetgeving (R2).

Er ligt al een analyse (van de school red.). Onze medewerker zegt dan: 'Ik haal er in samenhang met de ouders dit uit, en we gaan er dat aan doen.' En de rapportage beperkt zich ook tot dat wat het heeft opgeleverd. Onze medewerkers moeten praktisch aan de slag en niet uren rapporteren.' – beleidsmaker bij Triade

De beleidsmaker bij Stichting Triade associeert regelgeving met de voorschriften en protocollen die er rondom behandelmethodes kunnen zijn. In de pilot komen deze protocollen sterk naar voren omdat er vanuit onderwijs en zorg verschillend wordt gewerkt. De tegenstrijdigheid kan de samenwerking moeilijker maken, maar belangrijker nog: verwarring scheppen voor de kinderen. Volgens de beleidsmaker bij Stichting Triade zijn regels er om het gedrag van medewerkers of uitvoerende professionals te reguleren, en ervoor te zorgen dat er geen dingen gebeuren waar de organisatie niet achter kan staan. Dit mag er echter niet toe leiden dat er in de praktijk niet meer gewerkt, of

samengewerkt kan worden, regelgeving moet volgens deze beleidsmaker uiteindelijk voor 'gewoon praktisch blijven' (R1).

Als één van de grootste uitdagingen aan het project noemt de beleidsmaker bij Triade de nieuwe samenwerking die er tussen professionals vanuit zorg en onderwijs moet komen (R1). Een praktisch voorbeeld waar men in de praktijk van het samenwerken tegenaan loopt zijn de verschillende voorschriften en protocollen die er gehanteerd worden. Vanuit Triade is het een regel dat cliënten niet vastgepakt mogen worden als zij agressief zijn. Maar op de speciale scholen waar de medewerkers van Triade met Sterk in de Klas komen, gebeurt dit wel: 'Dat staat zo haaks op onze methoden, wij vinden dat je op een andere manier met agressie om moet gaan. Dat is wel even een gesprek met de school. Hoe kunnen we dit zo aanpakken dat het voor die kinderen niet ingewikkeld wordt, maar hoe voorkomen we ook dat onze medewerker iets gaat doen waar wij toch echt niet in geloven? (R1)' Zo zijn er nog meer voorbeelden van voorschriften (inzake het toedienen van medicatie, het omgaan met huiselijk geweld en kindermishandeling, of straffen en belonen van gedrag) die verschillen tussen onderwijs en jeugdzorg (R1).

'Brandon is een mooi voorbeeld: je mag cliënten niet vastbinden, vasthouden of vastpakken. We merken dat één van onze medewerkers op een school loopt, waar ze er op het moment dat een kind uit de band springt nog wel eens voor kiezen daar als volwassene bovenop te gaan zitten. Dat mag onze medewerker niet doen. Dat staat haaks op onze methoden, wij vinden dat je op een andere manier met agressie om moet gaan. Dat is wel even een gesprek met de school.' – beleidsmaker bij Triade

Prestatieafspraken

De beleidsmaker bij de gemeente Almere ziet prestatieafspraken voornamelijk als een middel om aan informatie te komen. Monitoring moet daarom voor de gemeente Almere bruikbare informatie

opleveren. De manier waarop instanties de informatie vergaren mogen zij zelf bepalen: 'Dat is hun eigen bedrijfsvoering. Als wij maar de antwoorden krijgen die wij willen (R2).' Wel spreekt de gemeente Almere de indicatoren af waarop de prestaties gemeten moeten worden. Op het gebied van klanttevredenheid moet er bijvoorbeeld gevraagd worden of de cliënt vindt dat hij goed geholpen is, en of hij nazorg heeft gehad. Alleen de cijfers vormen echter niet voldoende informatie, ook het verhaal achter de cijfers is volgens de beleidsmaker bij de gemeente Almere relevant. Uiteindelijk staat of valt de prestatie van een organisatie immers niet met het cijfer dat zij behalen, maar met de tevredenheid van de burger (R2).

'Nu draait alles nog om cijfers. Maar je ziet, ook bij een gemeenteraad, dat die veel meer kunnen met het verhaal achter de cijfers. Die omslag zie je wel komen.' – beleidsmaker bij gemeente Almere

Volgens de beleidsmaker bij Stichting Triade draait het er bij prestatieafspraken om dat aangetoond wordt dat geld nuttig besteed is (R1). Vanuit Stichting Triade wordt er op een heel andere manier met prestatieafspraken gewerkt dan bij de gemeente Almere. Triade is niet zozeer degene die prestatieafspraken met anderen maakt, maar krijgt ze opgelegd, voornamelijk vanuit de Inspectie. Hier hoort voor de medewerkers vanuit Triade dan ook een relatief grote rapportagedruk bij (R1). Dit is iets wat men vanuit Triade probeert terug te dringen. Zo is er voor deze pilot afgesproken dat er geen nieuwe rapportage- en verantwoordingsrapporten komen, maar dat medewerkers vanuit Triade in de plannen en rapporten van de onderwijzers rapporteren. De enorme rapporten die geschreven worden ziet de beleidsmaker vanuit Triade in veel gevallen als overbodig (R1). Het gaat hier om het recht van ouders om te weten waar ze hulp bij krijgen, wat die hulp op gaat leveren en de verantwoording of het dat ook inderdaad oplevert: 'Dat kan kort en duidelijk (R1)'. De betrokkenheid van ouders op de hulpverlening is dan ook een belangrijk onderdeel van de rapportage (R1).

Sturing op personen

Ook sturing op personen komt zowel bij de gemeente Almere als Triade duidelijk terug. In het interview met de beleidsmaker bij de gemeente Almere komt in dit kader de soms moeizame relatie met het onderwijs aan bod. De manier waarop de beleidsmaker hiermee omgaat laat ook iets zien van sturing op personen: 'Het is ook heel afhankelijk van mensen. En dan probeer je wel de mensen die je ziet bewegen, uiteindelijk ook weer in te zetten (R2)'. Juist met hen worden gesprekken aangegaan, en juist de mensen die open staan worden actief betrokken, zodat zij ook ambassadeurs in hun eigen organisatie en omgeving worden (R2).

Vanuit Stichting Triade geeft de beleidsmaker aan dat de sturing op personen voornamelijk te maken heeft met het inzetten van de juiste medewerkers. Voor de pilot is dit ook specifiek gebeurd. Het opzetten en ontwikkelen van een pilot waarbij de kaders en richtlijnen nog niet vastliggen, past namelijk niet bij iedereen. Het is volgens haar belangrijk dat juist die mensen ingezet worden die hier enthousiast over zijn en het zien zitten. Dat geldt overigens niet alleen op het niveau van individuele medewerkers, maar het gaat ook over organisaties of scholen als geheel. De ene school kan een experiment beter aan dan een andere school (R1).

De eerste medewerker riep: 'Help, ik zit hier en ik weet niet wat ik moet doen.' Dus dat moest een medewerker die daar gelukkig van werd. We hadden eerst een school die het prima kon. De tweede school waarop we het deden kon dat niet zo goed. Die had zoiets van nee ik wil weten wat ik van jullie kan verwachten. – Beleidsmaker bij Triade

5.2 MKD-dienstverlening naar voren brengen, Helmond

De informatie over het project MKD-dienstverlening naar voren brengen, het beleidsproces en de sturingsinstrumenten komt voornamelijk vanuit de interviews. Over het project MKD-dienstverlening naar voren brengen is gesproken met Rob Boelema, projectleider en senior adviseur bij OCGH Onderwijsadvies, Wido Bijlmakers en Inge Jansen, beleidsmedewerkers bij de gemeente Helmond, Rieja Nederend en zorgmanager bij medisch kinderdagverblijf De Mikkel. Daarnaast zijn verschillende documenten (D8-10) gebruikt, te vinden in bijlage I.

5.2.1 Het project

De pilot ‘MKD-dienstverlening naar voren brengen’ in Helmond is erop gericht kinderen al in een zeer vroeg stadium uit de speciale setting te houden, en hen met extra ondersteuning vanuit deskundige instanties op te vangen binnen een reguliere setting (D8). Daarom richt de pilot zich op kinderdagverblijven en peuterspeelzalen. Het concrete idee is dat men vanuit het Helmondse vroeghulpteam (onder andere het consultatiebureau, de kinderarts etc.) de kinderen die men normaal gesproken naar het medisch kinderdagverblijf De Mikkel zou sturen, nu naar een regulier kinderdagverblijf of peuterspeelzaal stuurt. Tegelijkertijd zal een specialistische medewerker vanuit De Mikkel dan op urenbasis ondersteuning komen bieden op het betreffende kinderdagverblijf (D8).

In de projectomschrijvingen die de betrokkenen geven worden de volgende elementen genoemd:

- Kinderen die het kunnen naar de reguliere dagopvang gaan
- De specialistische kennis/medewerker ook naar de reguliere setting gaat
- Er over en weer van elkaar wordt geleerd (R3, R4, R5)

Doel van het project

Alle betrokken beleidsmakers rond het project in Helmond noemen als belangrijkste doel van het project dat er manieren gevonden worden om kinderen buiten de specialistische hulpverlening te houden (R3, R4, R5). Dit geldt niet alleen voor de doelgroep van dit specifieke project, maar ook voor de wat oudere kinderen die al naar school gaan. Wanneer kinderen al vroeg in de reguliere opvang terecht komen in plaats van in een speciale setting, zullen zij ook minder snel naar een speciale school gaan, is de leidende gedachte achter dit project (R4, D8).

Voor de gemeente Helmond staat het project tegen de achtergrond van de verschillende decentralisaties die op de gemeente afkomen (D10). Het project vormt hier om twee redenen een belangrijk onderzoek in. Ten eerste is er de wens om de hulpverlening beter te organiseren, zodat er niet meer met kinderen ‘geshopt’ wordt. Ten tweede is er ook gewoon te weinig geld om op deze voet door te blijven gaan (R4). Een doelstelling die de gemeente Helmond dan ook expliciet noemt is het goedkoper maken van de zorgstructuur (R4).

Vanuit De Mikkel wordt de nadruk gelegd op het betrekken van de ouders (R5). De beleidsmaker bij de Mikkel ziet de ouders als de belangrijkste betrokkenen van het project. Deze beleidsmaker signaleert dat heel veel problemen van kinderen die op hun medisch kinderdagverblijf terechtkomen één op één teruggedleid kunnen worden op de opvoeding (R5). Onder andere worden hier kinderen genoemd die met obesitas te maken hebben. Het beter betrekken van ouders bij de hulpverlening

aan hun kinderen vormt voor de beleidsmaker bij De Mikkell dan ook een belangrijke doelstelling die zij met dit project willen behalen (R5).

‘Ik ben er heel blij mee dat de gemeente daar initiatiefrijke is.’

– Beleidsmaker bij OCGH Advies

‘Het is positief dat Helmond dit zo heeft opgepakt’ – Beleidsmaker bij De Mikkell

De beleidsmaker bij OCGH Advies brengt tot slot de kennisoverdracht die door middel van dit project plaatsvindt als doelstelling naar voren. De kwaliteit en kennis in de reguliere opvang en het reguliere

onderwijs moet met dit project versterkt worden. Hierdoor kunnen ook andere kinderen (die niet geïndiceerd zijn, maar wel problemen ontwikkelen) sneller gesignaleerd en geholpen worden (R3).

Vanuit eenzelfde hoofddoelstelling (minder kinderen speciaal, meer kinderen regulier) worden er door de beleidsmakers bij de gemeente Helmond, De Mikkell en OCGH advies verschillende subdoelstellingen aangedragen. De gemeente Helmond legt de nadruk op de financiën. De Mikkell en OCGH voeren respectievelijk de betrokkenheid van ouders en de kennisoverdracht tussen professionals aan (beiden ten dienste van de kinderen).

5.2.2 Het beleidsproces

In de volgende paragrafen zal het beleidsproces rondom het project omschreven worden. Hierbij is aandacht voor het voorafgaande traject, de periode dat de pilot in uitvoering is en de (eventuele) vervolgstappen die men met het project voor ogen heeft.

Voorafgaand traject

In Helmond was voor voornamelijk het voortgezet onderwijs al een start gemaakt met een nieuwe zorgstructuur (D9). Deze zorgstructuur was erop gericht kinderen zoveel mogelijk lichte hulpverlening te bieden, en alleen zwaar als het echt nodig was. Er was door deze projecten al een samenwerking tussen school en gemeente ontstaan (R4). Deze samenwerking ging ook veel via OCGH Advies, die in de projecten actief was. In Helmond liep het voortgezet onderwijs door deze projecten erg vooruit op de komende ontwikkelingen, maar het primair onderwijs bleef achter (R3, R4). Vanuit deze constatering is bij de gemeente en OCGH Advies in een gesprek het idee ontstaan om ook aan de voorkant van het primair onderwijs een prikkel in te bouwen die ervoor moet zorgen dat minder kinderen in het speciaal onderwijs terecht komen (R4). Omdat het voorveld in Helmond, vanwege een goed functionerend vroeghulpteam, al heel goed werkte, was de stap naar de concrete pilot snel gemaakt (R3).

Na het eerste oriënterende gesprek zijn al heel snel de andere partners om tafel geroepen door de gemeente Helmond. Hier was een groot enthousiasme merkbaar (R3). Vanuit één van de belangrijkste partners, medisch kinderdagverblijf De Mikkell, was er ook al veel langer de wens om ‘naar voren’ te bewegen, de gebouwen uit te komen als hulpverleners. Zij wilden al langere tijd een soort ambulatorium opzetten en het idee vanuit de gemeente en OCGH Advies vormde dan ook een mooie kans deze wens in concrete stappen om te zetten (R5). De gemeente Helmond heeft vervolgens een concept projectomschrijving opgesteld die uitgebreid is besproken met de partners (R3, R4). Dit was geen uitgebreid plan, maar betrof slechts de belangrijkste informatie en partnerbeschrijvingen (D8). Na deze bespreking is de betrokken adviseur vanuit OCGH Advies als projectleider aangesteld om te beginnen met de pilot. De gemeente heeft zich hierna teruggetrokken naar de achtergrond (in de stuurgroep) en de pilot bij de partners neergelegd (R3, R4, R5). De rol van

de gemeente is de totstandkoming van het proces is door de andere betrokkenen als zeer positief ervaren (R3, R5). Wel geeft de beleidsmaker bij De Mikkell aan, en dit vormt voor hen ook een uitdaging, dat de gemeente nog weinig inhoudelijke kennis heeft over de problematiek en de concrete gevallen waar het in de jeugdzorg om gaat: 'Wat ik heel erg merkte hierin, is dat er bij de gemeente geen goed beeld leefde van: waar hebben we het nu over? Wat is hier de casuïstiek (R5)?' Dit besef van de casuïstiek ik wel belangrijk, gezien de uiteindelijk beslissing over de inzet van zorg bij de gemeente komt te liggen. Hiervoor is het nodig duidelijk te weten wat de consequenties van verschillende beslissingen kunnen zijn. Een voorbeeld hierin is het leerlingenvervoer, waarbij de gemeente de beslissing had gemaakt om dit niet meer te betalen. Dit zorgde ervoor dat ouders grote problemen kregen met het op tijd wegbrengen en ophalen van hun kinderen bij met name speciale scholen (R5).

De pilot in uitvoering

Na deze eerste stappen is men in Helmond gaan zoeken naar een eerste kindje dat in aanmerking zou komen voor de pilot. De bedoeling was bovenal om het project te ontwikkelen aan de hand van ervaringen die werden opgedaan (R3, R4). Om die reden is er ook voor gekozen de pilot klein te houden. Het ontwikkelen aan de hand van ervaringen wordt door alle betrokken beleidsmakers als een belangrijk element onderstreept. Aan de hand van een concrete casus wordt bekeken welke beslispunten er zijn, en hoe die eventueel anders kunnen lopen (R3, R4, R5). Ook is er een kindje als casus ingebracht dat nu nog wel naar het MKD is gegaan. Er wordt hier duidelijk voor gekozen om de kinderen die nu al opvang hebben in het medisch kinderdagverblijf daar te laten blijven, en alleen bij nieuwe aanmeldingen te kijken of het kindje ook naar reguliere opvang zou kunnen (R3, R4, R5). Dit alles gebeurt ook in nauw overleg met de ouders (R3, R5). Daarbij wordt gekeken op welke manier het anders kan. Alle factoren en beslispunten die rondom deze kinderen langskomen, worden door de partners besproken in een werkgroep en er wordt met elkaar gezocht naar alternatieven en oplossingen. De doelen zijn duidelijk neergezet, maar het pad daarnaartoe ligt open (R3). Er wordt vooral gekeken naar waar men wil uitkomen, en niet naar waar men moet uitkomen. Dit is de fase waarin het project zich nu bevindt. De ervaringen en leerpunten worden vervolgens vastgelegd in bijlagen bij het dunne raamplan dat er al ligt. Op die manier kunnen deze bijlagen ook makkelijk gewijzigd of verwijderd worden wanneer blijkt dat het op een andere manier toch beter kan (R3, R4).

Tijdens de uitvoering van het project is het voornamelijk van belang om het enthousiasme uit het begin en de verbinding tussen de partners vast te blijven houden (R3). Dit kan door de dialoog op gang te houden (R3). De rol vanuit de gemeente hierbij is er voornamelijk één van randvoorwaarden scheppen. Op het moment dat de partners vastlopen, kan er opgeschaald worden naar de stuurgroep. In deze stuurgroep zit de gemeente Helmond en ook alle directeuren en besturen van de partners (R4). Onder andere de financiën worden door de beleidsmakers bij gemeente Helmond genoemd als terrein waarop de randvoorwaarden geschept kunnen worden. De stuurgroep is ook belangrijk om de vinger aan de pols te houden of de ontwikkeling gaat zoals die gewenst was. Schoolbesturen, maar ook besturen of directies van andere partners, moeten wel het idee hebben dat de pilot hun 'problemen' verhelpt (R4). De gemeente Helmond noemt ook als uitdaging voor het project het daadwerkelijk komen tot samenwerking tussen zorg en onderwijs. De concrete afspraken die gemaakt moeten gaan worden in dit kader, vormen een lastig aspect volgens de beleidsmakers bij de gemeente Helmond.

Een grote uitdaging voor de beleidsmaker bij De Mikkelt is hoe de financiën geregeld gaan worden. Vanuit het ministerie is geen extra geld beschikbaar en op dit moment loopt de financiering nog vanuit de Provincie. De provincie rekent De Mikkelt af op het aantal plaatsen, en daarop baseert De Mikkelt de inschatting van hoeveel professionals zij dan nodig hebben (R5). Met dit project wordt een professional vanuit de Mikkelt naar een regulier kinderdagverblijf gestuurd, waardoor deze professional niet meer inzetbaar is voor de 'eigen' kinderen. Maar ook de reguliere opvangorganisaties krijgen hiermee te maken. Zij voorzien immers ook in (goedkopere) opvang voor kinderen die geen extra zorg nodig hebben en moeten het vraagstuk zien op te lossen hoe zij hun kosten gaan verdelen. Uiteindelijk ziet De Mikkelt deze uitdaging als het loskomen van het denken in geldpotjes en financieringsstromen, dat op dit moment nog wel leeft (R5). Vanuit OCGH wordt ook dit financiële aspect aangedragen als knelpunt. De beleidsmaker bij de gemeente en OCGH Advies benoemen over dit aspect aan de ene kant dat het een lastige uitdaging is en grenzen oplegt aan het project. Er kan namelijk maar op beperkte urenbasis iemand worden vrijgemaakt. Maar dat het aan de andere kant benadrukken zij ook dat het wel garandeert dat iedereen die meedoet er ook echt voor gaat (R4, R3).

Funcctie van het beleidsplan

De beleidsmakers bij de gemeente Helmond zien het beleidsplan als een kader waarbinnen iedereen z'n inspanningen gaat verrichten. In het plan moeten vooral de gezamenlijke doelstellingen staan en de taakverdeling van alle partners (R4). Vanuit de beleidsmaker van De Mikkelt wordt aangegeven dat een beleidsplan alleen niet veel zoden aan de dijk zet wanneer er nieuwe methoden uitgetroebd moeten worden. Alles kan op papier mooi uitgeschreven staan, maar het gaat vooral om de verbindingen en relaties die gelegd worden. Dat kan tijd en moeite kosten (R5). Het beleidsplan vormt dus zeker geen succesfactor. Beleid heeft wel een functie als een soort waarborg voor kwaliteit en het op de juiste manier verlopen van de cyclus. Het geeft in die zin wel richting mee aan de werkzaamheden van de medewerkers (R5). En de beleidsmaker vanuit OCGH Advies tot slot ziet beleid vooral als richtinggevend. Het vormt een ideaalplaatje, een schets van waar men naar toe wil. Ook zullen er een aantal ijkmomenten in moeten staan, om te kijken of je op weg bent naar het ideaalplaatje. Een beleidsplan moet ook vooral zo beknopt mogelijk worden gehouden. Plannen schrijven moet in zijn optiek eigenlijk ook vooral achteraf, ná de opgedane ervaringen, gebeuren (R3).

