

1/7/2011

USBO &  
NJI

## HET REGISSEREN VAN MULTIDISCIPLINAIRE SAMENWERKING RONDOM KIND EN GEZIN



Masterscriptie | Elles Grubben

# Het regisseren van multidisciplinaire samenwerking rondom kind en gezin

Een onderzoek naar multidisciplinaire samenwerking en de bestuurlijke regierol van gemeenten in het zorg- en adviesteam.

## Masterscriptie

<b>Naam</b>	Elles Grubben
<b>Studentnummer</b>	3416011
<b>Opleiding</b>	Universiteit Utrecht, Bestuurs- en Organisationswetenschap
<b>Master</b>	Publiek Management
<b>Organisatie</b>	Nederlands Jeugdinstituut (NJI)
<b>1<sup>e</sup> lezer</b>	Prof. dr. M. Noordegraaf
<b>2<sup>e</sup> lezer</b>	Dr. A.J. Meijer
<b>Datum</b>	1 juli 2011

## Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksverslag van een zes maanden durend masteronderzoek voor de master Publiek Management aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht. Dit onderzoek beschrijft de wijze waarop gemeenten het ZAT regisseren en welke factoren multidisciplinaire samenwerking in het ZAT beïnvloeden.

Een van mijn grote interesses is de gezondheidszorg en de uitdagingen waarmee zij zich geconfronteerd ziet. Dit onderzoek vindt plaats in de jeugdzorg, een sector die de laatste jaren veelvuldig in het nieuws is geweest vanwege gebrekkige samenwerking tussen professionals wat leidde tot enkele incidenten. Samenwerking is een onderwerp dat mij fascineert omdat het niet vanzelfsprekend en zeker niet makkelijk is. Ik vind het heel erg interessant om te onderzoeken hoe samenwerking in de praktijk verloopt en welke factoren daarop van invloed zijn.

Ik wil graag een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen bij de uitvoering van dit onderzoek. Allereerst wil ik het Nederlands Jeugdinstituut bedanken voor de gelegenheid om door middel van een stage onderzoek te mogen doen naar multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en de regierol van de gemeente. Ik heb heel veel geleerd van jullie grote professionele kennis over de jeugdzorg. Daarnaast wil ik jullie bedanken voor alle goede contacten waarmee jullie mij voor het onderzoek hebben voorzien.

Verder bedank ik alle respondenten voor hun medewerking aan dit onderzoek. Jullie hebben mij van veel interessante informatie, voorbeelden en documenten voorzien.

Daarnaast wil ik de leden van mijn tutorgroep, Jony, Marieke, Jurriën en Sanne, bedanken voor de afgelopen paar maanden vol nuttige en relevante feedback. Ik vond het heel plezierig om onderzoekservaringen uit te wisselen en te reflecteren op het onderzoeksproces. Speciale dank gaat uit naar Lisette voor alle sparmomenten en feedback.

Tevens wil ik mijn scriptiebegeleiders bedanken. Allereerst wil ik prof. dr. Mirko Noordegraaf bedanken voor de vele feedback en de plezierige begeleiding waardoor ik de afgelopen periode heel veel heb geleerd. Verder wil ik dr. Albert Meijer bedanken voor de kritische feedback tijdens de begin en eindfase van het onderzoek waardoor het mogelijk was om nog een paar verbeterlagen te maken.

Tot slot gaat dank uit naar mijn familie en vrienden. Door jullie onveranderlijke steun en luisterend oor is het mij gelukt om de scriptie tot een goed einde te brengen.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van deze scriptie en hoop u, door middel van mijn scriptie, nieuwe inzichten te verschaffen.

Elles Grubben  
Amersfoort, juli 2011

## Samenvatting

Deze scriptie gaat over multidisciplinaire samenwerking in het zorg- en adviesteam (ZAT) van het primair onderwijs en de bestuurlijke regierol van de gemeente. In het ZAT zijn professionals van verschillende organisaties uit het domein van de jeugdzorg en het onderwijs vertegenwoordigd. Vanuit het idee dat de school de vindplaats is voor problematiek werken professionals met elkaar samen om advies uit te brengen over het zorgtraject van een kind. In dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal: *Op welke wijze regisseren gemeenten multidisciplinaire samenwerking in het zorg- en adviesteam primair onderwijs en welke factoren zijn daarop van invloed?* Het onderzoek is uitgevoerd in de gemeenten Almere, Nijmegen en Alkmaar. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek, wat in lijn ligt met de gehanteerde interpretatieve benadering. Door middel van interviews en documentenanalyse is het mogelijk om een antwoord te geven op de hoofdvraag.

De gemeente Almere is overwegend coproductent doordat partnerschap en samenwerking tussen organisaties centraal staat. In overleg komen de gemeente en organisaties tot een gezamenlijke visie en een gezamenlijke doelstelling waar zij zich ook samen verantwoordelijk voor voelen. In beperkte mate is zij facilitator, dit is hoofdzakelijk op het gebied van financiering en monitoring.

Regie door de gemeente Nijmegen heeft indicatoren van coproductie (partnerschap, gezamenlijke afstemming, gezamenlijk vastgesteld doel en invloed op de monitoring). Tevens zijn er indicatoren die wijzen op faciliterende regie (zelfsturing, visie door actoren, monitoring door actoren). De regierol van de gemeente Nijmegen is daarom te plaatsen tussen coproductent en facilitator.

In Alkmaar voert de gemeente regie als facilitator doordat de actoren initiatiefnemer zijn en zij zelf multidisciplinaire samenwerking in het ZAT sturen. Tevens hebben de actoren een eigen visie op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en het doel waar voor zij samen aan tafel zitten. De organisaties en professionals voelen zich samen verantwoordelijk voor de samenwerking. Tot slot zijn zij ook zelf verantwoordelijk voor de monitoring van prestaties. De gemeente legt de verantwoordelijkheid voor het ZAT geheel bij het operationele niveau en is alleen door middel van financiering bij het ZAT betrokken.

Geen enkele onderzochte gemeente vat regie op als opdrachtgeverschap, dat sluit niet uit dat andere gemeenten hier wel gebruik van maken. Opdrachtgeverschap is een zeer hiërarchische manier van regisseren, het is niet verwonderlijk dat regisseren door middel van opdrachtgeverschap door gemeenten niet wordt gehanteerd. Bij opdrachtgeverschap bepaalt de gemeente namelijk wat de betrokken organisaties en instellingen moeten doen en wat de visie is op het ZAT en haar functioneren. Bij deze manier van regisseren loopt de gemeente echter het risico zich te gaan bemoeien met de uitvoerende praktijk van de professional.

De analyse toont dat, hoewel er sprake is van onzichtbaarheid van gemeenten in het ZAT zelf, de gemeente wel een belangrijke partner is voor het ZAT en op verschillende manieren bij het ZAT is betrokken. Gemeenten hebben een bestuurlijke regierol en zijn niet betrokken op het operationele niveau maar op het bestuurlijke -, strategische - en tactische niveau. Door middel

van verschillende sturingsmechanismen, bijvoorbeeld financiën en overleg, oefenen gemeenten indirecte invloed op het ZAT.

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop gemeenten betrokken zijn bij het ZAT en invloed uitoefenen op het ZAT. De gemeenten bevinden zich allen in een andere situatie en een ander jeugdzorgveld. Ondanks het verschil in werkwijze, betrokkenheid en invloed zijn de professionals in alle gemeenten van mening dat het ZAT succesvol is en goed samenwerkt. Ook ZAT's waar de gemeenten nauwelijks bij betrokken is, zijn succesvol. Dat kan allereerst betekenen dat de betrokkenheid van de gemeente niet bepalend is voor de mate van succes van een ZAT. Het kan ten tweede echter ook betekenen dat de regierol waar een ZAT behoefte aan heeft afhankelijk is van sociale en demografische factoren van een gemeente. Dit is in overeenstemming met de contingentietheorie die stelt dat organisaties, om te kunnen overleven, hun wijze van organiseren moeten aanpassen aan de omgeving waarin zij opereren (Lawrence & Lorsch, 1977: 24-25).

Door veranderende tijden is er sprake van bezuinigingen en een grotere rol voor de gemeente in het jeugdbeleid. Sociale omstandigheden, zoals vergrijzing en een grotere druk op het zorgaanbod, zijn bepalend voor de positie van de gemeente. De wijze waarop gemeenten omgaan met veranderende tijden en het veranderende economische klimaat is van invloed op het toekomstige jeugdbeleid en de positie van de gemeente.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Samenvatting .....	3
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding .....	8
1.2 Probleemstelling .....	9
1.3 Doelstelling.....	9
1.4 Vraagstelling.....	10
1.5 Maatschappelijke relevantie .....	10
1.6 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.7 Leeswijzer.....	11
2 Omgevingsanalyse.....	13
2.1 Geschiedenis van de jeugdzorg .....	13
2.2 De wens om samen te werken: het zorg- en adviesteam (ZAT).....	19
2.3 Regisseren van het ZAT .....	22
2.4 Slot.....	23
3 Theoretisch kader .....	24
3.1 Wat is multidisciplinaire samenwerking? .....	24
3.2 Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerkingsprocessen? .....	31
3.3 Hoe kunnen multidisciplinaire samenwerkingsprocessen geregisseerd worden? .....	36
3.4 Verwachte relaties .....	40
3.5 Slot.....	41
4 Onderzoeksaanpak.....	42
4.1 Kwalitatief onderzoek .....	42
4.2 Wetenschapsfilosofisch perspectief.....	43
4.3 Triangulatie.....	43
4.3.1 Interviews .....	44
4.3.2 Documentenanalyse .....	45
4.4 Operationalisatie.....	45
4.5 Borging onderzoekskwaliteit.....	49

4.6	Slot.....	50
5	Resultaten: Almere .....	51
5.1	Demografische gegevens.....	51
5.2	Beleidsmilieu.....	53
5.3	Bestuurlijke regie door de gemeente .....	55
5.4	Niveau van de instelling .....	57
5.5	Context van de samenwerking.....	58
5.5.1	Mensen .....	58
5.5.2	Conditie waaronder samenwerking plaats vindt.....	60
5.5.3	Bronnen .....	61
5.5.4	Specifieke plaats van de samenwerking.....	61
5.5.5	Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk.....	61
5.6	Slot.....	62
6	Resultaten: Nijmegen .....	64
6.1	Demografische gegevens.....	64
6.2	Beleidsmilieu.....	65
6.3	Bestuurlijke regie door de gemeente .....	67
6.4	Niveau van de instelling .....	69
6.5	Context van de samenwerking.....	70
6.5.1	Mensen .....	70
6.5.2	Conditie waaronder samenwerking plaats vindt.....	71
6.5.3	Bronnen .....	73
6.5.4	Specifieke plaats van samenwerking.....	73
6.5.5	Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk.....	74
6.6	Slot.....	75
7	Resultaten: Alkmaar .....	76
7.1	Demografische gegevens.....	76
7.2	Beleidsmilieu.....	78
7.3	Bestuurlijke regie door de gemeente .....	80
7.4	Niveau van de instelling .....	80
7.5	Context van de samenwerking.....	81

7.5.1	Mensen .....	82
7.5.2	Conditie waaronder samenwerking plaats vindt.....	82
7.5.3	Bronnen .....	83
7.5.4	Specifieke plaats van samenwerking.....	84
7.5.5	Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk.....	84
7.6	Slot.....	86
8	Analyse .....	87
8.1	Het zorg- en adviesteam .....	87
8.2	Succes van het ZAT.....	88
8.3	Multidisciplinaire samenwerking in het ZAT .....	89
8.4	Factoren van invloed op multidisciplinaire samenwerking .....	91
8.5	Bestuurlijke regie door de gemeenten .....	91
8.6	Invloed van de gemeente .....	93
8.7	Slot.....	95
9	Conclusie .....	97
9.1	Theoretische deelvragen .....	97
9.2	Empirische deelvragen .....	98
9.3	Op welke wijze regisseren gemeenten multidisciplinaire samenwerking in het zorg- en adviesteam primair onderwijs en welke factoren zijn daarop van invloed? .....	102
9.4	Aanbevelingen .....	104
9.5	Tot slot.....	105
10	Reflectie.....	106
11	Literatuurlijst .....	108
	Bijlage 1: Interviewvragen .....	114



## 1. Inleiding

De publieke sector ziet zich voor complexe en vaak paradoxale opgaven gesteld. Overheidsingrijpen lijkt op allerlei maatschappelijke gebieden belangrijker dan ooit en de verwachtingen zijn hoog gespannen, maar overheidsingrijpen blijkt ook moeilijker dan ooit, en soms bijna onmogelijk. Allerlei maatschappelijke problemen vragen om een collectieve aanpak, dit blijkt als gevolg van maatschappelijke condities lastig te realiseren. Sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat zijn moeilijker te handhaven, de politiek heeft zich verplaatst, de invloed van publieke organisaties is afgenomen en overheidsingrijpen kan resulteren in minder effecten of onverwachte effecten (Noordegraaf, 2004: 22). In de jeugdzorg hebben verschillende incidenten, zoals ‘Savanna’ en het ‘Maasmeisje’, de roep om overheidsingrijpen versterkt. Deze incidenten hebben een dubbele betekenis: ze hebben de roep om ingrijpen versterkt, maar maken ook duidelijk dat ingrijpen moeilijk is (Noordegraaf, 2004: 23). Het is belangrijk om dergelijke incidenten in de toekomst te voorkomen. Verschillende onderzoeken naar aanleiding van deze incidenten concluderen dat de samenwerking tussen verschillende organisaties die betrokken zijn rondom kind en gezin tekort schiet (De onderzoeksraad voor veiligheid, 2011). Organisaties blijken in deze rapporten niet op de hoogte te zijn van elkaars betrokkenheid bij een gezin. Daarnaast zijn de activiteiten van organisaties niet op elkaar afgestemd, samenwerking ontbreekt of schiet te kort. Multidisciplinaire samenwerking is noodzakelijk om de zorg rondom het kind en gezin te verbeteren, de samenwerking te optimaliseren en toekomstige incidenten te voorkomen. Multidisciplinaire samenwerking betreft verschillende inter-professionele werkarrangementen (Øvretveit, 1996: 163). Op steeds meer beleidsterreinen vindt de uitvoering van beleid in toenemende mate plaats door multidisciplinaire samenwerking tussen verschillende organisaties, vaak afkomstig vanuit verschillende sectoren (Terpstra, 2001). Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden veronderstellen coördinatie en samenwerking, het idee is coöperatieve en harmonieuze samenwerking. De nadruk ligt op consensus tussen samenwerkende organisaties, maar sluit conflicten niet uit (Easen e.a., 2000: 356).

In dit onderzoek staat de multidisciplinaire samenwerking rondom kind en gezin in het zorg- en adviesteam (ZAT) van het primair onderwijs centraal. In het ZAT werken verschillende organisaties die in het domein van de jeugdzorg en het onderwijs samen actief zijn. Gemeenten zijn samen met schoolbesturen (bestuurlijk) verantwoordelijk voor het opzetten, in stand houden en vergroten van de kwaliteit van ZAT's. De gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor de inrichting van en de regie op een sluitend lokaal netwerk. Dit netwerk moet bestaan uit voorzieningen die op elkaar zijn afgestemd voor hulp en begeleiding van jeugdigen die in de knel dreigen te raken of al geraakt zijn.

### 1.1 Aanleiding

Het beleidsplan “Alle kansen voor kinderen” spreekt in 2007 voor het eerst over de zogenaamde Zorg- en Adviesteams: *“De meerwaarde van een ZAT zit vooral in het feit dat de zorg meteen en op de juiste plaats wordt ingezet. Het is niet de bedoeling dat de leerling of zijn ouders nodeloos naar een andere locatie worden doorverwezen voor een eerste gesprek met bijvoorbeeld Centrum voor Jeugd en Gezin of bureau jeugdzorg.”* (Jeugd en Gezin, 2007: 22). Echter bestaan de ZAT's dan al een aantal jaren onder een andere naam, vaak ook wel de

consultatieteams of JAT's (Jeugd- en Adviesteams) genoemd. Het ministerie van Jeugd en Gezin streeft naar een 100% dekking van ZAT's voor alle leeftijdsgroepen, vier jaar later is de landelijke dekking 67% (NJI, 2010: 16). Met de komst van het kabinet Rutte zijn vele veranderingen op gang gekomen, waaronder passend onderwijs en de transitie jeugdzorg waarbij jeugdzorg verder gedecentraliseerd wordt naar gemeenten. Momenteel zijn gemeenten als bestuurlijke regisseurs betrokken bij het ZAT, dit onderzoek kijkt of de wijze waarop de gemeente deze regierol invult van invloed is op het functioneren van het ZAT. Met de transitie van de jeugdzorg komt vanaf 2013 geleidelijk de hele verantwoordelijkheid voor het jeugdzorgveld bij de gemeente te liggen. Dit onderzoek loopt daarmee vooruit op de groter wordende rol en invloed van gemeenten in het ZAT.

## 1.2 Probleemstelling

Deze paragraaf beschrijft de probleemstelling van dit onderzoek, aan de hand van deze probleemstelling is het mogelijk om de centrale hoofdvraag en de deelvragen te formuleren.

De verschillende organisaties rondom kind en gezin zijn verenigd in een multidisciplinair samenwerkingsverband. Naar aanleiding van verschillende incidenten en resultaten van verschillende onderzoeken is het belang van multidisciplinaire samenwerking verder onderstreept. Echter zijn er geluiden dat multidisciplinaire samenwerking in het ZAT nog niet optimaal verloopt (NJI, 2011 ; OCW, 2011:3). Verschillende betrokken organisaties hebben andere taken, belangen, verwachtingen en voorwaarden met betrekking tot samenwerking met andere organisaties rondom kind en gezin. De gemeente heeft een regierol in het ZAT en is dus samen met schoolbesturen (bestuurlijk) verantwoordelijk voor het opzetten, in stand houden en vergroten van de kwaliteit van zorg- en adviesteams. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting van en de regie op een sluitend lokaal netwerk. Er is momenteel nog veel onduidelijkheid over de wijze waarop organisaties samenwerken in het ZAT en op welke wijze gemeenten hun regierol invullen. Niet alle gemeenten weten hoe ze het regisseren van samenwerking in het ZAT moeten aanpakken, er is sprake van grote verschillen tussen gemeenten in de wijze waarop zij multidisciplinaire samenwerking in het ZAT regisseren. De gemeente staat relatief ver weg van het ZAT, zij bepaalt op grote lijnen wat er in het ZAT zou moeten gebeuren en stuurt daarmee indirect. De gemeente heeft niet de kennis en expertise om zorginhoudelijke afwegingen te maken over de wijze waarop zorg aan kind en gezin geboden moet worden, maar zijn wel eindverantwoordelijk voor het totaal resultaat. De gemeente moet, kortom, de uitvoering beïnvloeden zonder bij de uitvoering betrokken te zijn. Dit onderzoek kijkt op welke wijze gemeenten multidisciplinaire samenwerking in het ZAT regisseren en welke factoren daarop van invloed zijn.

## 1.3 Doelstelling

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is meer inzicht krijgen in multidisciplinaire samenwerking rondom kind en gezin en de regierol van de gemeente om factoren te formuleren die multidisciplinaire samenwerking in het ZAT beïnvloeden en van invloed zijn op de regierol van de gemeente. Om hieromtrent aanbevelingen te kunnen doen zal in kaart worden gebracht hoe de drie gemeenten regisseren, welke factoren multidisciplinaire

samenwerking beïnvloeden, hoe de gemeente invloed kan uitoefenen op het ZAT en op welke wijze dit kan worden vormgegeven.

Dit doel wil ik bereiken door in drie gemeenten te bestuderen op welke wijze samenwerking in het multidisciplinaire netwerk verloopt en hoe zij invulling geven aan hun regierol. Het betreft de gemeenten Almere, Nijmegen en Alkmaar. Dit onderzoek gaat niet in op de inhoudelijke aspecten van onderwijs en jeugdzorg, tenzij deze nadrukkelijk van belang zijn voor dit onderzoek.

## 1.4 Vraagstelling

Op basis van het gehanteerde onderzoeksperspectief en de doelstelling van dit onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

*Op welke wijze regisseren gemeenten multidisciplinaire samenwerking in het Zorg- en Adviesteam primair onderwijs en welke factoren zijn daarop van invloed?*

In deze vraag zitten twee componenten, namelijk de multidisciplinaire samenwerkingsprocessen (vanuit jeugdzorg en onderwijs) en de regierol van de gemeente in deze.

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn theoretische en empirische deelvragen te onderscheiden. Vanuit de theorie wordt ondersteuning gezocht voor de concepten die in de vraagstelling centraal staan die leiden tot de volgende drie theoretische deelvragen:

- Wat is multidisciplinaire samenwerking?
- Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerkingsprocessen?
- Hoe kunnen multidisciplinaire samenwerkingsprocessen geregisseerd worden?

Vervolgens zijn de volgende drie empirische deelvragen, die worden beantwoord aan de hand van de data die in de praktijk door middel van verschillende dataverzamelingmethoden wordt verzameld, af te leiden:

- Hoe verloopt multidisciplinaire samenwerking in het ZAT?
- Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerking in het ZAT?
- Wat is de invloed van de regierol van de gemeente op samenwerking in het ZAT?

