

BINNEN DE LIJNEN

Hoe middenmanagers intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp organiseren



Tjolina Proost

Masterscriptie

Masterscriptie

Tjolina Proost - 3112748

t.s.i.proost@gmail.com



Master Publiek Management

Departement voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht

Begeleider USBO: prof. dr. M. Noordegraaf

Tweede lezer: J.F.A. Overmans MA

Begeleider Oberon: Drs. M. van der Grinten

Juli 2015

Afbeelding voorpagina: Salvador Dali (1948) 'Los Elefantes'

'Er zijn visies geschreven, dat wil je niet weten. Het ziet er allemaal prachtig uit...op papier, maar je hebt nu pas de situatie dat het werkelijkheid is. (...) Als je vraagt hoe gaat het nu, dan gaat het nog niet zoals het zou moeten.'

Citaat middenmanager over de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp

Voorwoord

Complexe systeemveranderingen en de samenwerking tussen verschillende organisaties hebben me altijd geboeid. Twee naar elkaar toe bewegende entiteiten met een eigen systeem van structuren, processen en gewoonten. Als logge olifanten op fragiele poten, waarbij de samenwerking in eerste instantie hoog in de organisatie moet plaatsvinden. Binnen een omgeving waarin belangen, verantwoordelijkheden en chaos elkaar afwisselen.

In die zin zijn er zeker parallellen te leggen tussen mijn scriptie en de middenmanagers waarover dit onderzoek gaat. Het combineren van de wensen, verwachtingen en waarden van twee organisaties, waarbij je ook nog eens een opdracht hebt die je nooit eerder in die omvang voor je kiezen hebt gekregen. Het doel is nastrevenswaardig, de weg onduidelijk. Je begint daarom met het volgen van de lijnen die je kent en probeert ondertussen de mogelijkheden te verkennen die er zijn. Tijd en overzicht zijn altijd in gebreke en als je eindelijk weet waar je mee bezig bent, ben je moe en ben je al blij met wat je bereikt hebt, ook al kunnen nog zoveel onderdelen beter.

Ik heb veel bewondering voor de tomeloze inzet en doorzettingsvermogen van de gemeenteambtenaren en directeurs die ik heb mogen spreken voor mijn onderzoek. Ik wil van dit voorwoord dan ook gebruik maken om hen nogmaals te bedanken. In de poging het leven van deze middenmanagers iets minder complex te maken, stond ik gelukkig niet alleen. Mijn begeleider Mirko Noordegraaf heeft me met zijn kritische feedback en aanmoediging geholpen om het beste uit mezelf te halen. Hij werd daar meer dan fantastisch in bijgestaan door Maarten van der Sloot. Ik had me geen beter scriptiemaatje kunnen bedenken! Tenslotte wil ik in dit kader Tom Overmans als mijn tweede lezer bedanken voor zijn scherpe en constructieve feedback.

Uiteraard had ik dit onderzoek nooit kunnen doen zonder de medewerkers van Oberon, die mij de kans hebben geboden dit onderzoek te doen en me daarbij te helpen met feedback, contacten en gezelligheid. In het bijzonder Michiel van der Grinten en Michael Buynsters, al mag ik Miriam, Eef, Debbie, Marco, Marja, Jessica en Pieter hierbij niet vergeten.

Tenslotte gaat er veel dank uit naar alle 'hulplijnen' voor alle aanmoediging, tips en vertrouwen, onder wie veel masterjaargenoten, vrienden en familie. In het bijzonder papa, mama, Jessica, Florentijn en bovenal Sudhanshu.

Utrecht, juli 2015

Samenvatting

Met de transitie binnen het onderwijs en de jeugdzorg wordt gestreefd naar meer tijdige en passende hulp voor kinderen, dichtbij de eigen omgeving. Door dit in samenhang te organiseren en te versterken, zou dit moeten leiden tot meer effectieve en betere zorg. De nieuwe wet- en regelgeving maakt dit mogelijk en moedigt dit aan. De taak om deze opdracht in de praktijk te brengen, ligt bij de directeuren van de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs en de verantwoordelijk gemeente ambtenaren. Deze zogenaamde middenmanagers opereren tussen het hoger management, de werkvloer en de domeinen in en wenden hun repertoire aan om deze sectoren dicht bij elkaar te brengen. Zij doen dit met volle overgave, maar nemen hierbij vooral de rol in van bemiddelaar, in plaats van strategisch innovator. Onder scherp toezicht van bestuurders en wethouders is er vooral een grote toewijding om de uitdaging van de decentralisatie goed te volbrengen. Door een gebrek aan doorzettingsmacht en overzicht in de eigen beleidskoker gaat ook nog veel aandacht van de middenmanagers uit naar het eigen domein. Dit gaat ten koste van de mogelijkheden om het tussen de kokers gelijktijdig effectief te regelen. Het repertoire dat ze inzetten om het wel effectief te regelen, wordt verder sterk omlind door de bestuurlijke en sectorale kaders. De loyaliteit van de middenmanagers aan deze belangen, processen en structuren, in combinatie met een heersende onduidelijkheid over werkende principes, resulteert in terughoudendheid om buiten de gebaande paden te treden.

Naast het repertoire van de middenmanagers, wordt de samenwerking tussen het onderwijs en jeugdhulp beïnvloed door het institutioneel ontwerp en het proces van de samenwerking. Op basis van dit onderzoek kan hieraan toegevoegd worden dat de samenwerking wordt beïnvloed door afspraken over de samenwerking zelf en de middelen en mogelijkheden die middenmanagers krijgen. Deze vormgeving werkt door in het verloop van het samenwerkingsproces, waarbinnen face-to-face contact, het opbouwen van vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten van invloed zijn op het realiseren van tijdige en passende hulp voor kinderen. Politiek-bestuurlijke en sectorale factoren zorgen echter voor vertraging en leiden tevens tot terughoudendheid, miscommunicatie en zelfs strijd.

Op basis hiervan is een aangepast theoretisch model ontwikkeld voor de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp door middenmanagers. De belangrijkste wijzigingen zijn dat politiek-bestuurlijke en sectorale factoren van invloed zijn op het proces en het repertoire van middenmanagers, wat een effectieve samenwerking ernstig belemmert. Deze uitkomsten bieden mogelijkheden tot vervolgonderzoek en aanbevelingen om de 'slagkracht' van middenmanagers te bevorderen. In het bijzonder met de oproep aan hen om ook buiten de lijnen van hun functie en werkgebied te (durven) treden. Op dit moment worden de lijnen gezet voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Hoe meer deze lijnen geïnstitutionaliseerd worden, hoe lastiger het wordt om buiten de lijnen te denken en te werken. Omlijnningen zorgen uiteraard voor zekerheid en duidelijkheid, maar leiden tegelijkertijd tot minder mogelijkheden om het leven van vele kinderen kleurrijker te maken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
H1. Inleiding	8
§1.1. Samenwerking tussen de domeinen onderwijs en jeugdzorg	8
§1.2. Het jeugdzorgstelsel op de schop	9
§1.3. De zoektocht naar werkende principes	9
§1.4. Probleemstelling: middenmanagers aan zet?	10
§1.5. Theoretische en empirische oriëntatie.....	12
§1.6. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
§1.7. Leeswijzer	14
H2. Contextanalyse: samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp	16
§2.1. Nieuwe verhoudingen in het sociale domein	16
§2.2. Het sociale domein op de schop: transitie jeugdzorg en Passend onderwijs	16
§2.3. Naast stelselwijziging ook nieuwe uitvoeringspraktijken	17
§2.4. Betere en tijdige zorg door maatwerk en lokale variëteit.....	18
§2.5. Betrokken actoren	18
§2.6. Conclusie.....	19
H3. De dynamiek van intersectorale samenwerking	20
§3.1. Intersectorale samenwerking nader gedefinieerd	20
§3.2. Contingentiemodel voor intersectorale samenwerking	21
§3.3. Omstandigheden tijdens de start	22
§3.4. Institutioneel ontwerp	23
§3.5. Faciliterend leiderschap.....	24
§ 3.6. Samenwerkingsproces	24
§3.7. Slot.....	26
H4. Repertoires van middenmanagers	28
§4.1. Het midden nader bepaald	28
§4.2. De veranderende rol van de middenmanager.....	29
§4.3. De moderne middenmanager	30
§4.4. De competente middenmanager.....	31
§4.5. '360 degree innovators'	32
§4.6. Repertoire middenmanager ten aanzien van intersectorale samenwerking	35
§4.7. Slot.....	36
H5. Onderzoeksaanpak	38
§5.1. Typering onderzoek	38
§5.2. De stand van de wetenschap.....	38
§5.3. Onderzoeksbenadering.....	39
§5.4. Wetenschapsfilosofische positie	40
§5.5. Onderzoeksstrategie : ontwerp en methode	40
§5.6. Operationalisatie	44
§5.7. Analyse methode.....	46

§5.8. Fasen van onderzoek	46
§5.9. Borging onderzoekskwaliteit	47
§5.10. Slot.....	48
Introductie empirische hoofdstukken	49
H6. Resultaten: Passend primair onderwijsregio <i>Unita</i>	50
§6.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp	50
§6. 2. Samenwerking Onderwijs en Jeugdhulp.....	52
§6.3. Samenwerkingsproces.....	56
§6.4. Repertoire middenmanager	59
§6.5. Slot.....	62
H7. Resultaten: Passend primair onderwijsregio <i>ZOUT</i>	63
§7.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp	63
§7.2. Samenwerking Onderwijs en Jeugdhulp.....	64
§7.3. Samenwerkingsproces.....	67
§7.4. Repertoire middenmanager	70
§7.5. Slot.....	73
H8. Resultaten: Passend primair onderwijsregio <i>PO 30-10</i>.....	74
§8.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp	74
§8.2. Samenwerking Onderwijs en Jeugdhulp.....	75
§8.3. Samenwerkingsproces.....	78
§8.4. Repertoire middenmanager	81
§8.5. Slot.....	83
H9. Vergelijkende analyse	84
§9.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp	84
§9.2. Invloedrijke factoren	86
§9.3. Repertoire middenmanagers.....	88
§9.4. Slot.....	90
H10. Conclusie en discussie	92
§10.1. Theoretisch kader als basis.....	92
§10.2. Empirie.....	93
§10.3. Beantwoording hoofdvraag.....	95
§10.4. Theoretische implicaties	96
§10.5 Praktische implicaties	98
§10.6. Slot.....	100
Empirische bronnenlijst.....	102
Wetenschappelijke bronnenlijst.....	104
Bijlage I: Lijst met afkortingen.....	109
Bijlage II: Topiclijst middenmanagers	110
Bijlage III: Topiclijst niet-middenmanagers.....	111
Bijlage IV: Codeboom	112

H1. Inleiding

De meeste kinderen kunnen op school meekomen zonder extra ondersteuning (Oberon, 2014a). Een deel van hen heeft echter aanvullende begeleiding nodig om de lesstof bij te kunnen houden. Afhankelijk van het soort en de zwaarte van de problematiek kan deze ondersteuning vanuit het reguliere onderwijs of vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs worden geboden. In 2012 kregen ongeveer 280.000 van het totaal aantal schoolgaande kinderen (11 %) een vorm van onderwijssteuning (Ministerie van OCW, 2013). Daarnaast zijn er kinderen (en ouders), die extra ondersteuning nodig hebben in de thuissituatie, omdat er sprake is van opgroei- en opvoedproblematiek. Dit is de taak van de jeugdhulpverlening¹. Geschat wordt, dat in 2012 ongeveer 350.000 kinderen (10 %) in de leeftijd van 0 tot 17 jaar heeft gebruikt gemaakt van enige vorm van jeugdhulp (Denktank Transformatie Jeugdinstel, 2014).

Soms is ondersteuning vanuit het onderwijs én de jeugdhulpverlening nodig, aangezien er zowel thuis als op school problemen zijn. Uit onderzoek blijkt, dat het hier gaat om ongeveer 20% van de kinderen met een hulpvraag (Peeters-Weem & Bouman, 2013 in Onderwijsraad, 2014). Voor deze groep kinderen is een domeinoverschrijdende aanpak nodig, waarbij het onderwijs en de jeugdhulpverlening zo nauw mogelijk met elkaar samenwerken (Onderwijsraad, 2014). Waarom en hoe ze dit kunnen doen, wordt beschreven in dit hoofdstuk. Dit vormt met 1.1., 1.2. en 1.3. de aanleiding van dit onderzoek. De probleemstelling (1.4.), theoretische en empirische oriëntatie (1.5.) en relevantie (1.6.) zullen hierna worden toegelicht.

§1.1. Samenwerking tussen de domeinen onderwijs en jeugdzorg

De overheid streeft al decennia lang naar een meer samenhangend aanbod van voorzieningen voor kinderen en een betere verbinding tussen het onderwijs en de jeugdhulpverlening. De commissie Wiarda concludeerde al in 1971, dat de samenwerking tussen instellingen, die zorg boden aan kinderen in het onderwijs, al te wensen overliet. Daarbij stelde deze commissie, dat de zorg geregionaliseerd moest worden en de hulpverlening dichterbij de leefomgeving van kinderen georganiseerd moest worden (Van Veen, 1999 in Onderwijsraad, 2014). De werkgroepen die naar aanleiding van het rapport van deze commissie werden ingesteld, kwamen onder andere met de aanbeveling, dat de school meer centraal moest komen te staan binnen de jeugdhulpverlening. Daarna is de beleidsmatige aandacht voor de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulpverlening alleen nog maar gegroeid (Onderwijsraad, 2014). Voorbeelden, die de Onderwijsraad (2014: 10) aanhaalt, zijn de Wet op de Jeugdhulpverlening (1989), de invoering van RMC's (regionale meld- en coördinatiepunten, 1994), Operatie Jong (2003) en de Bureaus Jeugdzorg als wettelijke toelatingspoort tot de complete jeugdzorg (2005). Met deze overheidsinitiatieven probeerde het Rijk, volgens de Onderwijsraad, tevens het onderwijs en de jeugdhulpverlening aan te moedigen om de samenhang en aansluiting tussen beide domeinen te bevorderen.

Uit de memorie van toelichting op de wetwijzigingen in het kader van Passend onderwijs blijkt, dat de samenwerking tussen het domein het onderwijs en de jeugdhulp nog steeds beter georganiseerd kan worden (Ministerie van OCW, 2011a,b). Er is sprake van verkokering binnen het eigen domein, waardoor onderwijs- en jeugdhulpprofessionals vaak beperkt op de hoogte zijn van elkaars werk. Hierdoor zouden kinderen nog te weinig de meest passende en tijdige hulp krijgen, dichtbij hun eigen omgeving. De bedoeling is dat de oplossing voor deze problematiek ligt in de stelselwijzigingen binnen het Passend onderwijs en de jeugdzorg. Naast specifieke doelen hebben deze stelselwijzigingen tot doel om de samenwerking op lokaal niveau te bevorderen (Ministerie van VWS, 2014b). In veel beleidspublicaties wordt er gesproken van de stelselwijziging Passend onderwijs en de transitie jeugdzorg. In essentie is het nieuwe stelsel van Passend onderwijs echter ook een

¹ Eerstelijns jeugdzorg

transitie (Laemers & Schoonhoven, 2014). Daarom zal er voor de leesbaarheid vanaf nu ook gesproken worden van de transitie Passend onderwijs.

§1.2. Het jeugdzorgstelsel op de schop

Met de transitie jeugdzorg en Passend onderwijs worden de taken en bevoegdheden rondom de ondersteuning en zorg voor kinderen gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau. Deze operatie gaat gepaard met een generieke bezuiniging van 15% op de jeugdzorg (Rijk, VNG & IPO, 2013) en 8% op Passend onderwijs (Ministerie van OCW, 2013). Naast specifieke doelen hebben beide stelselwijzigingen als gezamenlijk doel om de ondersteuning en hulp rondom kinderen meer in samenhang te organiseren en te versterken. Dit, met als doel om beter passende en tijdige zorg te leveren aan kinderen (Onderwijsraad, 2014). De afstemming hiervan is wettelijk verankerd (Ministerie van VWS, 2014b).

Het is de bedoeling dat het nieuwe stelsel betere mogelijkheden biedt om passende en tijdige ondersteuning en zorg te organiseren binnen de beide domeinen. Alsook om beleid en de aanpak *tussen* de domeinen in samenhang te organiseren en uit te voeren². Dit zou moeten leiden tot effectievere en betere zorg (Ministerie van VWS, 2014b; Onderwijsraad, 2014). Dat de mogelijkheden er nu zijn geeft echter nog geen garantie, dat deze kansen ook daadwerkelijk gegrepen (kunnen) worden (Onderwijsraad, 2014). Er is namelijk sprake van een complex speelveld, die de verbinding en samenwerking tussen beide domeinen bemoeilijkt (Onderwijsraad, 2014; PO- & VO-Raad, 2014). Daarnaast bestaat er de mogelijkheid tot lokale variëteit, waarbij iedereen zoekende is naar werkende principes om daadwerkelijk maatwerk te kunnen leveren (Ministerie van OCW, 2014c; Ministerie van VWS, 2014b).

§1.3. De zoektocht naar werkende principes

Om achter werkende principes voor het leveren van maatwerk te komen, is uiteraard tijd nodig. Gezien het complexe speelveld, dat nog volop in ontwikkeling is, is tijd alleen waarschijnlijk niet genoeg. Volgens de Onderwijsraad is het daarom van belang, dat *'in een vroegtijdig stadium knelpunten en kansen voor samenwerking te signaleren, zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau'* (2014:15). Gezien de variatie in omgeving en handelingswijzen van managers kunnen wellicht bepaalde condities bepalend zijn voor het meer effectief organiseren van jeugdhulp voor leerlingen. Uit onderzoek blijkt, dat managers in dynamische interactie staan met hun omgeving en daarbij hun eigen repertoire aanwenden om de aan hen opgedragen doelen na te streven (Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2004; Bovens, 't Hart & Twist, 2007; Bason, 2010; De Waal, 2014). Repertoire wordt hierbij geschouwd als het handelingsvermogen, dat een manager heeft op basis van zijn eigen ervaringen, competenties en de mogelijkheden die de omgeving biedt (Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2004; Bason, 2010). Daarmee zou het repertoire van managers bepalend kunnen zijn voor de mate waarin de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp leidt tot tijdige en passende hulp voor leerlingen. Hier is nog geen specifiek onderzoek naar gedaan, maar het haakt wel aan bij een politiek en publiek debat. Er is namelijk veel behoefte aan duidelijkheid en werkende principes voor een effectieve samenwerking (Ministerie van VWS & V&J, 2014b; Ministerie van OCW, 2014b,c; Oberon, 2014b). Het heersende idee is namelijk, dat als effectieve intersectorale samenwerking plaatsvindt, dat er dan ook sprake is van kwalitatieve zorg (Ministerie van VWS, 2014c). Daarnaast sluit het organiseren van effectieve samenwerking aan bij het academische debat over de toegevoegde waarde van managers. De veronderstelling van sommige bestuur- en organisatiewetenschappers (o.a. Tonkens, 2008 en Trappenburg, 2011 in Noordegraaf, Geuijen en

² In verband met de leesbaarheid wordt er verder gesproken over de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp, in plaats van samenwerkingsverbanden, scholen, jeugdhulporganisaties en/of gemeenten. Het gaat om de intersectorale samenwerking op alle niveaus, die verloopt via verschillende organisaties. Tevens wordt er gesproken van jeugdhulp in plaats van zorg, omdat de focus van dit onderzoek ligt op de jeugdhulp.

Meijer, 2011) is namelijk, dat managers weinig bijdragen aan het primaire proces en dat ze vooral elkaar bezig houden. Management zou namelijk leiden tot meer bureaucratie en overhead door hun bedrijfsmatige werkwijzen. Ze zouden daarmee de personen, die de zorg leveren, de professionals, afleiden van het 'echte werk' van het leveren van zorg op maat. Een veelgehoorde oplossing is dus om de professional de ruimte te geven.

Andere wetenschappers beweren echter, dat de kwaliteit van dienstverlening helemaal niet zal verbeteren door het vergroten van de autonomie van professionals (zie o.a. Noordegraaf, 2008; 2011). Dit zou volgens hen eerder leiden tot verkokering. De afstemming tussen verschillende sectoren, instellingen, bestuurders en professionals is dan juist nodig (Schillemans, 2008). Verscheidene auteurs zien daarom een belangrijke taak weggelegd voor managers om de ontkokering van de (semi)publieke dienstverlening te organiseren (Williams, 2002; Schillemans, 2008; Oldenhof, 2012b; 2015). Dit kan onder andere mogelijk worden gemaakt door een organisatie overschrijdende aanpak binnen netwerken (RMO, 2008; Oldenhof, 2012a). Binnen deze samenwerkingsverbanden worden dan de uiteenlopende belangen van cliënten, professionals, bestuurders en de samenleving op elkaar afgestemd (Noordegraaf, 2008).

§1.4. Probleemstelling: middenmanagers aan zet?

Op basis van bovenstaand debat is het van belang om scherper in beeld te krijgen welke rol de omgeving en managers spelen bij het inrichten van een intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Daarbij is het belangrijk om rekening te houden, dat het zorgmanagement opgebouwd is uit verschillende lagen (Currie, 2006; Oldenhof, 2012a). Variërend van operationele managers die leiding geven aan professionals tot en met managers die direct onder de Raad van Bestuur werken. Deze uiteenlopende lagen hebben ook verschillende verantwoordelijkheden en rollen. Doorgaans worden bestuurders en topmanagers gezien als de trekkers van veranderingen (Noordegraaf, 2004; Bason, 2010). De bijdrage van middenmanagers is tot nu toe echter onderbelicht gebleven. Er zijn echter concrete aanwijzingen, dat juist middenmanagers, die zich tussen domeinen, werkvloer en zorgbestuur in bevinden, een essentiële bijdrage leveren aan het doorvoeren van veranderingen (Currie, 2000; 2006; Elshout, 2006; Bason, 2010; Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014). Met de decentralisatie van verantwoordelijkheden zijn middenmanagers diegenen die veranderingen in de praktijk moeten laten uitvoeren (Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014). Zij dragen de integrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uiteindelijke zorg, bedrijfsvoering en de begeleiding van operationele managers, waardoor zij zich op een cruciaal schakelpunt bevinden in de zorgorganisatie (Actiz, 2009 in Oldenhof, 2012a). Het is daarmee een complexe en veelzijdige functie, waarin strategie, inhoud, cliënt, personeel, financiën, interne en externe samenwerking, ethiek en logistiek tegelijkertijd bij elkaar komen (Stoker & De Korte, 2000; Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014).

Met betrekking tot de organisatie van jeugdhulp voor leerlingen zijn middenmanagers de directeurs van de samenwerkingsverbanden uit het onderwijs enerzijds en de ambtenaren van de gemeenten, die de taak hebben om de verbinding tussen het onderwijs en de jeugdhulp te leggen anderzijds (Walraven, Van der Grinten, Deen & Bosdriesz, 2014). Vanwege hun unieke schakelpositie, zal in deze studie ingezoomd worden op dit middenmanagement en hoe zij de meest tijdige en passende hulp voor kinderen kunnen organiseren. Belangrijk is om hierbij na te gaan wat hun repertoire is en in hoeverre zij dit kunnen inzetten.

De resultaten van dit onderzoek zouden dan kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer inzicht in (en vat op) de mogelijkheden, die middenmanagers hebben om een intersectorale samenwerking op zo'n manier te organiseren, dat zoveel mogelijk kinderen tijdige en passende hulp krijgen. Om dit te bereiken zal de volgende onderzoeksvraag centraal staan:

Op welke wijze organiseren middenmanagers (effectieve) intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en door welke factoren wordt het resultaat van deze samenwerking beïnvloed?

Met deze hoofdvraag wordt zowel gezocht naar verklaringen voor het handelen van middenmanagers als een ex ante evaluatie uitgevoerd naar de manier waarop middenmanagers intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp organiseren. Met deze samenwerking wordt het doel beoogd om alle kinderen te voorzien van de meest tijdige en passende hulp. Dit onderzoek analyseert hoe zij hier een bijdrage aan proberen te leveren. Effectief staat daarom tussen haakjes, aangezien het voor deze samenwerking nog niet duidelijk is wat de meest effectieve werkwijzen zijn.

Om bovenstaande vraag te beantwoorden wordt eerst in de wetenschap na gegaan wat hier al over bekend is. De kernconcepten, die hierbij de hoofdrol spelen zijn *'intersectorale samenwerking'* en *'middenmanagers'*. Hierna kan worden nagegaan hoe deze kernconcepten zich verhouden tot de werkelijkheid van de actuele samenwerking tussen Passend onderwijs en de jeugdhulp van gemeenten.

1.4.1. Theoretische deelvragen

1. Wat houdt de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp in?
2. Welke factoren zijn van invloed op het resultaat van een intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp?
3. Over welk repertoire moeten middenmanagers beschikken om intersectorale samenwerking te organiseren?

Om te weten te komen hoe middenmanagers intersectorale samenwerking organiseren, is het allereerst belangrijk om inzicht te krijgen in wat de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp inhoudt. Nagegaan zal worden op welke maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen deze samenwerking is gebaseerd en welke doelen het beoogd te behalen. Deze contextanalyse zal meer richting geven aan het theoretisch kader door te beschrijven op welk bestuurlijk niveau deze samenwerking plaatsvindt. Hierdoor kan er een meer accurate beschrijving worden gegeven van welke factoren van invloed zijn op het resultaat van deze samenwerking. Daarna zal worden gekeken wat hierbij de rol is van middenmanagers en over welke repertoire zij moeten beschikken om intersectorale samenwerking te organiseren. Met behulp van de antwoorden op deze vragen kan op een meer gerichte manier de werkelijkheid worden onderzocht. In deze werkelijkheid zal er worden gezocht naar antwoorden op onderstaande empirische deelvragen.

1.4.2. Empirische deelvragen

4. Hoe is de intersectorale samenwerking tussen onderwijs en gemeenten vorm gegeven?
5. Welke factoren zijn van invloed op het resultaat van de intersectorale samenwerking tussen onderwijs en gemeenten?
6. Over welk repertoire beschikken middenmanagers om deze intersectorale samenwerking te organiseren?

Allereerst zal de intersectorale samenwerking in kaart worden gebracht voor drie Passend onderwijs regio's. Hiermee wordt de omgeving beschreven, waarbinnen middenmanagers de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp organiseren. Daarna zal worden uiteengezet welke factoren van invloed zijn op het resultaat van deze samenwerking. Deze factoren bepalen namelijk het repertoire waarover middenmanagers beschikken om de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp effectief te organiseren.

1.4.3. Samenhang deelvragen

Bovenstaande theoretische en empirische deelvragen hangen één op één samen. De beantwoording van deelvraag 1 biedt het beleidstheoretisch perspectief op de beantwoording van deelvraag 4. Deelvraag 2 en 3 bieden de theoretische fundering voor deelvraag 5 en 6. Met de beantwoording van de verschillende deelvragen kan daarmee niet alleen de centrale vraagstelling worden beantwoord, maar de theoretische en praktische implicaties ervan worden nagegaan. Zo kan er worden nagegaan of de geformuleerde theorie klopt. In dit geval zal ook worden bepaald of er theoretische verdieping mogelijk is. Dit wordt dan weer gekoppeld aan de praktijk om aanbevelingen te doen voor middenmanagers en hun leidinggevendenden, zodat zij beter in staat zijn om de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp te organiseren.

§1.5. Theoretische en empirische oriëntatie

Er zijn verschillende manieren om het voorliggende vraagstuk te beantwoorden. Theoretische en empirische duiding en afbakening zijn daarom belangrijk. Onderstaand wordt hier aandacht aan besteed.

1.5.1. Theoretisch perspectief

De centrale onderzoeksvraag impliceert een 'structure-agency' benadering (Giddens, 1984). In navolging van Giddens (1984) wordt hierbij de gerealiseerde sociale structuur zowel als medium als de uitkomst van sociale actie gezien, waarbij deze gelijkwaardig aan elkaar zijn. Ten aanzien van dit onderzoek betekent dit, dat de institutionele context, waarin de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp plaatsvindt, van invloed is op de managers die deze samenwerking effectief proberen te organiseren. Hierbij kan gedacht worden aan wettelijke, beleidsmatige en organisatorische structuren. Anderzijds wordt in dit onderzoek er ook vanuit gegaan, dat middenmanagers ook invloed kunnen uitoefenen op deze structuren door ze op een bepaalde manier lokaal te beïnvloeden. Het kan dan gaan om het op een bepaalde manier invullen van wetgeving naar lokaal beleid en organisatorisch vorm geven aan samenwerkingsverbanden. Deze wisselwerking bepaald het handelingsvermogen van managers (Mintzberg, 2009). Volgens Mintzberg (1979 in Bolman & Deal, 2003; 2009) hangt de effectiviteit van een organisatie af van de mate waarin er congruentie bestaat tussen de omgeving en de organisatie. De kenmerken van de organisatie behoren hierbij afgestemd te zijn op de omgeving. Hierbij kan gedacht worden aan het vormen van een netwerk voor het samenwerken met verschillende partners (Kickert, Koppejan & Klijn, 2001; Provan & Kenis, 2007; Noordegraaf et al., 2011).

Als er wordt ingezoomd op de middenmanager wordt er vanuit gegaan, dat zij beïnvloed worden door hun professionele bagage (Bovens et al., 2007). Deze professionele bagage bestaat naast inhoudelijke kennis ook uit bepaalde vermogens, die het managers mogelijk maakt om een intersectorale samenwerking meer naar hun hand te zetten (Noordegraaf, 2004; Bason, 2010). Tenslotte wordt er in dit onderzoek vanuit gegaan, dat een uitvoerend manager doelbewust handelt, via en met mensen (Bovens et al., 2007). Management wordt daarmee niet enkel gezien als '*het beïnvloeden van gemeenschappelijke inspanning*' of naar de meer gangbare definitie: '*Getting things done through others*' (Noordegraaf, 2004: 76-77). Het stelt ook, dat managers in de uitvoering meewerken aan het mogelijk maken van die uitvoering door beleid te schrijven en uit te voeren in samenwerking met partners en collega's (Kickert, Koppejan & Klijn, 2001; Terpstra, 2001).

1.5.2. Conceptuele en empirische afbakening

Om adequaat te kunnen onderzoeken hoe middenmanagers intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp organiseren zijn een aantal conceptuele en empirische afbakeningen gemaakt. Zo wordt er conceptueel gefocust op intersectorale samenwerking en niet op intrasectorale samenwerking. Daarbij wordt een zogenaamde 'thick description' gemaakt van één intersectorale samenwerking, in plaats van een vergelijking tussen intersectorale samenwerkingen binnen verschillende sectoren.

Binnen de intersectorale samenwerking wordt er gefocust op de rol van de middenmanagers, die zich bevinden tussen twee managementlagen. Deze managers geven leiding, maar krijgen ook leiding van managers. In deze rol vormen zij een cruciale schakel tussen strategie, inhoud en bedrijfsvoering. Dit maakt hun positie het meest interessant om te kijken naar de invulling en (on)mogelijkheden van hun rol in het creëren van maatschappelijke meerwaarde.

Omwille van de betrouwbaarheid, haalbaarheid en overzichtelijkheid van dit onderzoek wordt er empirisch gezien alleen gekeken naar de organisatie van nieuwe werkwijzen naar aanleiding van de transities Passend onderwijs en jeugdzorg, met specifieke aandacht voor de jeugdhulp. De gelijktijdige transities van de WMO en de participatiewet worden hierbij buiten beschouwing gelaten. Dit geldt ook voor de precieze rol en invloed van ouders, jeugdzorgorganisaties en aanpalende gemeentelijke domeinen als mobiliteit en huisvesting. Daarbij zal er alleen gekeken worden naar de samenwerking binnen het basisonderwijs. Het werkgebied van de jeugdhulp en het onderwijs komen hierin het meest overeen, wat de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek verhoogd.

1.5.3. Onderzoeksaanpak en presentatie bevindingen

Hoe middenmanagers intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp organiseren, is onderzocht door eerst de context te duiden waarbinnen deze samenwerking plaats vindt. Daarna is een theoretische plaatsbepaling gemaakt van de concepten 'intersectorale samenwerking' en 'middenmanagers'. Uitmondend in een gecombineerd theoretisch model en antwoorden op de theoretische deelvragen.

Hierna is het vraagstuk onderzocht middels een kwalitatieve veldstudie. Gebruikmakend van beleidsdocumenten en semi-gestructureerde interviews. Deze data zijn overzichtelijk uiteengezet en geanalyseerd. Dit resulteert in antwoorden op de empirische deelvragen, centrale vraagstelling en evaluatie van het theoretische model. Als mede een analyse en discussie betreft de theoretische en empirische implicaties.

De bevindingen worden gepresenteerd in de vorm van een onderzoeksrapport, waarbij voor de toegankelijkheid een managementsamenvatting is toegevoegd. Deze is verspreid onder de respondenten en overhandigd aan de opdrachtgever. Ter afsluiting is dit onderzoek gepresenteerd en beoordeeld door het departement voor Bestuur- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht.

§1.6. Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Nederland kent geen lange onderzoekstraditie naar het middenkader. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Japan, Groot-Brittannië of de Verenigde Staten. In de jaren '90 zijn de wetenschappelijke artikelen op één hand te tellen. Ook in managementhandboeken is de aandacht voor middenmanagers gering of geheel afwezig (o.a. Noordegraaf, 2004; Noordegraaf et al., 2011). Vanaf de eeuwwisseling is hier verandering in gekomen met publicaties van onder andere Stoker en De Korte (2000), Currie (2000; 2006) en Elshout (2006). Gevolgd door steeds meer onderzoekers.

Als het gaat om het wetenschappelijke debat over de meerwaarde van managers - zoals onder 1.4. beschreven - wordt door verschillende onderzoekers bevestigd, dat publieke middenmanagers een cruciale laag binnen organisaties zijn (Stoker & De Korte, 2000; Currie, 2000; 2006; Elshout, 2006; Wooldridge et al., 2008; Bason, 2010; Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014; Oldenhof, 2015). Door hun positie tussen het hoger management en de werkvloer kunnen zij, volgens deze onderzoekers, een doorslaggevende rol spelen in het bewerkstelligen van strategische doelstellingen en het benutten van de potentie van professionals. Duurzame innovaties zouden daarmee vooral afhankelijk zijn van de mate waarin het middenkader een actieve sleutelrol kan spelen met een mandaat vanuit het hoger management en draagvlak onder de medewerkers (De Waal, 2014). Of zoals een geïnterviewde middenmanager in het artikel van Powell (2001 naar De Waal, 2014) zei: *'It all goes wrong in the middle'*. Wat de rol van horizontale samenwerking hierbij is, is echter nog amper onderzocht. De positie van deze leidinggevendenden zou wel steeds belangrijker

worden door de maatschappelijke en politieke trends van lokale samenwerking en het leveren van maatwerk (Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014). Deze hypothese zou, volgens De Waal (2014), meer onderbouwd moeten worden met (empirisch) onderzoek. Dit onderzoek draagt hier een stukje aan bij door te kijken naar de inrichting van een intersectorale samenwerking georganiseerd door middenmanagers.

Ten aanzien van effectieve en legitieme interorganisationele samenwerking is er wetenschappelijk gezien al het nodige onderzoek gedaan (o.a. Provan & Milward, 2001; Thomson & Perry, 2006; Ansel & Gash, 2007; Van Delden, 2009). Daarbij is al het nodige onderzoek gedaan naar de rol van middenmanagers ten opzichte hiervan (o.a. Stoker & De Korte, 2000; Wooldridge et al., 2008; Rouleau & Balogun, 2011; Noordegraaf & De Wit, 2012; Edelenbos, Van Buuren & Klein, 2013; Oldenhof, Postma & Putters, 2013). In deze onderzoeken wordt echter het accent gelegd op strategie (Wooldridge et al., 2008) of de omgang met eisen uit de omgeving (Noordegraaf & De Wit, 2012; Oldenhof et al., 2013) en/of welke competenties of managementstijlen hiervoor nodig zijn (Stoker & De Korte, 2000; Rouleau & Balogun, 2011; Edelenbos et al., 2013). Tot nu toe is er echter geen onderzoek gedaan naar de organisatie van de intersectorale samenwerking door middenmanagers en op basis van welk repertoire zij dit mogelijk maken. Door de theoretische stromingen over het repertoire van middenmanagers en die van interorganisationele samenwerking te combineren, wordt er een niche in de wetenschap gevuld.

Dit onderzoek kan ook bijdragen aan de praktijken van verschillende groepen. Met de recente invoering van de transitie Passend onderwijs en jeugdzorg is de organisatie van een nieuwe samenwerking gewenst. Op alle organisatielagen wordt er echter gezocht naar werkende principes. Op uitvoerend niveau is hierbij de middenmanager aan zet, maar over zijn rol is weinig bekend als het gaat om intersectorale samenwerking. Alsook hoe deze rol beter benut en bevorderd kan worden. Met dit onderzoek wordt geprobeerd meer inzicht te krijgen in de intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en welke factoren hierop van invloed zijn. Daarnaast maakt het inzichtelijk wat het repertoire en de invloed van middenmanagers is op deze samenwerking. Aan de einde van dit onderzoek worden deze inzichten omgezet in praktische aanbevelingen. Met deze inzichten en aanbevelingen kunnen middenmanagers en hun leidinggevenden aan de slag met het vormgeven en bevorderen van hun repertoire. Evenals met het beïnvloeden van de intersectorale samenwerking op zo'n manier, dat zoveel mogelijk kinderen tijdige en passende hulp krijgen. Tenslotte kan dit onderzoek bijgedragen aan het onderzoeks- en adviestraject van Oberon voor de organisaties, die zij begeleiden bij de realisatie van de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp.

§1.7. Leeswijzer

Na dit inleidende *hoofdstuk 1* wordt in *hoofdstuk 2* een contextanalyse gemaakt van de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de aanleiding van de hernieuwde samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp, de daaropvolgende transitie en beoogde transformatie en de daar achterliggende principes. Tenslotte zal het speelveld en de actoren nader in kaart worden gebracht.

Hoofdstuk 3 beantwoordt de eerste theoretische deelvraag over welke factoren van invloed zijn op het resultaat van een intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Hierbij staat het theoretische concept van intersectorale samenwerking centraal. Dit begrip wordt nader gedefinieerd en gepositioneerd in het licht van de centrale vraagstelling en voorliggende deelvraag.

Hoofdstuk 4 beantwoordt de tweede theoretische deelvraag over welk repertoire middenmanagers moeten beschikken om intersectorale samenwerking te organiseren. Hierbij wordt uitgegaan van het theoretische concept van middenmanagers. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt een theoretisch model gepresenteerd, die de samenhang tussen dit repertoire en de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp weergeeft.

Hoofdstuk 5 behandelt de onderzoeksaanpak van het empirische gedeelte van deze studie. Het onderzoek wordt getypeerd en geplaatst ten aanzien van de wetenschap. Hierna worden de onderzoeksbenadering en de wetenschapsfilosofische positie nader gedefinieerd. Daarna de keuzen voor de onderzoeksstrategie, methoden en technieken worden verantwoord. Tot slot zal er aandacht worden besteed aan de operationalisatie en borging van de onderzoekskwaliteit.

Hoofdstuk 6, 7 en 8 geven respectievelijk een beschrijving van en theoretische reflectie op de resultaten die verkregen zijn uit de dataverzameling voor de drie empirische deelvragen. Het gaat dan om de vormgeving van de samenwerking, de factoren die daarop van invloed zijn en over welke repertoire middenmanagers beschikken om deze intersectorale samenwerking te organiseren. Dit wordt achtereenvolgens uiteengezet en geanalyseerd voor de Passend Primair onderwijsregio's uit Noord-, Midden- en Zuid-Nederland.

Hoofdstuk 9 beantwoordt de empirische deelvragen aan de hand van een vergelijkende analyse tussen de verschillende regio's.

Hoofdstuk 10 behelst de conclusie van en discussie over dit onderzoek. Het geeft antwoord op de centrale vraagstelling aan de hand van de deelvragen. Daarbij wordt er stil gestaan bij de theoretische en praktische implicaties van dit onderzoek. Hierna zal gereflecteerd worden op de doelstelling, wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Als mede op de manier waarop dit onderzoek tot stand gekomen is.

Hoofdstuk 11 bevat de literatuurlijst met een overzicht van de gebruikte literatuur voor dit onderzoek.

Bijlage I bevat een lijst met gebruikte afkortingen en de bijbehorende uitleg

Bijlage II en III bevat de topics en interviewvragen die gebruikt zijn tijdens de dataverzameling.

Bijlage IV bevat de codeboom die de basis heeft gevormd voor de analyse.

H2. Contextanalyse: samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp

Middenmanagers handelen niet in het luchtledige en worden beïnvloed door hun omgeving (Stoker & De Korte, 2000; Elshout, 2006; De Waal, 2014; Oldenhof, 2015). Deze omgeving bestaat uit maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, in combinatie met de nodige wet- en regelgeving (Bovens et al., 2007; De Waal, 2014). Om meer zicht te geven op deze omgeving wordt in de hoofdstuk de context van de intersectorale samenwerking nader onder de loep genomen. Achtereenvolgens wordt er aandacht besteed aan de aanleiding van de gereorganiseerde samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Daarna staan de daaropvolgende transities en beoogde transformatie binnen het onderwijs en de jeugdzorg centraal. Hierna worden de achterliggende principes van deze transitie en transformatie besproken, waarna het speelveld en de actoren nader in kaart worden gebracht.

§2.1. Nieuwe verhoudingen in het sociale domein

Al jaren wordt er binnen de Nederlandse overheid gezocht naar nieuwe verhoudingen tussen burgers en actoren binnen het sociale domein. Het gaat dan zowel om de versterking van het (zelf)organiserend vermogen van de burger als op het ontwikkelen van nieuwe vormen van besturen en beleid (De Waal, 2014; Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR), 2004). De aanleiding van deze zoektocht is de algemene notie dat de verzorgingsstaat onbetaalbaar is geworden. Dit wordt volgens de Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg ((WTJ), 2010) onder andere veroorzaakt doordat risico's en afwijkend gedrag steeds minder geaccepteerd worden door de samenleving. Oplossingen voor deze problematiek worden gezocht in een terugtrekkende centrale overheid en het decentraliseren van bevoegdheden naar lokaal bestuursniveau. Op dit niveau wordt weer veelvuldig naar samenwerking gezocht met aanpalende partijen om gedeelde problematiek (kosten)effectief op te lossen (Rhodes, 1996; WRR, 2004; Denktank Transformatie Jeugdzorg (DTJ), 2014; De Waal, 2014; Onderwijsraad, 2014).

Bovenstaande analyse gaat ook op voor de transitie en transformatie jeugdzorg en de stelselwijziging Passend onderwijs. Bevoegdheden worden gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau en er wordt 15% generiek bezuinigd op de jeugdzorg (Rijk, VNG & IPO, 2013) en 8% op Passend onderwijs (Ministerie van OCW, 2013). Naast specifieke doelen hebben beide stelselwijzigingen als gezamenlijk doel om de ondersteuning en hulp rondom kinderen meer in samenhang te organiseren en te versterken, zodat er beter passende en tijdige zorg geleverd kan worden (Onderwijsraad, 2014).

§2.2. Het sociale domein op de schop: transitie jeugdzorg en Passend onderwijs

Op 1 augustus 2014 is de Wet Passend onderwijs officieel ingevoerd. Hiermee is een nieuw stelsel ontstaan van onderwijsondersteuning voor leerlingen, die extra begeleiding nodig hebben. Volgens de memorie van toelichting krijgen schoolbesturen een zorgplicht (Ministerie van OCW, 2011b; Laemers & Van Schoonhoven, 2014). Dit houdt in, dat zij verantwoordelijk zijn voor het bieden van passende ondersteuning voor iedere leerling. Deze ondersteuning kunnen zij bieden binnen hun eigen school, maar ook binnen een andere reguliere school of een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. Voor de basisondersteuning die zij als school zelf kunnen bieden, stellen zij een ondersteuningsprofiel op. Het gaat dan om de:

' (...) door het samenwerkingsverband afgesproken geheel van preventieve en lichte curatieve interventie, die binnen de onderwijsondersteuningsstructuur van de school planmatig en op een

overeengekomen kwaliteitsniveau, eventueel in samenwerking met ketenpartners, worden uitgevoerd' (PO-raad, 2015).

Dit kan variëren van ondersteuning bij dyslexie en ADHD tot fysieke toegankelijkheid en topklassen voor hoogbegaafden (Ministerie van OCW, 2015a). Voor extra ondersteuning kan worden aangeklopt bij het samenwerkingsverband. Het gaat dan om meer specifieke voorzieningen en arrangementen, zoals het speciaal (basis)onderwijs, schoolmaatschappelijk werker, orthopedagoog of leerkrachtcoaching (Ministerie van OCW, 2011b). Daarnaast is het de bedoeling ouders meer betrokken worden bij hun kind op school en dat leraren beter zijn voorbereid op hoe zij met zorgleerlingen moeten omgaan. Hierdoor zouden meer leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs (Ministerie van OCW, 2011a).

Een stelselwijziging die grotendeels gelijk op gaat met die van Passend onderwijs is de transitie jeugdzorg. Het doel van de jeugdzorg is om alle jeugdigen in Nederland op een veilige en gezonde manier te laten opgroeien, zodat zij zelfstandige en participerende burgers worden (Bosscher, 2014). De aanleiding om de Wet op de Jeugdzorg te wijzigen was voornamelijk, dat dit doel niet werd bereikt door een sterke financiële en organisatorische versnippering van de sector (WTJ, 2010). Net als met de wetgeving omtrent Passend onderwijs wordt met de nieuwe Wet op de Jeugdzorg alle verantwoordelijkheid en taken gedecentraliseerd van landelijke en provinciaal niveau naar lokaal niveau (Ministerie van VWS, 2014a). Sinds 1 januari 2015 hebben gemeenten daarmee de verantwoordelijkheid gekregen voor de uitvoering van alle vormen van jeugdzorg (Ministerie van VWS, 2013). Gemeenten krijgen hiermee een jeugdhulpplicht. Het wettelijke recht op jeugdzorg en individuele aanspraken op jeugdzorg worden vervangen door een voorzieningenplicht. Daarmee worden de aard en omvang van de ondersteuning en zorg in beginsel door de gemeente bepaald. Met deze stelselwijziging wordt geprobeerd om een betere afstemming en aanpak tussen voorzieningen te bewerkstelligen (Ministerie van VWS, 2013).

§2.3. Naast stelselwijziging ook nieuwe uitvoeringspraktijken

Naast structurele wijzigingen wordt naast bovenstaande transitie ook geprobeerd een transformatie in verhoudingen, werkprocessen, praktijk- en beleidsvoering te bewerkstelligen (DTJ, 2014). De beoogde nieuwe verhoudingen gaan over die bestaan tussen gemeenten, professionals en instellingen enerzijds en de 'eigen kracht' van burgers, ouders/opvoeders en cliënt anderzijds. Het nieuwe stelsel beoogt de ouders als opdrachtgevers. Bij het verlenen van ondersteuning en hulp is het de bedoeling, dat er zoveel mogelijk in het belang van het kind gedacht. Daarnaast is het de bedoeling, dat er zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen, hun ouders en hun sociale netwerk (Ministerie van VWS, 2013; DTJ, 2014). De samenleving zou bij dit proces een faciliterende en begrenzendende rol behoren aan te nemen (DTJ, 2014).

Volgens de memorie van toelichting bij de nieuwe Wet op de Jeugdzorg, betreft de transformatie ook een de ontschotting van budgetten (Ministerie van VWS, 2013). Hierdoor zou betere samenwerking en ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen mogelijk worden. Daarnaast worden de verschillende vormen van hulp, preventie en bescherming geïntegreerd in één primair proces, georganiseerd in zogenaamde buurt- of wijkteams (Ministerie van VWS, 2013; DTJ, 2014). Het gaat dan zowel om de loketfunctie, vraagverheldering, triage en doorverwijsfunctie (Doodkorte & Hermanns, 2013). Hiermee is (selectief) op- en afschalen van 'gewone' naar specialistische hulp mogelijk en wordt er gestreefd naar het adagium '*één gezin, één plan, één regisseur*'. Verder is het de bedoeling, dat er meer ruimte komt voor jeugdhulpverleners om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. Tenslotte zouden deze jeugdhulpverleners op een meer preventieve, oplossingsgerichte en generalistische manier te werk moeten gaan in

ondersteuning en zorg betreft financiën, (psychische) gezondheid, opvoeding, vrije tijd en werk (Berger, Van Leeuwen & Blaauw, 2013; Ministerie van VWS, 2013; DTJ, 2014).

§2.4. Betere en tijdige zorg door maatwerk en lokale variëteit

Met bovenstaande transitie en transformatie wordt er gestreefd naar het tijdig aanbieden van de meest passende zorg op een zo laagdrempelig mogelijke manier. Met veel aandacht voor preventie hoopt men daarnaast verergering van problematiek te voorkomen. Hiermee zouden de kosten voor zwaardere onderwijssteuning en jeugdhulp terug kunnen worden gedrongen (Walraven et al., 2014). Maatwerk en lokale variëteit worden hierbij gezien als de sleutelprincipes (WTJ, 2010; Rijk, VNG & IPO, 2013; DTJ, 2014; Laemers & Van Schoonhoven, 2014). De gedachte is, dat als er maar zoveel mogelijk wordt gekeken naar de lokale mogelijkheden, dat dan de beste en meest (kosten) effectieve hulp en ondersteuning kan worden verleend.

Binnen de nieuwe wetgeving bestaat specifiek voor deze principes ook meer ruimte. Als het gaat om het organiseren van jeugdhulp voor leerlingen krijgen samenwerkingsverbanden – uit het onderwijs- voor het organiseren van Passend onderwijs meer vrijheid. Zo kunnen zij bijvoorbeeld nu diverse geldstromen samenvoegen, flexibele vormen van ondersteuning creëren en daarmee individueel maatwerk leveren. De nieuwe Jeugdwet biedt meer mogelijkheden voor preventie, eerdere ondersteuning en thuisnabije hulp en betere samenwerking rondom gezinnen. Wat op lokaal niveau niet valt te regelen, kan op regionaal niveau georganiseerd worden binnen de Passend onderwijs regio's (Doodkorte & Hermanns, 2013; Walraven et al., 2014). De Onderwijsraad (2014) maakt in dit kader de kanttekening:

'Hoe dit in de praktijk uitpakt voor jongeren, die naast extra onderwijssteuning ook zorg behoeven, hangt voor een groot deel af van de concrete samenwerking en afstemming tussen de samenwerkingsverbanden en gemeenten (p.14).'