Het gaat niet over één nacht ijs met die kinderdagverblijven. Je moet zichtbaar zijn. Herkenbaar ook. Een A4tje plan op papier gaat je hier niet verder helpen.
- Beleidsmaker bij De Mikkelt

Vervolg

Na twee jaar zal er over de pilot een wat uitgebreidere projectomschrijving moeten liggen, die ook gebruikt kan worden op andere plekken. Hierin staan de zaken die zich bewezen hebben, waarbij ook echt is gebleken dat het op die manier beter gaat (R4). Op deze manier kunnen de ervaringen uit de pilot ook op andere plekken ingezet worden. Het is ook de bedoeling dat de informatie uit het project daadwerkelijk gebruikt wordt in bestaand of nieuw beleid van de partners. Aan de hand van de naar boven gekomen informatie worden afspraken gemaakt met de partners over de zorgstructuur rondom kinderen, en over het doorverwijzen naar specialistische hulpverlening (R4). De gemeente Helmond wil de leerpunten uit de pilot ook gebruiken bij het inrichten van de nieuwe financiering: 'Ik denk dat over een aantal jaar het accent anders ligt. Dat wij zeggen: 'Beste peuterspeelzaal, deze financiering is voor jullie, dat betekent dat jullie ook MKD-kinderen die meer dan een gemiddeld aantal uren nodig hebben gewoon bij je houdt.' Daar houden wij dan in onze financiering rekening

mee, maar dat is wel de nieuwe lijn. Kijk en op die manier gaan we hier uit deze pilot een aantal ingrediënten trekken, en die krijgen in de verschillende lijnen die er liggen een plekje (R4).’ Aan de ene kant is dit de bedoeling, maar tegelijkertijd beschouwen de beleidsmakers bij de gemeente Helmond dit ook als een uitdaging: hoe die organisatorische structuur van samenwerken er dan straks uit gaat komen te zien (R4). Er zijn slechts beperkte middelen bij het geheel aan organisaties aanwezig, waarmee geschoven moet gaan worden om te voldoen aan de nieuwe eisen vanuit de gemeente. Het gaat hier dan voornamelijk om de in te zetten mankracht en tijd vanuit organisaties als bijvoorbeeld De Mikkkel. Zij moeten uiteindelijk met personeel gaan schuiven om dit project tot een succes te kunnen maken: ‘Ik denk dat een operatie als Passend Onderwijs pas geslaagd is als een leerkracht en een mentor meer tijd gaan krijgen. En waar moet die tijd vandaan komen? Van de specialisten. Dus die moeten tijd inleveren en die tijd moet gestoken worden in de reguliere settings’(R4).

5.2.3 De sturingsinstrumenten

Voor het achterhalen van de dominante logica waarin beleidsmakers zich bevinden is ook gekeken naar de wijze waarop zij aankijken tegen en omgaan met de sturingsmechanismen regelgeving, prestatieafspraken en sturing op personen.

Regelgeving

Vanuit de gemeente Helmond wordt regelgeving gezien als een instrument waarmee de activiteiten in het werkveld gestuurd kunnen worden. Op het moment dat men zich niet aan de regels houdt, is het voor de gemeente tijd om bij te sturen, door middel van bijvoorbeeld een stuurgroepoverleg (R4).

De ervaring van de beleidsmaker bij De Mikkkel met regelgeving is dat het vooral veel bureaucratie met zich meebrengt. Elk cliëntcontact moet worden vastgelegd en gerapporteerd. Daarin moet bovendien ook nog elke keer een link worden gelegd naar de overkoepelende behandeldoelen. Wanneer de zorgstructuur integraler zal worden gemaakt, zal een deel van deze overbodige bureaucratie kunnen verdwijnen, is de hoop van de beleidsmaker bij De Mikkkel (R5). De manier waarop De Mikkkel omgaat met regelgeving die beknellend werkt is gewoon afstappen op de verantwoordelijke. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat je elkaar kent, en elkaar weet te vinden (R5).

Vanuit OCGH Advies stelt de beleidsmaker dat hij zo min mogelijk met regels te maken wil hebben. Een compleet regelvrije zone bestaat er niet, er zullen wel altijd een aantal regels zijn waaraan men zich dient te houden (R3). De indicatie door Bureau Jeugdzorg is op dit moment bijvoorbeeld nog een ‘regel’ waar men niet omheen kan. Maar volgens de beleidsmaker bij OCGH Advies is er ‘een heleboel ruimte’ om de regels toe te passen (R3). De functie van regelgeving is volgens hem dat het een raamwerk biedt, waarbinnen je met elkaar aan de gang bent: ‘De regels zijn niet leidend. De regels zijn wel voorwaardelijk, omdat je anders helemaal niets voor elkaar krijgt (R3).’ Wel moet regelgeving ruimte bieden om binnen het raamwerk de regels naar eigen inzicht toe te passen. Regelgeving is belemmerend op het moment dat dit niet meer het geval is (R3).

Prestatieafspraken

Voor de beleidsmakers bij de gemeente Helmond zijn de prestatieafspraken die met elkaar gemaakt zijn inzake de pilot het belangrijkste middel om sturing op de pilot te houden. Op de afspraken die met elkaar gemaakt zijn, kunnen zij de betrokkenen aanspreken, ook op het moment dat het niet gaat zoals met elkaar overeengekomen is. De betrokkenen moeten daarom via de projectleider ook in

voortgangsrapportages voorzien, waarop de gemeente kan zien of het project zich in de 'goede' richting ontwikkelt en of men zich aan de afspraken houdt (R4).

Vanuit De Mikkell heeft men veel te maken met prestatieafspraken, voornamelijk opgelegd vanuit de financier. Het gaat hier dan voornamelijk om prestatieafspraken over hoeveel cliënten er in een bepaald aantal uur geholpen moeten worden, hoe lang behandeltrajecten mogen duren en hoeveel cliënten er met een bepaalde hoeveelheid geld geholpen moeten worden (R5). De beleidsmaker bij De Mikkell noemt dit de 'verzakelijking' van de zorg. Hoewel zij dit niet als een puur negatieve ontwikkeling ziet, is zij wel van mening dat die verzakelijking de laatste tijd te ver doorgeschoten is. Op al die prestatieafspraken is enorm veel controle, maar de vraag is volgens deze beleidsmaker of er uit die controle relevante informatie naar boven komt. Bovendien lijkt al die controle op wantrouwen in de richting van de hulpverlener (R5). Een positief punt aan de pilot vindt deze beleidsmaker dan ook dat er geen prestatieafspraken (in de trend van zo- en zoveel kinderen moet anders geholpen worden) afgesproken zijn (R5).

Vanuit OCGH Advies worden prestatieafspraken als vanzelfsprekend gezien. Hierbij is er wel sprake van prestatieafspraken die men 'met elkaar' overeen gekomen is. Binnen de werkgroep die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het project worden ook prestatieafspraken gemaakt. Hierbij wordt van elke partner zijn of haar bijdrage aan het project afgesproken (R3). Omdat de projectleider zo dicht bovenop het proces zit, kan hij makkelijk nagaan of deze prestaties ook nagekomen worden. Elke stap in het proces, bijvoorbeeld een overleg waarin de prestaties besproken worden, wordt vastgelegd in een verslag dat dient als controlemiddel voor de stuurgroep (R3).

Prestatieafspraken kunnen volgens deze beleidsmaker ook 'regeltechnisch' worden opgesteld, in de zin dat er bijvoorbeeld over 5 jaar 10 kinderen per jaar geholpen moeten worden (R3). Over zo'n regeltechnische invulling van prestatieafspraken is hij niet positief: '...want dan gaat het weer over doelontwikkeling, en het moet over procesontwikkeling gaan. (R3).' Dit komt overeen met wat vanuit De Mikkell wordt aangedragen.

Prestatieafspraken

Vanuit de beleidsmakers van de gemeente Helmond wordt bij sturing op personen genoemd dat het dan niet alleen op de individuele personen gaat, maar veel breder ook om instellingen (R4). De beleidsmakers bij de gemeente Helmond noemen hier het voorbeeld van de peuterspeelzalen die wel of niet klaar zijn voor deze pilot. Maar ook de individuele sturing op personen, het inzetten van de juiste medewerkers op de juiste plek, zien zij als een belangrijk element van sturing op personen. Er wordt genoemd dat er medewerkers moeten zijn die een bepaald niveau aan weerbaarheid hebben bijvoorbeeld, die ook kennis van het MKD kunnen ontvangen én toepassen. (R4).

Je vraagt ook iets van zo'n reguliere setting. Je zet daar een kind neer dat veel meer aandacht en tijd vraagt. En ja, niet iedereen kan daar even goed mee omgaan. - Wido Bijlmakers en Inge Jansen

Sturen op personen is volgens de beleidsmaker bij OCGH Advies de juiste mensen op de juiste plekken zetten. In een pilot als deze is het bijvoorbeeld belangrijk dat er mensen betrokken worden die doordenken, en gebruik maken van de kennis die er ook bij anderen aanwezig is: 'Je moet de mensen kennen op de belangrijke plekken, die ook snappen wat de pilot inhoudt en die ook de kansen zien om dat mee door te ontwikkelen (R3).' Maar het gaat hier volgens de beleidsmaker bij OCGH Advies niet alleen over individuele personen. Het is ook cruciaal is om de juiste organisaties en scholen te betrekken.

Stel dat er drie basisscholen redelijk in de buurt van dat gezin en die peuterspeelzaal zitten. Dan moet je nog met elkaar durven verkennen van welke basisschool op dit moment al het meest in de flow zit van die ontwikkeling. - Rob Boelema

5.3 Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen

De informatie over het project vroegtijdige herkenning en preventie komt voornamelijk vanuit de interviews. Over het project vroegtijdige herkenning en preventie is gesproken met Mirjam Derks, beleidsadviseur bij de gemeente Wijchen en Titia Blankenstein, directeur van SBO De Bolster en Kans&Kleur, een speciale school en bijhorend onderwijszorgcentrum (verder aangeduid als Kans&Kleur). Daarnaast zijn verschillende documenten (D4-D7) gebruikt, te vinden in bijlage I.

5.3.1 Het project

Met deze pilot wil men bereiken dat kinderen met speciale behoeften van 0-7 jaar uit Wijchen, ook in Wijchen zelf onderwijs en opvang kunnen volgen (D5). Op dit moment is er in Wijchen alleen ondersteuning beschikbaar voor kinderen van 4-7 jaar (R7). Met de pilot wil men dit gaan uitbreiden, zodat ook de jongere kinderen in Wijchen kunnen blijven en niet naar Nijmegen hoeven voor een speciale opvang (D5, R6, R7). Men werkt er tegelijkertijd naartoe dat deze kinderen (van 0-7 jaar) bij elkaar in één gebouw komen te zitten, zodat ook tussen onderwijs en opvang veel contact is en kinderen soms nog heen en weer kunnen (R7).

Als belangrijkste kenmerken van het project worden door de betrokken beleidsmakers genoemd:

- Onderwijs en opvang dichtbij huis
- Meer reguliere hulpverlening, minder zware hulpverlening
- Samenwerking onderwijs, opvang en zorg verbeteren (R6, R7)

Doel van het project

Vanuit de gemeente Wijchen wordt het project gezien als een experiment om te kijken op welke manier kinderen minder snel in de zwaardere hulpverlening terecht zullen komen (R6). Ook wordt de nadruk gelegd op de versterking van leerkrachten en opvangmedewerkers in een reguliere setting (R6).

Voor Kans & Kleur is de belangrijkste doelstelling het verlenen van zorg dichtbij huis: 'Ik vind het voor ouders en kleine kinderen heel lastig dat ze zo ver weg moeten. Als zo'n kindje opgehaald of weggebracht moet worden, en ouders reddend dat niet, dan zit zo'n muppie van 3 jaar in de taxi naar Nijmegen (R7).' Wanneer kinderen al vroeg, vanaf het 0e levensjaar, in Wijchen zelf opgevangen en ondersteund zullen worden, zullen zij vanaf 4 jaar ook sneller op het (speciaal) onderwijs in Wijchen terecht komen in plaats van in Nijmegen (R7). Een andere doelstelling die door Kans & Kleur wordt aangedragen is dat er ook lichtere vormen van hulpverlening worden geboden, en alleen zwaar als het echt nodig is. En een derde doelstelling is dat er kortere lijnen, betere samenwerking, komt tussen onderwijs en jeugdzorg (R7).

5.3.2 Het beleidsproces

In de volgende paragrafen zal het beleidsproces rondom het project in Wijchen omschreven worden. Hierbij is aandacht voor het voorafgaande traject, de periode dat de pilot in uitvoering is en de (eventuele) vervolgstappen die men met het project voor ogen heeft.

Voorafgaand traject

Voor Kans & Kleur kwam de mogelijkheid mee te doen aan het voorlopertraject op een mooi moment

in de ontwikkeling van de eigen organisatie (R7). Kans & Kleur is een speciale basisschool met een onderwijszorgcentrum. Vanuit dat onderwijszorgcentrum wordt al veel gedaan op het gebied van ambulante hulpverlening aan kinderen die in het onderwijs speciale behoeften hebben. Voor de jongere kinderen met speciale behoeften, tot 4 jaar, heeft Wijchen echter nog weinig voorzieningen. Deze kinderen gaan daarom naar Nijmegen, en dan is op hun 4e leeftijd de stap naar een speciale school in Nijmegen snel gezet. Terwijl er vanaf die leeftijd juist ook in Wijchen voldoende voorzieningen zijn. Bij Kans & Kleur waren ze daarom al met Kleur, een hulpverlenersorganisatie, in gesprek om ook speciale opvang voor kinderen tot 4 jaar te organiseren (R7). Precies in die periode kwam het voorloperstraject voorbij. Door de beleidsmaker bij Kans & Kleur is dit toen onder de aandacht gebracht van de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen, die hier heel positief op reageerde en het vervolgens verder opgepakt heeft (R6, R7).

In de gemeente Wijchen worden regelmatig pilots gedraaid (R6, D7). De lijntjes zijn daarom al erg kort, iets dat ook mede door de kleine omvang van Wijchen komt (R6). Vandaar ook dat vanuit Kans & Kleur de stap naar de gemeente snel was gemaakt toen men hoorde van het voorloperstraject (R6). Voor de gemeente Wijchen kwam het voorloperstraject ook op een goed moment, gezien ze op dit moment bezig zijn, net als veel andere gemeenten, met het schrijven van een visienotitie over de transities (AWBZ, Jeugdzorg, Wet Werken naar Vermogen) (D7). Hierbij wordt ook sterk de verbinding gezocht met het (passend) onderwijs, waar schoolbesturen verantwoordelijk voor zijn/worden (R6).

Zo'n project popt natuurlijk niet in één keer op. Je kent elkaar, je werkt aan een netwerk van partijen waarmee je veel samenwerkt, en waarbij je op een gegeven ogenblik ook je nek durft uit te steken. – beleidsmaker bij de gemeente

Na het eerste contact over het voorloperstraject heeft de gemeente Wijchen de regie genomen op het bij elkaar brengen van verschillende partners en betrokkenen en is men met elkaar gaan nadenken over wat een goede aanpak zou zijn. Het ging in die gesprekken over de vragen 'Wat zijn onze doelstellingen en wat hebben we nodig om die te behalen? (R6)' Voor de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen is het bij dit soort gesprekken vooral belangrijk de belangen boven tafel te krijgen. De reden dat zij dit belangrijk vindt, is omdat mensen dan niet in een later stadium alsnog afhaken: 'Ik denk als jij zo'n blabla reden hebt, en het wordt spannend of jij gaat investeren in uren, en het gaat erom spannen, dan haken mensen af. En dan heb ik een soort schijndeelname (R6).'

Op een gegeven moment, toen er heldere en eenduidige afspraken waren over wat men waarmee wilde gaan bereiken, zijn de partners overgegaan tot een opdrachtformulering. Hierbij heeft de beleidsmaker vanuit de gemeente deze taak overgedragen aan de uitvoeringsinstanties, omdat het dan ook echt hun verhaal zou worden (R6). De rol van de gemeente werd op dat moment faciliterend. Met deze rol wat meer op afstand, is het volgens de beleidsmaker van de gemeente ook makkelijker de moeilijke vragen te stellen: 'Je voelt wel of relaties tussen partners goed lopen. En dan hoor je ook wel eens van: 'Ja, die doet dit of dit, en ik vind dat eigenlijk maar zus of zo.' Dan kan ik dat als gemeente vaak makkelijker inbrengen, want ik ben dan al een klein beetje buitenstaander, dan dat ze dat onderling doen (R6).'

Draaien van de pilot

Na de eerste gesprekken was het de bedoeling dat de pilots verder uitgewerkt zouden worden, en dat men zou beginnen aan de uitvoering. Dit heeft echter meer voeten in de aarde dan de verantwoordelijke beleidsmaker van Kans & Kleur in eerste instantie had gedacht. Zo is de volgende stap om het document met de doelstellingen dat er nu ligt, uit te breiden en afspraken te maken over de inbreng vanuit elke partner. Het overleg waarin deze zaken aan de orde zouden komen is de eerste keer echter afgezegd (R7). De tweede keer bleek dat er nogal wat bezwaren waren rondom de financiën, die niet één, twee, drie opgelost konden worden (D6, O2). Het liefst zou de beleidsmaker vanuit Kans & Kleur zien dat de pilot gewoon gestart zou worden. Beslissingen worden sneller gemaakt wanneer er noodzaak achter zit (R7). Bovendien loop je gedurende het uitvoeren vanzelf tegen zaken aan die op dat moment wel weer besproken kunnen worden, is de mening van de beleidsmaker bij Kans & Kleur. Vanuit Kans & Kleur wordt het gebrek aan financiën dan ook als één van de grootste belemmeringen voor het project gezien. Concreet gaat het er hier om dat óf de kinderopvang óf het speciaal basisonderwijs naar een ander gebouw moet, zodat de twee groepen bij elkaar in één gebouw komen te zitten. Dat betekent echter dat één van die partners met een lege ruimte en dubbele huur komt te zitten. Dit vormt een obstakel in de bereidheid risico te durven nemen voor dit nieuwe project (R7). Ook de gemeente Wijchen noemt het een uitdaging dat er voor dit project geen extra geld beschikbaar is. Maar naast dat dit als uitdaging wordt gezien, is het ook een kans want op deze manier hebben de betrokkenen een sterke intrinsieke motivatie om mee te willen doen (R6). Tegelijkertijd betekent het wel dat er 'streng' gekeken moet worden naar het huidige aanbod: 'Je kunt er geen 25 methodieken op nahouden (R6).'

'Dat is gewoon frustrerend. Op een gegeven moment moet je gewoon aan de gang gaan, starten. [...] Als wij ervoor zorgen dat de JRK groep en de kinderopvang bij elkaar in één gebouw zitten met een deur ertussen, ja, dat noem ik starten. En dan komt de rest wel.' - beleidsmaker bij Kans & Kleur

De beleidsmaker vanuit de gemeente ziet haar eigen rol tot de uitvoering in de randvoorwaardelijke sfeer (R6). Op het moment dat zij hoort dat bepaalde zaken op de werkvloer niet goed gaan, of dat

'Ik sta natuurlijk van een afstand tot de uitvoering. [...] Ik ga niet een school of een leerkracht aansturen, dat doet die directeur zelf. Maar je hoort natuurlijk wel waar ze behoefte aan hebben, en daarover kun je het gesprek aan met een directeur. – beleidsmaker bij de gemeente

professionals ergens tegenaan lopen, kaart zij dit aan bij de verantwoordelijke bestuurders of directies. Dit soort signalen hoort zij vanuit leerkrachten, intern begeleiders of de coördinator van het ZAT. Op die manier kan zij proberen de randvoorwaarden rondom de werksfeer te veranderen, maar uiteindelijk is het aan die bestuurder of directeur om dit daadwerkelijk te doen. Het gaat hier wel om de signalen waarbij er sprake is van een structureel probleem, en niet om incidenten (R6).