## 1.5 Maatschappelijke relevantie

*'Bestuurskundig onderzoek is gericht op het bestuderen en helpen oplossen van problemen in of van het openbaar bestuur.'* (van Thiel, 2010:12). Het is toepassingsgericht onderzoek omdat bestuurskundig onderzoek oplossingen probeert te vinden voor actuele problemen (van Thiel, 2010). Dit onderzoek is om drie redenen daardoor relevant voor meerdere maatschappelijke partijen:

Ten eerste is dit onderzoek relevant voor multidisciplinair samenwerkende professionals rondom kind en gezin. Door meer inzicht te krijgen in de multidisciplinaire samenwerking is het mogelijk om beter te begrijpen hoe de multidisciplinaire samenwerking in elkaar zit en

wat belangrijke factoren zijn die invloed hebben op de samenwerking. Deze inzichten kunnen als basis dienen om de samenwerking in het multidisciplinaire samenwerkingsverband te verbeteren. Een betere samenwerking kan er bijvoorbeeld toe leiden dat professionals geen dubbel werk doen. Deze verbeteringen in de samenwerking kunnen positieve effecten hebben op de dienstverlening aan het kind en gezin en kunnen leiden tot efficiëntere jeugdzorg.

Ten tweede biedt dit onderzoek de gemeente meer inzicht in hun regierol op het multidisciplinaire samenwerkingsverband. Er is weinig aandacht voor de rol van de gemeente in deze samenwerking, echter heeft de gemeente wel de regie in handen en is zij daarmee een belangrijke speler in de multidisciplinaire samenwerking rondom kind en gezin. De gemeente kan haar regierol op verschillende manieren invulling geven, dit onderzoek geeft meer inzicht in de wijze waarop gemeenten multidisciplinaire samenwerking kunnen regisseren. Daardoor kan dit onderzoek bijdragen aan het verstevigen van de regierol van de gemeente.

Tot slot heeft de rol van onderwijs in de samenwerking rondom kind en gezin tot op heden relatief weinig aandacht gekregen, dit terwijl de school een goede plek is om problemen te signaleren. Derhalve zal het onderzoek ook interessant zijn voor organisaties in de onderwijssector.

### 1.6 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek snijdt het debat over samenwerking in de jeugdzorg aan. Er zijn de laatste jaren veel voorbeelden in de jeugdzorg waar het fout is gegaan. Conclusie naar aanleiding van onderzoek is keer op keer dat organisaties rondom kind en gezin beter moeten samenwerken (De onderzoeksraad voor veiligheid, 2011). Ook dit onderzoek gaat over de samenwerking rondom kind en gezin, daarbij gaat het niet alleen over samenwerking tussen organisaties in de jeugdzorg maar ook over samenwerking tussen verschillende disciplines, te weten jeugdzorg en onderwijs en de regierol van de gemeente. In de wetenschappelijke literatuur is de term multidisciplinaire samenwerking, of in het Engels *multiprofessional*, in opkomst. Er zijn tot op heden dan ook een beperkte hoeveelheid artikelen verschenen over dit onderwerp. Dit onderzoek levert een bijdrage in de ontwikkeling van literatuur op het gebied van multidisciplinaire samenwerking door in een specifieke setting (het ZAT primair onderwijs) te analyseren hoe multidisciplinaire samenwerking verloopt.

Dit onderzoek kan bijdragen aan het verschaffen van meer inzicht in samenwerking rondom kind en gezin door tevens aandacht te besteden aan de regierol van de gemeente. Met name deze regierol is erg interessant omdat tot op heden weinig informatie is over de wijze waarop de gemeente haar regierol in het ZAT invult. Daarmee biedt dit onderzoek een aanvulling op de reeds bestaande literatuur over de regierol. Tevens is het een nieuwe verkenning naar de wijze waarop multidisciplinaire samenwerking rondom kind en gezin plaats vindt.

### 1.7 Leeswijzer

Na het inleidende *hoofdstuk 1* staat in *hoofdstuk 2* een analyse van de omgeving van het ZAT centraal. Tevens worden de geschiedenis van de jeugdzorg, de regierol van de gemeente en de wetgeving in dit hoofdstuk behandeld.

*Hoofdstuk 3* besteedt aandacht aan de methoden en technieken van dit onderzoek. De wetenschapsfilosofische keuze verantwoording wordt in dit hoofdstuk behandeld, tevens verantwoord dit hoofdstuk de keuzes die tijdens dit onderzoek zijn gemaakt.

*Hoofdstuk 4* beantwoordt de theoretische deelvragen, centraal daarbij staan de concepten multidisciplinaire samenwerking, factoren die multidisciplinaire samenwerking kunnen beïnvloeden, de regierol en de wijze waarop hier invulling aan gegeven kan worden.

*Hoofdstuk 5, 6 en 7* geven achtereenvolgens een overzicht van de resultaten die verkregen zijn uit de dataverzameling voor de gemeente Almere, Nijmegen en Alkmaar.

In *hoofdstuk 8* staat de analyse van de resultaten centraal. Na het schetsen van een algemeen beeld van de drie gemeenten schetst dit hoofdstuk de bestuurlijke regie door de gemeente in het ZAT.

*Hoofdstuk 9* is de conclusie en geeft, met behulp van de deelvragen, de verkregen theoretische inzichten en resultaten, een antwoord op de hoofdvraag.

*Hoofdstuk 10* is de literatuurlijst met een overzicht van de gebruikte literatuur voor deze scriptie.

*Bijlage 1* bevat de topics en interviewvragen die gebruikt zijn tijdens de dataverzameling.

## 2 Omgevingsanalyse

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de context van het ZAT en biedt een inzicht in het jeugdzorgveld, de positie van het ZAT en haar functies. Een beter begrip van de geschiedenis van de jeugdzorg, de context en omgeving van het ZAT zijn belangrijk om het belang en functioneren van ZAT's te begrijpen. De geschiedenis van de jeugdzorg is turbulent en dynamisch. Door de jaren heen is er sprake van verschuiving van regierollen en verschuiving van inzichten in hetgeen men belangrijk vindt. Heel veel veranderingen hebben plaatsgevonden in de samenstelling van het jeugdzorgveld en de visie op jeugdzorg. Bezuinigingen hebben grote stempels gedrukt op de mogelijkheid veranderingen door te voeren. Decennia lang wordt al gepleit voor meer samenhang tussen verschillende organisaties in het domein van de jeugdzorg. Ondanks alle veranderingen komen er nog steeds rapporten uit met hetzelfde advies. Verscheidene bezuinigingsronden en veranderende visies ten aanzien van het jeugdbeleid, met daarbij behorende oprichting van speciale organisaties en loketten, zijn de oorzaak van het ontbreken van samenhang en samenwerking in de jeugdzorg.

### 2.1 Geschiedenis van de jeugdzorg

In 1874 en 1889 zijn de arbeidswetten, de eerste wetten op het domein van de jeugdzorg, van kracht gegaan en in 1901 is de leerplichtwet ingevoerd. Deze wetten drukken de opvatting uit dat kinderen op school horen te leren en niet in een fabriek, werkplaats of op het land horen te werken. De wetten gingen ook in op de opvoedingsplicht van ouders. De eerste kindwetten stammen uit 1901, ouders kunnen door deze wetten uit hun ouderlijke macht worden ontheven of ontzet wanneer zij niet in staat zijn om hun kinderen op te voeden.

Sinds de invoering van de eerste wetten is er veel gebeurd in het domein van de jeugdzorg. Er is sprake van veranderende visies ten opzichte van de jeugdzorg en grote bezuinigingen. Voor een uiteenzetting van de meest recente geschiedenis van de jeugdzorg die van invloed is op de huidige inzichten, start ik met de werkgroep Mik. Zij hebben namelijk belangrijke aanbevelingen geformuleerd die aanzet zijn tot veranderingen in het domein van de jeugdzorg. Vervolgens worden de belangrijke periodes en veranderingen beschreven in de jeugdzorg.

#### 2.1.1 Naar een nieuwe wetgeving (1974-1992)

In 1974 stelt de overheid de Gemengde Interdepartementale Werkgroep Jeugdwelzijnsbeleid (GIWJ) in, korthedshalve naar de voorzitter 'werkgroep Mik' genoemd. Taak van de werkgroep is het adviseren over uitgangspunten en doelstellingen van de hulpverlening aan jeugdigen en over een daarop afgestemd samenhangend jeugdwelzijnsbeleid (Tilanus, 1998: 45). In 1976 brengt de werkgroep Mik haar eindrapport uit, de werkgroep is van mening dat de overheid moet streven naar gunstige omstandigheden voor het groeiproces van jeugdigen. De werkgroep stelt dat jeugdwelzijnsbeleid krachtig streven betekent naar een samenhangend geheel van educatieve en recreatieve voorzieningen, die goed gespreid en reëel toegankelijk zijn. Samenwerking in een regionetwerk is een goede manier om afstemming tussen instellingen te realiseren. Hulpverlening dient in een zo vroeg mogelijk stadium en in de vorm van preventie te worden geboden. Tevens pleit de werkgroep voor decentralisatie van beleid naar de lagere overheden. Daarbij moeten gemeenten geadviseerd worden door



adviesorganen. Uitgangspunt wordt lokale welzijnsplanning waarbij het accent steeds meer bij de gemeentelijke overheid komt te liggen. (Tilanus, 1998: 45-47).

De regering is het op veel punten eens met de commissie Mik. Echter reageert de regering met name op standpunten ten aanzien van jeugdhulpverlening, de ideeën over het bredere jeugdbeleid krijgen veel minder aandacht. De adviezen van de commissie Mik werden grotendeels niet opgevolgd door de bezuinigingen in de jaren '80. De aandacht voor het jeugdbeleid verschuift door de bezuinigingen richting de zorg voor probleemgroepen. In de Nota Jeugdbeleid van 1984 komt met name een tendens naar voren tot terugtreden van de verzorgingsstaat en tot terugtreden van de overheid. De overheid beperkt zich tot het scheppen van voorwaarden opdat de jeugd binnen de normale verbanden naar zelfstandigheid kan groeien. Er moeten gerichte werkwijzen en programma's worden ontwikkeld die uitgaan van een meervoudige aanpak en aansluiten bij de belevingswereld van de jongeren. Het Meerjarenprogramma Jeugdbeleid uit 1988 sluit hierop aan door haar 'inhaalbeleid'. Inhaalbeleid betekent het bevorderen van intersectorale activiteiten binnen bestaande sociale verbanden bedoeld om problemen van jeugdigen op te lossen en via herkansing een ontwikkeling naar volwassenheid te realiseren. Inhaalbeleid is gericht op twee activiteiten. Ten eerste bevordering van samenhang en samenwerking van bestaande voorzieningen door het stimuleren van geïntegreerde (intersectorale) organisatievormen. Ten tweede kwaliteitsverhoging van ambulante hulpverlening door het stimuleren van nieuwe methoden. De scheidslijn tussen preventieve en ambulante jeugdhulpverlening en jeugdbeleid wordt hiermee vervaagd.

In 1979 worden de Interdepartementale Werkgroep Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor jeugdigen (IWAPV) en de Interdepartementale Werkgroep voor Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen (IWRV) opgericht. In 1984 brengen de werkgroepen hun rapporten uit die op elkaar zijn afgestemd. De belangrijkste aanbevelingen zijn grote nadruk op samenwerking en samenwerkingsverbanden in de regio en de komst van de Wet op de jeugdhulpverlening. Deze wet zal voorzien in de mogelijkheid van decentralisatie van voorzieningen (Tilanus, 1998: 50-52). Het verschijnen van de eindrapporten van de IWRC en de IWAPV kan worden gezien als een mijlpaal in het jeugdhulpverleningsbeleid omdat dit het begin inluidt van de Wet op de jeugdhulpverlening. Echter wordt dit overschaduwd door de maatschappelijke situatie die bezuinigingen vereist. De bezuinigingen leggen een zware druk op de vernieuwingen die zijn ingezet met de rapporten van IWRV en IWAPV. De Wet op de jeugdhulpverlening wordt in 1989 van kracht en door de bezuinigingen zijn niet alle idealen van de IWAPV en de IWRV in de wet opgenomen. Uitgangspunten van de Wet op de jeugdhulpverlening zijn:

- Hulpverlening dient zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaats te vinden. Dit leidt tot grotere aandacht voor preventie en tot voorkeur voor ambulante hulpverlening. Tevens kiest men voor regionalisering van de jeugdhulpverlening;
- Vrijwillige hulpverlening heeft voorkeur boven justitiële hulpverlening;
- Opheffing van verkokering op uitvoeringsniveau door intensieve samenwerking van voorzieningen (Tilanus, 1998: 59).

Deze ontwikkelingen laten zien dat de commissie Mik in 1974 reeds het advies gaf om het jeugdbeleid zoveel mogelijk te decentraliseren. Ook pleitten zij voor nadruk op preventief jeugdbeleid, in 1979 wordt dit verder onderschreven voor de IWAPV en de IWRV. De gedachte dat een goed preventief jeugdbeleid leidt tot minder aanspraak op zware en dure hulpverlening leeft nog steeds. De gemeente heeft dan ook als belangrijke taak om een goed preventief jeugdbeleid te voeren waardoor de aanspraak op zware en dure hulpverlening vermindert. De komst van de Wet op de jeugdzorg verankert deze nadruk op preventie en samenhang en samenwerking in de jeugdzorg. Bezuinigingen zijn in deze periode van grote invloed op het aantal door te voeren adviezen.

### 2.1.2 Naar beter afgestemde zorg (1992-2000)

In 1994 verschijnen diverse rapporten, de belangrijkste uitkomsten zijn dat verbetering op indicatiestelling, zorgtoewijzing en zorglevering noodzakelijk is. In deze periode spreekt men niet meer van jeugdhulpverlening maar jeugdzorg, wat betreft jeugdigen is er sprake van een bredere opvatting van het takenpakket van de overheid. Het aanbod in de jeugdzorg is versnipperd, de kwaliteit van indicatiestelling is twijfelachtig en plaatsingen zijn ‘nattevingerwerk’. Indicatiestelling moet geobjectiveerd (toetsbaar), gericht zijn op de zorgbehoefte en integraal moet aangegeven zijn welke zorg naar aard, inhoud en omvang aangewezen is. De bestuurlijke structuur moet vereenvoudigd worden en de Wet op de jeugdhulpverlening moet worden aangescherpt. Uit deze periode is met name de Regeringsnota Regie in de jeugdzorg (1994) van belang, met de oprichting van Bureau Jeugdzorg heeft deze als uitgangspunt één herkenbare toegang.

Bureau Jeugdzorg wordt opgericht als de oplossing voor een groot aantal problemen in de jeugdzorg en moet met name meer samenhang creëren en een herkenbare toegang realiseren. Tevens moet zij zorgen voor een goede indicatiestelling, een integraal hulpverleningsplan en een breed aanbod lichte ambulante hulp. Het standpunt van de regering in 1997 is dat Bureau Jeugdzorg tevens een betere afstemming van lokaal, regionaal en landelijk jeugdbeleid moet bewerkstelligen. In 1998 verschijnt een brief aan de Tweede Kamer over knelpunten in de oprichting van Bureau Jeugdzorg. De vorming van Bureau Jeugdzorg kent door interpretatieverschillen vele varianten, het wettelijk kader moet aangescherpt worden en de financiering vergt verdere aandacht. In het regeerakkoord van 1998 is opgenomen dat er een Wet op de jeugdzorg komt met eenduidige aansturing en financiering. Functionarissen van Bureaus Jeugdzorg moeten intensief samenwerken in hun regio: zo vormen zij de noodzakelijke verbinding tussen onderwijs, jeugdhulpverlening en jeugdgezondheidszorg (Nji, 2011<sup>d</sup>). Bureau Jeugdzorg wordt dus gezien als de oplossing voor het versnipperde aanbod in de jeugdzorg en zal moeten zorgen voor meer samenhang.

### 2.1.3 Naar een nieuwe wet (2000-2009)

In deze periode is er wederom sprake van grote veranderingen door een veranderende visie op de invulling van het domein van de jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg is nog steeds de oplossing voor de problemen in de jeugdzorg, haar taken worden uitgebreid en zij krijgt een andere positie in het veld. Het ministerie van VWS presenteert in 2000 het beleidskader Wet op de Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg komt daarmee op provinciaal niveau met lokale vestigingen en



biedt onder andere licht ambulante zorg. Het recht op zorg geeft de cliënt een aanspraak op het ontvangen van geïndiceerde zorg (jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ, jeugd-LVG). Maatregeluitvoering, de (gezins)voogdij-taken, moeten ondergebracht worden bij Bureau Jeugdzorg. Staatssecretaris Vliegenthart (VWS) spreekt zich tijdens de opening van Bureau Jeugdzorg Amstelland in 2000 uit groot voorstander te zijn van een breed Bureau Jeugdzorg (Nji, 2011<sup>d</sup>). In 2005 wordt de Wet op de Jeugdzorg ingevoerd, tevens de huidige wetgeving met betrekking tot de jeugdzorg. Het hoofddoel van de nieuwe wet is een meer cliëntgerichte en samenhangende jeugdzorg. Met de komst van de Wet op de jeugdzorg zijn gemeenten en provincies samen verantwoordelijk voor de jeugdzorg. Deze verantwoordelijkheden zijn vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Wet op de jeugdzorg. Uitgangspunt van de wet is de hulpvraag van kinderen, jongeren en hun ouders en opvoeders die opgroei- en opvoedproblemen hebben. Doel van de wet is een vraaggerichte jeugdzorg. In het kort komt de wet op het volgende neer:

- Kinderen, jongeren en ouders hebben recht op jeugdzorg;
- De zorg moet zo dicht mogelijk bij het kind of de jongere worden georganiseerd, zo kort mogelijk duren en zo licht mogelijk zijn. In de praktijk komt het erop neer dat gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen;
- Elke provincie krijgt geld van het Rijk. De provincie financiert met dat geld Bureau Jeugdzorg en daarmee de toegang tot de jeugdhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd (jeugd-GGZ), jeugdbescherming en jeugdreclassering;
- De provincie koopt zorg voor kinderen, jongeren en ouders in bij de jeugdzorginstellingen;
- De provincie maakt resultaatgerichte afspraken over de verantwoordelijkheden voor jongeren met problemen (Rijksoverheid, 2011).

De ministeries van VWS, OCW, Justitie, Binnenlandse Zaken en Financiën starten in 2004 met Operatie Jong. Dit is een unieke situatie, het is namelijk de eerste keer dat op brede schaal samenwerking plaatsvindt tussen ministeries ten behoeve van jeugdigen. Doel is een sterk, samenhangend en resultaatgericht jeugdbeleid. Tevens wordt in 2004 de jeugdzorgbrigade opgericht, de voornaamste taak van de brigade is het signaleren van onnodige bureaucratie die de cliënt en jeugdzorginstellingen ervaren (Nji, 2011<sup>d</sup>).

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt in 2007 ingevoerd. Gemeenten zijn door de Wmo verantwoordelijk voor maatschappelijke ondersteuning. Dit is een nieuwe taak voor gemeenten en ook meteen hun belangrijkste op het gebied van de gezondheidszorg. Maatschappelijke ondersteuning omvat activiteiten die het mensen mogelijk maken om mee te doen in de samenleving. Dat kan bijvoorbeeld met vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar ook met goede informatie en advies, opvoedingsondersteuning en huishoudelijke hulp. Het begrip maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo verwoord in negen prestatievelden. Het ministerie van VWS geeft de kaders aan waarin elke gemeente haar eigen beleid kan maken (VWS, 2011<sup>a</sup>). De grootste verandering met de Wmo is de bundeling van wetten en de nieuwe besturingsfilosofie. Door een bundeling van de wetten is integraal beleid mogelijk, dit betekent dat gemeenten alle diensten goed op elkaar kunnen afstemmen. De verandering in de

sturingsfilosofie houdt in dat gemeenten verantwoording afleggen aan hun eigen inwoners in plaats van aan het Rijk (VWS, 2011<sup>b</sup>).

Het ministerie voor Jeugd & Gezin komt in 2007 met een beleidsplan waarin zij spreken over twee nieuwe initiatieven: de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en de ZAT's. Het vernieuwende aan de CJG's is dat het hulpverleners in het jeugdzorgdomein op een plek samenbrengt. Het idee hierachter is dat het samenwerking, bereikbaarheid en zichtbaarheid in de wijk vergroot. Gemeenten voeren de regie over de CJG's. Ook de ZAT's zijn vernieuwend door de school als vindplaats van problematiek te zien en een intensieve multidisciplinaire samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs aan te gaan. Deze ontwikkelingen zijn in sterke mate gericht op de eerdere ontwikkeling om meer samenhang in het jeugdzorgveld te creëren. In 2011 moet er in elke gemeente een CJG zijn voor ondersteuning van ouders bij de opvoeding van hun kinderen. De CJG's en jeugdzorginstellingen zijn in een bepaald werkgebied verplicht zorg te bieden aan jeugdigen. Ook moet er in 2011 een landelijk dekkend netwerk van ZAT's zijn voor alle leeftijdsgroepen (NJI, 2011<sup>d</sup>).

Kortom, deze periode in de jeugdzorg is belangrijk door de komst van twee nieuwe wetten. De Wet op de jeugdzorg streeft naar cliëntgerichte zorg en een samenhangende jeugdzorg. De Wmo geeft de gemeente een grote verantwoordelijkheid ten aanzien van het vormen van integraal beleid ten behoeve van maatschappelijke ondersteuning. De komst van de CJG's en ZAT's zijn van belang, dit zijn vernieuwende concepten om meer samenwerking en samenhang te creëren door ontmoeting tussen professionals te realiseren.