Om deze samenwerking te bevorderen, zijn in de Wet Passend onderwijs en in de Jeugdwet enkele reglementen opgenomen. Dit zijn zogenaamde complementaire bepalingen (Laemers & Van Schoonhoven, 2014; Ministerie van VWS, 2014b). In deze bepalingen staat, dat samenwerkingsverbanden uit het onderwijs samenwerken met de gemeenten *'door een gezamenlijk overleg te voeren, dat er op is gericht overeenstemming te bereiken [en] om de ondersteuning af te stemmen op de jeugdzorg [/onderwijs].'* (Ministerie van OCW, 2011b: 11; Ministerie van VWS, 2013; 23). In beide wetten wordt ook bepaald, dat gemeenten en samenwerkingsverbanden een plan dienen te maken waarin wordt beschreven hoe de jeugdhulp en het Passend onderwijs worden ingericht. Dit regionaal ondersteuningsplan moet elkaar dan weer besproken worden in het zogeheten Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) (Laemers & Van Schoonhoven, 2014).

Met deze complementaire bepalingen is er in ieder geval een kader geboden om de concrete samenwerking en afstemming tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden meer integraal aan te pakken. Beide partijen zijn nu gezamenlijk verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het opgroeien van jongeren. Zo zou meer zorg op maat geleverd kunnen worden (Ministerie van OCW, 2014c).

§2.5. Betrokken actoren

Tot nu toe is er in dit hoofdstuk vooral ingegaan op de omstandigheden waarbinnen de daadwerkelijke samenwerking moet worden vormgegeven. Het zijn echter actoren die de daadwerkelijke samenwerking bewerkstelligen (Van Delden, 2009). In dit hoofdstuk hebben zij al in meer of mindere mate de revue gepasseerd: de overheid, instellingen, professionals, burgers en cliënten. Voor deze studie over het repertoire van middenmanagers is het echter van belang om stil te staan bij hun onderlinge verhoudingen en belangen.

Voor het organiseren van de samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp zijn er tal van actoren betrokken op verschillende niveaus. Achtereenvolgens zijn dit de overheid, bestuurders, managers, professionals en cliënten. De overheid richt zich hierbij op de maatschappelijke knelpunten en beleid, zowel op Rijks- als op lokaal niveau (Van Delden, 2009; Walraven et al., 2014). In het geval van de organisatie van jeugdhulp voor leerlingen heeft de overheid nieuwe wettelijke en beleidskaders opgesteld. Concrete actoren hierbij zijn het ministerie van OCW en VWS (en V&J). De bestuurders, die deze wetgeving en beleid behoren uit te voeren, onderhandelen over doelen en de inzet vanuit hun organisatie. Dit doen zijn op zowel regionaal als lokaal niveau (Walraven et al., 2014). Gemeenten en besturen van samenwerkingsverbanden zijn hierbij de hoofdverantwoordelijke partners. Aan de kant van de gemeenten zijn dit de wethouders met jeugdhulp en onderwijs in hun portefeuille en de daarbij horende verantwoordelijke ambtenaren. Aan de kant van de samenwerkingsverbanden zijn dit de bestuurders en directeuren van het samenwerkingsverband (idem). Daarnaast zijn er vele andere actoren betrokken bij het opstellen van beleid en inkoop van zorg: lokale zorg- en welzijnsvoorzieningen, zorgkantoren en – verzekeraars, huisartsverenigingen, indicatieorganen (bv. ZorgAdviesTeam), cliënten en hun vertegenwoordigers (Doodkorte & Hermanns, 2013).

Als het om de uitvoering gaat wordt het aantal actoren alleen maar meer divers. Aan de kant van de scholen zijn dit de School Ondersteuningsteams met daarin (gedetacheerde) professionals. Aan de kant van de gemeente zijn er de wijkteams met daarin (gedetacheerde) professionals vanuit zorg- en welzijnsorganisaties. De professionals uit de wijkteams werken weer samen met de specialisten uit het medische (huisartsen), het sociale (verslavingszorg, GGZ etc.) en het veiligheidsdomein (veiligheidshuis, politie, Algemeen Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK), jeugdbescherming – en reclassering) (Doodkorte en Hermanns, 2013; Xanten, 2014). Tenslotte zijn er uiteraard de cliënten en hun directe omgeving (Doodkorte & Hermanns, 2013).

Het zijn de managers, vanuit het onderwijs en de gemeenten, die deze samenwerking organiseren op basis van de gegeven bestuurlijke kaders. Het gaat dan zowel om het opstellen van financiële en beleidsmatige procedures als om het maken afspraken over de informatie uitwisseling, rolverdeling en capaciteit (Van Delden, 2009; Doodkorte & Hermanns, 2013; Walraven et al., 2014).

§2.6. Conclusie

De samenwerking tussen het (Passend) onderwijs en de jeugdhulp gaat over een nieuw stelsel, waarin betere mogelijkheden zouden zijn om meer passende en tijdige ondersteuning en zorg voor kinderen in samenhang te organiseren en uit te voeren. Dit zou moeten leiden tot effectievere en betere zorg. Dat de mogelijkheden er nu zijn geeft echter nog geen garantie, dat deze kansen ook daadwerkelijk gegrepen (kunnen) worden. Er is namelijk sprake van een complex speelveld met veel uiteenlopende actoren met diverse belangen, die de verbinding en samenwerking tussen beide domeinen bemoeilijkt. Daarnaast kan bij de inrichting van de daadwerkelijke samenwerking met de roep om maatwerk veel lokale variëteit ontstaan. Hierbij is iedereen zoekende is naar werkende principes.

Wellicht kunnen er gezien de lokale variëteit in omgeving en handelingswijzen van middenmanagers, bepaalde omstandigheden bepalend zijn voor het meer effectief organiseren van jeugdhulp voor leerlingen. Daarvoor is het eerst belangrijk om na te gaan wat er in de wetenschap al bekend is over intersectorale samenwerking en het handelen van middenmanagers. Meer specifiek zal er worden gekeken naar de factoren, die van invloed zijn op een intersectorale samenwerking en op het handelen van middenmanagers. Om vervolgens na te gaan over welk repertoire middenmanagers moeten beschikken om de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp te organiseren. Dit theoretisch kader zal uiteen worden gezet in de volgende twee hoofdstukken.

H3. De dynamiek van intersectorale samenwerking

Met de transitie jeugdzorg en Passend onderwijs wordt er gestreefd naar een betere samenwerking tussen de sectoren van het onderwijs en de jeugdzorg. Meer samenhang zou moeten zorgen voor meer (kosten)effectieve en passende ondersteuning en zorg voor leerlingen met een gecombineerde zorgvraag (Ministerie van OCW, 2011a; Ministerie van VWS, 2014c; Onderwijsraad, 2014). Om dit resultaat van de samenwerking na te streven en te managen, is het belangrijk om te weten wat een intersectorale samenwerking is. Daarnaast is het voor deze studie naar middenmanagers van belang om uiteen te zetten welke factoren bij deze samenwerking van invloed zijn. Dit heeft namelijk invloed op het repertoire van middenmanagers en hun mogelijkheden om deze samenwerking succesvol te beïnvloeden (Stoker & De Korte, 2000; Van Delden, 2009; Bason, 2010). In dit hoofdstuk wordt er daarom antwoord gegeven op de vraag welke factoren er van invloed zijn op het resultaat van een intersectorale samenwerking.

Om deze vraag te beantwoorden wordt allereerst een hanteerbare definitie voor intersectorale samenwerking geformuleerd, waarna deze wordt verantwoord. Daarna zal worden ingegaan op deze samenwerking op basis van het contingentiemodel van Ansell en Gash (2007). Dit model vormt een goede kapstok om de factoren uiteen te zetten, die van invloed zijn op intersectorale samenwerking en hun samenhang. Deze factoren worden hierna apart van elkaar uiteengezet. Achtereenvolgend zijn dit de omstandigheden tijdens de start, institutioneel ontwerp, faciliterend leiderschap en het proces. Afgesloten wordt met een conclusie die antwoord geeft op de voorliggende deelvraag.

§3.1. Intersectorale samenwerking nader gedefinieerd

De literatuur op het gebied van interorganisationale samenwerking is zeer extensief³. Het is dan ook een onderwerp, dat erg dynamisch en complex is. Afbakening en duiding is daarom cruciaal.

Binnen de wetenschap bestaan vele uiteenlopende zienswijzen op een samenwerking tussen organisaties en op welke manier dit georganiseerd zou moeten worden. Zo spreken Hardy, Phillips en Lawrence over *'a cooperative, interorganisational relationship that is negotiated in an ongoing communicative process'* (2003: 323). Deze zienswijze is echter zo breed, dat er zowel private als publieke samenwerkingsvormen onder vallen. Daarnaast geeft het ook niet aan of de coördinatie middels een hiërarchie, markt of netwerk wordt vormgegeven. Ook zijn er schrijvers die zich maar op een deel van de samenwerking richten, zoals Gray (1989) over voorspellende factoren voor een adequate samenwerking of Huxman & Vangen (2005) over hoe deelnemers het beste procesmatig kunnen samenwerken. Weinig onderzoekers richten zich op de coherentie binnen de gehele samenwerkingsketen, inclusief voorspellende factoren en uitkomsten. Zij die, dat wel doen behoren overwegend tot de wetenschappelijke stroming die zich bezighoudt met *'collaborative governance'*.

'Collaborative governance' gaat uit van zowel de *'collaboration'* als de *'governance'* literatuur. Dit maakt deze wetenschappelijke stroming beter toepasbaar voor deze studie, dan *'network'* of *'interorganisational'* governance, aangezien deze stromingen zich vooral richten op de interactie tussen organisaties en niet op de daadwerkelijke samenwerking daarbinnen (Provan & Milward, 2001; Hardy et al., 2003; Provan & Kenis, 2007).

Ansell en Gash definiëren *'collaborative governance'* als:

'A governing agreement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-orientated and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets' (2007: 544).

³ Interorganisational collaboration geeft 68.200 hits op Google Scholar

Met deze definitie bedoelen Ansell en Gash (2007) een samenwerking tussen (semi) publieke actoren, die georganiseerd is door een publieke instantie. Volgens deze onderzoekers behoren alle betrokken actoren ook direct deel te nemen aan de samenwerking en dat beslissingen worden genomen op basis van consensus tijdens formele overleggen. Deze beslissingen worden genomen door managers, die gelden voor de gehele organisatie.

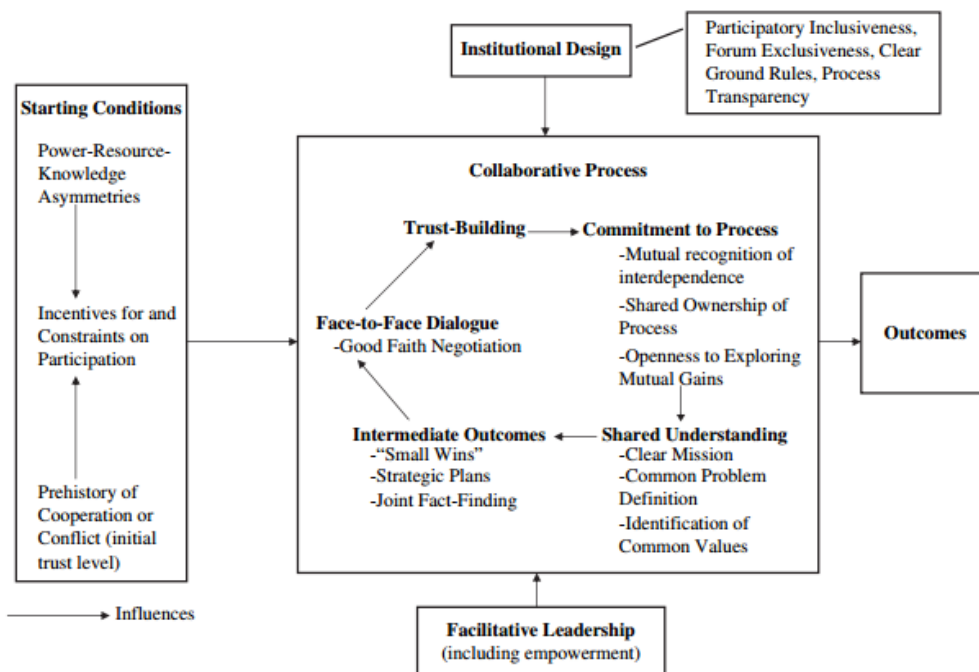
De definitie van Ansell en Gash (2007) is bruikbaar voor deze studie, maar is erg instrumenteel van aard en laat weinig ruimte voor interpretatie van het resultaat van de samenwerking door verschillende actoren. Daarom zal in de leidende definitie van dit onderzoek gekozen worden voor 'na te streven' in plaats van 'realiseren' of 'waarmaken'. Tenslotte mist in de definitie van Ansell en Gash (2007) nog het, voor deze studie cruciale, onderdeel van de twee sectoren. Deze bestuurlijk ingedeelde beleidsterreinen hebben namelijk hun eigen systemen ieder hun eigen bestuurlijke structuur en inrichting, taken en verantwoordelijkheden en verantwoordingscultuur. Sectoren zijn daarbij gescheiden tot op rijksniveau (RMO, 2008). Volgens de RMO (2008) wordt hiermee de samenwerking nog meer bemoeilijkt, dan bij interorganisatorische samenwerking (zie ook Van Delden, 2009; Gerritsen, 2011; Onderwijsraad, 2014). Dit leidt tot de volgende zienswijze ten aanzien van intersectorale samenwerking voor deze studie:

'Een bestuurlijke overeenkomst tussen een of meer (semi)publieke uitvoeringsorganisaties, die zich bevinden in verschillende beleidssystemen en erop zijn gericht om een gezamenlijke publieke opdracht na te streven en te managen.'

Aan de hand van deze duiding kan worden gekeken naar de factoren die van invloed zijn op deze samenwerking.

§3.2. Contingentiemodel voor intersectorale samenwerking

Hoe een samenwerking verloopt en wat de uitkomsten ervan zijn wordt bepaald door een veelheid aan factoren (Huxman & Vangen, 2005; Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007; Van Delden, 2009). Een aantal onderzoekers hebben deze factoren gevat in een contingentie-model. Zo hebben Ring en Van de Ven (1994 in Thomson & Perry, 2006) een psychologisch model gemaakt voor samenwerking. Thomson & Perry (2006) hebben er eentje ontworpen die zich daarbij ook richt op de institutionele omgeving en andere factoren. Het meest uitputtende model is dat van Ansell & Gash (2007).



Figuur 1: Ansell & Gash's model of Collaborative Governance

Dit model is gebaseerd op een meta-analytische studie van 137 onderzoeken naar 'collaborative governance', verspreid over verschillende beleidssectoren. Uit deze studies hebben Ansell en Gash (2007) de meest cruciale variabelen voor een interorganisationele samenwerking geselecteerd en samengevat in een contingentiemodel. Volgens Ansell en Gash (2007) zijn de uitkomsten van de samenwerking dus afhankelijk van een aantal variabelen, die met elkaar samenhangen. Hoe meer deze variabelen uitpakken ten gunste van de samenwerking, hoe succesvoller de samenwerking is. Dit model is daarmee bruikbaar voor deze studie, omdat het een goed kader biedt voor het construeren van een model voor intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Inzicht in deze samenwerking biedt namelijk handvatten voor de invloed die middenmanagers er uiteindelijk op kunnen hebben. Door bijvoorbeeld inzicht te hebben in de cruciale elementen van het samenwerkingsproces kunnen middenmanager deze elementen aangrijpen om invloed uit te oefenen. Hierbij moet wel rekening worden gehouden met dat de uitkomst van de samenwerking multicausaal is en daarmee niet één op één terug te leiden naar één bepaalde variabele.

In het model hierboven valt af te lezen, dat de cruciale factoren voor een succesvolle interorganisationele samenwerking onder te brengen zijn in vier categorieën: start condities, institutioneel design, faciliterend leiderschap en het daadwerkelijke samenwerkingsproces. Deze categorieën zijn weer in te delen in subcategorieën. Andere studies houden min of meer dezelfde indeling aan. Zo hebben Thomson & Perry (2006) het over antecedenten, proces en uitkomsten. Zij besteden in hun studie echter geen aandacht aan de subcategorieën van de eerste en de laatste categorie. Dit doen Ansell & Gash wel, wat een rijker inzicht geeft in de invloedrijke factoren, en hun samenhang, op de intersectorale samenwerking. Daarom zal in deze studie worden uitgegaan van de indeling van Ansell & Gash (2007). De categorieën uit hun model worden hieronder elk uiteengezet.

§3.3. Omstandigheden tijdens de start

De geraadpleegde literatuur is consistent over de invloed van bepaalde factoren tijdens de start die de samenwerking belemmeren of bevorderen. Zo heeft het punt waaruit de samenwerking wordt gestart veel invloed op de verdere samenwerking. Het maakt namelijk een groot verschil of er gestart wordt op basis van een geschiedenis van conflict of van een gedeelde visie en wederkerig respect (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007; Van Delden, 2009). In dit laatste geval hoeft er namelijk niet eerst hard gewerkt te worden aan de vertrouwensrelatie. Daarnaast is er meer

sprake van toewijding en minder van manipulerende strategieën en oneerlijke communicatie (Gray, 1989; Ansell & Gash, 2007). Dit principe valt ook te verwachten voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Hierbij moeten echter twee kanttekeningen bij worden geplaatst. Allereerst is het interessant op te merken dat uit dezelfde studie van Ansell en Gash (2007) blijkt dat bij een hoge mate van afhankelijkheid tussen partijen, vooral bij een conflictueuze geschiedenis bevorderend werkt voor de samenwerking. Deze afhankelijkheid valt te verwachten voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Beide partijen zijn namelijk verantwoordelijk voor een ander deel van de nodige ondersteuning voor een hulpbehoevend kind. Daarbij staan beide partijen voor een bezuinigingsopgave, waarbij een van de oplossingen de samenwerking met de andere sector is. Ten tweede vindt er met de transities een drastische wijziging plaats in samenwerkingsstructuren en processen. Het gaat dan om wijzigingen in financieringsstromen, verantwoordelijkheden en taken. Tenslotte zijn er nieuwe organisaties aangewezen of opgericht om de samenwerking te realiseren (samenwerkingsverbanden Passend onderwijs en gemeenten) (Ministerie van OCW, 2011b; Ministerie van VWS & V&J, 2013). Deze actoren hebben niet eerder met elkaar samengewerkt. In hoeverre de geschiedenis van de samenwerking dus een belangrijke factor is voor deze studie valt daarom te betwijfelen.

Een disbalans in macht, middelen en kennis tussen stakeholders wordt in de literatuur ook gezien als een veelvoorkomend probleem bij de start van de samenwerking (Gray, 1989; Ansell & Gash, 2007; Van Delden, 2009):

'If some stakeholders do not have the capacity, organization, status, or resources to participate, or to participate on an equal footing with other stakeholders, the collaborative governance process will be prone to manipulation by stronger actors' (Ansell & Gash, 2007: 551).

Gray (1989) zou hier waarschijnlijk aan toevoegen, dat deze disbalans zou zorgen voor minder onderling vertrouwen en toewijding aan het proces. Uiteraard is dit generieke mechanisme ook te verwachten voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Dit mechanisme wordt wel onderdrukt door het wettelijk kader dat stelt dat beide partijen aan elkaar gelijk zijn en gelijke mogelijkheden hebben (zie h2). Daarnaast is in 3.1. gesteld dat de partijen beslissingen moeten nemen op basis van consensus. Van een disbalans in macht zal daarom minder sprake zijn. Ten aanzien van de middelen en kennis worden de sectoren als gelijk aan elkaar gezien (Rijk, VNG & IPO, 2013). Beide sectoren moeten bezuinigen en hebben ongeveer een gelijk budget. Verder zijn ze vrij in het bepalen van de capaciteit, organisatie en middelen ten aanzien van de overlappende ondersteuningsvragen. Hierin zit dus de nodige flexibiliteit (Ministerie van OCW, 2011b; Ministerie van VWS & V&J, 2013; Rijk, VNG & IPO, 2013). Een disbalans in macht en middelen kan in deze studie als factor dus genuanceerd worden.

Op basis van bovenstaande paragraaf kan gesteld worden, dat de condities bij de start van de samenwerking enigszins van invloed zijn op het uiteindelijke resultaat van de samenwerking, hetzij indirect en in mindere mate. Interessant is nu om na te gaan wat de invloed is van het institutioneel ontwerp.

§3.4. Institutioneel ontwerp

Het institutioneel ontwerp stelt het kader waarin de samenwerking plaats vindt en hoe effectief deze kan worden gerealiseerd (Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007; Van Delden, 2009). Dit is volgens de literatuur een andere cruciale contextfactor die wordt gevormd door de basisprotocollen en –regels voor de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Toegang tot het samenwerkingsproces zou hierbij de meest fundamentele factor zijn (Gray 1989; Ansell & Gash, 2007). Het gaat hierbij om de vraag wie mee mag doen aan de samenwerking en de mate waarin.

Deze variabele is in deze studie echter niet van toepassing, aangezien er in de studie van Ansell en Gash (2007) wordt uitgegaan van vrijwillige samenwerking. In het geval van de samenwerking tussen

het onderwijs en de jeugdhulp is de samenwerking wettelijk verplicht met gelijke beslisbevoegdheid (Ministerie van OCW, 2011b; Ministerie van VWS & V&J, 2013).

Ansell & Gash (2007; zie ook Thomson & Perry, 2006) onderscheiden verder duidelijke basisregels en – processen als belangrijke aspecten van het institutioneel ontwerp. Dit moet volgens hen begrepen worden als vorm van het bouwen aan onderling vertrouwen en ‘procedurele legitimiteit’. Stakeholders zouden namelijk vaak sceptisch beginnen aan een samenwerking met veel aandacht voor (on)gelijkheid in macht, middelen en communicatie. Duidelijke en consequent toegepaste regels maken dat partijen het proces als meer eerlijk, gelijk en open zien (Ansell & Gash, 2007). Daarnaast zou het proces transparant moeten zijn met een duidelijke afspraken over geld, middelen en informatie uitwisseling. Er is geen reden om te twifelen aan deze factor. Uit de empirie zal moeten blijken of de betrokken actoren de organisatie als transparant ervaren en het nakomen van de afspraken mogelijk maken.

§3.5. Faciliterend leiderschap

Leiderschap wordt door veel onderzoekers gezien als cruciaal ingrediënt om partijen om de tafel te krijgen en over de hobbels van het samenwerkingsproces te loodsen (Williams, 2002; Ansell & Gash, 2007; O’Reilly & Reed, 2011). Sommige onderzoekers maken hierbij een duidelijk verschil tussen managers en leiders (zie o.a. Zaleznik, 1977). In deze studie wordt ervan uitgegaan, dat managers in leidende posities leiderschapskwaliteiten *kunnen* hebben (Noordegraaf, 2004; Mintzberg, 2009; O’Reilly & Reed, 2011). Dit gezegd hebbende, zouden managers de verschillende partijen binnen het besluitvormingsproces moeten houden (Williams, 2002; Ansell & Gash, 2007). Daarnaast hebben zij de taak om onderhandelingen te faciliteren met middelen, daarin zo nodig te bemiddelen en hun eventuele doorzettingsmacht te gebruiken (Vangen & Huxman, 2003a in Ansell & Gash, 2007; Ansell & Gash, 2007; Gerritsen, 2011). Daarnaast is leiderschap volgens Ansell & Gash:

‘(...) crucial for setting and maintaining clear ground rules, building trust, facilitating dialogue, and exploring mutual gains’ (2007: 554).

Leiderschap wordt volgens Ansell en Gash (2007) ook belangrijker naarmate de prikkels om samen te werken zwak zijn en de macht- en middelenbalans schever is (zie ook Williams, 2002; Sagawa & Segal, 2000 in Thomson & Perry, 2006). Daarvoor is volgens hen wel een bepaald type leiderschap voor nodig, namelijk *‘facilitative leadership’*. Faciliterende leiders bekrachtigen de samenwerking door groepen te verbinden en te verzekeren van invloed (Ansell & Gash, 2007). Dit wordt beaamt door Edelenbos, Van Buuren en Klein (2012), die stellen dat uitvoerende managers met een ‘verbindende’ managementstijl succesvollere samenwerking in netwerken organiseren. Managers met deze stijl leggen de nadruk op het samenbrengen van actoren en met hen een gedeelde visie en uitvoering te organiseren (Edelenbos et al., 2012). Volgens Williams zijn dit vooral vaardigheden, die ontwikkeld worden op basis van *‘accumulated ‘on-the-job’ interorganisational experience’* (2002: 119). Ten aanzien van de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp zijn de leiders van de uitvoering de middenmanagers. Op basis van bovenstaande zouden middenmanagers, die beschikken over een faciliterende leiderschapsstijl, bijdragen aan een succesvolle intersectorale samenwerking. In hoeverre directeuren van samenwerkingsverbanden en hun gemeentelijke evenknieën hierover beschikken, zal moeten blijken uit de empirie.

§ 3.6. Samenwerkingsproces

De meeste wetenschappers benaderen het samenwerkingsproces als opeenvolging van fasen (Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007). Dit gebeurt niet lineair, maar een zekere cyclische opvolging van fasen is te verantwoorden (Ring & Van de Ven, 1994; Wood & Gray, 2001 in Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007). Deze fasen zijn: face-to-face communicatie, opbouwen van de vertrouwensband, toewijding aan het proces, gemeenschappelijke begrip en tussentijdse resultaten. Het gaat hier om vrij algemene mechanismen, waarvan verwacht wordt dat ze allemaal in zekere mate van toepassing zijn op de samenwerking uit deze studie. Daarom worden deze fasen hieronder

nader toegelicht en toegepast op het onderwerp van deze studie.

3.6.1. Face-to-face dialoog & het opbouwen van vertrouwen

Face-to-face communicatie is volgens Ansell en Gash (2007) het startpunt van het daadwerkelijke samenwerkingsproces. Het is volgens hen niet alleen het medium voor onderhandelen, maar ook:

' (...) the core of the process of breaking down stereotypes and other barriers to communication that prevent exploration of mutual gains in the first place (...). It is at the heart of a process of building trust, mutual respect, shared understanding, and commitment to the process' (2007: 558).

Vertaald naar de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp betekent dit dus, dat de directeur van het samenwerkingsverband en zijn evenknie bij de gemeente met elkaar om de tafel zitten om de samenwerking vorm te geven.

Naast Ansell & Gash (2007) benadrukken vele onderzoekers, dat het opbouwen van vertrouwen van levensbelang is voor een succesvol samenwerkingsproces (o.a. Gray, 1989; Provan & Milward, 2001; Huxham & Vangen, 2005; Thomson & Perry, 2006; Van Delden, 2009). Thomson en Perry (2006) omschrijven vertrouwen als:

' (...) a common belief among a group of individuals that another group (1) will make "good-faith efforts to behave in accordance with any commitments both explicit and implicit," (2) will "be honest in whatever negotiations preceded such commitments," and (3) will "not take excessive advantage of another even when the opportunity is available' (2006: 28).

Onderling vertrouwen zou daarmee de complexiteit en kosten van de samenwerking drastisch verlagen ten opzichte van andere manieren van organiseren (Thomson & Perry, 2006). Het volgende citaat uit een interview met een publieke manager uit het onderzoek van Thomson maakt dit mooi duidelijk:

'Collaboration can't be rushed. [It is] very energy intensive. You have to invest inordinate amounts of time at low productivity to establish relationships and trust building. Organisations don't initially start with a cost-benefit analysis. They start with a kind of idealism. Then, as they start to accomplish things, they realize that they're going to have to pay a cost.' (2001: 93 in Thomson & Perry, 2006: 28)

3.6.2. Toewijding aan het proces

Ook de toewijding aan het proces zou een cruciale variabele zijn in het wel of niet succesvol zijn van de samenwerking (Huxham & Vangen, 2005; Ansell & Gash, 2007). Dit is vooral gebaseerd op het vertrouwen, dat partijen in elkaar hebben en de wederzijdse erkenning, dat ze elkaar nodig hebben om hun doelen te bereiken (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007). Zo zou een basisschool niet te hoeven samenwerken met een jeugdhulpteam om een kind weer volledig op de rit te krijgen. Zoals in het begin van hoofdstuk 1 echter al naar voren kwam, zijn er ook kinderen die zowel hulp op school als thuis nodig hebben. Afstemming en samenwerking kan er dan voor zorgen, dat er geen dubbele ondersteuning wordt gegeven en beide partijen hun bezuinigingsdoelstellingen kunnen halen. Daarnaast zou de hulp beter passend zijn, doordat het afgestemd is (Rijk, VNG & IPO, 2013; Onderwijsraad, 2014).

Een andere vorm van toewijding aan het proces is 'eigenaarschap'. Op basis van andere onderzoekers stellen Ansell en Gash (2007), dat als betrokken partijen direct mee kunnen beslissen dat zij dan meer toegewijd zijn aan de samenwerking. Deze variabele gaat niet op voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp, omdat zij beiden even 'beslissingsbevoegd' zijn (Ministerie van OCW, 2011b; Ministerie van VWS, 2013). Wat wel van toepassing is op de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp is in hoeverre de partijen zich verantwoordelijk voelen voor het proces. Dit kan vertaald worden in de hoeveelheid tijd,

capaciteit en middelen, die de partijen in de samenwerking steken. Hierin is op basis van hoofdstuk 2 wel een verschil te verwachten gezien het verschil in (hoofd)verantwoordelijkheid, verantwoording en bekostiging. Alsook het fase verschil qua implementatie en de mogelijke focus op de eigen sector wegens de start van de samenwerking.

Tenslotte behelst de toewijding aan het proces een zeker toekomstperspectief. Als partijen langer met elkaar door een deur moeten, zal de toewijding groter zijn (Ansell & Gash, 2007). Voor de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp is dit te verwachten, aangezien er geen einddatum staat voor deze beleidsimplementaties (Ministerie van VWS, 2014c).

3.6.3. Gedeeld begrip & tussentijds resultaat

Volgens Tett, Crowther en O'Hara (2003 in Ansell & Gash, 2007) is het voor een succesvolle samenwerking nodig, dat betrokken op een gegeven moment een gedeeld begrip hebben over wat ze samen willen bereiken. Het gaat dan om een duidelijk doel, gedeelde probleemdefinitie en/of gedeelde waarden. Op basis van een vijftal andere andere onderzoeken, concluderen Thomson en Perry in navolging hiervan dat:

'The more consensus partners can forge out of differences based on each other's needs, the greater the likelihood they will be able to collaborate' (2006: 27)

In hoofdstuk 2 kwam uit verschillende beleidspublicaties al naar voren, dat het doel is van de samenwerking is, dat zoveel mogelijk kinderen tijdige en passende hulp krijgen. Dit is echter nog een vrij abstract doel of gedeelde waarde. Uit de empirie zal moeten blijken of dit doel op zich genoeg is voor een gedeeld begrip van de samenwerking of dat er nog andere redenen (nodig) zijn.

Dit geldt ook voor de tussentijdse resultaten. Op basis van een zevental andere auteurs stellen Ansell en Gash (2007) namelijk dat de samenwerking meer succesvol zal zijn als de doelen en voordelen van de samenwerking relatief concreet zijn. Deze resultaten zouden namelijk leiden tot meer vertrouwen in en toewijding aan de samenwerking. Dit wordt bevestigd door auteurs als Noordegraaf (2004) en Bovens et al. (2007), die hierbij spreken van *'quick wins'*. Thomson en Perry stellen zelfs dat:

'The potential to withdraw from the relationship may be particularly high if collaborations are unable to achieve short-term success (...) as a result of collaborative inertia'(2006: 25)

Ten aanzien van de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp is dit algemene mechanisme ook te verwachten. Uit de empirie zal moeten blijken wat hieronder wordt verstaan.

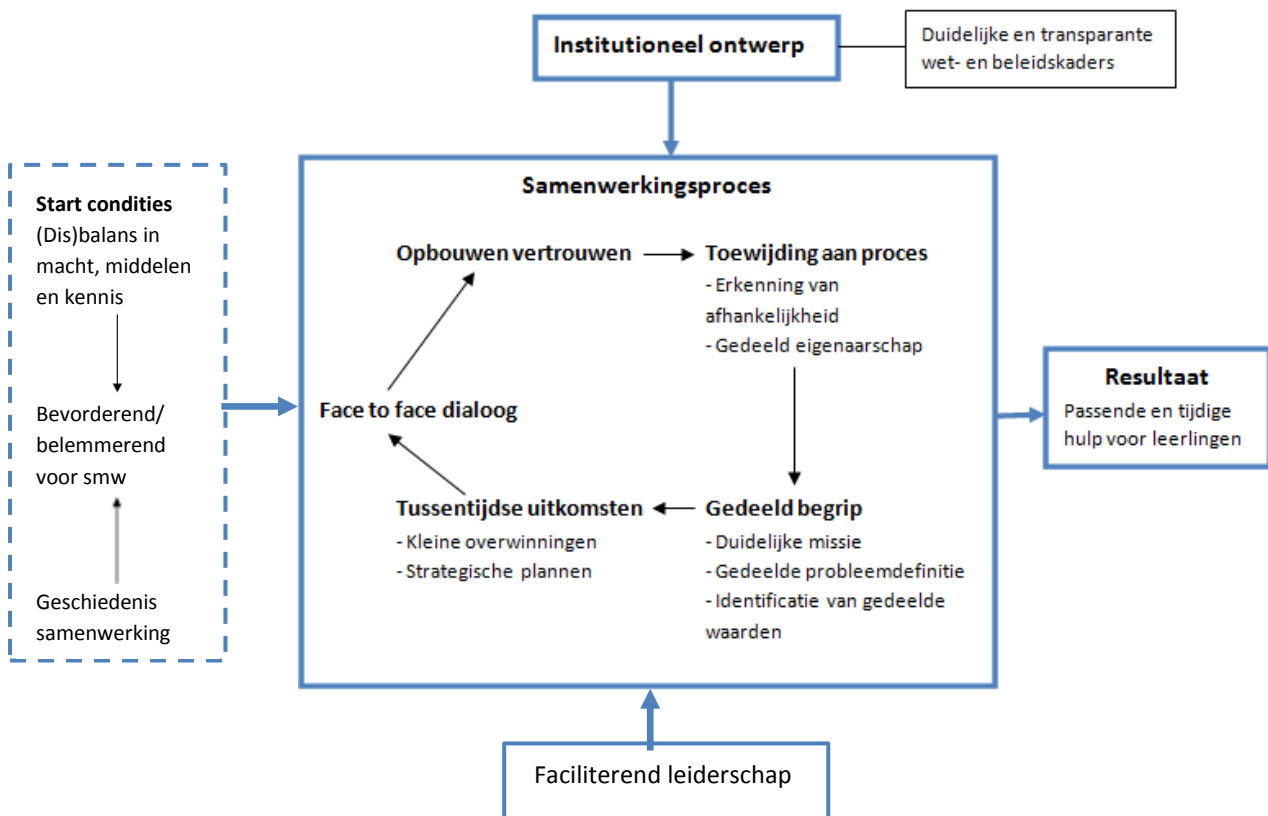
§3.7. Slot

In dit hoofdstuk is nagegaan wat een intersectorale samenwerking is en welke factoren van invloed zijn op het resultaat van deze samenwerking. In deze studie is intersectorale samenwerking gedefinieerd als een bestuurlijke overeenkomst tussen samenwerkingsverbanden uit het onderwijs en de gemeenten. Het doel van deze samenwerking is om alle kinderen met een gecombineerde hulpvraag te voorzien van passende en tijdige hulp. De beleidsmatige invulling hiervan wordt op bestuurlijk niveau vormgegeven en geldt dan voor de gehele organisatie (samenwerkingsverband c.q. gemeente). In de eerste instantie wordt het beleid vormgegeven binnen de eigen beleidskolom om het daarna op bestuurlijk niveau af te stemmen.

Op basis van verschillende studies is bekeken welke factoren van invloed zijn op het resultaat van deze samenwerking. Als kapstok is hiervoor het model van Ansell en Gash (2007) gebruikt. Op basis van dit model zijn de invloedrijke factoren op het resultaat van de samenwerking terug te leiden naar start condities, institutioneel ontwerp, faciliterend leiderschap en het daadwerkelijke samenwerkingsproces. Bij de startcondities gaat het om de geschiedenis van eerdere samenwerking,

een (dis)balans in macht, middelen en kennis. Bij deze factoren zijn een aantal kritische kanttekeningen geplaatst, waardoor ze van enigszins verwaarloosbare invloed zijn op het resultaat van de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Door een geheel nieuwe systeeminrichting met gelijke invloed en afhankelijkheid vanuit beide sectoren is een invloedrijke geschiedenis en een disbalans in macht en middelen niet te verwachten. Hiervoor moet wel oog worden gehouden bij het verwerken van de resultaten.

Deze kanttekeningen kunnen niet gemaakt worden voor de factoren binnen het institutioneel ontwerp die gaan over de transparantie van het proces en de mate van duidelijke afspraken daarbinnen. Daarbij zijn de factoren binnen het samenwerkingsproces zelf van invloed, met de mate van face-to-face contact, vertrouwen, wederkerigheid, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten. Evenals de mate van faciliterend leiderschap waarover managers beschikken en dit aanwenden om het samenwerkingsproces te bevorderen. Dit leidt tot onderstaand theoretisch model, waarbij een gebroken lijn wijst op een mindere mate van invloed op het resultaat van de samenwerking.



Figuur 2: Theoretisch model over intersectorale samenwerking

Nu is nagegaan welke factoren van invloed zijn op de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp kan er worden gekeken naar de rol van de middenmanagers. Als organisatoren van de intersectorale samenwerking hebben zij namelijk bepaalde (on)mogelijkheden om dit te kunnen organiseren. Hier gaat het volgende hoofdstuk op in.

H4. Repertoires van middenmanagers

In het vorige hoofdstuk is nagegaan wat een intersectorale samenwerking is en welke factoren van invloed zijn op het resultaat van deze samenwerking. In dit hoofdstuk zal de rol en de (on)mogelijkheden van middenmanagers centraal staan als organisator van de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp.

Middenmanagers vertegenwoordigen een bijzondere functie binnen organisaties. Ze houden zich zowel bezig met strategische keuzes als met de ontwikkelingen in de concrete dienstverlening. Ze sturen personeel aan en weten van daaruit ook veel over vragen en dilemma's waar uitvoerende professionals voor staan (Stoker & De Korte, 2000; Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014; Oldenhof, 2015). In dit hoofdstuk wordt er daarom een overzicht gegeven van de literatuur over middenmanagers. In het bijzonder als het gaat om de ontwikkeling van de klassieke naar de moderne middenmanager en de oorzaken van deze verschuiving. Deze verschuiving zegt namelijk veel over de rolinvulling die middenmanagers tegenwoordig hebben. Vervolgens zal worden ingegaan op de vermogens van middenmanagers en het repertoire, dat zij (nodig) hebben om intersectorale samenwerking te organiseren. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een hypothetisch model dat de samenhang weergeeft tussen de intersectorale samenwerking en het repertoire van de middenmanager. Allereerst is het echter van belang om de middenmanager nader te positioneren, want deze functie wordt niet eenduidig in de wetenschap beschreven.

§4.1. Het midden nader bepaald

Over het algemeen wordt met de term middenmanager geduid op de laag van leidinggevendend binnen organisaties, die in het midden van de hiërarchie van hun organisatie werkzaam zijn en leidinggeven aan (een deel van) het uitvoerende personeel (Stoker & De Korte, 2000; Elshout, 2006; Stoker, 2006; Oldenhof, 2012a; De Waal, 2014). Sommigen maken een onderscheid tussen hoger en lager middenmanagement, waarbij de eerstgenoemde laag taken heeft op het terrein van beleidsvoorbereiding, bedrijfsvoering, algehele coördinatie en leiding geeft aan het lager middenmanagement en de tweede laag vooral besluiten neemt op operationeel niveau, operationele werkzaamheden coördineert en medewerkers coacht en er leiding aan geeft (Mintzberg, 2009; Ten Berge & De Groot, 2000 in De Waal, 2014). In kleinere organisaties combineert het middenkader - vaak in de rol van teamleider of projectmanager - al deze taken met elkaar. Veelal vindt dit plaats direct onder de hoogst leidinggevende. Waar de middenmanager precies zit in de organisatiehiërarchie, maakt volgens Wooldridge (2008 in navolging van Nonaka, 1994) echter ook niet uit.

'The distinguishing feature of middle management, however, is not where they sit in the organization chart. Rather, what makes middle managers unique is their access to top management coupled with their knowledge of operations. It is this combination that enables them to function as mediators between organization's strategy and day-to-day activities (Nonaka, 1994 in Wooldridge et al., 2008: 1192).

Deze denkwijze wordt ook aangehouden in deze studie. Het gaat er in deze studie namelijk vooral om hoe middenmanagers met dit midden omgaan. Gezien de lokale variëteit zijn er wel verschillende organisatorische mogelijkheden om de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp vorm te geven (Oberon, 2013). Om toch enige richting aan te houden en niet terecht te komen in het veld van managende professionals (zie bv. Noordegraaf, 2011), zal er in deze studie uitgegaan worden van middenmanagers als de leidinggevende, die zich zowel bezighoudt met strategie als met het aansturen van andere managers. De nadere invulling van deze rol is de afgelopen decennia behoorlijk veranderd.

§4.2. De veranderende rol van de middenmanager

De veranderingen in de functie van de publieke middenmanager kunnen het beste gezien worden in het licht van de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia (Stoker & De Korte, 2000; Elshout, 2006; De Waal, 2014). Deze zijn namelijk van grote invloed geweest op de taken en rollen die vandaag de dag aan de middenmanager worden toebedeeld.

4.2.1. Meer taken en handelingsruimte door vermarkting & verzakelijking

Binnen de traditionele organisaties van begin 20^{ste} eeuw had het middenkader vooral de functie van toezichthouder en doorgeefluik van informatie van en naar het hoger management (Stoker & De Korte, 2000). Met de opkomst van het marktdenken in de publieke sector in de jaren '70 ging de focus van organisaties van planning en control naar kwaliteit, (kosten)effectiviteit en flexibiliteit (Floyd & Wooldridge, 1992, in Stoker, 2006). De verzorgingsstaat zou namelijk te duur zijn geworden en er moest bezuinigd worden (Noordegraaf et al., 2011). Met de noodzaak om te bezuinigen en het streven naar grotere efficiëntie, zouden publieke organisaties zoveel mogelijk als een normaal bedrijf gerund moeten worden. Beleid en dienstverlening moesten efficiënt en klantgericht worden en organisaties afgerekend kunnen worden op hun prestaties. Deze beweging wordt in de literatuur veelal geduid als Nieuwe Publieke Management (NPM) (Hood, 1991; Pollitt, 1993 in Noordegraaf, 2004).

In het verlengde van de NPM beweging zijn publieke dienstverleners steeds meer verzakelijkt met een grote nadruk op targets, competitie en controle op output (Hood, 1991; Noordegraaf, 2004; WWR, 2004). Dit leidde tot het 'verplatten' en bedrijfsmatig inrichten van organisaties met als gevolg, dat veel middenmanagers het veld moesten ruimen. Middenmanagers zouden namelijk de 'leemlagen' zijn van de organisatie, die voor vertraging en blokkering van verandering zouden zorgen (Stoker & De Korte, 2000; Balogun, 2003 in De Waal, 2014). Voor de middenmanagers, die bleven zitten, werden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten opzichte van medewerkers groter. Onder het mom van integraal management, businessunitmanagement en/of resultaatverantwoordelijkheid kregen middenmanagers een grotere rol toegedicht bij het vertalen van strategisch beleid rondom cliëntgerichtheid, innovatie en doelmatigheid naar concrete uitvoeringspraktijken (Stoker & De Korte, 2000; Currie, 2006). Middenmanagers gingen zich bezig houden met een steeds groter pakket van activiteiten en taken. In de zorg betekende dit taken uiteenlopend van financieel management, het vormen van integrale teams en het profileren van afdelingen naar de buitenwereld tot en met het verbeteren van zorgprocessen en het invullen van samenwerkingsverbanden met andere zorgorganisaties, gemeenten of woningcorporaties (Currie, 2006). Volgens Putters (2009 in Oldenhof, 2012a) kwamen daarmee steeds meer keuzes over vorm en inhoud van de zorg op het bordje van de middenmanager te liggen. Op deze keuzes werden zij ook steeds meer afgerekend in het verlengde van duidelijke gedefinieerde vanuit het hoger management op basis van uitgebreide prestatiesystemen (Stoker en De Korte, 2000; Noordegraaf et al., 2011).

Een ander gevolg van de uitbreiding van taken van middenmanagers en bijbehorende prestatiesystemen, is dat zij minder vaak direct op de werkvloer aanwezig zouden zijn. In plaats van een meewerkend voorman, naast andere hulpverleners, zouden zij steeds meer managen op afstand (o.a. Currie, 2006; Elshout, 2006). Dit werd ook makkelijker door het gebruik van steeds meer informatie- en communicatiesystemen (Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2004).

4.2.2. Individualisering, diversiteit en governance

Middenmanagers kregen dus meer taken en ruimte om te handelen. Binnen deze ruimte moest er wel steeds meer rekening worden gehouden met de wensen en behoeften van werknemers en cliënten. Dit zou leiden tot een betere 'marktpositie' (Stoker & De Korte, 2000; WRR, 2004; Ellinger, Ellinger & Keller, 2003 in Stoker, 2006). Dit hangt samen met de maatschappelijke ontwikkeling van de individualisering en meer divers wordende werknemersbestand (Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2004; 2011). Waar eerst de werknemers populatie vooral bestond uit fulltime

werkende, mannelijke kostwinners, nam sinds de jaren '80 het aantal vrouwen, parttimers en tweeverdieners snel toe. Dit leidde tot veel variatie in wensen en behoeften van de werknemers (Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2011). Daarnaast kregen middenmanagers steeds meer te maken met uitzendkrachten, gedetacheerden en interim medewerkers (Stoker & De Korte, 2000). Bovendien zijn werknemers met de individualisering en hun gestegen opleidingsniveau veel mondiger geworden (Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2004). Dit leidt tot meer betrokkenheid, maar ook tot een kritischere werkhouding (Stoker & De Korte, 2000). Het traditionele gezag van een leidinggevende is daarmee afgenomen en managers moeten steeds meer taken gedaan krijgen op basis van overleg, overtuiging, persoonlijkheid en motivatie (idem). Dit geldt nog meer ten aanzien van partners uit het veld, waar middenmanagers steeds meer mee moesten gaan samenwerken (o.a. Rhodes, 1996; Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004; Noordegraaf et al., 2011).

Naast het verzakelijken van de overheid, werden namelijk ook veel taken afstoten of overdragen aan zelfstandige uitvoeringsorganisaties. Samen met de toenemende complexiteit van maatschappelijke opgaven ontstond de gedachte, dat de overheid niet meer in staat zou zijn om complexe problemen alleen op te lossen. Laat staan beleid te implementeren om die problemen op te lossen en voor die oplossingen voldoende draagvlak te vinden (Kickert et al. 1997 in Rhodes 1996; Noordegraaf et al., 2011). Daarom zouden publieke organisaties meer in netwerken en publiek-private constructies moeten gaan samenwerken op een gelijkwaardige en interactieve manier. Dit wordt ook wel de governance-beweging genoemd (o.a. Rhodes, 1996; Hajer, Van Tatenhove & Laurent, 2004). Dit had logischerwijs ook grote gevolgen voor de invulling van de functie van de leidinggevenden van die uitvoeringsorganisaties: de middenmanagers uit dit onderzoek. Zij moesten steeds meer de samenwerking opzoeken met andere organisaties en moesten daarmee omgaan met de verschillende visies, belangen en uitdagingen (WRR, 2004; Noordegraaf et al., 2011).

Niet onverwacht zijn ook de parallel lopende ontwikkelingen van NPM en governance met elkaar verweven. Wat leidt tot '*managed governance*' (Noordegraaf & De Wit, 2012).

4.2.3. Managed governance

Uit bovenstaande valt dus af te leiden, dat de meeste (semi)publieke organisaties zelfstandiger zijn geworden en prestaties moeten neerzetten. Daarbij moeten ze met elkaar samenwerken om die prestaties te organiseren. Dit wordt door Noordegraaf en De Wit (2012) '*managed governance*' genoemd. Volgens hen zijn bestuurders en managers belangrijke spelers geworden '*as they are held responsible for quality criteria, financial soundness, and transparency*' (2012: 959). Dit kan wel weer leiden tot frictie met de professionals in de organisatie (Farrell & Morris, 2003; Ackroyd, Kirkpatrick, & Walker, 2007). Professionals zouden namelijk waarde hechten aan hun eigen autonomie, cliënten en hun kwaliteit van werken. Dit kan botsen met de (kosten)efficiëntie en prestatiegerichtheid van managers (Farrell & Morris, 2003; WRR, 2004). Zeker voor de managers die tussen organisaties, de top en de werkvloer zitten, zoals middenmanagers (Noordegraaf & De Wit, 2012; Oldenhof, Postma & Putters, 2013). Daarbij moet wel gezegd worden dat de tegenstellingen tussen professionals en managers niet altijd zo zwart-wit zijn. Sommige managers kunnen namelijk professionele waarden ontzettend beschermen en professionals organiseren ook steeds meer hun eigen werk (Farrell & Morris, 2003; Noordegraaf, 2011). Het heeft hoe dan ook gevolgen voor de rol en functie van hedendaagse middenmanagers.

§4.3. De moderne middenmanager

Volgens Stoker & De Korte (2000) wordt de positie van middenmanagers- als gevolg van organisatieveranderingen en koerswijzigingen binnen organisaties- telkens weer bijgesteld en onderhevig aan op-en-neer gaande verwachtingen. Stoker (2006) koppelt deze golfbewegingen aan verwachtingen van (top)managers die continue organisatieveranderingen willen doorvoeren. Met deze veranderingen hebben moderne middenmanagers wel meer taken en handelingsruimte gekregen, zowel richting de werkvloer, hoger management, cliënten als partners. Elshout (2006) stelt, dat middenmanagers daarmee dan ook een verschuiving hebben doorgemaakt van een hiërarchische positie in de organisatiestructuur naar een functie in de besturing van organisaties.

Binnen deze functie moeten middenmanagers wel rekening houden met verwachtingen en eisen van het hoger management, cliënten, werknemers en partners.