Als één van de grootste uitdagingen aan het project en de transitie als geheel worden de bestuurlijke grenzen genoemd door de gemeente Wijchen. Wijchen valt zometeen onder het grootste samenwerkingsverband Passend Onderwijs van Nederland (O2). Het beslaat verschillende regio's en twee provincies. Dit betekent dat Wijchen, met haar relatief kleine omvang, haar belangen moet gaan vertegenwoordigen bij gemeentes en steden waarmee op dit moment nog totaal geen afspraken zijn: 'Het feit dat de formaten samenwerkingsverbanden en daarmee dus ook de slagkracht

en de bestuurlijke druk zo anders ligt als dat we in gemeente en provincie hebben, dat maakt het voeren van zo'n project snoelastig. Dat is echt verschrikkelijk moeilijk (R6).’ Een aspect dat hier nog bij komt is de autonomie van het onderwijs, waarop het voor een gemeente als Wijchen (in combinatie met het feit dat ze als kleine partner in zo'n groot samenwerkingsverband moeten opereren) moeilijk interveniëren is. Wanneer het samenwerkingsverband bijvoorbeeld besluit dat alle kinderen met speciale onderwijsbehoeften naar Nijmegen moeten, zal de speciale basisschool in Wijchen met haar onderwijszorgcentrum verdwijnen. Terwijl op dit moment (onder andere met de pilot) juist wordt geïnvesteerd in meer en betere voorzieningen in Wijchen zelf (R6).

Voor de beleidsmaker bij Kans & Kleur is het ook vooral het komen tot meer samenwerking, ‘échte samenwerking’ dat een uitdaging is, en in het specifieke geval van dit project tot samenwerking tussen opvang, onderwijs en hulpverlening. ‘Dat zijn nu echt drie lossen dingen. Qua structuur, maar ook inhoudelijk (R7).’

Functie van het beleidsplan

De beleidsmaker bij de gemeente Wijchen noemt als eerste functie van het beleidsplan dat het een vorm van verantwoording afleggen is (R6). Omdat er nieuwe dingen uitgeprobeerd worden, zit je heel dicht tegen de politiek aan, en ben je eigenlijk bezig onder een vergrootglas. Via het beleidsplan kan een gemeenteraad en een college worden meegenomen in de nieuwe ontwikkelingen (R6). Verder is de functie van het beleidsplan voor de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen ook dat er geborgd wordt wat met elkaar is afgesproken. Op het moment dat een project loopt, gaan de zaken vaak anders dan eerst gedacht, of worden er onderweg vele zijpaden ingeslagen. Op die momenten kun je met elkaar terug naar het plan, om de afspraken en doelstellingen die je overeen bent gekomen weer op te halen (R6). In die zin is een beleidsplan voor de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen ook richtinggevend. Ook de beleidsmaker bij Kans & Kleur geeft aan dat het beleidsplan er voornamelijk is om met elkaar helder te krijgen wat de gezamenlijke doelstellingen zijn en deze ook vast te leggen. Het vastleggen van de afspraken over inspanningen die iedere partner levert, geeft ook iets om op terug te vallen op de momenten dat het erom gaat spannen (R7).

‘De kunst is te weten wat je wilt, een stip op de horizon te zetten, of een stipje, en daar met elkaar voor te gaan. En daar moet je soms met een slingerbeweging naar toe.’
- beleidsmaker bij de gemeente

Vervolg

De volgende stap in de uitvoering is in ieder geval het aanstellen van een kartrekker die voor één dag in de week wordt gefinancierd door alle betrokken partners (R7). Deze kartrekker zal actief aan de slag moeten gaan met het zoeken naar een geschikte locatie, de inrichting van die locatie en de financiën rondom de pilot. Gezien de pilot in Wijchen zich nog erg in de voorbereidende fase bevindt is niet expliciet gesproken over de verwachtingen op langere termijn. Wel is duidelijk dat de pilots moeten gaan helpen in het voorsorteren op de toekomstige taken die naar de gemeente overgeheveld worden (R6).

5.3.3 De sturingsinstrumenten

Voor het achterhalen van de dominante logica waarin beleidsmakers zich bevinden is ook gekeken naar de wijze waarop zij aankijken tegen en omgaan met de sturingsmechanismen regelgeving, prestatieafspraken en sturing op personen. Hierover zijn de respondenten los van de pilot ondervraagd, waarbij echter wel voorbeelden gegeven zijn die op de pilot ingingen.

Regelgeving

De beleidsmaker vanuit de gemeente Wijchen geeft aan dat zij regelgeving niet heel hoog in het vaandel heeft staan. Regelgeving heeft volgens haar de neiging 'de boel dicht te timmeren' waardoor er weinig manoeuvreerruimte overblijft en je alleen maar meer van hetzelfde krijgt (R6). Dit geldt met name voor pilots of experimenten. Uiteindelijk zullen de nieuwe ervaringen toch vastgelegd moeten worden in kaders en regelingen: 'Ik wil dat wat we met elkaar uitgedacht hebben, dat dat ook geborgd worden (R6).' Een andere functie van regelgeving ziet de beleidsmaker vanuit de gemeente Wijchen in de verantwoording. Nu er zoveel extra taken op de gemeente afkomen wil zij 'met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid' kunnen zeggen, en ook kunnen aantonen in bijvoorbeeld regelingen en protocollen, dat zij er alles aan hebben gedaan om een nieuwe Savannah te voorkomen (R6). Een uitdaging hierin vormen nog wel de vele verschillende financiële wet- en regelgeving. Voor de gemeente Wijchen is het volgens de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen ook een uitdaging inzicht te krijgen in de financiële combinatie jeugdzorg–passend onderwijs. Van twee kanten worden afspraken gemaakt en verantwoordelijkheden verdeeld. Het is lastig de dwarsverbanden hiertussen te ontdekken. Dit geldt voornamelijk ook voor de financiële verantwoordelijkheden. Vanuit de gemeente Wijchen is er nu nog weinig kennis over hoe die twee stromen in elkaar geschoven kunnen gaan worden en welke mogelijkheden er op dit terrein liggen (R6).

Vanuit Kans & Kleur wordt ook aangegeven dat sturing door middel van regelgeving geen favoriet mechanisme is: 'Regelgeving, daar ben ik niet echt van, dat je daarop kunt sturen (R7).' Het gaat er volgens de beleidsmaker bij Kans & Kleur om dat er met elkaar afspraken worden gemaakt over hoe men met elkaar en met de kinderen omgaat (R7). Regelgeving associeert de beleidsmaker bij Kans & Kleur voornamelijk met veiligheid. Er zijn in haar werk talloze veiligheidsregels waaraan Kans & Kleur moet voldoen. Nu er wordt geprobeerd kinderopvang en onderwijs in één locatie te regelen, loopt men bijvoorbeeld tegen compleet verschillende regelgeving aan. Voor de opvang gelden andere regels als voor onderwijs. Het gaat hier met name om veiligheidsvoorschriften. Het is voor het project niet altijd mogelijk om aan beide soorten (opvang of onderwijs) wet- en regelgeving te voldoen, waardoor het een belemmering vormt voor het project (R7). Ook de CAO's van het personeel verschillen behoorlijk. Dit werkt belemmerend voor de uitvoering van nieuwe ideeën (R7). Veel liever zou de beleidsmaker bij Kans & Kleur zien dat de Inspectie of een dergelijke instantie zou vertrouwen op de deskundigheid en professionaliteit van de medewerkers bij haar op school, bijvoorbeeld om te voorkomen dat de vingers van kinderen tussen de deuren komen, dan dat ze dat proberen te regelen via protocollen en regelgeving. Nu lijkt het erop dat er wordt geschild achter de protocollen en voorschriften (R7). Toch geeft zij aan dat men zich wel gewoon aan de regels dient te houden. Het geeft ook een stuk duidelijkheid: 'Je weet wat een ander wel of niet doet, dat geeft rust (R7).' Een nadeel aan regelgeving is dan dat het mensen wel kan blokkeren om 'opnieuw' te denken, nieuwe wegen in te slaan en de zaken anders aan te pakken (R7).

'Ik vind die regelgeving soms een beetje verschuilen. Terwijl als jij je verantwoordelijk voelt voor die kinderen, en je ziet dat er gevaar is bij die deur, dan moet jij er dus iets aan doen. Zo zou ik het veel liever zien.'
– beleidsmaker bij Kans&Kleur

Prestatieafspraken

De functie van prestatieafspraken is volgens de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen in principe dezelfde als die van regelgeving: het borgen van de resultaten (R6). Of dat nu in prestatieafspraken of protocollen gebeurt, maakt niet veel uit, en ligt vooral aan het onderwerp en de organisatie: 'Soms

kun je het in subsidieafspraken doen, bij onze welzijnsorganisaties werken we bijvoorbeeld met beleidsgestuurd contractfinanciering. Bij de ander heb je een samenwerkingsverband (R6).’ Hierbij noemt de beleidsmaker bij de gemeente echter wel dat men van de angstcultuur af moet, dat men niet meer durft te geloven dat de professional zijn professe ook echt goed beheerst. De rol van de gemeente is niet zozeer het controleren van de prestatieafspraken, als wel het voorzien in de randvoorwaarden, zodat de professional zijn werk op professionele wijze kan uitvoeren: ‘Als ik blijf sturen op die 1175 dossiers, dan gaan ze alleen maar lopen vinken, dat schiet niet op. Dus je moet op een andere manier met elkaar omgaan (R7).’ Prestatieafspraken hebben echter wel een sturend effect, het zorgt ervoor dat organisaties en medewerkers gaan handelen zoals met elkaar is afgesproken. Hier kan de beleidsmaker bij de gemeente de partners ook weer op aanspreken op het moment dat dit niet gebeurt (R7).

Natuurlijk moet je een goed dossier opbouwen, maar dat vind ik nu typisch één van die professionele uitgangspunten. Ik moet ervan uit kunnen gaan dat die professional een goed dossier opbouwt, zonder dat ik het opleg.’
beleidsmaker bij de gemeente

Vanuit Kans & Kleur geeft de beleidsmaker aan dat prestatieafspraken heel belangrijk zijn. Je moet naar bepaalde opbrengsten toewerken, en niet een heleboel zorg in een kind gaan stoppen als je van tevoren nog niet duidelijk hebt waar je het voor doet. Het doel moet je vervolgens ook monitoren. De valkuil bij prestatieafspraken is dat er teveel wordt gefocust op de resultaten, waarbij de mensen uit het oog worden verloren (R6). Als voorbeeld hierbij noemt zij de stroming van het ‘opbrengstgericht werken’ in het onderwijs, waarbij kinderen die net niet aan de norm voldoen steeds meer achterblijven op de rest, omdat men vooruit wil (R7).

De rapportagedruk die prestatieafspraken met zich meebrengt, ziet de beleidsmaker bij Kans & Kleur niet als een negatief aspect. Op het moment dat mensen zaken echt gaan noteren, denken ze er toch weer harder over na, volgens de beleidsmaker bij Kans & Kleur (R7). Het is wel belangrijk dat de rapportages beknopt worden gehouden; de doelen moet duidelijk geformuleerd worden. Ook de toetsing op het behalen van de doelstellingen is een belangrijk aspect: ‘Het leuke is dat je dan ook echt wat te vieren hebt. Je kunt dan trots zijn met elkaar als je het gehaald hebt. (R7).’ Om dat plezier te kunnen hebben, moeten medewerkers het wel helemaal zelf doen: de doelen opstellen, eraan werken, en erover rapporteren: ‘Als zij slecht één stukje van het geheel mogen doen, denken ze ‘jeetje, wat een werk. De kunst is dat het vieren ook gevoeld wordt. Dat je niet het gevoel hebt dat je het voor je leidinggevende doet, of voor de Inspectie of de gemeente (R7).’

Sturen op personen

Sturen op personen wordt door de beleidsmaker van de gemeente Wijchen enorm belangrijk gevonden (R7). Je moet mensen daar inzetten waar ze goed zijn. Dat gaat niet altijd makkelijk, want er zijn taakomschrijvingen en soms ook prestatieafspraken. Maar uiteindelijk kom je tot het beste resultaat, volgens deze beleidsmaker, wanneer je hier wel consequent op inzet: ‘Je haalt de sterkste krachten uit iedereen naar voren, en iedereen zit dan het beste in z’n vel (R7).’

‘Ik denk dat als je het hebt over innovatieve plannen, dat je altijd met een bepaald mens te maken hebt. [...] De één is ook beter in het verzinnen van nieuwe plannen. En je hebt mensen die heel goed zijn in het implementeren.’ – beleidsmaker bij de gemeente

Ook vanuit Kans & Kleur wordt het belang van sturing op personen onderkend als belangrijkste aspect, helemaal wanneer het om pilots of experimenten gaat. De mensen inzetten die het als uitdaging zien, die er zin in hebben, is het begin. Een nadeel is wel dat je uiteindelijk vastzit aan degenen die je hebt rondlopen: er kunnen vaak geen nieuwe mensen worden aangenomen (R6).

5.4 Van resultaten naar analyse

De drie cases zijn in het voorgaande hoofdstuk los van elkaar gepresenteerd. Er is inzicht gegeven in de inhoud van de projecten, de doelen die hiermee nagestreefd worden, de wijze waarop het beleidsproces verloopt, de manier waarop de beleidsmakers de sturingsinstrumenten inzetten en de uitdagingen die zij tegenkomen. De volgende stap is het om de drie cases met elkaar te vergelijken en te zoeken naar verschillen en overeenkomsten. Ook zal de informatie tegen het licht van de literatuur worden geplaatst, zodat een analyse van de onderzoeksresultaten kan plaatsvinden. Dit zal gebeuren in het volgende hoofdstuk.

6. Integratie en analyse

In het voorgaande hoofdstuk zijn de empirische gegevens uit de interviews en documenten per casus gepresenteerd. In dit hoofdstuk zullen deze gegevens geanalyseerd worden, waarbij de drie cases ook bij elkaar zullen komen en er een vergelijking plaatsvindt tussen de verschillende beleidsmakers. Voor de analyse worden de theoretische begrippen uit de literatuurstudie gebruikt. Ook zullen de empirische gegevens naast de informatie uit het context hoofdstuk worden gelegd.

6.1 Projectomschrijving

Bij de analyse van de projectomschrijving door de beleidsmakers wordt gekeken naar de door hen aangedragen doelstellingen en uitdagingen. De motivatie en problemen die men tegenkomt zeggen immers iets over de logica van de beleidsmakers. De doelstellingen die de beleidsmakers zelf aandragen, kan verschillen van dat wat in de documenten staat opgeschreven.

6.1.1 Doelstellingen

De doelstelling die alle beleidsmakers rondom de projecten aandragen is dat meer kinderen in een reguliere setting geholpen moeten gaan worden. Vanuit de beleidsmakers bij gemeenten kwam naar voren dat zij ook graag willen weten op welke manier zij straks de financiële middelen anders en beter kunnen gaan inzetten. Meer kinderen 'zo normaal mogelijk' opvangen en ondersteunen vindt men aan de ene kant belangrijk vanwege het positieve effect dat dit op kinderen zelf heeft. Maar ook, opnieuw voornamelijk vanuit gemeenten, wordt hier het financiële voordeel genoemd dat aan de meer reguliere hulpverlening verbonden is.

Een tweede doelstelling die door alle beleidsmakers impliciet of expliciet wordt benoemd is het verbeteren van de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Door de projecten worden veelal nieuwe relaties aangegaan tussen jeugdzorginstellingen en scholen, waarbij ook de gemeente betrokken is. Deze relaties zien de beleidsmakers als een eerste stap in de richting van een nauwere samenwerking, die vanuit de projecten ook een meer structureel karakter moet gaan krijgen. Door een betere samenwerking tussen zorg en onderwijs hoopt men uiteindelijk ook de kwaliteit van de ondersteuning aan kinderen en hun gezinnen te verbeteren. Een derde doelstelling die namelijk veel genoemd wordt is kennisoverdracht tussen onderwijzers en zorgprofessionals (R1, R3, R5, R6, R7).

Door de uitvoeringsorganisaties (Triade, De Mikkel en Kans&Kleur) wordt ook expliciet als doelstelling genoemd dat kinderen en gezinnen praktisch van de hulpverlening moeten gaan profiteren. Het doel is hierbij om de hulpverlening vraaggericht te gaan inrichten, zodat ouders er ook echt concreet iets mee kunnen. Dit praktische karakter van het werk werd vaak gedurende het interview benadrukt, als een belangrijk aspect. Dit kwam ook naar voren in het benoemen van ouders als belangrijke en cruciale partners in de projecten.

6.1.2 Uitdagingen

Door de beleidsmakers worden verschillende uitdagingen voor de projecten naar voren gebracht. De beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties (R1, R4, R6) geven aan dat het een grote uitdaging is het project te draaien zonder extra geld. Een nieuwe medewerker aannemen voor het project is zonder

geld geen optie. Daarom moet men binnen de organisatie gaan schuiven met medewerkers, wat op andere plekken weer problemen kan opleveren. De financiële uitdaging zit vooral voor De Mikkel en Triade hierin. In Wijchen heeft de financiële uitdaging te maken met het vinden van een locatie: óf het onderwijszorgcentrum óf de peuterspeelzaal zal dan extra huur gaan betalen wanneer de kinderen in één gebouw terecht gaan komen. De uitvoeringsorganisaties noemen de financiën daarom als één van de lastigste aspecten van de projecten. Ook vanuit de gemeente wordt deze uitdaging ook onderkend, maar daar men ziet dit voornamelijk als een positief punt: op die manier is namelijk gegarandeerd dat de partners die meedoen ook echt een intrinsieke motivatie hebben en het niet doen voor de extra subsidie die ze ermee kunnen verkrijgen. Naast de gemeentelijke beleidsmakers noemde ook de beleidsmaker bij OCGH Advies dit punt.

De beleidsmakers bij de gemeenten (R2, R5, R7) noemen zonder uitzondering de nieuwe verhoudingen met het onderwijs als een uitdaging. Het onderwijs is in het nieuwe speelveld een autonome instantie, de gemeente heeft hier geen beslissingsmacht. Toch hebben keuzes die binnen het onderwijs (samenwerkingsverband Passend Onderwijs) gemaakt worden, gevolgen voor de jeugdzorg en vice versa. Het 'op overeenstemmingsgericht overleg' zoals dat in de wet wordt vastgelegd, moet zijn nut nog maar gaan bewijzen, stellen de gemeentelijke beleidsmakers. Dit zien veel gemeenten als een punt van zorg in de huidige ontwikkelingen. In het verlengde hiervan noemen de beleidsmakers bij de gemeente dan ook de samenwerking tussen zorg en onderwijs die op gang moet komen als uitdaging. Een andere uitdaging die door de gemeenten worden aangedragen is de nieuwe verdeling van de financiële middelen en het indelen van de nieuwe zorgstructuur. Omdat in veel van de projecten de middelen van zorg en onderwijs samenkomen, zullen de verschillende geldstromen goed in kaart gebracht moeten worden, en zal er ook een nieuw systeem moeten komen. Ook dit zien de beleidsmakers bij de gemeente als een uitdaging en knelpunt.

Door beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties wordt weer vaker de inhoudelijke rol van de gemeente als knelpunt gezien (R1 en R4). De gemeente heeft nog weinig kennis van de casuïstiek en de mogelijkheden. Ook de praktische samenwerking op de werkvloer tussen zorg en onderwijs wordt door de jeugdzorginstellingen genoemd als uitdaging.

Twee uitdagingen die door slechts één beleidsmaker werden genoemd, zijn de omslag van aanbod- naar vraaggericht werken (R2) en de vele verschillende soorten wet- en regelgeving (R6) die belemmerend werkt voor het uitvoeren van nieuwe ideeën.

6.1.3 Analyse

De doelstellingen voor de projecten die genoemd worden door de beleidsmakers verschillen niet van de doelstellingen voor de gehele transitie die uit de literatuurstudie in het contexthoofdstuk naar voren kwamen. Over het algemeen dragen de verschillende beleidsmakers dezelfde doelstellingen aan. Wat wel opvalt, is dat het voornamelijk de beleidsmakers vanuit de gemeente zijn die de financiële onhoudbaarheid van het huidige systeem noemen als prikkel om aan het project mee te doen, en dat het vooral de jeugdzorginstellingen zijn die doelstellingen aandragen die betrekking hebben op de ontvangers van de hulpverlening. Dit is te verklaren vanuit het feit dat gemeenten straks verantwoordelijk worden voor de geldstromen en financiële (her)verdeling, en de uitvoeringsorganisaties dicht op de directe dienstverlening zitten. Dit verschil zou kunnen duiden op een meer prominente professionele logica bij de beleidsmakers van de uitvoeringsorganisaties, en een meer beleidsmatige logica bij de beleidsmakers van de gemeenten. De financiële inrichting van

het nieuwe stelsel is immers een sterk beleidsmatig vraagstuk, en het verbeteren van de praktische hulp die ouders en kinderen ervaren is een vraagstuk dat binnen de professionele logica prominent is, zoals in de literatuurstudie is geconstateerd.