### 2.1.4 Naar decentralisatie van de jeugdzorg (2009-2010)

In 2009 is de Wet op de jeugdzorg geëvalueerd, de hoofdvraag in deze evaluatie is of de oorspronkelijk beoogde doelstellingen met de wet ook zijn gerealiseerd. De belangrijkste conclusies uit de evaluatie is dat de wet een aantal knelpunten heeft opgelost, zo is de vraag van de cliënt is centraler komen te staan. Echter is de beoogde integratie in de jeugdzorg nog maar gedeeltelijk gerealiseerd.

Tevens wordt er in 2009 een bestuursakkoord bereikt tussen het Ministerie van Jeugd & Gezin en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het akkoord richt zich op het terugdringen van de jeugdzorgvraag door meer in te zetten op preventie en vroeg interventie (NJI, 2011<sup>d</sup>). De nadruk op preventie wordt hiermee versterkt.

Het demissionaire kabinet Balkenende IV heeft op 9 april 2010 haar visie gepresenteerd over de toekomst van de ondersteuning van en de zorg voor jeugdigen. Ook hier ligt de nadruk op preventie. Kernwoorden zijn: versterken van eigen kracht, meer ondersteuning en zorg van hoge kwaliteit die snel en dichtbij beschikbaar is. Om de zorg voor jeugd zo goed en eenvoudig mogelijk te organiseren, wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid vanaf 2013 geleidelijk bij gemeenten gelegd (NJI, 2011<sup>d</sup>). Alhoewel in voorgaande jaren al gepleit is voor meer decentralisatie is het idee om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het gehele jeugdzorgbeleid vernieuwend. Dit is namelijk de eerste keer dat gesproken wordt over decentralisatie van het gehele jeugdzorgbeleid naar gemeenten.

In november 2009 is de werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg ingesteld. Het doel van de verkenning is inzicht krijgen in de aanbevelingen en conclusies uit eerder uitgevoerde of nog uit te voeren onderzoeken op het terrein van de jeugdzorg. Daarmee maakt de werkgroep een inventarisatie van de belangrijkste aanbevelingen. Conclusies in het eindrapport zijn:

- Er moet één financieringsstroom komen voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd Licht Verstandelijk Gehandicapten en jeugd GGZ;
- Er gaat te veel tijd, geld en energie naar het indicatieproces en te weinig naar werkelijke hulp. De kwaliteit van de indicatiestelling is weinig inzichtelijk en weinig betrouwbaar; een indicatie is een momentopname en kinderen ontwikkelen zich snel;
- Om een vertrouwensband op te kunnen bouwen tussen hulpverlener en gezin is de verantwoordelijkheid van één en dezelfde hulpverlener voor het gezin het belangrijkste uitgangspunt, ook voor het inschakelen van andere specialisten;
- De rol van de scholen als vindplaats van jongeren met problemen verdient een meer prominente plaats. De ZAT's zijn een manier om problematiek op school te signaleren om vervolgens in een multidisciplinair samenwerkingsverband hulp te bieden;
- Effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd;
- Door de samenhang met andere voorzieningen ligt het voor de hand om preventie en vrijwillige hulpverlening door (samenwerkende) gemeenten te laten organiseren (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugd, 2010: 8-9).

Kort samengevat blijkt dat hoewel de Wet op de jeugdzorg een aantal knelpunten heeft opgelost, de samenhang in het jeugdbeleid nog niet volledig is bereikt. Preventie komt meer centraal te staan en er wordt voor het eerst gesproken over volledige decentralisatie van het jeugdbeleid naar gemeenten. De werkgroep Toekomstverkenning Jeugd doet onderzoek naar alle aanbevelingen uit eerder uitgevoerde onderzoeken. Zij concludeert, in navolging van alle andere onderzoeken, dat er te weinig samenhang is, de effectiviteit moet toenemen en preventie naar gemeenten gedecentraliseerd moet worden.

### 2.1.5 Huidige ontwikkelingen in de jeugdzorg

Sinds het aantreden van het kabinet Rutte is er sprake van veranderingen in de jeugdzorg. Er is een stelselwijziging, decentralisatie van de jeugdzorg, op gang gebracht om de effectiviteit van de jeugdzorg te verbeteren. Dit betekent één financieringssysteem voor het huidige preventieve beleid, de huidige vrijwillige provinciale jeugdzorg, de jeugd licht verstandelijk gehandicapten (LVG) en jeugd-GGZ (Rijksoverheid, 2010).

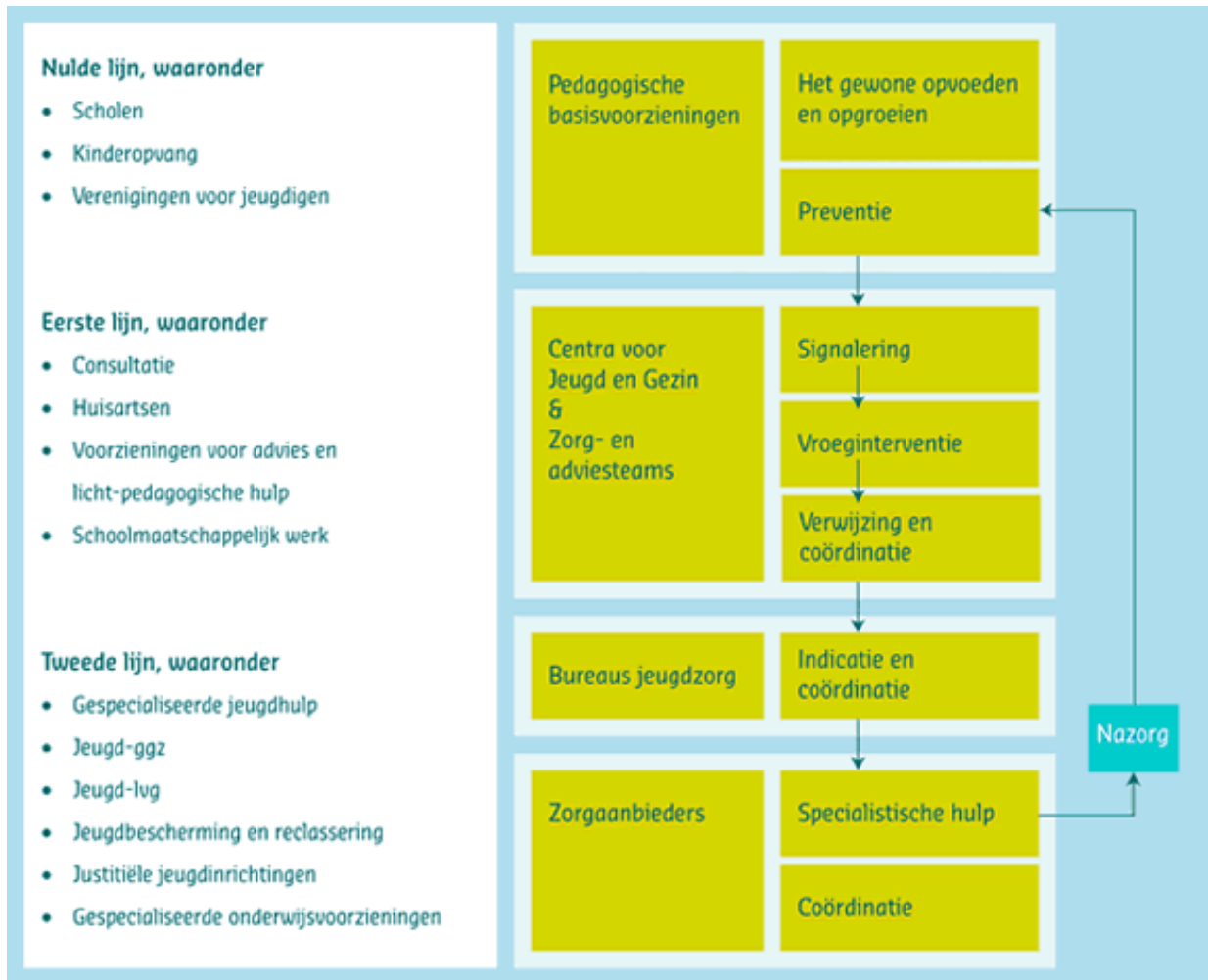
Verder worden alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten (Rijksoverheid, 2010). Gemeenten worden verantwoordelijk voor de uitvoering van de gehele zorg voor kinderen, jongeren en hun opvoeders. De verschillende onderdelen van de jeugdzorg worden zo bij elkaar gebracht op en rond plaatsen waar jeugdigen en gezinnen vaak komen. De gedachte is dat het verschuiven van deze verantwoordelijkheid naar de gemeente zal leiden tot integrale ondersteuning en makkelijkere totstandkoming van zorg dicht bij huis. Het gaat niet alleen om het verleggen van verantwoordelijkheid. Met name een nieuwe opbouw van een inhoudelijk fundament van de ondersteuning staat centraal. Zorg voor

jeugdigen en/of hun opvoeders moet plaats vinden binnen hun sociale context met waar nodig een integrale aanpak van de problematiek. Het idee is dat het systeem veel simpeler kan en prikkels moet bevatten om de nadruk te leggen op (collectieve) preventie en ondersteuning in een vroegtijdig stadium. Dit betekent dus een andere werkwijze van alle betrokken partijen (VNG e. a., 2011: 32). De CJG's gaan bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten dienen als front office voor alle jeugdzorg van de gemeenten (Rijksoverheid, 2010).

Tot slot betekent de komst van passend onderwijs een stelselwijziging in het onderwijs waarbij scholen de plicht krijgen om een passende onderwijsplek te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Leraren worden beter voorbereid op hoe zij met zorgleerlingen moeten omgaan en de bureaucratie moet worden verminderd. Het speciaal onderwijs blijft bestaan met capaciteit voor zo'n 70.000 leerlingen. Het is daarmee de bedoeling dat het aantal kinderen dat gebruik maakt van speciaal onderwijs afneemt. Om de zorgplicht waar te kunnen maken, gaan scholen en schoolbesturen samenwerken in geografisch afgebakende samenwerkingsverbanden. Door de samenwerking kunnen scholen zich specialiseren en onderling afspraken maken wie welke kinderen het beste onderwijs kan geven. De invoering van passend onderwijs gaat door in 2012, maar de bezuiniging start een jaar later, in 2013. Het begint met een bedrag van € 100 miljoen in 2013, oplopend naar € 200 miljoen in 2014 en € 300 miljoen vanaf 2015 (Rijksoverheid, 2011).

## **2.2 De wens om samen te werken: het zorg- en adviesteam (ZAT)**

Alle rapporten en aanbevelingen in het domein van de jeugdzorg hebben geleid tot het huidige stelsel. In het Nederlands jeugdzorgstelsel zijn drie zorglijnen te onderscheiden: de nulde lijn, de eerste lijn en de tweede lijn. In de eerste plaats zijn er de voorliggende voorzieningen, ook wel de pedagogische basisvoorzieningen of de nulde lijn genoemd, waar jeugdigen en hun opvoeders veel mee te maken hebben: scholen, kinderopvang, sportverenigingen enzovoort. Onder de eerste lijn vallen de jeugdgezondheidszorg, de opvoed- en opgroeiondersteuning, advisering aan jeugdigen en opvoeders en de lichte hulpverlening. Tot slot is er de tweede lijn zorg bestaand uit zorgaanbieders van de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ), licht verstandelijke gehandicaptenzorg voor jeugdigen (jeugd-LVG), jeugdbescherming en gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen (NJI, 2011<sup>a</sup>). Schematisch zit het Nederlands jeugdzorgstelsel als volgt in elkaar:



(Nji, 2011<sup>a</sup>).

Het schema laat zien dat het ZAT zich, samen met het CJG, bevindt in de eerste lijn. Signalering van problematiek is een taak van de scholen, de problemen die zij niet meer in hun interne zorgstructuur (ook wel zorgteam) kunnen oplossen verwijzen zij naar het ZAT. Het ZAT doet daarmee niet aan vroeg interventie maar aan verwijzing en coördinatie. In het ZAT komen onderwijs en jeugdzorg samen, zij vormen een brug tussen de eerste en tweede lijn. Wanneer het reguliere hulpaanbod niet meer toereikend is verwijst het ZAT kinderen door naar Bureau Jeugdzorg of andere specialistische hulp.

Om ervoor te zorgen dat alle kinderen en jongeren goed voorbereid zijn op hun toekomst en ze zelf ook kunnen bijdragen aan de samenleving, moeten ze gezond en veilig kunnen opgroeien en een passende plek in het onderwijs hebben om hun diploma te halen. De meeste leerlingen lukt dit zelfstandig, sommigen hebben hier echter ondersteuning bij nodig.

In het primair onderwijs zijn er interne zorgteams op de scholen. Een zorgteam bestaat meestal uit de intern begeleider van de basisschool, schoolmaatschappelijk werk en de jeugdarts of verpleegkundige vanuit de GGD. De intern begeleider is de coördinator van zorg voor individuele leerlingen, voor groepen leerlingen en voor de school als geheel. Daarnaast coachen zij leerkrachten in hun methodische en didactische aanpak.

Deze zorgteams signaleren problematiek en proberen deze op te lossen. Wanneer de interne zorgstructuur niet meer toereikend is worden kinderen doorverwezen naar het ZAT. Dit gebeurt bijvoorbeeld als er vermoedens bestaan dat er jeugdzorg en/of speciaal onderwijs nodig is. Bij dit soort complexere problemen leidt de intern begeleider de casus door naar het ZAT. Het ZAT is een multidisciplinair team op bovenschools niveau, vaak gekoppeld aan het samenwerkingsverband Weer Samen Naar School (WSNS). Het ZAT is een multidisciplinair samenwerkingsverband van professionals uit het (speciaal) onderwijs, het welzijnswerk, de jeugdzorg, de gezondheidszorg en de politie. Zij werken structureel samen om kinderen en jeugdigen met (vermoedens van) emotionele, gedrags-, ontwikkelings- en/of schoolleerproblemen en hun gezinnen en scholen te ondersteunen. Het ZAT is ingebed in de zorgstructuur van de school en sluit aan bij de leerlingenzorg van het onderwijs. De professionals in het ZAT beoordelen snel en vakkundig signalen van leerkrachten die wijzen op de behoefte aan extra zorg voor een leerling. Het ZAT biedt zelf directe ondersteuning en/of activeert zo snel mogelijk de juiste hulp en ondersteuning voor de leerling, zijn ouders en docenten. Tevens stemt het ZAT deze hulp af op de geboden (speciale) onderwijszorg (van der Steenhoven & van Veen, 2010: 7).

Onderstaand een overzicht van de belangrijkste partijen in het ZAT primair onderwijs:

<b>Functie</b>	<b>Bijdragen</b>
Voorzitter	Vorbereiding, voorzitten, bewaken regulatieve cyclus.
Medewerker Bureau Jeugdzorg	Taxatie en oplossingsrichtingen inzake ernstige opvoed- en opgroei-problematiek. Indiceren voor jeugdzorg.
Jeugdarts	Inbreng vanuit JGZ-dossier; taxatie en oplossingsrichtingen vanuit sociaal-medische invalshoek. Eventueel inzetten medische status; schakelen naar medische voorzieningen.
Algemeen of schoolmaatschappelijk werk	Taxatie en oplossingsrichtingen inzake psychosociale problemen bij leerling en/of gezin. Schakelen naar lokaal aanbod.
Vertegenwoordiger(s) Regionaal Expertise Centrum (REC) 2, 3, 4	Ondersteuning scholen bij handhaving binnen regulier onderwijs. Beoordelen noodzaak en indiceren voor speciale onderwijszorg.
Vertegenwoordiger samenwerkingsverband Weer Samen Naar School (WSNS)	Afstemming met zorg van het samenwerkingsverband WSNS en Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL).
Orthopedagoog/(GZ)psycholoog (indien als discipline niet bij andere functies vertegenwoordigd)	Beoordeling (ortho-)didactische aspecten in samenhang met ontwikkelingsaspecten. Handelingsgerichte adviezen naar schoolpraktijk. Indiceren voor speciale onderwijszorg.

(Naar: NJi, 2011<sup>d</sup>)



Afhankelijk van de gekozen werkwijze kunnen intern begeleiders aanwezig zijn bij de door hen ingebrachte casussen. Bijvoorbeeld om de casus toe te lichten of om bij te dragen aan en te reageren op de ZAT-adviezen en deze terug te koppelen naar de school en/of de ouders. Mogelijke keuzepartijen zijn:

<b>Functie</b>	<b>Bijdragen</b>
Medewerker jeugd-GGZ	Probleemtaxatie en oplossingsrichtingen vanuit psychiatrische invalshoek; bijdragen aan indicatie.
Leerplichtambtenaar	Beoordeling verzuimbeleid en afhandeling. Eventueel inzetten verbaliseringsmacht.
Politie	Voorkomen beginnende criminaliteit bij leerling. Handhavings- en opsporingstaak.

(Naar: NJi, 2011<sup>d</sup>)

In het voortgezet onderwijs, het speciaal onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs functioneren ZAT's per school of vestiging van de school. Een belangrijke reden om de zorg in en om de school wettelijk te borgen is om de rol van het onderwijs in het jeugdbeleid zo scherp mogelijk te benoemen. Onderwijsinstellingen krijgen de plicht om samen te werken in de jeugdketen en om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden (VWS, 2011<sup>c</sup> ; Oberon, 2010: 11-12).

### 2.3 Regisseren van het ZAT

Gemeenten en schoolbesturen zij samen (bestuurlijk) verantwoordelijk voor het opzetten, in stand houden en vergroten van de kwaliteit van ZAT's. Ondanks deze gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben ze daarin verschillende opdrachten. De gemeente is verantwoordelijk voor de inrichting van en de regie op een sluitend lokaal netwerk. Dit netwerk moet bestaan uit voorzieningen die op elkaar zijn afgestemd voor hulp en begeleiding van jeugdigen die in de knel dreigen te raken of al geraakt zijn. Ze sturen en bekostigen de lokale zorginstellingen, zoals de jeugdgezondheidszorg, het maatschappelijk werk en de leerplichtambtenaar. Gemeenten kunnen dit niet zonder het onderwijs. Daarom hebben ze de verplichting om:

- met alle betrokken instellingen en de provincie schriftelijke afspraken te maken over de samenwerking;
- met alle partijen sluitende samenwerkingsafspraken te maken over hun deelname aan ZAT's en de beschikbaarheid van preventieve inzet, zorg op school en gespecialiseerde zorg buiten school (Landelijk steunpunt ZAT, 2011<sup>a</sup>).

Schoolbesturen moeten zorg dragen voor goede samenwerkingsafspraken en afstemming met externe hulpverleners en ondersteuners in de (boven)schoolse zorg. Daarvoor zullen zij deel moeten nemen aan lokale en regionale netwerken en beleidsoverleg. Bovenal moet er worden overlegd met gemeenten over 'zorg in en om de school' en het realiseren van verbinding en samenhang tussen de lokale jeugdvoorzieningen. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het tot stand brengen van samenwerking met zorginstellingen, een gezamenlijk gedragen

zorgbeleid en de ontwikkeling van een gedeelde visie op zorg in de school en bovenschools (Landelijk steunpunt ZAT, 2011<sup>b</sup>).

Een bestuurlijk convenant is ontwikkeld om de afspraken tussen gemeenten en scholen ten aanzien van ZAT's vast te leggen. Instellingen zijn verplicht mee te werken aan de totstandkoming van de afspraken en de nakoming daarvan. Met behulp van een lokale educatie agenda (LEA), kunnen gemeenten samen met schoolbesturen afspraken vastleggen over de manier waarop de zorg in en om de school wordt vorm gegeven. In aanvulling op het lokale aanbod maken gemeenten ook afspraken over de inzet van jeugdzorg met de provincie (bureau jeugdzorg en de geïndiceerde provinciale jeugdzorg) (Landelijk steunpunt ZAT, 2011<sup>a</sup>).

De gemeenten hebben de preventieve en signalerende rol met betrekking tot de jeugdzorg. Gemeenten voeren de regie op het lokale jeugdbeleid, alhoewel zij niet altijd verantwoordelijk zijn voor de algemene voorzieningen (VWS, 2005: 6). Wanneer er sprake is van problemen met opvoeden en opgroeien moeten gemeenten die signaleren, lichte hulp verlenen en in geval van ernstige problematiek verwijzen naar het bureau jeugdzorg. Gemeenten voeren de bestuurlijke regie over een aantal algemene voorzieningen. Deze algemene voorzieningen zijn het best in staat om vroegtijdig bij kinderen en in hun omgeving problemen te ontdekken (VWS, 2005: 9).

Gemeenten hebben veel vrijheid om het lokale jeugdbeleid zelf in te vullen, zodat ze rekening kunnen houden met de specifieke lokale situatie. De taken van opvoed-, opgroei- en gezinsondersteuning in het gemeentelijk domein zijn de volgende:

- Informatie geven aan ouders, kinderen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien;
- Signaleren van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
- Toegang tot het (gemeentelijk) hulpaanbod, beoordelen en toeleiden naar voorzieningen aan de hand van de 'sociale kaart' voor ouders, kinderen, jeugdigen en verwijzers;
- Pedagogische hulp (advisering en lichte hulpverlening), zoals maatschappelijk werk en coachen van jongeren;
- Coördineren van zorg in het gezin op lokaal niveau (gezinscoaching) (VWS, 2005: 9).