Door deze *'in-between'* functie bevinden middenmanagers zich continue in een spanningsveld van concurrerende waarden, die uitgaan van procedures, systemen en afhankelijkheden (Stoker & De Korte, 2000). Dit wordt bevestigd door Kallenberg (2005) die stelt, dat middenmanagers werken in een complex krachtenveld. Deze krachten zouden volgens hem ook makkelijk verschillende kanten op (kunnen) werken aangezien de visionaire koers van het topmanagement zich vaak maar moeilijk laat verbinden met de harde werkelijkheid van de werkvloer. Zo moesten de seniordocenten, uit het onderzoek van Kallenberg (2005), zich naast hun onderwijs-, financiële en administratieve taken gaan bezighouden met het ontwikkelen van curricula, programma's evalueren en de kwaliteit van het docentenbestand bewaken. De professoren kregen hiervoor niet meer tijd, maar moesten wel aan dezelfde kwaliteitseisen blijven voldoen. Dit bleek niet altijd even haalbaar. In die zin spreekt Huy (2002, in De Waal, 2014) van de middenmanager in de *'spagaat'* en Noordegraaf en De Wit (2012) van toegenomen hybriditeit. Ook volgens Noordegraaf en De Wit (2012) wordt de rol van middenmanagers steeds meer gekarakteriseerd door het moeten maken van afwegingen tussen tegengestelde waarden. Zij halen hier voorbeelden aan als zakelijke prestatiesystemen ten opzichte van professionele autonomie, commerciële ten opzichte van professionele waarden en organisatie ten aanzien van omgeving. De vraag is hoe middenmanagers hiermee omgaan.

4.3.1. Omgang *'in-between'* functie

Op basis van hun empirisch onderzoek naar school (midden)managers stellen Noordegraaf en De Wit (2012) dat middenmanagers *'mediaten'* tussen de verschillende partijen om hen op een lijn te krijgen. Oldenhof, Postma en Putters (2013) gaan hierin nog een stapje verder en stellen dat publieke middenmanagers hierbij vooral geneigd zijn om constructieve compromissen te sluiten. Dit is volgens hen een kwetsbaar proces, omdat dit op vaak op veel kritiek van de omgeving komt te staan. Managers zijn dus continue bezig om hun handelen te rechtvaardigen (Jagd, 2011 in Oldenhof et al., 2013). Dit leidt vaak weer tot nieuwe compromissen zo blijkt duidelijk uit het volgende citaat:

'To deal with criticism and the emerging value conflicts, public managers have to perform continuous justification work, which includes rebuilding, existing compromises, creating new compromises, and justifying these to significant others' (Oldenhof et al., 2014: 60)

Dit *'justification work'* gaat niet alleen over taal (framen van compromissen), maar ook over de aanpassing van professioneel gedrag (roosters, nieuwe methoden) en objecten (gebouwen) (Oldenhof et al., 2013). Als middenmanagers hier genoeg ruimte voor krijgen, zorgt dit voor de nodige stabiliteit in tijden van organisatieverandering (Oldenhof et al., 2013; Oldenhof, 2015). Volgens verschillende onderzoekers zouden middenmanagers daarvoor moeten beschikken over bepaalde competenties.

§4.4. De competente middenmanager

Verschillende onderzoekers hebben geschreven over het handelen van (midden)managers (o.a. Stoker & De Korte, 2000; Noordegraaf, 2004; Elshout, 2006; Stoker, 2006; Mintzberg, 2009; Rouleau & Balogun, 2010; Oldenhof, 2015). Een succesvolle middenmanager zou volgens Stoker en De Korte (2000) beschikken over een set aan competenties om tegengestelde verwachtingen te managen. Variërend van 'kunnen samenwerken' tot 'aanzetten tot resultaatgericht werken'. Rouleau en Balogun (2010) stellen, dat middenmanagers in dit kader moeten beschikken over *'sensemaking capabilities'* en *'discursive competences'*. Hiermee doelen ze op de constructie en reconstructie van betekenisverlening *'through which managers understand, interpret and create sense for themselves and others of their changing organizational context and surroundings'* (Rouleau en Balogun, 2010: 955). Door op een bepaalde manier woorden te geven aan de werkelijkheid en daarover in debat te

gaan met professionals en samenwerkingspartners (*'performing the conversation', 'setting the scene'*) kunnen middenmanagers, volgens Rouleau en Balogun (2010), bijdragen aan de implementatie van de strategische organisatieverandering. Middenmanagers in het publieke domein die in staat zijn dit spel te spelen en beschikken over deze competenties zijn in het bijzonder in staat hieraan een bijdrage te leveren. Noordegraaf (2004) spreekt in plaats van competenties liever in termen van vermogens. Competenties alleen zouden volgens hem namelijk niet genoeg zijn gezien de complexiteit en grilligheid van de hedendaagse publieke dienstverlening.

'Competenties hebben veeleer betrekking op het vermogen om goed te opereren, zonder dat duidelijk is wat goed opereren precies is- op het vermogen om de notie van 'goed opereren' zélf ook vorm te geven en te managen' (2004: 349).

Succesvolle publieke managers zouden, volgens Noordegraaf (2004), moeten beschikken over adaptief, interpretatief en verbindend vermogen. Deze meta-analytische zienswijze wordt voor adaptief vermogen uitgelegd als:

'(...) het herkennen van vraagstukken en institutionele verhoudingen en de spanningen, dilemma's, vragen en uitdagingen, dat dit met zich meebrengt.' (2004: 350).

Het gaat dan om, volgens Noordegraaf (2004), dat deze managers beseffen, dat het publieke domein gedifferentieerd en gelaagd is en uiteenlopende settings kent. Managers met adaptief vermogen weten hiervoor de juiste managers en medewerkers te selecteren en in uitgebalanceerde teams te laten werken. Daarnaast kunnen zij overleggen, vergaderingen en stukkenstromen zo vorm geven en *'timen'* ten aanzien van de context, dat zij hun doelen bereiken. Dit laatste houdt verband met het interpretatief vermogen, waarbij managers de realiteit toegankelijk en betekenisvol maken via taal en tekst. Hierbij construeren zij deze realiteit op zo'n manier, dat het in lijn ligt met de doelen en waarden die zij nastreven. Naast het samenstellen en vormgeven van de juiste teams, overleggen en stukken, verbinden zij deze aspecten op verschillende met elkaar (verbindend vermogen). Met het verbinden van diverse settings, issues en institutionele verhoudingen – binnen en buiten hun organisatie – proberen zij hun speelveld te managen.

Dit speelveld is complex, omstreden en grillig en daarmee beperkend in mogelijkheden om te handelen (Noordegraaf, 2004; Bovens et al., 2007). Adequaat managen gaat dan over handelingsvermogen. Of anders gezegd over de ruimte die managers hebben om hun vermogens toe te passen (Noordegraaf, 2004). Dit leidt dan tot een bepaald repertoire, dat de manager kan toepassen om bepaalde aspecten naar zijn hand te zetten (Noordegraaf, 2004; Rouleau & Balogun, 2011). Dit, door zich op een bepaalde manier te laten meebewegen, aspecten te interpreteren en zaken te verbinden binnen de stromen van gesprekken, conversaties, overleggen, stukken en telefoontjes. Deze handelingen zijn weer gericht op het verwerven en verwerken van informatie en het communiceren daarvan.

Op basis van het werk van Bason (2010) kan worden gesteld, dat dit in alle organisatierichtingen zou moeten gebeuren. Dus, zowel richting het hoger management, als professionals, collega's en partners. Bason kijkt in zijn onderzoek uit 2009, naar innovatie in de publieke sector, naar de functie van de middenmanagers en ziet middenmanagers als de sleutel hiervoor.

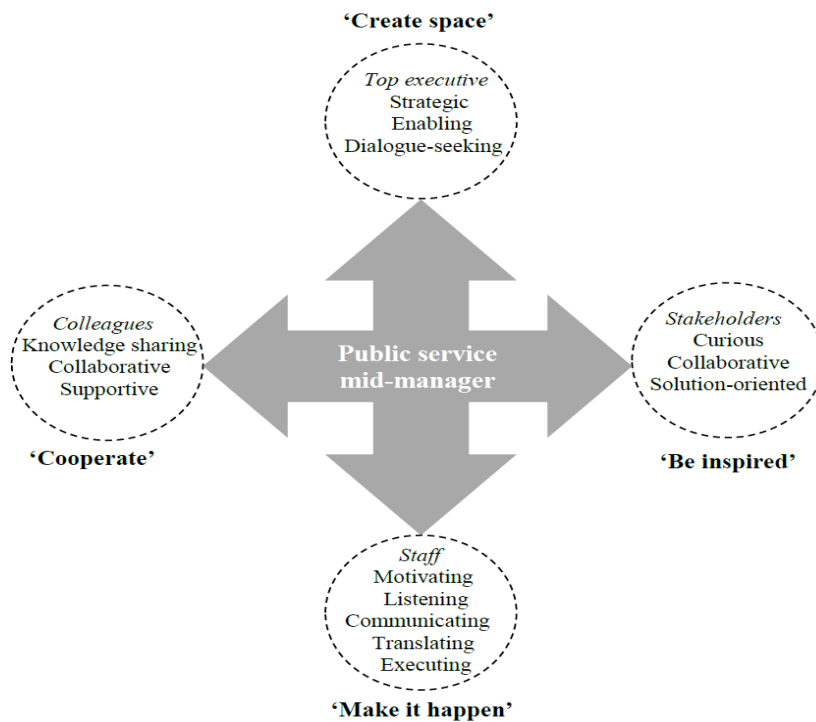
§4.5. '360 degree innovators'

Innovatie is voor Bason (2010) typisch een proces van samenwerking voor het verkrijgen van de inspiratie *'for identifying, developing and implementing new ideas that work in government'* (2010: 243). Dit sluit aan bij de ambities van de intersectorale samenwerking, zoals die is beschreven in hoofdstuk 2, met haar vergaande ideeën in nieuwe samenwerkingsvormen en –overleg. Volgens Bason (2010) zijn middenmanagers dus de sleutel om dit te organiseren (zie ook Oldenhof, 2012a).

Zeker binnen de publieke sector, waar de besluitvorming zich omhoog en omlaag langs de hiërarchische organisatieladder beweegt (Bovens et al., 2007; Bason, 2010). Naast hun invloed op de verticale lijn, hebben middenmanagers de meeste invloed op de horizontale lijn richting collega middenmanagers en externe partners. Bij organisatievernieuwingen is het namelijk het middenkader, dat verantwoordelijk is voor het organiseren van de uitvoering (Stoker & De Korte, 2000; Elshout, 2006; Oldenhof, 2012a).

In dit verband noemt Bason (2010) middenmanagers dan ook *'360 degrees innovators'*. Middenmanagers stimuleren innovatie, maar kunnen deze ook blokkeren. In potentie zijn zij echter *'360 graden vernieuwers'*, die verbindingen leggen tussen hun eenheden, (hun eigen) inzichten, middelen en mogelijkheden van de mensen en organisaties om hen heen (Van Delden, 2009; Bason, 2010). Hoewel zij misschien niet de initiatiefnemers zijn van organisatieveranderingen, zijn zij wel diegene die de kwaliteit ervan uitmaken (Bason, 2010). Of zoals Bossidy en Charan (2002, in Bason, 2010: 249) stellen: *'(...) strategies most often fail because they aren't executed well'* Het gaat dan ook niet zozeer om óf middenmanagers de organisatievernieuwingen uitvoeren, maar wel de manier waarop ze dat doen (Bason, 2010). Uit het onderzoek van Bason blijkt namelijk, dat als middenmanagers hun leidinggevendenden, collega's, werknemers en partners op een bepaalde manier faciliteren, de innovatie een grotere kans van slagen heeft. De uitdaging voor de publieke middenmanager zou hierbij liggen in het creëren van strategische ruimte voor innovatieve benaderingen en praktijken, het creëren van een sterke samenwerking met interne en externe partners en hun medewerkers bekrachtigen in hun innovatieve capaciteiten. Meer concreet houdt dit in dat middenmanagers richting het topmanagement strategisch communiceren wat de mogelijkheden van en benodigdheden voor innovatie zijn (volgens hun medewerkers). Bason (2010) noemt dit *strategic dialogue-seeking*. Soms mogen middenmanagers sowieso meepraten over het strategisch beleid (Wooldridge et al., 2008). Middenmanagers zijn logischerwijs vooral succesvol in het mogelijk maken van innovatie als ze ook de nodige bronnen (financiën en andere middelen) weten aan te dragen (*'enabling'*) (Bason, 2010).

Richting de werknemers gaat het er vooral om dat zij ondersteund worden in hun innovatievermogen door naar hen te luisteren en te motiveren om vernieuwende ideeën (van het hoger management) uit te voeren (*'motivating', 'listening'*). De werknemers hier vervolgens in te faciliteren met tijd, middelen, informatie en praktische vertalingen van beleid om zo de innovatie ook daadwerkelijk te realiseren (*'communicating', 'translating', 'executing'*). Innovaties hebben ook meer kans van slagen als middenmanagers nauw samenwerken met hun management collega's (*'coöperate'*). Hierbij kan gedacht worden aan het delen van kennis en wederzijdse steun (*'knowledge sharing', 'supportive'*), het opbouwen van (interne) coalities (*'collaborative'*) en het daarmee verder uitbreiding van de ruimte voor innovatie. Tenslotte dienen middenmanagers zich open te stellen voor nieuwe ideeën van stakeholders (*'curious'*). Een nauwe samenwerking met externe partners werkt daarbij bevorderd voor de uitwisseling van ideeën, het zoeken van inspiratie voor oplossingen van problemen en het gezamenlijk implementeren van die oplossingen (*'collaborative', 'solution-oriented'*). Bason (2010) vat dit samen in een verhelderd theoretisch model.



Figuur 3: Bason's 360 graden positie van middenmanagers

Volgens Bason (2010) is de 360 graden positie van middenmanagers uniek. Hij stelt zelfs dat:

'The language used, the capacity being built, the concrete projects and processes undertaken all depend on middle managers stepping up to the challenge, lifting their perspective from everyday operations to becoming a driver for desired change' (2010: 251).

Bason (2010) maakt hierbij de kanttekening dat middenmanagers zelden voldoende erkend worden als een sleutel tot het bereiken van innovatie. In het bijzonder binnen de hiërarchische organisaties van de publieke dienstverlening. Hierin wordt hij bijgestaan door Stoker en De Korte (2000) die stellen:

'(...)het hoger management delegeert niet de bijbehorende bevoegdheden, omdat zij te weinig vertrouwen heeft in het middle-management. De speelruimte van een middle-manager wordt bovendien ook meer bepaald door informele bevoegdheden dan door formele bevoegdheden. De informele bevoegdheden worden in hoge mate beïnvloed door de kwaliteit van de relatie van de middle-manager met zijn eigen leidinggevende' (Stoker & De Korte, 2000: 104).

Het vermogen van een middenmanager om organisatievernieuwing succesvol te organiseren heeft dus te maken met het mandaat, dat middenmanagers van het hoger management hiervoor krijgen. Dit hangt samen met de doelen die de middenmanager moet nastreven ten aanzien van de eigen organisatie. Zoals het behalen van bepaalde bezuinigingspercentages (Walraven et al., 2014).

Bason's model over de rol van de middenmanager bij innovatie is bruikbaar voor deze studie. De nieuwe samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp kan namelijk worden gezien als een innovatie. Het model van Bason biedt daarmee handvatten voor een model van het repertoire van de middenmanager voor het organiseren van intersectorale samenwerking.

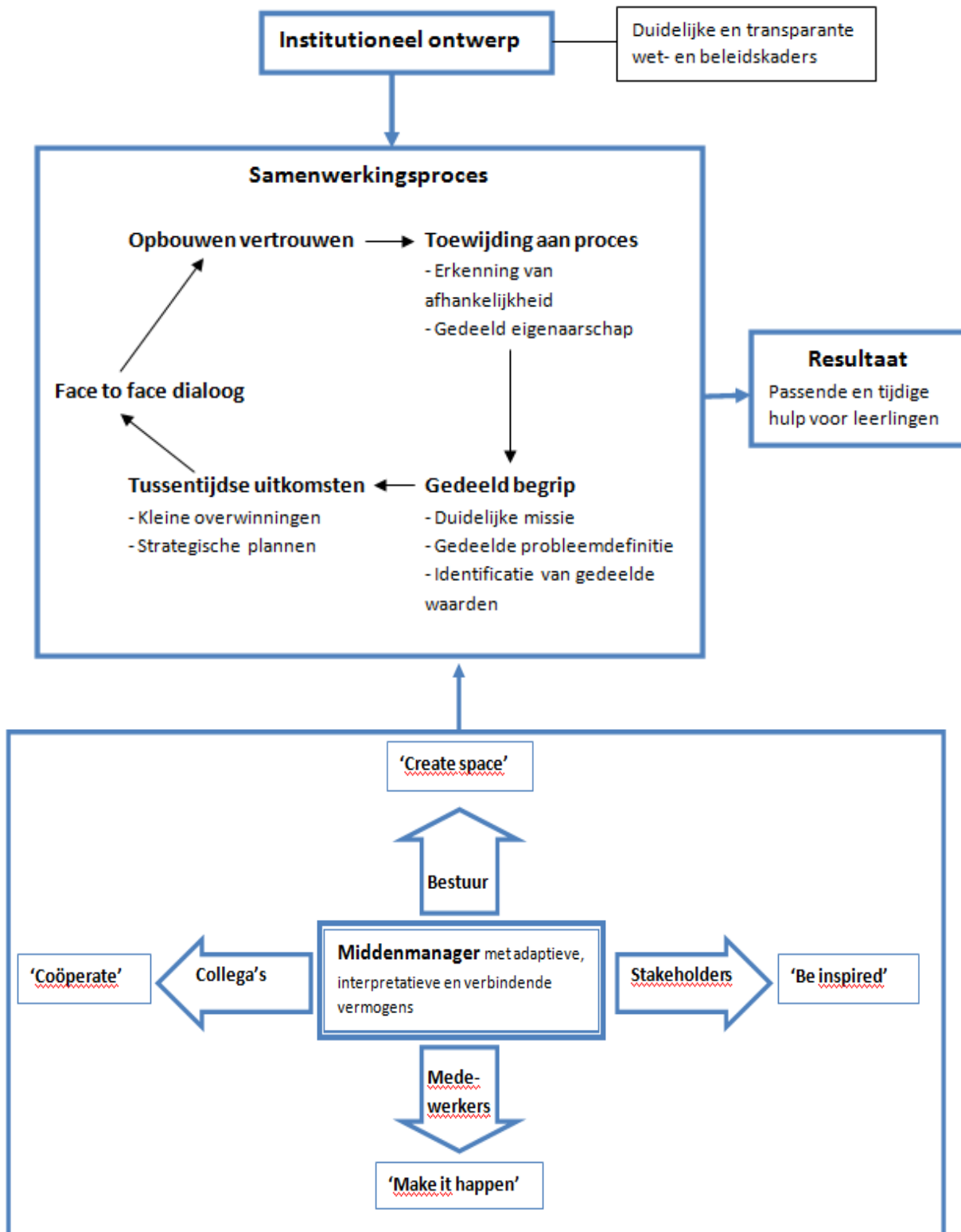
§4.6. Repertoire middenmanager ten aanzien van intersectorale samenwerking

Teruggrijpend op het vorige hoofdstuk over de factoren die van invloed zijn op het resultaat van de intersectorale samenwerking, kwam naar voren dat dit de startcondities zijn in termen van een (dis)balans in macht, middelen en kennis en de geschiedenis van de samenwerking. Voor deze condities is echter vastgesteld dat ze in geringe mate van invloed zijn op de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Wel van invloed zijn de wet- en regelgeving en afspraken over geld, rolverdeling en informatie uitwisseling. Deze kaders zijn vervolgens weer van invloed op het proces van de samenwerking. Het proces gaat over de mate van face-to-face contact, toewijding aan het proces, een gedeeld begrip betreft de samenwerking en tussentijds resultaat ervan. In hoeverre hier sprake van is, werkt bevorderend of belemmerend voor de samenwerking. Tenslotte zouden de middenmanagers en hun 'leiderschap' een cruciale rol spelen in het bevorderen van het samenwerkingsproces, wat weer leidt tot de uitkomsten van deze samenwerking.

Als nader wordt ingezoomd op het faciliterend leiderschap van middenmanager zouden zij moeten beschikken over een repertoire bestaande uit adaptieve, interpretatieve en verbindende vermogens. Door deze vermogens zijn middenmanagers in staat om issues en institutionele verhoudingen te herkennen en om te gaan met de spanningen, dilemma's en uitdagingen die een intersectorale samenwerking met zich meebrengt. Deze vermogens stellen middenmanagers ook in staat om operationele managers en medewerkers te selecteren, om teams, overleggen en vergaderingen en ook stukkenstromen vorm te geven. Deze vervolgens zo te organiseren en te framen, dat compromissen mogelijk zijn en daarmee verschillende actoren te verbinden.

Idealiter bestaat het repertoire wat middenmanagers daarvoor aanwenden uit het creëren van ruimte bij het hoger management. Dit kunnen zij doen door met hen een strategische dialoog aan te gaan over hoe zij denken, dat de intersectorale samenwerking georganiseerd zou moeten worden, hierover mee te denken en dit te faciliteren ('create space'). In de richting van de medewerkers gaat het er vooral om dat middenmanagers hen ondersteunen in hun innovatievermogen door naar hen te luisteren en te motiveren om vernieuwende ideeën (van het hoger management) uit te voeren ('*motivating*', '*listening*'). De medewerkers hier vervolgens in te faciliteren met tijd, middelen, informatie en praktische vertalingen van beleid om zo de innovatie ook daadwerkelijk te realiseren ('*communicating*', '*translating*', '*executing*'). Innovaties hebben ook meer kans van slagen als middenmanagers nauw samenwerken met hun management collega's ('*cooperate*'). Hierbij gaat het om het delen van kennis en wederzijdse steun, het opbouwen van coalities en het daarmee verder uitbreiden van de ruimte voor verandering. Tenslotte bestaat het repertoire van middenmanagers uit dat zij zichzelf open stellen voor nieuwe ideeën van partners ('*be inspired*'). Een nauwe samenwerking met externe partners werkt daarbij bevorderd voor de uitwisseling van ideeën, het zoeken van (inspiratie voor) oplossingen van problemen en het gezamenlijk implementeren van deze oplossingen ('*collaborative*', '*solution-oriented*').

Op deze manier zouden het model uit hoofdstuk 3 over intersectorale samenwerking en die van Bason uit dit hoofdstuk gekoppeld kunnen worden. Er ontstaat zo een contingentiemodel, die de verwachting weergeeft, dat als een middenmanager over bovenstaand repertoire beschikt, zij de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp het meest effectief zullen organiseren. Dit model vormt de lens voor het kijken naar de empirie. Gezien de omvang van deze studie, de mindere relevantie en de focus op het handelen van middenmanagers, is de keuze gemaakt om de startcondities niet expliciet mee te nemen. Wel zal er oog voor worden gehouden bij het verwerken van de data. Dit leidt tot het volgende theoretische model.



Figuur 4: Theoretisch model voor de intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp door middenmanagers

§4.7. Slot

In dit hoofdstuk is de middenmanager nader gedefinieerd als de leidinggevende, die zich zowel bezighoudt met strategie als met het aansturen van andere managers. De invulling van deze rol is de afgelopen decennia behoorlijk veranderd door verschillende maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen. Bijzondere aandacht is uitgegaan naar de vermarkting en verzakelijking, dat zorgde voor meer taken

en handelingsruimte voor middenmanagers. Individualisering, diversiteit en governance maakte deze handelingsruimte nog eens meer gefragmenteerd, divers en complex.

Tegenwoordig moeten middenmanagers daarom samenwerken met verschillende stakeholders voor het neerzetten van prestaties (managed governance). Deze samenwerking komt ten goede als middenmanagers hun in-betweenfunctie inzetten om te *mediaten* en compromissen te sluiten. Volgens verschillende onderzoekers zijn hier bepaalde vermogens voor nodig, die een bepaald repertoire opleveren. Op basis van de studie van Bason (2010) bestaat dit repertoire uit het creëren van ruimte en het aandragen van mogelijkheden bij het hoger management en het ondersteunen en motiveren van werknemers. Daarnaast heeft de samenwerking ook meer kans van slagen als middenmanagers nauw samenwerken met hun management collega's. Hierbij kan gedacht worden aan het delen van kennis en wederzijdse steun, het opbouwen van (interne) coalities en het daarmee verder uitbreiding van de ruimte voor innovatie. Verder dienen middenmanagers zich open te stellen voor nieuwe ideeën van stakeholders. Een nauwe samenwerking met externe partners werkt daarbij bevorderd voor de uitwisseling van ideeën, het zoeken van inspiratie voor oplossingen van problemen en het gezamenlijk implementeren van deze oplossingen. Tenslotte is dit repertoire gekoppeld aan het model voor intersectorale samenwerking uit hoofdstuk 3. Hierna zal in de praktijk worden gekeken in hoeverre dit model overeenkomt met de werkelijkheid. In het volgende hoofdstuk is hiervoor de aanpak geformuleerd.

H5. Onderzoeksaanpak

In de voorgaande hoofdstukken is een probleemstelling en een (beleids)theoretisch kader geformuleerd. Deze twee onderzoeksfasen geven richting voor een adequate aanpak van de empirische fase van dit onderzoek (Bryman, 2012). Deze aanpak hangt ook samen met het type onderzoek, dat wordt gedaan en de stand van de wetenschap ten aanzien van het onderzochte onderwerp (Van Thiel, 2010). Hieruit volgt dan weer een bepaalde onderzoeksbenadering, -ontwerp en -methoden. Achtereenvolgens zullen deze aspecten hieronder worden toegelicht.

§5.1. Typering onderzoek

Dit onderzoek naar het organiseren van de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp door middenmanagers kan getypeerd worden als een kruising tussen bestuur- en organisatiewetenschappelijk onderzoek. De bestuurskunde kijkt naar de inrichting, werking en functioneren van het openbaar bestuur (Van Thiel, 2010). De organisatiekunde houdt zich bezig met het bestuderen van het gedrag van organisaties, de omstandigheden die dit gedrag veroorzaken en hoe deze organisaties het meest doeltreffend bestuurd kunnen worden (Bryman, 2003). Dit onderzoek houdt zich bezig met zowel de inrichting en het functioneren van publieke uitvoeringsorganisaties als met het gedrag van middenmanagers, die beïnvloed wordt door deze bestuurlijke omgeving.

Beide hiervoor genoemde wetenschappelijke stromingen worden gekenmerkt door hun unieke en complexe onderzoeksobjecten, waar geen voor simpele oplossingen voor zijn aan te wijzen. De intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp met haar multicausale karakter ten aanzien van de uitkomsten past in dit plaatje. Evenals het toepassingsgerichte karakter ervan, waarbij deze onderzoekstromingen zich ook onderscheiden (Bryman, 2003; Van Thiel, 2010). Binnen deze stromingen wordt onderzoek gedaan naar actuele problemen en vraagstukken in de hedendaagse werkelijkheid. Daarmee staat het zoeken naar oplossingen voor deze specifieke problemen centraal. Ten aanzien van dit onderzoek gaat het dan om de actuele samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp en hoe middenmanagers dit mogelijk maken.

Gevolg van het complexe en actuele karakter van deze stromingen is wel dat er geen sprake is van een eigen body of knowledge (Bryman, 2003; Van Thiel, 2010). De organisatiewetenschappen hebben wel een aantal grote theorieën voortgebracht, maar die zijn veelal gebaseerd op theorieën uit andere aanpalende disciplines. In het bijzonder de sociale wetenschappen (Bryman, 2003; Bolman & Deal, 2003). Dit geldt ook voor de bestuurskunde (Van Thiel, 2010). Daarmee hebben deze wetenschappelijke stromingen een interdisciplinair karakter, die haar methoden en technieken overwegend baseert op die uit de sociale wetenschappen (Bryman, 2003; Van Thiel, 2010). Dit heeft consequenties voor de beoordeling, vergelijking en generalisatie van deze onderzoeken en daarmee voor dit onderzoek. Deze laatste aspecten hangen ook samen met de gekozen onderzoeksbenadering, -ontwerp en methoden, die weer worden beïnvloed door het onderwerp van onderzoek, de vraagstelling en in het bijzonder de staat van de wetenschap (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012).

§5.2. De stand van de wetenschap

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 wordt er sinds de eeuwwisseling steeds meer onderzoek gedaan naar het Nederlands publieke middenmanagement. Daarmee is het wetenschappelijk gezien wel een jong verschijnsel (Bryman, 2012). Desalniettemin kan er voortgebouwd worden op vele onderzoeken uit Japan, Groot-Brittannië en de Verenigde Staten (De Waal, 2014). Daarmee zijn verschillende Nederlandse onderzoekers tot de conclusie gekomen, dat ook de Nederlands publieke middenmanager een belangrijke actor is voor het waarmaken van beleid en het realiseren van strategische doelstellingen (Elshout, 2006; Oldenhof, 2012b; De Waal, 2014). Duurzame innovaties

zouden daarmee vooral afhankelijk zijn van de mate waarin het middenkader een actieve sleutelrol kan spelen (De Waal, 2014). Ten aanzien van effectieve en legitieme interorganisatorische samenwerking is er wetenschappelijk gezien al meer onderzoek gedaan (o.a. Provan & Milward, 2001; Thomson & Perry, 2006; Ansel & Gash, 2007; Van Delden, 2009). Ook is er al het nodige onderzoek gedaan naar de rol van middenmanagers ten opzichte hiervan (o.a. Stoker & De Korte, 2000; Wooldridge et al., 2008; Rouleau & Balogun, 2011; Noordegraaf & De Wit, 2012; Edelenbos, Van Buuren & Klein, 2013; Oldenhof, Postma & Putters, 2013). In deze onderzoeken wordt echter het accent gelegd op strategie (Wooldridge et al., 2008) of de omgang met eisen uit de omgeving (Noordegraaf & De Wit, 2012; Oldenhof et al., 2013) en/of welke competenties of managementstijlen hiervoor nodig zijn (Stoker & De Korte, 2000; Rouleau & Balogun, 2011; Edelenbos et al., 2013). Tot nu toe is er geen onderzoek gedaan naar de organisatie van de intersectorale samenwerking door middenmanagers en op basis van welk repertoire zij dit mogelijk maken. Dit heeft gevolgen voor de te kiezen onderzoeksbenadering.

§5.3. Onderzoeksbenadering

Binnen de methodologie wordt er veelal onderscheidt gemaakt tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Bryman, 2012). Kwalitatief onderzoek houdt zich bezig met de vraagstukken en onderwerpen, die zich richten op de manier waarop mensen hun omgeving en zichzelf ervaren, interpreteren en op basis waarvan zij handelen. Kwantitatief onderzoek richt zich vooral op het verzamelen en analyseren van grote hoeveelheden data en probeert op die manier het menselijk handelen te duiden. Een preconditionie voor deze laatste vorm van onderzoek is, dat er wetenschappelijk gezien al een basis is gelegd om op verder te bouwen (Bryman, 2012: 36). Deze preconditionie gaat op voor dit onderzoek naar het organiseren van de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp door middenmanagers. Op basis van de contextanalyse en het theoretisch kader is een theoretisch verwachtingsmodel geformuleerd. Dit meta-analytische model biedt echter nog veel ruimte voor verdieping.

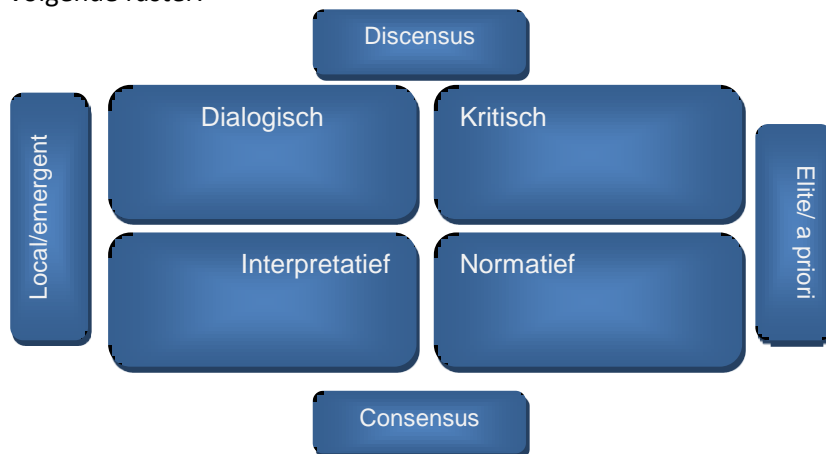
Een belangrijkere reden om te kiezen voor kwalitatief onderzoek is, dat er in dit onderzoek het theoretisch perspectief van 'structure-agency' wordt aangehangen (zie ook 1.6.1.). Hierbij wordt de gerealiseerde sociale structuur zowel als medium als de uitkomst van sociale actie gezien, waarbij deze gelijkwaardig aan elkaar zijn. Dit impliceert, dat het handelen van middenmanagers wordt beïnvloed door hun omgeving en vice versa. Het kiezen voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering ligt daarom voor de hand.

Verdere argumenten om hiervoor te kiezen is, dat het gaat om een overwegend nieuwe samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp met nieuwe spelers en spelregels (Ministerie van VWS, 2014c; Onderwijsraad, 2014). Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om de invulling van deze samenwerking met een meer exploratieve insteek te bestuderen (Bryman, 2012: 35). Kwantitatief onderzoek vraagt verder om een relatief geïsoleerd en stabiel verschijnsel (Bryman, 2012: 164-165). Dit is echter niet het geval bij deze intersectorale samenwerking. Deze doet zich namelijk voor in een dynamische en complexe omgeving van wisselende contexten en samenwerkingspartners. Daarbij zijn de middenmanagers in de functies van directeurs van samenwerkingsverbanden Passend onderwijs en hun gemeentelijke evenknieën verantwoordelijk voor deze samenwerking. Hun handelingsvermogen en zienswijzen zijn van invloed op de uitkomsten van de samenwerking en kan variëren naar gelang de context waarin ze zich bevinden (Giddens, 1984; Mintzberg, 2009). Een kwalitatieve onderzoeksbenadering biedt daarom uitkomst en maakt het mogelijk om dit te onderzoeken (Thiel, 2010; Bryman, 2012). Uiteraard heeft deze benadering ook haar beperkingen. Deze beperkingen hebben vooral te maken met de omvang van dit onderzoek. Door de diepte in te gaan is, is het enkel haalbaar om slechts een beperkt aantal onderzoekseenheden te onderzoeken (Bryman, 2012). Gezien de mogelijkheden voor theoretische verdieping en het nieuwe en complexe onderzoeksveld is het de verwachting, dat met deze insteek van de empirie de meest betrouwbare en kloppende kennis wordt gegenereerd.

De keuze voor kwalitatief onderzoek heeft gevolgen voor de manier waarop de werkelijkheid wordt benaderd (epistemologie) en hoe deze onderzocht kan worden (ontologie) (Bryman, 2012: 27).

§5.4. Wetenschapsfilosofische positie

In navolging van Deetz' (1996) benaderingen van managementonderzoek kan onderscheid worden gemaakt tussen het continuüm van het zoeken naar meer lokale of meer generieke waarheid (local/emergent –elite/a priori) en het continuüm van overeenkomst en verschil (dis- en consensus). Het eerste continuüm gaat over het ontwikkelen van theoretisch concepten met de onderzochte subjecten of het toepassen van bestaande concepten op de subjecten. Het tweede continuüm gaat over het bewijzen van bestaande concepten of er juist mee breken (Deetz, 1996). Dit leidt tot het volgende raster:



Figuur 5: Deetz's dimensies van managementonderzoek

Op het continuüm van waarheidsvinding wordt in dit onderzoek als het ware een model over de werkelijkheid heen gelegd. Daarmee impliceert het een elite/a priori onderzoeksbenadering gericht op consensus. Het doel van het onderzoek is namelijk om voort te bouwen op bestaand onderzoek, gebruikmakend van dat onderzoek. Daarmee komt het in de hoek van het normatieve managementonderzoek. Niet te verwarren met het hebben van een mening over wat gewenst is, maar zoals Deetz stelt:

'I describe this discourse as 'nomative' to emphasize the centrality of codification, the search for regularity, normalization of experience and a strategic/directive control orientation' (1996: 201)

Het gaat dus om het zoeken van universele normen voor menselijk handelen. Dat wil echter niet zeggen, dat dit onderzoek als puur normatief te beschouwen is. Gezien de combinatie van onderzoekstromen en een nieuw onderzoeksveld zou het namelijk naïef zijn om geen oog te hebben voor lokale variëteit en het handelen ten aanzien van die werkelijkheid van subjecten daarbinnen (Giddens, 1984; Bryman, 2012). Intersectorale samenwerking is dan wel niet een nieuw concept. Het is wel complex en dynamisch. Met de decentralisaties binnen het onderwijs en in de jeugdzorg krijgen lokale middenmanagers daarbij de ruimte om hun vermogens naar eigen inzicht aan te wenden binnen de organisatorische kaders waarin zij zich bevinden.

Deze wetenschapsfilosofische positie heeft gevolgen voor de keuze in onderzoeksstrategie.

§5.5. Onderzoeksstrategie : ontwerp en methode

Binnen kwalitatief onderzoek wordt er gewerkt met verschillende onderzoeksstrategieën, die het mogelijk maken om het onderwerp van onderzoek vanuit het perspectief van de onderzochte personen te leren kennen. Dit met als doel om dit onderwerp zo duidelijk mogelijk te beschrijven en (waar mogelijk) te verklaren (Bryman, 2012). De onderzoeksstrategie is daarmee de logica van onderzoeken en beschrijft het ontwerp en methoden die in een onderzoek worden gebruikt (Van

Thiel, 2010; Bryman, 2012). Het ontwerp van onderzoek biedt een soort van 'raamwerk' voor het verzamelen en analyseren van data. De onderzoeksmethode is de manier waarop de data wordt verzameld (Van Thiel, 2010).

5.5.1. Onderzoeksontwerp: multiple casestudy

Binnen kwalitatief onderzoek worden verschillende onderzoeksontwerpen gehanteerd: cross-sectioneel, longitudinaal, gevalstudie en vergelijkend ontwerp (Bryman, 2012). Bij cross-sectioneel onderzoek wordt een combinatie gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Longitudinaal onderzoek doet verschillende metingen verspreid over een langere tijd. Binnen een geval studie wordt een bepaalde onderzoekseenheid intensief onderzocht en een vergelijkende studie is een combinatie tussen twee gevalstudies en een cross-sectioneel ontwerp (Bryman, 2012).

Op basis van de probleemstelling met de combinatie van exploratie en de zoektocht naar verklaringen, de tijd die voor dit onderzoek staat en de stand van de wetenschap is er gekozen voor een gevalstudie.

'De gevalstudie, of in het Engels casestudy, is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht' (Van Thiel, 2010: 99).

Een casestudy maakt het mogelijk om de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp en de rol van middenmanagers daarbij uitgebreid te bestuderen. Dit levert vervolgens weer rijke beschrijvingen op, die het mogelijk maken om bepaalde handelingen van middenmanagers te verklaren. Er is namelijk veel ruimte om aandacht te besteden aan de reconstructie van situaties aan de hand van meerdere onderzoeksobjecten, voorbeelden en interpretaties (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). Handelingen zullen waarschijnlijk dan nog niet één op één te verklaren zijn gezien de multicausaliteit van interorganisatorische samenwerking (Van Delden, 2009). Richtinggevende ontwerpen zijn wel mogelijk (Van Thiel, 2010). Zeker bij het gebruik van meerdere gelijke cases wordt het mogelijk om deze reconstructies te vergelijken en daarmee overeenkomsten en verschillen te duiden (Bryman, 2012). De keuze voor een casestudy maakt de verdere een mogelijke theoretische verfijning van het theoretisch model mogelijk (idem).

5.5.2. Selectie cases

Voor het selecteren van zo gelijk mogelijke cases zijn de overzichtsrapportages van de samenwerkingsverbanden en gemeenten (Ministerie van OCW, 2013; 2015; Ministerie van VWS, Ministerie van V&J & VNG, 2015) en de jeugdmonitor (CBS, 2014) geraadpleegd. Daarbij zijn er gesprekken gevoerd met de experts van Oberon. Hieruit kwam naar voren, dat de organisatiestructuren van de samenwerkingsverbanden, de hoeveelheid gemeenten en leerlingen in de regio, ontwikkelingsstadium van de samenwerking en financiële huishouding op allerlei manieren niet overeen kwamen. Gestreefd is dus naar drie zo gelijk *mogelijke* cases. De selectie van drie cases maakt het bij de analyse mogelijk om te vergelijken en is haalbaar binnen de tijd die voor dit onderzoek staat.

Inhoudelijke gezien is de verdeling van jeugdproblematiek ongeveer overal gelijk in Nederland. Met uitzondering van de grote steden (CBS, 2014; Ministerie VWS et al., 2015). In het kader van de generaliseerbaarheid van dit onderzoek zou het focussen op de grote steden zorgen voor een minder grote reikwijdte van het onderzoek. Er is daarom een selectie gemaakt uit regio's met kleine tot middelgrote gemeenten (10.000-50.00 inwoners naar CBS maatstaven).

Voor de samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp is een regionale indeling gemaakt (Ministerie van OCW, 2015). De meest betrouwbare schaal voor dit onderzoek naar samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp zijn, volgens de experts van Oberon, de Passend onderwijsregio's voor het primair onderwijs. Het werkgebied van deze sectoren op uitvoeringsniveau

zijn namelijk ongeveer gelijk. Zowel de basisschool als de jeugdhulp zijn hierbij gemeentelijk en zelfs wijk georiënteerd (OCW, 2013). De uitzondering hierop vormt het speciaal (basis)onderwijs, dat meer regionaal georiënteerd is. Het gaat hier echter om 1-2,5% van de leerlingen (OCW, 2015). Een andere reden voor de keuze van de Passend onderwijs regio's voor het primair onderwijs is, dat de omgevingscondities gelijk kunnen worden gehouden. Beleidsmatig is namelijk altijd sprake van een samenwerkingsverband vanuit het onderwijs en meerdere gemeenten (idem). Vanuit de gemeenten geredeneerd hebben zij vaak te maken met verschillende samenwerkingsverbanden voor het primair onderwijs. Het gaat dan vooral om het S(B)O. Dit is echter niet voor alle gemeenten in een regio hetzelfde, wat de mogelijkheid tot adequaat vergelijken van handelingswijzen van middenmanagers drastisch verkleind (idem). Door te vergelijken wordt de interne validiteit groter (Bryman, 2012).

Binnen de samenwerkingsverbanden in het Passend primair onderwijs is er een selectie gemaakt op basis van de hoeveelheid leerlingen, aantal rugzakjes, mate van bezuinigen, ontwikkelingsstadium van de samenwerking, samenwerkingsstructuur en pragmatisme. De uiteindelijk geselecteerde cases aan de hand hiervan zijn de Passend Primair Onderwijsregio's van de samenwerkingsverbanden *PO 30-10* uit Midden-Brabant, *ZOUT* ten Zuid-Oosten van Utrecht en *Unita* uit de Gooi- en Vechtstreek boven Utrecht aan het Gooimeer.

Als het gaat om de hoeveelheid leerlingen is het gemiddelde aantal leerlingen genomen. Dit zijn 11.250 tot 22.500 leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs. De regio's uit Brabant en Utrecht voldeden aan dit criterium (Ministerie van OCW, 2015). In de eerste instantie voldeed de regio *Unita* niet aan dit criterium, maar de cijfers bleken verouderd. Door het afvallen van twee gemeenten (Wijdmeren en Weesp) kwam deze regio wel binnen de gemiddelde range van leerlingen.

Ten aanzien van het aantal leerlingen met een gecombineerde hulpvraag waren er nog geen cijfers bekend. Wel waren er oude cijfers over het aantal rugzakjes in een regio. Deze cijfers gaan uit van het oude systeem betreft het aantal aanvragen voor extra ondersteuning voor leerlingen. De budgetten gingen daarbij per leerling (DTJ, 2014; Ministerie van OCW, 2015). Aan de hand hiervan kon de urgentie van samenwerking worden bepaald. De veronderstelling hierbij was, dat hoe meer rugzakjes, hoe meer urgentie om samen te werken. Gebleken is echter, dat de rugzakregeling mogelijk te snel is toegepast zonder al te kritische indicatie ervoor (DTJ, 2014). Daarom is er alleen naar regio's gekeken waar het aantal rugzakjes ten opzichte van het totaal aantal leerlingen gemiddeld was. De geselecteerde samenwerkingsverband voldeden hieraan, al is er een spreiding over het hele gemiddelde 0,7% tot 1,4% (Ministerie van OCW, 2013). Hoewel het hierbij gaat om minder dan twintig kinderen zou het van invloed kunnen zijn op de samenwerking. Daarom moet mogelijk rekening mee worden gehouden bij de analyse.

Verder werd er door de experts van Oberon aangeraden om te kijken naar de hoeveelheid verevening. Dit is een regeling die de gelden over heel Nederland herverdeeld, waardoor bepaalde samenwerkingsverbanden tot 2020 geld moeten inleveren en anderen er juist geld bij krijgen (Walraven et al, 2014; Ministerie van OCW, 2015). Dit zou volgens de experts van Oberon een grote rol spelen in de verhoudingen tussen het onderwijs en de gemeenten. Bij de selectie van de regio's is hier rekening mee gehouden. In alle geselecteerde regio's is sprake van een gemiddelde verevening. De regio Gooi- en Vechtstreek en Zuid-Oost Utrecht hebben echter te maken met een positieve verevening, terwijl in Brabant er sprake is van een negatieve (Ministerie van OCW, 2015). Indien nodig dient hier rekening mee te worden gehouden bij de analyse.

Ook is er gekeken naar de ontwikkelingspositie van de verschillende samenwerkingsverbanden. In Nederland zijn namelijk een aantal regio's die de samenwerking al eerder met elkaar zijn gestart (idem). Op basis van het theoretisch kader is verondersteld, dat dit invloed heeft op de samenwerking. De betrokkenheid, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten kunnen namelijk hoger zijn (Ansell & Gash, 2007). Uit de verschillende ondersteuningsplannen van de verschillende samenwerkingsverbanden bleek, dat de geselecteerde regio's ongeveer gelijktijdig zijn gestart met de samenwerking.

In de verschillende ondersteuningsplannen is er ook gekeken naar de organisatiestructuur van het samenwerkingsverband. Sommige samenwerkingsverbanden hebben namelijk

ondersteunend personeel in dienst. Dit is volgens de literatuur uit hoofdstuk 3 en 4 van invloed op de samenwerking. Daarom is er alleen onderzoek gedaan naar de samenwerkingsverbanden die bestaan uit een bestuur met een uitvoerend directeur. De uitzondering hierop vormt weer de regio in Brabant, die een bestuurder-directeur heeft met een Raad van Toezicht en een ondersteuningsraad (SWV PO 30-10). Aangezien dit verband wel voldeed aan de rest van de criteria en er geen passend alternatief was, is deze regio wel geselecteerd. Wel zal er mee rekening worden gehouden tijdens de analyse van de data.

Tenslotte waren er een aantal pragmatische overwegingen. Zo is er gekozen voor regio's verspreid over heel Nederland, omdat anders het risico op veel vertraging werd gelopen door de meivakantie en vele feestdagen in het onderwijs in die periode. Deze spreiding in regio's heeft voor de inhoud van dit onderzoek echter als voordeel dat andere regio's en middenmanagers zich wellicht meer herkennen in de onderzoeksresultaten. Grote steden uitgezonderd.

Aangezien het in dit onderzoek ook gaat om de gedragingen van middenmanagers wordt in dit onderzoek gewerkt met subeenheden.

5.5.3. Selectie subeenheden

Logischerwijs vormden de subeenheden binnen de Passend primair onderwijs regio's voor dit onderzoek de middenmanagers. Voor de intersectorale samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp zijn dit de directeuren van de samenwerkingsverbanden en de ambtenaren van de gemeenten, die de taak hebben om de verbinding tussen het onderwijs en de jeugdhulp te leggen. De geselecteerde regio's zijn afgestemd op één samenwerkingsverband ten aanzien van meerdere gemeenten. Dit leverde een disbalans in respondenten op, aangezien er in iedere regio maar één directeur is voor het samenwerkingsverband ten aanzien van meerdere ambtenaren. Dit is opgevangen door aan de kant van het samenwerkingsverband ook een bestuurder te selecteren, die het meeste zicht had op de functie en werkzaamheden van de directeur. Daarnaast waren zij ook werkzaam als bestuurder in de uitvoering. Dit waren allen schooldirecteuren. Hierdoor kon een beter beeld worden gevormd van de samenwerking, (on)mogelijkheden en werkwijzen van de directeur van het samenwerkingsverband.

Waar de directeuren en ambtenaren zijn geselecteerd op basis van functie zijn de schooldirecteuren geselecteerd op basis van beschikbaarheid naast bovenstaande vereisten. Een ander groot voordeel van het werken met subeenheden is, dat vertroebeling van de data of het toewijzen van onterechte oorzaken zoveel mogelijk kan worden voorkomen. De realiteit wordt namelijk vanuit verschillende respondenten belicht. Naast deze vorm van triangulatie, wordt er in dit onderzoek ook gewerkt met meerdere onderzoeksmethoden.

5.5.4. Onderzoeksmethode

Binnen een kwalitatieve casestudie kan er gekozen worden voor verschillende manieren om data te verzamelen en te analyseren. De meest gangbare methoden hiervoor zijn vragenlijsten, observaties, interviews en/of focusgroepen (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). Gezien de wetenschapsfilosofische positie, aard van de probleemstelling en tijd, die voor dit onderzoek staat, is er gekozen voor een semi-gestructureerde interviews, in combinatie met een documentenanalyse.

Het gaat hier om een onderzoek met normatieve insteek met een zoektocht naar beschrijvingen en verklaringen binnen een dynamische omgeving. Vragenlijsten met gesloten antwoordcategorieën waren in de eerst instantie niet mogelijk. Grondige observaties waren te tijdrovend, niet primair passend bij de onderzoeksvraag en lastig realiseerbaar. Dit laatste gold ook voor de focusgroepen. Documenten en interviews daarentegen waren haalbaar en passend bij het onderzoek. Deze triangulatie van onderzoeksmethoden maakte het mogelijk om het theoretisch model te toetsen, maar ook te zoeken naar mogelijk verdieping (Bryman, 2012). Door uit te gaan van bestaande documenten kon daarbij tijd worden bespaard en uitspraken van respondenten worden getoetst (Van Thiel, 2010). Voor de documentanalyse zijn verschillende regionale en lokale beleidsstukken geraadpleegd. Voor een consistente vergelijking zijn dezelfde soort documenten per

regio gebruikt.