Net als bij de doelstellingen komen ook de uitdagingen die door de beleidsmakers genoemd worden overeen met wat in het context hoofdstuk staat omschreven. De overgang van het oude naar het nieuwe stelsel is een forse uitdaging, zoals met name blijkt uit de financiële herverdeling. Maar ook de nieuwe taken zelf vormen een uitdaging, bijvoorbeeld de nieuwe inhoudelijke rol van de gemeente, en de positie van de gemeente in het nieuwe speelveld.

Opnieuw is hierbij ook op te merken dat er een onderscheid is tussen beleidsmakers bij de gemeente en beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties, wanneer de aangedragen uitdagingen geanalyseerd worden in termen van de professionele of beleidsmatige logica. De nieuwe verdeling van middelen en de positionering van de eigen organisatie zijn duidelijk beleidsmatige vraagstukken, en worden door de gemeentelijke beleidsmakers aangehaald. De praktische samenwerking tussen professionals en de inhoudelijke rol van de gemeente, met gevolgen voor de cliënten, worden weer door de uitvoeringsorganisaties naar voren gebracht. Wel zijn deze laatste ook vooral aan het worstelen met de eigen financiën, een vraagstuk dat dan weer een sterk beleidsmatig karakter heeft.

Al met al zijn het vooral beleidsmatige vraagstukken die door de instellingen worden aangedragen, waarbij alleen de beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties ook de meer professionele issues aanhalen.

6.2 Beleidsproces

De drie projecten die in dit onderzoek zijn meegenomen, bevinden zich niet alle in dezelfde fase. In Wijchen is het project nog erg in de voorbereidende fase: het idee dat men heeft is nog niet uitgevoerd in de praktijk. In Helmond bevindt het project zich midden in de uitvoering; een eerste kindje is op een reguliere dagopvang geplaatst. En in Almere is het project al wel veel verder; men is bij Triade al aan het kijken op welke wijze het project opgenomen kan worden in het standaard aanbod van de organisatie. Toch vertonen de beleidsprocessen van de pilots veel overeenkomsten. Hieronder zullen de resultaten van de drie projecten bij elkaar geplaatst worden, waarna deze ook geanalyseerd zullen worden.

Eerst zullen de resultaten met betrekking tot de beleidsprocessen naast elkaar worden gelegd zodat een vergelijking gemaakt kan worden. Hierbij is een verdeling gemaakt in de voorfase van de pilot, het uitvoeren van de pilot en de ideeën over de verdere voortgang van de pilot. Hierna zullen de beleidsprocessen geanalyseerd worden.

6.2.1 Voorfase

Contacten & eerste ideeën

Wat ten eerste opvalt wanneer het beleidsproces van de drie pilots wordt geanalyseerd, is dat er al intensieve en langlopende contacten bestonden tussen verschillende partners, voordat men aan de pilot begon. De pilots zijn niet vanuit het niets ontstaan, maar de ideeën kwamen naar boven in gesprekken en contacten die al bestonden.

Voor alle gemeente geldt dat er al contacten waren vanwege de meer structurele hulpverlening waarbij gemeenten en uitvoeringsorganisaties samenwerken, zoals het CJG.

In alle pilots was in ieder geval de gemeente betrokken bij het initiatief. Wat dat betreft is in de voorfase dan ook op te merken dat de gemeente een sterke trekkersrol vervult. Zij zijn in alle drie de pilots degenen die de partners bij elkaar geroepen hebben en in de eerste ontmoetingen en bijeenkomsten het initiatief hebben genomen. Voor de gemeentelijke beleidsmakers vormden de sociale transitie een sterke prikkel om mee te doen aan de pilots en deze nieuwe werkwijzen uit te proberen. De beleidsmakers bij de gemeenten voelen de druk om zich te verdiepen in de materie en de zaken op orde te hebben. Vanuit de beleidsmakers bij de uitvoeringsinstanties (R1, R4, R6) wordt daarentegen vaak dat het een al veel langer bestaande wens was van de organisatie om de ideeën te gaan verwezenlijken. Voor Triade en De Mikkelt geldt dit heel erg het 'buiten de eigen gebouwen' treden van de hulpverlening. De hulpverleners gaan naar de kinderen toe, in plaats van andersom. En voor Kans & Kleur in Wijchen geldt dat er al een vorm van ambulante onderwijsondersteuning op de scholen plaatsvindt, en wil men dit nu ook op de opvang gaan realiseren. De al langer bestaande wens vanuit de uitvoeringsorganisaties kwam samen met de noodzaak voor gemeenten te gaan nadenken over hoe zij de zorgstructuur en de aansluiting op het onderwijs willen gaan vormgeven. De pilots zijn dan ook alle drie te beschouwen als een soort experimenten, waarin ook met name het onderzoekende karakter centraal staat; de beleidsmakers geven aan vooral veel te willen leren van de pilots om deze leerpunten ook mee te kunnen nemen in de definitieve, nieuwe zorgstructuur binnen de gemeente. De beleidsmakers bij de uitvoerende organisaties geven ook allemaal aan dat ze het heel positief vinden dat de gemeenten waar zij in gevestigd zijn de voorbereiding op de transitie zo pro-actief oppakken. Één beleidsmaker noemt dit zelfs noodzakelijk voor het slagen van de transitie. In zekere zin zijn de uitvoeringsinstanties toch afhankelijk van de manier waarop de gemeente het straks gaat inrichten, en daarom is het belangrijk dat hier op voorgesorteerd wordt, en dat de gemeenten ook pro-actief de uitvoeringsorganisaties opzoeken om te weten te komen wat er allemaal gaande is (R1).

Eerste bijeenkomsten

De eerste bijeenkomsten over de pilot waren met een paar aanwezigen. Nadat men met elkaar het vertrouwen had dat er meer in het idee zat, zijn er ook anderen bij gehaald. In ieder geval in alle pilots waren de gemeente, jeugdzorgaanbieders en onderwijs erbij betrokken. In Almere waren ook de provincie en zorgverzekeraars aanwezig. In deze eerste bijeenkomsten ging het vooral om het uitwisselen van de ideeën en het vaststellen van de doelstellingen. De vragen 'wat willen we' en 'wat hebben we daarvoor nodig' stonden hier centraal. Met andere woorden: het ging over de vaststelling van de doelen en de middelen, de twee elementen waar 'beleid' op gestoeld is. Dit werd vervolgens vastgelegd in projectomschrijvingen. Deze projectomschrijving betreft in alle pilots een summier omschrijving van de huidige situatie, het idee, de doelstellingen, en de inbreng van de verschillende betrokkenen. Alle beleidsmakers, zowel bij gemeenten als bij uitvoeringsinstanties, zijn het erover eens dat het beleidsplan zo beknopt mogelijk gehouden moet worden en benadrukken het belang van een kort beleidsplan. De projectomschrijvingen betreffen dan ook slechts 2 tot 6 A4.

Het daadwerkelijke schrijven van de projectplannen werd in de pilots bij verschillende beleidsmakers neergelegd. In Helmond hebben de gemeentelijke beleidsmakers het eerste concept-plan geschreven, in Wijchen en Almere werd dit door de uitvoeringsorganisaties gedaan. In alle pilots is de input in ieder geval gehaald bij alle betrokkenen. En ook de eerste concept-omschrijvingen zijn vervolgens

intensief besproken en gewijzigd met elkaar. Met name het overeenkomen van de doelstellingen vonden de beleidsmakers belangrijk. Dit heeft ook veel te maken met de functie die zij noemen voor de projectomschrijving of het beleidsplan, waarover straks meer.

De beleidsmaker bij de gemeente Wijchen noemt hier ook nog dat het er in de eerste bijeenkomsten ook ging om je eigen ideeën te checken: 'Daar ga je eerst eens over babbelen, een een-tweetje of met een klein groepje. Om te kijken of dat ik ook zelf wel een helder beeld heb, zie ik het goed? Want uiteindelijk sta ik niet voor de klas, maar dat doen anderen. Dus ik ben eerst aan het toetsen of het beeld dat ik heb, klopt dat? (Mirjam Derks)' Ook noemt deze beleidsmaker het boven tafel halen van de belangen als belangrijk element in die eerste bijeenkomsten. De reden dat zij dit belangrijk vindt is omdat mensen dan niet in een later stadium alsnog afhaken: 'Ik denk als jij zo'n blabla reden hebt, en het wordt spannend of jij gaat investeren in uren, en het gaat erom spannen, dan haken mensen af. En dan heb ik een soort schijndeelname (Mirjam Derks).'

Functie van het beleidsplan

Op de vraag wat voor hen de functie van het beleidsplan of het projectplan is, noemen veel beleidsmakers (R1, R5, R6, R7) dat het plan een weerslag vormt van wat men met elkaar heeft afgesproken. De ene beleidsmaker noemt dit het 'borgen van dat wat met elkaar is afgesproken' (R7), de ander ziet het als 'het vastleggen van de afspraken' (R1). Dit is belangrijk omdat er zich tijdens het beleidsproces allerlei moeilijkheden en onvoorziene omstandigheden kunnen voordoen. Het beleidsplan, als zijnde de vastleggen van met elkaar gemaakte afspraken, vormt dat iets om op terug te vallen. De partners kunnen elkaar wijzen op eerder gedane beloften, en op die manier kan de kar soms weer vlotgetrokken worden.

Een andere functie van het beleidsplan die veel genoemd wordt (R3, R4, R5, R6 en R7), maar die ook veel te maken heeft met bovenstaande functie, is dat het beleidsplan richtinggevend is. Door het helder vastleggen van de doelstellingen is het duidelijk waar men heen wil. Het vormt een ideaalplaatje, een schets van waar men naar toe wil. Ook zullen er een aantal ijkmomenten in moeten staan, om te kijken of je nog steeds op weg bent naar het ideaalplaatje (R3). Een andere respondent benoemt dit als het inslaan van zijwegen. Op die momenten kun je met elkaar terug naar het plan, om de afspraken en doelstellingen die je overeen bent gekomen weer op te halen (R7).

Verschillende beleidsmakers (R1, R3, R4, R6) benadrukken met betrekking tot het projectplan allen dat het vooral ook aangevuld moet worden aan de hand van ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan. In het begin hoeft er alleen een omschrijving van de doelen en de verschillende betrokkenen die mee gaan doen te liggen, dit is voldoende om daadwerkelijk aan de slag te gaan met elkaar over de verdere uitwerking. De uitbreiding van het plan kan pas komen als er ook ervaringen zijn geweest, als het project zich in de uitvoering bevindt. De succesfactoren kunnen dan in een plan terechtkomen, zodat het vervolgens ook weer op andere plekken kan worden ingezet. Op die manier wordt het plan uiteindelijk een weergave van de praktijk. Voorafgaand aan het nieuwe project werkt een uitgebreide planbeschrijving alleen maar belemmerend.

Twee gemeentelijke beleidsmakers (R2, R7) geven tot slot nog aan dat het beleidsplan ook een functie heeft richting de politiek. Ook de gemeenteraad moet worden meegenomen in de nieuwe ontwikkelingen: Het beleidsplan vormt op die manier een middel om (politieke) steun te verwerven voor de plannen. Het verzinnen en uitvoeren van nieuwe werkwijzen en ideeën schuurt dicht langs de politiek aan. Daarom is het belangrijk dat de gemeenteraad goed geïnformeerd blijft. Het

projectplan kan dan ook dienen als middel om inzichtelijk te maken wat de plannen zijn en welke richting men op wil.

Trekker

Na het opschrijven van de doelstellingen en de inbreng van de verschillende partners, was het in de pilots tijd voor de volgende stap: de uitvoering. De gemeentelijke beleidsmakers trekken zich hierbij duidelijk terug. Op de achtergrond, in een constructie als een stuurgroep, blijven zij nog 'meekijken', maar de bal wordt verder vooral bij de uitvoeringsorganisaties gelegd, en in het verlengde daarvan meer expliciet bij de uitvoerende professionals. Dit proces is in de pilots op verschillende manieren verlopen. In Helmond heeft men een externe projectleider (adviesbureau) aangesteld. Deze projectleider was eveneens samen met de gemeente Helmond de initiatiefnemer voor het project. In Almere en Wijchen is de beleidsmaker die vanuit de belangrijkste uitvoeringsorganisatie erbij was, als 'trekker' van de verdere voortgang aangewezen. Ook hier waren deze beide beleidsmakers eveneens de (mede-) initiatiefnemers tot de pilot.

6.2.2 Uitvoering van de pilot

Beleid al doende ontwikkelen

Zonder uitgebreid plan is men vervolgens in alle projecten 'gewoon begonnen'. Wijchen vormt hierop een uitzondering, omdat men hier nog afspraken moet maken over de precieze input van de diverse betrokkenen. De (financiering voor een) voor een locatie is nog niet rond, en daarom kan men de ideeën nog niet gaan uitvoeren. Starten met de uitvoering ziet de beleidsmaker bij Kans&Kleur wel als de beste optie op dit moment; er hoeven niet eerst uitgebreide plannen te liggen. Zodra er een locatie is geregeld, zal er dan naar verwachting ook gewoon begonnen worden. Hetzelfde idee is door de beleidsmakers bij de andere twee projecten al in praktijk gebracht. Alle beleidsmakers geven ook aan dat het samenwerkingsproject het beste 'al doende' ontwikkeld kan worden. De concrete vraagstukken die professionals en medewerkers in de praktijk tegenkomen worden gebruikt als ontwikkelpunten voor het plan.

Randvoorwaarden scheppen

De gemeente blijft in dit proces in alle drie de projecten op de achtergrond. Daar waar de beleidsmakers bij de uitvoeringsinstanties veelal bezig zijn met het monitoren, volgen en leiding geven aan de praktische uitwerking van de ideeën, zien de beleidsmakers bij de gemeente hun rol met name in de randvoorwaardelijke sfeer. Zij faciliteren het uitvoerende proces en passen daar waar nodig verordeningen aan. Maar de beleidsmaker van de gemeente Wijchen geeft ook aan dat, wanneer er zich problemen in de praktijk voordoen, zij hierover het gesprek kan aangaan met managers of directies van de betreffende organisaties. Op die manier kan het proces soms weer vlotgetrokken worden, of partners herinnerd worden aan hun toezeggingen of inspanningsverplichtingen. De gemeente Helmond ziet deze rol ook voor zichzelf weggelegd, maar heeft dit op een wat meer formele manier geregeld, via de stuurgroep. Wanneer in Helmond zaken omtrent de pilot niet lopen zoals afgesproken, of er komen onverwachte problemen naar boven, dan wordt er een stuurgroep belegd om naar oplossingen te zoeken of elkaar aan te spreken. In een samenwerkingsverband van gemeenten, onderwijs en jeugdzorg, ziet de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen het ook als de rol van de gemeente om de lastige en moeilijke vragen te stellen, om de andere partners te blijven wijzen op de afspraken, omdat de gemeente, als enige niet-uitvoeringsorganisatie in zo'n samenwerkingsverband toch wat meer op afstand staat.

Over de eigen rol opvatting van de beleidsmakers wordt dieper ingegaan bij de analyse van de door hen aangedragen functies en inzet van de sturingsinstrumenten.

6.2.3 Analyse

In het literatuurhoofdstuk is al aangegeven dat beleidsprocessen zich niet snel in het extreme zullen bevinden (zie ook Pressman & Wildavsky, 1984). Een beleidsproces waarbij de verschillende fasen volledig van elkaar gescheiden zijn en elkaar volgtijdelijk opvolgen is niet snel aan de orde. En aan de andere kant zullen er ook weinig beleidsprocessen te vinden zijn waarbij er totaal geen richting wordt meegegeven aan de praktijk vanuit beleidsmatig perspectief. Deze constatering is ook te herkennen in de empirie. Geen van de beleidsprocessen die onderzocht zijn kan helemaal geplaatst worden in ofwel het eerste, ofwel het tweede beleidsproces. Maar, zoals ook aangegeven in het theoriehoofdstuk, het midden is breed en beleidsprocessen kunnen zich wel min of meer volgens bepaalde lijnen ontwikkelen. Er kan sprake zijn van een beleidsproces waarbij planvorming centraal staat, zoals in het eerste soort beleidsproces dat uiteen is gezet in het theoretisch kader en waarbij de professionele logica als tegenwicht dient voor de (relatief) dominante beleidslogica. Er kan ook sprake zijn van een beleidsproces dat lijkt op het tweede beleidsproces waarin de uitvoering centraal staat, en waarbij de beleidslogica dient als tegenwicht voor de professionele logica. De beleidsprocessen van alle pilots in dit onderzoek kunnen getypeerd worden als het laatste.

Wanneer de beleidsprocessen rondom de projecten in Almere, Helmond en Wijchen geanalyseerd worden, valt namelijk als eerste op dat de beleidsmakers benadrukken dat het project zich 'al doende' moet ontwikkelen. Beslissingen zullen dan gaandeweg de uitvoering naar voren komen en ook verder vastgelegd kunnen worden in het beleid. De concrete issues en problemen waar professionals tegenaan lopen zijn leidend voor de ontwikkeling van het beleid. Dit is een proces dat past binnen het tweede soort beleidsproces, en bij frontlijnsturing, waarbij de concrete problemen van professionals in de uitvoering de leidraad vormen voor keuzes met betrekking tot het beleid. De praktijk en de professionele logica vormen hierbij het uitgangspunt.

De beleidsmatige logica is echter niet afwezig in het beleidsproces van de pilots. Deze is vooral te vinden wanneer het gaat om het expliciet vastleggen van de doelstellingen en middelen. Deze doelstellingen en middelen (de betrokken partijen, 'eigen' financiering zonder extra subsidies) zijn duidelijk vantevoren afgesproken en vastgelegd in een projectplan, waarbij de beleidsmakers meermaals aangeven dat dit plan ook dient om partners aan de afspraken te houden. Het plan geeft dus richting aan de uitvoering, en wanneer de zaken anders lopen kan men hierop terugvallen om weer in de richting van het afgesproken doel te gaan. De doelstellingen en middelen kunnen niet halverwege het proces aangepast worden, wanneer blijkt dat het toch anders loopt, zoals dat gaat in een beleidsproces dat richting het tweede beleidsproces met uitvoering centraal zit. De manier waarop het beleidsplan wordt ingezet komt meer overeen met hoe dit in het eerste gaat. Wel moet hierbij opgemerkt dat het gaat om een uiterst summier beleidsplan; de stappen worden niet tot op detailniveau vastgelegd. Over de functie van het beleidsplan zijn de beleidsmakers eensgezind: het dient om richting te geven aan de uitvoering (zonder alles vast te leggen) en fungeert daarnaast als belangrijk middel om partners aan de afspraken te houden. Vooral dit laatste wordt door beleidsmakers benadrukt. De afspraken zijn met elkaar overeengekomen, en iedereen heeft z'n fiat gegeven aan het plan zoals dat er ligt. Hierbij is ook nog op te merken dat men er nadrukkelijk voor kiest het beleidsplan met elkaar te schrijven; iedereen kan input leveren en wijzigingen aanbrengen.

Daarnaast dragen twee beleidsmakers vanuit de gemeente ook aan dat het beleidsplan dient om instemming te verkrijgen van de politiek. Hiermee vervullen de beleidsplannen ook een rol als politieke symboliek: de beleidsmakers kunnen laten zien dat ze de problemen serieus nemen en er iets aan doen (zie ook Nicis Institute & Berenschot, 2010).

Wanneer er wordt gekeken naar de roloppvattingen die de beleidsmakers hebben, is op te merken dat zij hun eigen rol vooral in de randvoorwaardelijke sfeer zien. De professionals zullen 'het' uiteindelijk moeten gaan doen, de beleidsmakers ondersteunen hen hierbij. Juist ook vanuit die overtuiging dat de professionals het plan zullen moeten vormgeven, zijn de issues die zij tegenkomen leidend voor het beleid.

Er is dus sprake van beleidsprocessen die zich meer richting een beleidsproces begeven waarbij de uitvoering centraal staat dan richting het eerste soort beleidsproces waar planvorming belangrijker is. Ook is er duidelijk sprake van frontlijnsturing, waarbij de acties en problemen op praktijkniveau leidend zijn voor de ontwikkeling van het beleid. Dit is, naast aan het beleidsproces zelf, ook te merken bij de inzet van de sturingsinstrumenten, waarover het in de hiernavolgende paragraaf zal gaan.