## 2.4 Slot

De jeugdzorg kent een turbulente en dynamische geschiedenis. Afhankelijk van de tijdsgeest, ligt de nadruk op samenwerking en het creëren van samenhang of op preventieve jeugdzorg, verschuiven regierollen, verandert de samenstelling van het jeugdzorgveld en zijn bezuinigingen van invloed op het succes van veranderingen. Ondanks vele onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, met veelal dezelfde uitkomsten, is maar weinig resultaat en verandering zichtbaar. Implementatie van beleid kost tijd, echter door veranderende inzichten, bezuinigingen en publieke druk naar aanleiding van incidenten krijgt beleid geen kans tot slagen. Momenteel is sprake van een verschuivende regierol en decentralisatie in de jeugdzorg. Gemeenten en schoolbesturen zijn (bestuurlijk) verantwoordelijk voor het opzetten, in stand houden en vergroten van de kwaliteit van zorg- en adviesteams.



### 3 Theoretisch kader

Dit theoretisch kader geeft een antwoord op de drie theoretische deelvragen. Deze theoretische deelvragen vormen de basis van waaruit het empirische onderzoek zal plaatsvinden. In de eerste paragraaf staat de eerste deelvraag over het concept multidisciplinaire samenwerking centraal. De tweede paragraaf besteedt aandacht aan de tweede deelvraag met factoren die van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking, er worden verschillende mogelijke problemen erkend en een model gepresenteerd die de relatie tussen factoren beschrijft die van invloed kunnen zijn op multidisciplinaire samenwerking. Tot slot beantwoordt de derde paragraaf de derde deelvraag en geeft meer inzicht in de regierol van de gemeente. De regierol in algemene zin staat centraal en de wijze waarop gemeenten deze regierol kunnen invullen.

#### 3.1 Wat is multidisciplinaire samenwerking?

De laatste jaren is binnen de jeugdzorg het besef sterk gegroeid dat in de versplinterde sector samengewerkt moet worden tussen de verschillende organisaties en professionals. De geschiedenis van de jeugdzorg liet eerder al zien dat de vraag naar meer samenhang en samenwerking in de jeugdzorg niet nieuw is. Deze vraag naar samenhang in de jeugdzorg is verder versterkt door een aantal zaken waarin het volledig uit de hand is gelopen, bijvoorbeeld ‘Savannah’ en het ‘Maasmeisje’. Uit onderzoek bleek duidelijk dat een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende jeugdzorg organisaties leidde tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden. Dergelijke onderzoeken zijn destijds aanleiding geweest voor verdere hervormingen in de jeugdzorg, met wederom vooral aandacht voor samenwerking tussen verschillende organisaties. Deze samenwerking moet gestalte krijgen in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden in netwerken.

Deze paragraaf start met een algemene beschrijving van het concept samenwerking, vervolgens wordt een specifieke vorm van samenwerking beschreven in de paragraaf netwerken. Tot slot eindigt deze paragraaf met het concept multidisciplinaire samenwerking.

##### 3.1.1 Samenwerken

Samenwerken gaat over doelen, het individu, de groep en structuur (Van Dijk & Wapstra, 2005). Daarnaast gaat samenwerken over verschillende belangen. Van Osch en van der Wiel (2001) omschrijven samenwerken als “[...] het bijdragen aan een gezamenlijk resultaat, ook als het een onderwerp betreft dat niet onmiddellijk van persoonlijk belang is”. Van Osch en van der Wiel wijzen nadrukkelijk op het algemeen belang, dit kan betekenen dat het persoonlijk belang onderhevig gesteld moet worden aan het algemeen belang. Volgens Van Osch en Van der Wiel (2001) kan er ook in een dergelijke situatie gesproken worden over samenwerken. In de literatuur worden vele definities gegeven van samenwerken. Samenwerken wordt gezien als een proces waarin, door middel van betekenisconstructie, gekomen wordt tot een gezamenlijk beeld van het probleem, de werkelijkheid of de taak. Voor het onderzoek hanteer ik de volgende definitie van Kirschner e.a (2006): *“Collaboration is defined as the process of building and maintaining a shared conception of a problem or task, distributing responsibility across members of the group, sharing expertise, and mutually constructing and negotiating cognition”* (Kirschner e.a., 2006: 494-495). Deze

definitie legt namelijk de nadruk op het proces van het bouwen en onderhouden van een gedeelde conceptie van een probleem of taak.

Vaak zijn er binnen organisaties verplichte structuren waarin samenwerking is georganiseerd. Deze vormen van samenwerking zijn gericht op het behalen van doelstellingen en wordt ook wel taaksysteemdenken genoemd (Rice, 1970). Organisaties zijn door een toenemende complexiteit en onderlinge afhankelijkheid genoodzaakt om extern (met andere organisaties) en intern samen te werken (Hendrix e.a., 1993:33, Pruyn, 2002). Binnen organisaties is er tevens sprake van vrijwillige samenwerking, ook wel socio-emotionele systemen. Deze systemen hebben niet direct nut voor de organisatie en komen voort uit de behoefte aan solidariteit, emotionele steun en identiteit (Rice, 1970). Taaksysteemdenken en socio-emotionele systemen kennen beiden hun eigen problemen en gedrag.

### 3.1.2 Netwerken

Multidisciplinaire samenwerking tussen organisaties en professionals vindt vaak plaats binnen een netwerk. In het domein van de jeugdzorg en onderwijs zijn vele organisaties actief, zij komen elkaar regelmatig tegen en zijn verenigd in een netwerk voor het uitwisselen van kennis en informatie. Een theoretische verkenning van het concept netwerken biedt meer inzicht in deze inter-organisatorische, multidisciplinaire samenwerkingsverbanden en kan op deze manier bijdragen aan het begrijpen van processen in het netwerk.

Vele problemen in onze huidige samenleving worden gekenmerkt door ‘*wickedness*’. Het zijn sociale problemen die controverse en complex zijn (Koppenjan & Klijn, 2004: 1). Door de ‘*wickedness*’ van problematiek kunnen organisaties niet langer hun taken alleen vervullen. Om problemen op te lossen ontmoeten verschillende organisaties elkaar in netwerken, deze bijeenkomsten zijn zelden vrijblijvend. Organisaties willen iets van elkaar en hebben elkaar nodig, daardoor verliest hiërarchie als organisatie principe haar betekenis. Horizontale netwerken vervangen deze hiërarchische structuren en moeten het hoofd bieden aan deze complexe problematiek (Koppenjan & Klijn, 2004: 3). Netwerken kunnen omschreven worden als het stelsel van zaken of personen die nauw met elkaar in contact staan (Castells, 2000). Het begrip netwerk wordt op verschillende manieren gebruikt, in bijna alle gevallen duidt het op patronen van sociale relaties tussen actoren, die een zekere duurzaamheid bezitten.

Er bestaan veel verschillende netwerken met elk hun eigen karakteristieken. Benson definieert een *policy network* als ‘*a cluster or complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other clusters or complexes by breaks in the structure of resource dependencies*’ (Benson in Marsh & Rhodes, 1992: 12-13). Rhodes werkt deze definitie uit door vijf typen netwerken te herkennen, variërend van sterk geïntegreerde *policy communities* tot zwak geïntegreerde *issue networks*. Deze netwerken zijn verder onderscheiden naar lidmaatschap en de distributie van bronnen tussen leden:

Type of network	Characteristics of the network
Policy community/territorial community	Stability, highly restricted membership, vertical interdependence, limited horizontal articulation
Professional network	Stability, highly restricted membership, vertical interdependence, limited horizontal articulation, serves interest of profession
Intergovernmental network	Limited membership, limited vertical interdependence, extensive horizontal articulation
Producer network	Fluctuating membership, limited vertical interdependence, serves interest of producer
Issue network	Unstable, large number of members, limited vertical interdependence.

(Naar Marsh & Rhodes, 1992: 14).

Netwerken zijn altijd in beweging onder invloed van externe partijen en factoren. Dat betekent dat de pluriformiteit, de mate van geslotenheid en de wederzijdse afhankelijkheden (interdependenties) tussen partijen kunnen veranderen. Schematisch zien de kansen en bedreigingen van netwerkstructuren er als volgt uit (naar: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007: 30):

	Kansen	Bedreigingen
Pluriformiteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge trefkans bij een deel van de partijen</li> <li>• Verdeel en heers is mogelijk</li> <li>• Functionele herinterpretatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkt interventiebereik</li> <li>• Beperkte maatwerk mogelijkheden</li> <li>• Herinterpretatie en vervorming van interventies</li> </ul>
Geslotenheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verworven steun van gesloten partijen betekent dat de kracht van deze partij kan worden benut</li> <li>• Functionele herinterpretatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interventie ketst af op geslotenheid en ritualiseert</li> </ul>
Interdependentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afhankelijkheden kunnen worden benut</li> <li>• Prikkel voor coöperatief gedrag</li> <li>• Veel ruilmogelijkheden</li> <li>• Leidt tot rijke en inhoudsvolle besluitvorming</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan tot <i>hit-and-run</i> leiden en daarmee tot chaos</li> <li>• Onoverzichtelijk netwerk als geheel</li> <li>• Kan tot stroperigheid leiden</li> <li>• Leidt tot armoedige besluitvorming</li> </ul>

### 3.1.3 Multidisciplinaire samenwerking

Op steeds meer beleidsterreinen vindt de uitvoering van beleid in toenemende mate plaats door samenwerking tussen verschillende organisaties, vaak afkomstig vanuit verschillende sectoren (Terpstra, 2001). Na de theoretische conceptualisering van samenwerking op organisatieniveau is het mogelijk om specifiek te kijken naar multidisciplinaire samenwerking. Multidisciplinaire samenwerking is een vorm van samenwerken waarin professionals vanuit verschillende organisaties over de schotten van sectoren heen samenwerken. Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden onderscheiden zich ten opzichte van netwerken doordat zij gericht zijn op de uitvoering. Øvretveit (1996) definieert

multidisciplinaire samenwerking in teamverband als volgt: “*Multidisciplinary team*’ is a term used to describe a variety of different interprofessional working arrangements.” (Øvretveit, 1996: 163). Hij legt daarbij de nadruk op verschillende type werkarrangementen tussen professionals. Deze professionals kunnen werkzaam zijn in verschillende sectoren en elkaar ontmoeten in het multidisciplinaire team. Kapral (2011) formuleert multidisciplinaire samenwerking in de gezondheidszorg als “*the provision of comprehensive health services to patients by multiple health caregivers who work collaboratively to deliver quality care within and across settings*” (Kapral, 2011: 77). Leden van een multidisciplinair kunnen het moeilijk vinden om met elkaar samen te werken. Zorgverleners hebben traditioneel geen contact met elkaar tijdens hun opleiding maar worden wel verwacht om na hun afstuderen in een team te werken met verschillende andere professionals. Ze zijn onbekend met de vaardigheden en competenties van andere professionals in de gezondheidszorg wat een negatief effect kan hebben tijdens de interactie (Kapral, 2011: 77).

Het belang van multidisciplinaire samenwerking wordt internationaal steeds meer benadrukt. De Canadese overheid ziet het bijvoorbeeld als een manier om tegemoet te komen aan de veranderende gezondheidsbehoeften van Canadezen. Vergelijkbare onderzoeken naar multidisciplinaire samenwerking in de gezondheidszorg zijn recent gedaan in Engeland en Nederland en door internationale organisaties als de World Health Organization. Nederland ziet multidisciplinaire samenwerking als een manier om de zorg rondom patiënten beter te organiseren. Een groeiende hoeveelheid onderzoek suggereert dat het aantal fouten in de zorg onnodig hoog is. Tevens benadrukken zij de relatie tussen povere zorg rondom patiënten en slechte communicatie tussen professionals. Multidisciplinaire samenwerking is een manier om de communicatie en samenwerking tussen professionals te verbeteren, ten behoeve van de patiënt (Rice e.a., 2010: 350). Multidisciplinair samenwerken wordt door beleidsmakers en professionele vertegenwoordigers dan ook gezien als het voorkeursmodel in de gezondheidszorg. Freeman e.a. (2000) baseren deze aanname op: “[...] *beneficial outcomes for patients, the requirement of professionals to communicate ‘effectively’, to understand each other’s contribution to the care process and to be prepared to blur the boundaries of their roles has been proposed in much recent research as the most effective form of managing patient care.*” (Freeman e.a., 2000: 237).

Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden veronderstellen coördinatie en samenwerking, het idee is coöperatieve en harmonieuze samenwerking. Dit betekent niet dat er geen sprake kan zijn van conflicten maar benadrukt wel consensus tussen de samenwerkende organisaties (Easen e.a., 2000: 356). Easen e.a. (2000) zijn van mening dat er verschillende typen multidisciplinaire samenwerking zijn, zij delen dit in op twee dimensies:

- Begrenzing: de mate waarin multidisciplinaire samenwerking gespecificeerde uitkomsten, tijdschema’s en procedures heeft;
- Context: de mate waarin multidisciplinaire samenwerking zich focust op individuele cliënten of bredere gemeenschappelijke projecten (Easen e.a., 2000: 360).

Multidisciplinaire samenwerking in ZAT’s vindt plaats op de dimensie van de context, samenwerking vindt namelijk plaats ten behoeve van de individuele cliënt en het zorgproces rondom deze cliënt. Daarbij is geen sprake van gespecificeerde uitkomsten en tijdschema’s.

De samenwerkende organisaties kunnen wel gezamenlijke doelen opstellen en proberen hier een tijdschema aan te koppelen, echter is dit tijdschema niet bindend en is het behalen van dit tijdschema niet het uiteindelijke doel. Het primaire doel is namelijk het oplossen van het probleem met kind en gezin.

### Indicatoren om multidisciplinaire samenwerking te omschrijven

Vijf indicatoren aan de hand waarvan het mogelijk is om multidisciplinaire samenwerking te omschrijven zijn 1) de mate van integratie; 2) de wijze waarop een team verantwoordelijk wordt gehouden voor het leveren van een dienst; 3) samenstelling van het team en de rol van professionals; 4) proces en besluitvorming; en tot slot 5) het managen van het team (Øvretveit, 1996: 163-170). Deze indicatoren zijn hieronder nader uitgewerkt:

De eerste manier om multidisciplinaire samenwerking te beschrijven is aan de hand van het subjectief gevoel van teamleden over de mate van nauwe samenwerking en de objectieve functies van de organisatie van het team. Het is mogelijk om dit uit te drukken op een integratie continuüm: *“At one end is a loose-knit association, which some people would not call a team at all because membership changes and is voluntary. At the other end is a closely integrated team where team members’ workload and clinical decisions are governed by a collective multidisciplinary policy and by decisions made at team meetings. In between these two extremes are teams where members link with each other and the group, in many ways, through formal and informal communications, meetings and policies. The loose integration end of the continuum is often called a network.”* (Øvretveit, 1996: 164). Netwerken bestaan uit professionals die dezelfde type cliënt dienen omdat deze cliënten dezelfde behoeften hebben of omdat cliënten uit dezelfde omgeving komen. Professionals gebruiken het netwerk en de netwerk bijeenkomsten om kennis te delen en om werk parallel te organiseren. Hoe meer professionals in overeenkomst hebben, hoe efficiënter het is om elkaar regelmatig te ontmoeten en kennis te delen (Øvretveit, 1996: 164).

De mate van integratie wordt aanzienlijk verhoogd wanneer een multidisciplinair team over een teamleider beschikt. Volledige integratie (een teammanager voor alle leden van het multidisciplinaire team) is alleen mogelijk wanneer teamleden niet werkzaam zijn bij verschillende organisaties (Øvretveit, 1996: 165).

Ten tweede is het mogelijk om multidisciplinaire samenwerking te beschrijven aan de hand van de wijze waarop een team verantwoordelijk wordt gehouden voor het leveren van een dienst. Deze verantwoordelijkheid valt uiteen in twee elementen. Ten eerste is het collectief aanspreekbaar op het zo doelmatig mogelijk inbrengen en gebruiken van bronnen teneinde zo optimaal mogelijk te voldoen aan de behoefte van de doelgroep. Ten tweede zijn teamleden vanuit hun vakgebied individueel verantwoordelijk voor de genomen besluiten (Øvretveit, 1996: 165-166).

Samenstelling van het team en de rol van professionals in het multidisciplinaire samenwerkingsverband is een derde indicator aan de hand waarvan het mogelijk is om multidisciplinaire samenwerking te omschrijven. Lidmaatschap behelst het definiëren van grenzen, lidmaatschap van een netwerk impliceert regelmatige aanwezigheid en

gemeenschappelijke verplichtingen. Wanneer een groep zich van een netwerk ontwikkelt naar een formeel team rijst vaak de vraag wie deel uit moet maken van het team. Overeenkomst bereiken over lidmaatschap is een manier om grenzen te stellen aan het team, mandaat te creëren voor de teamleden en rollen toe te kennen aan de teamleden. Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden maken vaak een onderscheid tussen het vaste team en ad hoc leden (Øvretveit, 1996: 166-167). De vraag is hoe de samenstelling van het team moet zijn (welke professionals en andere medewerkers in het team moeten zitten) en welke omvang het team moet hebben. Bij de samenstelling van teams moet rekening worden gehouden met de ervaring, status, kennis en vaardigheden van leden (Øvretveit, 1996: 168).

Ten vierde kan een multidisciplinair team beschreven worden aan de hand van het proces – de stadia die een cliënt passeert – wanneer zij door een team wordt behandeld. “*We can consider the client’s pathway in terms of the following stages: source of referral; reception or short-term team response; allocation; assessment; intervention; review; closure; and sometimes follow-up.*” (Øvretveit, 1996: 168). Sommige teams hebben een algemene route voor cliënten, ander teams hebben verschillende routes voor verschillende type cliënten (bijvoorbeeld langdurig verblijf en spoedopname in de geestelijke gezondheidszorg) (Øvretveit, 1996: 168). Zes veel voorkomende routes zijn hieronder beschreven.

*Parallel pathway*: elke professie heeft zijn eigen route, bijeenkomsten van het team worden gebruikt om kennis te delen (Øvretveit, 1996: 168).

*Allocation or postbox pathway*: tijdens de bijeenkomst van het team ontvangen de leden hun doorverwijzingen waar zij vervolgens in hun eigen professionele proces mee aan de slag gaan. Inbreng van cliënten in het team kan vaak op twee manieren, ten eerste via de teamleider of de secretaris van het team of ten tweede via een professional uit het team (Øvretveit, 1996: 168).

*Reception-and-allocation pathway*: het team verstrekt een korte termijn antwoord bij ontvangst van de casus. Leden geven omstebeurt een antwoord waarmee een oplossing voor de korte termijn is gerealiseerd (Øvretveit, 1996: 169).

*Reception-assesment-allocation pathway*: het team beoordeelt de casus voordat zij beslist of zij interenieert en op welke wijze zij interenieert. Cliënten krijgen eerst een consult toegewezen, die meer gedetailleerd is dan tijdens de aanmelding. Dit consult wordt gebruikt om te besluiten of lange termijn begeleiding noodzakelijk is en door welke professional (Øvretveit, 1996: 169).

*Reception-assesment-allocation-review pathway*: ten opzichte van de vorige route voegt deze route een evaluatie toe na de interventie. Tijdens de evaluatie presenteren de betrokken professionals bij de casus een rapport aan het team. Het team rapporteert daarin over de vooruitgang, de huidige behoeften van een cliënt en formuleert aanbevelingen voor de toekomst. Evalueren is een manier om cliënten te monitoren en controle te behouden over middelen. Tevens neemt dankzij evaluatie de integratie toe en neemt autonomie van de teamleden af.



*Hybrid-parallel pathway*: het laatste proces is een mix van enerzijds het proces waarbij het team als geheel een cliënt centraal aanneemt en gezamenlijk alle stappen doorloopt om een advies te geven en de voortgang te volgen en anderzijds het proces waarbij de cliënt daarnaast een zorgtraject doorloopt met een of meerdere professionals (Øvretveit, 1996: 169).

Ten slotte kan multidisciplinaire samenwerking beschreven worden aan de hand van de wijze waarop het multidisciplinaire samenwerkingsverband wordt gemanaged en hoe het team wordt geleid. Er zijn acht belangrijke management taken:

1. Taak omschrijvingen formuleren;
2. Aannemen en benoemen van leden;
3. Nieuwe leden inwerken;
4. Werk verdelen;
5. Werk beoordelen (aanspreken op verantwoordelijkheden);
6. Jaarlijks prestaties beoordelen en doelstellingen formuleren;
7. Kennis en kunde van professionals waarborgen;
8. Disciplinaire maatregelen nemen (Øvretveit, 1996: 170).

Vijf subcategorieën van management structuren kunnen onderscheiden worden met elk verschillende manieren om deze management taken te volbrengen.

*Profession managed structure*: professionals worden in deze structuur gemanaged door hun professionele manager die verantwoordelijk is voor de management taken. Elke professional wordt ietwat anders gemanaged vanwege verschillen tussen professies in autonomie van de professional. Deze structuur is veel voorkomend in netwerk teams (Øvretveit, 1996: 170).

*Single manager structure*: alle professionals worden in deze structuur door een manager gemanaged die verantwoordelijk is voor alle management taken. In sommige variaties op dit model heeft de team manager toegang tot een adviseur voor hulp bij personele taken zoals beoordeling van het functioneren van professionals (Øvretveit, 1996: 170).

*Joint management structure*: in deze structuur zijn een teamcoördinator en een professional, die soms tevens lid is van het team, samen verantwoordelijk voor de management taken (Øvretveit, 1996: 170).