Bij de interviews is er gebruik gemaakt van topiclijsten (zie bijlage I & II). Een voor de middenmanagers en een voor de bestuurders/ niet-middenmanagers. Er is sprake geweest van een proefinterview en alle interviews zijn opgenomen. Naderhand zijn er uitgebreide verslagen gemaakt. Deze verslagen zijn in PDF vorm voorgelegd aan de respondenten voor eventuele onjuistheden. Door gebruik te maken van PDF files konden respondenten niet zomaar het verslag wijzigen, maar konden wel alles voorleggen aan de onderzoeker. Het merendeel van de respondenten heeft de verslaglegging bevestigd op juistheid. Verder heeft een klein aantal nuttige aanvullingen voor verdere duiding van wat was gezegd gegeven en werden enige onjuistheden recht gezet. Tenslotte zijn er nog een aantal aanvullende telefonische gesprekken geweest om bepaalde punten van de data scherper te krijgen en op de juiste manier te duiden.

§5.6. Operationalisatie

Om de empirische onderzoeksvragen te beantwoorden, dienen de theoretische begrippen uit het theoretisch kader te worden geoperationaliseerd. Hierdoor kunnen zij in de werkelijkheid onderzocht worden (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). Deze operationalisatie wordt weergegeven in tabellen, waarin achtereenvolgens het concept wordt gekoppeld aan waarden met bijbehorende indicatoren. Voor dit onderzoek zijn *'intersectorale samenwerking'* en het *'repertoire van de middenmanager'* de kernvariabelen. Deze worden hieronder geoperationaliseerd naar deelvraag, zodat vervolgens een topiclijst kon worden opgesteld.

5.6.1. Vormgeving intersectorale samenwerking

Voor de beantwoording van de vierde deelvraag over de vormgeving van de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp wordt er een 'foto' gemaakt van de samenwerking. Dit komt overeen met het institutioneel ontwerp uit het theoretisch model. Het institutioneel ontwerp stelt het kader waar de samenwerking in plaats vindt en hoe effectief deze kan worden gerealiseerd. Het gaat dan over de inhoudelijke en procesmatige afspraken, die samenwerkingspartners met elkaar maken over het verloop van de samenwerking. Deze is als volgt geoperationaliseerd.

Concept	Waarde	Indicatoren
Institutioneel ontwerp	Basisprotocollen- & regels	Wetten
		Beleid(kaders)
	Proces	Afspraken over geld, bijeenkomsten, informatie-uitwisseling en andere middelen
		Rolverdeling
	Deadlines	

5.6.2. Invloedrijke factoren

Ter beantwoording van de vijfde deelvraag over welke factoren van invloed zijn op de intersectorale samenwerking is er ook weer uitgegaan van het theoretisch model. Door uit te gaan van de factoren die zorgen voor een succesvolle intersectorale samenwerking kunnen zowel de belemmerende als bevorderde aspecten voor deze samenwerking worden achterhaald. Het gaat namelijk om de keerzijden van dezelfde medaille, afhankelijk hoe het door respondenten wordt beleefd. Het gaat hierbij over hoe de respondenten het institutioneel ontwerp en het proces van de samenwerking ervaren. De ervaring van de inhoudelijke en procesmatige afspraken is als volgt geoperationaliseerd.

Concept	Waarde	Indicatoren
Institutioneel ontwerp	Duidelijke basisprotocollen- & regels	Consequente toepassing van regels is mogelijk Nakomen afspraken is mogelijk
	Transparant proces	Afspraken over geld, informatie-uitwisseling, rolverdeling, deadlines en andere middelen

De operationalisatie van het samenwerkingsproces is ook gebaseerd op het theoretisch model en gaat over hoe respondenten verschillende facetten van dit proces ervaren. Uit het theoretisch kader kwam naar voren, dat het hierbij gaat om face-to-face contact, het opbouwen van vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten.

Concept	Waarde	Indicatoren
Proces	Face-to-face contact	Meetings, bijeenkomsten
	Opbouwen vertrouwen	Afspraken worden nagekomen
		Eerlijk zijn tijdens onderhandelingen
		Gunnen van zaken aan samenwerkingspartner
	Toewijding aan proces	De ander nodig hebben om eigen doelen te bereiken
		Gedeeld eigenaarschap: balans middelen, capaciteit, tijd
	Gedeeld begrip	Samenwerkingspartners praten in dezelfde taal
		Dezelfde doelen, probleemdefinitie
		Geen sprake van miscommunicatie
	Tussentijdse uitkomsten	Concrete deelresultaten: kind(eren) geholpen
(Strategische) plannen, afspraken en ontmoetingen		

5.5.3. Repertoire middenmanagers

Voor de beantwoording van de zesde deelvraag over welke repertoire middenmanagers beschikken, is uitgegaan van het repertoire van middenmanagers, zoals geformuleerd in het theoretisch kader. Het gaat dan om het optimaliseren van de samenwerking richting en via hun leidinggevenden, medewerkers, collega's en samenwerkingspartners. Dit is als volgt geoperationaliseerd.

Concept	Waarde	Indicatoren
Repertoire	'Create space'	Dialogo aangaan met bestuur
		Meepraten over strategie
		Aandragen middelen en mogelijkheden aan bestuur
	'Coöperate'	Samenwerken met collega's
		Gezamenlijk implementeren oplossingen
		Informatie, ideeën en kennis delen met collega's
		Steunen collega's
	'Be inspired'	Nieuwsgierig naar partners
		Oplossingsgericht samenwerken met partners
		Willen samenwerken met partners
	'Make it happen'	Motiveren medewerkers
		Luisteren naar medewerkers
		Praktisch vertalen van beleid
		Communiceren van informatie
		Faciliteren met middelen en budget

§5.7. Analyse methode

De analyse methode gaat over de manier waarop de verschillende data uit het onderzoek verwerkt zijn (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). Dit is gebeurd op basis van drie stappen: verzamelen, ordenen en verbanden leggen (Van Thiel, 2010). De gehanteerde analysestrategie is die van analytische inductie.

'Analytic induction is an approach to the analysis of data in which the researcher seeks universal explanations of phenomena by pursuing the collection of data until no cases that are inconsistent with a hypothetical explanation (deviant or negative cases) of a phenomenon are found' (Bryman, 2012: 567)

Dit is gedaan met behulp van codering op basis van onderliggende thema's, waarbij de operationalisatie als leidraad is genomen (zie bijlage III voor de codeboom). Hierbij is wel open gestaan voor nieuwe thema's en begrippen op basis van de data. Het ging hierbij vooral om verdere verfijning van de operationalisatie, zoals die hierboven is opgesteld.

§5.8. Fasen van onderzoek

Dit onderzoek heeft hoofdzakelijk plaatsgevonden in februari tot en met juli 2015. Binnen deze periode konden drie onderzoeksfasen worden onderscheiden: verkenning, uitvoering en analyse. Tijdens deze fasen lag de focus op andere activiteiten en dimensies van het onderzoek. Zo lag de focus tijdens de verkennende fase op de wetenschappelijke en empirische oriëntatie van het onderwerp van onderzoek. Er hebben verschillende oriënterende gesprekken plaats gevonden met diverse sleutelfiguren uit het veld. Dit waren een tweetal gemeente ambtenaren met Passend onderwijs in hun portefeuille, een operationeel manager en een adjunct directeur van een samenwerkingsverband. Deze mensen kwamen uit het netwerk van Oberon en opereerden verspreid over heel Nederland. Het merendeel kwam echter uit de provincie Utrecht. Ook zijn er tijdens deze fase verschillende gesprekken geweest met de experts van Oberon en is er een studiemiddag van gemeente ambtenaren bijgewoond. Op basis van deze gesprekken konden de probleemstelling, het contexthoofdstuk en het theoretisch kader adequater worden vormgegeven. Het ging dan vooral om het vinden van de juiste bronnen.

De uitvoerende fase bestond uit het empirische gedeelte van dit onderzoek. Via documentatie en interviews zijn de handelingswijzen van middenmanagers ten aanzien van de

intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp onderzocht. Waarna deze zijn geanalyseerd uitmondend in een rapportage van de bevindingen.

Belangrijk is om te vermelden, dat bovenstaande fasen tijdens het onderzoek soms door elkaar hebben gelopen. Zo zijn er tijdens de uitvoerende fase al verkennende analyses geweest en is data aan andere onderzoeksmethoden getoetst. Volgens Glaser en Strauss (1967 in Bryman, 2012: 568) is dit echter onderdeel van gedegen onderzoek.

'Constant comparison (...) refers to a process of maintaining a close connection between data and conceptualization, so that the correspondence between concepts and categories with their indicators is not lost'

§5.9. Borging onderzoekskwaliteit

Bij kwalitatief onderzoek zijn een aantal kwaliteitscriteria van invloed op het onderzoek. Het gaat dan over de herhaalbaarheid en controleerbaarheid van het onderzoek. Hierbij worden onderscheiden de betrouwbaarheid, bruikbaarheid, interne en externe validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010: 56).

5.9.1. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie, waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2010: 57). Om de betrouwbaarheid te vergroten, heeft de operationalisatie van de variabelen plaats gevonden op basis van de theorie. Daarnaast is geprobeerd om de topiclijst zo nauw mogelijk te volgen. Volgens Van Thiel (2010) is het ook belangrijk, bij het gebruik van interviews de interviewer beschikt over gedegen kennis van zijn eigen wetenschapsfilosofische positie, de inhoud van het onderzoek, beschikt over goede interviewvaardigheden en makkelijk contact legt met de geïnterviewden. Door een uitgebreide verkennende fase en verdieping in de methoden en technieken van onderzoek is hieraan tegemoet gekomen. Tenslotte heeft frequentie onderzoeksconsultatie plaatsgevonden met andere onderzoekers (in opleiding), waarbij kritisch is gekeken naar de voortgang en werkwijzen tijdens het onderzoek.

Als het gaat om de consistentie, ofwel de herhaalbaarheid, van dit onderzoek moeten een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Onder de herhaalbaarheid van onderzoek wordt namelijk verstaan, dat als de metingen onder dezelfde omstandigheden worden uitgevoerd, zullen leiden tot dezelfde bevindingen (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012). Dit is echter lastig in kwalitatief onderzoek, aangezien het onderwerp van onderzoek mensen zijn. Mensen hebben het vermogen om te leren en daarmee zal herhaling van dit onderzoek met dezelfde onderzoekseenheden leiden tot andere bevindingen (Van Thiel, 2010).

5.9.2. Validiteit

De kwaliteit van een onderzoek wordt in grote mate ook bepaald door de interne en externe validiteit.

'Validity is concerned with the integrity of the conclusions that are generated from a piece of research'(Bryman, 2012: 47).

Interne validiteit gaat dus over in hoeverre de gevonden data overeenkomt met de werkelijkheid. Om dit te vergroten heeft het onderzoek plaats gevonden in verschillende regio's met verschillende actoren, die op gelijke criteria zijn geselecteerd en gelijk waren in aantal. Verder zijn er oriënterende gesprekken geweest en een tweetal pilot interviews. Ook zijn alle interviews opgenomen. Hiervan zijn uitgebreide verslagen gemaakt, die gecontroleerd zijn door de respondenten.

De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van het onderzoek naar de gehele populatie en naar het proces (Van Thiel, 2010; Bryman, 2012: 390). In dit onderzoek wordt de

populatie gevormd door de directeuren van samenwerkingsverbanden primair Passend onderwijs en hun evenknieën bij de gemeenten. Het proces gaat over de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. De functies en samenwerking komt voor en overeen door heel Nederland. Er is echter wel sprake van lokale variëteit in hoe de functies en de samenwerking precies worden ingevuld. Dit beperkt de één op één generaliseerbaarheid van dit onderzoek.

5.9.3. Bruikbaarheid

De bruikbaarheid van het onderzoek gaat over de waarde van het onderzoek voor de opdrachtgevende organisatie. Om dit te vergroten is voor aanvang van het onderzoek overeenstemming gezocht over de wederzijdse wensen en verwachtingen. Om teleurstelling achteraf te voorkomen heeft de onderzoeker frequent contact gehad en gezocht met haar aanspreekpunt binnen Oberon.

§5.10. Slot

In dit hoofdstuk is er aandacht besteed aan de aanpak van dit bestuur- en organisatiewetenschappelijk onderzoek. Op basis van de probleemstelling met de combinatie van exploratie en de zoektocht naar verklaringen, de wetenschapsfilosofische normatieve positie en de stand van de wetenschap is er gekozen voor een kwalitatieve gevalstudie als onderzoeksontwerp. De cases worden gevormd door drie Passend primair onderwijs regio's verdeeld over heel Nederland met de directeuren (en hun bestuurders) en gemeentelijke evenknieën als subeenheden. Aandachtspunten voor de analyse zijn hierbij geformuleerd gezien cases om verschillende redenen afwijken. Zo moet de regio in Brabant bezuinigingen en hanteert een ander bestuursmodel dan de andere twee regio's. Om de betrouwbaarheid en validiteit te verhogen, heeft de operationalisatie van de variabelen plaats gevonden op basis van de theorie. Daarnaast is er sprake geweest van een uitgebreide verkennende fase met uitgebreid literatuur onderzoek, oriënterende gesprekken en verdieping in de methodologie. Tijdens het onderzoek zelf is geprobeerd om de topiclijst zo nauw mogelijk te volgen. Alle interviews zijn opgenomen. Hiervan zijn uitgebreide verslagen gemaakt, die gecontroleerd zijn door de respondenten. Tenslotte heeft frequent onderzoeksconsultatie plaatsgevonden met andere onderzoekers (in opleiding).

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten hiervan uiteengezet en geanalyseerd op basis van de theorie. Per regio wordt een beschrijving en analyse gegeven van de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp, de factoren die op deze samenwerking van invloed zijn en over welk repertoire middenmanagers de beschikking hebben om deze samenwerking mogelijk te maken.

Introductie empirische hoofdstukken

In de volgende drie hoofdstukken zullen de bevindingen uit het empirisch onderzoek naar de intersectorale samenwerking binnen de primair onderwijsregio's uiteen worden gezet. Daarnaast wordt ingegaan op welke wijze middenmanagers bijdragen aan de organisatie van deze samenwerking. Dit wordt in de eerste instantie gedaan per regio.

De uitspraken worden gedaan op basis van de documentenanalyse en de analyse van de semi-gestructureerde interviews met elf middenmanagers, drie bestuurders, twee operationele managers en twee andere nauw betrokkenen. Voor de documentanalyse zijn verschillende regionale en lokale beleidsstukken geraadpleegd. Binnen iedere regio zijn vier middenmanagers en een bestuurder geïnterviewd. Met uitzondering van de regio PO 30-10 in Midden-Brabant, waar het niet haalbaar was om vier middenmanagers te interviewen, maar drie. Ter vervanging van de vierde middenmanagers is de onafhankelijk voorzitter van de regionale en lokale educatieve agenda geïnterviewd. Hij had veel zicht op de samenwerking, zowel op bestuurlijk, beleidsmatig als op uitvoerend niveau. Door zijn functie als extern auditor binnen scholen kon hij tevens het gebrek aan ervaring binnen de uitvoering bij de geïnterviewde toezichthouder opvangen.

De opbouw van ieder hoofdstuk is hetzelfde. Gestart wordt met een aantal kengetallen van de regio, waarna kort wordt ingegaan op de organisatie van het samenwerkingsverband Passend onderwijs en de gemeentelijke jeugdhulp. Hierna volgt een uiteenzetting van de vormgeving van de samenwerking tussen deze twee organisaties. Hierbij wordt ingegaan op het doel, resultaat en randvoorwaarden van de samenwerking, die plaatsvindt op regionaal en lokaal niveau. Vervolgens wordt er ingegaan op welke factoren op deze samenwerking van invloed zijn en over welk repertoire de middenmanagers uit deze regio beschikken om deze samenwerking te organiseren. Per onderdeel zal terug gegrepen worden op de theorie.

De managers, die zich zowel bezig houden met strategie als met de ontwikkelingen in de concrete dienstverlening, noemen zichzelf geen middenmanager. Aan de kant van het onderwijs wordt er gesproken van de directeuren van het samenwerkingsverband. Aan de kant van de gemeenten van beleidsadviseurs of – medewerkers. In de tekst wordt er ook gesproken van (beleids)ambtenaren. Voor de borging van de anonimiteit van de respondenten wordt er ook veel gesproken over 'vanuit het onderwijs' respectievelijk 'vanuit de gemeenten'. Hierbij is er uiteraard wel consensus binnen de groepen respondenten over het te bespreken item. Verder zal er in het kader van de leesbaarheid van deze studie in het algemeen worden gesproken over middenmanagers als het gaat over beide groepen. Tenslotte zijn een aantal coördinatoren van de wijkteams/CJG gesproken, een onafhankelijk voorzitter van het OOGO en bestuurders. Ten behoeve van hun anonimiteit wordt er gesproken van 'bestuurder' bij een meerkopig bestuur en voor de andere respondenten over niet-middenmanager.

Na de drie empirische hoofdstukken volgt in hoofdstuk 9 een vergelijkende analyse. In dit hoofdstuk zal ook antwoord worden gegeven op de empirische deelvragen.

H6. Resultaten: Passend primair onderwijsregio *Unita*

Deze Passend primair onderwijs regio bestaat uit acht kleine tot middelgrote gemeenten; Hilversum, Huizen, Naarden, Bussum, Laren, Blaricum, Muiden en Eemnes⁴. In totaal gaan hier 21.263 kinderen naar de 108 (speciale) basisscholen, waarvan 227 naar het speciaal onderwijs en 167 kinderen met 'rugzakjes' naar het reguliere onderwijs. De 108 basisscholen worden bestuurd door 31 schoolbesturen⁵.



Afbeelding 1: ligging PPO regio Unita

§6.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp

In 2014 is vanuit twee *Weer Samen Naar School* Verbanden en het Regionale expertisecentrum het Passend primair onderwijs samenwerkingsverband *Unita* ontstaan⁶. De bestuursvorm, die daarbij is gekozen, is een vereniging met een Algemene Ledenvergadering (ALv) en een dagelijks bestuur. Dit vijfkoppige bestuur bestaat uit een afvaardiging van de 31 schoolbesturen. Zij sturen ook de directeur van het samenwerkingsverband aan. Deze middenmanager is eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het opstellen, uitvoeren en evalueren van het Passend onderwijs beleid. Het gaat bij dit samenwerkingsverband dan binnen het onderwijs zelf om het trainen en/of begeleiden van de IB-ers, helpdeskmedewerker, expertisepool, trajectbegeleiders en directeuren van de scholen. Hij is ook *bestuurlijk* verantwoordelijk voor de samenwerking en integrale uitvoering met de gemeenten binnen de grenzen van het samenwerkingsverband. Hij krijgt daarbij (on)gevraagd advies van de OndersteuningsPlan Raad, waarin personeel en ouders zijn vertegenwoordigd. Tenslotte legt hij verantwoording af aan het dagelijks bestuur⁷.

De procedure, dat het samenwerkingsverband hanteert, is dat bij handelingsverlegenheid een school een beroep kan worden gedaan op het samenwerkingsverband. Scholen kunnen hierbij aanspraak maken op een dertigtal Onderwijs Arrangementen, die het samenwerkingsverband naast het S(B)O aanbiedt. Deze variëren van het coachen van leerkrachten tot een centrale opvangklas en van een ambulante begeleider tot een orthopedagoog. Alvorens een arrangement toe te kennen, wordt een Multi Disciplinair Overleg (MDO) gevoerd over het desbetreffende kind. Hierin bespreken de IB-er, de leerkracht, de ouders en een trajectbegeleider, vanuit het samenwerkingsverband, het zogenaamde groeidocument. Na een onafhankelijk psychologisch onderzoek worden alle aanvragen procedureel gecheckt en getekend door de directeur van het samenwerkingsverband. Hierbij kan de kanttekening worden gemaakt hoe tijdig de hulp voor een kind is, als deze bureaucratie helemaal moet worden doorgewerkt, zelfs als er geen sprake is van een geschil.

Aan de kant van de gemeenten heeft de directeur van het samenwerkingsverband te maken met acht gemeenten. Deze gemeenten hebben zich sinds eind 2011 verenigd in een regionaal verband voor het organiseren van de transitie jeugdzorg. Dit verband is zowel gericht op het PO als het VO. Voor het VO zijn de gemeenten Wijdemeren en Weesp ook betrokken⁸. Volgens de nieuwe

⁴ Regionaal Samenwerkingsverband Gooi- en Vechtstreek (2015a).

⁵ Ministerie van OCW ([2012] 2015c).

⁶ SWV Unita (2014).

⁷ SWV Unita (2014).

⁸ RSWV G&V, 2013

Jeugdwet zijn gemeenten ook verplicht om een regionale samenwerking te organiseren voor het gedwongen kader (kinderbescherming, jeugdreclassering en gesloten jeugdhulp). Alsook voor het organiseren van een meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit gremium wordt in deze regio echter ook gebruikt voor het overleggen, inkaderen en afstemmen van meer lokale zaken. In onderstaand kader staan deze thema's overzichtelijk vermeldt:

Regionaal geformuleerde thema's

- Opvoedkundig klimaat
- De positie van ouders en jeugdigen
- Toegang
- Financiering
- Kwaliteit en toezicht
- Aanbod, beleid en werkwijzen
- Verordening en beleidsproces
- Het gedwongen kader
- Crisissituaties en veiligheid
- Het proces van de overdracht
- Verbinding passend onderwijs

In het verlengde van de nieuwe Jeugdwet (zie ook 2.2.) staat het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, scholen, wijken, buurten en kinderopvang centraal. Ingestoken wordt ook op generalistische professionals, die integraal, preventief en oplossingsgericht te werk gaan vanuit de vraag van het kind. Daarbij wordt er gekeken naar het sociale netwerk van het kind en ouders worden nauw betrokken⁹. Deze transformatie in werkwijzen (zie ook 2.3.) loopt volgens het regionale beleidsstuk door na de formele overdracht van taken, middelen en bevoegdheden naar de gemeenten¹⁰. Dit is opmerkelijk, gezien de ambitie van de wet om op 1 januari 2015 volgens het nieuwe systeem te laten werken. Dit werd beaamt door de respondenten. Een van de gemeente ambtenaren stelde:

'[maatwerk] lukt nog niet ,aangezien iedereen nog bezig is om alles op orde te krijgen, de continuering van de zorg en te ontdekken hoe het überhaupt allemaal werkt. Ik werk hier nog niet zo lang, maar vorig jaar was een extreem druk jaar.'(Middenmanager 1 regio Unita)

Vanuit bovenstaande regionale constructie zijn de beleidskaders opgesteld voor de lokale uitvoering binnen de afzonderlijke gemeenten. In de afstemming tussen en toeleiding naar zorg worden lokaal gezien dus accenten gelegd¹¹. Hierin zijn echter slechts twee varianten te onderscheiden¹². De één is het jeugd- en gezinsteam in Eemnes en de in andere gemeenten wordt er gewerkt met een CJG. In de regio zijn er drie van die centra. In Bussum, Hilversum en Huizen. Het centrum in Bussum fungeert ook als loket voor Naarden en Muiden en die in Huizen ook voor Blaricum, Eemnes en Laren. Deze uitvoeringsdiensten werken integraal en vraaggericht volgens het adagium 'één gezin, één plan, één regie'. Ter verbetering van de toegang is in het enigszins afgelegen Eemnes een Jeugd- en Gezinsteam gevestigd¹³.

De ambtenaren uit de drie uitvoeringgemeenten (Hilversum, Bussum en Huizen), die Jeugdhulp als dossier hebben, werken allen ook 16 uur op regionaal niveau. Zij werken op dit niveau samen aan de toegang, verbetering van de kwaliteit, samenhang en continuering van het aanbod.

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Idem

¹² RSWV G&V, 2015

¹³ Gemeente Bussum, Naarden & Muiden, 2014; Gemeente Huizen, Blaricum, Eemnes & Laren, 2015; RSWV G&V, 2015

Daarbij zoeken zij ook de verbinding met de gelijktijdige, andere transitie in het sociale domein (WMO, Participatie en Passend Onderwijs)¹⁴. De inhoud van hun functie komt grotendeels overeen met die van de directeur van het samenwerkingsverband. Ook zij zijn verantwoordelijk voor het opstellen en maken van beleid, hetzij aangaande en vanuit de jeugdhulp. Verder houden zij zich ook bezig met de bedrijfsvoering en moeten verantwoording afleggen aan hun bestuur. Dit bestuur zien zij als het College van Burgemeester en Wethouders. Het verschil met de directeur van het samenwerkingsverband is, dat zij geen beslismacht hebben tijdens het OOGO. Daarbij hebben zij ook het Voortgezet onderwijs (VO) als dossier en bevinden zij zich in een politieke omgeving met een gemeenteraad. Wat dit doet met hun mogelijkheden voor het organiseren van de samenwerking wordt bij 6.3. op terug gekomen.

De samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp, die deze middenmanagers effectief proberen te organiseren, vindt plaats op verschillende organisatieniveaus, namelijk op regionaal en op lokaal gemeentelijk niveau. De middenmanagers zijn hier op verschillende manieren bij betrokken. Hier wordt nu op in gegaan.

§6. 2. Samenwerking Onderwijs en Jeugdhulp

Volgens de verschillende geraadpleegde documenten creëert de invoering van de Wet Passend Onderwijs en de Jeugdwet inderdaad nieuwe mogelijkheden voor schoolbesturen en gemeenten om gezamenlijk de ondersteuning en zorg rond jeugdigen en gezinnen te organiseren (zie 2.4.). De regionale visie is daarbij duidelijk:

‘Om te komen tot afstemming en de doorvoering van vergaande samenwerking is structureel overleg en het delen van informatie noodzakelijk. Voorkomen moet worden, dat het onderwijs en de gemeenten hulp en ondersteuning anders organiseren en dat het gekozen gemeentelijke regiemodel, waarbij de toegangstaak is belegd bij de gemeente, niet aansluit bij het ondersteuningsplan van de samenwerkingsverbanden. Met name het onderwijs is en wordt voor gemeenten een belangrijke partner als het gaat om het realiseren van de ambitie: één kind- één gezin - één plan.’(RSWV G&V, 2013: 23)

Daarnaast beogen beiden partijen om met deze integrale samenwerking op beleidsniveau te werken aan een integrale samenwerking op uitvoeringsniveau, waarbij ondersteuning waar mogelijk op school kan worden ingezet. Hierbij wordt er gesproken *‘van ‘vindplaats’, naar ‘werkplaats’*. Problemen en vraagstukken worden niet alleen gevonden op school; er wordt ook aan gewerkt. De respondenten denken daarmee de meest passende en tijdige hulp voor kinderen te realiseren. Zover is het echter nog lang niet volgens de respondenten. Eén van de respondenten aan de onderwijskant stelt heel praktisch:

‘Er zijn nu nog te weinig casussen, waar integraal gewerkt wordt aan zowel de problematiek op school als thuis. (...) Ik zie 1000 hulpvragen per jaar langskomen, waarvan een handvol maar leidt tot een samenwerking met de gemeente. Dit zou 20-30% moeten zijn. Er zijn namelijk 500 kinderen in contact met de jeugdzorg. Daar zou overlap in moeten zijn met onze 1000 zorgvragen, die nu alleen het onderwijs lijken aan te gaan.’

Een gemeente ambtenaar bevestigt in het verlengde hiervan:

‘Er zijn visies geschreven, dat wil je niet weten. Het ziet er allemaal prachtig uit...op papier, maar je hebt nu pas de situatie dat het werkelijkheid is. (...) Als je vraagt hoe gaat het nu, dan gaat het nog niet zoals het zou moeten. (...) Regionaal is er van alles globaal afgestemd. Nu is het moment om

¹⁴ RSWV G&V, 2013; 2015a

[lokaal] meer maatwerk te gaan leveren. Wat dat precies inhoudt, gaan we nu zien.'(Middenmanager 1 regio Unita)

Er wordt volgens alle respondenten wel aan gewerkt, zowel op regionaal als op lokaal niveau middels de volgende manier.

6.2.1. Regionale samenwerking

Op regionaal niveau wordt een bestuurlijk en een ambtelijk overleg gevoerd. In lijn met de wet is het bestuurlijk overleg een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Hierin worden de regionale onderwerpen afgekaard, die verplicht zijn door de wet. Het gaat dan om onderwerpen als de toegang tot de jeugdhulp, leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting. De overleggen gaan momenteel over de verdere invulling en bijstelling van de wederzijdse ondersteuningsplannen.

In het OOGO hebben de verschillende wethouders van onderwijs en jeugdhulp zitting en de directeur van het samenwerkingsverband. De directeur is hierbij gemandateerd door zijn bestuur. Deze overleggen worden ambtelijk voorbereid. Zoals gesteld vindt dit ambtelijk overleg plaats binnen de regio Gooi- en Vechtstreek, die iets groter is dan de Passend Primair Onderwijs regio uit dit onderzoek. Voor de onderwerpen die het PO aangaan, maakt dit volgens de respondenten echter geen verschil. Het gaat dan namelijk om dezelfde soort problematiek. In deze regio zijn expliciet een aantal samenwerkingsafspraken gemaakt tussen het onderwijs en de gemeenten. Deze uitgangspunten zijn weergegeven in onderstaand kader.

Gedeelde uitgangspunten

1. Er moet regie gevoerd worden op de afstemming tussen onderwijs en gemeente;
2. Terugkoppeling en communicatie zijn voor alle partners vanzelfsprekend;
3. De sociale kaart [overzicht van Zorg & Welzijnsorganisaties] is voor de scholen up-to-date en helder;
4. De goede contacten met het RBL [regionaal Bureau Leerplicht] en JGZ [Jeugd Gezondheid Zorg] worden gecontinueerd;
5. De samenwerking tussen onderwijs en gemeente is gebaseerd op vertrouwen in elkaars expertise; (...)
6. De ondersteuningsvraag van leerling en gezin is leidend;
7. Niet 'wat heeft' de leerling, maar 'wat heeft hij/zij nodig' en wat heeft school en thuis nodig is leidend;
8. Een integrale aanpak: met elkaar en elkaar versterkend
9. Afspraken over (gezamenlijke) aanpak, evaluatie effectiviteit, monitoring en regie

Bron: RSWV G&V, 2015: 7

De meer inhoudelijke samenwerkingsafspraken (1, 2, 3, 6, 7, 8 uit kader) komen overeen met de doelen van de wet, die als uitgangspunten 'thuisnabij', 'één gezin, één plan, één regisseur', 'vraaggericht' en 'normaliseren en ontlabellen' heeft. Interessant is, dat hier niet wordt gesproken van cliënten in hun 'eigen kracht' zetten. Dit komt wel terug in andere (gezamenlijke) beleidsstukken¹⁵. Opvallend is, dat er ook meer procesmatige afspraken expliciet zijn gemaakt, zoals over terugkoppeling, communicatie, vertrouwen en gezamenlijke aanpak van een deel van de bedrijfsvoering. In de andere geraadpleegde beleidstukken zijn deze namelijk niet expliciet weergegeven.

Een ander kader, dat de drie ambtenaren samen met de directeur van het samenwerkingsverband, in overleg met hun achterban, hebben opgesteld, is een

¹⁵ zie o.a. Gemeente Bussum, Naarden & Muiden, 2014; RSWV G&V, 2013; 2015a; SWV Unita, 2014: 24

ontwikkelingsagenda voor 2014 tot en met 2018¹⁶. Op deze agenda staan, in relatie tot het primair onderwijs, de monitoring van de resultaten, de consequenties voor leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting en de rest van het sociaal domein. Alsook de positie van het schoolmaatschappelijk werk, aansluiting tussen schoolinterne en externe zorg, borging van de positie van Regionaal Bureau Leerplicht, thuiszitters en Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED)¹⁷. Op basis van de verschillende punten van de ontwikkelingsagenda zijn themagroepen ingericht met de verantwoordelijk ambtenaren uit alle gemeenten binnen de regio. De directeur van het samenwerkingsverband PO zit onder andere in de werkgroep monitoring en consequenties voor het leerlingenvervoer. De thema's uit de werkgroepen worden ambtelijk voorbereid en afgestemd binnen de afzonderlijke gemeenten. Daarna worden ze in het OOGO bestuurlijk afgekaard¹⁸.

Verdere afspraken, die op beleidsniveau zijn gemaakt, gaan over de al dan niet vrijwillige toeleiding van zorg, overdracht en verwijzing. Er wordt nog gewerkt aan een verdere uitwisseling van gegevens en informatie. Dit is vooral lastig in het kader van de strenge wetgeving rondom privacy¹⁹. Wat betreft de werkwijzen hebben ze het wel zo opgelost, dat in de contracten met jeugdhulporganisaties is opgenomen, dat deze organisaties moeten participeren in het MDO en de school moeten betrekken in hun werkzaamheden. Tenslotte wordt er zoveel mogelijk gewerkt met integrale planningen, notulen en actielijsten.

6.2.2. Lokale samenwerking

Waar op regionaal niveau de gesprekspartner van de gemeente ambtenaren de directeur van het samenwerkingsverband is, zijn dat op lokaal niveau de schoolbesturen. Het gaat dan echter om de verdere invulling van of andere aspecten, dan de regionale kaders betreft dit onderzoek.

Een ander verschil tussen de regionale en lokale samenwerking is, dat waar de middenmanagers op regionaal niveau persoonlijk betrokken zijn bij de samenwerking, zij op lokaal niveau een meer ondersteunende rol innemen. Zo zijn aan de kant van het samenwerkingsverband de schoolleiders en IB-ers niet in dienst van het samenwerkingsverband, maar van de zelfstandige organisaties van de scholen. Aan de kant van de gemeenten is het voor de ambtenaren nog lastiger managen, aangezien de hulpverleners in het CJG gedetacheerd zijn uit de vele verschillende jeugdhulporganisaties. Dit neemt andere belangen en loyaliteiten met zich mee volgens de respondenten. Het managen van de middenmanagers komt dus veel meer aan op lobbyen, overleggen en onderhandelen. De lokale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp, vindt echter plaats tussen deze partijen. Dat de samenwerking tussen de verschillende zorgprofessionals uit het CJG, de scholen en de jeugdhulporganisaties goed verloopt, is wel de verantwoordelijkheid van de directeur van het samenwerkingsverband respectievelijk de gemeente ambtenaren.

Van oudsher worden in het primair onderwijs bij handelingsverlegenheid bij de school een MDO gevoerd tussen de IB-er, de leerkracht, de ouders en de trajectbegeleider vanuit het samenwerkingsverband. Dit gesprek wordt 'thuisnabij' gevoerd in de school van het betreffende kind. Naar aanleiding van de transities wordt - indien nodig - de jeugdhulp ook in dit overleg betrokken middels een vaste consulent per school van het CJG of uit het Jeugd- en Gezinsteam²⁰. Deze persoon initieert dan de hulp, die geboden wordt door de gecontracteerde jeugdzorgorganisaties. Er worden nog criteria opgesteld voor wanneer deze persoon betrokken wordt door het onderwijs. Blijkbaar is dit een grijs gebied en/of nog geen natuurlijke manier van handelen.

Omgekeerd hebben de lokale uitvoeringsorganisaties een contactadres, waar ook zogenaamde 'keukentafel-schoolbankgesprekken' kunnen worden gehouden. Waar dit gesprek wordt gehouden, hangt af van de hoofdproblematiek. Als dit voor 80% uit jeugdzorg bestaat, is thuis of bij

¹⁶ Gemeente Bussum, Naarden & Muiden, 2014; Gemeente Hilversum, 2014; RSWV G&V, 2015b

¹⁷ RSWV G&V, 2015b

¹⁸ RSWV G&V, 2013

¹⁹ RSWV G&V, 2015a

²⁰ RSWV G&V, 2015a

lokale uitvoeringsorganisatie de plek, anders de school. Het 'keukentafel-schoolbankgesprek' kan uitmonden in een OJA of een JOA. Een Onderwijs- Jeugdhulp Arrangement of een Jeugdhulp-Onderwijs Arrangement. De regie komt te liggen bij de organisatie die 80% van de hulp en ondersteuning voor zijn rekening neemt. Deze regierol houdt in het:

' (...) maken van een plan, zorg toekennen, zorgcoördinatie organiseren, monitoren en bijstellen en ook toetsen of betrokken partijen gehandeld hebben conform de afspraken (...) Wanneer er zowel onderwijsondersteuning als jeugdhulp wordt ingezet, zijn er in principe twee regisseurs, maar wordt er gestreefd naar één regie (RSWV G&V, 2015a: 11)'

In het kader van de insteek op vroegtijdige signalering en preventie worden periodieke overleggen gevoerd met een vaste kern aan professionals uit het onderwijs en de jeugdhulp.

Wat betreft de verdere inhoudelijke rolverdeling stelt het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband:

'Opvoed- en opgroeiopproblematiek gaan vaak hand in hand met onderwijsproblematiek en voor beide is de school de vindplaats bij uitstek. Scholen zijn dan ook, samen met ouders, (mede-) verantwoordelijk voor het signaleren van opvoed- en opgroeiopproblemen. Scholen zijn expert op het gebied van onderwijsbehoeften. Daar waar de school opvoed- of opgroeiopproblemen signaleert, rust op de school de verplichting op de juiste wijze door te verwijzen naar een van de ketenpartners (bijvoorbeeld het CJG). Scholen signaleren naar vermogen; een school kan niet garanderen, dat alles te signaleren is. Als geconstateerd wordt, dat het plafond van het vermogen [om opvoedondersteuning te bieden] van de school bereikt is, wordt er zorg voor gedragen, dat de juiste expertise bij het traject betrokken wordt.' (SWV Unita, 2014: 7).

Het beleid van de gemeente Hilversum is kort maar krachtig betreft dit punt:

'De samenwerkingsverbanden zijn hierbij verantwoordelijk voor de 'schoolinterne zorg', de gemeente sluit hierop aan met jeugdhulpverlening 'schoolexterne zorg' (Gemeente Hilversum, 2014: 20).

Deze citaten impliceren wel een grijs gebied tussen het Passend Onderwijs en de jeugdhulp. Zowel de intern begeleider als iemand uit de expertisepool van het samenwerkingsverband als iemand van het CJG kan namelijk opvoedondersteuning bieden. Daarnaast moet het een spanningsveld opleveren met de preventieve werkwijzen, die de gemeente nastreeft met haar jeugdhulp. In de woorden van een respondent:

'Het is inderdaad erg veel puzzelen' (Middenmanager 2 regio Unita)

Het meest heikele punt lijkt de weerslag te zijn van de rolverdeling op de financiering van de gezamenlijke ondersteuning. Ook hier probeert men beleidsmatige afspraken over te maken, maar dat blijkt lastig te zijn.

'Het samenwerkingsverband heeft positieve verevening, maar de gemeenten moeten fiks bezuinigen. In een individueel zorgplan wil ik daarom ook een stukje onderwijsperspectief. Ik wil namelijk niet voor het onderwijs betalen. Het is echter een grijs gebied van wat tot het onderwijs behoort en wat tot de jeugdhulp (...) We werken nu met casussen, omdat we voor de beleidsmatige kaders nog een beetje terughoudend zijn. Vooral als het gaat om de financiële kaders, omdat er nog geen gegevens zijn (...) je wilt toch een beetje in het midden uitkomen, zowel inhoudelijk als financieel. Voor de kinderen waar nu wat moet worden geregeld, worden natuurlijk geregeld. Dat is nu wel allemaal maatwerk.' (Middenmanager 3 regio Unita)

6.2.3. Theorie vs. Empirie: vormgeving

Samenvattend wordt de intersectorale samenwerking binnen deze regio gevormd door de wettelijke kaders en beleidsmatige uitgangspunten. De verdere invulling van deze kaders, naar het organiseren van tijdige en passende hulp voor kinderen, vindt in de eerste instantie op regionaal niveau plaats. In ambtelijke themawerkgroepen wordt het beleid verder uitgewerkt, voorgelegd aan lokale belanghebbenden en afgekaard in het OOGO. Er zijn zowel procesmatige als inhoudelijke afspraken gemaakt over de samenwerking. Het gaat dan om werkwijzen, huisvesting, rolverdeling, informatie-uitwisseling, deadlines en financiering. Deze worden ook steeds meer geïntegreerd in gezamenlijke documenten. Het beleid is echter nog erg globaal en moet lokaal verder ingevuld worden. Op lokaal niveau worden de afspraken, die er al zijn, vertaald naar globale werkwijzen, uitwisseling en rolverdeling.

Teruggrijpend op de theorie wordt de samenwerking gevormd door het institutioneel ontwerp met basisprotocollen- en regels. Deze basisprotocollen- en regels worden weer gevormd op basis van afspraken over financiën, rolverdeling en deadlines. Dit ontwerp begint steeds meer vorm te krijgen. Het beleid wordt vanaf de wet steeds verder ingekaderd naar basisprotocollen en –regels, waardoor de consequente toepassing en het nakomen van afspraken mogelijk wordt. Dit ontwerp is echter nog niet af. Wat hiervan de invloed is op het proces, zal blijken uit de volgende paragraaf.

§6.3. Samenwerkingsproces

Uit de interviews en documentenanalyse blijkt, dat op beleidsniveau de verantwoordelijkheden in grote lijnen duidelijk zijn. Een van de middenmanagers zegt hierover:

‘Op papier al veel afspraken met het samenwerkingsverband en we hebben verschillende werkgroepen. Een heel nuttig circus. Het ziet er prachtig uit en er komen goede dingen uit voort (...) Het echte werk wordt echter gedaan door professionals.’ (Middenmanager 1 regio Unita)

Op het niveau van de uitvoering blijkt de samenwerking lastiger te zijn. Respondenten geven aan, dat het nog niet voor alle hulpverleners duidelijk is, hoe het nieuwe systeem werkt. Verschillende respondenten wijten dit aan het gebrek aan integrale informatie-uitwisseling en een gebrek aan urgentie bij reguliere basisscholen. Voor deze scholen zou het namelijk gaan om maar een heel klein deel van alle kinderen. De meerderheid stelt echter, dat het te maken heeft met het wennen aan het nieuwe systeem. Om de samenwerking te bevorderen stellen ze daarom, dat frequent contact belangrijk is. Op regionaal niveau zien de middenmanagers elkaar nu maandelijks en ook tussendoor is er frequent contact. Dat zowel het samenwerkingsverband als de drie regionaal betrokken ambtenaren in hetzelfde gebouw gehuisvest zijn, is volgens hen daarbij een voordeel.

‘Zo kan je even kort bij iemand langs lopen en iets af te stemmen. Zo komen kokers in ieder geval beleidsmatig dichter bij elkaar.’ (Middenmanager 3 regio Unita)

Ook vertrouwen speelt volgens de respondenten een grote rol. Dit is zelfs vastgelegd in een gezamenlijk beleidsdocument (zie 6.1.). Blijkbaar is dit niet genoeg, want door de respondenten wordt tegelijkertijd gesproken over stevig en lang onderhandelen bij het maken van beleidsafspraken. Het schijnt daarbij wel te helpen om op langer termijn te denken en de consequenties na te gaan als er geen afspraken zouden worden gemaakt. Toch schijnt het veel uit te maken of er sprake is van een Onderwijs-Jeugdhulparrangement of van een Jeugdhulp-Onderwijsarrangement. Niet alleen als het gaat om het benoemen van een regisseur, maar in het bijzonder ook over wie de rekening betaald. Verder wordt er nog veel in termen van ‘wij’ en ‘zij’ gesproken en worden de nodige verwijten over en weer gemaakt. Zo stelt het onderwijs, dat de gemeenten teveel verwachten van het onderwijs. Gemeenten stellen, dat scholen nogal de neiging hebben om (te) snel op te schalen.

‘Binnen onderwijs zitten veel schotten. Het volgende soort school is vaak verder uit de omgeving van het kind en dat is juist wat we niet willen met het nieuwe systeem. In het onderwijs wordt er

opgeschaald in arrangementen. Pas als het niet lukt in het speciaal onderwijs wordt de zorg erbij gehaald.' (Middenmanager 3 regio Unita)

Het samenwerkingsverband vindt op zijn plaats weer dat de jeugdhulp haar afspraken niet nakomt.

'Aan de gemeentekant schort het aan professionaliteit. Dat komt uiteraard door alle veranderingen, maar daardoor loopt de hulp aan de onderwijskant soms vertraging op. Ik ben dus nog niet laaiend enthousiast. (...) Wij werken [samenwerkingsverband] niet direct samen met uitvoerende managers, maar met ambtenaren, die het beleid hiervan als dossier hebben. Zij zijn dus geen linking-pin. We maken dus afspraken met goedwillende en ruimdenkende ambtenaren, maar de communicatie naar uitvoering komt vaak niet door. (...) Of er wordt teveel vastgehouden aan regels, waardoor er geen maatwerk geleverd wordt en niet naar de gehele gezinssituatie wordt gekeken. Terwijl nota bene de gemeente de visie heeft van 'één gezin, één plan'. Dat verwacht ik ook van hen.' (Middenmanager 4 regio Unita)

Verschillende respondenten spreken daarom van twee losse kokers, die naar elkaar toe moeten groeien. Ze spreken van verschillende werelden met eigen besturen, belangen en verantwoording aan andere partijen. Een aantal gemeente ambtenaren geeft daarbij aan, dat er ook nog een hoop schotten tussen de verschillende diensten in de gemeente staan.

Daarentegen geven alle respondenten wel aan, dat de intentie er wel is om meer integraal te gaan werken, omdat ze elkaar nodig hebben. Vanuit beiden om het kind van de meest passende en tijdige hulp te voorzien door elkaar eerder te betrekken en van elkaar te leren. De school wordt daarbij nadrukkelijk als vindplaats gezien en als plek, dat thuis nabij het kind hoort te zijn. Vanuit de gemeente wordt een meer integrale samenwerking ook als een manier gezien om hun bezuinigingsdoelstellingen te halen. Om dit te bereiken is er regionaal een grote toewijding aan het proces. Zeker, omdat drie lokale ambtenaren zijn gedetacheerd naar dit niveau. Lokaal wordt de balans nog niet helemaal gezien. Het onderwijs spreekt van een chaos aan de kant van de jeugdhulp en de gemeenten beamen dat door te stellen dat dit te maken heeft met het wennen aan het nieuwe systeem.

'(...) iedereen is nog bezig om zijn werk goed te doen en heeft nog niet echt ruimte gehad voor verbetering. Dit heeft ook te maken met een gebrek aan FTE' (Middenmanager 2 regio Unita)

Verder stellen beide partijen, dat het te maken heeft met dat de gemeenten de jeugdhulp niet in huis hebben. Ze hebben daarmee geen directe invloed op het opleiden en aansturen van de professionals in de uitvoering.

Volgens de respondenten duurt het dan ook nog wel even voordat ze er helemaal uit zijn. Zowel beleidsmatig als praktisch gezien. De ambtenaren geven daarbij aan, dat ze het onderwijs nogal op zichzelf gericht is.

'Wat een leraar doet ten opzichte van de school, doet een school ten opzichte van de zorg. Ze willen hun eigen zaken regelen en zeggen daar verstand van te hebben (...) totdat ze de zorg nodig hebben. En dat komt dan weer in hun school, hun systeem, dus dan heeft de zorg ook niets meer in te brengen.' (Middenmanager 3 regio Unita)

Dit zou ook de inzet op preventie in de weg zitten. Sommige gemeenten willen namelijk inzetten op lichte opvoedondersteuning in de school. Dit ligt echter gevoelig bij de scholen. De respondenten in het onderwijs, aan de andere kant, geven aan, dat ze ook nogal moeite hebben met de lokale variëteit en diverse werkwijzen die zouden kunnen ontstaan.

'Straks krijg je een nieuwe wethouder en die wil hoogstwaarschijnlijk zijn stempel drukken. Nu leunen ze [gemeenten] nog graag op ons door alle onduidelijkheid.' (Bestuurder regio Unita)

Ook aan de gemeentekant wordt voorzien, dat er in de toekomst mogelijk keuzes gemaakt moeten worden, waar het onderwijs niet blij mee is. Zoals het afwijzen van zorgaanvragen of verzoeken voor doorverwijzing naar specifieke zorgverleners. Daarbij wordt het voorbeeld aangehaald, dat de duur van de uiteindelijk zorg niet overeen hoeft te komen door nijpender wordende budgetten aan de kant van de gemeenten. Deze discussies zijn momenteel echter niet gaande. Wel is er nog wel eens sprake van miscommunicatie, zo blijkt het meest duidelijk uit het volgende citaat:

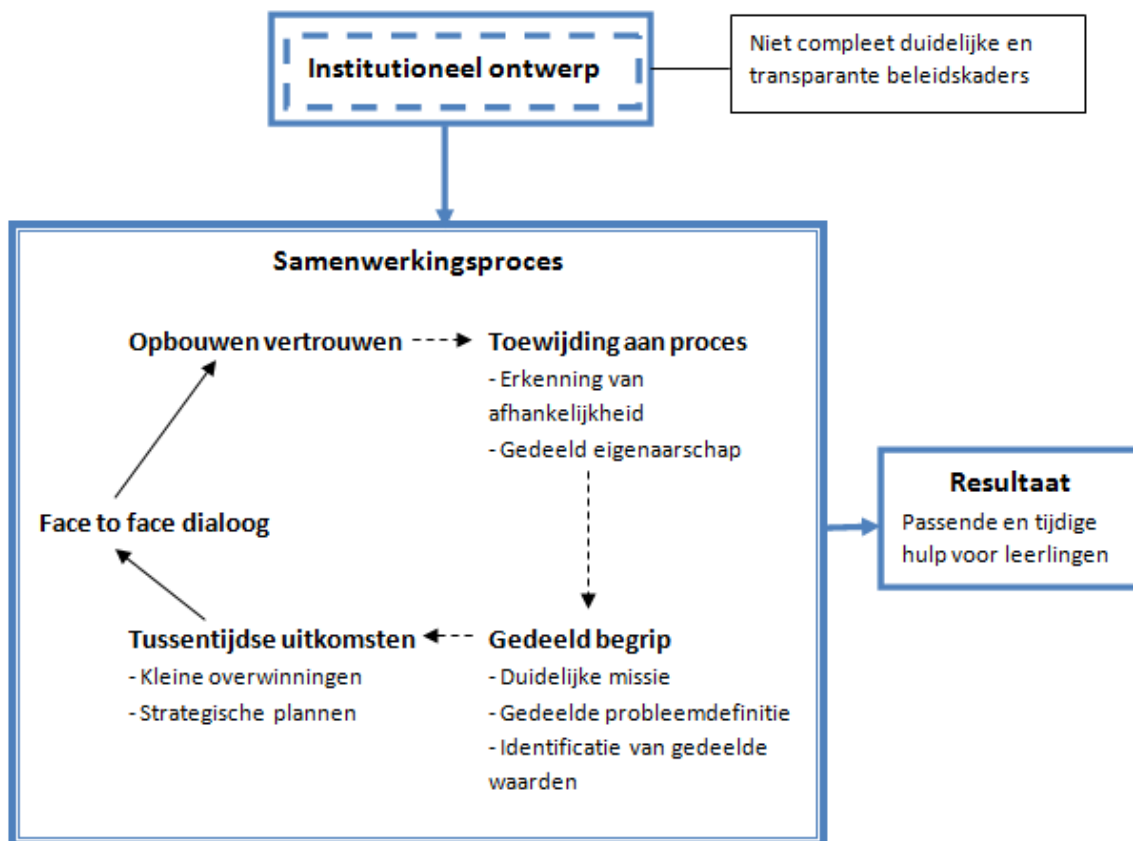
'Ik creëer dus geen nieuwe zorg. Daar zijn de gemeenten wel bang voor. Ik klopt alleen aan als er echt een verband is. (...) Ze zijn er bang voor, omdat ze sterk in budgetten denken en dat ik dingen over de schutting gooi. Zij denken heel erg naar het beeld van de mondige burger, die zelf met zijn hulpvraag komt, maar soms weten mensen niet waar ze behoefte aan hebben of wat het aanbod is of zijn het zorgmijders. School is een vindplaats. De verantwoordelijkheid van de gemeente gaat verder dan alleen die mensen die komen aankloppen. Op de mensen die de loket het beste weten te vinden, moet je juist kritisch zijn. Open staan voor hulpvragen is belangrijk en dan hoef je echt niet gelijk hulp te verlenen, maar minstens onderzoeken moet mogelijk zijn.' (Middenmanager 4 regio Unita)

Onder de streep zeggen respondenten wel tevreden te zijn met de samenwerking tot nu toe. Dit blijkt volgens hen uit de vele afspraken, die al gemaakt zijn en dat ze tevreden berichten terug krijgen van de werkvloer. Daarbij zijn al veel kinderen geholpen, hetzij met een doorlopend arrangement, hetzij met een nieuwe.