6.3 Sturingsinstrumenten

In de theorie is een uiteenzetting gegeven van de sturingsinstrumenten waarbij telkens is aangegeven hoe hier vanuit de beleidsmatige en professionele logica tegenaan gekeken werd en waar de spanningen zitten. In de empirie zijn de respondenten gericht gevraagd naar hun ervaringen en visie op de drie sturingsinstrumenten. In dit deelhoofdstuk zullen de gegevens die op dit gebied naar voren zijn gekomen geanalyseerd worden. Hiervoor zullen de sturingsinstrumenten opnieuw apart behandeld worden, te beginnen bij de regelgeving. Bij elk sturingselement wordt ingegaan op de functie die de beleidsmakers ervoor zien, en de manier waarop zij het instrument inzetten (of niet) in de pilot. Bij elk sturingselement volgt een korte analyse.

6.3.1 Regelgeving

Functie van regelgeving

Door alle beleidsmakers bij de gemeenten wordt regelgeving gezien als een middel om controle te houden op dat wat in de uitvoering gebeurt. Hierbij wordt vooral aangedragen dat het geldt als instrument om te kijken of 'nog wel de juiste dingen worden gedaan' en of de afspraken nog wel worden nagekomen (R5). Volgens de beleidsmaker bij de gemeente Almere scheppen regels ook duidelijkheid over de te volgen koers. Dit laatste wordt overigens ook aangedragen door de beleidsmaker bij Kans & Kleur, maar dan gaat het over duidelijkheid voor de medewerkers op de werkvloer in wat ze wel en niet mogen doen.

De beleidsmaker bij de gemeente Wijchen ziet regelgeving ook als een soort verantwoording over wat men allemaal heeft gedaan: 'Ik wil met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kunnen zeggen dat wij er alles aan hebben gedaan om een Savannah te voorkomen.' Door dit 'alles' vast te leggen in protocollen en voorschriften kan dit aangetoond worden, is hierbij de gedachte.

Het inzetten van regelgeving

Ten eerste valt op dat veel beleidsmakers, met name die bij uitvoerende organisaties (alle

uitvoerende organisaties (R1, R3, R4, R6) en de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen (R7) geven dit aan), geen 'fan' zijn van regelgeving. Hiervoor wordt vooral de reden aangedragen dat regelgeving de creativiteit en het vermogen tot oplossend denken belemmert. Door middel van regelgeving krijg je alleen 'meer van hetzelfde'. Dat regelgeving niet favoriet is komt ook omdat er soms sprake is van tegenstrijdige, of overbodige, regelgeving. Dit werkt sowieso belemmerend, maar op het moment dat er nieuwe werkwijzen uitgetoet worden, zoals het geval is bij de pilots, is dit helemaal een belemmering.

Door de beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties (de beleidsmakers van De Mikkel, OCGH Advies, Triade en Kans&Kleur geven dit allen aan) wordt in het kader van regelgeving benadrukt dat er wel ruimte moet blijven. De ene keer wordt dit verwoord als ruimte om praktisch bezig te kunnen blijven, de andere keer wordt er gezegd dat er binnen het raamwerk van de regelgeving wel ruimte moet blijven om de regels naar eigen inzicht toe te passen. In de pilots is die ruimte er, dankzij het 'al doende' ontwikkelen, wel. Ook geeft de beleidsmaker bij Kans & Kleur aan dat men zich achter regelgeving kan verschuilen; wanneer de regels maar gevolgd worden kan er niets fout gaan. In plaats daarvan zien zij liever dat er meer vertrouwd wordt op de deskundigheid en professionaliteit van de medewerkers.

6.3.2 Prestatieafspraken

Functie van prestatieafspraken

Veel beleidsmakers vinden prestatieafspraken er vanzelfsprekend 'bijhoren' en zelfs belangrijk (alle beleidsmakers behalve de beleidsmakers bij De Mikkel en Triade geven dit aan). Prestatieafspraken geven het werk resultaatgerichtheid mee, wordt vooral als reden genoemd. In die zin worden prestatieafspraken dan ook gezien als een effectief middel om de resultaten te sturen. Alle beleidsmakers bij de gemeente noemen ook dat via prestatieafspraken mensen aan hun woord gehouden kunnen worden, het dient ook als iets om op terug te vallen.

Bij De Mikkel en Triade ligt de associatie met prestatieafspraken meer bij de prestatieafspraken met provincie of Inspectie. Deze beleidsmakers zijn een stuk negatiever over prestatieafspraken; zij wijzen vooral op de grote rapportage en verantwoordingsdruk die het met zich meebrengt. In dit kader noemt de beleidsmaker bij De Mikkel ook dat de vele controle momenten lijken op wantrouwen in de professional. Beide beleidsmakers zijn er dan ook positief over dat er in de pilot geen nieuwe prestatieafspraken zijn gemaakt, maar dat er is besloten om te kijken hoe de zaken lopen en op basis daarvan beslissingen te nemen.

Ook wanneer het over prestatieafspraken gaat kan er onderscheid worden gemaakt tussen de beleidsmakers die bij de gemeente werken en de beleidsmakers die bij een uitvoeringsinstantie werken. De beleidsmakers bij de gemeente noemen allen dat zij prestatieafspraken als een belangrijk sturingsinstrument zien en hier ook relevante informatie uit kunnen halen. Via prestatieafspraken wordt er een vinger aan de pols van het veldwerk gehouden, en kan er ook bijgestuurd worden wanneer de zaken anders lopen dan is afgesproken. De beleidsmaker bij de gemeente Almere is hier het meest expliciet over en noemt dat prestatieafspraken voor de gemeente vooral bruikbare informatie moet opleveren.

De beleidsmakers bij de uitvoeringsinstanties van De Mikkel en Triade halen vooral de rapportage en verantwoordingsdruk aan die er uit prestatieafspraken voortvloeit. Opvallend hierin is dat de derde

uitvoeringsorganisatie, Kans & Kleur, die rapportages niet als negatief aspect ziet. Volgens haar wordt er beter over de prestatie nagedacht op het moment dat het ook opgeschreven moet worden, en dat is volgens haar alleen maar positief. Wel geeft ze hierbij aan dat het heel belangrijk is dat de prestatieafspraken ook echt door de medewerkers zelf opgesteld én bijgehouden worden. Op die manier wordt het hun eigen succes op het moment dat het (behandel)doel wordt gehaald, en zien ze het niet als extra werk dat hen wordt opgelegd.

Het inzetten van prestatieafspraken

De beleidsmakers bij De Mikkel en Triade lijken het in bovenstaande vooral te hebben over 'regeltechnische' prestatieafspraken, zoals de beleidsmaker bij OCGH Advies het noemt. Regeltechnische prestatieafspraken gaan over doelontwikkeling, terwijl in zijn optiek prestatieafspraken zich vooral op procesontwikkeling moeten richten. Wanneer er sprake zou zijn van regeltechnische prestatieafspraken zou ook deze beleidsmaker hier ook negatief over zijn. Maar in de Helmondse pilot zijn alleen procesmatige prestatieafspraken gemaakt. Dit ziet hij als vanzelfsprekend, omdat je wel een inspanningsverplichting hebt, en ook moet kunnen aantonen dat je hieraan voldaan hebt. Ook gaat het hier nadrukkelijk om afspraken die met elkaar gemaakt zijn.

De beleidsmaker bij de gemeente Wijchen vindt verder dat het bijhouden van prestatieafspraken het zicht op de echte prestatie kan ontnemen. Wanneer bijvoorbeeld is afgesproken dat professionals een x aantal dossiers moeten opbouwen, gaan medewerkers alleen maar lopen vinken op die dossiers. De beleidsmaker bij de gemeente Wijchen geeft aan dat ze veel liever heeft dat een goed dossieropbouw gewoon bij de professionaliteit van een medewerker hoort, en dat hier geen prestatieafspraken over gemaakt hoeven worden. Sturen op professionaliteit ziet ze dan ook als belangrijk alternatief sturingsinstrument voor sturing op prestatie.

De beleidsmaker bij de gemeente Almere benoemt dit als 'het verhaal achter de cijfers', dat minstens zo belangrijk moet zijn. Ook de beleidsmaker bij Kans & Kleur benoemt dit aspect: de valkuil van prestatieafspraken is dat er teveel wordt gefocust op het behalen van de doelstellingen, terwijl de echte prestatie of de mens hierbij uit het oog wordt verloren.

6.3.3 Regelgeving en prestatieafspraken

Soms lijken regelgeving en prestatieafspraken door elkaar te lopen in de praktijk. De beleidsmaker van De Mikkel antwoordt bijvoorbeeld in antwoord op de vraag naar wat zij ziet als negatief aspect van regelgeving dat het veel bureaucratie en rapportagedruk met zich meebrengt wanneer elk klantcontact moet worden vastgelegd. Het vastleggen van cliëntcontacten zou meer te maken kunnen hebben met bepaalde prestatieafspraken over hoeveel cliënten de organisatie moet helpen, in plaats van dat het als regeling, protocol of voorschrift geldt.

De beleidsmaker bij de gemeente Wijchen noemt dat prestatieafspraken ook een sturend effect hebben, omdat medewerkers hun gedrag op de werkvloer aanpassen aan dat wat met elkaar overeengekomen is. Of het in die gevallen dan ook echt om een prestatieafpraak ging, en niet over een regel, werd daarin niet helemaal duidelijk. Opvallend is wel dat de beleidsmaker vanuit Kans & Kleur precies hetzelfde zegt (stuurt gedrag medewerkers aan) als het over regelgeving gaat.

Ook is op te merken dat de functie van prestatieafspraken en regelgeving die beleidsmakers noemen met elkaar overeen komen: het dient voornamelijk ook als weerslag van de afspraken die met elkaar

gemaakt zijn en om op terug te vallen gedurende het proces. Afspraken die meer regeltechnisch zijn en niet alleen gaan over het 'wat' maar ook over het 'hoe' lijken dan geschaard te worden onder regels, en afspraken die alleen over de prestatie gaan worden aangehaald bij prestatieafspraken. Dit komt overeen met wat Tops & Hartman (2005) hierover zeggen: regels geven het wat en hoe aan, prestatieafspraken alleen het wat.

Bovenstaande geeft wel aan dat prestatieafspraken en regelgeving gevoelsmatig soms dichtbij elkaar liggen; het nakomen van prestatieafspraken en het vastleggen van het 'bewijs' hiervoor kan voelen als een dwingende regel. Dit lijkt ook veel te maken te hebben met op welke manier men de afspraak 'overeengekomen' is; is deze opgelegd door een bovenstaande instantie (als Inspectie of financier) of heeft men die echt met elkaar afgesproken?

6.3.4 Sturing op personen

De functie van sturen op personen

Alle beleidsmakers noemen sturing op personen als het allerbelangrijkste. Zij associëren sturing op personen met het inzetten van de juiste personen op de juiste plek. Dit aspect wordt door de beleidsmakers gezien als cruciaal voor het succes van (in ieder geval) de pilots. Opvallend hierbij is dat vrijwel alle beleidsmakers hier ook de stap maken van het individu naar het organisatieniveau. Het is volgens hen niet alleen belangrijk de juiste personen in te zetten, maar ook de juiste organisaties. Zeker in het licht van de pilots waarin wordt geëxperimenteerd met nieuwe werkwijzen, is het belangrijk hier organisaties en scholen bij te betrekken die dit 'aankunnen' en er enthousiast over zijn. Dit heeft ook veel te maken met het 'al doende' ontwikkelen van de projecten, waarbij organisaties van tevoren nog niet precies kunnen weten waar ze aan toe zijn of waar ze op moeten rekenen. Dit moet een school of organisatie wel zien zitten.

Het inzetten van sturing op personen

De manier waarop sturing op personen wordt ingezet hangt nauw samen met haar functie: vooral wordt dit gedaan door bepaalde personen en organisaties te selecteren. Ook wordt door bijna alle beleidsmakers (R1, R2, R3, R4, R6, R7) gerefereerd aan het vertrouwen dat men in de professional moet hebben, dat deze z'n werk goed zal doen.

Opvallend is, ook al wordt dit door deze beleidsmakers niet expliciet zo benoemd als functie van sturen op personen, dit op een andere manier ook wordt gedaan. De beleidsmakers van gemeente Wijchen en Triade sturen ook op de professionaliteit van uitvoeringsmedewerkers, waar eerder ook al over gesproken werd. Het aanspreken van professionals op hun professionele eigenschappen en het vertrouwen op hun deskundigheid vormen hierbij belangrijke middelen (R1). Dit ziet zij ook als goed alternatief voor het sturen op prestatieafspraken, zoals eerder al aangehaald bij de analyse van de prestatieafspraken. Bij het project Sterk in de Klas in Almere wordt door de beleidsmaker bij Triade ook gefocust op de ontwikkeling van de professional, door middel van het inzetten van gedragsdeskundigen die de ontwikkeling van de professional stimuleren.

6.3.5 Analyse

Regelgeving

Uit de resultaten met betrekking tot de regelgeving komt duidelijk de spanning naar voren die in de literatuur benoemd is als de spanning tussen de autonomie van de professional (meer ruimte) en de

controle-behoefte van de organisatie waar die professional werkt (Hartman & Tops, 2005; Lipsky, 1980; Sambeek et al, 2011). In het kader van de projecten speelt deze spanning zich echter niet af tussen professional en organisatie, maar tussen financiers (gemeenten) en de uitvoerende organisaties. Dit is te concluderen uit het feit dat het voornamelijk de gemeentelijke beleidsmakers zijn die het controle-element aandragen, en de beleidsmakers bij de uitvoerende organisaties het belemmerende effect van regelgeving noemen en de noodzaak voor ruimte op praktisch niveau benadrukken. Dit zijn respectievelijk een aspect van regelgeving dat bij de beleidsmatige logica hoort en een aspect dat bij de professionele logica hoort. In grote lijnen lijken de beleidsmakers bij de gemeente dus met een meer beleidsmatige blik naar regelgeving te kijken, en beleidsmakers bij uitvoerende organisaties met een meer professionele logica blik.

Prestatieafspraken

Wanneer de empirische gegevens over prestatieafspraken naast de theorie uit het literatuurhoofdstuk worden gelegd, komen veel elementen overeen. Vanuit een beleidsmatige logica zijn vooral de meetbaarheid en transparantie belangrijk, en in het verlengde hiervan de informatie die prestatieafspraken oplevert (zie ook Hartman & Tops, 2005). Hierop kan vervolgens gestuurd worden, door partners te herinneren aan de afspraken. Dit aspect wordt vooral benadrukt door de beleidsmakers bij de gemeente. In de literatuur worden prestatieafspraken vanuit een professionele logica positief genoemd omdat ze het werk van de professional resultaatgerichtheid meegeven (Hartman & Tops, 2005). Alle beleidsmakers noemen de resultaatgerichtheid als een belangrijk aspect van prestatieafspraken.

De negatieve kant van prestatieafspraken die uit de literatuur naar voren kwam (prestatieafspraken zijn niet 'realistisch' en kunnen het complexe werk van professionals niet vangen) wordt ook onderkend (zie ook de Bruijn, 2007). Dit komt op verschillende manieren naar voren. Zo noemen beleidsmakers het verhaal achter de cijfers, of dat vinken op prestatieafspraken nog niet betekent dat er sprake is van professioneel handelen, of dat prestatieafspraken het zicht kunnen ontnemen op de échte prestatie. Zowel de beleidsmakers bij de gemeenten als bij de uitvoeringsinstanties noemen dit aspect. De spanning tussen deze twee elementen is niet zo duidelijk voelbaar als bij de regelgeving, omdat veel beleidsmakers ook aangeven dat prestatieafspraken wel op een bepaalde manier ingezet moeten worden: de één noemt het in samenspraak opstellen en monitoren van de prestatieafspraken, een ander benadrukt dat er ruimte moet zijn voor het verhaal achter de cijfers, en weer een andere beleidsmaker zegt dat sturing op deskundigheid en professionaliteit belangrijker is. En ook wordt genoemd dat de monitoring van prestatieafspraken ook vooral plaats moet vinden door gesprekken te voeren met de betrokkenen.

Opvallend is dat bovenstaande ook juist door de beleidsmakers bij de gemeenten wordt gezegd. Omdat prestatieafspraken op de 'juiste' manier worden ingezet, lijken de spanningen in de pilots minder voor te komen. Dit wordt ook bevestigd door de twee beleidsmakers die de spanning die er kan zijn wel duidelijk aangaven, maar daarbij ook benadrukten dat het bij de pilots juist goed was dat dit er niet was. Het ging hier dan bijvoorbeeld om de regeltechnische afspraken, waarbij veel rapportagedruk komt kijken. Het lijkt erop dat bij de enige uitvoeringsinstantie (Kans & Kleur) die positief was over prestatieafspraken, dit aspect ook het verst was doorgevoerd in het structurele beleid (los van de pilot). De hierboven genoemde 'oplossingen' komen terug in de literatuur: prestatieafspraken moeten interactief en dynamisch zijn om juiste effect te kunnen hebben, en controle vindt plaats via face-to-face contact op het niveau van de taak.

Sturen op personen

Sturen op personen wordt door de beleidsmakers het belangrijkste gevonden. In de literatuur gaat het met betrekking tot het inzetten van de juiste personen vooral om het individuele niveau (zie Hartman & Tops, 2005), en niet zozeer om de hele organisatie die je betreft. Sturen op personen wordt door de beleidsmakers echter ook 'vertaald' met sturing op de organisatie.

Vanuit de literatuur wordt bij sturing op personen ook heel nadrukkelijk het vertrouwen in de professional aangedragen (Hartman & Tops, 2005; Sambeek et al, 2011). Opvallend is dat dit aspect door de beleidsmakers niet benoemd wordt wanneer het expliciet over sturing op personen gaat. Zoals in de literatuur echter al aangegeven, vindt sturing op personen eigenlijk altijd plaats. In de empirie is dit terug te zien omdat aspecten van sturing op personen al bij de andere sturingsinstrumenten zijn benoemd. In dit kader kunnen bijvoorbeeld de opmerkingen van de beleidsmaker bij de gemeente Wijchen gezien worden die aangeeft dat het belangrijker is vertrouwen te hebben in de deskundigheid en professionaliteit van de professionals, dan dat je dossiers gaat afvinken om aan de prestatie-eis te voldoen. Ook geeft de beleidsmaker bij OCGH Advies expliciet aan dat prestatieafspraken met elkaar worden gemaakt, en dat hij die voornamelijk 'controleert' door gesprekken aan te gaan met de betrokkenen. En de beleidsmaker bij Kans & Kleur die aangeeft dat prestatiedoelen door medewerkers zelf opgesteld en gemonitord moeten worden, in plaats dat het management het oplegt, past ook in dit kader. Al met al blijkt dat vrijwel alle beleidsmakers aandacht hebben voor de persoonlijke benadering, ook wanneer het om regelgeving of prestatieafspraken gaat.

6.4 Samenvatting

In deze laatste paragraaf zal de informatie uit dit hoofdstuk samengevat worden door de beantwoording van de drie empirische deelvragen.

Deelvraag 4: Hoe zien de samenwerkingsinitiatieven voor zorg en onderwijs er in dit onderzoek uit en hoe omschrijven de beleidsmakers de projecten?

In dit onderzoek stonden de samenwerkingsverbanden voor zorg en onderwijs in Almere (sterk in de klas), Helmond (MKD-dienstverlening naar voren brengen) en Wijchen (vroegtijdige herkenning en preventie) centraal. Bij het project Sterk in de Klas ging het om het versterken van de pedagogische omgeving van de klas door de expertise van professionals van Triade in de school te brengen. Medewerkers van Triade besteden een x aantal uur op een school om met bepaalde kinderen te werken aan de sociaal-emotionele vaardigheden, zodat ze beter kunnen presteren en het volhouden in het reguliere onderwijs. Ook leren de medewerkers van Triade aan de leerkrachten van de school op welke manier zij goed kunnen omgaan met deze kinderen. Bij de projecten in Helmond en Wijchen gaat het om hetzelfde principe (specialistische expertise in de reguliere setting brengen), alleen dan toegespitst op het kinderdagverblijf.

In de doelstellingen en uitdagingen die beleidsmakers noemen voor het project zijn een aantal rode lijnen terug te vinden. Bij alle beleidsmakers komt het versterken van de reguliere setting als doelstelling terug, wat ertoe moet leiden dat minder kinderen gebruik maken van de (dure) specialistische hulp. Hierbij wordt als tweede doelstelling aangedragen dat er gewerkt wordt aan een betere samenwerking tussen zorg en onderwijs, waarbij ook de kennisoverdracht tussen zorgprofessionals en leerkrachten als doelstelling wordt genoemd. En uiteindelijk moeten de

kinderen en ouders ook praktisch van de nieuwe werkwijzen gaan profiteren.