*Team manager with contracts structure*: een team manager heeft in deze structuur een budget en contracten voor sommige of alle teamleden. In dit model sturen managers de teamleden via deze contracten. Tevens hebben team managers de flexibiliteit om professionals te contracteren wanneer behoefte is aan hun kennis en vaardigheden (Øvretveit, 1996: 170).

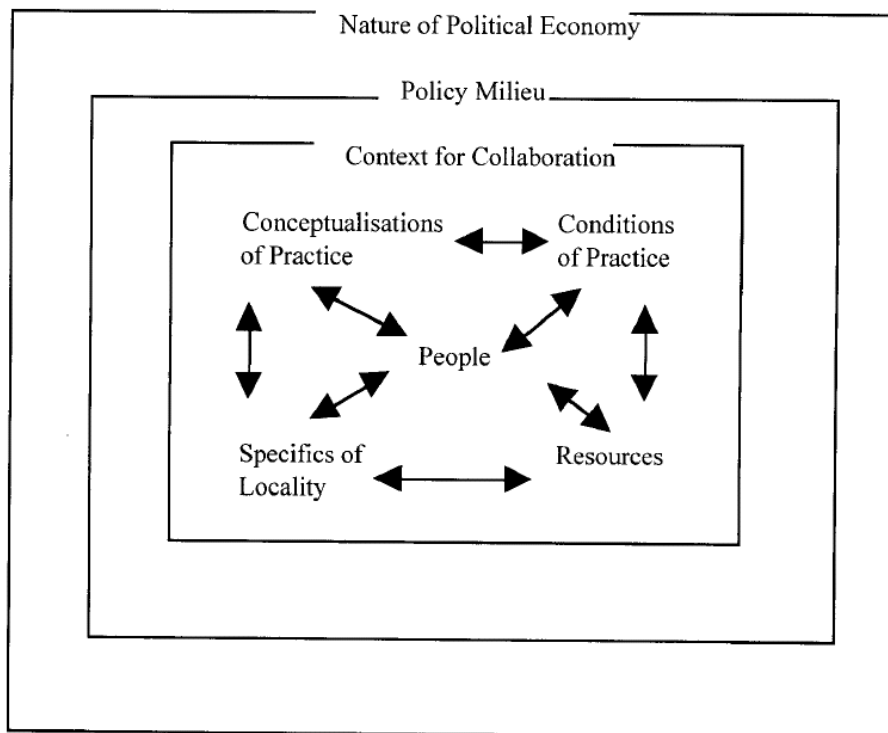
*Hybrid management structure*: steeds meer teams maken gebruik van een gemengde management structuur. De manager is verantwoordelijk voor de kernleden, coördinatie van ad hoc leden en het contracteren van externe leden (Øvretveit, 1996: 170).

Een uitdaging in het creëren van een management structuur voor een multidisciplinair team is het zodanig inrichten van het management dat het professionals de juiste mate van autonomie verschaft. Een tweede uitdaging is het verdelen van verantwoordelijkheden voor het managen

van de middelen van het team om tegemoet te komen aan behoeften en ervoor zorgen dat tijd van professionals wordt besteedt aan waar de meeste behoefte voor is (Øvretveit, 1996: 171).

### 3.2 Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerkingsprocessen?

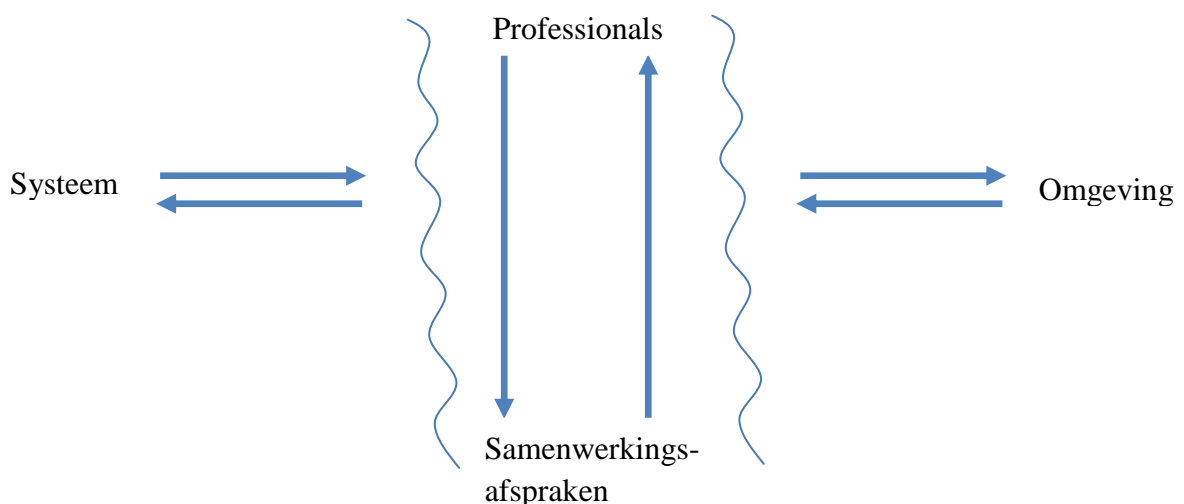
Easen e.a. (2000) hebben een model ontwikkeld waarin zij de relatie tussen factoren beschrijven die van invloed zijn op de totstandkoming van multidisciplinaire samenwerking. Dit model van is gebaseerd op hun onderzoek naar *inter-professional collaborative practice* en werk van andere wetenschappers. Het multidisciplinaire samenwerkingsverband wordt van buitenaf beïnvloed door landelijk beleid en de vertaling daarvan op lokaal niveau. Daarnaast onderscheiden ze vijf factoren die direct van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking. Deze vijf factoren staan in constante interactie met elkaar (Easen e.a., 2000: 364-365). Het model ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:



Multidisciplinaire samenwerking vindt plaats tegen de achtergrond van *high politics*: “[...] governments seek to make their mark at a national level and of the policies that they develop in order to do so. It is at this level that current Government’s concern to create interlocking policies may help to make a difference.” (Easen e.a., 2000: 364) De Rijksoverheid bepaalt het landelijke beleid, de politieke economie van het moment is van grote invloed op beleid in ontwikkeling. Daarnaast spelen sociale trends en verwachtingen vanuit de samenleving een grote rol, zij beïnvloeden de keuzes die politici maken aangaande het nationale beleid. De invloed van maatschappelijke denkbeelden blijkt uit de geschiedenis van de jeugdzorg. Niet alleen de economie speelt een grote rol: wat financieel wel en niet haalbaar is, ook de visie van de samenleving op maatschappelijke onderwerpen en is van groot belang. De nadruk van het beleid ligt dan ook, afhankelijk van de tijdsgeest, op verschillende activiteiten.



Het volgende niveau in het model betreft het *policy milieu*, ook wel het beleidsmilieu, dit is de omgeving waarin het beleid aangaande ZAT's door de gemeente wordt geschreven. In deze laag zijn demografische gegevens van groot belang, de omgeving waarin gemeenten opereren beïnvloeden de wijze waarop zij zich positioneren in het veld. Aan het eind van de jaren '50 bestudeerde de moderne sociale wetenschappen de structuren van het ontstaan van organisaties. Zij vonden een variëteit aan organisatie types waarbij sprake is van verschillende combinaties in plaats van een uniform type. Desondanks bleken deze organisaties goed aangepast te zijn aan hun afzonderlijke omstandigheden. Onderzoekers probeerden de redenen voor deze variatie bloot te leggen. De gedachte dat er niet een beste manier is om te organiseren wordt ook wel contingentie theorie genoemd. Algemeen uitgangspunt van de contingentie theorie is de organisatie als een open systeem waarbinnen de gedragingen van de participanten onderling samenhangen (Lawrence & Lorsch, 1977: 22). Contingentie theorie is: “[...] a rational systems perspective on organizations because it explains organizational structure and practice on the basis of an organization's efficient adaptation to its circumstances, but it departs from the classical tradition in recognizing that there is no one best way to organize under all circumstances.” (Handel in: Ybema & Bijlsma-Frankema., 2007: 123). Lawrence & Lorsch (1977) hebben de contingentie theorie ontwikkelt op basis van onderzoek naar intern functioneren van organisaties en de omgeving waarin zij opereren. Zij constateerden een belangrijke samenhang tussen externe variabelen, de interne mate van differentiatie en integratie en het verloop van conflictoplossingen. Wanneer de interne omstandigheden en processen in een organisatie nauw aansluiten op de externe vereisten dan zal deze organisatie goed inspelen op de omgeving (Lawrence & Lorsch, 1977: 113). Organisaties moeten om te kunnen overleven, hun manier van organiseren aanpassen aan de omgeving waarin zij opereren (Lawrence & Lorsch, 1977: 24-25). De relatie tussen een organisatie en haar omgeving ziet er als volgt uit:

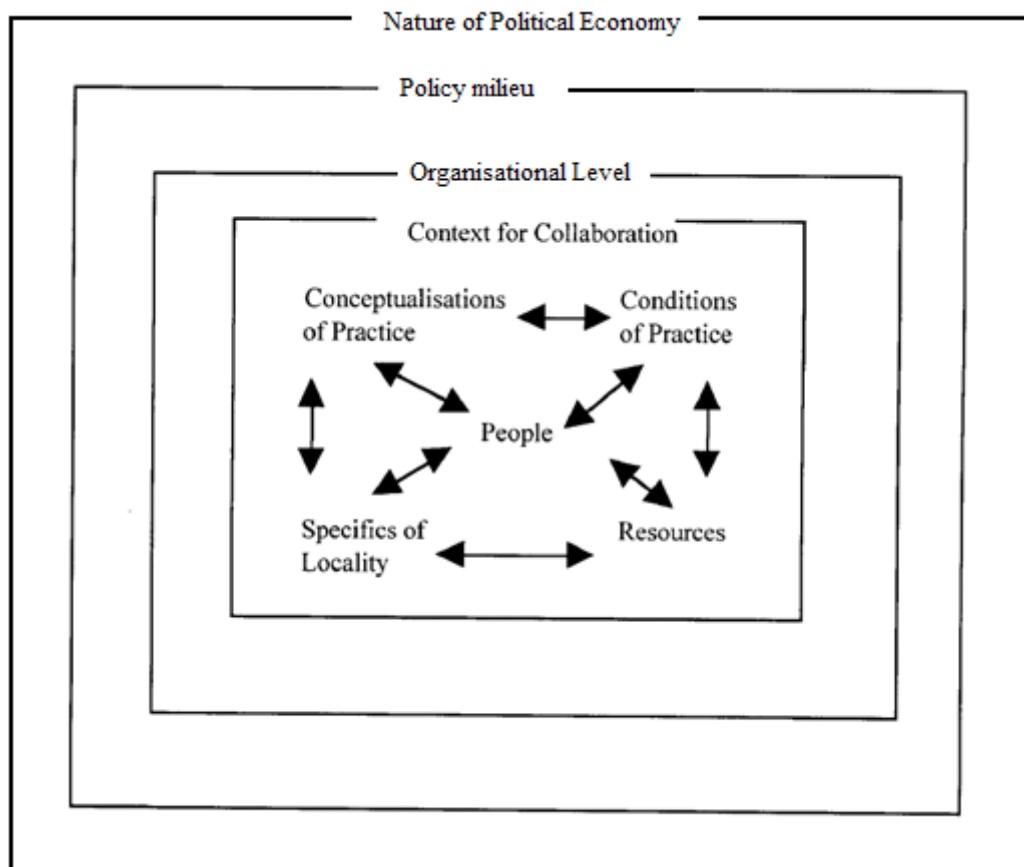


(naar Lawrence & Lorsch, 1977:11)

In dit model is de organisatie, in dit onderzoek de samenwerkende professionals in het ZAT, tussen het systeem en de omgeving geplaatst omdat zij geconfronteerd wordt met invloeden vanuit het systeem enerzijds en de omgeving anderzijds. Invloeden die stimuleren tot

veranderingen en aanpassingen kunnen merkbaar zijn van binnenuit en van buitenaf. Door het bestaan van deze krachten kan een spanning ontstaan tussen de gedwongen aanpassingen enerzijds en het streven naar het handhaven van organisatie doelstellingen anderzijds. Samenwerkingsafspraken bepalen primair de samenhang binnen het systeem of binnen een samenwerkingsverband. Daarnaast regelen deze afspraken ook de relatie tussen het systeem en zijn omgeving. (Lawrence & Lorsch, 1977: 9-11).

Tussen het niveau van het gemeentelijk beleid en de context van de samenwerking ontbreekt er op deze plaats in het model, kijkend naar het ZAT, een belangrijke laag: het instellingsniveau. Het beleid dat de gemeente schrijft en uitdraagt is van invloed op de verschillende instellingen die in de jeugdzorg werkzaam zijn, denk bijvoorbeeld aan maatschappelijk werk, de GGZ en de GGD. Het nieuwe model, inclusief het niveau van de instelling ofwel *organisational level*, komt er dan als volgt uit te zien:



Professionals die in deze instellingen werkzaam zijn ontmoeten elkaar in het ZAT ten behoeve van de ontwikkeling en doorgaande leerlijn van het kind. Binnen deze *context of collaboration* zijn volgens het model vijf factoren van invloed op het verloop van de multidisciplinaire samenwerking, namelijk: mensen, de condities waaronder de samenwerking plaats vindt, bronnen, de specifieke plaats van de samenwerking en tot slot conceptualisering van de samenwerking in de praktijk. Deze vijf factoren zijn hieronder uitgewerkt:

*Mensen:* professionals die vertegenwoordigd zijn in het samenwerkingsverband en de wijze waarop professionals omgaan met hun verschillende professies (Easen e.a., 2000: 360).

*Conditie waaronder de samenwerking plaats vindt:* multidisciplinaire samenwerkingsverbanden kunnen opereren onder verschillende condities. Deze condities beïnvloeden tevens de wijze waarop teamleden de samenwerking conceptualiseren. Onderzoek toonde verschillende condities die van invloed zijn op samenwerking zoals wettelijk vastgestelde verantwoordelijkheden; beschikbaarheid van tijd, personeel en andere bronnen; de structuur van betrokken organisaties; hoe professionals status en macht binnen de samenwerking waarnemen (Easen e.a., 2000: 358).

*Bronnen:* middelen waarover het samenwerkingsverband kan beschikken zoals beschikbaarheid van mensen, overlegruimten en financiering (Easen e.a., 2000: 360).

*Specifieke plaats van de samenwerking:* toegang tot noodzakelijke infrastructurale voorzieningen en bestaande samenwerkingsstructuren. Tevens betreft het de bereikbaarheid en locatie van bijeenkomsten (Easen e.a., 2000: 359)

*Conceptualisering van de samenwerking:* professionals uit verschillende organisaties die op hetzelfde niveau werken hebben vaak veel overeenkomsten dankzij hun hiërarchische positie. Conceptualisering van de samenwerking betreffen gemeenschappelijke doelen, een gedeelde visie, relaties tussen professionals en het beeld dat professionals hebben van de samenwerking (Easen e.a., 2000: 359).

De verschillende lagen van dit model staan met elkaar in wisselwerking. Er is sprake van een constante interactie tussen de verschillende niveaus. Landelijk beleid is bijvoorbeeld van invloed op gemeentelijk beleid, wanneer landelijk beleid nieuwe accenten legt beïnvloedt dit tevens de accenten van het gemeentelijk beleid. Het beleidsmilieu van de gemeente is weer van invloed op de verschillende organisaties die werkzaam zijn in deze sector. Een veranderende opdracht heeft grote gevolgen op werkzaamheden van organisaties en instellingen. Daarmee is dit ook van invloed op samenwerkingsverbanden, nieuw beleid kan betekenen dat bestaande samenwerkingsverbanden niet meer noodzakelijk zijn. Het kan tevens ook betekenen dat nieuwe multidisciplinaire samenwerkingsverbanden worden opgericht. Het is een wisselwerking tussen de verschillende lagen in het model, onrust in gemeenten ten aanzien van landelijk beleid kan bijvoorbeeld leiden tot aanpassingen in het landelijk beleid of bezuinigingsaccenten.

Het is interessant op welke wijze de gemeente beïnvloedt wat ze niet in de hand heeft: samenwerking in het ZAT. Dit kan bijvoorbeeld door het direct inzetten van enkele instrumenten (financiële middelen) of indirect via instellingen (bestuurlijke relaties). Het is mogelijk om de verschillende wijzen van regie voeren tegen dit model aan te leggen en te kijken welke invloed een vorm van regisseren heeft op de *context of collaboration*: multidisciplinaire samenwerking in het ZAT.

De volgende paragraaf beschrijft drie regierollen van waaruit de gemeente in het bovenstaande model kunnen regisseren. Het gaat om de regierollen opdrachtgeverschap,

coproductie en facilitator. Kijkend naar het model en zijn verschillende niveaus betekent opdrachtgeverschap dat de gemeente sturend is. Zij ontwikkelt een visie ten aanzien van het ZAT, is verantwoordelijk voor het ZAT en haar monitoring. Er is sprake van formele afhankelijkheden en door gemeenten vastgestelde randvoorwaarden. Daarmee bepaalt de gemeente wat het ZAT doet en hoe zij het doet, zij ziet de organisaties als uitvoerder van haar plannen. De gemeente geeft organisaties een gedetailleerde opdracht waarmee zij in het ZAT aan de slag gaan. Zij bepaalt daarmee welke mensen aan tafel zitten, onder welke condities men samenwerkt, op welke plaats men samenwerkt, hoe de samenwerking eruit moet zien en met welke bronnen de multidisciplinaire samenwerking gerealiseerd moet worden.

Coproductie daarentegen betekent dat gemeenten en organisaties gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het ZAT en haar monitoring. Gemeente en organisaties creëren een gezamenlijke visie, verantwoordelijkheid en sturing. Er is sprake van informele afhankelijkheden, partnerschap staat centraal bij deze vorm van regievoeren. De gemeente en organisaties bepalen samen welke mensen aan tafel zitten, onder welke condities men samenwerkt, op welke plaats men samenwerkt, hoe de samenwerking eruit moet zien en met welke bronnen de multidisciplinaire samenwerking gerealiseerd moet worden.

Bij de laatste vorm van regisseren, facilitator, zijn actoren de initiatiefnemer. In het ZAT betekent dit dat schoolbesturen en hulpverleners gezamenlijk het ZAT oprichten. Zij sturen zichzelf en bepalen hun eigen afhankelijkheid van andere organisaties zoals de gemeente. Het ZAT vormt bij deze vorm van regisseren haar eigen visie ten aanzien van haar functioneren en heeft zelf de verantwoordelijkheid. Tevens gebeurt monitoring door het ZAT zelf en bepaalt zij zelf haar randvoorwaarden. Dat betekent dat het ZAT zelf bepaalt welke mensen aan tafel zitten, onder welke condities men samenwerkt, op welke plaats men samenwerkt, hoe de samenwerking eruit moet zien en met welke bronnen de multidisciplinaire samenwerking gerealiseerd moet worden.

### 3.2.1 Mogelijke problemen in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden

Verschillende factoren kunnen van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerkingsprocessen, vier mogelijke *issues* met betrekking tot samenwerking in multidisciplinaire teams zijn: modellen van professioneel handelen, status en macht, betrouwbaarheid en informatie delen en tot slot relaties met externe organisaties (Frost e.a., 2005).

Ten eerste kunnen de verschillende professionals die multidisciplinair samenwerken verschillende kernactiviteiten hebben, wat het lastig maakt om samen te werken.

Ten tweede kan er binnen een multidisciplinair samenwerkingsverband sprake zijn van ongelijk verdeelde macht, dit kan grote invloed hebben op de manier waarop leden van het multidisciplinaire team met elkaar omgaan.

Ten derde worden multidisciplinaire samenwerkingsverbanden geconfronteerd met het probleem van informatie delen en de interpretatie van vertrouwelijkheid. Elke professie gaat op een andere manier om met het delen van informatie en heeft hierover andere protocollen en procedures. Daardoor is het moeilijk om in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden rekening te houden met al deze protocollen met betrekking tot het delen van vertrouwelijke informatie. Rekening houden met al deze protocollen maakt het delen van vertrouwelijke informatie namelijk onmogelijk, terwijl dit wel essentieel is voor het goed functioneren van

multidisciplinaire samenwerkingsverbanden in de jeugdzorg (Frost e.a., 2005: 189-193). Het idee achter multidisciplinaire samenwerking is echter dat de toegang tot informatie makkelijker is en dat een patiënt niet 1000 keer hetzelfde gevraagd hoeft te worden doordat professionals onderling informatie uitwisselen (Hudson, 2002: 15). Ook Hudson (2002) erkent de problematiek van informatie delen door protocollen en procedures, hij voegt daar het probleem van vertrouwen aan toe. De professionals moeten elkaar vertrouwen willen zij informatie delen, vertrouwen in elkaars oordeel is moeilijk maar wel belangrijk. Uit onderzoek blijkt dat dit vertrouwen vaak niet aanwezig is (Hudson, 2002: 15).

Samenwerken in multidisciplinair teamverband werpt nog een vierde en laatste probleem op dat betrekking heeft op de relaties met externe organisaties: elke organisatie heeft een andere positie in het team. Dat betekent dat procedures van organisatie A tegenstrijdig kunnen zijn met de rest (en wellicht de meerderheid) van de samenwerkende organisaties. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat maatschappelijk werk een zaak afsluit wanneer zij hun specialistische werk gedaan hebben, terwijl de rest van het team blijft werken met het kind en gezin tot de leerplichtige leeftijd. Tevens blijkt dat multidisciplinair samenwerkende organisaties allen eigen criteria en grenzen hebben met betrekking tot de samenwerking. Dit is te verklaren aan de hand van gelimiteerde organisatiebronnen, bezorgdheid om de werklast en het bewaken van de kerndoelen van de organisatie. Organisaties zijn daardoor constant bezig met het bewaken van deze grenzen en criteria, dit kan hinderende effecten hebben voor de samenwerking (Frost e.a., 2005: 193-194).