'Het gaat uiteindelijk wellicht om 50 tot 100 kinderen, maar het zijn wel de ingewikkeldste'
(Middenmanager 3 regio Unita)

6.3.1. Theorie vs. empirie: invloedrijke factoren

Teruggrijpend op de theorie wordt een succesvolle intersectorale samenwerking bepaald door de mate waarin er sprake is van een transparant proces en duidelijke basisprotocollen- en regels. Alsook van face-to-face contact, opgebouwd vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. In dit kader kan in deze regio gesproken worden van een vorderende, hetzij (nog lang) niet ideale samenwerking. Contact wordt er op beleidsniveau veelvuldig gezocht, maar op de werkvloer weet nog niet iedereen elkaar te vinden. Daarmee worden de beleidsafspraken van 'één gezin, één plan' en 'thuisnabij' ook niet altijd nagekomen. Volgens de respondenten heeft, dat te maken met het wennen aan het nieuwe systeem, waarbij twee compleet verschillende systemen naar elkaar toe moeten groeien. Daarbij is nog veel beleid niet uitgekristalliseerd. Dit leidt tot de nodige frustraties en beschuldigingen aan beide kanten van de samenwerking, wat weer leidt tot stevige onderhandelingen en miscommunicatie. De toewijding aan het proces is er wel. De partijen zeggen elkaar nodig te hebben en zoeken naar een balans in eigenaarschap. Of er sprake is van een gedeeld begrip is te betwijfelen. Op papier staan integrale procesafspraken en een duidelijke gedeelde missie en probleemdefinitie. In de praktijk wordt er echter nog veel in termen van 'wij en zij' gepraat. Daarbij zijn er wederzijdse wensen om andermans systeem te veranderen. De vraag is tot hoever de samenwerkingspartners hierin willen gaan. Er kan in ieder geval wel gesproken worden van tussentijdse uitkomsten in de vorm van afspraken en succesvolle cases, waarbij kinderen integraal geholpen zijn. Verder is er de volle intentie om door te gaan met de samenwerking. Tenslotte is er bij het verwerken van de data gelet op uitspraken, die zijn terug te leiden naar de start condities van de samenwerking. Het gaat dan om een bepaalde machts-, middelen en/of kennis disbalans en/of eerdere samenwerking. Dit bleek niet het geval. Daarentegen werd er grote nadruk legt op de wederzijdse afhankelijkheid, wat volgens de theorie ook een prikkel is om samen te werken. Deze factor komt echter ook terug in het proces. De bovenstaande analyse leidt tot het volgende schematische duiding op basis van het geconstrueerde model uit hoofdstuk 4. De stippellijntjes geven aan dat de samenwerking op dit punt niet ideaal is ten opzichte van de theorie.



Figuur 6: Intersectorale samenwerking regio Unita

Uit bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd, dat het institutionele ontwerp en de procesmatige aspecten zeker van invloed zijn op de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Het gebrek aan duidelijke kaders leidt tot verwarring en onbegrip. Alle invloedrijke procesfactoren uit de theorie komen allemaal terug, hetzij niet in lineaire volgorde. Hieraan ten grondslag lijken sociale structuren en processen te liggen, die gaan over sectorale belangen, gewoonten en verhoudingen. Het gaat dan om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ingesloten werkpatronen en interne machtsrelaties. Dit leidt tot een zekere terughoudendheid om zaken vast te leggen in beleid, resulterend in lang overleg en onderhandelen. Verder heeft het onderwijs de gewoonte om op te schalen in arrangementen en hebben de gemeenten van oudsher de neiging om in beleidskokers te werken. Opmerkelijk is dat het onvermogen om intern snel te veranderen nog steeds leidt tot verwachtingen richting de andere sector om meteen flexibel te zijn.

Hoe middenmanagers omgaan met deze ogenschijnlijke paradox om het zowel binnen als tussen de kokers het gelijktijdig effectief te regelen en welk repertoire daarbij tot hun beschikking staat, gaat de volgende paragraaf op in.

§6.4. Repertoire middenmanager

De achtergrond van de middenmanagers komt in deze regio veelal overeen met de sector waarin ze werkzaam zijn. Een uitzondering daar gelaten. Allemaal zijn ze vanaf het begin betrokken bij de samenwerking. Het repertoire, dat zij bij de samenwerking inzetten, is divers.

Zowel aan de onderwijs- als de jeugdhulpkant is er veelvuldig contact met het bestuur of de wethouder(s). Aan deze bestuurders worden ontwikkelingen en ideeën voorgelegd.

‘Wij hebben altijd het kopje ‘nieuw beleid’ op de agenda staan. Hiervoor mag [directeur van het samenwerkingsverband] alles aandragen (...) Wij als bestuur denken dan in termen van

haalbaarheid in idealen en kaders en [directeur SWV] in mogelijkheden en wat hij uit het veld hoort'
(Bestuurder regio Unita)

Aan beide kanten krijgen de middenmanagers vervolgens het mandaat om geaccordeerd beleid uit te voeren, maar wel binnen de financiële en beleidsmatige kaders. Het grote verschil tussen de middenmanagers is, dat de directeur uit het onderwijs bestuurlijke beslismacht heeft en de gemeente ambtenaren niet. Daarbij heeft het bestuur van het samenwerkingsverband in deze regio veel zeggenschap, omdat het geld voor de ondersteuning bij hen is belegd. Ze hoeven dus voor iedere beslissing niet eerst terug te gaan naar alle schoolbesturen. Daar valt tegenin te brengen, dat ook de directeur niets mag beslissen buiten de opgestelde kaders van de Alv en dat de wethouder minder dossierkennis heeft dan zijn ambtenaren. De ambtenaren zijn wel weer gebonden aan de mening van de gemeenteraad, maar die lijkt in deze fase een minder grote rol te spelen.

De kracht van alle middenmanagers zit hem dan ook vooral in hun kennis van de uitvoering, waar ze veelvuldig contact mee houden.

'Om aan de achterkant de zware zorg te verminderen, is het namelijk belangrijk, dat je weet wat er aan de voorkant [bij de jeugdhulp] gebeurt.'(Middenmanager 1 regio Unita)

Met de uitvoering bespreken ze de ontwikkelingen, knel- en verbeterpunten. Sommige casussen worden ook opgeschaald, omdat ze er in de uitvoering er niet uitkomen. Op basis hiervan zeggen de middenmanagers ook weer hun gemaakte beleid te wijzigen of te verfijnen. Daarbij menen ze veel inspiratie te halen uit de contacten met jeugdzorgorganisaties/ scholen en ouders. Het gaat dan wel vooral via georganiseerde bijeenkomsten, inspraakorganen en/of –avonden. Deze bijeenkomsten gebruiken ze ook om hun beleid te verkondigen. Sommigen gaan daarvoor zelfs naar de uitvoering toe.

'Laatst heb ik gesproken met het wijkteam in Eemnes. Ik kreeg namelijk via een aantal scholen te horen dat er nog veel verwarring was. Daarmee loop ik wellicht een gat dicht van de gemeente om wijkteams voor te lichten. We hebben wel afspraken met de gemeente, maar papier is geduldig dus de uitvoering weet er dan nog niet van.'(Middenmanager 4 regio Unita)

Een aantal gemeente ambtenaren geeft aan daar geen tijd voor te hebben, aangezien ze al overspoeld worden met werk. Hierdoor is er ook weinig tijd om te leren van gemeenten buiten de regio. Wel wordt er intern met directe collega's veel afgestemd en besproken. Een van hen geeft aan ook veel te hebben aan de handreikingen van de VNG. De directeur van het samenwerkingsverband geeft aan in een netwerk met andere directeuren van samenwerkingsverbanden te zitten, die hij ongeveer vijf keer per jaar ziet. Daarbij neemt hij ook deel aan een andere werkgroep dan Passend onderwijs bij een van de gemeente.

De middenmanagers vinden elkaar vooral tijdens de verschillende werkgroepbijeenkomsten. De drie ambtenaren, die op regionaal niveau samenwerken met het samenwerkingsverband houden er bijna een collegiale relatie erop na, hetzij dat er eentje is van veel onderhandelen en overleg. Wel wordt er gezamenlijk gestreefd naar oplossingen en eenduidige werkwijzen, geclusterd in gezamenlijke beleidskaders. Interessant is het taalgebruik wat hierbij door beide partijen wordt gebruikt.

'Ik probeer mijn collega's bij de gemeente te beïnvloeden dat ze met elkaar moeten communiceren.'
(Middenmanager 4 regio Unita)

Het samenwerkingsverband en de gemeenten (onderling) zijn sec gezien stakeholders van elkaar, maar ze spreken over collega's. Er lijkt hiermee een soort vertroebeling te ontstaan in organisatiegrenzen. Normaal gesproken wordt binnen organisaties namelijk gesproken van collega's

en daarbuiten van partners. Met de samenwerking lijken deze grenzen deels te vervagen, wat leidt tot een andere benaming van de werknemers van stakeholders.

Als deze analyse naast het theoretische model wordt gelegd over het optimale repertoire voor een effectieve samenwerking vallen een aantal dingen op.

6.4.1. Theorie vs. Empirie: repertoire

Terugkijkend naar het '360 graden model' uit hoofdstuk 4 gaan de middenmanagers inderdaad de dialoog aan met hun bestuur en dragen ze mogelijkheden aan voor beleid ('create space'). Als deelnemer aan het OOGO praat de directeur van het samenwerkingsverband mee over de strategie van het samenwerkingsverband. Dit is in indirecte zin ook te verwachten voor de gemeente ambtenaren, die op regionaal niveau werken en dit terugkoppelen aan hun wethouder(s). Het blijft echter de vraag of de middenmanagers dit bewust doen of dat dit van hen verwacht wordt op basis van hun functie om hun bestuur te faciliteren. Daarbij moeten zij zich houden aan de afgesproken bestuurlijke kaders. Wel hebben zij vrijheid binnen de beleidskaders om beslissingen te nemen. Vooralsnog zijn deze ruim, maar de uiteindelijke beslismacht ligt duidelijk op bestuurlijk niveau. Deze macht moet vervolgens weer afgestemd en gedeeld worden tussen het onderwijs en de gemeenten. Op dit niveau heerst ook een zekere terughoudendheid. Middenmanagers creëren dus geen ruimte voor *innovatie*.

Ten aanzien van de uitvoering ('make it happen') komt er een duidelijk beeld naar voren, dat de middenmanagers hun regionale beleid lokaal praktisch proberen te vertalen. Verder luisteren ze naar hoe hun beleid uitwerkt en proberen het vervolgens zo bij te stellen, dat de beleidsdoelen beter worden behaald. Het motiveren van medewerkers en communiceren van informatie lijkt vooral via hiërarchische lijnen (of via operationele managers) te verlopen, afgezien van een enkele uitzondering. Over het faciliteren met middelen en budgetten is niet gesproken, maar wellicht is deze taak zo logisch, dat het niet benoemd is door de respondenten.

Meer mogelijkheden liggen voor de middenmanagers op de horizontale lijn van het model. De ambtenaren werken veel samen met hun directe collega's binnen hun eigen gemeenten ('cooperate'). Er wordt echter niet gesproken van interne coalities ten aanzien van wethouders of ander beleidsgebieden. Aan de kant van het onderwijs is relatief gezien minder contact met collega-directeuren van Passend primair onderwijs regio's. Wel is er contact met de collega van het samenwerkingsverband VO. Of dit echter innovatief is ingestoken, valt te betwijfelen. Deze constructie is namelijk logisch gezien de wet, die vraagt om samenwerking, de landelijke indeling van Passend onderwijsregio's en de fase waar de samenwerking zich in bevindt (uitkristalliseren van beleid). Daarbij geven veel middenmanagers aan dat ze overspoeld worden met werk.

Richting de stakeholders ('be inspired') werken de partijen op regionaal niveau oplossingsgericht met elkaar samen, vooral vanuit het onderwijs. Al was het maar, omdat de directeur van het samenwerkingsverband alleen is, ten opzichte van meerdere ambtenaren. De middenmanagers zitten met zijn allen in verschillende regionale werkgroepen voor het gezamenlijk implementeren van oplossingen, het delen van informatie en kennis. De bijeenkomsten gaan wel gepaard met veel onderhandelen en overleg. Geen van de deelnemers heeft namelijk beschikking over doorzettingsmacht. Daarmee lijkt er eerder sprake van een soort concurrerende collegialiteit, dan van nieuwsgierigheid in elkaar. Daarbij slagen middenmanagers er op deze lijn ook niet in om de intersectorale effectiviteitsparadox op te heffen, gezien hun loyaliteit aan de sectorale verplichtingen en het gebrek aan doorzettingsmacht.

Volgens het '360 graden model' zouden middenmanagers de meest effectieve samenwerking organiseren als ze zowel horizontaal als verticaal in de samenwerking investeren. Dit wordt zeker gedaan, maar de omstandigheden lijken voor de nodige beperkingen te zorgen. Binnen de gemeenten vragen de raden en wethouders om veel verantwoording en zijn invloedrijke aspecten gedelegeerd naar lager in de organisatie. Aan het kant van het onderwijs ligt de focus vooral op de bedrijfsvoering en volgen van de institutionele structuren. Op de horizontale lijn wordt daarentegen door alle middenmanagers veel samengewerkt, zowel binnen als buiten de organisatie. Er is echter

geen tijd om te investeren in contacten buiten de samenwerking of functie. Daarbij zijn er geen mogelijkheden door middenmanagers genoemd, die afwijken van het model. Daarmee lijkt de '360 graden positie' samenwerking niet strategisch te zijn ingestoken, maar het volgen van de lijnen van de verplichte institutionele structuren en lijnen.

§6.5. Slot

In dit hoofdstuk is de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp voor de Passend onderwijs regio *Unita* uiteengezet. Op het niveau van de jeugdzorgregio wordt binnen verschillende werkgroepen intensief samen gewerkt tussen het onderwijs en de jeugdhulp aan integraal beleid op basis van de wetgeving. Deze samenwerking wordt bevorderd door een aantal ambtenaren, die als trekker van dit proces zijn aangesteld. Daarnaast zijn expliciete afspraken gemaakt over de manier van samenwerken. Sprake van een transparant proces en duidelijke basisprotocollen en –regels is er echter nog niet, aangezien nog niet al het beleid is uitgekristalliseerd of geland bij de uitvoering. Dit belemmert vooral een soepele samenwerking op de werkvloer en daarmee de tijdige en passende jeugdhulp voor leerlingen. Aan de pogingen en intenties van de middenmanagers ligt het niet. Contact wordt er veelvuldig gezocht en er is een grote toewijding aan het proces. Daarnaast komen de partijen tot steeds meer afspraken en worden op casusniveau verschillende successen geboekt. Organisatiebelangen, een gebrek aan vertrouwen en gedeeld begrip spelen echter een vertragende rol. Er wordt nog veel gesproken in termen van 'wij' en 'zij' en er wordt lang en stevig onderhandeld over gezamenlijke beslispunten. Verder zijn er wederzijdse wensen om andermans systeem te veranderen. Hieraan ten grondslag lijken sociale structuren en processen te liggen, die gaan over sectorale belangen, gewoonten en verhoudingen. Het gaat dan om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ingesleten werkpatronen en interne machtsrelaties. Opmerkelijk is dat het onvermogen om intern snel te veranderen nog steeds leidt tot verwachtingen richting de andere sector om meteen flexibel te zijn.

De loyaliteit aan en de onduidelijkheid binnen de eigen sector maakt het voor middenmanagers ook lastig om de samenwerking tussen de kokers effectief te regelen. Hiermee ontstaat een paradox. Het repertoire wat de middenmanagers tot hun beschikking hebben, leidt ook niet tot de opheffing van deze paradox. Deze is namelijk onderhevig aan allerlei andere conserverende factoren, zoals een hoge werkdruk, een gebrek aan mandaat van het bestuur en minder mogelijkheden richting de uitvoering. Op de horizontale as hebben ze meer mogelijkheden, zoals het samenwerken met collega's en stakeholders. Ook hier volgen ze echt vooral de lijnen van hun functie, regio en bestaande instituties. Daarmee maken ze hun '360 graden positie' niet waar.

Hoe de samenwerking is vormgegeven, verloopt en welk repertoire middenmanagers tot hun beschikking hebben in Midden-Nederland wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

H7. Resultaten: Passend primair onderwijsregio ZOUT

De Passend primair onderwijs regio ZOUT (Zuid Oost Utrecht) bestaat uit vijf kleine tot middelgrote gemeenten; Zeist, Bunnik, Utrechtse Heuvelrug, Wijk bij Duurstede en De Bilt²¹. In totaal gaan hier 17.654 kinderen naar de 89 (speciale) basisscholen, waarvan 287 naar het speciaal onderwijs en 142 kinderen met 'rugzakjes' naar het reguliere onderwijs. De 89 basisscholen worden bestuurd door 32 schoolbesturen²².



Afbeelding 2: ligging Ppo regio ZOUT

§7.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp

In 2014 is vanuit drie *Weer Samen Naar School* Verbanden het Passend primair onderwijs samenwerkingsverband ZOUT ontstaan²³. De bestuursvorm, die daarbij is gekozen, is een vereniging met een Algemene Ledenvergadering (ALv) en een dagelijks bestuur. Dit vijfkoppige bestuur bestaat uit een afvaardiging van de 32 schoolbesturen (met uitzondering van de onafhankelijk voorzitter). Zij sturen ook de directeur van het samenwerkingsverband aan. Deze middenmanager is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het opstellen, uitvoeren en evalueren van het Passend onderwijs beleid. Hij krijgt daarbij (on)gevraagd advies door een Ondersteuningsplan Raad, waarin personeel en ouders zijn vertegenwoordigd.

In deze regio is ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid van het Passend onderwijs zoveel mogelijk bij de school(besturen) zelf te leggen. De ondersteuning van leerlingen wordt ook zoveel mogelijk geregeld binnen de scholen. Er ligt daarbij een grote nadruk op preventie. Het geld voor de basale ondersteuning is belegd bij de scholen. Hierover leggen ze wel verantwoording over af aan het samenwerkingsverband. Bij handelingsverlegenheid kunnen de scholen ook de hulp inroepen van een School Ondersteuningsteam (SOT). Dit specialistische team heeft een ondersteunende, beoordelende en vooral adviserende rol. De directeur van het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor de professionaliteit van het SOT. Daarnaast ondersteunt de directeur de toeleiding van leerlingen naar het S(B)O. Daarbij is hij verantwoordelijk voor de contacten met de verschillende stakeholders (ouders, voortijdig- en voortgezet onderwijs en gemeenten). Verder regelt hij de samenwerking en integrale uitvoering met de gemeenten binnen de grenzen van het samenwerkingsverband. Over dit alles legt hij verantwoording af aan het verenigingsbestuur²⁴.

In het werkgebied van het samenwerkingsverband bevinden zich vijf gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp. Zij vormen samen ook een jeugdzorgregio, waardoor ze ook op het gebied van de jeugdhulp nauw samenwerken. Op dit regionale niveau organiseren deze gemeenten met elkaar de contracten, bekostiging, sturing en verantwoording van de transitie en transformatie jeugdzorg. Hiervoor zijn gezamenlijke plannen, planningen en agenda's opgesteld ten aanzien van de preventie, signalering, vroeg interventie en toeleiding, generalistische ondersteuning en een deel van de specialistische ondersteuning. Het gaat hierbij om *wat* er moet gebeuren en niet

²¹ Ministerie van OCW, 2015d

²² SWV ZOUT, 2014; Ministerie van OCW,[2012] 2015d

²³ SWV PO ZOUT, 2014

²⁴ Idem

het hoe. Dat mogen gemeenten namelijk lokaal zelf invullen²⁵. Het gezamenlijke uitgangspunt dat hierbij geformuleerd is:

Kinderen in de regio Zuidoost Utrecht groeien gezond en veilig op en kunnen zich daarbij maximaal ontwikkelen en ontplooiën (SWV Gemeenten ZOUT, 2013: 15)

In lijn met de nieuwe Jeugdwet staat het kind hierbij centraal vanuit het principe 'één gezin, één plan, één regisseur', 'eigen kracht' en 'thuisnabij'. De uitvoering hiervan vindt lokaal plaats. Hierbij wordt er in iedere gemeente gewerkt met een gebiedsteam voor informatie, advies en (kortdurende) gezinsondersteuning²⁶, al dan niet in combinatie met een CJG (Zeist en De Bilt)²⁷. In de gemeente Utrechtse Heuvelrug en Wijk bij Duurstede is er sprake van één integraal loket voor het hele sociale domein²⁸. Via deze teams, centra en loketten wordt de toegang tot de jeugdhulp geregeld. Verder blijft iedere gemeente individueel verantwoordelijk voor de stelselherziening en haar eigen budget²⁹. Wel vindt er periodieke uitwisseling plaats en zijn er ambtelijke themawerkgroepen op gebieden als leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting en thuiszitters. De ambtenaren uit deze werkgroepen zijn verantwoordelijk voor de toegang, kwaliteit, samenhang en continuering van het aanbod. De inhoud van hun functie komt grotendeels overeen met die van de directeur van het samenwerkingsverband. Ook de ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren en evalueren van beleid. Evenals de bedrijfsvoering en moeten zij verantwoording afleggen aan hun wethouders. Er zijn ook een aantal belangrijke verschillen. Waar de directeur van het samenwerkingsverband alle taken betreft het onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp zelf regelt, zijn de ambtenaren verantwoordelijk voor deelgebieden. De samenstelling van hun functie loopt uiteen van onderwijs tot cultuur, leerplicht en/of generiek. Daarbij zijn velen van hen ook verantwoordelijk voor het voortijdig en voortgezet onderwijs en hebben zij veel of geen direct contact met de uitvoering. Zo is er in Zeist en De Bilt een coördinator van het CJG/wijkteam, waardoor de verantwoordelijk ambtenaar weinig direct contact heeft met de uitvoering. In Wijk bij Duurstede is de beleidsambtenaar ook leerplichtambtenaar en heeft daardoor veel contact met leerkrachten, ouders en zorgprofessionals. Tenslotte bevinden alle ambtenaren zich logischerwijs in de politieke omgeving van een gemeenteraad, wat hun speelruimte beïnvloedt.

De samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp, die deze middenmanagers effectief proberen te organiseren, vindt plaats op verschillende organisatieniveaus. Op regionaal en op lokaal gemeentelijk niveau. De middenmanagers zijn hier op verschillende manieren bij betrokken. Hier wordt nu op in gegaan.

§7.2. Samenwerking Onderwijs en Jeugdhulp

In de geraadpleegde documenten wordt er weinig geschreven over de verbinding tussen Passend onderwijs en de jeugdhulp. Het gemeentelijke beleid stelt enkel, dat de verbinding gelegd moet worden³⁰. In het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband zijn één op één de uitgangspunten van die van de gemeenten overgenomen. Deze uitgangspunten gaan over 'thuisnabij', 'één gezin, één plan' en 'eigen kracht'³¹. Daarbij wordt er gesproken over een gezamenlijke opgave 'om zoveel mogelijk leerlingen zo goed mogelijk te begeleiden, zodat ze later zo veel mogelijk zelfstandig kunnen participeren in de samenleving' (SWV PO ZOUT, 2014: 46). In de interviews werden hierop allerlei variaties genoemd. De twee meest uiteenlopende antwoorden staan hieronder.

²⁵ SWV Gemeenten ZOUT, 2013; 2014

²⁶ SWV Gemeenten ZOUT, 2014

²⁷ Gemeente Zeist, 2014

²⁸ Gemeente Wijk bij Duurstede, 2014

²⁹ SWV Gemeenten ZOUT, 2014

³⁰ Gemeente Wijk bij Duurstede, 2014; Gemeente Zeist, 2014a,b; Gemeente Utrechtse Heuvelrug, 2015

³¹ SWV Gemeenten ZOUT, 2013; 2014; SWV PO ZOUT, 2014

'Iedere jongere die hulp te bieden die hij of zij nodig heeft om een ononderbroken schoolloopbaan te kunnen volgen' (Middenmanager 2 regio ZOUT)

'Tegemoet komen aan de wettelijke bepalingen en die zo goed mogelijk invullen.' (Middenmanager 1 regio ZOUT)

De resultaten van de samenwerking werden daardoor ook anders gezien. De laatste groep stelde, dat de samenwerking op beleidsniveau aardig op orde was, terwijl de eerste groep van mening was, dat er nog een hoop moest gebeuren. Wellicht liggen deze antwoorden in elkaars verlengde. Het zegt in ieder geval veel over hoe verschillende middenmanagers in de samenwerking staan. In 7.2. wordt besproken wat voor invloed dat heeft op de samenwerking.

Momenteel vindt deze samenwerking op twee niveaus plaats: regionaal en lokaal. Hieronder worden deze niveaus verder uitgewerkt.

7.2.1. Regionale samenwerking

Op regionaal niveau wordt een bestuurlijk en een ambtelijk overleg gevoerd. In lijn met de wet is het bestuurlijk overleg een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Volgens de wet moet dit overleg eens in de vier jaar plaats vinden. In deze regio vindt dit echter eens in de twee jaar plaats op basis van een ontwikkelingsagenda. Op deze agenda staan alleen wettelijk verplichte en urgente onderwerpen, die regionaal tussen het onderwijs en de gemeenten moeten worden afgehamerd. Het gaat dan om onderwerpen als de toegang tot de jeugdhulp, leerlingenvervoer en Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED). Deze onderwerpen zorgen voor een verdere invulling van de wederzijdse beleidsplannen.

In het OOGO hebben de verschillende wethouders van onderwijs en jeugdhulp zitting en het bestuur van het samenwerkingsverband. Deze overleggen worden ambtelijk voorbereid en de ambtenaren zijn ter ondersteuning ook aanwezig bij dit overleg. Op basis van de verschillende punten van de ontwikkelingsagenda zijn themagroepen ingericht met de verantwoordelijk ambtenaren uit alle gemeenten binnen de regio. Zowel de directeur van het samenwerkingsverband uit het PO als het VO nemen hieraan deel in verschillende werkgroepen. Verder zitten er ook mensen uit het veld in deze groepen om het beleid zoveel mogelijk af te stemmen op de praktijk. De voorstellen uit de verschillende werkgroepen worden afgestemd binnen de afzonderlijke gemeenten. Daarna worden ze in het OOGO bestuurlijk afgekaard. Tot nu toe gaat dit over de toegang van de jeugdhulp, thuiszitters, EED en monitoring van de resultaten. Op de rol staan nog de consequenties voor de AWBZ, onderwijshuisvesting en leerlingenvervoer. Dit is opmerkelijk gezien deze onderwerpen officieel voor 1 januari 2015 moesten zijn afgekaard. Een van de respondenten geeft hiervoor een verklaring:

'We moeten dat Passend onderwijs er allemaal maar een beetje bijdoen. Na wat bestuurlijke druk zitten we dan ook in een inhaalslag betreft het maken van beleid.' (Middenmanager 2 regio ZOUT)

De onderwerpen, waarover wel beleidsafspraken zijn gemaakt in het OOGO, zijn praktisch vertaald naar de uitvoering. Op factsheets wordt dezelfde informatie verspreid binnen het onderwijs en de jeugdhulp. Op deze sheets wordt ook aangegeven als het beleid lokaal afwijkt. Dit is bijvoorbeeld gedaan voor de toegang van de jeugdhulp en voor EED. Dit bevordert volgens de respondenten de samenwerking.

Wat betreft de rolverdeling is in beleidsmatige termen het onderwijs verantwoordelijk voor de schoolinterne zorg en de jeugdhulp voor de schoolexterne zorg. Waar deze scheiding in de praktijk precies ligt, is voor de uitvoering nog vaak niet duidelijk.

'Er is een groot grijs gebied tussen wat bij Passend onderwijs thuis hoort en wat bij de jeugdhulp. Wij hebben de uitvoering van de jeugdhulp als gemeente echter expres niet willen dichtregelen. We laten het gebeuren om zoveel mogelijk maatwerk te leveren. Als je alles gaat vastleggen dan heb je binnen

no time een bureaucratie opgetakeld. We laten het nu dus zoveel mogelijk bij het wijkteam. Nadeel is wel dat er nu veel moet worden uitgezocht. Dit biedt wel de mogelijkheid om integraal te werken zonder dat enkel regels worden nagelopen zonder logisch na te denken.'(Middenmanager 3 regio ZOUT)

Ook volgens andere middenmanagers is het aan de professionals om te beoordelen wanneer het team uit het onderwijs of vice versa betrokken moet worden. Door de nodige onduidelijkheid worden momenteel echter veel casussen opgeschaald naar beleidsniveau, waar ze ad hoc worden opgelost. Dit lijkt te lukken. Ook wat de financiën betreft.

'Financieel zijn er twee stromen. Als je een win-win situatie wilt creëren, moet je met zijn tweeën om de tafel om de samenwerking af te stemmen. Bijvoorbeeld als je een kindje met het syndroom van Down op een reguliere school wilt houden, dan betekent dat ook een stukje begeleiding in de thuissituatie. Het een grijs gebied wie wat moet betalen, maar daar moet de discussie niet over gaan. Het gaat erom pragmatisch te kijken wat het beste is voor het kind en daar vanuit handelen.'
(Middenmanager 1 regio ZOUT)

De vraag is echter of in de toekomst er ook tot budgettaire afspraken op dit niveau kan worden gekomen. Zover is het volgens de respondenten echter nog niet en is er meer informatie nodig. Wel is het vermoeden, dat er momenteel dubbel werk wordt gedaan binnen de uitvoering en dat de samenwerking nog op verschillende punten verbeterd kan worden. Daarom is er op beleidsniveau een pilot geïnitieerd om de bereikbaarheid, snelheid en deskundigheid van de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp te onderzoeken. Op termijn is het ook de ambitie om een voorziening te hebben waar onderwijs en jeugdhulp integraal samenwerken. Hoe dit eruit moet komen te zien, is nog niet duidelijk. Wel is er afgesproken om een regionale kennisbank in te richten, waar de uitgezochte informatie op basis van gedeelde casuïstiek wordt opgeslagen. Als het gaat om de gegevensuitwisseling tussen de twee sectoren moet nog een oplossing worden gevonden, zeker in termen van privacy.

7.2.2. Lokale samenwerking

Waar op regionaal niveau de gesprekspartner van de gemeente ambtenaren de directeur van het samenwerkingsverband is, zijn dat op lokaal niveau de schoolbesturen. Het gaat dan echter om de verdere invulling van of andere aspecten, dan de regionale kaders betreft dit onderzoek. Op dit moment is er echter nog weinig sprake van beleid.

'Om Poolse landdagen te voorkomen, door in gesprek te gaan met tientallen scholen, is de keuze gemaakt om nu de afstemming vooral te zoeken met het samenwerkingsverband op regionaal niveau.'(Middenmanager 1 regio ZOUT)

Een ander verschil tussen de regionale en lokale samenwerking is, dat waar de middenmanagers op regionaal niveau persoonlijk betrokken zijn bij de samenwerking, zij op lokaal niveau een meer ondersteunende rol innemen. Zo zijn aan de kant van het samenwerkingsverband de schoolleiders en IB-ers niet in dienst van het samenwerkingsverband, maar van de zelfstandige organisaties van de scholen. Aan de kant van de gemeenten is het voor de ambtenaren nog lastiger managen, aangezien de hulpverleners in het CJG en de wijkteams gedetacheerd zijn uit de vele verschillende jeugdhulporganisaties. Dit neemt een andere aansturing en loyaliteiten met zich mee volgens de respondenten. Het managen van de middenmanagers komt dus veel meer aan op lobbyen, overleggen en onderhandelen. De lokale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp, vindt echter plaats tussen deze partijen. Dat de samenwerking tussen de verschillende zorgprofessionals uit het CJG, de scholen en de jeugdhulporganisaties goed verloopt, is wel de verantwoordelijkheid van de directeur van het samenwerkingsverband respectievelijk de gemeente ambtenaren.

In de regio neemt de werkwijze van de lokale samenwerking verschillende vormen aan. Zo werken de hulpverleners uit de wijkteams samen met het SOT van het samenwerkingsverband. Dat betekent wel, dat de problematiek vanuit de school eerst moet worden opgeschaald naar het SOT of dat ouders moeten aankloppen bij het gemeentelijk loket. Dit lijkt niet te stroken met het beleidsvoornemen om preventief te werk te gaan. Daarom zijn er contactpersonen vanuit het CJG/wijkteam/GGD aangesteld om te fungeren als brugfunctie tussen de jeugdhulp en het onderwijs. In sommige gemeenten ondersteunen deze consultants ook de IB-ers met vraagverheldering en doorverwijzing. In de woorden van een respondent:

'De schoolconsulent vanuit de GGD fungeert als een soort veerboot tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Zij doet de vraagverheldering bij de ouders en de school en zet vragen door naar het wijkteam. Het wijkteam pakt het vervolgens op met leerplicht en de instellingen die nodig zijn.'
(Middenmanager 3 regio ZOUT)

Deze verbinding is daarmee niet integraal, omdat de partijen niet daadwerkelijk met elkaar om de tafel worden gezet om 'één gezin, één plan, één regisseur' af te spreken.

7.2.3. Theorie vs. Empirie: vormgeving

Samenvattend wordt de intersectorale samenwerking binnen deze regio gevormd door de wettelijke kaders en beleidsmatige uitgangspunten. De verdere invulling van deze kaders, naar het organiseren van tijdige en passende hulp voor kinderen, vindt in de eerste instantie op regionaal niveau plaats. In ambtelijke themawerkgroepen wordt het beleid verder uitgewerkt, voorgelegd aan lokale belanghebbenden en afgekaard in het OOGO. Hiermee zijn inhoudelijke afspraken gemaakt betreft de werkwijzen, rolverdeling en toegang tot de jeugdhulp. Deze worden vastgelegd in gezamenlijke beleidsdocumenten en naar de uitvoering vertaald middels integrale factsheets. Het beleid is daarmee nog steeds erg globaal en moet lokaal verder ingevuld worden. Over de rolverdeling tussen het onderwijs en de jeugdhulp heerst dan ook nog de nodige onduidelijk, waardoor veel casuïstiek nu op beleidsniveau ad hoc moet worden opgelost. Daarmee loopt de vormgeving van de samenwerking nog erg achter op de wettelijke ambities.

Teruggrijpend op de theorie wordt de samenwerking gevormd door het institutioneel ontwerp met basisprotocollen- en regels. Deze basisprotocollen- en regels worden weer gevormd op basis van een proces voor het maken van afspraken over financiën, rolverdeling en deadlines. Dit ontwerp begint steeds meer vorm te krijgen. Het beleid wordt vanaf de wet steeds verder ingekaderd naar basisprotocollen en –regels, waardoor de consequente toepassing en het nakomen van afspraken mogelijk wordt. Dit ontwerp is echter nog lang niet af. Beleidsmatige afspraken over gedeelde werkgebieden, zoals huisvesting en leerlingenvervoer, lopen nog. Dit geldt ook voor de financiën en informatie-uitwisseling. Wat hiervan de invloed is op het proces, zal blijken uit de volgende paragraaf.

§7.3. Samenwerkingsproces

Uit de interviews en documentenanalyse komt naar voren, dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de samenwerking, zeker op uitvoerend niveau. Het gebrek aan compleet uitgekristalliseerde beleidskaders maakt dat er ook nog geen sprake is van een transparant proces. Wat hiervan de consequentie is, wordt mooi verwoord door een van de respondenten.

'Het is nog veel zoeken en er is nog veel onduidelijk. Of wordt anders dan bedoeld geïnterpreteerd door het werkveld, dat niet gekend is in het maken van de verschillende factsheets. (...)Ouders lopen in deze overgangperiode daarom nog steeds van het kastje naar de muur' (Middenmanager 4 regio ZOUT)

Dit, terwijl in het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband toch staat dat:

'Samenhangende beleidsplannen en een gedeeld moreel kompas resulteren in een integrale, effectieve en resultaatgerichte aanpak' (SWV PO, 2014: 46)

Hier wordt volgens de respondenten wel aan gewerkt middels structurele overleggen en bijeenkomsten. Op regionaal niveau zien de middenmanagers elkaar nu maandelijks. Daarbij proberen ze hun medewerkers met elkaar in contact te brengen aan de hand van bijeenkomsten. Ook zeggen alle respondenten dat de lijntjes kort zijn als er snel dingen afgestemd moeten worden. Of dit genoeg is, is de vraag, omdat er ook gesproken wordt over een hoge werkdruk en een grote focus op de eigen beleidskoker.

'Beide partijen nu vooral bezig om de bedrijfsvoering in de eigen koker op orde te krijgen; klachtenprocedure, bezwaarprocedure, contract met aanbieders etc. De praktijk loopt gewoon door. Daardoor zitten we nu in een soort spagaatpositie. Enerzijds moet het beleid geregeld worden en anderzijds moeten we de praktijk ad hoc regelen.' (Middenmanager 4 regio ZOUT)

Om deze zaken toch effectief te regelen, hebben de middenmanagers expliciet afgesproken om open en eerlijk naar elkaar te zijn. Een van de respondenten zegt hierover:

'Ons uitgangspunt is dat alles gezegd moet kunnen worden. Alles gaat over tafel en als er een probleem is, dan wordt het opgelost. Er worden geen spelletjes gespeeld, want daar schiet je niets mee op. We gaan voor de kinderen. Punt.' (Middenmanager 1 regio ZOUT)

Dit komt volgens hen ten goede aan het opbouwen van vertrouwen. Respondenten hebben het in dat kader ook over elkaars verantwoordelijkheden gunnen en elkaar steunen. Daarbij hoeven niet alle beleidsambtenaren met hetzelfde dossier in een gezamenlijk overleg te zitten. Als alle expertise maar aanwezig is. Tenslotte zeggen ze, dat het belangrijk is om afspraken na te komen en dat dit ook gebeurd. Op bestuurlijk niveau is dit alles minder vanzelfsprekend.

'Er is sprake van twee kokers. Dat maakt het opbouwen van vertrouwen lastig. Op ambtelijk niveau zit het wel goed, maar op regionaal bestuurlijk niveau is het lastiger. Onderwijs is erg gericht op eigen koker en op het formele vlak. (...) Ze gaan ook nog teveel de strijd aan op bestuurlijk niveau en bijeenkomsten worden op het laatste moment afgelast. Terwijl je dan net met veel pijn en moeite een overleg heb kunnen inplannen waar iedereen bij aanwezig kon zijn.' (Middenmanager 3 regio ZOUT)

Wat betreft de toewijding aan het proces zijn er dan ook allerlei mooie dingen over opgeschreven, maar dit is alleen van toepassing op ambtelijk niveau³². De respondenten spreken van de school als vind- en werkplaats voor de jeugdhulp en dat er meer overlap in casuïstiek zou moeten zijn. Daarvoor zou echter meer samenwerking en informatie voor nodig zijn. In het bijzonder op lokaal niveau. Of er sprake is van balans in commitment weten de respondenten dan ook niet. Daarvoor zijn volgens hen nog teveel zaken onduidelijk, teveel terughoudendheid op bestuurlijk niveau en te weinig zicht op de werkvloer. In dit kader hebben veel respondenten het ook over gescheiden beleidskolommen, die voorzichtig naar elkaar toe proberen te buigen.

'We zitten in gedwongen huwelijk. Goed voor doel dat beoogd wordt, maar er is wel een beetje tijd nodig om op elkaar verliefd te worden.' (Middenmanager 4 regio ZOUT)

De middenmanagers proberen daarom ook samen op te trekken om deze twee beleidskolommen naar elkaar toe te laten groeien door samen taken op te pakken, zoals het voorlichten van scholen en het werken met integrale factsheets. Daarbij spreken ze allen van 'één gezin, één plan, één regisseur', 'vraaggericht' en 'centraal regelen, decentraal uitvoeren'. Dit zijn echter de algemene

³² SWV Gemeenten ZOUT (2014); SWV PO ZOUT (2014)

beleidsuitgangspunten, die voortvloeien uit de wet. Bij het formuleren van het doel van de samenwerking was er al minder sprake van dezelfde probleemdefinitie. Richting de uitvoering is nog minder gedeeld begrip. Er is nog veel miscommunicatie en er heersen verschillende ideeën over het nieuwe systeem. Zo kloppen scholen nog vaak aan bij de gemeenten voor informatie over Passend onderwijs en waar gemeenten graag lokale variatie zien, willen scholen graag een eenduidige werkwijze. Toch spreken de respondenten van tussentijdse uitkomsten van de samenwerking in de vorm van afspraken en het succesvol oplossen van casuïstiek.

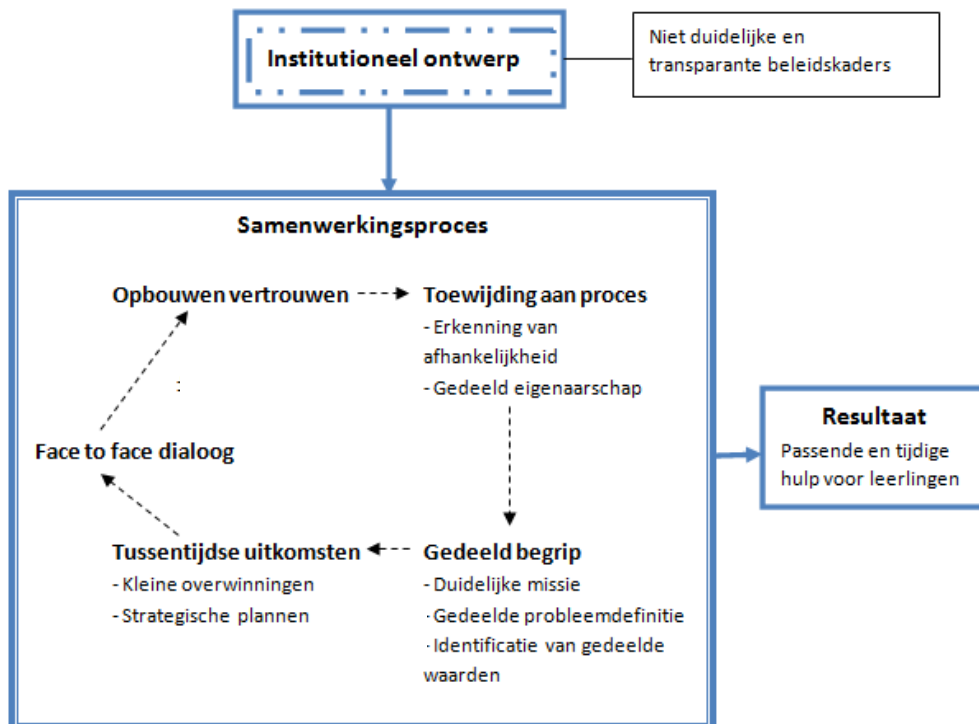
'We [middenmanagers] hebben besloten, dat we de aansluiting met het onderwijs op een organische wijze willen laten plaats vinden, waarbij ruimte is voor het maken van fouten en ruimte om te experimenteren. Ook besteden we tijd aan het delen van successen. Dit bevordert de samenwerking.'
(Middenmanager 2 regio ZOUT)

7.3.1. Theorie vs. Empirie: invloedrijke factoren

Teruggrijpend op de theorie wordt een succesvolle intersectorale samenwerking bepaald door de mate waarin er sprake is van een transparant proces en duidelijke basisprotocollen- en regels. Alsook van face-to-face contact, opgebouwd vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. In dit kader kan in deze regio gesproken worden van een langzaam vorderende, hetzij (nog lang) niet ideale samenwerking. Hierbij is er veel verschil tussen organisatieniveaus. Contact wordt er op beleidsniveau gezocht, maar op de werkvloer weet nog niet iedereen elkaar te vinden. Dit ondanks inspanningen van de middenmanagers om hen met elkaar in contact te brengen. Een gebrek aan tijd op ambtelijk niveau zou de oorzaak hiervan zijn, waardoor het ook spaak is gelopen om te komen tot duidelijke basisprotocollen en –regels. Daarbij heerst er de nodige terughoudendheid op bestuurlijk niveau. Daarmee is veel beleid nog niet uitgekristalliseerd en worden de beleidsafspraken van 'één gezin, één plan', 'eigen kracht' en 'thuisnabij' veelal niet nagekomen. Volgens de respondenten gaat het om twee compleet verschillende systemen, die naar elkaar toe moeten groeien. Daarnaast ligt de focus nog erg op de eigen beleidskoker. Opvallend is dat de middenmanagers samen op te trekken om de twee beleidskolommen naar elkaar toe te laten groeien door samen taken op te pakken, zoals het voorlichten van scholen en het werken met integrale factsheets, een integrale pilot en kennisbank.

Aan het opbouwen van vertrouwen wordt door hen ook hard gewerkt middels het open en eerlijk zijn tijdens de onderhandelingen en bijeenkomsten. Overeenkomstig de theorie wordt het daarbij als belangrijk gezien, dat afspraken worden nagekomen. De toewijding aan proces lijkt er op beleidsniveau dan ook te zijn. Men zegt elkaar nodig te hebben en zich daarvoor in te zetten met het gezamenlijk implementeren en evalueren van beleid. Er is echter geen zicht op de balans in middelen, capaciteit en inzet door onduidelijkheid en terughoudendheid binnen de eigen koker. Daarbij valt te betwijfelen of er sprake is van een gedeeld begrip voor het onderwijs en de jeugdhulp. Er zijn nog veel misverstanden en andere ideeën over het nieuwe systeem. Wel wordt er door de middenmanagers voorzichtig gesproken over tussentijdse uitkomsten in de vorm van succesvol opgeloste casuïstiek en afspraken.

Tenslotte is er bij het verwerken van de data gelet op uitspraken, die zijn terug te leiden naar de start condities van de samenwerking. Het gaat dan om een bepaalde machts-, middelen en/of kennis disbalans en/of eerdere samenwerking. Hierbij kon alleen een spoor van gevonden voor de lokale samenwerking, waarbij mensen elkaar bleken te kennen. Deze mensen vervulden echter een andere functie. De respondenten merkten deze factor echter niet aan als invloedrijk. Op basis hiervan kan worden gesteld dat dit mogelijk het bevorderende effect van een positieve eerdere samenwerking te niet heeft gedaan. De bovenstaande analyse leidt tot het volgende schematische duiding op basis van het geconstrueerde model uit hoofdstuk 4. De stippellijntjes geven aan dat de samenwerking op dit punt niet ideaal is ten opzichte van de theorie.



Figuur 7: Intersectorale samenwerking regio ZOUT

Uit bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd, dat het institutionele ontwerp en de procesmatige aspecten zeker van invloed zijn op de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Het gebrek aan duidelijke kaders leidt tot verwarring en onbegrip. Alle invloedrijke procesfactoren uit de theorie komen allemaal terug, hetzij niet in lineaire volgorde. Hieraan ten grondslag lijken sociale structuren en processen te liggen, die gaan over sectorale belangen, gewoonten en verhoudingen. Het gaat dan om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ingesloten werkpatronen en interne machtsrelaties. Hierbij kan gedacht worden aan de focus van besturen op de eigen koker, andere ideeën over het uiteindelijke systeem binnen de uitvoering en het volgen van de lijnen van de eigen functie. Dit leidt tot terughoudendheid en vertraging om zaken vast te leggen in beleid. Dit veroorzaakt weer een ogenschijnlijke paradox om het zowel binnen als tussen de kokers het gelijktijdig effectief te kunnen regelen.

Hoe middenmanagers omgaan met deze paradox en welk repertoire daarbij tot hun beschikking staat, gaat de volgende paragraaf op in.

§7.4. Repertoire middenmanager

Drie van de vier middenmanagers uit deze regio hebben een onderwijs(kundige) achtergrond. Alle ambtenaren zijn meer dan 15 jaar werkzaam binnen soortgelijke functies. In tegenstelling tot de directeur van het samenwerkingsverband, die pas een jaar actief is binnen zijn huidige functie. Terugkijkend naar het '360 graden model uit hoofdstuk 4 leidt tot een iets ander repertoire voor het organiseren van een effectieve samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp.

Aan de kant van het onderwijs heeft de directeur van het samenwerkingsverband te maken met een bestuur, dat voor het overgrote deel ook in de uitvoering werkzaam is. Gezien de geringe ervaring van de directeur fungeert het bestuur voor hem veelal als klankbord. Daarbij houden ze hem aan de beleidskaders, die zij hebben opgesteld, zoals het ondersteuningsplan³³.