De uitdagingen die de beleidsmakers met name noemen hebben betrekking op het feit dat de projecten zonder extra middelen gedraaid moeten worden, de (autonome) positie van het onderwijs, het indelen van de nieuwe structuur (met name qua financiën) en de inhoudelijke rol van de gemeente. Hierbij is het opvallend dat zowel bij de doelstellingen als bij de uitdagingen het overwegend de beleidsmakers bij de gemeente zijn die de meer beleidsmatige issues aandragen, en de beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties de meer professionele issues verhoudingsgewijs vaker noemen.

Deelvraag 5: Op welke wijze is het beleidsproces rondom de samenwerkingsinitiatieven door de beleidsmakers vormgegeven?

De beleidsprocessen uit de pilots begeven zich op een aantal punten meer richting het tweede beleidsproces, waarbij uitvoering centraal staat. De beleidsmakers geven allen, in min of meer dezelfde bewoordingen, aan dat het beleid 'al doende' moet worden ontwikkeld. De concrete problemen en situaties waar de professionals in terecht komen vormen het startpunt voor keuzes over het beleid, en vanuit de praktijk kunnen werkwijzen gedestilleerd worden die in het beleidsplan terechtkomen.

In de voorfasen van de beleidsprocessen is men in een aantal bijeenkomsten de doelstellingen en de middelen overeengekomen, en heeft men deze ook vastgelegd in het beleidsplan. De relaties tussen de belangrijkste partners waren al aanwezig en in de samenwerkingsverbanden die zijn onderzocht betrof het dan ook slechts zo'n drie á vier bijeenkomsten. Vervolgens is men de plannen gaan uitvoeren, waarbij het beleidsplan bewust kort en beknopt werd gehouden; het ging in het beleidsplan vooral om de met elkaar overeengekomen doelstellingen en de inzet van elke partner. De situaties en concrete keuzemomenten in de praktijk vormden vervolgens de aanknooppunten om het beleid verder te ontwikkelen. De gemeentelijke beleidsmakers namen hierbij een rol aan die zich meer op de achtergrond bevond, en de beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties waren veelal aangesteld als projectleider. Helmond vormt hierop een uitzondering; hier is een externe projectleider aangesteld.

De betrokkenen zijn enthousiast over deze werkwijzen en zien het als een goede manier om tot betere en efficiënte hulpverlening te komen.

Deelvraag 6: Op welke wijze wordt door de beleidsmakers omgegaan met de sturingsinstrumenten?

In alle drie de sturingsinstrumenten komen in meer en mindere mate de beleidsmatige en professionele logica naar voren. Hierbij is vaak een verschil op te merken tussen de beleidsmakers bij de gemeente en de beleidsmakers bij de uitvoeringsorganisaties. De eersten dragen vaker aspecten van de sturingsinstrumenten aan die in de literatuur worden gedeut als beleidsmatige functies, en de tweeden noemen vaker de professionele aspecten.

Bij regelgeving is duidelijk de spanning tussen de autonomie behoefte van de professional (vertegenwoordigd door de beleidsmaker bij de uitvoerende organisatie) en de controle behoefte van de organisatie (vertegenwoordigd door de beleidsmaker bij de gemeente) te herkennen. Wel geven alle beleidsmakers aan dat sturen op regelgeving (dat past bij een beleidsmatig en gefaseerd aangestuurd beleidsproces) niet favoriet is en dat er vooral ruimte moet zijn voor interpretatie en het praktische werk. Dit laatste duidt erop dat de professionele logica uiteindelijk de doorslag geeft in het omgaan met regelgeving.

Over prestatieafspraken zijn de beleidsmakers positiever. Prestatieafspraken worden belangrijk

gevonden vanwege de resultaatgerichtheid die het meebrengt (een positief effect vanuit de professionele logica). Ook in de manier waarop de prestatieafspraken worden ingezet lijken de beleidsmakers zich goed bewust van de negatieve effecten die prestatieafspraken vanuit de professionele logica met zich mee kan brengen. Daarom worden de prestatieafspraken heel bewust met elkaar gemaakt, is er ruimte voor het verhaal achter de cijfers en wordt het maken van regeltechnische prestatieafspraken zoveel mogelijk vermeden. De beleidsmakers vinden het positief dat er in de pilots niet veel wordt gewerkt met regeltechnische prestatieafspraken, die niet alleen het 'wat' vastleggen, maar ook het hoe.

Sturen op personen noemen de beleidsmakers als één van de belangrijkste zaken om aandacht aan te geven, en voor het succes van de pilots. Bij sturen op personen benadrukt men het belang van de inzet van de juiste personen én organisaties op de juiste plekken en momenten, zodat de betrokkenheid en het vakmanschap van medewerkers tot z'n recht komt. In al de sturingsinstrumenten zijn de waarden vanuit de professionele logica bij de beleidsmakers daarmee dominant. Ook in de andere sturingsinstrumenten komt een persoonlijke benadering terug bij de beleidsmakers.

6.5 Naar een conclusie

In voorgaand hoofdstuk zijn de empirische gegevens naast elkaar gelegd en daarbij ook tegen het licht van de literatuur geplaatst. Hierbij zijn de overeenkomsten, verschillen en opvallende zaken gesignaleerd en benoemd. In het volgende hoofdstuk zal met deze informatie een antwoord kunnen worden gegeven op de hoofdvraag.

7. Conclusie & Aanbevelingen

Dit onderzoek startte met de vraag op welke manier beleidsmakers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs-jeugdzorg omgaan met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica. In de inleiding is geschetst dat samenwerking tussen de sectoren jeugdzorg en passend onderwijs steeds noodzakelijker wordt, en dat de ontwikkelingen die op beide terreinen gaande zijn veel overlap vertonen (hoofdstuk 2). Maar samenwerking is ook een weerbarstig proces, waarbij er zich knelpunten in de samenwerking voordoen op beleidsmatig en professioneel uitvoeringsgebied. Deze knelpunten moeten tegelijkertijd en in samenhang met elkaar worden opgepakt om samenwerking tot een succes te maken (van Delden, 2007). Dit is echter lastig omdat beleidsmakers en uitvoerende professionals hun 'eigen' logica hebben, respectievelijk de beleidsmatige en professionele logica genoemd. De beleidsmatige logica kijkt vooral naar de organisatie, het regelen van de randvoorwaarden, de doelstellingen en de inzet van instrumenten. De professionele logica kijkt naar de praktijk van het 'werk zelf', naar concrete situaties waarin de interactie tussen dienstverlener en cliënt plaatsvindt. Tussen beide logica's bevindt zich een spanning, die in dit onderzoek is onderzocht via het beleidsproces en de sturingsinstrumenten regelgeving, prestatieafspraken en sturing op personen. In hoofdstuk 3 is een theoretisch kader met betrekking tot deze twee concepten gevormd. De kennis en begrippen uit de literatuur vormden een richtlijn voor het zoeken naar en analyseren van de gegevens in de empirie (hoofdstuk 5 & 6). In dit laatste hoofdstuk zal een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd (paragraaf 7.1). Vervolgens is er ook ruimte voor discussie en een beschouwing over de implicaties van het onderzoek (paragraaf 7.2 – 7.4). Tot slot zullen in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen worden gedaan (paragraaf 7.5).

7.1 Omgang met spanning tussen beleidsmatige en professionele logica van beleidsmakers van samenwerkingsverbanden passend onderwijs-jeugdzorg

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *'Op welke manier gaan beleidsmakers van samenwerkingsverbanden jeugdzorg – passend onderwijs om met de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica?'* Het zoeken naar een antwoord op de hoofdvraag is begonnen bij de literatuur. Via twee concepten is de spanning tussen de beleidsmatige en professionele logica's, de denk- en handelingskaders, onderzocht: het beleidsproces en de sturingsinstrumenten die de beleidsmaker ter beschikking staan. Vervolgens is in de empirie gekeken hoe beleidsmakers enerzijds het beleidsproces vormgaven, en anderszijds de sturingsinstrumenten inzetten.

Theorie

In het eerste deel van het theoretisch kader stonden de sturingsinstrumenten centraal. Hier is geconstateerd dat beleidsmakers bij de aansturing van de uitvoerende werkzaamheden verschillende sturingsinstrumenten kunnen inzetten, en binnen deze sturingsinstrumenten zelf ook keuzes kunnen maken in hoe zij deze dan inzetten (zie o.a. Hartman & Tops, 2005). Er zijn drie manieren van sturing onderscheiden: sturen op regelgeving, op prestatieafspraken en op personen. De keuzes die beleidsmakers hier maken, zegt iets over de manier waarop zij omgaan met de spanning tussen beide logica's. Regelgeving is bijvoorbeeld voornamelijk een beleidsmatig sturingsinstrument, bij prestatieafspraken is dit enigszins neutraal, en sturen op personen is voornamelijk een

sturingsinstrument dat past bij een professionele logica. Maar niet alleen de keuze voor het ene of het andere sturingsinstrument zegt iets over de manier van omgang met de logica's. Elk van de drie vormen van sturen heeft namelijk ook zowel positieve als negatieve functies voor de professionele en de beleidsmatige logica. De manier waarop de sturingsinstrumenten worden ingezet, kunnen dan tegemoet komen aan voornamelijk de positieve functies van ofwel de beleidsmatige ofwel de professionele logica (zie o.a. Hartman & Tops, 2005; de Bruijn, 2007; Sambeek et al, 2011; Lipsky, 1980). Zo kan een regelgeving heel strak worden gehanteerd, waarbij de professionele ruimte om eigen beslissingen te maken nog wel eens in de knel komt (Sambeek et al, 2011). En een al te overmatige beleidsmatige inzet op prestatieafspraken kan leiden tot een veronachtzaming van de menselijke, dynamische kant van het uitvoeringswerk, wat vanuit de professionele logica gezien negatief is (zie o.a. de Bruijn, 2007). Bij sturing op personen kan een al te sterke nadruk op de professionele logica weer leiden tot onaanspreekbaarheid van de professionals, wat vanuit de beleidsmatige logica negatief is (Hartman & Tops, 2005). Zo zijn er dus verschillende manieren om met de spanning tussen de logica's om te gaan, en is het in elke situatie zoeken naar een evenwicht.

In het tweede deel van het theoretisch kader is gekeken naar de spanning tussen de logica's in het beleidsproces. Beleidsprocessen zijn er in vormen en maten. In dit onderzoek zijn drie 'soorten' beleidsprocessen nader bekeken, waarin de elementen van planvorming en planuitvoering verschillende plekken kregen. In het eerste beleidsproces staat planvorming centraal; de kwaliteit van het plan vormt de sleutel tot het succes van het beleid. De uitvoering en de praktijk hebben in zo'n proces 'slechts' de rol van uitvoerders van het beleid, het is als het ware het verlengstuk van het beleidsplan. In een beleidsproces al deze is de beleidsmatige logica dominant ten opzichte van de professionele logica (Pressman & Wildavsky, 1984; Lipsky, 1980).

Zo'n beleidsproces laat dan ook weinig ruimte voor de eigen dynamiek van de praktijk. In het tweede beleidsproces, waarin uitvoering centraal staat, is deze ruimte er wel volop. Hier is niet het beleidsplan, maar de interactie tussen de verschillende partners in de uitvoering cruciaal voor het slagen van het beleid. Er is veel nadruk op het proces en de manier waarop de betrokkenen met elkaar omgaan. In zo'n beleidsproces is de professionele logica dominant (Pressman & Wildavsky, 1984; Hartman & Tops, 2005).

In het derde beleidsproces wordt meer gezocht naar een evenwicht tussen beide logica's: noch de plannen, noch de praktijk zijn uiteindelijk doorslaggevend, maar een samenspel van die beide is noodzakelijk voor een succesvol beleidsproces. In zo'n beleidsproces kan nog steeds de beleidsmatige of de professionele logica dominant zijn, maar wordt er dan vanuit de 'andere' logica tegenwicht geboden. Er kan sprake zijn van een dominante beleidslogica, waar de doelstellingen en richtlijnen van de organisatie centraal staan. De planvormingsfase zal dan nog steeds verhoudingsgewijs veel aandacht krijgen, maar de kwaliteit van de plannen wordt vergroot door de professionele logica 'erbij te halen' (Nicis Institute & Berenschot, 2010). Er kan ook sprake zijn van een dominante professionele logica, waar vanuit concrete situaties en problemen keuzes worden gemaakt over de inzet van mensen en middelen, en waar de beleidsmatige logica tegenwicht biedt (Nicis Institute & Berenschot, 2010).

Empirie

Het bereiken van een evenwicht tussen beide logica's kan dus op verschillende manieren plaatsvinden. In het tweede deel van het onderzoek, het empirische gegevens, is in de drie cases gekeken op welke manier beleidsmakers dit evenwicht probeerden te bereiken, of niet. Hierbij is in

de eerste plaats gekeken naar de manier waarop het beleidsproces was vormgegeven. In dit onderzoek is er sprake van beleidsprocessen waarbij de professionele logica dominant is gezien het beleidsproces, en waarbij vanuit de beleidsmatige logica tegenwicht wordt geboden. De praktijkervaringen van professionals vormen immers de handvatten om het beleid te ontwikkelen. De beleidsmakers benadrukken dat het uiteindelijke beleid praktisch inzetbaar moet zijn, en dat de beste manier om dat te bereiken is om het beleid ook in de praktijk te ontwikkelen. Deze gedachte heeft in de drie pilots ook een duidelijke weerslag op het project- of beleidsplan dat in alle gevallen beknopt en to-the-point blijft. Er is in de voorfase niet uitgebreid gesproken over de te volgen route en de precieze gang van zaken; men is met elkaar 'slechts' de doelstellingen en de inzet van elke partner overeengekomen. Deze gang van zaken is niet gebruikelijk. In de literatuur werd namelijk al aangegeven dat een sterke sturing op beleid, en een beleidsproces waarbij planvorming belangrijk is, de meer geijkte manier van sturen in het publieke domein is (zie o.a. Hartman & Tops, 2005; Schillemans, 2008), en ook de respondenten bevestigen dit beeld. Zij zijn enthousiast over deze (andere, nieuwe) werkwijze met betrekking tot de pilots, en benadrukken ook het belang ervan. Elk van de beleidsmakers wijst er expliciet op dat er bewust voor gekozen is de beleidsprocessen op deze interactieve manier in te richten en het beleid 'al doende' te ontwikkelen. De professionals en de ervaringen, leerpunten en belangrijke zaken die zij aandragen, nemen daarmee een belangrijke rol in. De beleidsmatige logica is echter niet afwezig in de beleidsprocessen maar biedt tegenwicht aan de dominante professionele logica. Dit tegenwicht komt onder andere tot uiting doordat alle beleidsmakers de praktijk wel heldere richtlijnen en duidelijke doelstellingen meegeven. Het kan geen uitproberen op de bonnefooi worden; men heeft scherp voor waar men heen wil én wie hier bij betrokken worden. Over deze inzet van doelen en middelen worden afspraken gemaakt die expliciet worden vastgelegd in een plan, projectomschrijving, of convenant. Dat dit geen vrijblijvende zaak is blijkt uit het feit dat veel van de beleidsmakers de functie van dit projectplan ook zien als iets om op terug te vallen op het moment dat het moeilijk wordt. Het plan geeft houvast, richting en verbindt de partners aan hun beloften. Dat de beleidsmakers dit zo belangrijk vinden kan veel te maken hebben met het feit dat zij in een samenwerkingsverband zitten. Men is van elkaar afhankelijk voor het uiteindelijke resultaat, en de inbreng van elke partner is nodig. Juist in een samenwerkingsproject waarin het beleid al doende wordt ontwikkeld, blijkt dus dat het beleidsplan, in een nieuwe functie, alsnog een cruciale rol speelt.

De manier waarop de sturingsinstrumenten worden ingezet past bij de manier waarop het beleidsproces is vormgegeven; ook hier is de professionele logica prominenter aanwezig dan de beleidsmatige logica. De meest dominante vorm van sturing lijken de prestatieafspraken te zijn, voornamelijk vastgelegd in het beleidsplan. Als belangrijkste functie van prestatieafspraken wordt resultaatgerichtheid genoemd, een functie die vooral vanuit de professionele logica belangrijk is. Wel noemen beleidsmakers bij de gemeente weer vaker de vanuit de beleidslogica interessante functie van transparantie en meetbaarheid. Verder geven de beleidsmakers aan dat het belangrijk is prestatieafspraken met elkaar te maken (interactief), en er ook voor te zorgen dat er niet teveel rapportagelasten bij komen kijken. Daarnaast moet er ruimte blijven voor het verhaal achter de cijfers. Deze aspecten zijn vooral te plaatsen binnen de professionele logica (zie Schillemans, 2008; Hartman & Tops, 2005; de Bruijn, 2008). De beleidsmakers noemen zelf als belangrijk sturingsinstrument het sturen op personen. De sturing op personen wordt voornamelijk gedaan door bepaalde scholen en bepaalde medewerkers binnen de jeugdzorgaanbieders te selecteren voor het meedoen aan de pilot. De functie van het sturen op personen heeft voor de beleidsmakers veel te

maken met de manier waarop het beleidsproces is vormgegeven: het past niet bij iedere medewerker om beleid 'al doende' te ontwikkelen, en niet iedereen kan ermee overweg zonder duidelijke richtlijnen en stappenplannen de praktijk in te worden gestuurd. Deze uitspraken komen overeen met de in de literatuur genoemde functie van inzet van vakmanschap en betrokkenheid; een beleidsmatige functie gezien het de organisatie en een efficiënte inzet van middelen beoogt (Hartman & Tops, 2005; Sambeek et al. 2010). Hierbij geldt overigens dat beleidsmakers bij sturing op personen niet alleen individuele personen bedoelen, maar ook sturing op organisaties. Zoals voor individuele medewerkers geldt dat ze 'geschikt' moeten zijn voor een 'al doende' manier van ontwikkelen, geldt dit volgens de beleidsmakers ook voor organisaties.

Regelgeving is een sturingsinstrument dat vanouds past bij een sterk door beleid vormgegeven beleidsproces, maar de onderzochte beleidsmakers proberen dit zoveel mogelijk te vermijden. Ze zijn zich sterk bewust van de negatieve functies die regelgeving heeft vanuit de professionele logica gezien, en proberen regelgeving dan ook zo ruim mogelijk in te zetten waarbij het praktisch nut voorop blijft staan. In de pilots wordt dan ook zo min mogelijk gebruik gemaakt van regelgeving, wat ook past bij de manier waarop het beleid ontwikkeld wordt; zo min mogelijk van te voren vastleggen.

Context

Het al doende ontwikkelen van beleid en een inzet van sturingsinstrumenten die vooral van de professionele logica uitgaat, past bij de complexe en meerduidige problematiek in de jeugdzorgsector, zoals omschreven in het contexthoofdstuk. De situaties waar professionals in terecht komen zijn voor meerdere uitleg vatbaar, er kunnen verschillende trajecten worden bewandeld en de ontwikkeling van kinderen is een uitermate ongrijpbaar fenomeen. Beleidssturing zou deze complexe werkelijkheid niet kunnen vatten, maar gedreven en professionele medewerkers in de frontlijn kunnen in samenwerking tot adequate behandeling komen. De concrete problemen en situaties waar zij in terecht komen vormen het startpunt. Van hieruit kunnen werkwijzen gedestilleerd worden die in het beleidsplan terechtkomen. Wel is het belangrijk met elkaar helder voor ogen te hebben wat men wil bereiken. Samenwerkingsprojecten vormen in de drie casussen in dit onderzoek dan ook een duidelijke leerplek over het 'hoe daar te komen'. De betrokkenen zijn hier enthousiast over en zien het als een goede manier om tot betere en efficiëntere hulpverlening te komen.

De inleiding van dit onderzoek begon met de constatering dat er verschillende knelpunten op beleidsmatig en uitvoeringsgebied tegelijkertijd moesten worden opgepakt om tot succesvolle samenwerking te komen, en dat hierin juist ook de weerbaarheid van samenwerking school. De drie cases in dit onderzoek boeken goede resultaten op het gebied van samenwerking, en vertonen daarbij een aantal dezelfde kenmerken die tot het succes lijken te leiden. In het hiernavolgende van dit hoofdstuk zullen deze succeskenmerken worden behandeld, waarbij ruimte is voor discussie. Ook worden nog enkele aanbevelingen worden gedaan.