Organisaties die multidisciplinair samenwerken in netwerken dienen deze mogelijke problemen in acht te nemen tijdens de samenwerking. Door bewust bezig te zijn met deze onderwerpen kan men anticiperen op mogelijke problemen en obstakels.

### **3.3 Hoe kunnen multidisciplinaire samenwerkingsprocessen geregisseerd worden?**

De gemeente heeft samen met schoolbesturen de bestuurlijke regierol in het ZAT. Om meer inzicht te krijgen in de regierol van de gemeente is het nuttig om gebruik te maken van een theoretische verkenning. Er is in deze theoretische verkenning aandacht voor de algemene betekenis en invulling van regie door de gemeente maar tevens ook voor de specifieke regierol in het ZAT.

Elke betrokken organisatie in een samenwerkingsverband heeft eigen organisatiedoelen, maar wordt ook geacht een bijdrage te leveren aan het algemene doel. De overheid heeft de gemeente de regierol toegewezen om in samenwerking met andere partijen dit algemene doel te bereiken. De manier waarop geregisseerd wordt werkt door in het bereiken van dit algemene doel (Span e.a., 2009: 92).

#### **3.3.1 Regie**

Eind jaren '80 verschijnt een eerste definiëring voor de gemeentelijke regierol. Sinds die tijd zijn er nog enkele artikelen, boeken en definiëringen verschenen. Dit aantal is echter zeer beperkt en gaat vaak over de gemeente als regisseur in algemene zin in plaats van specifiek over regisseren in de (jeugd)gezondheidszorg. Om te komen tot meer inzicht in regie hebben Span e.a. (2009) een theoretische empirische analyse van de literatuur naar de regierol van

gemeenten gedaan. Resultaat is een overzicht van definities voor regie in een bestuurskundige context. Enkele kenmerken, afgeleid uit deze definities, die de gemeentelijke regierol nader typeren betreffen: meerdere actoren, sturing, randvoorwaarden, afhankelijkheid, afstemming, doel, verantwoordelijkheid, visie en monitoring (Span e.a., 2009: 93-94).

*Meerdere actoren.* Bij regie is sprake van meerdere actoren, er blijkt geen consensus te bestaan over de rol van de verschillende actoren bij regievoering. Er wordt veelal gebruik gemaakt van neutrale termen, echter geven neutrale termen geen richting aan de regierol (Span e.a., 2009: 94).

*Sturing.* Sommige auteurs stellen regie gelijk aan sturing, anderen zien regie daarentegen als een instrument om regie uit te kunnen voeren. Van der Aa e.a. (2002) stellen dat regie sterk verwant is met sturing en management, deze begrippen impliceren vaak een directieve rol. Echter hoeft deze rol er, gezien vanuit de regie, niet altijd te zijn. Sturing en management kunnen ook overleg, onderhandeling en overtuiging behelzen (Van der Aa e.a., 2002 in: Span e.a., 2009: 94).

*Randvoorwaarden.* Het stellen van randvoorwaarden begrenst de vrijheid van verschillende actoren. Het belang van randvoorwaarden wordt breed onderkend, de vraag is echter wie daarover beslist (Span e.a., 2009: 94).

*Afhankelijkheid.* Afhankelijkheid hangt samen met macht, er zijn machtsbases van meer formele of informele macht. De termen bevoegdheden of beïnvloeding duiden op macht en afhankelijkheid (Span e.a., 2009: 94).

*Afstemming.* Bij afstemming gaat het over welke actor welke dienst moet inbrengen, zodat hij dienstbaar is aan het gezamenlijk te bereiken eindresultaat. Eenzijdige opleggen van afstemming is mogelijk door een gemeente, tevens kan afstemming in samenspraak tot stand komen (Span e.a., 2009: 94-96).

*Doel.* Een onderscheid is zichtbaar in doelen en doelstelling. Het doel is het eindresultaat waartoe de regie en het invullen van de voorwaarden moet leiden. Doelstellingen zijn randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om het doel te bereiken (Span e.a., 2009: 96).

*Verantwoordelijkheid.* Er kan sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren of verantwoording bij de gemeente voor de totstandkoming van het beleid (Span e.a., 2009: 96).

*Visie.* Een visie is een startpunt van waaruit het mogelijk is om een doel te definiëren of invulling aan te geven (Span e.a., 2009: 96).

*Monitoring.* Monitoring behelst het in kaart brengen en houden van verschillende relevante aspecten van het geregisseerde proces (Span e.a., 2009: 96).

Naar aanleiding van het theoretische onderzoek definiëren zij de volgende definitie van de gemeentelijke regierol: *‘Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen*



*meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd.*' (Span e.a., 2009: 97). Deze definitie hanteer ik in het vervolg van het onderzoek.

### 3.3.2 Praktische invulling van de regierol

Zoals eerder aangegeven zijn er drie manieren om invulling te geven aan de regierol. De gemeente kan daarbij in verschillende gedaanten regie voeren: als opdrachtgever, als coproducent en tot slot als facilitator (Span e.a., 2009: 97).

*Opdrachtgever.* Bij deze vorm van sturing formuleert de gemeente een opdracht vanuit een visie. Het doel van de gemeente wordt in deze opdracht geoperationaliseerd, tevens zijn de planning en de in te zetten middelen gespecificeerd. Op initiatief van de gemeente wordt afgestemd welke uitvoerende partijen voldoen aan de opdracht. Bij deze vorm van regisseren blijft de gemeente verantwoordelijk voor het eindresultaat, zij sturen de uitvoerders met hun eisen en controleren de uitvoering van de opdracht op regelmatige basis (Span e.a., 2009: 98).

*Coproducent.* De verschillende betrokken partijen worden bij deze vorm van regisseren gezien als partners. Samen met de gemeente zullen zij door middel van informele sturingsmechanismen (bijvoorbeeld onderhandeling en overtuiging) het regieproces sturen, dit kan opgevat worden als interactief. Bij coproductie zijn doelen vanuit verschillende actoren gedefinieerd, uitgangspunt is een flexibele begrenzing van het aantal betrokken actoren. Er is sprake van gezamenlijke afstemming over het beschikbaar stellen van middelen. De verschillende partners voelen zich verantwoordelijk voor hun bijdrage doordat er niet gehandeld wordt op basis van formele taken en bevoegdheden. De partners monitoren en evalueren eigen activiteiten en die van de overige partners (Span e.a., 2009: 98).

*Facilitator.* De gemeente is bij facilitering dienstbaar aan partijen zoals die zich manifesteren binnen een beleidsveld. De gemeente wijst partners op mogelijkheden en legt geen dwingende doelen op. De ontwikkeling van beleid is vaak op initiatief van de partners, allereerst is er sprake van het formuleren van een gezamenlijk doel, vervolgens wordt gekeken naar de beschikbaarheid van middelen. Verantwoordelijkheid voor het beleid is gedragen door partners, beschikbaarheid van overheidsmiddelen is niet noodzakelijk voor doorgang van initiatieven. Voor efficiënte en effectieve inzet van middelen zullen de verschillende partners de activiteiten monitoren (Span e.a., 2009: 99).

Deze mogelijke keuzes van de gemeenten zien er, op basis van de eerder geïdentificeerde kenmerken, als volgt uit:

Categorie			
Actor	Uitvoerder	Partner	Initiatiefnemer
Sturing	Gemeentelijke sturing	Gezamenlijke aansturing	Zelfsturing
Randvoorwaarden	Gemeentelijk vastgestelde randvoorwaarden	Gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden	Door de actor vastgestelde randvoorwaarden
Afhankelijkheid	Formele afhankelijkheid	Informele afhankelijkheid	Door de actor vastgestelde afhankelijkheid
Afstemming	Gemeentelijke afstemming	Gezamenlijke afstemming	Afstemming door actoren
Doel	Gemeentelijk vastgesteld doel	Gezamenlijk vastgesteld doel	Door actor vastgesteld doel
Verantwoordelijkheid	Gemeentelijke verantwoordelijkheid	Gezamenlijke verantwoordelijkheid	Actor verantwoordelijkheid
Visie	Gemeentelijke visie	Gezamenlijke visie	Visie door actoren
Monitoring	Gemeentelijke monitoring	Gezamenlijke monitoring	Monitoring door actoren

(naar Span e.a., 2009: 97)

Aan de hand van de verschillende categorieën en indicatoren is te bepalen welke regierol de gemeente hanteert. Als gemeenten en actoren bijvoorbeeld samen aan tafel zitten ten behoeve van beleidsontwikkeling dan zijn zij partners, is er sprake van gezamenlijke afstemming en ontwikkelen zij een gezamenlijke visie. Dit zijn indicatoren voor coproductie.

### 3.3.3 Invloed via interactieniveaus

Er zijn vier niveaus te onderkennen waarop interactie plaatsvindt, via deze niveaus proberen actoren door middel van directe en indirecte instrumenten invloed uit te oefenen: het bestuurlijke -, strategische -, tactische - en operationele niveau.

Het *bestuurlijke niveau* betreft het afstemmen van het systeem op de omgeving. Het is mogelijk om onderscheid te maken in de externe afstemming van het systeem (orders die omgezet moeten worden in producten of diensten, wisselende eisen en wensen van consumenten, maatschappelijke ontwikkelingen, etc.) en de interne afstemming tussen afdelingen en groepen die te beschouwen zijn als subsystemen. De activiteiten van een bestuurlijk proces kunnen opgedeeld worden in ten eerste het (bij)stellen van normen voor het



proces waarbij de omgevingssignalen verwerkt worden. Ten tweede het regelen van het proces aan de hand van de gestelde normen, door de stappen waar te nemen van de feitelijke situatie, het proces te beoordelen en ingrijpen in het proces om de gestelde normen te halen. Deze stappen zijn te zien als een continu proces dat evaluatie vereist (van Amelsvoort, 1989: 254).

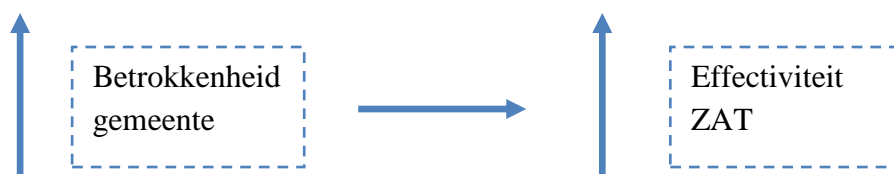
Het *strategische niveau* betreft het verwerken van ontwikkelingen uit de omgeving naar een interne realisatie van de gewenste producten, processen en uitgangspunten voor de organisatie inrichting. De strategische besturing is vaak gericht op de lange termijn, het betreft het besturen en uitvoeren van vernieuwingen (van Amelsvoort, 1989: 255).

Het *tactische niveau* betreft de vraag hoe binnen de strategie (markten, producten, processen, organisatorische uitgangspunten) de externe vraag (middelen, besturingssystemen etc.) gerealiseerd kan worden en de middelen beter benut kunnen worden. De tactische dimensie is meestal gericht op de middellange termijn, het betreft het verbeteren van de activiteiten (van Amelsvoort, 1989: 255).

Het *operationele niveau* betreft het uitvoeren en besturen van de specifieke orders die het systeem moet verwerken. Het gaat om het vervaardigen van activiteiten waarbij de bestuurlijke, tactische en strategische voorwaarden in acht genomen dienen te worden. Doel is het verwezenlijken van de operationele opgave en het optimaal benutten van capaciteitsbronnen (mensen en middelen). De operationele dimensie is vaak gericht op de korte termijn. In de operationele besturing komt per klantenorder ook de externe besturing (wat) en de interne besturing (hoe) aan de orde (van Amelsvoort, 1989: 255-256).

### 3.4 Verwachte relaties

Op basis van het literatuuronderzoek is het mogelijk om een allereerste verwachting uit te spreken ten aanzien van de relaties die uit de resultaten zullen komen. Ik verwacht dat een grote betrokkenheid van de gemeente zal leiden tot een effectiever functionerend ZAT. Een gemeente waar een sluitend lokaal netwerk is geregeld, voorzieningen goed op elkaar aansluiten en duidelijke afspraken zijn gemaakt over het functioneren van het ZAT zal naar mijn verwachting leiden tot een effectiever functionerend ZAT. Voor een effectief lokaal zorgaanbod en hulp op maat voor kinderen is een effectief functionerend ZAT noodzakelijk, de gemeente kan dit grote mate organiseren en faciliteren. Schematisch ziet deze verwachte relatie er als volgt uit:



### 3.5 Slot

Multidisciplinaire samenwerking is een term die een variëteit van verschillende interprofessionele werkarrangementen definieert. Deze professionals kunnen werkzaam zijn in verschillende sectoren en elkaar ontmoeten in het multidisciplinaire team (Øvretveit, 1996: 163). Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden veronderstellen coördinatie en samenwerking, het idee is coöperatieve en harmonieuze samenwerking. Dit betekent niet dat er geen sprake kan zijn van conflicten maar benadrukt wel consensus tussen de samenwerkende organisaties (Easen e.a., 2000: 356).

Het model van Easen e.a. (2000) beschrijft de factoren die van invloed kunnen zijn op multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. De buitenste laag van het model begint met het landelijk beleid dat van invloed is op het beleidsmilieu van het gemeentelijk beleid. Dit gemeentelijk beleid beïnvloedt de verschillende organisaties die werkzaam zijn in bijvoorbeeld het domein van de jeugdzorg. Deze organisaties zijn vertegenwoordigd in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, zoals het ZAT. De mensen die participeren in een multidisciplinair samenwerkingsverband, de specifieke plaats van samenwerking, de bronnen, de condities waaronder de samenwerking plaatsvindt en de conceptualisering van de samenwerking beïnvloeden op welke wijze professionals multidisciplinair samenwerken (Easen e.a., 2000: 364-365). Frost e.a. (2005) voegen daaraan enkele *issues* toe die op dit niveau van invloed kunnen zijn op multidisciplinaire samenwerking. Deze factoren die van invloed kunnen zijn op multidisciplinaire samenwerkingsverbanden zijn allereerst professionals die verschillende kernactiviteiten kunnen hebben. Ten tweede kan er sprake zijn van ongelijk verdeelde macht wat van invloed kan zijn op de omgang tussen teamleden. Ten derde kan informatie delen en de interpretatie van vertrouwelijkheid tot problemen leiden. Tot slot kunnen betrekkingen met externe organisaties problematisch zijn (Frost e.a., 2005: 189-194).

Er zijn drie manieren om invulling te geven aan de regierol, waarbij de gemeente in verschillende gedaanten regie kan voeren: als opdrachtgever, coproductent of facilitator (Span e.a., 2009: 97). Bij opdrachtgeverschap formuleert de gemeente een opdracht vanuit een visie, bij deze vorm van regisseren blijft de gemeente verantwoordelijk voor het eindresultaat. Partnerschap staat centraal bij coproductie, gemeente en organisaties sturen samen het regieproces. De gemeente is bij facilitering dienstbaar aan partijen zoals die zich manifesteren binnen een beleidsveld.

## 4 Onderzoeksaanpak

Elk onderzoek begint met een interessant onderwerp dat de moeite van onderzoek waard is. Vervolgens is de vraag wat de beste manier is om dit interessante onderwerp te onderzoeken, welke vorm van onderzoek is het meest geschikt en hoe kunnen de benodigde gegevens en informatie het beste verzameld worden? Dit methodologische hoofdstuk beschrijft de onderzoeksaanpak van dit onderzoek. De eerste paragraaf beschrijft de motivatie achter de keuze voor kwalitatief onderzoek. In paragraaf 2 staat het wetenschapsfilosofisch perspectief centraal van waaruit dit onderzoek is uitgevoerd. Paragraaf 3 beschrijft op welke wijze triangulatie wordt toegepast en welke meerwaarde dit heeft. Tevens besteedt deze paragraaf aandacht aan de gekozen onderzoeksmethoden interviews en documentenanalyse. Paragraaf 4 operationaliseert de belangrijkste concepten uit de empirische deelvragen. Tot slot beschrijft paragraaf 5 de betrouwbaarheid van het onderzoek en welke stappen zijn ondernomen om deze te vergroten.

### 4.1 Kwalitatief onderzoek

Om de multidisciplinaire samenwerking en de regierol van de gemeente in beeld te krijgen heb ik gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Ik hanteer de volgende definitie van kwalitatief onderzoek: *“In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren.”* (Boeije, 2005: 27).

Kwalitatief onderzoek heeft als groot voordeel dat het de mogelijkheid biedt om diepgaand onderzoek te verrichten. Daardoor is kwalitatief onderzoek voor een onderwerp als samenwerking in een netwerk tussen veel actoren met een andere achtergrond een zeer goede methode. Daarnaast is het een methodiek die de mogelijkheid biedt om naar factoren te zoeken die niet voor de hand liggend zijn en onder de oppervlakte waarneembaar zijn.

Deze methode heeft echter wel beperkingen, deze beperkingen hebben met name te maken met de omvang van het onderzoek. Door de diepte in te gaan is het mogelijk om slechts een gering aantal gemeenten te onderzoeken. Daarnaast heb ik er voor gekozen om niet alle ZAT's te onderzoeken. Er zijn namelijk 4 verschillende ZAT's: primair onderwijs (PO), speciaal onderwijs (SO) voortgezet onderwijs (VO) en middelbaar beroepsonderwijs (MBO). De organisatie van het ZAT en de betrokkenheid van de gemeente verschilt in elk van deze multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. In verband met de beperkte tijd en grootte van dit onderzoek is het niet mogelijk om in elk vorm van het ZAT te onderzoeken hoe de samenwerking verloopt en wat de invloed van regisseren door de gemeente is op de samenwerking. Om die reden heb ik ervoor gekozen om mij te richten op het ZAT PO, dit in overleg met mijn opdrachtgever, het NJi. ZAT's in het PO zijn bovenschools georganiseerd, de betrokkenheid van de gemeente is het grootst bij een ZAT PO. In het SO is de zorg voor leerlingen anders georganiseerd dan in het regulier onderwijs, ook de betrokkenheid van de gemeente is anders. In het VO en MBO zijn ZAT's op de school zelf georganiseerd en is de invloed van de gemeente daarmee geringer. Verder komen de leerlingen in het VO en MBO vanuit verschillende gemeenten naar de school toe. Daardoor rijst ook de vraag welke

gemeente moet opdraaien voor de kosten van een inwoner van gemeente X die in gemeente Y naar school gaat: is dit gemeente X of Y? In het PO vindt schoolgang met name plaats binnen de eigen gemeente, dit maakt het voor de gemeente makkelijker om betrokken te zijn bij het ZAT.

Alle beperkingen in ogenschouw nemende heb ik gekozen voor het onderzoeken van ZAT's PO in drie gemeenten. De gemeenten die onderwerp zijn van onderzoek zijn geselecteerd aan de hand van bereidwilligheid, aanwezigheid van een ZAT PO, hoe ver zij met de oprichting van het ZAT zijn gevorderd en de bestaande contacten vanuit het NJi. Deze criteria vloeien voort uit gesprekken met projectleiders van het NJi waaruit blijkt dat het voor kleine gemeenten vaak lastig is om invulling te geven aan hun regierol omdat ze vaak beschikken over weinig mankracht. Om die reden heb ik ervoor gekozen om grote gemeenten te benaderen. Voor mijn onderzoek is het van belang dat er in een gemeente een of meerdere ZAT's zijn. Verder is het voor het onderzoek van belang dat de ZAT's niet in de oprichtingsfase zijn zodat er een bestaande samenwerking is die ik kan onderzoeken. De geselecteerde gemeenten voor het onderzoek zijn vergelijkbaar in grootte. Verder zijn het gemeenten die zeer verschillend zijn qua historie, ligging en politieke kleur. De cases zijn dan ook *'most different cases'*. Al deze voorwaarden in ogenschouw nemende heb ik de gemeenten, Almere, Nijmegen en Alkmaar bereid gevonden om mee te werken aan het onderzoek.

## 4.2 Wetenschapsfilosofisch perspectief

Voor dit onderzoek hecht ik waarde aan opvattingen vanuit de interpretatieve benadering omdat deze wetenschapsopvatting er vanuit gaat dat er niet één werkelijkheid is, iedereen ziet de werkelijkheid op zijn eigen manier en vanuit zijn eigen perspectief. Twee mensen die hetzelfde meemaken zullen dat toch verschillend beleven (Van Thiel, 2010: 42). Bij dit onderzoek naar multidisciplinaire samenwerking en de regierol van de gemeente worden verschillende organisaties geïnterviewd (jeugdzorg, onderwijs en de gemeente). Zij zullen de samenwerking en regie in het netwerk allen anders ervaren, vanuit hun eigen perceptie. Dat kan betekenen dat zij ten aanzien van een ZAT allen een ander verhaal vertellen omdat dit hun werkelijkheid is. Interpretatieve onderzoekers streven ernaar de onderzoek fenomenen die ze bestuderen te begrijpen. Daarom onderzoeken ze de percepties van mensen, interacties worden in hun context beschouwd (Van Thiel, 2010: 43).