'De vrijheid van directeur van samenwerkingsverband zit in hem binnen de bestuurlijke kaders en ruimte om te komen met beleidsvoorstellen.' (Bestuurder SWV PO regio ZOUT)

³³ SWV PO ZOUT (2014)

Aan de kant van de gemeenten hebben de ambtenaren te maken met betrokken wethouders, waarvan sommigen ook in nauw contact staan met de uitvoering. Daarbij houden de ambtenaren hen frequent op de hoogte van de laatste ontwikkelingen en mogelijkheden. Hierbij stellen ze wel, dat de nodige invloed hebben gezien hun ervaring en goede verhouding met hun wethouder(s). Wel voeren ze alleen geaccordeerd beleid uit binnen de opgestelde financiële en beleidsmatige kaders. Een aantal middenmanagers geeft aan dat de lokale politiek ook erg bezig is met de transities, wat maakt dat er veel aandacht gaat naar het informeren van de wethouders en gemeenteraad. Tenslotte zitten ze enkel als informant bij het OOGO.

Richting de uitvoering stellen alle ambtenaren, dat ze daar veelvuldig contact mee proberen te houden om knelpunten, oplossingen en ontwikkelingen te bespreken. Enerzijds om hun beleid vorm te geven en anderzijds om de samenwerking te stimuleren.

'Het kind mag niet de dupe mag worden van teveel uitzoekwerk. Als het te lang duurt dan regelen we het en betalen we het gewoon. Dan zoeken we het goed uit voor de volgende keer achter de schermen. We gaan niet eindeloos zitten dimdammen. Dit is ook de politieke visie en daarom is er ook veel contact met het wijkteam om als ze er daar niet uitkomen, vraagstukken snel door gezet kunnen worden naar het beleidsteam.' (Middenmanager 3 regio ZOUT)

De communicatie van deze vraagstukken vindt vooral plaats via de hiërarchische lijnen met uitzondering van de gemeente ambtenaar, die ook een uitvoerende functie heeft. In vergelijking met haar heeft de directeur van het samenwerkingsverband een veel lastigere taak om de uitvoering te beïnvloeden en zo de samenwerking te bevorderen.

'Ik heb een bescheiden rol richting de uitvoering. Het zijn namelijk de schoolbesturen, die het moeten doen. Ik begin nu wel steeds meer 'munitie' in handen te krijgen om scholen inzicht te geven in hun handelen. Dit traject is net begonnen met behulp van een monitoringssysteem, dat sinds januari loopt. Daarmee wil ik in gesprek gaan met de scholen over ondersteuningsstructuur en zo nodig bijsturen naar doelen, die door het bestuur van het samenwerkingsverband zijn gesteld. Nu probeer ik de samenwerking meer indirect te beïnvloeden via de medewerkers in het SOT, door ze meer in 'kind in context' te laten denken. Een betere wereld begint bij jezelf hè, dus ik probeer nu in het klein processen bij te sturen.' (Middenmanager 4 regio ZOUT)

Dit wordt beaamd door een van zijn bestuurders, die zegt dat schooldirecteuren erg gericht kunnen zijn op hun eigen school en leerkrachten op hun eigen klas. Tenslotte ligt de daadwerkelijke implementatie van beleid voor alle middenmanagers lager in de organisatie of bij andere organisaties (schoolbesturen en jeugdzorgorganisaties).

Alle ambtenaren geven aan de meeste inspiratie te halen uit de uitvoering voor het bevorderen van de samenwerking. Een enkeling zegt dit ook te halen uit de media en landelijke handreikingen.

'We hebben geen contact met andere samenwerkingsverbanden, want wij werken samen met maar één samenwerkingsverband. Het zou wel interessant zijn, want iedereen worstelt waarschijnlijk met dezelfde dingen door heel Nederland. Ik heb daar echter geen tijd voor door alle werkdruk.' (Middenmanager 3 regio ZOUT)

Meer middenmanagers geven aan dat ze zich overspoeld voelen door het vele werk, dat de transities mee zich meebrengen. Wel investeren ze veel in de samenwerking met hun partners binnen en buiten de regio. De directeur van het samenwerkingsverband zegt kennis en informatie uit te wisselen met aangrenzende samenwerkingsverbanden. Ook richting de gemeenten probeert hij oplossingsgericht samen te werken en gezamenlijk oplossingen te implementeren. Zo is er een pilot gestart in Zeist om de verbinding tussen het onderwijs en de jeugdhulp te versterken, wordt er

kennis gemaakt met elkaars uitvoering en komt er een integrale kennisbank. Deze bijna collegiale samenwerking wordt beaamd door de meerderheid van de gemeente ambtenaren. Een van hen zegt hierover:

'Ik werk echt in een driehoek samen met de beleidsadviseur jeugd en het samenwerkingsverband PO om passend beleid te maken voor de toegang tot de jeugdhulp' (Middenmanager 2 regio ZOUT)

De gemeente ambtenaren zeggen binnen hun gemeenten ook veel samen te werken met hun collega's op aanpalende dossiers, zoals jeugdhulp en leerplicht.

Als deze analyse naast het theoretische model wordt gelegd over het optimale repertoire voor een effectieve samenwerking vallen een aantal dingen op.

7.4.1. Theorie vs. Empirie: repertoire

Terugkijkend op het '360 graden model' uit hoofdstuk 4 gaan de middenmanagers inderdaad de dialoog aan met hun bestuur en dragen ze mogelijkheden aan voor beleid ('create space'). Dit is echter meer van ondersteunende dan van strategische aard. Zeker aan de kant van het onderwijs, waar het bestuur meer ervaring in de uitvoering heeft, in combinatie met een duidelijke beleidsvisie. Daarbij mogen alle middenmanagers van hun besturen niets doen, wat niet bestuurlijk is afgesproken. Wel hebben zij de vrijheid binnen de beleidskaders om beslissingen te nemen. Vooralsnog zijn deze ruim, maar de uiteindelijke beslismacht ligt duidelijk op bestuurlijk niveau. Deze macht moet vervolgens weer afgestemd en gedeeld worden tussen het onderwijs en de gemeenten. Middenmanagers creëren daarmee geen ruimte voor innovatie bij het hoger management.

Ten aanzien van de uitvoering ('make it happen') wordt hier veelvuldig contact mee gehouden voor het bespreken van knelpunten, oplossingen en ontwikkelingen. Op basis hiervan wordt nieuw beleid ontwikkeld. Er wordt dus zeker geluisterd naar en gecommuniceerd met medewerkers. Als het gaat om het praktisch vertalen van beleid ligt dat lager in de organisatie bij operationele managers. Bij dit management ligt ook de motivatie en ondersteuning met middelen van de professionals. Veel komt ook aan op lobbyen en beïnvloeden van andere organisaties, zoals schoolbesturen en jeugdzorgorganisaties.

Richting de stakeholders ('be inspired') werken beide partijen oplossingsgericht met elkaar samen. Ook delen ze informatie, ideeën en kennis met elkaar. Er is een gezamenlijk streven en daarmee de wil om samen te werken. Interessant is dat ze hierbij ook gezamenlijk de randvoorwaarden van de samenwerking proberen te organiseren in de vorm van integrale factsheets, een kennisbank en een pilot. Toch blijft het vooral bij de eigen instituties, werkgroepen en functie. Verder blijft het een samenwerking van overleggen, onderhandelen en overtuigen. Daarmee lukt het de middenmanagers niet om de intersectorale effectiviteitsparadox volledig op te heffen. Dit zou vooral te wijten zijn aan de hoge werkdruk en het gebrek aan doorzettingsmacht.

De middenmanagers investeren wel veel in de samenwerking met collega's ('cooperate') binnen en buiten hun organisatie. Ook hier wordt veel informatie, kennis en ideeën gedeeld. Daardoor ontstaat er een vertroebeling in de benadering van stakeholders en collega's, hetzij dat het met de stakeholders een onderhandelingsrelatie blijft. Aan de kant van het onderwijs is er ook contact met aanpalende samenwerkingsverbanden. Dit kan echter ook te maken hebben met de fase waarin het Passend onderwijs in deze regio zich bevindt. Ten aanzien van grensverkeer moeten namelijk ook de nodige afspraken worden gemaakt.

Volgens het '360 graden model' uit hoofdstuk 4 zouden middenmanagers de meest effectieve samenwerking organiseren als ze zowel horizontaal als verticaal in de samenwerking investeren. Dit wordt zeker gedaan, maar de omstandigheden lijken voor de nodige beperkingen te zorgen. Zo zijn de besturen goed geïnformeerd en/of ervaren en ligt er veel macht bij de uitvoering. Dit geldt vooral aan de kant van het onderwijs. Op de horizontale lijn wordt veel samengewerkt, zowel binnen als buiten de organisatie. Er is echter geen tijd om te investeren in contacten buiten de samenwerking en/of functie. Daarmee is de '360 gradenpositie' samenwerking niet strategisch ingestoken, maar het volgen van verplichte institutionele structuren.

§7.5. Slot

In dit hoofdstuk is de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp voor de Passend onderwijs regio *ZOUT* uiteengezet. In deze regio werkt de directeur van het samenwerkingsverband samen met vier ambtenaren, die alles omtrent het onderwijs als dossier hebben. De samenwerking tussen hen verloopt soepel. Contact wordt gezocht en vertrouwen opgebouwd. De nadruk wordt gelegd op het nakomen van afspraken en open en eerlijke communicatie. Ze stellen elkaar nodig te hebben en proberen zich in elkaar te verdiepen door op werkbezoek te gaan. Daarmee komen de partijen tot steeds meer afspraken en worden op casusniveau verschillende successen geboekt. Dit wordt bespoedigd door het integraal oppakken van taken op beleidsniveau, zoals het informeren van de uitvoering en het werken met een integrale pilot. Door een gebrek aan tijd, onduidelijkheid binnen de eigen koken en een terughoudendheid op bestuurlijk niveau is dit echter een langzaam vorderend proces. Veel aandacht en tijd gaat nog uit naar de eigen beleidskoker, er heerst nog veel miscommunicatie en verschillende ideeën over het nieuwe systeem. Daarbij is de lokale politiek erg bezig is met de transities, wat maakt dat er veel aandacht gaat naar het informeren van de wethouders en de gemeenteraad. Dit leidt tot een terughoudendheid en vertraging om te komen tot beleidsafspraken. Daarmee is er ook geen sprake van een transparant proces met duidelijke basisprotocollen en –regels aangezien nog niet al het beleid is uitgekristalliseerd en/of geland bij de uitvoering. Dit belemmert vooral een soepele samenwerking op de werkvloer en worden de beleidsafspraken van ‘één gezin, één plan’, ‘eigen kracht’ en ‘thuisnabij’ veelal niet nagekomen. Het zou dan ook gaan om twee compleet verschillende systemen, die naar elkaar toe moeten groeien. De middenmanagers proberen deze groei te bespoedigen door de samenwerking te stimuleren door veel met elkaar samen te werken via integrale structuren, zoals werkgroepen, informatievoorziening en een pilot. Hierbij gaan ze echter niet buiten de lijnen van de regio of bestuurlijke kaders. Wel betrekken ze de uitvoering bij het maken van beleid en stimuleren ze niet oneindig veel uitzoekwerk. Bij dit laatste worden ze gesteund door de politiek. Deze politiek geeft echter weinig ruimte om buiten de gebaande paden te treden en vraagt nog veel aandacht voor de eigen koker. Met de loyaliteit aan en de onduidelijkheid binnen de eigen sector zijn middenmanagers niet in staat om de samenwerking tot nog toe effectief te regelen.

Hoe de samenwerking is vormgegeven, verloopt en welk repertoire middenmanagers tot hun beschikking hebben in Zuid-Nederland wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

H8. Resultaten: Passend primair onderwijsregio PO 30-10

De Passend primair onderwijs regio PO 30-10 bestaat uit vier kleine gemeenten: Waalwijk, Heusden, Loon op Zand en Aalburg³⁴. In totaal gaan hier 11.020 kinderen naar de 57 (speciale) basisscholen, waarvan 146 naar het speciaal onderwijs en 186 kinderen met 'rugzakjes' naar het reguliere onderwijs. De 57 basisscholen worden bestuurd door 15 schoolbesturen³⁵.



Afbeelding 3: ligging Ppo regio PO 30-10

§8.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp

In 2014 is vanuit twee *Weer Samen Naar School* Verbanden het Passend primair onderwijs samenwerkingsverband PO 30-10 ontstaan. De bestuursvorm, die daarbij is gekozen, is een stichting met een directeur-bestuurder, een Deelnemersraad en een Raad van Toezicht. De directeur-bestuurder is eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het opstellen, uitvoeren en evalueren van het Passend onderwijs beleid. Hij krijgt daarbij (on)gevraagd advies van de Deelnemersraad, waarin alle schoolbesturen zijn vertegenwoordigd. Alsook van de Ondersteuningsplan Raad, waarin personeel en ouders zijn vertegenwoordigd. De ondersteuning is zoveel mogelijk binnen de scholen zelf geregeld. Het samenwerkingsverband legt dan ook veel nadruk op ondersteuning 'thuisnabij' het kind. Bij handelingsverlegenheid van een school kan er aanspraak worden gemaakt op extra ondersteuning uit het bovenschools ondersteuningsteam of een S(B)O verwijzing. Alvorens een van de negen ondersteuningsarrangementen toe te kennen, wordt er een MDO gevoerd over het desbetreffende kind. Hierin bespreken de IB-er, de leerkracht, de ouders en een deskundig begeleider vanuit het samenwerkingsverband, het ontwikkelingsperspectief van het kind. Na een onafhankelijk psychologisch onderzoek worden alle aanvragen procedureel gecheckt en getekend door de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. Deze directeur-bestuurder is ook *bestuurlijk* verantwoordelijk voor het VO en voor de samenwerking en integrale uitvoering met de gemeenten binnen de grenzen van het samenwerkingsverband. Tenslotte legt hij over dit alles verantwoording af aan de Raad van Toezicht³⁶.

Aan de kant van de gemeenten heeft de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband te maken met vier gemeenten. Deze gemeenten hebben zich sinds begin 2012 met een vijftal andere gemeenten in Midden Brabant verenigd in een regionaal verband voor het organiseren van de transitie jeugdzorg. In het verlengde van de nieuwe Jeugdwet wordt daarbij de nadruk gelegd op 'ontlabelen en normaliseren', 'thuisnabij' en 'één gezin, één plan, één regisseur'. Daarbij wordt er veelvuldig gesproken over 'eigen kracht', 'kind centraal' en wordt preventief handelen beklemtoond. Verder zijn algemene richtlijnen afgesproken over de lokale inrichting van de jeugdhulp. Daarmee is er sprake van lokale variëteit, maar wel binnen de regionale kaders van verantwoordelijkheden en taakstellingen³⁷. Van de mogelijkheid tot lokale variëteit is in deze Passend primair onderwijs regio goed gebruik gemaakt. Zo wordt er in Loon op Zand gewerkt met een sociaal wijkteam en een servicepunt en in Heusden met alleen een sociaal wijkteam. In

³⁴ Ministerie van OCW, 2015e

³⁵ SWV PO 30-10, 2014; Ministerie van OCW, [2012] 2015e

³⁶ Samenwerkingsverband Primair Onderwijs 30-10 (2014)

³⁷ Regio Hart van Brabant (2013)

beide wijkteams zijn professionals uit verschillende zorginstellingen en gemeenten gedetacheerd³⁸. Dit, in tegenstelling tot de gemeente Waalwijk, die ervoor heeft gekozen om de toegang tot de jeugdhulp volledig vanuit de gemeente te regelen. Daarmee zijn alle jeugdhulpverleners in dienst van de gemeente³⁹. Zij werken samen met een ander soort wijkteams, die bestaan uit de politie, een gemeente ambtenaar en iemand van het buurthuis.

'[Door de toegang volledig vanuit de gemeente te regelen] kun je beter schakelen en sturen op je doelstellingen en krijg je meer 'feeling' met en inzicht in de hulpverlening'(Middenmanager 1 regio PO 30-10)

Er is ook sprake van veel lokale variëteit ten aanzien van de inhoud van de functies van de gemeente ambtenaren. Allen zijn verantwoordelijk voor de toegang, kwaliteit, samenhang en continuering van het aanbod. Voor de meeste ambtenaren is dit echter een parttime baan met nog veel andere taken en verantwoordelijkheden, zoals bijvoorbeeld volwasseneneducatie of huisvesting voor vluchtelingen. Bij maar één fulltime beleidsadviseur is zowel de jeugdhulp als het Passend onderwijs belegd. Wel komt de inhoud van al hun functies grotendeels overeen met die van de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. De ambtenaren zijn ook verantwoordelijk voor het opstellen, uitvoeren en evalueren van beleid. Evenals de bedrijfsvoering en moeten zij verantwoording afleggen aan hun wethouders. Zij hebben daarentegen geen directe beslismacht.

De gemeente ambtenaren uit Heusden, Waalwijk, Loon op Zand en Aalburg hebben op regionaal niveau te maken met de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. Zij zijn echter ook verantwoordelijk voor de samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp op lokaal niveau. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op het doel van deze samenwerking en hoe deze wordt vormgegeven op regionaal en lokaal niveau.

§8.2. Samenwerking Onderwijs en Jeugdhulp

In de geraadpleegde documenten wordt opvallend veel naar elkaar verwezen. Zo staat bijvoorbeeld in het regionaal gemeentelijk kader te lezen:

'Onderwijs zien wij als een belangrijke en cruciale plek waar kinderen en jongeren zich ontwikkelen, niet alleen cognitief. Het is een belangrijk onderdeel van de leefwereld van het kind en van de ouders. Onderwijs en opvoeding zijn niet los van elkaar te zien. Ontwikkeling, opvoeding en hulp moeten in het onderwijs hand in hand gaan, zonder duidelijke scheidslijnen.' (Beleidskader MB: 27)

Ook vanuit het onderwijs klinken dezelfde ambities:

'Onderwijs en gemeenten gaan de "speelvelden" met elkaar verbinden en de plannen over en weer afstemmen om effectiever, sneller en meer preventieve ondersteuning te bieden aan kinderen en ouders die hulp nodig hebben bij opgroeien, opvoeding en onderwijs.' (PO 30-10: 75)

Uit de interviews komt dezelfde gedeelde visie naar voren. Allen praten over het verbinden van de verschillende leefwerelden van de school, de straat en thuis, over het realiseren van een integrale benadering en het optimaliseren van de kansen voor jongeren.

Van de realisatie van gedeelde missie 'één gezin, één plan, één regisseur', thuisnabij' is echter nog lang geen sprake. Allen spreken dan ook nadrukkelijk van een overgangsjaar, waarin zorg gecontinueerd wordt en gewerkt wordt aan het implementeren van een nieuwe, gedeelde ondersteunings- en hulpstructuur. Dit is opvallend, gezien de wettelijke ambities om dit al rond te hebben voor 1 januari 2015. De respondenten wijten dit vooral aan de werkzaamheden en

³⁸ Regio Hart van Brabant (2015)

³⁹ Gemeente Waalwijk (2014)

afstemmingsprocessen binnen de eigen koker. Er is wel sprake van diverse samenwerkingsstructuren op regionaal en lokaal niveau. Hieronder worden deze niveaus verder uitgewerkt.

8.2 1. Regionale samenwerking

Op regionaal niveau is er sprake van een bestuurlijk en een ambtelijk overleg. In lijn met de wet is het bestuurlijk overleg een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). Volgens de wet moet dit overleg eens in de vier jaar plaats vinden. In deze regio vindt dit echter drie keer in het jaar plaats op basis van een ontwikkelingsagenda. Op deze agenda staan naast wettelijk verplichte onderwerpen ook onderwerpen die beide partijen belangrijk vinden om af te stemmen. De thema's staan weergegeven in onderstaand kader. Deze onderwerpen zorgen voor een verdere invulling van de wederzijdse beleidsplannen⁴⁰.

Regionaal geformuleerde thema's

- Samenhangende onderwijs-, ondersteunings- en hulpstructuur voor de jeugd (in het bijzonder schoolmaatschappelijk werk)
- Overgang PO-VO
- Consequenties van Passend onderwijs voor leerlingenvervoer en onderwijshuisvesting
- Consequenties voor zeer kwetsbare leerlingen en allochtone nieuwkomers
- Crisissituaties en veiligheid
- Gevolgen transitie voor AWBZ
- Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED)
- Woonplaatsbeginsel
- Data en kengetallen

Daarnaast zijn een aantal afspraken gemaakt van procesmatige aard. Deze gaan over de hiervoor besproken gedeelde bestuurlijke intenties, doelstellingen en ambities van 'één gezin, één plan, één regisseur', 'thuisnabij' en het onderwijs als een 'vind- en werkplaats' voor de jeugdhulp. Alsook over gezamenlijke werkwijzen, procedures, onderlinge contacten en werkagenda's⁴¹.

In het OOGO hebben de verschillende wethouders van onderwijs en jeugdhulp zitting en de (directeur-)bestuurders van de samenwerkingsverbanden uit het PO en VO. Deze overleggen worden ambtelijk voorbereid en de ambtenaren zijn ter ondersteuning ook aanwezig bij dit overleg. Op basis van de verschillende punten van de ontwikkelingsagenda zijn themagroepen ingericht met de verantwoordelijk ambtenaren uit alle gemeenten binnen de regio. Deze bijeenkomsten vinden nu eens in de twee tot vijf weken plaats, afhankelijk van de urgentie van het onderwerp. In de werkgroep die gaat over de samenhang tussen het onderwijs en de jeugdhulp zijn ook een aantal grote scholen en de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) vertegenwoordigd⁴². De voorstellen uit de verschillende werkgroepen worden afgestemd binnen de afzonderlijke gemeenten. Daarna worden ze in het OOGO bestuurlijk afgekaard.

Op dit moment wordt in de regio een grote inhaalslag gemaakt om zoveel mogelijk onderwerpen af te kaarten voor het nieuwe schooljaar. Dit is opmerkelijk gezien deze onderwerpen officieel voor 1 januari 2015 moesten zijn afgerond. Verschillende respondenten geven ongeveer dezelfde verklaring in lijn met volgend citaat:

⁴⁰ SWV PO 30-10 (2015)

⁴¹ Regio Hart van Brabant (2014)

⁴² SWV PO 30-10 (2015)

'De samenwerking in deze vorm is op beleidsniveau nieuw. De directeur van het samenwerkingsverband is ook nieuw en nu nog vooral bezig met het Passend onderwijs zelf (...) Er zijn ook verschillende wethouders en beleidsambtenaren nieuw. Het was dus veel wennen en doorpakken. Dit gaat wel de goede richting op.' (Middenmanager 2 regio PO 30-10)

Anderen voegen hieraan toe dat de werkdruk extreem hoog was de afgelopen jaren. Zeker voor diegenen, die parttime werkten aan een groot aantal dossiers. Verschillende mensen schijnen in de voorbereidende fase dan ook te zijn uitgevallen. Men is dan ook nog erg druk om alles op orde te krijgen binnen de eigen beleidskoker. Hierdoor zijn veel randvoorwaarden van de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp nog niet besproken, laat staan vastgelegd. Het gaat dan om afspraken over de precieze rolverdeling, werkwijzen, financiering en informatie uitwisseling.

'Dit is nog onontgonnen terrein. We constateren veel samenhang en in grote lijnen kennen we elkaars verantwoordelijkheden. De echte scheidslijn is echter nog niet duidelijk. Het financiële verhaal sluit daardoor ook nog niet op elkaar aan. Daar zullen we nog een keer een goed overleg over moeten voeren. (...) Voor urgente gevallen als thuiszitters worden nu zeker dingen geregeld, maar dat kost ontzettend veel tijd en afstemming.' (Middenmanager 3 regio PO 30-10)

Ondanks het gebrek aan duidelijke beleidskaders wordt de samenwerking op lokaal niveau ook al vorm gegeven.

8.2.2. Lokale samenwerking

Waar op regionaal niveau de gesprekspartner van de ambtenaren de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband is, zijn dat op lokaal niveau de schoolbesturen. Het gaat dan echter om de verdere invulling van of andere aspecten dan de regionale richtlijnen betreft dit onderzoek⁴³. Op dit moment is er echter nog weinig sprake van beleid en vooral van het doorzetten van de oude gang van zaken. Wel wordt er in bestaande lokale overleggen meer afstemming en samenwerking gezocht.

Een ander verschil tussen de regionale en lokale samenwerking is, dat waar de middenmanagers op regionaal niveau persoonlijk betrokken zijn bij de samenwerking, zij op lokaal niveau een meer ondersteunende rol innemen. Zo zijn aan de kant van het samenwerkingsverband de schoolleiders en IB-ers niet in dienst van het samenwerkingsverband, maar van de zelfstandige organisaties van de scholen. Aan de kant van de gemeenten is het voor de ambtenaren nog lastiger managen, aangezien de hulpverleners uit de wijkteams gedetacheerd zijn uit de vele verschillende jeugdhulporganisaties⁴⁴. Dit neemt een andere aansturing en loyaliteiten met zich mee volgens de respondenten. Het managen van de middenmanagers komt dus veel meer aan op lobbyen, overleggen en onderhandelen. De grote uitzondering hierop vormt de gemeente Waalwijk, die haar toegang zelf georganiseerd heeft. Dat de samenwerking tussen de verschillende zorgprofessionals uit de wijkteams, de scholen en de jeugdhulporganisaties goed verloopt, is in ieder geval de verantwoordelijkheid van de directeur –bestuurder van het samenwerkingsverband respectievelijk alle ambtenaren.

De lokale samenwerking bevindt zich net als de regionale samenwerking in een overgangsjaar. Momenteel wordt het oude beleid gehandhaafd, dat aan de scholen een schoolmaatschappelijk werkster is verbonden, die bekostigd wordt door de gemeenten. Deze persoon staat ook in contact met de verschillende wijk- en toegangsteams van de gemeenten.

Op regionaal niveau wordt nu nagedacht om deze persoon te vervangen door iemand van de GGD. Deze persoon is namelijk verbonden aan het wijkteam/toegangsteam en ook werkzaam in het ondersteuningsteam van de school⁴⁵. Daarbij kan deze persoon hulp initiëren voor alle organisaties,

⁴³ Regio Hart van Brabant (2015)

⁴⁴ Gemeente Heusden (2014); Loon op Zand (2014)

⁴⁵ Gemeente Heusden (2014); Loon op Zand (2014); Gemeente Waalwijk (2014)

die verbonden zijn of werkzaam zijn voor de gemeenten. Dit zou volgens de respondenten ook ten goede komen aan de inzet op preventie.

8.2.3. Theorie vs. Empirie: vormgeving

Samenvattend wordt de intersectorale samenwerking binnen deze regio gevormd door de wettelijke kaders en beleidsmatige visies. De verdere invulling van deze kaders, naar het organiseren van tijdige en passende hulp voor kinderen, vindt in de eerste instantie op regionaal niveau plaats. In ambtelijke themawerkgroepen wordt het beleid verder uitgewerkt, voorgelegd aan lokale belanghebbenden en afgekaard in het OOGO. Dit proces bevindt zich momenteel in de eerste en tweede fase. Daarmee is er duidelijk sprake van een overgangsjaar. Ondanks het gebrek aan regionaal beleid, wordt ook op lokaal niveau de samenwerking gezocht. Hier heerst echter nog veel onduidelijkheid over, waardoor urgente casuïstiek nu op beleidsniveau ad hoc moet worden opgelost. Daarmee loopt de vormgeving van de samenwerking nog erg achter op de wettelijke ambities.

Teruggrijpend op de theorie wordt de samenwerking gevormd door het institutioneel ontwerp met basisprotocollen- en regels. Deze basisprotocollen- en regels worden weer gevormd op basis van een proces voor het maken van afspraken over financiën, rolverdeling en deadlines. Dit ontwerp begint steeds meer vorm te krijgen. Het beleid wordt vanaf de wet steeds verder ingekaderd naar basisprotocollen en –regels, waardoor de consequente toepassing en het nakomen van afspraken mogelijk wordt. Dit ontwerp is echter nog lang niet af. Beleidsmatige afspraken over gedeelde werkgebieden, werkwijzen en bedrijfsvoering ontbreken nog. Wat hiervan de invloed is op het proces, zal blijken uit de volgende paragraaf.

§8.3. Samenwerkingsproces

Uit de interviews en de documentenanalyse komt naar voren, dat er veel onduidelijkheid bestaat over de samenwerking, zeker op uitvoerend niveau⁴⁶. Het gebrek aan uitgekristalliseerde beleidskaders maakt dat er ook nog geen sprake is van een transparant proces. Wat hiervan de consequentie is, wordt mooi verwoord door een van de respondenten.

‘Nog niet iedereen is op de hoogte van elkaar hoe iedereen werkt. Wel meer op bestuursniveau, maar steeds minder als je meer richting de werkvloer komt. Op werkvloer is er een gebrek aan informatie en daardoor heerst er veel onbegrip en verwarring.’ Niet-middenmanager 1 regio PO 30-10

Hier wordt volgens de respondenten wel aan gewerkt middels structurele overleggen en bijeenkomsten. Op regionaal niveau zien de middenmanagers elkaar nu eens in de twee weken om de meest urgente zaken voor het nieuwe schooljaar te regelen. Het onderling vertrouwen lijkt daarbij goed te zitten. Respondenten geven aan dat afspraken worden nagekomen en dat op beleidsniveau open en eerlijk met elkaar wordt gecommuniceerd. Op bestuurlijk en uitvoerend niveau lijkt het wat minder hard te gaan.

‘Vertrouwen duurt lang om op te bouwen. Ik en de wethouders zijn nieuw. We moeten elkaar nog echt leren kennen en in de praktijk kijken of afspraken ook worden nagekomen. (...) Ik probeer de samenwerking te bevorderen door transparant te zijn over mijn mogelijkheden, mijn aanpak en door geen verborgen agenda te hebben. Op ambtelijk niveau is dat wederzijds. Wethouders zijn vaak ook politiek georiënteerd, maar dat hoort erbij.’ Middenmanager 3 regio PO 30-10

‘Het onderwijs is geen makkelijke partner om mee te onderhandelen. Het onderwijs was altijd erg in zichzelf gekeerd. Daar komt nu verandering in. Bij eerder beleid heb ik al gemerkt dat scholen zich erg snel aangevallen voelen. Daar moet je de tijd voor nemen. Proberen je goed in te leven in de nieuwe positie in het onderwijs, daar begrip voor hebben en vanuit de inhoud blijven benaderen.’
Middenmanager 1 regio PO 30-10

⁴⁶ SWV PO 30-10 (2015)

Alle respondenten stellen wel, dat de volledige intentie er is om er uiteindelijk iets positiefs van te maken op alle niveaus van de samenwerking. Ze zeggen elkaar namelijk nodig te hebben.

'De drie leefgebieden van een kind zijn de straat, thuis en de school. Het onderwijs heeft maar invloed op twee deelgebieden en je moet alle drie de leefgebieden combineren om kind vooruit te helpen en kansen te optimaliseren. Samenwerking en afstemming is daarvoor nodig' Middenmanager 3 regio PO 30-10

Gezien de sterkte nadruk op een overgangsjaar ligt de prioriteit momenteel echter bij de eigen beleidskolom en de meest urgente zaken, zoals de samenhang tussen de twee transities en de thuiszitters⁴⁷. Respondenten zeggen daarbij geen zicht te hebben op of er een balans is in middelen, capaciteit en tijd over de hele linie van de samenwerking. Daarvoor is volgens hen nog niet genoeg informatie beschikbaar en nog te weinig overzicht. Deze insteek is wel gedeeld en daarmee leidt het niet tot frustraties. Of dit zo blijft, is ook de vraag. Op papier komen de visies van het onderwijs en de jeugdhulp sterk overeen. Ook in de interviews wordt er veel gesproken in dezelfde termen van 'thuisnabij' met de insteek op preventie. Beide partijen moeten ook bezuinigen en zien de samenwerking als instrument daarvoor. Tenslotte dragen de bestuurlijke intentieverklaringen en doelen bij aan een groter gedeeld begrip. De verdere samenwerking vertoont toch de nodige barsten. Het volgende citaat uit een van de interviews geeft dit treffend weer:

'De verhoudingen tussen het onderwijs en de gemeente zijn nu goed, maar er spelen meer belangen mee die het kind minder centraal stellen. Dit is het belang om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ook in termen van alle middelen op orde en verantwoordelijkheden ten aanzien van personeel. Er is wel meer begrip tussen de organisaties onderling door de samenwerking.'
(Middenmanager 2 regio PO 30-10)

Het onderwijs zou daarbij graag een gedeelde werkwijze zien voor de hele regio, aangezien dat volgens hen tot minder bureaucratie en overleg zou leiden en daarmee effectiever zou zijn. In het nieuwe systeem, zoals die nu vorm krijgt, moet namelijk voor ieder kind eerst worden uitgezocht wat de lokale werkwijzen en regels zijn. De gemeenten leggen in dit kader de nadruk op het leveren van maatwerk naar de mogelijkheden, die een gemeente biedt. Dit laatste verschilt in deze regio per gemeente. Hiermee zijn er wel andere verwachtingen en wensen ten aanzien van het nieuwe systeem. Om te komen tot een gedeeld systeem is ook lastig, gezien de onduidelijkheid die er bestaat binnen de eigen beleidskolom en de zaken die daar nog niet helemaal soepel lopen. Het gaat hierbij om de zoektocht naar effectieve werkwijzen en het monitoren daarvan in termen van geld en middelen. Deze onduidelijkheid leidt ook weer in een terughoudendheid in toezeggingen en afspraken ten aanzien van een nieuw systeem. Van tussentijdse uitkomsten op dat vlak kan dan ook maar op kleine schaal worden gesproken.

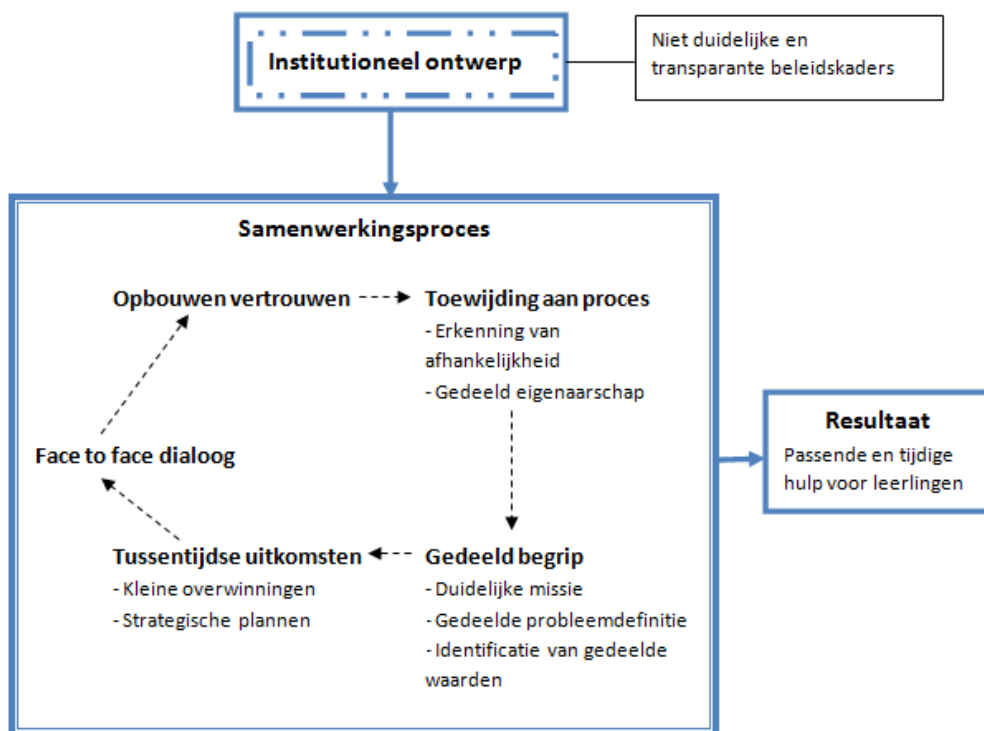
8.3.1. Theorie vs. Empirie: invloedrijke factoren

Teruggrijpend op de theorie uit hoofdstuk 4 wordt een succesvolle intersectorale samenwerking bepaald door de mate waarin er sprake is van een transparant proces en duidelijke basisprotocollen en regels. Alsook van face-to-face contact, opgebouwd vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. In dit kader kan in deze regio gesproken worden van een beginnende samenwerking, die nu geïntensifieerd wordt. Hierbij is veel verschil tussen organisatieniveaus. Het bestuurlijke en ambtelijke niveau zoeken meer contact, maar op de werkvloer heerst er nog veel verwarring en onbegrip. Vooral bij gebrek aan (priori)tijd op bestuurlijk en ambtelijk niveau is het spaak gelopen om te komen tot duidelijke basisprotocollen en –regels. Daardoor is veel beleid nog niet opgesteld en is er nog lang geen sprake van een nieuw systeem. Urgente casuïstiek wordt op dit moment ad hoc opgelost, maar gaat gepaard met een hoop overleg

⁴⁷ SWV PO 30-10 (2015)

en bureaucratie. Daarmee is tijdige en passende hulp voor kinderen nog erg ver weg. De intentie om hiernaar te streven is er wel. Bestuurlijke intenties en gedeelde doelstellingen zijn vastgelegd en het contact op bestuurlijk en ambtelijk niveau wordt momenteel geïntensiveerd. Daarbij wordt gewerkt aan het opbouwen van vertrouwen. Overeenkomstig de theorie wordt dit gedaan middels het nakomen van afspraken en het open en eerlijk zijn tijdens onderhandelingen. De vraag is in hoeverre dit kan gezien de eigen organisatiebelangen en loyaliteiten. De toewijding aan het proces wordt ook groter. De grootste hobbels moeten hierbij nog genomen worden, waarbij organisatiebelangen waarschijnlijk een grote rol zullen spelen. Er heersen namelijk andere ideeën over het nieuwe systeem. Van een gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten is dus ook nog maar in beperkte mate sprake.

Tenslotte is er bij het verwerken van de data gelet op uitspraken, die zijn terug te leiden naar de start condities van de samenwerking. Het gaat dan om een bepaalde machts-, middelen en/of kennis disbalans en/of eerdere samenwerking. Hier zijn geen aanwijzingen van terug te vinden in de data. Het enige spoor is terug te leiden tot dit punt is dat respondenten aangaven elkaar voor de samenwerking niet te kennen. Dit is van invloed op het proces, maar niet in termen van de start condities, zoals die in de theorie zijn geformuleerd. De bovenstaande analyse leidt tot de volgende schematische duiding op basis van het geconstrueerde model uit hoofdstuk 4. De stippellijntjes geven aan dat de samenwerking op dit punt niet ideaal is ten opzichte van de theorie.



Figuur 8: Intersectorale samenwerking regio PO 30-10

Uit bovenstaande analyse kan worden geconcludeerd, dat het institutionele ontwerp en de procesmatige aspecten zeker van invloed zijn op de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Het gebrek aan duidelijke kaders leidt tot verwarring en onbegrip. Alle invloedrijke procesfactoren uit de theorie komen allemaal terug, hetzij niet in lineaire volgorde. Hieraan ten grondslag lijken sociale structuren en processen te liggen, die gaan over sectorale belangen, gewoonten en verhoudingen. Het gaat dan om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ingesloten werkpatronen en interne machtsrelaties. Hierbij kan gedacht worden aan de focus op de eigen koker, de afstemmingsprocessen hierbinnen en andere ideeën over het uiteindelijke systeem binnen de uitvoering. Dit leidt tot terughoudendheid en vertraging om zaken vast te leggen in beleid.

Dit veroorzaakt weer een ogenschijnlijke paradox om het zowel binnen als tussen de kokers het gelijktijdig effectief te kunnen regelen.

Hoe middenmanagers omgaan met deze paradox en welk repertoire daarbij tot hun beschikking staat, gaat de volgende paragraaf op in.

§8.4. Repertoire middenmanager

De achtergrond van de middenmanagers komt in deze regio overeen met de sector waarin ze al decennia lang werkzaam in zijn. Er zit wel veel verschil in de ervaring, die ze hebben met hun huidige dossier(s) ten aanzien van het Passend onderwijs. Deze verschilt van drie jaar tot een paar maanden. Evenals de tijd, die ze voor deze dossiers hebben. Daarmee is het repertoire waar ze over beschikken divers.

Ten aanzien van het bestuur is de situatie aan de onderwijskant meteen bijzonder. Daar zijn de functie van de directeur en de bestuurder geïntegreerd. Dit geeft veel beslismacht en bestuurlijke vrijheid, maar ook een gebrek aan een klankbord. Verder is deze directeur-bestuurder gebonden aan de mening van de scholen, die georganiseerd zijn in de Deelnemersraad en in de Algemene Ledenvergadering. Alsook de Raad van Toezicht, waaraan hij zich moet verantwoorden⁴⁸. Aan de kant van de gemeenten hebben de ambtenaren te maken met betrokken wethouders, die graag op de hoogte zijn van de laatste stand van zaken. Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar de bedrijfsmatige kant van de zaak, zoals financiën, protocollen en verantwoordingstructuren. De ambtenaren houden hun wethouders hiervan frequent op de hoogte, maar dragen ook mogelijkheden aan voor nieuw beleid. Bijgaand stellen ze wel, dat ze de nodige invloed hebben gezien hun ervaring en goede verhouding met hun wethouder(s).

'Ik zit als een tijgermoeder op de innovatiegeldpot. Anders krijg je nooit echte verandering tot stand, door bijvoorbeeld eerder afschalen naar eerstelijns zorg. Dit levert geld op in de toekomst, maar het kost nu geld. Dit weet ik uit ervaring, maar ik moet de politiek er telkens weer in meenemen. Gelukkig geven ze hierin mij nog steeds gelijk (...) De politiek wilde ook de schotten tussen afdelingen weg hebben. Ik was hiertegen. Anders heb je in het eerste jaar met alle chaos en continuering van zorg helemaal geen overzicht meer. Ik stelde dus, dat je nu ervaring en inzicht moet krijgen in wat werkt en waar de tekorten ontstaan. Blijkbaar hebben ze geluisterd, want de schotten staan er gelukkig nog steeds.' (Middenmanager 1 regio PO 30-10)

De invloed van ambtenaren hangt daarbij samen met de hoeveelheid tijd, die ze tot hun beschikking hebben voor een bepaald dossier. Hierbij geldt; hoe meer tijd, hoe meer invloed. Wel voeren alle ambtenaren alleen geaccordeerd beleid uit binnen de opgestelde financiële en beleidsmatige kaders. Een aantal middenmanagers geeft aan, dat de lokale politiek ook erg bezig is met de transities, wat maakt dat er veel aandacht gaat naar het informeren van de wethouders en gemeenteraad. Tenslotte zitten ze enkel als informant bij het OOGO.

Richting de uitvoering ontstaat ook een tweeledig beeld. De ambtenaren proberen veelvuldig contact te houden met de werkvloer om knelpunten, oplossingen en ontwikkelingen mee te bespreken. Enerzijds om hun beleid vorm te geven en anderzijds om de samenwerking te stimuleren.

'Je moet je oor te luisteren te leggen en in de praktijk zien wat er moet gebeuren (...) Ook in de school staan schotten tussen het beleid en uitvoering. Daarom is het belangrijk om 'feeling' en zicht te hebben op de werkvloer of het beleid doorwerkt en waar nog tegenaan gelopen wordt' (Middenmanager 1 regio PO 30-10)

In het onderwijs loopt dit via de hiërarchische lijnen middels bestuurlijke overleggen en monitoringssystemen. Op dit niveau worden proactief wel partners betrokken, zoals de GGD, scholen en ouders. Hieruit menen alle middenmanagers inspiratie uit te halen. Evenals uit hun vakliteratuur,

⁴⁸ Samenwerkingsverband Primair Onderwijs 30-10 (2014)

uit landelijke onderzoeken en van hun collega's uit de regio, in zoverre hun werktijden dit toestaan. De (priori)tijd gaat daarom vooral uit naar de verplichte overleggen met partners uit de regio. Voor de ambtenaren zijn dit hun collega's uit de andere gemeenten (waar ze veelal over spreken in termen van collega's) en de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband. Hiermee werken zij oplossingsgericht samen en wisselen zij ideeën en informatie uit. Er is daarbij sprake van een gezamenlijk streven in termen van doelen en bezuinigingen. Verschillende respondenten spreken in dit kader ook over het goed luisteren naar elkaar en het overnemen van goede ideeën. Dit geldt ook richting directe collega's. De gemeente ambtenaren zeggen binnen hun gemeenten veel samen te werken met hun collega's op aanpalende dossiers, zoals jeugdhulp en leerplicht. Dit wordt gedaan op basis van georganiseerde interne werkgroepen, maar ook ad hoc. Bij dit laatste speelt ervaring met andere beleidsgebieden ook een rol. Zo blijkt onder andere uit het volgende citaat.

'Ik heb al veel ervaring binnen deze gemeente. Hierdoor weten veel mensen mij te vinden en vragen dan feedback op beleid. (...) Gezien mijn brede takenpakket kan dit over van alles gaan'.
(Middenmanager 2 regio PO 30-10)

Alle ambtenaren geven wel aan geen tijd te hebben om samen te werken met collega's uit andere regio's. In het onderwijs wordt hier duidelijk wel in geïnvesteerd en zoekt de directeur-bestuurder veel contact met de aanpalende samenwerkingsverbanden. Tijdens deze overleggen worden kennis, informatie en ideeën uitgewisseld, naast de verplichte afstemming over zogenaamd 'grensverkeer'.

Als deze analyse naast het theoretische model wordt gelegd over het optimale repertoire voor een effectieve samenwerking valt een aantal dingen op.

8.4.1. Theorie vs. Empirie: repertoire

Terugkijkend naar het '360 graden model uit hoofdstuk 4 is van het creëren van ruimte bij het bestuur aan de onderwijskant in directe zin geen sprake ('create space'). De bestuurders- en directeursfunctie zijn namelijk geïntegreerd. Hierdoor hoeft de directeur-bestuurder van het samenwerkingsverband niet mee te praten over strategie met zijn bestuur om zaken voor elkaar te krijgen. In bredere zin wordt de bestuursfunctie vervuld door de Deelnemersraad, de Algemene Ledenvergadering en de Raad van Toezicht. Deze organen staan meer op afstand, maar houden de directeur –bestuurder wel aan de beleidsmatige en financiële kaders, die door hen opgelegd zijn. Dit laatste wordt aan de kant van de gemeenten gedaan door de vele betrokken wethouders en gemeenteraden. De ruimte van de ambtenaren wordt daarmee vooral bepaald door de ervaring, die zij op een bepaald dossier hebben en de middelen en mogelijkheden, die zij meenemen uit de regionale werkgroepen en van de werkvloer. Met deze werkvloer proberen zij veelvuldig contact te houden om knelpunten, oplossingen en ontwikkelingen mee te bespreken. Op basis hiervan wordt nieuw beleid ontwikkeld. Er wordt dus zeker geluisterd naar en gecommuniceerd met medewerkers ('make it happen'). Als het gaat om het praktisch vertalen van beleid ligt dat lager in de organisatie bij operationele managers. Bij dit management ligt ook de motivatie en ondersteuning met middelen van professionals. De budgetverdeling ligt op bestuurlijk niveau. Aan de kant van het onderwijs loopt dit alles vooral via hiërarchische lijnen.

Richting de stakeholders ('be inspired') werken beide partijen op regionaal niveau oplossingsgericht met elkaar samen. Daarbij is er sprake een gezamenlijk streven in termen van doelen en bezuinigingen. Verder delen ze informatie, ideeën en kennis met elkaar. Daardoor ontstaat er een grijs gebied in de benadering van stakeholders en collega's, hetzij dat het met de stakeholders een onderhandelingsrelatie blijft. Normaal gesproken wordt er alleen informatie en kennis binnen de organisatie gedeeld en niet met stakeholders. Door de samenwerking vervaagd dit principe. Het delen van informatie, kennis en ideeën gaat echter niet verder dan de eigen instituties, werkgroepen en functie. Dit zou vooral te wijten zijn aan de hoge werkdruk. De middenmanagers investeren wel veel in de samenwerking met collega's binnen hun organisatie ('cooperate') en delen met hen veel informatie, kennis en ideeën. Aan de kant van het onderwijs wordt er samengewerkt met

aanpalende samenwerkingsverbanden. Over (interne) coalities wordt echter niet gesproken. Het ziet er ook niet naar uit dat de middenmanagers er op deze lijn in slagen om de intersectorale effectiviteitsparadox op te heffen, gezien hun loyaliteit aan de sectorale verplichtingen en bij gebrek aan doorzettingsmacht richting de gemeente/het onderwijs.

Volgens het '360 graden model' uit hoofdstuk 4 zouden middenmanagers de meest effectieve samenwerking organiseren als ze zowel horizontaal als verticaal in de samenwerking investeren. Dit wordt zeker gedaan, maar de omstandigheden zorgen voor de nodige beperkingen. Binnen de gemeenten vragen de raden en wethouders om veel verantwoording, hebben de ambtenaren veel (verschillende) taken en zijn invloedrijke aspecten gedelegeerd naar lager in de organisatie (praktisch vertalen beleid, communiceren van informatie, motiveren van medewerkers). Aan het kant van het onderwijs ligt de focus vooral op de bedrijfsvoering en volgen van de institutionele structuren. Op de horizontale lijn wordt daarentegen door alle middenmanagers veel samengewerkt, zowel binnen als buiten de organisatie. Er is echter geen tijd om te investeren in contacten buiten de samenwerking of functie. Daarmee wordt de '360 graden' samenwerking niet strategisch ingestoken, maar worden verplichte institutionele structuren gevolgd.