7.2 Een interactief beleidsproces met heldere richtlijnen

In het antwoord op de hoofdvraag kwam naar voren dat in alle drie de cases van dit onderzoek de beleidsmakers zeggen het beleid 'al doende' te willen ontwikkelen. Praktijkervaringen vormen het startpunt voor nog te ontwikkelen beleid. Op die manier kunnen de successen hun weerslag krijgen in de plannen. Dit betekent dat de oplossing van de uitvoeringsgerichte knelpunten, zoals die in kader 1.1 van de inleiding verwoordt stonden, in de cases centraal staan. Op basis van de manier waarop professionals hier in de praktijk mee bezig zijn, wordt gekeken naar welke oplossing van de

beleidsmatige knelpunten, ook te vinden in kader 1.1, hierbij zou passen. Zo gaan de beleidsmakers het idee dat zij hebben om de samenwerking tussen leerkrachten of peuterspeelzaalleidsters en hulpverleners beter op elkaar af te stemmen, eerst in de praktijk verder ontwikkelen. Vervolgens gaat men zoeken naar manieren waarop de financiering van deze oplossing mogelijk gemaakt kan worden. Hiermee wordt dus eerst gewerkt aan de uitvoeringsknelpunten, waarbij de professionele logica leidend is, en vervolgens aan de beleidsmatige knelpunten, waarbij de beleidsmatige logica leidend is. Hierbij is wel opvallend dat de beleidsmakers allen het belang van gezamenlijk overeen gekomen doelstellingen benadrukken. Helder geformuleerde doelstellingen geven de werkzaamheden in de praktijk richting mee, zodat de beleidsmakers het 'al doende' ontwikkelen wel kunnen toetsen. De ontwikkeling moet ergens heenleiden, zogezegd.

7.3 Een actieve gemeente

In de beleidsprocessen van de drie pilots was te zien dat aan het begin elke keer (onder andere) de gemeente stond als initiatiefnemer. De gemeente vervult in de toekomst als financier een cruciale rol. Financieringsstromen kunnen grote gevolgen hebben voor de manier waarop de uiteindelijke hulpverlening bij de jongere terechtkomt, en voor de effectiviteit van diezelfde hulpverlening, zoals uiteen is gezet in het contexthoofdstuk (Rijksoverheid, 2012). Uitvoeringsinstanties zijn straks voor een groot gedeelte afhankelijk van de manier waarop elke gemeente zijn zorgstructuur gaat inrichten. Daarom is het van groot belang dat de gemeente dit goed regelt en hier over nadenkt, zodat de jeugdzorg zometeen ook daadwerkelijk anders en beter is, zoals met de transitie wordt beoogd. De beleidsmakers bij uitvoeringsorganisaties in de drie pilots waardeerden de actieve rol die de gemeente nam in het initiatief tot de pilot. Ook staat de gemeente, zoals een beleidsmaker bij de gemeente zelf aangaf, met een bepaalde afstand tot de samenwerking in de uitvoering. Dit maakt het voor de gemeente ook makkelijker bepaalde zaken (bijvoorbeeld stroef lopende samenwerking tussen organisaties) aan te kaarten. Los van de daadwerkelijke uitvoering (waar beleidsmakers een rol kunnen spelen zoals hiervoor omschreven) kunnen gemeentelijke beleidsmakers dus ook een cruciale rol vervullen in de totstandkoming van nieuwe werkwijzen en nieuwe samenwerkingsverbanden.

Wat betreft die nieuwe relaties; pilots zijn een goede manier om met elkaar in contact te komen. Maar ook was op te merken dat veel van de partners elkaar al kenden vóór de start van de pilot. Juist ook in dat contact, en in de uitwisseling van ideeën en motivaties, werden de ideeën voor de nieuwe werkwijzen geboren. Bovendien maakt het de verwezenlijking van nieuwe ideeën ook makkelijker, omdat men elkaar al kent en de gelegenheid heeft gehad te weten wat men aan elkaar heeft. Is een partner 'nieuw', dan zal het leggen van de contacten en het investeren in relaties tijd en moeite kosten. In dit onderzoek was het ook juist de enige beleidsmaker die voor de eerste keer met de gemeente samenwerkte, die dit aspect aandroeg. Het hebben en onderhouden van relaties lijken een belangrijke rol te vervullen in het succes van de pilots, en gemeenten kunnen hier als toekomstige opdrachtgevers een belangrijke rol in spelen. De vraag kan opgeworpen worden in hoeverre de pilots ook op dezelfde manier ontwikkeld waren op het moment dat de verschillende betrokkenen nog onbekend waren met elkaar.

7.4 Een betrokken beleidsmaker

De beleidsmakers geven allen aan sturing op personen het belangrijkste te vinden. Deze uitspraken zouden geplaatst kunnen worden in de reactie op de stroming van New Public Management, waarin

het menselijke aspect van het werk in de publieke sector door een al te sterke verzakelijking een beetje ondergesneeuwd is geraakt. In de tegenreactie hierop is een sterk opkomende waardering voor de publieke professional als betrokken en gemotiveerde persoon te zien. 'Als je maar iemand hebt die het ziet zitten', 'een enthousiaste en betrokken professional is onmisbaar' zijn veelgehoorde uitspraken. Het belang van de juiste persoon op de juiste plek kan wellicht in dit licht worden geplaatst.

Dat wil nog niet zeggen dat meer vertrouwen in de deskundigheid van de professional ook geen belangrijk aspect is. De roep om regelruimte voor de professional komt bij een daadwerkelijke behoefte vandaan. De uitvoerende professional lijkt, blijkt ook weer in de pilots van dit onderzoek, het best te gedijen in een omgeving waarin de regels niet beknellend zijn en de prestatieafspraken niet dwingend. De beleidsmaker kan voor deze omgeving zorgen. De beleidsmaker kan luisteren naar de signalen van de professional, en het beleid, de prestatieregels, en soms in mindere mate ook de regels, daarop aanpassen, zoals hierboven ook is beschreven. De organisatie voegt zich op die manier naar de teams van samenwerkende professionals. De randvoorwaarden moeten hierbij wel op orde zijn zodat de professional de burger, om wie het uiteindelijk allemaal draait, zo efficiënt en goed mogelijk van hulp kan voorzien (zie ook Tops & Hartmans, 2005 en Schillemans, 2009). In de empirie van dit onderzoek is ook te zien dat het zorgen voor die randvoorwaarden vooral door de gemeentelijke beleidsmakers zo expliciet benoemd worden. De beleidsmakers bij de uitvoerende instanties benoemen het niet expliciet, maar zijn er getuige hun inspanningen om bijvoorbeeld de rapportage- en verantwoordingsdruk bij professionals te verminderen, ook mee bezig. De beleidsmaker speelt dus een faciliterende, dienende en richtinggevende rol. Op die manier krijgt de professional op de werkvloer de ruimte om nieuwe zaken uit te proberen, zonder beknellende regels en afspraken: een situatie die ook door de beleidsmakers in dit onderzoek als positief wordt ervaren.

In de literatuur is echter ook geconstateerd dat de beleidsmaker het niet bij zo'n faciliterende rol hoeft te houden. Een beleidsproces waarbij het beleid al doende wordt ontwikkeld, betekent nog niet dat beleidsmakers slechts opschrijven wat uitvoerende professionals leren, of dat beleidsmakers zelf geen enkele rol meer kunnen innemen in die uitvoering. De idee van de intrinsiek gemotiveerde professional met hart voor de zaak is goed, maar een kritische blik op een al te grote vrijblijvendheid voor de professional is eveneens gewenst (zie ook Sambeek, 2011 en Schillemans, 2009). Beleidsmakers kunnen op een actieve manier in de praktijkwereld van de professionals stappen, en hier de professionele houding en deskundigheid van de professionals stimuleren. Dit kan door de professionals uit te dagen om van de gebaande wegen af te stappen en in samenwerking met elkaar tot nieuwe inzichten te komen. De 'tacit knowledge' van veel professionals kan door beleidsmakers in kaart gebracht worden, en binnen een breder kader geplaatst worden om zo ook toegankelijk te worden voor anderen in de organisatie (zie o.a. Nicis Institute & Berenschot, 2010; Nonaka, 2007). Algemeen gedragen overtuigingen kunnen door beleidsmakers van een nieuwe, frisse invalshoek worden voorzien, om zo oplossingen over het voetlicht te brengen die anders niet aan de orde zouden komen. Beleidsmakers kunnen in deze relatief nieuwe manier van werken dus een grotere rol spelen dan alleen kaderstellend en richtinggevend zijn.

Dit is een aspect dat in de drie pilots niet heel sterk naar voren is gekomen. Twee beleidsmakers hebben hier wel expliciet aan gerefereerd. Zo voert een beleidsmaker zelf gesprekken met uitvoerende professionals. En een andere beleidsmaker zet gedragsdeskundigen in, niet om naar de ontwikkeling en het gedrag van het kind onder behandeling te kijken, maar juist naar de ontwikkeling

van de professional die het kind helpt. Bij andere beleidsmakers komt dit aspect alleen impliciet of niet aan de orde. Waar de beleidsmakers over het algemeen dus in grote mate de richting en het doel van de projecten meegeven aan de praktijk, de werkzaamheden ook in een breder kader plaatsen (in het licht van de gehele transitie, of de transities op AWBZ en Wet Werken Naar Vermogen), én een rol zien in het scheppen van randvoorwaarden, lijkt in het stimuleren van de professionaliteit en deskundigheid van de uitvoeringsmedewerkers nog een wereld te winnen.

Een onderdeel hiervan, dat in de literatuur kort aangestipt is, is het organiseren van tegenmacht via cliëntenraden en zeggenschap door degenen die er 'echt' over gaan: de ontvangers van de dienstverlening. Betrokkenheid van ouders wordt door diverse beleidsmakers, in het bijzonder die bij de uitvoeringsinstanties, wel aangehaald. Deze beleidsmakers, met name die bij de uitvoerende organisaties, benadrukken het belang van de betrokkenheid van de ouders bij de hulpverlening, het opstellen van een behandelplan, het bepalen van de doelen én ook de eigen inbreng. De vraag is echter of dit het organiseren van tegenmacht is, of dat het ophoudt bij het meenemen van de ouder in het behandelproces. Wat gebeurt er als ouder en hulpverlener het niet met elkaar eens zijn? Waar kan een ouder heen met zijn klacht, op het moment dat hij of zij zelf nauw betrokken is bij de hulpverlening? Het zijn vragen die slechts zijdelings aan bod zijn gekomen in de interviews, maar een sterke betrokkenheid van ouders bij de hulpverlening vraagt ook om een zorgvuldige inrichting van de inspraak van ouders.

7.5 Een professional met status?

Hoewel in dit onderzoek de beleidsmaker en niet de professional centraal staat, is de professional in de uitvoering wel degelijk aanwezig op de achtergrond. De beeldvorming van de professional zoals die bij de beleidsmaker bestaat, is namelijk ook van belang. In een klassiek beleidsproces dat zich in fasen afspeelt wordt de professional gezien als 'slechts' het verlengstuk van het beleid, de laatste punt op de i. In een beleidsproces dat zich bijna volledig in de uitvoering afspeelt, is het juist de professional die de maat slaat. De hele structuur van het publieke domein lijkt echter uit te stralen dat het beleidsmatige en richtinggevende werk belangrijker is dan het uitvoerende (zie ook Tops & Hartman, 2005). Dit is bijvoorbeeld goed terug te zien in iets simpels als het salaris; beleidsambtenaren krijgen vaak meer loon dan uitvoerende medewerkers in een organisatie, en beslissingsbevoegdheden (met betrekking tot beleid) zijn vaak expliciet voorbehouden aan de mensen in beleidsmatige functies.

In diverse publicaties wordt opgeroepen de uitvoerende professional, en vooral de samenwerkende uitvoerende professional meer status te geven. Hartman & Tops constateren dat samenwerkende professionals vaak een soort vooruitgeschoven post binnen de organisatie hebben, waarbij weinig terugkoppeling is en weinig inbedding van de activiteiten van deze professional in de organisatie zelf. Schillemans roept op de overwaardering die er bestaat voor plannen en organiseren, om te zetten in meer vertrouwen in de 'tacit knowledge' van de werkvloer. Leidinggevend in organisaties moeten pal staan voor hun professionals in samenwerkingsprojecten.

Dit aspect uit de literatuur lijkt in de pilots die zijn onderzocht opgepakt te worden. De beleidsmakers in dit onderzoek benadrukken allen de belangrijke rol die de uitvoering heeft. Met name wanneer het ging over sturing op personen, kwamen uitspraken als 'ja, uiteindelijk moeten die professionals het gaan doen' naar voren. De activiteiten van de samenwerkende professional, de medewerkers die

wordt ingezet voor de projecten, lijken juist een prominente rol te spelen in de organisatie. De beleidsmakers, en het gaat hier voornamelijk om de beleidsmaker bij de uitvoerende instanties, beseffen dat hun dienstverlening er in de toekomst heel anders uit kan komen te zien, met de gemeente als nieuwe financier. Juist door deze projecten, in samenwerking met gemeenten op te zetten, vormen de samenwerkende professionals van dit onderzoek de brug van de oude naar de nieuwe situatie. Hun activiteiten en leermomenten worden actief gebruikt en ingezet om het in de toekomst anders en beter te kunnen organiseren, samen met gemeenten en scholen. De samenwerking heeft daarnaast ook een sterk praktisch karakter. Niet de 'zoveelste plannenmaker' wordt ingezet met degene die praktijkervaring heeft en met beide benen in de realiteit staat.

De vraag die dit oproept is in hoeverre deze waardering voor de frontlijners, de uitvoerende professionals, ook tot uiting komt in de formele gang van zaken in een organisatie, is in dit onderzoek niet belicht. Krijgen zij een gelijk salaris als hun collega's op de beleidsafdeling? Hebben zij inspraak bij belangrijke beslissingen? Of loopt de formele waardering nog achter de informele waardering aan?

7.6 Gemeenten en uitvoeringsinstanties houden elkaar scherp

Een vierde thema dat uit de empirische gegevens naar boven kwam in relatie tot de verhouding tussen de beleidsmatige en professionele logica, was dat er in meerdere gevallen een scheiding te vinden was tussen beleidsmakers bij de gemeente en beleidsmakers bij uitvoeringsinstanties. Kijkend naar bijvoorbeeld de doelstellingen en uitdagingen die genoemd worden, zijn het vooral de beleidsmatige doelstellingen en uitdagingen die door de gemeentelijke beleidsmakers genoemd worden en de professionele doelstellingen en uitdagingen die de beleidsmakers bij de uitvoeringsinstanties aandragen. Ook in de sturingsinstrumenten is deze scheiding op te merken. Door veel beleidsmakers bij de gemeente wordt met een net wat meer beleidsmatige blik naar de sturingsinstrumenten gekeken, de beleidsmakers bij de uitvoeringsinstanties dragen aspecten aan die binnen de professionele logica te plaatsen zijn. En ook wanneer de functie van het beleidsplan aan bod kwam, werd door de gemeentelijke beleidsmakers vaker genoemd dat het ook een vorm van (politieke) verantwoording was.

In de literatuur is al aangegeven dat beide logica's nodig zijn:

'Zij vormen verschillende perspectieven, die steeds in concrete situaties aanwezig zijn, waar spanningen tussen bestaan en waarin een zekere balans moet worden gevonden. De spanningen zijn niet op te heffen, maar dienen te worden herkend en gekoesterd. Ze dienen entertained te worden, je moet ermee kunnen spelen. De deugd ligt ergens in het midden, niet in de vorm van een slap compromis, maar in de betekenis die Aristoteles eraan gaf, als een permanent te onderhouden evenwicht tussen op zichzelf onvereenigbare grootheden' (Tops, 2007; 9).

Het mooie aan deze samenwerkingsinitiatieven is dat beleidsmakers van gemeenten en uitvoeringsinstanties intensief met elkaar om tafel zitten. Werken bij een gemeente is toch iets heel anders als werken bij een uitvoeringsinstantie, ook al zit je er voor dezelfde kinderen. Op die manier lijkt bovenstaande richtlijn in de samenwerkingsinitiatieven ingevuld te worden. De vertegenwoordiging van beide logica's vindt onder andere plaats door een ander type beleidsmaker bij elkaar te zetten. Zo dient het nauwe contact tussen gemeente en uitvoeringsinstanties, dat eerder

al is genoemd, ook nog een ander doel: het onderhouden van een evenwicht tussen beide logica's. Dat de gemeentelijke beleidsmakers meer de beleidsmatige aspecten aandragen zou te maken kunnen hebben met het feit dat zij in de financiersrol (en daarmee opdrachtgevende rol) bevinden. Daarom hebben wij automatisch ook meer te maken met het belang van controle, transparantie en meetbaarheid. De beleidsmakers bij de uitvoerende organisaties staan daarentegen in nauwer contact met de uitvoerende professionals, waardoor zij de knelpunten en aspecten waar professionals tegenaan lopen vaker tegenkomen.

Wel moet hierbij opgemerkt worden dat de hierboven genoemde scheiding niet waterpas is. Soms noemen beleidsmakers bij de gemeente een professionele uitdaging en andersom net zo goed. Beleidsmakers gaan niet netjes in het hokje voor de professionele logica of het hokje voor de beleidsmatige logica zitten. Over en weer worden aspecten van beide logica's genoemd. De vraag is: komt dit uit de beleidsmakers zelf voort, of uit het veelvuldige contact dat er in de samenwerkingsinitiatieven tussen beleidsmakers bij gemeenten en uitvoeringsinstanties is? Het is een vraag die niet door dit onderzoek is onderzocht, maar vanuit de observaties en interviews komt wel het beeld naar voren dat veelvuldig contact tussen gemeenten en uitvoeringsinstanties het wederzijdse begrip versterkt. Beleidsmakers bij uitvoeringsinstanties en beleidsmakers bij gemeenten weten van elkaars knelpunten, én van de pogingen die worden gedaan om hieraan te werken. Hierdoor maken de beleidsmakers zich de knelpunten en vraagstukken van de 'ander' ook meer eigen.

7.7 Aanbevelingen

Vanuit de conclusies die in dit hoofdstuk worden getrokken en de succeskenmerken die zijn gedefinieerd, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Die aanbevelingen zullen voornamelijk gericht zijn op toekomstige samenwerkingsverbanden. Vanuit de conclusies en constatering zijn namelijk een aantal elementen te halen die bevorderlijk zijn voor samenwerkingsverbanden van zorg en onderwijs. Aan den andere kant zullen er ook nog enkele aanbevelingen worden gedaan aan de pilots die in dit onderzoek voorkomen, of samenwerkingsinitiatieven die hiermee vergelijkbaar zijn. De aanbevelingen zullen vooral gelden voor beleidsmakers. Tot slot zullen er ook nog aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan.

Nieuwe samenwerkingsinitiatieven

De aanbevelingen voor nieuwe samenwerkingsverbanden betreffen de volgende drie:

- Wees pro-actief als gemeente en investeer in relaties
- Gebruik samenwerkingsverbanden als leerplek en ontwikkel beleid al doende
- Geef professionals regelruimte en investeer actief in de ontwikkeling van professionaliteit

Ten eerste is het voor het opzetten van een nieuw samenwerkingsverband belangrijk dat er relaties zijn gelegd. In de pilots van dit onderzoek is op te merken dat deze relaties er al voor het aangaan van een (nieuw) samenwerkingsverband waren. Het leggen en onderhouden van relaties kost tijd. Het is dus van belang, als eerste stap in het voorsorteren naar de nieuwe taken, deze relaties met elkaar op te zoeken en hierin te investeren.

De gemeente neemt hierbij een cruciale rol in. In alle pilots is te zien dat de gemeente pro-actief is en gericht met de op hen afkomende nieuwe verantwoordelijkheid aan de slag gaat. Dit wordt door de uitvoeringsinstanties erg gewaardeerd. Het is ook een geëigende rol als gemeente, omdat zij het zijn die zometeen de financiële middelen in handen hebben. De financiële stromen zijn van groot belang voor de zorgstructuur en gang van zaken in de hulpverlening. Uitvoeringsinstanties worden in de toekomst in grote mate afhankelijk van gemeenten, en het past de gemeente dan ook hierin actief het voortouw te nemen. Zonder hen kunnen de uitvoeringsinstanties immers niets beginnen.