Kritiek op de interpretatieve benadering is het risico van dubbele hermeneutiek waarbij de onderzoeker de interpretaties van de mensen die hij onderzoekt interpreteert. De vraag ontstaat welke kennis dan geldig is (Van Thiel, 2010: 43). Daarnaast is het moeilijk om kennis, vergaard door middel van een interpretatief onderzoek, expliciet te maken (Tsoukas & Knudsen, 2003: 69). Ik erken deze risico's, in § 4.5 beschrijf ik op welke wijze ik om ga met betrouwbaarheid en validiteit.

## 4.3 Triangulatie

Bij het kwalitatieve onderzoek heb ik gebruik gemaakt van triangulatie, dit betekent dat er meer metingen worden verricht vanuit verschillende invalshoeken (Boeije, 2005: 152). Daarbij zijn er verschillende vormen van triangulatie; theoretische triangulatie,

datatriangulatie, methodische triangulatie en onderzoekertriangulatie. In dit onderzoek zal ik gebruik maken van methodische triangulatie. Daarbij zijn tijdens het onderzoek verschillende methoden gehanteerd om de betrouwbaarheid en volledigheid van het onderzoek te verhogen. In dit onderzoek gaat het om het gebruik van interviews en documenten. Bij methodische triangulatie gelden twee veronderstellingen: (1) waarnemingen worden herhaald en (2) bijvoorbeeld interviewgegevens doen andere elementen van een verschijnsel oplichten dan het waarnemen van gedrag door observaties of een documentenanalyse (Boeije, 2005: 152).

#### 4.3.1 Interviews

Een belangrijk deel van de informatie waarop het onderzoek gebaseerd zal zijn is afkomstig uit interviews. Volgens Boeije is een interview: “[...] een gespreksvorm waarin een persoon – de interviewer – zich bepaalt tot het stellen van vragen over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van bepaalde sociale verschijnselen, aan één of meer anderen – de participanten of geïnterviewden – die zich voornamelijk beperken tot het geven van antwoorden op die vragen.” (Boeije, 2005: 57).

Er kunnen grofweg drie typen van interview onderscheiden worden: een ongestructureerd of vrij interview, een semi- of halfgestructureerd interview en een gestructureerd of gestandaardiseerd interview. De mate van structurering vooraf is richting gevend: hoe meer structurering vooraf, des te meer de interviewer de richting van het interview bepaalt. Deze structurering vooraf betreft: de inhoud van de vragen, de formulering, de volgorde van de vragen en de antwoordkeuze (Boeije, 2005: 57-58). Tijdens het onderzoek heb ik gebruik gemaakt van semi- of halfgestructureerde interviews. Volgens Van Thiel (2010) is een semigestructureerd interview: “[...] een gesprek aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst. Hierin staan de onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of een aantal voorgeformuleerde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt.” (Van Thiel, 2010: 109). Ik vind het belangrijk om de antwoorden op de vragen die ik stel zo min mogelijk zelf te sturen, daarom heb ik gebruik gemaakt van een topiclijst en per topic een gering aantal vragen. Deze topiclijst met vragen zie ik als ondersteunend en niet richtinggevend. Het heeft mij een houvast geboden tijdens lastige interviews maar mij ook de vrijheid geboden om onderwerpen die spontaan aan bod komen tijdens het interview en relevant en interessant zijn voor het onderzoek te exploreren. Daarnaast bood deze manier van interviewen mij de mogelijkheid om door te vragen en de volgorde van vragen hierop aan te passen.

Volgens Boeije (2005) zijn twee elementen kenmerkend voor kwalitatieve interviews. Allereerst zorgt de interviewer ervoor dat de vragen die worden gesteld passen binnen het referentiekader van de geïnterviewde. Ten tweede is de interviewer er op gespitst de interactie met de geïnterviewde goed te laten verlopen, zowel vanuit menselijk oogpunt als vanuit het oogpunt van het onderzoeksdoel (Boeije, 2005: 58). Dit streef ik ook na tijdens het onderzoek. Allereerst behoren de vragen van het interview tot het onderwerp zoals is afgesproken met de participant en de onderzoeksorganisatie. Daarbij staan ervaringen die de respondent heeft centraal en heb ik er op gelet dat de vragen begrijpelijk zijn voor de respondenten. Daarnaast heb ik tijdens de interviews aandacht besteedt aan de behoefte van de respondent door bij

sommige zaken iets langer stil te staan, met interesse te luisteren en het verhaal af te laten maken.

Om een goed beeld te krijgen van de multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en de regierol van de gemeente heb ik verschillende interviews gehouden. Voor het onderzoek heb ik gesproken met gemeentelijke ambtenaren die betrokken zijn bij het jeugdbeleid en het ZAT primair onderwijs. Verder heb ik gesproken met organisaties die in het ZAT vertegenwoordigd zijn, ik heb zowel managers of teamleiders als professionals die zelf in het ZAT aanwezig zijn geïnterviewd. De samenstelling van het ZAT kan in gemeenten verschillen doordat in elke gemeente andere organisaties actief zijn in de jeugdzorg en het onderwijs. Ik heb per gemeente de samenstelling van het ZAT bekeken en op basis daarvan bepaald welke spelers voor mij interessant zijn. Het is belangrijk om vanuit alle hoeken informatie te verzamelen, om een juist beeld te verkrijgen is het belangrijk om niet af te gaan op de uitspraken van een respondent. Daarom heb ik gesproken met meerdere respondenten vanuit de jeugdzorg en het onderwijs.

De respondenten zijn door middel van onder andere *snowball sampling* geselecteerd. *Snowball sampling* is een techniek om een onderzoeksgroep samen te stellen waarbij bestaande respondenten onder hun bekenden toekomstige respondenten werven. De onderzoeksgroep neemt op deze wijze toe als een ‘rollende sneeuwbal’ (Boeije, 2005: 53; van Thiel, 2010: 55). Vaak waren er vanuit het NJi contacten met de gemeente of professionals in het ZAT, ik heb gebruik gemaakt van deze contacten omdat het mij een goede ingang verschaft. Vervolgens heb ik deze respondenten namen gevraagd van andere respondenten die mogelijk interessant zijn voor mijn onderzoek. Ook heb ik respondenten benaderd door verschillende organisaties, bijvoorbeeld de GGD en Bureau Jeugdzorg, op te bellen en te vragen naar personen die betrokken zijn bij het ZAT in het primaire onderwijs.

### 4.3.2 Documentenanalyse

De documentanalyse heb ik uitgevoerd aan de hand van evaluaties over het functioneren van het ZAT en schriftelijk opgestelde afspraken. Voor dit onderzoek zijn met name de evaluaties over het functioneren van het ZAT van belang geweest. De opbouw van deze evaluaties is in elke gemeente verschillend. De meeste evaluaties beschikken over informatie ten aanzien van de frequentie van bijeenkomsten en het aantal aangemelde leerlingen. De evaluaties verschaffen een algemeen beeld over het ZAT, daarnaast evalueren zij op basis van bijvoorbeeld vragenlijsten het functioneren van het ZAT en wat er verbeterd kan worden.

## 4.4 Operationalisatie

Hieronder worden de belangrijkste concepten uit de empirische deelvragen geoperationaliseerd aan de hand van de inzichten die in het theoretisch kader zijn verworven. Met behulp van deze operationalisatie wordt de topiclijst voor de interviews opgesteld.

### 4.4.1 Hoe verloopt multidisciplinaire samenwerking in het ZAT?

In deze deelvraag staat centraal hoe de multidisciplinaire samenwerking in het ZAT van de drie gemeenten verloopt. De belangrijkste variabele in deze vraag is multidisciplinaire samenwerking. Multidisciplinaire samenwerking heb ik meetbaar gemaakt aan de hand van



vijf indicatoren, geformuleerd door Øvretveit (1996), waarmee het mogelijk is om multidisciplinaire samenwerking te typeren.

Concept	Waarde	Indicatoren
Multidisciplinaire samenwerking	Mate van integratie	Niet sterk geïntegreerd team
		Leden die aan elkaar en aan de groep zijn gelinkt
		Sterk geïntegreerd team
	De wijze waarop een team verantwoordelijk wordt gehouden voor het leveren van een dienst	Aanwezigheid van een teamleider
		Collectieve verantwoordelijkheid
	Samenstelling en rol van professionals in het multidisciplinaire samenwerkingsverband	Individuele verantwoordelijkheid
		Kern team
		Ad hoc leden
	Proces & besluitvorming	Toegankelijkheid
		Parallel pathway
		Allocation or postbox pathway
		Reception-and-collaboration pathway
		Reception-assesment-allocation pathway
		Reception-assesment-allocation-review pathway
	Managen van het multidisciplinaire samenwerkingsverband	Hybrid-parallel pathway
		Profession managed structure
Single manager structure		
Joint management structure		
Team manager with contracts structure		
	Hybrid management structure	

#### 4.4.2 Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerking in het ZAT?

De context waarin samenwerking plaats vindt is volgens Easen e.a. (2000) afhankelijk van vijf factoren die met elkaar in wisselwerking staan. De mate waarin deze factoren van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT is afhankelijk van verschillende indicatoren. Veel van deze indicatoren zijn mogelijke problemen waar multidisciplinaire samenwerkingsverbanden vaak tegen aan lopen. Deze mogelijke problemen zijn geoperationaliseerd aan de hand van de theorie van Frost e.a. (2005) en volgt na de operationalisatie van factoren die multidisciplinaire samenwerking beïnvloeden. Doel is inzichtelijk maken in hoeverre het ZAT zich ziet geconfronteerd met deze problemen.



Concept	Waarde	Indicatoren
Factoren	Conditie waaronder samenwerking plaatsvindt	Betrouwbaarheid & informatie delen
		Status en macht
		Relaties met externe organisaties
	Mensen	Kernactiviteiten
		Lidmaatschap
	Bronnen	Financiering
		Gebouwen
		Aanwezigheid van professionals
	Specifieke plaats van samenwerking	Locatie
		Bereikbaarheid
	Conceptualisering van de samenwerking	Positief beeld van de samenwerking
		Negatief beeld van de samenwerking
		Positie van professionals in het ZAT
		Communicatie tussen professionals
Afstemming van activiteiten tussen professionals		
Visie op het ZAT		
Vertegenwoordiging van de verschillende niveaus (bestuurlijk, strategisch, tactisch en operationeel)		

Concept	Waarde	Indicatoren
Mogelijke problemen	Modellen van professioneel handelen	Verschil in kernactiviteiten
	Status en macht	Gelijke verdeling van macht
		Ongelijke verdeling van macht
	Betrouwbaarheid en informatie delen	Toegang tot vertrouwelijke informatie
		Bestaan van protocollen & procedures
	Relaties met externe organisaties	Mate van tegenstrijdige procedures
		Positie in het team
		Voorwaarden om in multidisciplinaire samenwerking te participeren

#### 4.4.3 Wat is de invloed van de regierol van de gemeente op samenwerking in het ZAT?

Om te kunnen bepalen welke invloed de gemeente heeft op het ZAT is het concept regisseren geoperationaliseerd. Daarvoor is gebruik gemaakt van de drie vormen van regisseren zoals onderscheiden door Span e.a. (2009). De mate waarin sprake is van een van deze vormen van regisseren wordt bepaald door verschillende indicatoren zoals hieronder weergegeven.

Concept	Waarde	Indicatoren
Regisseren	Opdrachtgeverschap	Actor als uitvoerder
		Gemeentelijke sturing
		Gemeentelijk vastgestelde randvoorwaarden
		Formele afhankelijkheid
		Gemeentelijke afstemming
		Gemeentelijk vastgesteld doel
		Gemeentelijke verantwoordelijkheid
		Gemeentelijke visie
		Gemeentelijke monitoring.
	Coproductent	Partner
		Gezamenlijke aansturing
		Gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden
		Informele afhankelijkheid
		Gezamenlijke afstemming
		Gezamenlijk vastgesteld doel
		Gezamenlijke verantwoordelijkheid
		Gezamenlijke visie
		Gezamenlijke monitoring.
	Facilitator	Actor als initiatiefnemer
		Zelfsturing
		Door de actor vastgestelde randvoorwaarden
		Door de actor vastgestelde afhankelijkheid
		Afstemming door actoren
		Door actor vastgesteld doel
		Actor verantwoordelijkheid
		Visie door actoren
		Monitoring door actoren.

Om een beter beeld te krijgen van de invloed die wordt uitgeoefend op het ZAT is het concept invloed geoperationaliseerd. Volgens van Amelsvoort (1989) zijn er vier niveaus waarop interactie en invloed wordt ugeoefend, het betreft het bestuurlijke, strategische, tactische en operationele niveau.

Concept	Waarde	Indicatoren
Invloed	Bestuurlijk niveau	Externe afstemming van het systeem op de omgeving
		Interne afstemming van subsystemen
		Verloop van het bestuurlijke proces
	Strategisch niveau	Vertaling landelijk beleid in jeugdbeleid
		Invloed van omgevingsfactoren van de gemeente op het jeugdbeleid (demografische gegevens)
	Tactisch niveau	Werkwijze van het ZAT
		Doelgroep van het ZAT
		Beschikbaarheid van middelen
		Samenstelling van het ZAT
		Overlegstructuur
	Operationeel niveau	Interne besturing: Frequentie van overleg Visie op de samenwerking Aanwezigheid van professionals Benutten van middelen Verantwoording over de resultaten
		Externe besturing: Betrokkenheid en invloed van het bestuurlijke, strategische en tactische niveau Relatie met externe partijen

## 4.5 Borging onderzoekskwaliteit

Bij het afnemen van interviews is de onderzoeker zelf in feite het belangrijkste meetinstrument, de onderzoeker bedenkt en stelt de vragen en interpreteert deze. Daarom is het belangrijk dat de onderzoeker een gedegen kennis van de inhoud van het onderzoeksonderwerp heeft, beschikt over goede interview vaardigheden en makkelijk contact kan leggen met de geïnterviewde (Van Thiel, 2010: 114-115). Bij kwalitatief onderzoek spelen enkele kwaliteitscriteria die van grote invloed zijn op het onderzoek. Deze criteria zijn; betrouwbaarheid, interne validiteit, externe validiteit en bruikbaarheid.

### 4.5.1 Betrouwbaarheid van het onderzoek

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2010: 57). Ik heb in dit onderzoek getracht om zo nauwkeurig mogelijk gebruik te maken van mijn vragenlijst. Daartoe heb ik gebruik gemaakt van een operationalisatie op basis van theoretische inzichten. Door inter-onderzoeker betrouwbaarheid, gebruik maken van advies van andere onderzoekers (in deze studie betekent dit advies van de tutorgroep en mijn begeleiders), heb ik de nauwkeurigheid van de meetinstrumenten vergroot.

Consistentie – herhaalbaarheid – van onderzoek is lastig in kwalitatief onderzoek. Herhaalbaarheid is het principe dat onder dezelfde omstandigheden dezelfde meting leidt tot dezelfde bevinding. Herhaalbaarheid maakt onderzoek betrouwbaarder omdat je als

onderzoeker zekerder bent van de juistheid van je bevinding (Van Thiel, 2010: 57). Omdat in dit onderzoek mensen de databron zijn en het object van onderzoek samenwerking en regierol is, maakt dit herhaalbaarheid lastig. Mensen kunnen namelijk leren van ervaringen waardoor herhaling van onderzoek niet altijd zal leiden tot dezelfde uitkomst. Een manier om de herhaalbaarheid te vergroten is het vergroten van de steekproef en door het onderzoek op dezelfde wijze uit te voeren. Om die reden is er voor gekozen om niet één maar drie gemeenten en ZAT's op dezelfde wijze te onderzoeken.

#### **4.5.2 Interne validiteit: geldigheid van het onderzoek**

Om de interne validiteit te waarborgen zijn verschillende professionals uit het ZAT en de gemeente geïnterviewd. Op die manier is de gehele onderzoekspopulatie bereikt.

Om er zeker van te zijn dat mijn conclusies en aannames overeen komen met de werkelijkheid zoals deze door de respondenten beleefd wordt, heb ik de interviews opgenomen met een voicerecorder. Door aan de hand van audio opnamen interviews letterlijk uit te werken verklein ik de kans op eigen conclusies en interpretaties die niet geheel overeenkomen met de woorden van respondenten.

#### **4.5.3 Externe validiteit: generaliseerbaarheid van het onderzoek**

Er zijn twee vormen van generalisatie van kwalitatief onderzoek: generalisatie naar populatie en generalisatie naar proces. Bij generalisatie naar populatie zijn de onderzoeksresultaten representatief voor de onderzochte populatie. Bij generalisatie naar proces zijn de onderzoeksresultaten representatief voor het soort proces, ongeacht de organisatie waarin dit proces plaats zal vinden. In dit onderzoek zal sprake zijn van generalisatie naar proces: de onderzoeksresultaten over de multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en de regierol van de gemeente in dit proces zullen representatief zijn voor soortgelijke processen.

#### **4.5.4 Bruikbaarheid: de waarde van het onderzoek voor de organisatie.**

Om de bruikbaarheid van het onderzoek te vergroten is het belangrijk om voor aanvang van het onderzoek overeenstemming te bereiken met de onderzoeksorganisatie over de wensen en verwachtingen van zowel de onderzoeker als de organisatie. Om teleurstelling achteraf te voorkomen heb ik een gesprek gehad met mijn begeleider vanuit het NJi en de eerste lezer over het onderwerp van onderzoek, wensen en verwachtingen.

### **4.6 Slot**

In dit hoofdstuk is ingegaan op de onderzoeks aanpak die in dit onderzoek is toegepast. Dit kwalitatieve onderzoek richt zich op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en de regierol van de gemeente. Er is een combinatie gemaakt van interviews, documentanalyse en een literatuurstudie. De documenten hebben geholpen de context van multidisciplinaire samenwerking te beschrijven, de literatuurstudie heeft de focus van het onderzoek verhelderd en de interviews brengen de empirie in kaart. De respondentgroep van deze interviews bestaat uit gemeentelijke ambtenaren, managers en professionals uit het ZAT.

In de komende hoofdstukken zullen de bevindingen die zijn voortgekomen uit deze onderzoeks aanpak centraal staan.

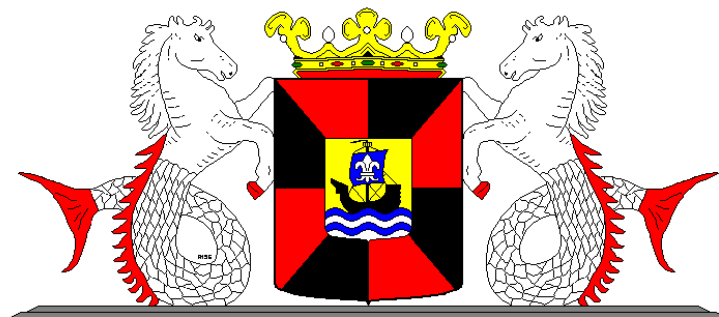
## 5 Resultaten: Almere

Een van de gemeenten die in dit onderzoek centraal staat is Almere. Almere heeft een bijzonder historische achtergrond. Almere ligt in de IJsselmeerpolders, van oorsprong waren deze vooral bestemd als landbouwgrond. Na de Tweede Wereldoorlog realiseerde men zich echter dat de snel groeiende bevolking van met name Amsterdam voor een deel ergens anders gehuisvest zou moeten worden. Om die reden werden twee steden in de polders ontworpen, dit werden Lelystad en Almere. In 1975 is men gestart met de bouw van Almere.

Dit hoofdstuk geeft in paragraaf 1 ‘demografische gegevens’ relevante achtergrond informatie over Almere. Vervolgens worden de resultaten uit het onderzoek gepresenteerd aan de hand van het model van Easen e.a. (2000). De verschillende niveaus die zij in het model onderscheiden worden laag voor laag behandeld, beginnende met het beleidsmilieu. Paragraaf 2 over het beleidsmilieu geeft meer inzicht in het jeugdbeleid van de gemeente Almere. Paragraaf 3 beschrijft de resultaten uit het onderzoek ten aanzien van bestuurlijke regie door de gemeente. In paragraaf 4 is vervolgens het niveau van de instelling de samenstelling van het ZAT en de taken van de verschillende organisaties die in het ZAT zijn vertegenwoordigd gepresenteerd. Paragraaf 5, de context van de samenwerking, bespreekt de verschillende factoren die volgens Easen e.a. (2000) van invloed zijn op de samenwerking. Het betreft de factoren mensen, condities waaronder samenwerking plaatsvindt, bronnen, specifieke plaats van samenwerking en conceptualisering van de samenwerking in de praktijk. Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 6 af met een samenvatting van de belangrijkste bevindingen. Deze opzet hanteer ik ook in hoofdstuk 6 en 7 bij de resultaten van de gemeente Nijmegen en Alkmaar.

### 5.1 Demografische gegevens

Almere ligt in de provincie Flevoland, alhoewel Lelystad de hoofdstad is, heeft Almere de meeste inwoners. De gemeente Almere grenst aan de gemeenten Lelystad en Zeewolde. Per 9 mei 2011 telt Almere 188.077 inwoners, daarmee is zij de 7e gemeente van Nederland. Almere verwacht de aankomende jaren verder te groeien en de 5e gemeente van Nederland te worden. Sinds 1 januari 1984, de dag dat Almere een gemeente werd, heeft zij een eigen stadswapen. Daarvoor viel Almere onder het bewind van de Rijksdienst IJsselmeerpolders (RIJP).