§8.5. Slot

In dit hoofdstuk is de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp voor de Passend onderwijs regio *PO 30-10* uiteengezet. Deze samenwerking wordt sinds een paar maanden geïntensiveerd voor de meest urgente zaken. Verder gaat de aandacht uit naar de eigen beleidskoker en wordt er nadrukkelijk gesproken van een overgangsjaar. Hieraan ten grondslag liggen bestuurlijke wensen en een hoge werkdruk. Wel is er veel tijd geïnvesteerd voor het opstellen van een gezamenlijke visie over hoe er samengewerkt moet worden voor het integraal regelen van de hulp voor kinderen. De implementatie hiervan is beperkt gerealiseerd, wat tot verwarring en frustratie leidt op de werkvloer. Daarnaast heersen er nog zeer verschillende ideeën over hoe het uiteindelijke systemen eruit moeten komen te zien. Urgente casuïstiek wordt op dit moment ad hoc opgelost en gaat gepaard met een hoop overleg en bureaucratie. Daarmee is de tijdige en passende hulp voor kinderen nog erg ver weg. De grootste hobbels moeten daarbij nog genomen worden, waarbij organisatiebelangen waarschijnlijk een grote rol zullen spelen. Daarbij is de lokale politiek erg bezig is met de transities, wat maakt dat er veel aandacht gaat naar het informeren van de wethouders. Dit leidt tot een terughoudendheid en vertraging om te komen tot beleidsafspraken. Van tussentijdse uitkomsten op dat vlak kan dan ook maar op kleine schaal worden gesproken.

Om de samenwerking te bevorderen investeren de middenmanagers in alle richtingen van de samenwerking, hetzij via face to face contact of via hiërarchische lijnen. Het hangt hierbij af van de hoeveelheid ervaring, tijd en het takenpakket in hoeverre middenmanagers hierbij invloed kunnen uitoefenen. Ze houden zich hierbij wel aan de lijnen van de regio, functie en bestuurlijke kaders.

Hoe de verschillende regio's zich tot elkaar verhouden wordt beschreven in het volgende hoofdstuk.

H9. Vergelijkende analyse

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de drie Passend primair onderwijsregio's *Unita*, *ZOUT* en *PO 30-10* afzonderlijk van elkaar in kaart gebracht en geanalyseerd op basis van het theoretisch kader. In dit hoofdstuk zullen deze regio's met elkaar vergeleken worden en zal antwoord gegeven worden op de drie empirische deelvragen. Achtereenvolgens gaat het dan over de vormgeving van de samenwerking, de factoren die daarop van invloed zijn en over welk repertoire middenmanagers beschikken om deze samenwerking effectief te organiseren.

§9.1. Organisatie Passend onderwijs en Jeugdhulp

De vormgeving van de intersectorale samenwerking komen in grote lijnen met elkaar overeen voor de drie onderzochte Passend onderwijsregio's. Alle samenwerkingsverbanden in het onderwijs zijn in de loop van 2014 ontstaan vanuit verschillende *Weer Samen Naar School* verbanden. De bestuursvorm, die daarbij is gekozen, is een verenigingsmodel of een stichtingsmodel. Het verenigingsmodel bestaat uit een Algemene Ledenvergadering (Alv) met een vijfkoppig bestuur en een uitvoerend directeur. Deze directeur is eindverantwoordelijk voor de bedrijfsvoering, het opstellen, uitvoeren en evalueren van het Passend onderwijs beleid. Hij heeft hierbij de beschikking over een bovenschools ondersteuningsteam, die hij kan inzetten bij de toeleiding tot extra ondersteuning of S(B)O middels een MDO. De daadwerkelijke ondersteuning vindt zoveel mogelijk binnen de school plaats. Verder is hij verantwoordelijk voor de contacten met de verschillende stakeholders. Tenslotte regelt hij de samenwerking en integrale uitvoering met de gemeenten binnen de grenzen van het samenwerkingsverband. Over dit alles legt hij verantwoording af aan het verenigingsbestuur. Het verschil tussen de twee samenwerkingsverbanden, die dit model hanteren, is dat de budgetverdeling, bestuurlijke contacten en onderhandelingen bij *Unita* belegd zijn bij de directeur en binnen het samenwerkingsverband *ZOUT* niet. In Midden-Brabant wordt een stichtingsmodel gehanteerd, waarbij het bestuur en de Alv vervangen worden door een Deelnemersraad en een Raad van Toezicht. De taken van de directeur zijn hetzelfde als de directeurs van *ZOUT* en *Unita*, hetzij dat hij bestuurlijk *eind*verantwoordelijk is voor deze taken en ook verantwoordelijk is voor het VO.

Aan de kant van de gemeenten hebben de directeur(-bestuurder)s te maken met een vier tot achttal kleine tot middelgrote gemeenten. Op dit regionale niveau organiseren deze gemeenten met elkaar de contracten, bekostiging, sturing en verantwoording van de transitie jeugdzorg. Op basis van regionale kaders wordt de toegang tot de jeugdzorg lokaal vormgegeven. Deze toegang varieert van een wijkteam tot een combinatie van een wijkteam met een CJG of gemeentelijk loket. In het verlengde van de nieuwe Jeugdwet wordt daarbij de nadruk gelegd op 'ontlabelen en normaliseren', 'thuisnabij' en 'één gezin, één plan, één regisseur'. Daarbij wordt er veelvuldig gesproken over 'eigen kracht', 'kind centraal' en wordt preventief handelen beklemtoond. De inhoud van de functie, van de verantwoordelijk ambtenaren, komt grotendeels overeen met die van de directeur van het samenwerkingsverband. Ook de ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het opstellen en maken van beleid. Evenals de bedrijfsvoering en moeten zij verantwoording afleggen aan hun wethouders. Er zijn ook een aantal belangrijke verschillen. Waar de directeur van het samenwerkingsverband alle taken betreft het onderwijs en de aansluiting met de jeugdhulp zelf regelt, zijn de ambtenaren veelal verantwoordelijk voor deelgebieden. De samenstelling van hun functie loopt uiteen van jeugdhulp en Passend onderwijs tot Passend onderwijs, leerplicht en/of generiek. Daarbij zijn velen van hen ook verantwoordelijk voor het voortijdig en voortgezet onderwijs en hebben zij veel of geen direct contact met de uitvoering. Tenslotte bevinden alle ambtenaren zich in de politieke omgeving van een gemeenteraad, wat speelruimte beïnvloedt.

De samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp, die deze middenmanagers effectief proberen te organiseren, vindt plaats op verschillende organisatieniveaus. Op regionaal en

op lokaal gemeentelijk niveau. De middenmanagers zijn hier op diverse manieren bij betrokken. Hier wordt nu op in gegaan.

9.1.1. Samenwerking Passend onderwijs en Jeugdhulp

In de geraadpleegde documenten wordt er in meer of mindere mate geschreven over de verbinding tussen Passend onderwijs en de jeugdhulp. Dit lijkt afhankelijk te zijn van hoever de vormgeving van de samenwerking was gevorderd toen deze ondersteuningsplannen werden geschreven. De doelstelling van deze samenwerking komt in alle gevallen neer op het meer tijdig en passend ondersteuning te bieden aan kinderen en ouders, die hulp nodig hebben bij opgroeien en opvoeden. Dit zou weer moeten leiden tot minder (maatschappelijke) uitval later in het leven van de kinderen. Van de volledige realisatie van de gedeelde missie 'één gezin, één plan, één regisseur', thuisnabij' is echter in geen enkele regio sprake. Hier wordt wel aan gewerkt, zowel op regionaal als op lokaal niveau.

Op regionaal niveau wordt een bestuurlijk en een ambtelijk overleg gevoerd. In lijn met de wet is het bestuurlijk overleg een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO). In dit overleg hebben de verschillende wethouders van onderwijs en jeugdhulp zitting en de directeur(-bestuurder) of het bestuur van het samenwerkingsverband. Deze overleggen worden ambtelijk voorbereid en de ambtenaren zijn ter ondersteuning ook aanwezig bij dit overleg. Op basis van de verschillende punten van een ontwikkelingsagenda zijn themagroepen ingericht met de verantwoordelijk ambtenaren uit alle gemeenten binnen de regio. Zowel de directeur van het samenwerkingsverband uit het PO als het VO neemt hieraan deel in verschillende werkgroepen. Verder zitten in de regio ZOUT en PO 30-10 ook mensen uit het veld in deze groepen om het beleid zoveel mogelijk af te stemmen met de praktijk. De voorstellen uit de verschillende werkgroepen worden afgestemd binnen de afzonderlijke gemeenten. Daarna worden ze in het OOGO bestuurlijk afgekaard. De onderwerpen op de ontwikkelingsagenda zijn verplicht door de wet of zijn door de achterban bestempeld als relevant. Het gaat dan om zaken als de samenhangende onderwijs-, ondersteunings- en hulpstructuur voor de jeugd, thuiszitters en de monitoring van de resultaten. De overleggen gaan momenteel over de verdere invulling en bijstelling van de wederzijdse ondersteuningsplannen. De agenda is hierbij in meer of mindere mate omgezet in gedeelde beleidsstukken. In de twee zuidelijke regio's wordt momenteel een grote inhaalslag gemaakt om zoveel mogelijk onderwerpen af te kaarten voor het nieuwe schooljaar. In de regio PO 30-10 wordt in dit kader zelfs gesproken van een overgangsjaar. Dit zou in zekere zin voor alle regio's kunnen gelden, aangezien in nog geen enkele regio het nieuwe systeem volledig is ingevoerd en naar behoren werkt.

De Gooi- en Vechtstreek is de enige van de drie regio's, die drie ambtenaren Jeugdhulp heeft gedetacheerd naar regionaal niveau als trekkers van het proces. Dit heeft geleid tot de meeste integrale beleidsdocumenten (agenda's, plannings, notulen en actielijsten) van alle regio's. Alsook procesmatige als inhoudelijke afspraken over de samenwerking. Deze trekkers hebben wellicht bijgedragen aan een snellere vormgeving van de samenwerking. Verder bevordert door de gedeelde huisvesting. In deze regio wordt echter ook nog aangelopen tegen een grijs gebied in overlappende verantwoordelijkheden en daarmee tot een niet transparante rolverdeling. Deze diffuse rolverdeling leidt ook weer tot onduidelijk over de financiering van de samenwerking, die bepaald wordt op basis van gedane handelingen. Tenslotte vormt de gebrekkige dossieruitwisseling, veroorzaakt door de privacywetgeving, een belemmering voor de samenwerking.

Waar op regionaal niveau de gesprekspartner van de ambtenaren echter de directeur van het samenwerkingsverband is, zijn dat op lokaal niveau de schoolbesturen. Daarnaast zijn de middenmanagers op regionaal niveau persoonlijk betrokken bij de samenwerking, maar op lokaal niveau hebben zij een meer ondersteunende rol. Het managen van de middenmanagers komt daarmee veel meer aan op lobbyen, overleggen en onderhandelen. De grote uitzondering hierop vormt de gemeente Waalwijk, die alle jeugdhulpverleners in dienst heeft van de gemeente.

Het regionale beleid wordt lokaal verder ingevuld. Afhankelijk van de lokale organisatiestructuur vindt de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp plaats tussen de zorgprofessionals uit de scholen, jeugdzorgorganisaties en gemeentelijk toegangsteam middels contactpersonen. In de regio *ZOUT* wordt geprobeerd deze samenwerking te stimuleren en te versimpelen met integrale factsheets. Deze leiden tot meer duidelijkheid op de werkvloer en daarmee tot sneller handelen.

9.1.2. Beantwoording deelvraag 4

Ter beantwoording van de vierde deelvraag over hoe de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp is vormgegeven, kan het volgende worden vastgesteld. De doelstelling van deze samenwerking komt in alle gevallen neer op het in samenhang bieden van meer tijdige en passende ondersteuning aan kinderen en ouders, die hulp nodig hebben bij opgroeien en opvoeden. Dit zou weer moeten leiden tot minder (maatschappelijke) uitval later in het leven van de kinderen. Van de volledige realisatie hiervan is echter in geen enkele regio sprake. Hier wordt wel aan gewerkt, zowel op regionaal als op lokaal niveau. Hierbij wordt gewerkt op basis van de wettelijke kaders en beleidsmatige uitgangspunten, die gaan over 'ontlabelen en normaliseren', 'thuisnabij' en 'één gezin, één plan, één regisseur'. Daarbij wordt er veelvuldig gesproken over 'eigen kracht', 'kind centraal' en wordt preventief handelen beklemtoond. De verdere invulling van deze kaders vindt in de eerste instantie op regionaal niveau plaats. In ambtelijke themawerkgroepen wordt het beleid verder uitgewerkt, voorgelegd aan lokale belanghebbenden en afgekaard in het OOGO. Langs deze weg worden inhoudelijke afspraken gemaakt betreft de werkwijzen, rolverdeling en toegang tot de jeugdhulp. Soms worden ook afspraken opgesteld over de samenwerking zelf. Het gaat dan over intenties, vertrouwen en werkwijzen. Deze worden vastgelegd in gezamenlijke beleidsdocumenten, waarbij de aanwezigheid van regionale trekkers de hoeveelheid afspraken vergroot. In één regio zijn grote delen van het beleid vertaald naar de uitvoering in de vorm van integrale factsheets. Dit leidt tot meer duidelijkheid op de werkvloer en daarmee tot sneller handelen. Het regionale beleid is in alle regio's toch nog erg globaal (of niet aanwezig) en moet lokaal verder ingevuld worden. Op lokaal niveau neemt de samenwerking diverse vormen aan. Het meest gangbare model is dat een ondersteuningsteam uit de scholen samen werkt met een wijkteam of een combinatie van een wijkteam met een CJG of gemeentelijk loket. Over de rolverdeling tussen het onderwijs en de jeugdhulp heerst nog de nodige onduidelijk, waardoor veel casuïstiek nu op beleidsniveau ad hoc moet worden opgelost. Deze diffuse rolverdeling leidt ook weer tot onduidelijk over de financiering van de samenwerking, die bepaald wordt op basis van gedane handelingen. Tenslotte vormt de gebrekkige dossieruitwisseling, veroorzaakt door de privacywetgeving, een belemmering voor de samenwerking. Daarmee loopt de vormgeving van de samenwerking nog erg achter op de wettelijke ambities om de systeemwijziging voor 1 januari 2015 rond te hebben.

Teruggrijpend op de theorie wordt de samenwerking gevormd door het institutioneel ontwerp met basisprotocollen- en regels. Deze basisprotocollen- en regels worden weer gevormd op basis van afspraken over financiën, rolverdeling en deadlines. Dit ontwerp begint in alle regio's steeds meer vorm te krijgen. Het beleid wordt vanaf de wet steeds verder ingekaderd naar basisprotocollen en –regels, waardoor de consequente toepassing en het nakomen van afspraken mogelijk wordt. Dit ontwerp is echter in alle regio's nog lang niet af. Beleidsmatige afspraken over gedeelde werkgebieden, zoals huisvesting en leerlingenvervoer, lopen nog. Evenals over de rolverdeling, financiën en informatie-uitwisseling. Deze vormgeving werkt door in de factoren, die van invloed zijn op het samenwerkingsproces. Hierover gaat de volgende paragraaf.

§9.2. Invloedrijke factoren

Ter beantwoording van de vijfde deelvraag over welke factoren van invloed zijn op de intersectorale samenwerking is in de eerste instantie ook weer uitgegaan van het theoretisch model uit hoofdstuk vier. Door uit te gaan van de factoren, die zorgen voor een succesvolle intersectorale samenwerking, konden zowel de belemmerende als bevorderde aspecten voor deze samenwerking worden

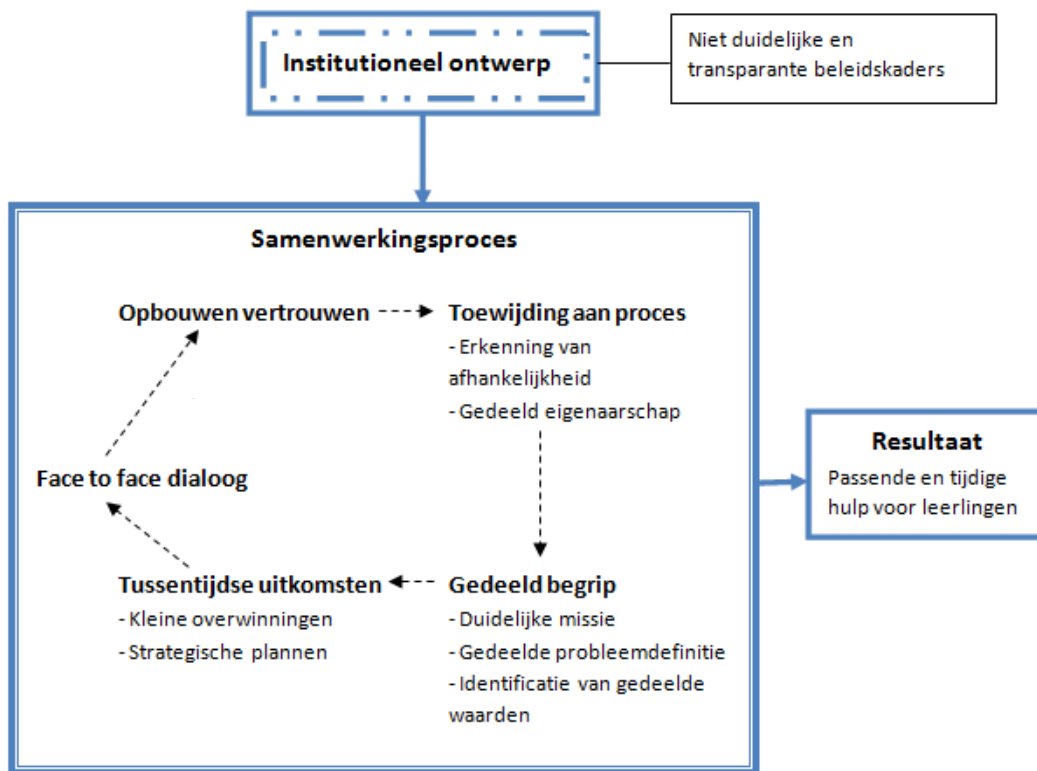
achterhaald. Het gaat namelijk om de keerzijden van dezelfde medaille, afhankelijk hoe het institutioneel ontwerp en het samenwerkingsproces door respondenten wordt beleefd. De startcondities bleken in geen enkele case van invloed op de samenwerking of konden ook wijzen op factoren binnen het samenwerkingsproces. Het institutioneel ontwerp wordt gevormd door de basisprotocollen- en regels. Deze basisprotocollen- en regels worden weer gevormd op basis van afspraken over financiën, rolverdeling en deadlines. Zoals uit 9.1. blijkt, krijgt dit ontwerp in alle regio's steeds meer vorm. Dit ontwerp is echter overal nog lang niet af, wat zorgt voor de nodige verwarring en onbegrip op de werkvloer. Nog niet iedereen weet elkaar daar te vinden. Daarmee worden de beleidsafspraken van 'één gezin, één plan, één regisseur', 'kind centraal' en 'thuisnabij' ook niet (altijd) nagekomen. Van duidelijke basisprotocollen- en regels en een transparant proces kan dan ook niet worden gesproken. Wel kan er gesteld worden, dat deze institutionele factoren van grote invloed zijn op het verloop van het proces. In hoeverre bestuurders, middenmanagers en werknemers contact met elkaar hebben, wordt namelijk voor een groot deel bepaald door de organisatiestructuur in de vorm van werkgroepen, overleggen en pilots, die daarvoor zijn opgezet. Alsmede welke afspraken er zijn gemaakt over de tijdsinvestering, die middenmanagers kunnen maken in het leggen van de verbinding tussen de twee sectoren. Integrale beleidsdocumenten, agenda's en plannings helpen daarbij. Evenals monitoren, gedeelde huisvesting en informatie-uitwisseling. De vertraging, die bestaat om tot deze integrale grensobjecten te komen, ligt vooral in de politiek-bestuurlijke afstemmingsprocessen in de eigen koker en daartussen. Het gaat dan om waar beslismacht ligt (Alv, gemeenteraad, jeugdhulporganisaties, scholen), wie de budgetten verdeeld (Alv, gemeenteraad) en welke andere organisatiebelangen er spelen (bezuinigingen, voortbestaan organisatie).

Bovenstaande institutionele, politiek-bestuurlijke en sectorale factoren werken door in het proces. Theoretisch gezien moet er voor een succesvolle intersectorale samenwerking sprake zijn van een aantal factoren. Dit zijn face-to-face contact, opbouwend vertrouwen, toewijding aan het proces, ontstaan gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. Ten aanzien van face-to-face contact zien de middenmanagers elkaar wekelijks tot maandelijks. Op bestuurlijk en uitvoerend niveau is dit beduidend minder en is dit van ad hoc tot maandelijkse aard. Hoe meer contact er is, hoe meer onderling vertrouwen. Dit wordt verder opgebouwd op basis van het nakomen van afspraken, het open en eerlijk zijn tijdens onderhandelingen en het gunnen van elkaars verantwoordelijkheden. Het geheel open en eerlijk communiceren is echter lastig, gezien de sectorale belangen en verhoudingen. Als het gaat om de toewijding aan het proces stellen beide partijen elkaar nodig te hebben voor het bereiken van de eigen doelen. Het gaat dan om het voorzien van de meest tijdige en passende hulp aan kinderen thuisnabij hun eigen leefomgeving. De school wordt daarbij voor beide partijen gezien als vind- en werkplaats voor de jeugdhulp. Gedeelde bezuinigingsdoelstellingen en wetten hebben hierbij een katalyserend effect. Het idee is daarbij, dat onder andere gedeelde werkwijzen en een afgestemd personeelsbestand leiden tot minder kosten. Er is echter nog weinig sprake van een gedeeld eigenaarschap. Veel aandacht gaat nog uit naar de eigen beleidskoker en men is nog zoekende naar hoeveel mankracht, middelen en tijd kan worden ingezet om de organisatiedoelen in de eigen organisatie te behalen. Er is daarmee de nodige terughoudendheid in de toewijding aan het intersectorale samenwerkingsproces. Dit werkt door in het bewerkstelligen van een gedeeld begrip over hoe het uiteindelijke systeem eruit moet komen te zien. De wens is om zo integraal mogelijk samen te werken, maar politiek-bestuurlijke factoren, als de zeggenschap en sturing van de gemeenteraden en schoolbesturen, hebben hierop een vertragende werking. Daarbij zijn sectorale structuren en processen als eigen werkwijzen, gewoonten en interne verhoudingen van invloed. Hierbij kan gedacht worden aan de focus op de eigen koker, de belegging van verantwoordelijkheden hierbinnen en andere ideeën over het uiteindelijke systeem binnen de uitvoering. Dit leidt tot terughoudendheid en vertraging om zaken vast te leggen in beleid. Dit veroorzaakt weer een ogenschijnlijke paradox om het zowel binnen als tussen de kokers het gelijktijdig effectief te kunnen regelen. Het denken en werken vanuit de eigen sectorale kaders leidt tot ook de nodige miscommunicatie en zelfs strijd. Hoewel het samenwerkingsproces de nodige hobbels kent, zijn er

wel tussentijdse uitkomsten in de vorm van succesvol opgeloste casuïstiek en gedeelde plannen. Dit is wel afhankelijk van hoever de samenwerking in de regio is gevorderd.

Samenvattend zijn de vorderingen van het institutioneel ontwerp en het samenwerkingsproces van invloed op de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Contacten worden gelegd en vertrouwen opgebouwd. Spaak loopt het vooral op de punten betreft de toewijding aan het proces en het vormen van een gedeeld begrip. Hieraan ten grondslag liggen politiek-bestuurlijke en sociale structuren en processen, die gaan over sectorale belangen, gewoonten en verhoudingen. Het gaat dan om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ingesleten werkpatronen en interne machtsrelaties. Dit leidt tot terughoudendheid en vertraging om zaken vast te leggen in beleid, de nodige miscommunicatie en zelfs strijd. Van tussentijdse uitkomsten kan worden gesproken in de vorm van gezamenlijke werkstructuren, succesvol opgeloste casuïstiek en integraal beleid. Tenslotte is er de intentie om door te gaan met de intersectorale samenwerking.

Dit leidt tot het volgende ingevulde generieke model op basis van hoofdstuk 4, 6, 7 en 8:



Figuur 9: Intersectorale samenwerking Passend onderwijsregio's

Deze factoren zijn van invloed op het repertoire, dat middenmanagers tot hun beschikking hebben om de intersectorale samenwerking effectief te organiseren.

§9.3. Repertoire middenmanagers

Voor de beantwoording van de zesde deelvraag over welke repertoire middenmanagers beschikken, is uitgegaan van het repertoire van middenmanagers, zoals geformuleerd in het theoretisch kader. Idealiter bestaat dit repertoire uit het creëren van strategische ruimte bij het hoger management voor innovatieve benaderingen en praktijken, het creëren van een sterke samenwerking met interne en externe partners en hun professionals bekrachtigen in hun innovatieve capaciteiten. Door na te gaan hoe middenmanagers de samenwerking proberen te bevorderen richting en via hun leidinggevenden, medewerkers, collega's en samenwerkingspartners kon worden nagegaan over welk repertoire ze beschikken.

Als het gaat om het creëren van ruimte bij het hoger management ('create space'), dan ontstaat er aan de kant van de gemeenten een duidelijk beeld. Zij gaan de dialoog aan met hun wethouders en dragen hen mogelijkheden aan voor beleid. In die zin praten ze ook mee over de strategie voor het bereiken van de systeemwijziging naar meer tijdige en passende integrale hulp voor kinderen. Dit is echter meer van ondersteunende dan van strategische aard. Daarbij houden alle middenmanagers zich aan de afgesproken bestuurlijke kaders. Vooralsnog zijn deze ruim, maar de uiteindelijke beslismacht ligt duidelijk op bestuurlijk niveau. Deze macht moet vervolgens weer afgestemd en gedeeld worden tussen het onderwijs en de gemeenten. Op dit niveau heerst ook een zekere terughoudendheid. Middenmanagers creëren daarmee ook geen ruimte voor *kunnen*. De ruimte van de ambtenaren, die ze wel pakken, wordt bepaald door de ervaring, die zij op een bepaald dossier hebben. Alsook de middelen en mogelijkheden, die zij meenemen uit de regionale werkgroepen en van de werkvloer. Dit is ook van toepassing aan de kant van het onderwijs. Ook daar wordt de dialoog aangegaan met het bestuur van het samenwerkingsverband en middelen en mogelijkheden aangedragen voor nieuwe beleid. Afhankelijk van de inrichting van hun functie en ervaring hebben zij daarop meer of minder invloed. Hoe dan ook zijn ze gebonden aan beleidsmatige en bestuurlijke kaders.

Ten aanzien van de uitvoering ('make it happen') wordt hier over het algemeen veelvuldig contact mee gehouden voor het bespreken van knelpunten, oplossingen en ontwikkelingen. Op basis hiervan wordt nieuw beleid ontwikkeld en bijgesteld. Er wordt dus zeker geluisterd naar en gecommuniceerd met medewerkers. Dit laatste vindt soms enkel via hiërarchische lijnen plaats. Net als het praktisch vertalen van beleid dat lager in de organisatie bij operationele managers is belegd. Bij dit management ligt ook de motivering en ondersteuning met middelen van de professionals. De budgetverdeling ligt op bestuurlijk niveau. Veel komt daarom aan op het lobbyen en beïnvloeden van andere organisaties, zoals schoolbesturen en jeugdzorgorganisaties. Middenmanagers ondersteunen daarmee ook niet hun innovatievermogen. Ze laten ze vooral hun werk naar behoren uitvoeren. Richting de stakeholders ('be inspired') zijn beide partijen op regionaal niveau bij elkaar betrokken en werken oplossingsgericht met elkaar samen. Dit gaat gepaard met meer of minder strijd. Daarbij delen ze informatie, ideeën en kennis met elkaar. Er is een gezamenlijk streven en daarmee de wil om samen te werken. Verder dan de eigen instituties, werkgroepen en functie gaat het echter niet. Dit zou vooral te wijten zijn aan de hoge werkdruk. De middenmanagers investeren wel veel in de samenwerking met collega's ('cooperate') binnen en buiten hun organisatie. Ook hier wordt veel informatie, kennis en ideeën gedeeld. Daardoor ontstaat er een vertroebeling in de benadering van stakeholders en collega's. Normaal gesproken wordt er alleen informatie en kennis binnen de organisatie gedeeld en niet met stakeholders. Door de samenwerking vervaagd dit principe. Hierbij is een onderscheid te maken tussen de ambtenaren en de directeuren van de samenwerkingsverbanden. Zo werken de ambtenaren veel samen met hun directe collega's binnen hun eigen gemeenten. Aan de kant van het onderwijs is minder contact met collega-directeuren van Passend primair onderwijs regio's. Wel zijn er uitwisselingsbijeenkomsten en wordt het nodige grensverkeer afgestemd. Zeker in de regio, waar er geen aparte directeur van het samenwerkingsverband VO is. In de regio's waar deze er wel zijn, wordt hier veel contact mee gehouden. Of dit echter doelgericht is ingestoken, valt te betwijfelen. Deze constructie is namelijk logisch gezien de wet, die vraagt om samenwerking, de landelijke indeling van Passend onderwijsregio's en de fase waar de samenwerking zich in bevindt (uitkristalliseren van beleid).

Theoretisch gezien hebben innovaties meer kans van slagen als middenmanagers nauw samenwerken met hun management collega's ('cooperate'). Dit wordt volop gedaan door het gezamenlijk implementeren van oplossingen en het delen van informatie, ideeën en kennis binnen de eigen gemeenten of met aanpalende samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt er nauw samengewerkt met externe partners via werkgroepen en overleggen ('be inspired'). Tijdens deze bijeenkomsten worden ook ideeën, kennis en informatie uitgewisseld en soms trekken middenmanagers samen op bij het implementeren van beleid. Het delen van informatie, kennis en ideeën gaat echter niet verder dan de eigen instituties, werkgroepen en functie. Dit zou vooral te

wijten zijn aan de hoge werkdruk, de loyaliteit aan de eigen sector en het gebrek aan doorzettingsmacht. Over (interne) coalities wordt niet gesproken. Op deze lijn in slagen middenmanagers er dan ook niet in om de intersectorale effectiviteitsparadox op te heffen.

Op basis van bovenstaande analyse kan worden gesteld dat middenmanagers beschikken over een groter repertoire richting hun hoger management, afhankelijk van de inrichting van hun functie, ervaring, middelen en mogelijkheden, die ze krijgen van de werkvloer en uit de regionale werkgroepen. De meeste invloed hebben de middenmanagers, die fulltime zijn aangesteld, veel bestuurlijke contacten hebben en een geïntegreerd takenpakket van de jeugdhulp en het Passend onderwijs. Hoe collegialer de relatie tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten verder is, hoe meer de managers gezamenlijk optrekken in het maken en implementeren van beleid. Dit geldt ook voor het hebben van contacten met de werkvloer, waar knelpunten en ideeën uit kunnen worden opgeschaald. Richting deze uitvoering beschikken middenmanagers echter veelal over een klein repertoire. Ze luisteren en communiceren met hen, maar het praktisch vertalen van beleid, de ondersteuning met middelen en de motivatie om anders te gaan werken, ligt vooral bij het operationele management. Wat betreft de horizontale samenwerking richting collega's en stakeholders beschikken de middenmanagers over een volledig repertoire op basis van het '360 graden model', zover hun functie, tijd en werkgebied strekt. Informatie, ideeën en kennis worden uitgewisseld en er wordt oplossingsgericht samengewerkt. Soms worden oplossingen ook gezamenlijk geïmplementeerd. Ze gaan hierbij echter niet verder dan hun eigen takenpakket en/of regio. Richting de stakeholders is er echter geen sprake van nieuwsgierigheid. De verbindingen die worden gelegd, zijn terug te leiden naar het takenpakket van de managers zelf.

Concluderend kan worden gesteld dat het repertoire wordt beïnvloed door de institutionele omstandigheden. Anders gezien zou ook kunnen worden gesteld, dat de middenmanagers graag binnen de lijntjes van hun taken en verantwoordelijkheden blijven. Ze volgen hierbij de lijnen van de regio, sector en functie. Ze gaan niet in tegen de bestuurlijke en sectorale kaders of zetten compleet integrale voorzieningen op. Dit gaat ten koste van het innovatieve vermogen en de potentiële effectiviteit, die men wilt bereiken.

§9.4. Slot

In dit hoofdstuk zijn de drie Passend primair onderwijsregio's met elkaar vergeleken en is er antwoord gegeven op de drie empirische deelvragen. De intersectorale samenwerking wordt binnen alle regio's gevormd door de wettelijke kaders en beleidsmatige uitgangspunten. Soms worden ook afspraken opgesteld over de samenwerking zelf. Het gaat dan over intenties, vertrouwen en werkwijzen. De verdere invulling van deze kaders, naar het organiseren van tijdige en passende hulp voor kinderen, vindt in de eerste instantie op regionaal niveau plaats. In ambtelijke themawerkgroepen wordt het beleid verder uitgewerkt, voorgelegd aan lokale belanghebbenden en afgekaard in het OOGO. Langs deze weg worden inhoudelijke afspraken gemaakt betreft de werkwijzen, rolverdeling en toegang tot de jeugdhulp. Deze worden vastgelegd in gezamenlijke beleidsdocumenten. Het beleid is echter nog steeds erg globaal en moet lokaal verder ingevuld worden. Op dit lokale niveau neemt de samenwerking diverse vormen aan. Het meest gangbare model is dat een ondersteuningsteam uit de scholen samen werkt met een wijkteam of een combinatie van een wijkteam met een CJG of gemeentelijk loket. Over de rolverdeling tussen het onderwijs en de jeugdhulp heerst nog de nodige onduidelijkheid, waardoor veel casuïstiek nu op beleidsniveau ad hoc moet worden opgelost. Deze diffuse rolverdeling leidt ook weer tot onduidelijk over de financiering van de samenwerking, die bepaald wordt op basis van gedane handelingen. Daarmee loopt de vormgeving van de samenwerking nog erg achter op de wettelijke ambities om de systeemwijziging voor 1 januari 2015 rond te hebben.

Deze vormgeving werkt door in het samenwerkingsproces. De mate waarin bestuurders, managers en professionals elkaar zien, wordt namelijk vooral bepaald door de institutionele structuren die er zijn. Tijdens bijeenkomsten en overleggen worden contacten gelegd en vertrouwen opgebouwd. Spaak loopt het vooral op de punten betreft de toewijding aan het proces en het vormen van een gedeeld begrip door een grote focus op de eigen beleidskoker. Hieraan ten

grondslag liggen politiek-bestuurlijke en sociale structuren en processen, die gaan over sectorale belangen, gewoonten en verhoudingen. Het gaat dan om de eigen organisatie draaiende en gezond te houden, ingesleten werkpatronen en interne machtsrelaties. Dit leidt tot terughoudendheid en vertraging om zaken vast te leggen in beleid. Dit veroorzaakt weer een ogenschijnlijke paradox om het zowel binnen als tussen de kokers het gelijktijdig effectief te kunnen regelen. Het denken en werken vanuit de eigen sectorale kaders leidt tot ook de nodige miscommunicatie en zelfs strijd. Hoewel het samenwerkingsproces de nodige hobbels kent, zijn er wel tussentijdse uitkomsten in de vorm van succesvol opgeloste casuïstiek en gedeelde plannen. Dit is wel afhankelijk van in hoeverre de samenwerking in de regio is gevorderd. Tenslotte is er de intentie om door te gaan met de intersectorale samenwerking.

Afgezet tegen de theorie beschikken middenmanagers over een groter repertoire richting hun hoger management, afhankelijk van de inrichting hun functie, ervaring, middelen en mogelijkheden, die ze krijgen van de werkvloer en uit de regionale werkgroepen. Hoe collegialer de relatie tussen het samenwerkingsverband en de gemeenten is, hoe meer de managers gezamenlijk optrekken in het maken en implementeren van beleid. Dit geldt ook voor het hebben van contacten met de werkvloer, waar knelpunten en ideeën uit kunnen worden opgeschaald. Richting deze uitvoering beschikken middenmanagers echter veelal over een klein repertoire ten opzichte van de theorie. Ze luisteren en communiceren met de professionals, maar het praktisch vertalen van beleid, de ondersteuning met middelen en de motivatie om anders te gaan werken, ligt vooral bij het operationele management (van een andere organisatie). Wat betreft de horizontale samenwerking richting collega's en stakeholders beschikken de middenmanagers over een volledig repertoire op basis van het '360 graden model', zover hun functie, tijd en werkgebied strekt. Richting de stakeholders blijft het namelijk een onderhandelingsrelatie. Op deze lijn slagen middenmanagers er dan ook niet in om de effectiviteitsparadox op te heffen, gezien hun sectorale verplichtingen, het gebrek aan tijd en doorzettingsmacht.

Op basis van deze analyse wordt in het volgende hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale vraagstelling. Daarbij wordt er stil gestaan bij de theoretische en praktische implicaties van dit onderzoek.

H10. Conclusie en discussie

Met de transitie binnen het onderwijs en de jeugdzorg wordt gestreefd naar meer tijdige en passende hulp voor kinderen, dichtbij de eigen omgeving. Door dit in samenhang te organiseren en te versterken, zou dit moeten leiden tot meer effectieve en betere zorg. De nieuwe wet- en regelgeving maakt dit mogelijk en moedigt dit aan. De taak om dit in praktijk te brengen, ligt bij de directeurs van de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs en de verantwoordelijk gemeente ambtenaren. In hun sleutelpositie tussen het hoger management, de werkvloer en de domeinen wenden zij hun repertoire aan om deze sectoren dichtbij elkaar te brengen. Het repertoire, aan vermogens, ervaringen en kennis, dat ze daarbij inzetten, wordt beïnvloed door de omgeving met alle systemen, complexiteiten en beperkingen, die daarbij horen. Adequaat managen gaat dan over handelingsvermogen, oftewel over de ruimte die managers hebben om hun vermogens, ervaring en kennis toe te passen. In dit onderzoek zijn deze ruimte en handelingen van middenmanagers onderzocht. In dit hoofdstuk worden hiervan de conclusies uiteengezet aan de hand van de centrale vraagstelling:

Op welke wijze organiseren middenmanagers (effectieve) intersectorale samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp en door welke factoren wordt het resultaat van deze samenwerking beïnvloed?

De opbouw naar deze conclusie zal plaatsvinden langs de voorgaande hoofdstukken en beantwoorde deelvragen. Daarna wordt er stil gestaan bij de theoretische en praktische implicaties van en gereflecteerd worden op de doelstelling, wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek. Als mede op de manier waarop dit onderzoek tot stand gekomen is.

§10.1. Theoretisch kader als basis

Om de centrale vraagstelling te beantwoorden, is eerst een theoretisch kader gebouwd om naar de empirie te kunnen kijken. Hierbij lag de focus op de kernbegrippen 'intersectorale samenwerking' en 'middenmanagers'. Hieruit kwam naar voren dat een intersectorale samenwerking een bestuurlijke overeenkomst is, die in de eerste instantie wordt vormgegeven binnen de eigen beleidskolom, om het daarna op bestuurlijk niveau te worden afgestemd.

Op basis van verschillende studies is bekeken welke factoren van invloed zijn op het resultaat van deze samenwerking. Deze factoren zijn terug te leiden naar startcondities, institutioneel ontwerp, faciliterend leiderschap en het daadwerkelijke samenwerkingsproces. Bij de startcondities gaat het om de geschiedenis van eerdere samenwerking, een (dis)balans in macht, middelen en kennis en alternatieven voor de samenwerking. In het theoretische kader is gesteld dat deze condities niet van invloed zijn op de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Wel van invloed op deze samenwerking is het institutioneel ontwerp en de mate van transparantie ten aanzien van het proces en de mate van duidelijke afspraken daarbinnen. Dit institutioneel ontwerp beïnvloedt weer het samenwerkingsproces zelf met de mate van face-to-face contact, opgebouwd vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten. Alsook het faciliterend leiderschap, waarover managers beschikken en dit aanwenden om het samenwerkingsproces te bevorderen.

Als nader wordt ingezoomd op het faciliterend leiderschap van middenmanagers, zouden zij moeten beschikken over een repertoire bestaande uit adaptieve, interpretatieve en verbindende vermogens. Deze vermogens stellen middenmanagers in staat om operationele managers en medewerkers adequaat te selecteren en om teams, overleggen, vergaderingen en ook stukkenstromen vorm te geven. Deze zaken vervolgens zo te organiseren en te framen, dat compromissen mogelijk zijn en daarmee verschillende actoren te verbinden.

Idealiter bestaat het repertoire wat middenmanagers daarvoor aanwenden uit het creëren van ruimte bij het hoger management. Dit kunnen zij doen door met hen een strategische dialoog aan te gaan over hoe zij denken, dat de intersectorale samenwerking georganiseerd zou moeten worden, hierover mee te denken en dit te faciliteren. In de richting van de medewerkers gaat het er vooral om, dat middenmanagers hen ondersteunen in hun innovatievermogen door naar hen te luisteren en te motiveren om vernieuwende ideeën (van het hoger management) uit te voeren. De medewerkers hier vervolgens in te faciliteren met tijd, middelen, informatie en praktische vertalingen van beleid, om zo de innovatie ook daadwerkelijk te realiseren. Innovaties hebben ook meer kans van slagen als middenmanagers nauw samenwerken met hun management collega's. Hierbij gaat het om het delen van kennis en wederzijdse steun, het opbouwen van coalities en het daarmee verder uitbreiden van de ruimte voor verandering. Tenslotte bestaat het repertoire van middenmanagers uit dat zij zichzelf open stellen voor nieuwe ideeën van partners. Een nauwe samenwerking met externe partners werkt daarbij bevorderd voor de uitwisseling van ideeën, het zoeken van (inspiratie voor) oplossingen van problemen en het gezamenlijk implementeren van die oplossingen.

Op basis hiervan is een contingentiemodel ontwikkeld, die de verwachting weergeeft, dat als een middenmanager over bovenstaand repertoire beschikt, hij de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp het meest effectief zal organiseren. Vanuit dit model is de empirie bestudeerd.

§10.2. Empirie

De empirie is onderzocht aan de hand van een kwalitatieve veldstudie, gebruikmakend van beleidsdocumenten en semi-gestructureerde interviews.

Na het analyseren van de verkregen data kan worden vastgesteld, dat de doelstelling van deze samenwerking in alle gevallen neerkomt op het in samenhang bieden van meer tijdige en passende ondersteuning aan kinderen en ouders, die hulp nodig hebben bij opgroeien en opvoeden. Dit zou weer moeten leiden tot minder (maatschappelijke) uitval later in het leven van de kinderen. Van de volledige realisatie hiervan is echter in geen enkele regio sprake. Hier wordt wel aan gewerkt, zowel op regionaal als op lokaal niveau. Hierbij wordt uitgegaan van de wettelijke kaders en beleidsmatige uitgangspunten, die gaan over 'ontlabelen en normaliseren', 'thuisnabij' en 'één gezin, één plan, één regisseur'. Daarbij wordt er veelvuldig gesproken over 'eigen kracht', 'kind centraal' en wordt preventief handelen beklemtoond. De verdere invulling van deze kaders vindt in de eerste instantie op regionaal niveau plaats. In ambtelijke themawerkgroepen wordt het beleid verder uitgewerkt, voorgelegd aan lokale belanghebbenden en afgekaard in het OOGO. Langs deze weg worden inhoudelijke afspraken gemaakt betreft de werkwijzen, rolverdeling en toegang tot de jeugdhulp. Soms worden ook afspraken opgesteld over de samenwerking zelf. Het gaat dan over intenties, vertrouwen en werkwijzen. Deze worden vastgelegd in gezamenlijke beleidsdocumenten, waarbij de aanwezigheid van regionale trekkers de hoeveelheid afspraken vergroot. Het regionale beleid is in alle regio's toch nog erg globaal (of niet aanwezig) en moet lokaal verder ingevuld worden. Op lokaal niveau neemt de samenwerking diverse vormen aan. Het meest gangbare model is dat een ondersteuningsteam uit de scholen samen werkt met een wijkteam of een combinatie van een wijkteam met een CJG of gemeentelijk loket. Over de rolverdeling tussen het onderwijs en de jeugdhulp heerst nog de nodige onduidelijk, waardoor veel casuïstiek nu op beleidsniveau ad hoc moet worden opgelost. Deze diffuse rolverdeling leidt ook weer tot onduidelijkheid over de financiering van de samenwerking, die bepaald wordt op basis van gedane handelingen. Daarmee loopt de vormgeving van de samenwerking nog erg achter op de wettelijke ambities om de systeemwijziging voor 1 januari 2015 rond te hebben. Dit werkt door tot op de werkvloer, waar de nodige verwarring en onbegrip heerst. Nog niet iedereen weet elkaar daar ook te vinden. Daarmee worden de beleidsafspraken van 'één gezin, één plan, één regisseur', 'kind centraal' en 'thuisnabij' niet nagekomen. Van duidelijke basisprotocollen- en regels en een transparant proces kan dan ook niet worden gesproken.

Wel kan er gesteld worden, dat deze institutionele factoren van grote invloed zijn op het verloop van het proces. In hoeverre bestuurders, middenmanagers en werknemers contact met elkaar hebben, wordt namelijk voor een groot deel bepaald door de organisatiestructuur in de vorm van werkgroepen, overleggen en pilots, die daarvoor zijn opgezet. Alsmede welke afspraken er zijn gemaakt over de tijdsinvestering, die middenmanagers kunnen maken in het leggen van de verbinding tussen de twee sectoren. Integrale beleidsdocumenten, agenda's en plannings helpen daarbij. Evenals monitoren, gedeelde huisvesting en informatie-uitwisseling. De vertraging, die bestaat om tot deze integrale grensobjecten te komen, ligt vooral in de politiek-bestuurlijke afstemmingsprocessen in de eigen koker en daartussen. Het gaat dan om waar beslismacht ligt, wie de budgetten verdeeld, en welke andere organisatiebelangen er spelen. De middenmanagers zien elkaar nu wekelijks tot maandelijks. Op bestuurlijk en uitvoerend niveau is dit beduidend minder en is dit van ad hoc tot maandelijks aard. Hoe meer contact er is, hoe meer onderling vertrouwen. Dit wordt verder opgebouwd op basis van het nakomen van afspraken, het open en eerlijk zijn tijdens onderhandelingen en het gunnen van elkaars verantwoordelijkheden. Het geheel open en eerlijk communiceren is echter lastig, gezien de sectorale belangen en verhoudingen.

Als het gaat om de toewijding aan het proces stellen beide partijen elkaar nodig te hebben voor het bereiken van de eigen doelen. Het gaat dan om het voorzien van de meest tijdige en passende hulp aan kinderen thuis nabij hun eigen leefomgeving. De school wordt daarbij voor beide partijen gezien als vind- en werkplaats voor de jeugdhulp. Gedeelde bezuinigingsdoelstellingen en wetten hebben hierbij een katalyserend effect. Het idee is daarbij, dat onder andere gedeelde werkwijzen en een afgestemd personeelsbestand leiden tot minder kosten. Er is echter nog weinig sprake van een gedeeld eigenaarschap. Veel aandacht gaat nog uit naar de eigen beleidskoker en men is nog zoekende naar hoeveel mankracht, middelen en tijd kan worden ingezet om de organisatiedoelen in de eigen organisatie te behalen. Er is daarmee de nodige terughoudendheid in de toewijding aan het intersectorale samenwerkingsproces. Dit werkt door in het bewerkstelligen van een gedeeld begrip over hoe het uiteindelijke systeem eruit moet komen te zien. De wens is om zo integraal mogelijk samen te werken, maar politiek-bestuurlijke factoren, als de zeggenschap en sturing van de gemeenteraden en schoolbesturen, hebben hierop een vertragende werking. Daarbij zijn sectorale structuren en processen als eigen werkwijzen, gewoonten en interne verhoudingen van invloed. Dit veroorzaakt weer een ogenschijnlijke paradox om het zowel binnen als tussen de kokers het gelijktijdig effectief te kunnen regelen. Het denken en werken vanuit de eigen sectorale kaders leidt tot ook de nodige miscommunicatie en zelfs strijd. Hoewel het samenwerkingsproces de nodige hobbels kent, zijn er wel tussentijdse uitkomsten in de vorm van succesvol, opgeloste casuïstiek en gedeelde plannen. Dit is wel afhankelijk van hoever de samenwerking in de regio is gevorderd. Tenslotte is er de intentie om door te gaan met de intersectorale samenwerking.

Het repertoire dat middenmanagers inzetten voor het effectief organiseren van de intersectorale samenwerking is divers. Als het gaat om het creëren van ruimte bij het hoger management, dan ontstaat er een duidelijk beeld. Zij gaan de dialoog aan met hun hoger management en dragen hen mogelijkheden aan voor beleid. In die zin praten ze ook mee over de strategie voor het bereiken van de systeemwijziging naar meer tijdige en passende integrale hulp voor kinderen. Dit is echter meer van ondersteunende dan van strategische aard. Daarbij houden alle middenmanagers zich aan de afgesproken bestuurlijke kaders. Vooralsnog zijn deze kaders ruim, maar de uiteindelijke beslissingsmacht ligt duidelijk op bestuurlijk niveau. Deze macht moet vervolgens weer afgestemd en gedeeld worden tussen het onderwijs en de gemeenten. Op dit niveau heerst ook een zekere terughoudendheid. De ruimte van de middenmanagers, die ze wel kunnen pakken, wordt bepaald door de ervaring, die zij op een bepaald dossier hebben. Alsook de middelen en mogelijkheden, die zij meenemen uit de regionale werkgroepen en van de werkvloer.

Ten aanzien van de uitvoering wordt hier over het algemeen veelvuldig contact mee gehouden voor het bespreken van knelpunten, oplossingen en ontwikkelingen. Op basis hiervan wordt nieuw beleid ontwikkeld of bijgesteld. Er wordt dus zeker geluisterd naar en gecommuniceerd met medewerkers. Dit laatste vindt soms enkel via hiërarchische lijnen plaats. Net als het praktisch

vertalen van beleid dat lager in de organisatie bij operationele managers is belegd. Bij dit management ligt ook de motivering en ondersteuning met middelen van de professionals. De budgetverdeling ligt op bestuurlijk niveau. Veel komt daarom aan op het lobbyen en beïnvloeden van andere organisaties, zoals schoolbesturen en jeugdzorgorganisaties. Middenmanagers ondersteunen de werkvloer dan ook niet in hun innovatievermogen. Ze laten ze vooral hun werk naar behoren uitvoeren.