Wanneer er een samenwerkingsinitiatief wordt gestart, is het van belang dit in de eerste plaats te zien als ontwikkelplek. Er worden nieuwe werkwijzen uitgeprobeerd, het beleid kan worden aangepast aan de ervaringen in de praktijk, in plaats van dat de praktijk gestuurd wordt door wat er in het beleidsplan staat. Dit kan betekenen dat het langer duurt dan gedacht, dat er andere uitkomsten zijn dan waarop geanticipeerd is, en dat er onderweg vele (naar later blijkt) onnodige zijpaden worden ingegaan. Het is daarom wel belangrijk altijd het doel duidelijk voor ogen te hebben, helder te zijn in de formulering van de doelstellingen en te zorgen dat alle partners het hiermee eens zijn en er hun fiat aan geven. Het beleidsplan kan hierbij een middel zijn. Het beleidsplan moet daarnaast geen onnodige ballast bevatten, dat kan belemmerend werken. Zoals een respondent het in dit onderzoek zei: 'De kunst is wel te weten waar je wilt uitkomen, maar niet hoe je er moet komen.'

Wanneer samenwerkingsinitiatieven in de eerste plaats worden gezien als ontwikkelplek, hoeven er niet van te voren uitgebreide indicatoren en prestaties te worden afgesproken. De professionals op de werkvloer hebben in nieuwe situaties regelruimte nodig om van de gebaande wegen te kunnen afgaan. Hierbij kunnen beleidsmakers hen de heldere richtlijnen meegeven, én hen hierin ook stimuleren. Het vertrouwen in de professional mag hand in hand gaan met het kritisch volgen en ondervragen van de professionals. Sturen op deskundigheid en professionaliteit is hierbij een belangrijk onderdeel.

Bestaande samenwerkingsinitiatieven

De aanbevelingen voor de samenwerkingsinitiatieven in dit onderzoek en vergelijkbare pilots betreffen de volgende:

- Investeer in de professionaliteit van de praktijkmedewerkers
- Kijk kritisch naar de informele en formele waardering voor uitvoerende medewerkers

In de pilots in dit onderzoek viel op dat de praktijkprofessionals hoog werden aangeslagen. Sturing op personen vonden alle beleidsmakers het belangrijkste. Maar sturen op personen houdt niet alleen het inzetten van de juiste persoon op de juiste plek in; het betreft ook het stimuleren en ontwikkeling van de professionaliteit van de professionals. Juist in een beleidsproces waarin de professionele logica dominant is, en waarin beleid wordt opgesteld aan de hand van ervaringen in de praktijk, is het belangrijk de professionals in de uitvoering ook kritisch te volgen. Dit kan door bijvoorbeeld het inzetten van gedragsdeskundigen, zoals men dat bij Sterk in de Klas doet. Maar ook kan de beleidsmaker zelf een actieve rol innemen in de praktijk. De beleidsmaker hoeft zich niet te beperken tot het scheppen van randvoorwaarden en het opstellen van richtlijnen. Professionalisering is op dit moment in de jeugdzorg een belangrijk thema, en juist beleidsmakers kunnen hier ook een actieve rol in spelen.

Tot slot, ook in het kader van de waardering die er in de pilots bestaat voor de praktijkprofessional, is het goed te kijken naar hoe deze waardering zich vertaalt in de formele structuur van de organisatie. Het moet niet bij woorden alleen blijven, want dat zullen de samenwerkingsinitiatieven slechts een vooruitgeschoven post in de organisatie blijven, zonder dat hier consequenties aan worden verbonden. Nadenken over een geschikte plek in de organisatie voor uitvoerende professionals is een volgende stap. Hierbij kan gedacht worden aan salariëring of structurele inspraakmogelijkheden.

Vervolgonderzoek

De aanbevelingen voor vervolgonderzoek betreffen de volgende:

- Functieprofiel van de 'nieuwe' beleidsmaker
- Positie van het onderwijs in het nieuwe speelveld

In dit onderzoek is op bescheiden wijze onderzocht welke rol de beleidsmaker op zich neemt in samenwerkingsinitiatieven en welke verhoudingen hierbij gelden tussen de professionele en beleidsmatige logica. De beleidsmaker vervult, net zo goed als de professional, een belangrijke rol in het ontwikkelen van nieuwe werkwijzen. Voor de professional, en overigens ook voor de bestuurder, bestaan al allerlei functieprofielen en noodzakelijke eigenschappen, maar voor de 'nieuwe' beleidsmaker is dit niet het geval. De vraag is waar de beleidsmaker anno 2012, in een tijd waarin samenwerkingsverbanden aan de orde van de dag zijn en het aantal ervan alleen maar toeneemt, aan zou moeten voldoen? Welke capaciteiten en vaardigheden zijn nodig? In dit onderzoek bleken een aantal overeenkomsten te bestaan in hoe beleidsmakers dachten over het ideale beleidsproces, hoe zij tegen uitvoerende professionals aankeken, en hoe zij hun eigen rol invulden. Een uitgebreider onderzoek zou kunnen helpen in het ontwikkelen van een profielschets. Daarnaast zou zo'n onderzoek ook kunnen uitzoeken welke tools de beleidsmaker nu nodig heeft om de professionaliteit van uitvoerend persoon te stimuleren. In dit onderzoek is geconstateerd dat dit een belangrijke eigenschap van de hedendaagse beleidsmaker in samenwerkingsverbanden is, maar daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag hoe dit plaats zou kunnen hebben.

In dit onderzoek is ook geconstateerd dat de positie van het onderwijs in de samenwerkingsverbanden niet dominant is. Tegelijkertijd is een doelstelling die veel beleidsmakers aandragen het versterken van de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Waar is de school-directeur en waar het schoolbestuur? In dit onderzoek is de positie van het onderwijs onderbelicht gebleven. Dat komt mede omdat de belangrijkste beleidsmakers rondom de samenwerkingsinitiatieven niet uit het onderwijsveld kwamen. De adviseur bij onderwijsadviesbureau OCGH Advies vormde hierop een uitzondering, maar tegelijkertijd was dit een extern aangestelde projectleider. Het zou interessant zijn om de samenwerking tussen scholen, en met name gemeenten, maar ook jeugdzorginstellingen nader te onderzoeken, waarbij er ook een duidelijke insteek is om te kijken naar de manier waarop die samenwerking dan verloopt. Temeer is dit interessant omdat de positie van het onderwijs soms een lastige is. Het onderwijs is autonoom, en, zo lijkt in sommige uitspraken van respondenten door te schemeren, ook wat eigenwijs. In een samenwerkingsverband waarin men van elkaar afhankelijk is, en eigenlijk in een omgeving waarin de activiteiten op het ene terrein gelijk ook invloed hebben op het andere terrein, is dat een spannend en dynamisch veld.

Literatuurlijst

Baarda D.B., M. de Goede (2006) Basisboek methoden en technieken. Hoogeveen: Noordhoff Uitgevers B.V.

BMC (2009). Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg – eindrapport. Amersfoort: BMC

Boeije H. 2006. Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen. Boom Onderwijs.

Bovens, M.A.P., e.a., 2001. Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek, zesde herziene druk. Kluwer: Alphen a/d Rijn;

Bruijn H. de, Managing Performance in the Public Sector, Routledge, London, 2007 (2nd ed.).

Delden P. van, 2009. Sterke Netwerken. Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening. Van Gennep: Amsterdam.

Delden P. van (2011). Samenwerking in de frontlijn. Een nieuw ijkpunt voor professionalisme. In: Management & Organisatie, 6, 16-28.

Delden, P. van (2007). Samenwerking vraagt engelengeduld. Nukkige netwerken. In: Management & Consulting, Vol. 2, Nr. 1, pp-46-49.

Freidson, E. (2001). Professionalism The Third Logic. Cambridge: Polity.

Helderman J. (2006). Besturen met Rationaliteit en Rede. In Helderman J., P. Meurs, K. Putters (Eds.), Orkestratie van Gezondheidszorgbeleid. Besturen met rationaliteit en redelijkheid (p. 1-15). Koninklijke van Gorcum BV: Assen

Hoogerwerf, A., 2008. Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap. Kluwer: Alphen a/d Rijn.

Inspectie Jeugdzorg (2002). Casus Roermond nader onderzocht. Den Bosch.

Inspectie Jeugdzorg (2007). Onderzoek Maasmeisje: Rapport Bureau Jeugdzorg Rotterdam.

Inspectie van het Onderwijs (2007). Deelrapportage inspectie van het onderwijs: Onderdeel van het "Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica".

Inspectie Gezondheidszorg, Onderwijs, Openbare Orde en Veiligheid en Jeugdzorg (2007). Brede zorgcoördinatie noodzakelijk. Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica.

Integraal Toezicht Jeugdzaken (2009). Werkende Ketens? Metarapportage Integraal Toezicht Jeugdzaken 2009 over zes onderzoeken naar ketensamenwerking. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/07/14/metarapportage-integraal-toezicht-jeugdzaken.html>

Integraal Toezicht Jeugdzaken (2011). Horen, Zien en Niet Zwijgen. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties. Geraadpleegd via: http://www.jeugdinspecties.nl/onderwerpen/Onderzoeks_onderwerpen/probleemsituaties/

Kjaer, A.M., 2004. Governance. Polity Press: Cambridge.

Lipsky, 1980. Street-level bureaucracy. Dilemma's of the individual in public services. Russel Sage Foundation: New York.

Ministeries van OCW en VWS (2012). Kaders voorlopers-aanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd. Geraadpleegd via <http://www.passendonderwijs.nl/nieuws/pioniers-gezocht-passend-onderwijs-en-zorg-voor-jeugd/>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2012. Informatie verkregen via www.passendonderwijs.nl

Ministeries van OCW en VWS (2012). Kaders voorlopers-aanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd. Geraadpleegd via <http://www.passendonderwijs.nl/nieuws/pioniers-gezocht-passend-onderwijs-en-zorg-voor-jeugd/>

Nederlands Jeugdinstuut (2011). Dossier Jeugdzorg – Het Nederlandse jeugdzorgstelsel, geraadpleegd via <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/16/388.html>

Nicis Institute & Berenschot (2010). Plannen in de praktijk, praktijk in de plannen. Drie benaderingen van de kloof tussen plan en praktijk in de crisisbeheersing. Geraadpleegd via: http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Onderzoek/Afgeronde_onderzoeken/Veiligheid/Plannen_in_de_praktijk_praktijk_in_de_plannen

Nonaka, I. (2007). The Knowledge-Creating Company. Harvard Business Review (July 2007), 162-171.

Noordegraaf, M. (2004/8), Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten. Bussum: Coutinho.

Noordegraaf, M. (2011). 'Remaking professionals? How associations and professional education connect professionalism and organizations' in Current Sociology, 59 (4), pp. 465- 488.

Operatie Jong (2004). 12 Thema's van Operatie Jong: plannen van aanpak. Den Haag.

Parsons, W., 1995. Public Policy, An introduction to the theory and practice of policy analysis. Edward Elgar Publishing: Lyme.

Pressman J.L. and A. B. Wildavsky, 1984. Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. University of California Press.

Rhodes, R. (1996), 'The new governance: governing without government' in Political Studies XLIV, pp. 652-667.

Schillemans, T. (2008), '[Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering](#)' in De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte. RMO.

SCP, Jeugdzorg in de groeifase, oktober 2011 geraadpleegd via: www.scp.nl/dsresource?objectid=29001&type=org

Smid, G., 2012. Goed werk vraagt om goed besturen. Over professionalisering als hart van besturing van organisaties in de 21^e eeuw. Installatierede. Open Universiteit.

Sambeek, N. van, E. Tonkens & C. Bröer (2011). Sluipend kwaliteitsverlies in de geestelijke gezondheidszorg. Professionals over de gevolgen van marktwerking, in: Beleid en Maatschappij, (38) 1, maart, 47-64.

Thiel S. van, 2007. Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.

Tops, P., 2007. Kennis van de frontlinie. Installatierede. Apeldoorn: Politieacademie.

Vermeulen, M. (2009). Vrijheid, gelijkheid en eenzaamheid, in Onderwijsinnovatie: geen verzegelde lippen meer. Garant: Antwerpen/Apeldoorn.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010. Jeugdzorg dichterbij. Geraadpleegd via: www.samenwerkenvoordejeugd.nl/.../Parlementaire-werkgroep-...

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wilensky, H. (1964). 'The Professionalization of Everyone?' In: The American Journal of Sociology, 83(2), 340-363.

Yanow, D., (1996), How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions, Washington DC: Georgetown University Press.

Yin R.K. 2003. Case Study Research. Design en methods. 3th ed. (Applied social research methods series; vol. 5) Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

Bijlage I: Lijst van respondenten, documenten en observaties

Respondenten

Nr.	Casus	Achtergrond	Organisatie	Functie	Naam
1	Sterk in de Klas	Jeugdzorg	Stichting Triade	Projectleider	Maria Lubbersen
2	Sterk in de Klas	Gemeente	Gemeente Almere	Projectleider Transitie Domein	Anita Ekas Sociaal
3	MKD- dienstverlening naar voren bewegen	Onderwijs Advies	&OCGH Adviesbureau	OnderwijsSenior adviseur projectleider	&Rob Boelema
4	MKD- dienstverlening naar voren bewegen	Gemeente	Gemeente Helmond	Beleidsmedewerker	Wido Bijlmakers en Inge Jansen
5	MKD- dienstverlening naar voren bewegen	Jeugdzorg	De Mikkel	Zorgmanager	Rieja Nederend
6	Vroegtijdige herkenning en preventie	Gemeente	Gemeente Wijchen	Beleidsadviseur Jeugd	Mirjam Derks
7	Vroegtijdige herkenning en preventie	Onderwijs enJeugdzorg	&SBO De Bolster en onderwijszorgcentrum Kans & Kleur	Directeur	Titia Blankenstein

Documenten

Casus	Document
1. Sterk in de Klas, Almere	'Voorlopersaanpak Passend Onderwijs en Zorg voor Jeugd Almere'. Plan van aanpak, juni 2012
2. Sterk in de Klas, Almere	'De kracht van Almere in 3D'. Programmaplan transitie Sociaal Domein. Januari 2012

3. Sterk in de Klas, Almere	'Naar een nieuwe sociale infrastructuur in Almere'. Beleidskader transitie sociaal domein in Almere. Juni 2012
4. Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen	'Voorlopersaanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd gemeente Wijchen'. Plan van aanpak, mei 2012.
5. Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen	'Vroegtijdige herkenning en preventie 0-7 jaar'. FORMAT plan van aanpak per pilot Vroegtijdige herkenning en interventie. Versie mei 2012 & versie september 2012.
6. Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen	Verslag bijeenkomst 12 oktober 2012 met ministeries voorlopersaanpak passend onderwijs en zorg voor jeugd gemeente Wijchen
7. Vroegtijdige herkenning en preventie, Wijchen	"Transformeren en integreren". Concept Visienotitie van de samenwerkende gemeenten in de Regio Nijmegen voor de decentralisatie functie begeleiding en de transitie Jeugdzorg. Maart 2012
8. MKD-dienstverlening naar voren brengen	Pilot "MKD-dienstverlening naar voren bewegen". Tweede conceptbeschrijving van de pilot.
9. MKD-dienstverlening naar voren brengen	Versnelde inzet ambulante Jeugdzorg. Evaluatie pilot in de gemeenten Eindhoven, Helmond, Best en Laarbeek. December 2011.
10. MKD-dienstverlening naar voren brengen	Transitie Jeugdzorg, de ontwikkelrichting. Presentatie netwerkdag Zorg & Welzijn 2011
11. -	Kaders voorlopersaanpak door de ministeries van OCW & VWS, januari 2012

Observaties

Soort bijeenkomst	Locatie	Datum
Eerste voorlopersbijeenkomst algemeen	Utrecht	23 april 2012
Voortgangsoverleg voorlopersaanpak in Wijchen	Wijchen	12 oktober 2012

Bijlage II: Interviewtopics

Introductie

- Onderwerp van dit onderzoek: centrale vraag. Hoe verhouden de professionele en beleidsmatige logica zich tot elkaar bij planvorming en uitvoeringsaansturing van de samenwerkingsinitiatieven voor zorg en onderwijs? Mijn onderzoek gaat erover hoe deze nieuwe initiatieven nu aangepakt worden en op welke wijze de beleidsmatige kant van het verhaal daarin verweven is met de meer praktische, uitvoerende kant van het verhaal.
- Doel van dit interview: achterhalen op welke wijze u aankijkt tegen de relatie tussen plan en praktijk, en uw ideeën hierover te horen.
- Uitleg opbouw van het interview.
- Afspraken over het interview
 - eventueel anoniem
 - eventueel na transcriptie opsturen

Schetsen eigen werkomgeving & functie

- Kunt u het project omschrijven? Wat is er zo nieuw aan dit project?
- Wat is uw functie in relatie tot het voorloperstraject? Kunt u ook iets vertellen over uw eigen achtergrond, voor u deze functie innam?
- Welke verantwoordelijkheden hebt u?
- Welke werkzaamheden zijn daaraan verbonden?
- Met wie hebt u vooral contact wanneer het gaat om het voorloperstraject?

Het beleidsproces

- Wie was initiatiefnemer van het project?
- Op welke wijze is het project totstand gekomen? Welke partijen zijn wanneer, met welke redenen en door wie benaderd? Hoe is dit proces verlopen?
- Nav: doorvragen, en specifiek maken.
- Op welke wijze is het projectplan totstandgekomen?
 - Wie waren hierbij betrokken en in welke functie?
 - Hoe vond die betrokkenheid plaats?
 - Wie maakt uiteindelijk een beslissing?
- Waartoe dient volgens u het projectplan?
 - Welke vragen en issues worden door het projectplan behandeld?
 - Hoe is er tot de selectie van deze vragen en issues gekomen?
- Op welke manier heeft u met de uitvoering van het project te maken? (wanneer dit nog niet voldoende ter sprake is gekomen bij functie)
- Wat geven jullie, als beleidsmakers/planopstellers, mee aan degenen die in de uitvoering bezig zijn? Hoe kijken jullie aan tegen jullie eigen rol?
- Wat vinden jullie belangrijk in de relatie tot de uitvoering van dit project? Waar liggen kansen, waar liggen uitdagingen? En waarom denkt u deze?
- Op welke wijze grijpt u in als iets niet 'werkt' (--> nader specificeren nav gesprek)

In de literatuur worden drie struringsmechanismen genoemd om professionals in de praktijk aan te sturen: regels, prestaties, en personen.

- In hoeverre is er sprake van regels/richtlijnen/protocollen, en zo ja welke?
 - Waartoe dienen deze regels?
 - Ziet u ook nadelen aan deze regels en zo ja welke?
- In hoeverre is er sprake van prestatie-afspraken of prestatie-eisen? Op welke manier wordt er verantwoording afgelegd?
 - Waartoe dienen deze prestatie-afspraken?
 - Ziet u ook nadelen aan prestatie-afspraken en zo ja welke?
- In hoeverre vindt er sturing op personen plaats? (uitleg wat bedoeld wordt met sturing op personen)
 - Waartoe dient dit?
 - Ziet u ook nadelen?

Afsluitend

- Welke mogelijke problemen/valkuilen/belemmeringen ziet u voor dit project?
- Waar ligt de oplossing van deze problemen? (ie: in planvorming of in uitvoering)
- Wat is voor u de grootste uitdaging aan dit project?
- En wanneer is dit projectplan volgens u succesvol? Wat zijn volgens u de randvoorwaarden tot succes in dit samenwerkingsproject?

Bijlage III: Codeboom

Introductie

Het project

- Almere
 - Context
 - Contouren nieuwe systeem
 - Knelpunten huidige systeem
 - Maatschappelijke trends
 - Doelstellingen en omschrijving van het project
 - Functie- en taakverdeling binnen project
 - Uitdagingen aan het project
- Helmond
 - Context
 - Contouren nieuwe systeem
 - Knelpunten huidige systeem
 - Maatschappelijke trends
 - Doelstellingen en omschrijving van het project
 - Functie- en taakverdeling binnen project
 - Uitdagingen aan het project
- Wijchen
 - Context
 - Contouren nieuwe systeem
 - Knelpunten huidige systeem
 - Maatschappelijke trends
 - Doelstellingen en omschrijving van het project
 - Functie- en taakverdeling binnen project
 - Uitdagingen aan het project

Het beleidsproces

- Almere
 - Prikkel tot het project en initiatiefnemer
 - Voorfase
 - Uitvoering
 - Vervolg & evaluatie
 - Functie beleidsplan
- Helmond
 - Prikkel tot het project en initiatiefnemer
 - Voorfase
 - Uitvoering
 - Vervolg & evaluatie
 - Functie beleidsplan
- Wijchen
 - Prikkel tot het project en initiatiefnemer
 - Voorfase
 - Uitvoering
 - Vervolg & evaluatie
 - Functie beleidsplan

Sturingsinstrumenten

- Almere
 - Regelgeving
 - Prestatieafspraken
 - Sturing op personen
- Helmond
 - Regelgeving

- Prestatieafspraken
- Sturing op personen
- Wijchen
 - Regelgeving
 - Prestatieafspraken
 - Sturing op personen