Richting de stakeholders zijn beide partijen op regionaal niveau bij elkaar betrokken en werken oplossingsgericht met elkaar samen. Dit gaat gepaard met meer of minder strijd. Daarbij delen ze informatie, ideeën en kennis met elkaar. Er is een gezamenlijk streven en daarmee de wil om samen te werken. Verder dan de eigen instituties, werkgroepen en functies gaat het echter niet. Dit zou vooral te wijten zijn aan de hoge werkdruk. De middenmanagers investeren wel veel in de samenwerking met collega's binnen en buiten hun organisatie. Ook hier wordt veel informatie, kennis en ideeën gedeeld. Daardoor ontstaat er een vertroebeling in de benadering van stakeholders en collega's. Normaal gesproken wordt er alleen informatie en kennis binnen de organisatie gedeeld en niet met stakeholders. Door de samenwerking vervaagd dit principe. Hierbij is een onderscheid te maken tussen de ambtenaren en de directeuren van de samenwerkingsverbanden. Zo werken de ambtenaren veel samen met hun directe collega's binnen hun eigen gemeenten. Aan de kant van het onderwijs is minder contact met collega-directeuren van Passend primair onderwijs regio's. Wel zijn er uitwisselingsbijeenkomsten en wordt het nodige grensverkeer afgestemd. Zeker in de regio, waar er geen aparte directeur van het samenwerkingsverband VO is. In de regio's waar deze er wel zijn, wordt hier veel contact mee gehouden. Of dit echter doelgericht is ingestoken, valt te betwijfelen. Deze constructie is namelijk logisch gezien de wet, die vraagt om samenwerking, de landelijke indeling van Passend onderwijsregio's en de fase waar de samenwerking zich in bevindt (uitkristalliseren van beleid).

§10.3. Beantwoording hoofdvraag

De wijze waarop middenmanagers de intersectorale samenwerking (effectief) organiseren, is langs de institutionele structuren die er zijn. Dit zijn de door het Rijk vastgestelde Passend onderwijs en jeugdzorgregio's, de ingestelde overleggen en de lijnen van hun functie. Hun functie vraagt van hen om de randvoorwaarden van de samenwerking te organiseren, zoals de bedrijfsvoering, de integrale werkwijzen en het creëren van draagvlak voor het opgestelde beleid. Zij doen dit met volle overgave, in zoverre hun tijd en werkgebied strekt. Als een spin in een web proberen ze de sectoren op alle organisatieniveaus met elkaar in contact te brengen en informatie, ideeën en kennis over te brengen. Dit alles in goed en uitgebreid overleg met alle mogelijk betrokkenen. Strategie en innovatie spelen hierbij geen rol, terwijl de samenleving hier wel om vraagt. Ze treden vooral op als bemiddelaar tussen alle organisatieniveaus, collega's en partners. Onder scherp toezicht van bestuurders en wethouders is er vooral een grote toewijding om de uitdaging van de decentralisaties goed te volbrengen. Door een gebrek aan doorzettingsmacht en overzicht in de eigen beleidskoker gaat echter nog veel aandacht van de middenmanagers uit naar het eigen domein. Dit gaat ten koste van de mogelijkheden om het tussen de kokers gelijktijdig effectief te regelen. Het repertoire dat ze inzetten om het wel effectief te regelen, bestaat idealiter uit het strategische managen van de verschillende samenwerkingsdeelnemers. Het gaat dan over het creëren van strategische ruimte bij het hoger management voor innovatieve benaderingen en praktijken, het creëren van een sterke samenwerking met interne en externe partners en hun professionals bekrachtigen in hun innovatieve capaciteiten. In de praktijk investeren de middenmanagers inderdaad in alle richtingen van de samenwerking, maar is dit van meer ondersteunende dan strategische aard. Daarbij wordt hun repertoire sterk omlijnd door de bestuurlijke en sectorale kaders. De loyaliteit van de middenmanagers aan deze belangen, processen en structuren, in combinatie met een heersende onduidelijkheid over werkende principes, resulteert in terughoudendheid om buiten de gebaande paden te treden.

Naast het repertoire van de middenmanagers, wordt het resultaat van de samenwerking tussen het onderwijs en jeugdhulp beïnvloed door duidelijke integrale basisprotocollen- en regels en een transparant proces. Deze basisprotocollen- en regels worden weer gevormd op basis van gezamenlijke afspraken over financiën, rolverdeling en deadlines. Hiermee wordt het nakomen van afspraken en de consequente toepassing van regels mogelijk. Op basis van dit onderzoek kan hieraan toegevoegd worden dat de samenwerking wordt bevorderd als er afspraken zijn over de samenwerking zelf in termen van verwachtingen, intenties en ambities. Alsmede welke afspraken er zijn gemaakt over de tijdsinvestering en mogelijkheden, die middenmanagers kunnen maken in het leggen van de verbinding tussen de twee sectoren. Deze vormgeving werkt door in het verloop van het samenwerkingsproces. In hoeverre bestuurders, middenmanagers en werknemers contact met elkaar hebben, wordt namelijk voor een groot deel bepaald door de organisatiestructuur in de vorm van werkgroepen, overleggen en pilots, die daarvoor zijn opgezet. Integrale (beleids)documenten, voorzieningen en systemen bevorderen de samenwerking verder. De vertraging, die bestaat om tot deze integrale grensobjecten te komen, ligt vooral in de politiek-bestuurlijke afstemmingsprocessen in de eigen koker en daartussen. Als er dan bijeenkomsten en overleggen zijn, werkt het bevorderend voor de samenwerking als de partijen hun afspraken nakomen en zo open en eerlijk mogelijk zijn in hun communicatie. Dit wordt echter ook weer bemoeilijkt door politiek-bestuurlijke factoren en sectorale belangen, wat doorwerkt in de toewijding aan het proces. Beide partijen stellen elkaar nodig te hebben voor het bereiken van de eigen doelen, maar de focus ligt duidelijk bij de eigen beleidskoker. Gedeelde bezuinigingsdoelstellingen en wetten hebben wel een katalyserend effect. Met de onduidelijkheid binnen de eigen beleidskoker is er geen zicht op de mate van gedeeld eigenaarschap ten aanzien van de samenwerking. Het denken en werken vanuit de eigen sectorale kaders leidt tot ook de nodige miscommunicatie en zelfs strijd. Dit werkt weer door in het bewerkstelligen van een gedeeld begrip over hoe het uiteindelijke systeem eruit moet komen te zien. Ondanks deze hobbels is het belangrijk dat er tussentijdse uitkomsten worden geconstateerd, al is dit op het niveau van succesvol opgeloste casuïstiek en gedeelde plannen. Dit leidt namelijk tot de intentie om door te gaan met de intersectorale samenwerking, waarmee de tijdige en passende hulp voor kinderen, thuis nabij hun eigen leefomgeving dichterbij moet komen.

De beantwoording van de hoofdvraag leidt tot een aantal theoretische implicaties.

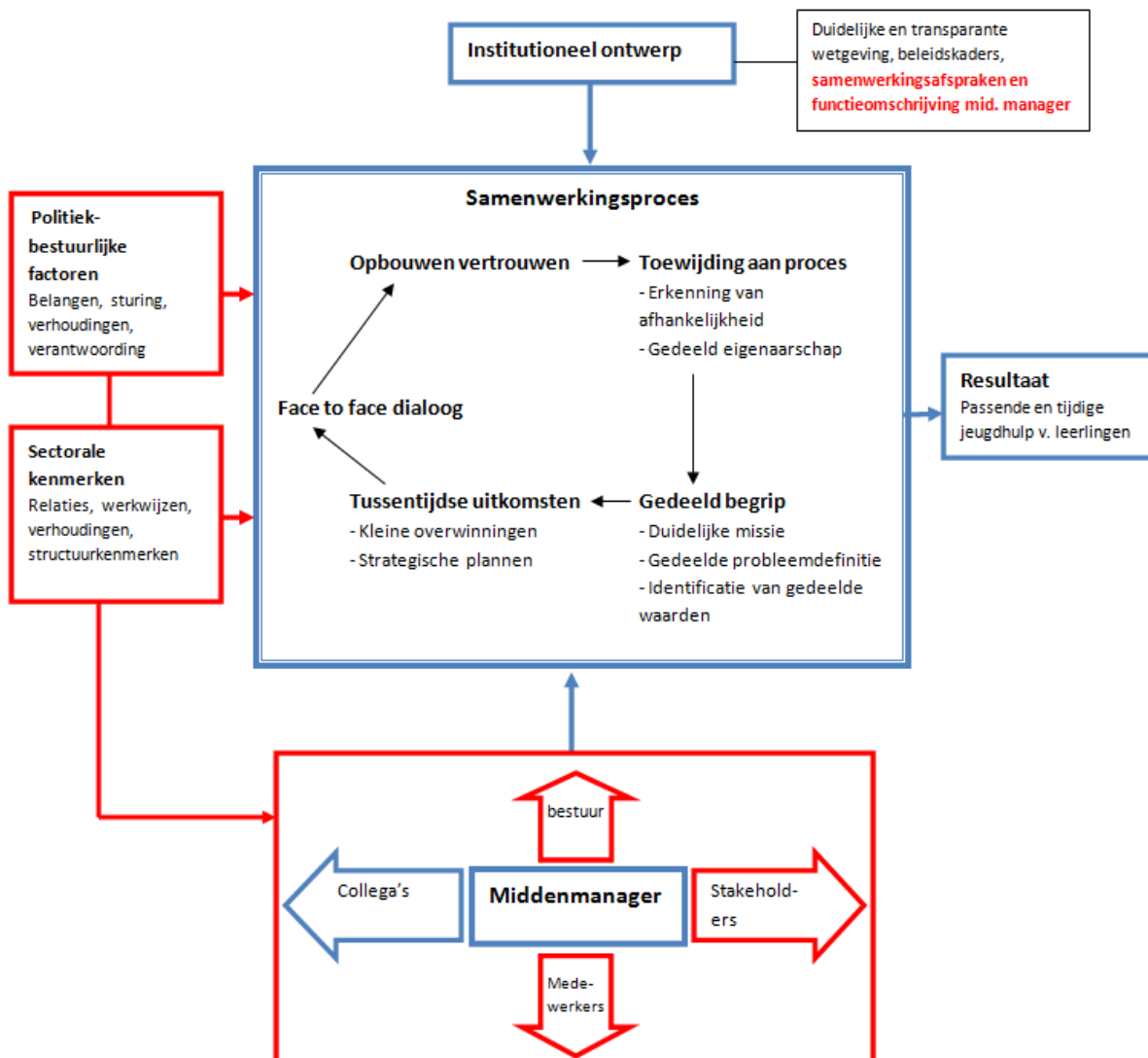
§10.4. Theoretische implicaties

Dit onderzoek heeft zich tot doel gesteld om te kunnen bijdragen aan het verkrijgen van meer inzicht in (en vat op) de mogelijkheden die middenmanagers hebben om een intersectorale samenwerking op zo'n manier te organiseren, dat zoveel mogelijk kinderen tijdige en passende hulp krijgen. Hierbij is uitgegaan van een meta-analytisch model voor interorganisatorische samenwerking. Dit model stelde dat de startcondities bij de samenwerking van invloed zijn op het samenwerkingsproces. Het ging hierbij om een eventuele disbalans in macht, middelen en kennis en/of invloedrijke geschiedenis van samenwerken. Hier is niet expliciet onderzoek naar gedaan, maar op basis van de rijke hoeveelheid data konden ook zeer weinig sporen hiervan worden getraceerd. Wel van invloed op de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp is het institutioneel ontwerp, bestaande uit duidelijke basisprotocollen en een transparant proces. Op basis van dit onderzoek kan hieraan worden toegevoegd dat procesafspraken over de samenwerking zelf ook van invloed zijn op het samenwerkingsproces. Het resultaat van de samenwerking werd ook bespoedigd door de mate van face-to-face contact, het opgebouwde vertrouwen, de toewijding aan het proces, het gedeelde begrip van elkaar en de tussentijdse uitkomsten. Politiek-bestuurlijke en sectorale factoren, die gaan over sectorale structuurkenmerken, belangen, sturing en verhoudingen, hadden hierop duidelijk een vertragend effect. Deze factoren zijn overwegend van een andere aard dan de structurele kaders uit het institutioneel ontwerp en krijgen daarmee hun eigen plek in het model.

Deze factoren zijn weer van invloed op het repertoire waarover de middenmanagers beschikken. Ingaand op het '360 graden' model van Bason (2010) is zeker te stellen dat middenmanagers een belangrijke positie hebben tot het bereiken van een effectieve samenwerking. Ze kunnen deze positie echter niet waarmaken bij gebrek aan mandaat van het hoger management

en de invulling van hun functie, waarbij invloedrijke aspecten gedelegeerd worden naar lager in de organisatie of naar een andere organisatie. Op de horizontale lijn hebben zij meer 'slagkracht'. Ervaring (met de werkvloer) en het krijgen van middelen en mogelijkheden vanuit samenwerkende collega's en partners, dragen hieraan bij. Noodgedwongen door het gebrek aan tijd en andere verantwoordelijkheden en taken blijft het ook hierbij binnen de gegeven institutionele kaders.

Bovenstaande analyse leidt tot een aangepast theoretisch model voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp georganiseerd door middenmanagers op basis van de geconstrueerde modellen uit hoofdstuk 4, 6 tot met 9. De aanpassingen zijn weergegeven in de kleur rood. Dit zijn de toevoeging van de samenwerkingsafspraken aan het institutioneel ontwerp en de politiek-bestuurlijke en sectorale factoren ten aanzien van het proces en het repertoire. Verder is het repertoire aangepast naar het repertoire dat middenmanagers tot hun beschikking hebben om deze samenwerking effectief te organiseren en de relatie die zij ten opzichte van elkaar hebben.



Figuur 10: Herzien theoretisch model voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp door middenmanagers

Hiermee kan een geluid worden toegevoegd aan de discussie over de meerwaarde van middenmanagers. In hoofdstuk 1 werd gesteld dat middenmanagers een doorslaggevende rol kunnen spelen in het bewerkstelligen van strategische doelstellingen en het benutten van de potentie van professionals. Dit impliceerde dat middenmanagers enkel de handschoen hoeven op te pakken en daarmee de klus geklaard is. Uit deze studie blijkt dat bij een intersectorale samenwerking

ook politiek-bestuurlijke en sectorale factoren een grote rol spelen op de mogelijkheden van een middenmanager. Door gebrek aan mandaat van het hoger management, gebrek aan invloed op de professionals en sectorale belangen worden middenmanagers terug getrokken in hun koker. Daarbij worden hierdoor hun mogelijkheden om de samenwerking effectief te organiseren beperkt.

10.4.1. Vervolgonderzoek

Theoretisch gezien er bijgedragen aan het verkrijgen van meer inzicht in de (on)mogelijkheden van middenmanagers ten aanzien van een intersectorale samenwerking. Dit neemt niet weg dat daarmee het onderzoek naar intersectorale samenwerking door middenmanagers niet meer nodig is. Terugkijkend op het onderzoek is het bij herhaling ervan aan te raden om voor drie regio's te kiezen, die nog meer bij elkaar liggen. In dat opzicht week de regio PO 30-10 in Midden-Brabant in de praktijk nog meer af dan was voorzien. Het interviewen van meer operationele managers én professionals had ook kunnen bijdragen aan meer inzicht in het vraagstuk. Hiermee ligt er gelijk een mooi vervolgonderzoek voor de samenwerking binnen het middenkader ten aanzien van intersectorale samenwerking.

Andere interessante perspectieven voor vervolgonderzoek liggen op het vlak van de vermogens en in de hoek van 'public value' en 'boundary management'. Aan de basis van het repertoire van middenmanagers liggen namelijk de adaptieve, interpretatieve en verbindende vermogens. Hoe groter deze vermogens, hoe meer potentiële slagkracht middenmanagers. Deze vermogens zullen uiteraard groter zijn naarmate een middenmanager meer ervaring heeft, maar wellicht zijn er mogelijkheden aan te wijzen om deze vermogens beter te ontwikkelen. Met het vergroten van deze vermogens zou het verleggen van de lijnen richting tijdige en passende hulp voor alle kinderen, makkelijker worden.

Een andere manier om het sectorale lijnenspel te beïnvloeden is via het 'Public Value Management'. Deze wetenschappelijke stroming richt zich op het creëren van publieke meerwaarde, in plaats van het genereren van legitimiteit op basis van volgen van regels of het behalen van doelen. Dit kan een manier vormen om het kind meer centraal te stellen en makkelijker de politieke en sectorale lijnen van de samenwerking te buigen. Het biedt ook handreikingen voor (midden)managers voor het in kaart brengen van de waarden die nagestreefd worden en hoe daar de middelen, mogelijkheden en stakeholders aan bijdragen (Stoker, 2005; Moore, 2011). Daarmee leent deze stroming zich ook voor mogelijkheden voor minder bureaucratie en verantwoording. Ten aanzien van die verantwoording is het in dit kader ook interessant om te kijken naar de veranderende rol van de lokale politiek en de gevolgen van regionale samenwerking voor de zeggenschap van gemeenteraden. Tenslotte kunnen wellicht nuttige inzichten worden gegeneerd vanuit de disciplines, die zich bezighouden met 'boundary management' (zie onder andere Williams, 2002; 2013). 'Boundary management' houdt zich bezig met de constructie van grenzen, die relaties en systemen definiëren bij (intersectorale) samenwerking. De manier waarop deze grenzen worden gemanaged heeft invloed op de manier waarop een samenwerking functioneert. Hierbij kan ook gedacht worden aan grensobjecten, die zorgen voor een effectievere intersectorale samenwerking. In het kader van het verzetten van of volgen van alternatieve lijnen is dit een zeer vruchtbare optie.

Met betrekking tot de resultaten van dit onderzoek kunnen op basis van de analyse een aantal aanbevelingen worden gedaan aan middenmanagers binnen het onderwijs en de gemeenten.

§10.5 Praktische implicaties

Op basis van het onderzoek is het mogelijk om aanbevelingen te formuleren om het complexe werk van middenmanager te versimpelen. Daarmee komt het onderzoek tegemoet aan de maatschappelijke relevantie, die dit onderzoek beoogd (zie ook 1.6.). De eerste groep aanbevelingen gaat over het verder inkaderen van het institutioneel ontwerp. De tweede groep aanbevelingen gaat over het samenwerkingsproces en de derde groep aanbevelingen gaat over het repertoire.

10.5.1. Aanbevelingen institutioneel ontwerp

Organisaties moeten steeds meer integraal gaan werken. Nog meer dan voorheen hebben beslissingen van de ene afdeling invloed op de werkzaamheden van anderen. Ten aanzien van gemeenten is een goed voorbeeld hiervan, dat het willen werken volgens het adagium 'één gezin, één plan, één regisseur' dat het dan niet alleen gaat over de afstemming van schoolinterne en schoolexterne zorg, maar ook over leerlingenvervoer, leerplicht en de 'eigen kracht' van de ouders. Het intensiveren van de samenwerking tussen gemeenten en het integreren van afdelingen, functies en de bedrijfsvoering liggen hierbij voor de hand. Gezien de complexe en diffuse omstandigheden zijn verstrekkende beslissingen hierin wellicht op dit moment niet haalbaar. Daarnaast moet er ook gewaakt worden voor teveel versnippering en te weinig opbouw aan kennis en ervaring. Te beginnen valt daarom met integrale en structurele overleg met een regisseur die verantwoordelijk is voor de randvoorwaarden van de samenwerking (huisvesting, informatie, agenda's, plannings, notulen e.d.). Aan te raden aan middenmanagers is om dit niet alleen te doen op hetzelfde organisatieniveau, maar dwars door alle niveaus heen. Vooral de uitvoering dient daarbij niet vergeten te worden. Door per thema alle relevante betrokken minimaal eens in de maand bij elkaar te zetten en informatie, kennis en ideeën te laten uitwisselen, kan de samenwerking bevorderd worden. Belangrijk is daarbij dat de (sub)groepen aan deelnemers overzichtelijk blijft: vijf tot acht personen. Hiermee kunnen de bijeenkomsten leiden tot (aanzetten tot) afspraken voor beleid of afspraken om stappen te zetten richting het werken volgens het nieuwe systeem. Deze bijeenkomsten kunnen dan ook als evaluatie van het beleid of het veranderde systeem worden gebruikt. Verder kan gekozen worden voor enkel sleutelfiguren of voor een (wisselende) afvaardiging uit het bestuur, beleid en uitvoering. De regisseur speelt hierbij een (bege)leidende rol. Gezien de al hoge werkdruk is het tenslotte belangrijk dat de huidige overlegstructuren kritisch worden bekeken en waar mogelijk geschrapt. Dit zelfde geldt richting het onderwijs. Netwerkbijeenkomsten voor de gehele uitvoering en verantwoordelijk management komen ten goede aan de samenwerking, maar acties blijven daarmee beperkt. Uitwisselings- en actiewerkgroepen kunnen worden georganiseerd op lokaal, regionaal en zelfs landelijk niveau. Landelijke koepelorganisaties, regionale samenwerkingsverbanden en gemeenten kunnen hierin het voortouw nemen. Zij hebben immers de meeste contacten al gelegd. Dit onderzoek laat zien, dat ondanks de mogelijkheid tot lokale variëteit er weinig grote verschillen zijn. Als er dan toch overal het wiel opnieuw wordt uitgevonden, dan scheelt het misschien aan bureaucratie en aan kosten als zoveel mogelijk informatie, kennis en ideeën op grote schaal worden uitgewisseld. Sommige organisaties, zoals de VNG, geven hier al gehoor aan met het verzamelen en verspreiden van goede voorbeelden en handreikingen. Dit ondergraaft wellicht deels het geloof in lokale variëteit, maar maatwerk kan misschien het beste worden geregeld door de personen, die het uiteindelijk moeten leveren: de professionals. Op dit moment ligt de focus vooral op beleidsmatig niveau, terwijl van de uitvoering wordt verwacht dat ze al werken volgens het nieuwe systeem. Zonder aanmoediging, bestuurlijke dekking voor het legitiem overschrijden van regels in het belang van passende en tijdige hulp voor een kind en gedegen opleiding gaan zij echter ook niet buiten hun boekje. Meer aandacht van de middenmanagers zou daarom uit moeten gaan naar het intersectoraal professionaliseren van hun professionals.

Mochten er dan toch zaken op managementniveau geregeld moeten worden, dan is het van belang dat er vooral gedacht wordt vanuit het belang van het kind en niet op basis van budgetten en regels. Misschien ontstaat van daaruit ook ruimte voor middenmanagers om die laatste twee aan te passen. Uiteraard kost het loslaten van regels ook tijd met het opschalen van veel casuïstiek. Daarom kunnen middenmanagers ook ervoor kiezen om het voor een jaar naar behoren te regelen en daarnaast een *integrale* pilot te draaien, waarin professionals volop mogen experimenteren. Na een jaar kunnen bestuurders op basis daarvan zaken voor de langere termijn regelen. Tenslotte blijkt uit dit onderzoek dat integrale beleidsdocumenten, begrippenlijsten en procesafspraken de algehele samenwerking ten goede komen. Ze zorgen namelijk voor duidelijkheid en transparantie. Daarom is het aan te raden hier meer mee te werken.

10.5.2. Aanbevelingen samenwerkingsproces

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het is belangrijk is, dat middenmanagers contact met elkaar blijven zoeken en op een zoveel mogelijk collegiale manier met elkaar samenwerken. Het nakomen van afspraken, het open en eerlijk met elkaar communiceren komt hieraan ten goede, maar is wellicht lastig gezien de sectorale belangen en processen. De bespreking van deze zaken in termen van verwachtingen, opdrachten en werkomstandigheden zullen leiden tot een beter gedeeld begrip en minder frustratie. Daarmee ontstaat er wellicht sneller ruimte om te zoeken naar een gemeenschappelijke werkwijze en realistische samenwerkingsdoelen. Het stilstaan tenslotte bij tussentijdse uitkomsten zal ook bijdragen aan een succesvollere samenwerking. Het is belangrijk dat hier tijd voor wordt ingeruimd tijdens werkbesprekingen. Dit kost uiteraard tijd, maar meer opgebouwd vertrouwen leidt ook tot meer toewijding aan het proces op de langer termijn en daarmee tot meer resultaat. Daarnaast zou het bespreken van deze invloedrijke factoren kunnen leiden tot meer innovatieve ideeën over de samenwerking. Het aan elkaar voorleggen van interne problemen, kan wellicht leiden tot integrale oplossingen. Zo kan er gedacht worden aan kleinere klassen in het onderwijs met meer ondersteuning vanuit de jeugdhulp. Dit zorgt ook weer voor minder thuiszitters en minder leerlingen die vervoerd moeten worden naar verder van huis gevestigde onderwijslocaties. Verder kan er gedacht worden aan het aandragen en bespreken van integrale beleidsconcepten met het hoger management.

Tenslotte kunnen aanbevelingen worden geformuleerd om het repertoire van middenmanagers beter te benutten.

10.5.3. Aanbevelingen repertoire

Dat er sprake is van complexe en hardnekkige omstandigheden en factoren, die van invloed zijn op het repertoire van middenmanagers valt niet te ontkennen. Dat er meer mogelijkheden zijn, zeker richting de uitvoering, blijft hoe dan ook overeind. Veel zal aankomen op lobbyen, overleggen en onderhandelen om zaken gedaan te krijgen, maar hiermee zitten middenmanagers wel in de positie om mensen te verbinden en te laten samenwerken. Het begint echter bij het besef dat zij in deze positie zitten en na te gaan welke mogelijkheden ze hebben, onafhankelijk van institutionele kaders. Veel mogelijkheden liggen nog op het vlak van het (aanzetten tot het) motiveren en ondersteunen van professionals, (inter)sectorale coalities en het gezamenlijk implementeren van oplossingen. Daarmee is dit geen pleidooi voor burgerlijke ongehoorzaamheid, maar wel een oproep aan middenmanagers om verder te kijken dan hun eigen functie en werkgebied. Handreikingen, congressen en bijeenkomsten kunnen hieraan bijdragen en zijn ook nog eens minder tijdsintensief, dan het hele land afreizen voor de beste ideeën.

Hiermee gaat het dus niet om het wegdenken van de lijnen die er bestaan tussen de sectoren van het onderwijs en de jeugdhulp, maar het creatief ermee (durven) omgaan. Op dit moment worden de lijnen gezet voor de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp. Hoe meer deze lijnen geïnstitutionaliseerd worden, hoe lastiger het wordt om buiten de lijnen te denken en te werken. Omlijningen zorgen uiteraard voor zekerheid en duidelijkheid, maar leiden tegelijkertijd tot minder mogelijkheden om het leven van vele kinderen kleurrijker te maken.

§10.6. Slot

In dit afsluitende hoofdstuk zijn de conclusies uiteengezet over op welke wijze middenmanagers de intersectorale samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp (effectief) organiseren en welke factoren op het resultaat van deze samenwerking van invloed zijn.

Met de transitie binnen het onderwijs en de jeugdzorg wordt gestreefd naar meer tijdige en passende hulp voor kinderen, dichtbij hun eigen omgeving. Middenmanagers proberen deze samenwerking effectief te organiseren langs de institutionele structuren die er zijn. Hun functie vraagt van hen om de randvoorwaarden van de samenwerking te organiseren. Zij doen dit met volle overgave, in zoverre hun tijd en werkgebied strekt. Hierbij nemen ze de rol in van bemiddelaar in plaats van strategisch innovator. Onder scherp toezien oog van bestuurders en wethouders is er

vooral een grote toewijding om de uitdaging van de decentralisaties goed te volbrengen. Door een gebrek aan doorzettingsmacht en overzicht in de eigen beleidskoker gaat echter nog veel aandacht van de middenmanagers uit naar het eigen domein. Dit gaat ten koste van de mogelijkheden om het tussen de kokers gelijktijdig effectief te regelen. Het repertoire dat ze inzetten om het wel effectief te regelen, wordt sterk omlijnd door de bestuurlijke en sectorale kaders. De loyaliteit van de middenmanagers aan deze belangen, processen en structuren, in combinatie met een heersende onduidelijkheid over werkende principes, resulteert in terughoudendheid om buiten de gebaande paden te treden.

Naast het repertoire van de middenmanagers, wordt het resultaat van de samenwerking tussen het onderwijs en jeugdhulp beïnvloed door het institutioneel ontwerp en het proces van de samenwerking. Op basis van dit onderzoek kan hieraan toegevoegd worden dat de samenwerking wordt beïnvloed door afspraken over de samenwerking zelf en de middelen en mogelijkheden die een middenmanagers daarbij kan inzetten. Deze vormgeving werkt door in het verloop van het samenwerkingsproces, waarbinnen face-to-face contact, het opbouwen van vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse resultaten van invloed zijn op het realiseren van tijdige en passende hulp voor kinderen. Politiek-bestuurlijke en sectorale factoren zorgen echter voor vertraging en leiden tevens tot terughoudendheid, miscommunicatie en zelfs strijd.

Op basis hiervan kan een aangepast theoretisch model worden ontwikkeld voor de (effectieve) samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp door middenmanagers. De belangrijkste wijzigingen zijn dat politiek-bestuurlijke en sectorale factoren van invloed zijn op het proces en het repertoire van middenmanagers. Daarmee wordt de 'slagkracht' van de middenmanagers ernstig beperkt. Deze uitkomsten bieden mogelijkheden tot vervolgonderzoek en aanbevelingen om de 'slagkracht' van middenmanagers te bevorderen. In het bijzonder met een oproep aan hen om ook buiten de lijnen van hun functie en werkgebied te treden. Daarmee zouden zij namelijk het leven van vele kinderen kleurrijker maken.

Empirische bronnenlijst

Passend onderwijsregio Unita

Gemeente Bussum, Muiden en Naarden (2014). Passend Onderwijs en afstemming jeugdhulp. Subnota bij het beleidsplan Sociaal domein 2015-2018. Geraadpleegd op 20 april op http://www.bussum.nl/fileadmin/Gemeente%20Bussum/Dossiers/Sociaal%20domein/subnota_Passend_onderrwijs_en_afstemming_jeugdhulp.pdf

Gemeente Hilversum (2014). Passende Ondersteuning. Pijler 3#jonginhilversum. Het aanvullend beleidsplan voor de jeugdhulp 2015-2016. Geraadpleegd op 20 april op https://www.hilversum.nl/Inwoners/Onderwijs_en_studeren/Jeugdbeleid/Jeugdzorg/Aanvullend_beleidsplan_voor_de_jeugdhulp

Gemeente Hilversum (2015). Toegang jeugdhulp en onderwijs: samenwerking tussen samenwerkingsverbanden PO en VO en gemeenten Regio Gooi & Vechtstreek. Via respondent. Op te vragen bij onderzoeker.

Gemeente Huizen (2014). Verordening jeugdhulp. Geraadpleegd op 20 april op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Huizen/340722/340722_1.html

Regio Gooi- en Vechtstreek (2013). Plan van aanpak transitie jeugdzorg. Geraadpleegd op 16 april op http://www.bussum.nl/fileadmin/user_upload/Wonen_en_Leven/Welzijn/Plan_van_aanpak_transitie_jeugdzorg_GV_01.pdf

SWV Unita (2014). Ondersteuningsplan 2014-2018. Geraadpleegd op 16 april op <http://www.swvunita.nl/ondersteuningsplan-unita/>

Passend onderwijsregio ZOUT

Gemeente Utrechtse Heuvelrug (2015). Verordening jeugdhulp 2014-2018. Geraadpleegd op 20 april op <http://www.heuvelrug.nl/document.php?m=61&fileid=83797&f=1e066c9acd5466be60efdc9c470f36c9&attachment=0&c=64618>

Gemeente Wijk bij Duurstede (2013). Beleidskader Jeugd 2014-2018. Geraadpleegd op 20 april op https://www.vng.nl/files/vng/wijk_bij_duurstede_beleidskader_jeugd_2014-2018.pdf

Gemeente Zeist (2014). Zorgen voor de jeugd doe je samen! Lokaal beleidsplan Transitie Jeugd 2014-2015. Geraadpleegd op 20 april op <http://www.swvzout.nl/wp-content/uploads/2014/06/samenvatting-ondersteuningsplan-2014-2018.pdf>

SWV ZOUT (2014). Ondersteuningsplan 2014-2018. Geraadpleegd op 15 april op <http://www.swvzout.nl/wp-content/uploads/2014/06/samenvatting-ondersteuningsplan-2014-2018.pdf>

Passend onderwijsregio PO 30-10

Gemeente Heusden (2014). Beleidsregels WMO en Jeugdhulp. Geraadpleegd op 15 april op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/historie/Heusden/349284/349284_1.html

Gemeente Loon op Zand (2014). Beleidsregels Verordening Jeugdhulp. Geraadpleegd op 15 april op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Loon%20op%20Zand/348130/348130_1.html

Gemeente Waalwijk (2014). Beleidsplan Jeugdhulp. Geraadpleegd op 15 april op <https://www.waalwijk.nl/docs/Regelgeving/Gemeentelijke%20plannen/14.Jeugdbeleidsplan%20Waalwijk%20015.pdf>

Regio Hart van Brabant (2014). Beleidskader Jeugdstelsel. Geraadpleegd op 14 april op http://regio-hartvbrabant.nl/images/Downloadcentrum/Regionaal_beleidskader_jeugdhulp_Samen_voor_de_Jeugd_maart_2014_DEF.pdf

Regio Hart van Brabant (2015). De toegang in de negen gemeenten Hart van Brabant. Geraadpleegd op 28 april op http://regio-hartvbrabant.nl/images/Downloadcentrum/De_Toegang_in_de_negen_gemeenten_Hart_van_Brabant_februari_2015.pdf

Regio Hart van Brabant (2015). Uitvoeringsplan Jeugdhulp. Geraadpleegd op 28 april op http://regio-hartvbrabant.nl/images/Downloadcentrum/Regio_Hart_van_Brabant_Uitvoeringsplan_Jeugdhulp_2015.pdf

Samenwerkingsverband Primair Onderwijs (2014). Kracht door verbinding. Ondersteuningsplan Passend Onderwijs. Geraadpleegd op 10 april op http://www.swvpo3010.nl/Links_en_downloads

SWV PO 30-10 (2014). Functieomschrijving directeur samenwerkingsverband. Geraadpleegd op 10 april op http://www.swvpo3010.nl/Links_en_downloads

SWV PO 30-10 (2015). Notulen verslag voortgangsOOGO. Via respondent. Op te vragen bij onderzoeker.

Wetenschappelijke bronnenlijst

- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., & Walker, R. M. (2007). Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. *Public Administration*, 85(1), 9-26.
- Ansell, C. & Gash A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18, 543 – 571.
- Berger, M., Leeuwen, M. van en Blaauw, E. (2013). *Generalistisch werken rondom jeugd en gezin. Een analyse van ontwikkelingen, taken en competenties*. Utrecht: NJi.
- Berger, P.L., & Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Londen: The Penguin Press
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation. Co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press.
- Bolman, L.G., Deal, T.E. (2003). *Reframing Organizations: Artistry, Choice and Leadership*. New York: John Wiley & Sons.
- Bosscher, N. (2014). *The decentralisation and transformation of the Dutch youth care system*. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut
- Bovaird, T. (2007). Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public administration review*, 67(5), 846-860.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P. & Twist, M.J.W. van (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer
- Bryman, A. (2003). *Research Methods and Organization Studies*. New York: Routledge
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press Inc.
- Centraal Planbureau (2013). *Decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2014). *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014). *Jeugdmonitor*. Geraadpleegd 15 april 2015 op <http://jeugdstatline.cbs.nl/JeugdMonitor/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA>
- Currie, G. (2000). The role of middle managers in strategic change in the public sector. *Public Money & Management*, 20 (1) 17-22
- Currie, G. (2006). Reluctant but resourceful middle managers: the case of nurses in the NHS. *Journal of Nursing Management*, 14 (1), 5-12
- Deen, C., Vink, C., Berg-LeClercq, T., Daamen, W. & Smit, H. (2014). *Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugdbeleid: een internationale verkenning en Nederlandse reflectie*. Utrecht: NJi.
- Delden, P.J. van (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft/Zutphen: uitgeverij Eburon
- Denktank Transformatie Jeugdstelsel (2014). *Beter met minder: bouwstenen voor de transformatie van het jeugdstelsel*. Utrecht: NJi.

Doodkorte, P.P. & Hermans, V. (2013). Spoorboekje transitie jeugdzorg: dromen zijn doelen met deadlines. Den Haag: Transitiebureau Jeugd.

Edelenbos, J., Buuren, A. van & Klijn, E.H. (2013) Connective Capacities of Network Managers, Public Management Review, 15 (1), 131-159, DOI: 10.1080/14719037.2012.691009

Evaluatiewerkgroep Wet op de Jeugdzorg (2009). Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg. Eindrapport. Den Haag: programmaministerie Jeugd en Gezin

Farrell, C., & Morris, J. (2003). The 'Neo-Bureaucratic' State: Professionals, Managers and Professional Managers in Schools, General Practices and Social Work. Organization, 10 (1), 129- 156.

Gerritsen, E. (2011). De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen. Amsterdam: Amsterdam University Press

Gray, B. (1989). Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems . San Francisco : Jossey-Bass .

Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press

Hardy, C., Philips, N. & Lawrence T.B. (2003). Resources, Knowledge and Influence: The Organizational Effects of Interorganizational Collaboration. Journal of Management Studies, 40 (2), 321–347.

Head, B. W. & Alford, J. (2013). Wicked Problems: The Implications for Public Management. Administration & Society, 0095399713481601

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. Public administration, 69(1), 3-19.

Huxham , C. & Vangen, S. (2005). Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage . New York: Routledge

Kallenberg, A. (2005). Strategy and innovation. The roles of academic middle managers in higher education. Leiden: Hogeschool Leiden (paper).

Kickert, W.J.M., Klijn, E. & Koppejan, J.F.M. (1997). Managing complex networks. Londen: SAGE Publications Ltd.

Laemers, M. & Schoonhoven, R. van (2014). (Regionale) samenwerking tussen onderwijs en (jeugd) zorg: een overzicht van wettelijke kaders. Den Haag: Onderwijsraad.

Ledoux, G. (2012). Ex ante evaluatie Passend onderwijs. Den Haag: ECPO

Hajer, M.A., Van Tatenhove, J.P.M. & Laurent, C. (2004). Nieuwe vormen van Governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid. Bilthoven: RIVM

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons? Public Administration Vol. 69 Spring 1991 (3-19)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011a). Naar Passend onderwijs. Brief aan de Tweede Kamer, referentie 266319. Geraadpleegd op 12 februari op <http://www.aob.nl/kixtart/modules/absolutenm/articlefiles/47797-BeleidsbriefPassendOnderwijs.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011b). Memorie van toelichting Wetsvoorstel Passend onderwijs. Kamerstukken II, 2011-2012, 33106, nr. 3. Geraadpleegd op 15 februari op <http://www.Passendonderwijs.nl/wp-content/uploads/2013/09/Wet-passend-onderwijs-MvT.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2013). Kerncijfers 2008-2012. Den Haag: Ministerie van OCW. Geraadpleegd op 21 februari op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/jaarverslagen/2013/05/08/ocw-kerncijfers-2008-2012.html>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014a). Kengetallen samenwerkingsverbanden. Den Haag: Ministerie van OCW

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014b). Vierde voortgangsrapportage Passend onderwijs. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014c). Vijfde voortgangsrapportage Passend onderwijs. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). Passend onderwijs: samenwerkingsverbanden en gemeenten. Contactgegevens en kengetallen. Geraadpleegd in april en mei 2015 op <http://swv.passendonderwijs.nl/>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). Memorie van Toelichting bij de Jeugdwet. Kamerstukken I, 2013-2014, 33684. Geraadpleegd op 23 februari 2015 op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet.html>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014a). Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet). Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2014, (105), pp. 1-70.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014b). Rapport: doorlichting van het beleid op het gebied van laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien. Geraadpleegd op 2 februari 2015 op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/12/11/doorlichting-van-het-beleid-op-het-gebied-van-laagdrempelige-ondersteuning-bij-het-opvoeden-en-opgroeien.html>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014c). Samenhang tussen de transitie van de jeugdzorg en de invoering van Passend onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 juni 2014. Kamerstukken II, 2013-2014, 31839, nr. 392. Geraadpleegd op 23 februari 2015 op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/20/kamerbrief-samenhang-transitie-jeugdzorg-en-invoering-passend-onderwijs.html>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). Stelselwijziging jeugdhulp. Geraadpleegd op 13 februari 2015 op <http://www.voordejeugd.nl/stelselwijziging/jeugdhulp>

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Ministerie van Veiligheid en Justitie & Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2015). Factsheets cijfers jeugdhulp per gemeente. Geraadpleegd in april en mei 2015 op <http://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/downloads/factsheets/13-ondersteuning/255-factsheets-cijfers-jeugdhulp-per-gemeente>

Moore, M.H. (2011). Recognizing Public Value. Cambridge: Harvard University Press

Nederlands Jeugdinstituut (2008). Het optimaliseren van snelle, passende en afgestemde hulp. Utrecht: NJi Onderwijs en jeugdzorg/ LCOJ.

Nederlands Jeugdinstituut (2013). Onderwijs en Jeugdgezondheidszorg van oudsher partners. Informatiebrochure. Utrecht: NJi

- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het Publieke Domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho
- Noordegraaf, M. (2008). Professioneel bestuur: de tegenstelling tussen publieke managers en professionals als 'strijd om professionaliteit'. Den Haag: Lemma
- Noordegraaf, M., Geuijen, C.H.M., en Meijer, A. (2011). *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Booma | Lemma uitgevers
- Noordegraaf, M. (2011). Risky business: How professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organization Studies*, 32(10), 1349-1371.
- Noordegraaf, M. & Wit, B. (2012). Responses to Managerialism: how management pressures affect managerial relations and loyalties in education. *Public Administration* Vol. 90 (4), 957-973
- Oberon (2013). *Bestuurlijke Ronde Tafels. Tussenstand & bevindingen*. Utrecht: Oberon
- Oberon (2014a). *Analyse concept ondersteuningsplannen Passend onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Oberon (2014b). *Bestuurlijke Ronde Tafels. Bevindingen & vooruitblik 2015*. Utrecht: Oberon
- Oldenhof, L.E. (2012a). *Wijkgericht werken: intersectorale samenwerking in de wijk door grenzenwerk*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- Oldenhof, L. E.(2012b). *De middenmanager: sleutelfiguur bij transities in de langdurige zorg*. Den Haag: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- Oldenhof, L.E., Postma, J. & Putters, K. (2013). *On justification work: how compromising enables public managers to deal with conflicting values*. *Public Administration Review*, 74, (1), 52-63
- Oldenhof, L.E. (2015). *The Multiple Middle: Managing in Healthcare*. Rotterdam: Erasmus University
- Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: Onderwijsraad
- O'Reilly, D., & Reed, M. (2011). The grit in the oyster: Professionalism, managerialism and leaderism as discourses of UK public services modernization. *Organization Studies*, 32(8), 1079- 1101.
- Pawson, R., Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Londen/ New Delhi: Thousand Oaks/ Sage Publications
- PO-Raad & VO-raad (2014). *AO Passend onderwijs 3 juli 2014*. Brief van voorzitters PO-raad en VOraad aan Tweede Kamer, 25 juni 2014. Kenmerk: 2014.006108. Geraadpleegd op 21 februari 2015 op https://www.poraad.nl/files/140625_brief_van_po-raad_en_vo-raad_aan_vkc_ocw_voor_ao_passend_onderwijs_3_juli_2014.pdf
- PO-Raad (2015). *Model Ondersteuningsplan Passend Onderwijs*. Geraadpleegd op 16 april 2015 op <http://ondersteuningsplan.poraad.nl/42-basisondersteuning>
- Provan, K. G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Provan, K. G. & Milward, H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61, 414-423
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.

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

Rijk, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg (2013). Transitieplan Jeugd. Geraadpleegd op 4 februari 2015 op <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/vws/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/13/transitieplan-jeugd.html>

Ring, P.S. & Van de Ven, A.H. (1994). Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review* 19(1): 90 – 118 .

Schillemans, T. (2008). Regelruimte: over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering. In RMO (ed.), *De ontkokering voorbij: slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam: SWP.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration* 36(1): 41-57

Terpstra, J. (2001). Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. In: *Beleidswetenschap* (15), Nr. 2, pp. 141-168

Thiel, S. van (2010). Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014a). Derde Rapportage. Den Haag: Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014b). Vierde Rapportage. Den Haag: Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). Jeugdzorg dichtbij. Geraadpleegd op 4 februari 2015 op <http://www.nji.nl/nl/JeugdzorgdichtbijWerkgroepToekomstverkenning2010.pdf>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014a). Sociale wijkteams in ontwikkeling. Den Haag: VNG

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014b). Jeugdzorgregio's. Geraadpleegd op 2 maart 2015 op <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaaldomein/decentralisatie-jeugdzorg/42-jeugdzorgregios>

Waal, V. de (2014). De vooruitgeschoven middenvelder. De innovatiekracht van middenmanagers van welzijnsorganisaties met het oog op actief burgerschap. Amsterdam: Boom | Lemma Uitgevers

Walraven, M., Van der Grinten, M., Deen, C. & Bosdriesz, M. (2014). Handreiking Verbinding Passend onderwijs en zorg voor jeugd. Geraadpleegd op 28 december 2014 op <http://www.vpo-handreiking.nl/home/#.VQFxtPmG-n0>

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

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration* 80 (1): 103 – 24

Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 26 (1): 17 - 32

Xanten, H. van. (2014). Werk & inkomen en sociale wijkteams; een goed huwelijk? Geraadpleegd op 24 maart op http://www.divosa.nl/sites/default/files/6_werk_en_inkomen_en_sociale_wijkteams_1.pdf

Zaleznik, A. (1977). Managers and leaders: Are they different. *Harvard Business Review*, 55, 67- 78.

Bijlage I: Lijst met afkortingen

Afkorting	Uitleg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
IB-er	Intern Begeleider
IPO	Inter Provinciaal Overleg
Ministerie van OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
MDO	Multi Disciplinair Overleg
Ministerie van V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Ministerie van VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
PO	Primair Onderwijs
SBO	Speciaal Basis Onderwijs
SO	Speciaal Onderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VO	Voortgezet Onderwijs

Bijlage II: Topiclijst middenmanagers

Introductie

- Bedanken & voorstellen
- Onderwerp: afstudeerscriptie bij onderzoeks- & adviesbureau Oberon naar de samenwerking tussen Passend onderwijs en de jeugdhulp
- Doel: meer inzicht in (en vat op) de omstandigheden waarin en wijzen waarmee het managers lukt om intersectorale samenwerking te organiseren, zodat beleid en advisering op afgepast kunnen worden.
- Informatie vertrouwelijk en anoniem, niet aan derden
- Interview opgenomen, maximaal een uur

Algemeen

- Achtergrond, hoe lang in deze functie werkzaam, aantal werkuren
- Eerdere (soortgelijke) ervaring met deze functie?

Resultaat

- Wat is in één zin het doel van de samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp?
- Wat is u de opbrengst van deze samenwerking tot nu toe?
- Hoe is dit resultaat gerealiseerd?

Institutioneel ontwerp

- Wie is er betrokken bij de samenwerking?
- Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over hoe zij samenwerken?
- Zo ja, worden deze nagekomen? Waarom wel/niet?
- Hoe zien de randvoorwaarden van de samenwerking eruit?
- Is hier een balans in met onderwijs/jeugdhulp? Oorzaak?

Proces

- Hoe verloopt het proces van de samenwerking?
- Wat is uw rol hierbij?
- Welke rol speelt vertrouwen tijdens het proces? Is hier sprake van? Waar blijkt dat uit?
- Heeft u de mensen van onderwijs/jeugdhulp nodig om uw doelen te behalen?
- Heeft u hetzelfde doel met de samenwerking als onderwijs/jeugdhulp? Waar blijkt dit uit?
- Is er wel eens sprake van miscommunicatie?
- Kunt u al spreken van tussentijdse uitkomsten van de samenwerking?
- Waar loopt u tegenaan? Welke oplossingen ziet u? Wat is er daarvoor nodig?
- Zijn er nog andere aspecten waarvan u zegt dat het de samenwerking ten goede zou komen?

Repertoire middenmanager

- Zet u hier op in?
- Wat doet u om de samenwerking te bevorderen richting:
 - het hoger management/uw leidinggevende
 - schoolbestuurders/medewerkers
 - andere directeuren van samenwerkingsverbanden/collega's van andere gemeenten in de regio
 - richting samenwerkingspartners?

Afsluiting

- Dankwoord, vragen/ opmerkingen
- Gespreksverslag toegestuurd, graag reactie i.v.m. betrouwbaarheid onderzoek

Bijlage III: Topiclijst niet-middenmanagers

Introductie

- Bedanken & voorstellen
- Onderwerp: afstudeerscriptie bij onderzoeks- & adviesbureau Oberon naar de samenwerking tussen het onderwijs en de jeugdhulp
- Doel: meer inzicht in (en vat op) de omstandigheden waarin en wijzen waarmee het managers lukt om deze intersectorale samenwerking te organiseren, zodat beleid en advisering op afgestemd kunnen worden.
- Informatie vertrouwelijk en anoniem, niet aan derden
- Interview opgenomen, maximaal een uur

Algemeen

- Achtergrond, hoelang in deze functie werkzaam
- Eerdere (soortgelijke) ervaring met deze functie?
- Aantal werkuren

Resultaat

- Wat is het doel van de samenwerking tussen het Passend onderwijs en de jeugdhulp?
- Wat is u de opbrengst van deze samenwerking tot nu toe?
- Hoe is dit resultaat gerealiseerd?

Institutioneel ontwerp

- Wie is er betrokken bij de samenwerking?
- Zijn er duidelijke afspraken gemaakt over hoe zij samenwerken?
- Zo ja, worden deze nagekomen? Waarom wel/niet?
- Hoe zien de randvoorwaarden van de samenwerking eruit?
- Is hier een balans in met onderwijs/jeugdhulp? Oorzaak?

Proces

- Hoe verloopt het proces van de samenwerking? Is hierbij sprake van wederzijds vertrouwen?
- Wat is uw rol hierbij? En die van de directeur/uitvoerend verantwoordelijke?
- Heeft hij de mensen van onderwijs/jeugdhulp nodig om zijn doelen te behalen?
- Heeft hij hetzelfde doel met de samenwerking als onderwijs/jeugdhulp?
- Is er wel eens sprake van miscommunicatie?
- Kunt u al spreken van tussentijdse uitkomsten van de samenwerking?
- Waar loopt hij tegenaan? Ziet hij hiervoor oplossingen?

Repertoire middenmanager

- Zet hij hier op in?
- Wat doet hij om de samenwerking te bevorderen richting:
 - het hoger management/uw leidinggevende
 - schoolbestuurders/medewerkers
 - andere directeuren van samenwerkingsverbanden/collega's van andere gemeenten in de regio
 - richting samenwerkingspartners?

Afsluiting

- Dankwoord, vragen/ opmerkingen
- Gespreksverslag toegestuurd, graag reactie i.v.m. betrouwbaarheid onderzoek

Bijlage IV: Codeboom