In het hart van het schild staat een koggeschip afgebeeld. De twee schildhouders zijn zeepaarden en benadrukken dat de stad op de zee is veroverd. Het wapen draagt een kroon van drie bladeren en twee parels. De ontwerper van het wapen is een oud burgemeester van Ooststellingwerf, de heer Bontekoe.

Wijkprofiel cijfers: Almere totaal			
74.044 woningen		188.077 bewoners	
eigen woning	65%	0 - 19 jaar	29%
corporatie	28%	20 - 39 jaar	28%
particulier verhuur	7%	40 - 64 jaar	35%
		65 jaar en ouder	8%
vrij/geschakeld	15%	gezin met kind	38%
rijenwoning	61%	eenoudergezin	8%
etage/overig	24%	lechtbaar zonder kind	23%
		alleenstaand	30%
inwoner per hectare	150	kinderen 0 - 17 jaar in eenoudergezin	20%
perceeloppervlakte	198	verhuisd vanuit deze wijk (binnen Almere)	5%
economische waarde	199.800	etniciteit niet-westers	27%
kamer per persoon	1,5		

(Bron: Almere, 2010: 125)

De gemeente Almere is opgedeeld in 6 stadsdelen te weten: Almere Haven, Almere Stad, Almere Buiten, Almere Poort, Almere Hout en Almere Pampus:

Oppervlakte	248,77 km <sup>2</sup>
Land	130,33 km <sup>2</sup>
Water	118,44 km <sup>2</sup>





Onderwijsvorm	Aantal leerlingen
Primair onderwijs	22.235
Voortgezet onderwijs	12.283
Speciaal onderwijs	1.195

### College van Burgemeester & Wethouders 2010-2014

Burgemeester Annemarie Jorritsma-Lebbink (VVD)

Wethouder Adri Duivesteyn (PvdA)

Wethouder Ineke Smidt (PvdA)

Wethouder Ben Scholten (VVD)

Wethouder Berdien Steunenbergh (CDA/CU)

Wethouder Arno Visser (VVD)

Wethouder Rene Peeters (D66)

## 5.2 Beleidsmilieu

Deze paragraaf beschrijft het jeugdbeleid van de gemeente Almere, dit jeugdbeleid is van start gegaan in 2009 en richt zich op het motto ‘Meedoen’. Elke jongere moet kunnen opgroeien in een veilige omgeving en voldoende kansen krijgen om te bouwen aan zijn/haar eigen toekomst en die van de samenleving. Voor alle jongeren is dus belangrijk dat zij:

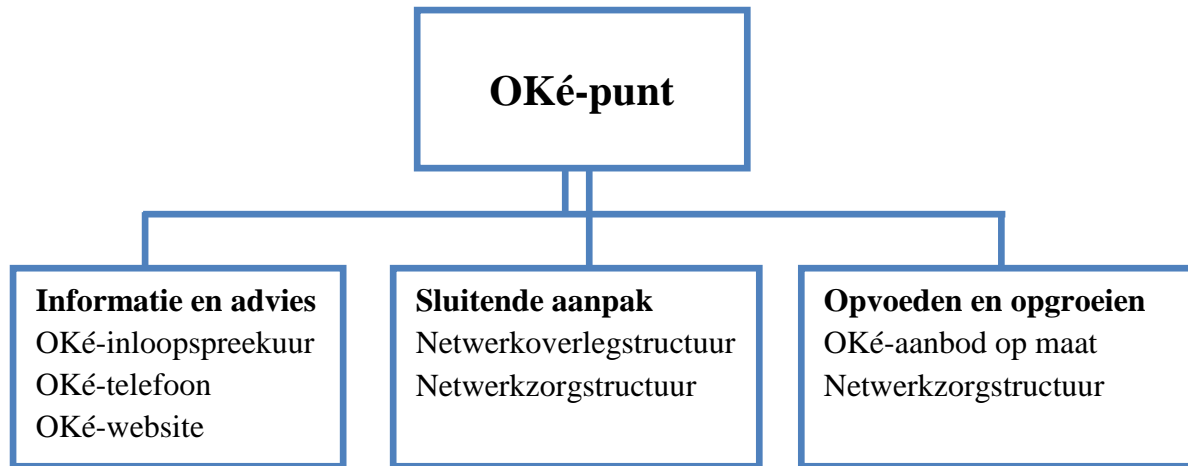
- Kunnen opgroeien in een veilige omgeving;
- Onderwijs kunnen volgen;
- Zelfstandig worden en vorm kunnen geven aan hun eigen leven.

Opgroeien is vooral de verantwoordelijkheid van ouders en jongeren zelf. Zij bepalen de richting en binnen de veilige omgeving van het gezin krijgt een kind de eerste steun om later zelfstandig door het leven te gaan. Meestal gaat dat prima zonder hulp, soms kunnen ouders of jongeren tips of ondersteuning gebruiken bij het opvoeden en opgroeien, daarom is er het Oké-punt (Almere, 2009).

*“In Almere, dat is ongeveer, 10 jaar, nee dat is 7-8 jaar geleden, is er een vernietigend rapport geweest van de gezamenlijke inspecties over de samenhang in de jeugdzorg. Dat betekende dat er 7-8 hulpverlenende instanties in een gezin konden zitten die niet van elkaar wisten wat ze deden. Dan gebeurden allerlei dingen naast elkaar heen. De gemeente heeft dat rapport niet gepubliceerd in Almere maar boven de markt laten hangen en de afspraak met de jeugdzorg aanbieder gemaakt dat ze samen met de gemeente werk gingen maken van een betere samenhang. Dat heeft geleid tot oprichting van de regiegroep jeugd waar de gemeente de regievoerder is. Dat heeft weer geleid tot het oprichten van het OKé-punt zoals dat hier in Almere heet.”* Naar aanleiding van dit rapport is er veel veranderd in het jeugdbeleid van de gemeente Almere. Het rapport van de gezamenlijke inspecties toont dat er sprake is van een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende hulpverlenende organisaties. Om deze samenwerking te organiseren is het OKé-punt opgericht. Vanaf die tijd heeft het OKé-punt een prominente rol in het jeugdbeleid. Het OKé-punt is het geheel aan activiteiten gericht op



snelle, effectieve en afdoende hulp aan kinderen, jongeren en hun ouders bij problemen met opvoeden en opgroeien: één gezin, één plan. Voor de herkenbaarheid heeft het OKé-punt in Almere sinds 2007 de ondertitel Centrum voor Jeugd en Gezin gekregen. Deze activiteiten gericht op snelle, effectieve en afdoende hulp worden in het OKé-punt vertaald in een drieluik:



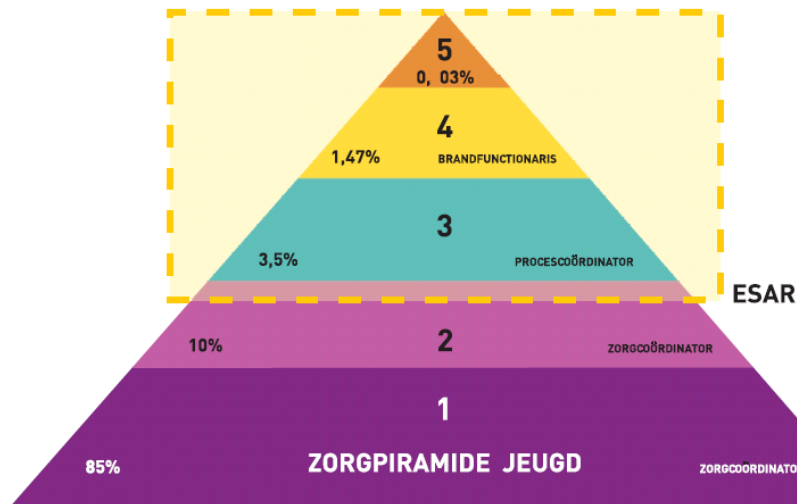
De informatie- en adviesfunctie wordt gevormd door de laagdrempelige en directe toegankelijke mogelijkheden voor ouders en jeugdigen om informatie en advies over problemen bij opvoeden en opgroeien te verkrijgen. Onder de sluitende aanpak wordt de achterliggende netwerkstructuur van professionele organisaties werkzaam op het gebied van jeugd verstaan. Het netwerkoverleg, als onderdeel van deze sluitende aanpak, heeft als doel zorg te dragen voor de implementatie van het Actieplan Almere Ketenzorg Jeugd. Het netwerkoverleg bestaat uit:

- Strategisch niveau: kerngroep Jeugd, bestaande uit bestuurders;
- Tactisch niveau: adviesgroep Jeugd, bestaande uit middenmanagement;
- Operationeel niveau: werkgroep OKé, bestaande uit operationeel managers (Almere, 2009: 11-12).

Het ZAT is een onderdeel van deze sluitende aanpak en is een netwerkgroepstructuur. De aanwezigheid van verschillende professionals in het ZAT die samen advies geven aan kinderen brengt benodigde zorg bijeen in de vorm van een netwerk.

Het onderdeel opvoeden en opgroeien wordt gevormd door het brede lokale aanbod op maat om gezinnen te ondersteunen bij vragen of problemen op het gebied van opgroeien en opvoeden. Door een goed samenspel tussen deze drie elementen is een goede en snelle doorverwijzing, eenduidige indicatiestelling en een goed hulpaanbod voor ouders en kinderen gerealiseerd (Almere, 2009: 6-7).

Almere kent een zorgpiramide die de basis vormt voor de coördinatie en inzet van zorg. In het model wordt onderscheid gemaakt in diverse niveaus, afhankelijk van de ernst van de problematiek.



Niveau 5: jeugdigen / gezinnen met levensbedreigende problematiek.

Niveau 4: jeugdigen / gezinnen met crisis, urgentie speelt hierin een rol.

Niveau 3: jeugdigen / gezinnen heeft meervoudige problematiek.

Niveau 2: jeugdigen hebben enkelvoudige problematiek.

Niveau 1: jeugdigen waar het goed mee gaat (Almere, 2009: 13-14).

Het ZAT bespreekt kinderen met meervoudige problematiek, vaak is er sprake van leerproblematiek en heeft een kind tevens behoefte aan aanvullende zorg. Op dit niveau is er geen sprake van crisis, vindplaats voor deze meervoudige problematiek is de school. Procescoördinatie in het ZAT vindt plaats op niveau 3 van de zorgpiramide. Almere heeft vier ZAT's, georganiseerd in stadsdelen: Almere Haven-Poort, Almere Buiten, Almere Stad Oost en Almere Stad West.

In de piramide zijn, afhankelijk van de ernst van de problematiek, rollen toebedeeld voor de zorgcoördinator, de procescoördinator en de brandpuntfunctionaris. Zorgcoördinatie betreft het afstemmen van de zorg die vanuit verschillende voorzieningen wordt aangeboden zodat gezinnen de greep op hun leven terugkrijgen. De coördinatie betreft zowel het gezin als de aanbieders van zorg (Almere, 2009: 12). De procescoördinator komt in actie als er vier of meer hulpverleners zijn betrokken in een bepaalde situatie. De procescoördinator roept alle betrokken professionals bij elkaar, zorgt dat afspraken worden gemaakt over het te volgen traject, beoordeelt wie waarvoor verantwoordelijk is en controleert of alle professionals hun afspraken nakomen (Almere, 2009: 15). De brandpuntfunctionaris komt in actie als de hulpverlening, ondanks ieders inzet, stagneert. In uitzonderlijke gevallen kan de brandpuntfunctionaris, na alle partijen gehoord te hebben, een beslissing nemen die voor alle partijen bindend is. Dit gebeurt alleen als dit de enige manier is om de veiligheid van een of meerdere kinderen te waarborgen (Almere, 2009: 16).

### 5.3 Bestuurlijke regie door de gemeente

In het onderzoek zijn respondenten aan het woord die vanuit de verschillende niveaus, zoals eerder geschetst, betrokken zijn bij het ZAT. Opvallend is dat naarmate je steeds meer

respondenten spreekt richting het operationele niveau de gemeente steeds minder zichtbaar wordt. Een respondent op het operationele niveau erkent dat als je partners in het ZAT zou vragen of zij de gemeente als een speler zien, de meesten ontkenend zouden antwoorden: *“Het speelt zeker niet in de ZAT’s, als je dat zou vragen zouden de meeste mensen nee zeggen.”* Op de vraag aan een respondent hoe de betrokkenheid en rol van de gemeente ervaren wordt in het ZAT, de respondent heeft eigenlijk geen idee wat de rol van de gemeente is: *“Met betrekking tot onze werkzaamheden binnen het ZAT, volgens mij een beperkte rol, denk ik. Ik denk alleen het financieren, maar geen idee.”* Om die reden vindt een professional in het ZAT dan ook dat de gemeente haar kennis en zichtbaarheid op het operationele niveau van het ZAT moet uitbreiden: *“Ik denk dat de gemeente gewoon eens aan moet schuiven bij een paar van die zorgteams om te weten wat er speelt.”* Op uitvoerend niveau is de indruk dat er meer sturende werking uitgaat van de schoolbesturen dan vanuit de gemeente: *“Ik krijg eerder de indruk dat het besturen komt vanuit de scholen dan vanuit de gemeente, dat is een indruk maar heb ik niet gebaseerd op stukken.”*

Op het tactische en strategische niveau wordt de gemeente daarentegen wel herkend als belangrijke speler voor de ZAT’s: *“Het is een van de belangrijkste partners die er is in mijn optiek omdat de gemeente instrumenteel is in het bij elkaar brengen van al die verschillende netwerkpartners. [...] De gemeente heeft een belangrijke rol gehad in het feit dat al die ketenpartners elkaar op een hele constructieve manier weten te vinden. Die begeleidt dus dat hele proces om te zorgen dat er inderdaad dus heldere afspraken zijn. [...] dan zorg je ervoor als gemeente dat die partners elkaar inderdaad weten te vinden en als daar witte vlekken in zijn dan zeg je: jongens ga eens bij elkaar en oplossen dat jullie een goede aansluiting vinden. De gemeente is ook voorzitter van de adviesgroep jeugd, de stuurgroep jeugd.”* De gemeente maakt gebruik van haar vertegenwoordiging in verschillende netwerken om betrokken te zijn bij het ZAT. Door als voorzitter in een adviesgroep en stuurgroep op te treden ontmoeten en praten zij met vele organisaties over het ZAT. In deze groepen schrijft zij gezamenlijk beleid en vormen zij samen een visie op het functioneren van het ZAT.

In het theoretisch kader zijn drie mogelijke regierollen besproken: faciliteren, coproduceren en opdrachtgeverschap. In het onderzoek is aan respondenten de vraag gesteld hoe zij de betrokkenheid van de gemeente ervaren en welke regierol zij het best passend vinden bij hun gemeenten. De respondenten zijn van mening dat de gemeente op verschillende onderwerpen een andere rol kan aannemen, tussen rollen inzitten of twee rollen hanteren: *“Je kunt nooit zeggen dat de gemeente een van die drie is, de gemeente is op verschillende onderdelen, afhankelijk van het onderdeel waar je naar kijkt neemt ze een van die drie rollen in.”* Voorbeelden van de regierol die de gemeente hanteert is volgens respondenten dat de gemeente in sommige gevallen financiert. Met behulp van financiering van de gemeente is het voor sommige organisaties mogelijk om deel te nemen aan het ZAT. Financiering is een vorm van faciliteren. Tevens participeert de gemeente in een overlegstructuur waarin gemeente en organisaties een gezamenlijke visie ontwikkelen en beleid schrijven. In de ZAT’s van Almere staat partnerschap tussen gemeente en organisaties in het ZAT centraal, daarmee is sprake van coproductie. Een duidelijk voorbeeld van coproductie is volgens geïnterviewden de verandering van een stadsbreed ZAT PO naar een ZAT PO verdeeld over vier stadsdelen.

## 5.4 Niveau van de instelling

Het niveau van de instelling kijkt naar de verschillende organisaties die betrokken zijn in het ZAT. Per organisatie wordt bekeken welke taken zij hebben in het ZAT en wat hun bijdrage is. In het ZAT Almere zijn professionals aanwezig vanuit Bureau Jeugdzorg, de Symfora groep (GGZ), Jeugdarts (GGD), Stichting Gewoon Anders en vanuit (het samenwerkingsverband) Stichting Leerlingzorg Almere (SLA) de Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL). Tevens beschikt het ZAT over een vrije stoel, professionals zijn op afroep beschikbaar om plaats te nemen in het ZAT. Het gaat om de leerplichtambtenaar, de procescoördinator en schoolmaatschappelijk werk. De evaluatie van het ZAT zegt het volgende over de bezetting van de vrije stoel:

Het afgelopen schooljaar is geen beroep gedaan op de procescoördinator en het schoolmaatschappelijk werk. De leerplichtambtenaar is één keer aanwezig geweest. De leerplichtambtenaar en procescoördinator ontvangen bieden van tevoren de agenda en gaan vervolgens na welke kinderen bij hun bekend zijn (Stichting Leerlingzorg Almere, 2010: 5).

### 5.4.1 Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg is de toegangspoort tot de geïndiceerde jeugdzorg en heeft de verantwoordelijkheid de juiste hulp te organiseren bij ernstige opvoed- en opgroei problemen. De taken van Bureau Jeugdzorg zijn:

- Signaleren en analyseren van complexe opvoedings- en ontwikkelingsvragen van kinderen en jeugdigen;
- Beschermen van (de belangen van) het kind daar waar deze belangen/rechten geschaad of ernstig bedreigd worden;
- Organiseren van zorg: toeleiden naar en volgen van de uitvoering van de geïndiceerde jeugdzorg die door zorgaanbieders wordt geboden;
- Ondersteunen bij het verzilveren van het recht op zorg;
- Advies en deskundigheidsbevordering geven aan professionals die zich bezig houden met jeugd;
- Vervullen van de justitiële taken voogdij, gezinsvoogdij en jeugdreclassering.

### 5.4.2 Symfora groep (GGZ)

De GGZ is een organisatie voor geestelijke gezondheidszorg, zij behandelen, begeleiden en ondersteunen mensen met psychische problemen opdat zij de regie over hun eigen leven kunnen houden. De zorg wordt zo dicht mogelijk bij de patiënten aangeboden door een breed, toegankelijk behandelaanbod dat aansluit bij de zorgbehoefte van onze cliënten (GGZ Centraal, 2011).

### 5.4.3 Jeugdarts (GGD)

De afdeling jeugdgezondheidszorg van de GGD heeft tot doel de gezondheid en ontwikkeling, zowel lichamelijk als psychosociaal, van alle kinderen en jongeren te beschermen, te bevorderen en te bewaken. In het landelijk basistakenpakket worden de activiteiten aangegeven welke aan alle kinderen moeten worden aangeboden. De activiteiten richten zich zowel op het individuele kind als op (doel)groepen.

De Jeugdgezondheidszorg onderzoekt alle kinderen/jeugdigen regelmatig tussen hun 0-19 jaar. Hiermee wordt de gezondheid en de ontwikkeling gevolgd. Indien er afwijkingen of

problemen ontstaan worden deze al in een vroeg stadium herkend, volgt er een advies of wordt er verwezen naar de juiste instelling (GGD Flevoland, 2011).

#### 5.4.4 Stichting Gewoon Anders

Stichting Gewoon Anders voert sinds 1997 in Almere een experiment uit in het kader van de wet leerlinggebonden financiering (2003), beter bekend als “het rugzakje”. Gewoon Anders is een stedelijk, clusteroverstijgend expertisecentrum en maakt ook deel uit van drie regionale expertisecentra (cluster 2, 3 en 4). Gewoon Anders is gestart als experiment voor tien jaar, een periode die inmiddels verlengd is. Het “experimentele” gehalte van Gewoon Anders zit in het creëren van alternatieve onderwijsplekken vanuit een visie van integratie en met oog voor de keuzevrijheid van ouders. Kiezen voor een school in de buurt, waar ook kinderen uit de buurt van de leerling met een speciale onderwijsindicatie naar toe gaan, is sindsdien mogelijk in Almere (Stichting Gewoon Anders, 2011).

#### 5.4.5 Permanente Commissie Leerlingenzorg

De Permanente Commissie Leerlingenzorg (PCL) is het loket voor de leerlingen naar extra zorg en is onderdeel van de Stichting Leerlingzorg Almere (SLA). Via de PCL kunnen leerlingen uit het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het voortgezet onderwijs op een geschikte onderwijsplek geplaatst worden binnen of zo nodig buiten Almere (Stichting Leerlingzorg Almere, 2011)

### 5.5 Context van de samenwerking

In het schooljaar 2009-2010 is het ZAT 10 keer bijeen gekomen, met ingang van het schooljaar 2010-2011 komen de ZAT's wekelijks bijeen. Er zijn 47 leerlingen besproken (ten opzichte van 26 leerlingen in het schooljaar 2008-2009). Van deze 47 leerlingen waren er 37 jongens en 10 meisjes. Stichting Leerlingzorg Almere (2010) heeft onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het ZAT door te bestuderen wat het vervolgtraject is van de leerlingen en of het advies van het ZAT is overgenomen. Het ZAT heeft 62 adviezen uitgebracht (een leerling kan dubbele adviezen krijgen). Van 5 kinderen missen gegevens over het vervolgtraject, bij 8 kinderen loopt het traject nog en is niet duidelijk of het advies gevolgd gaat worden. Er is bekend dat 31 adviezen zijn opgevolgd of hebben geleid tot een vervolgtraject (Stichting Leerlingzorg Almere, 2010: 10-11).

Zoals reeds in het theoretisch kader beschreven wordt de *context of collaboration* beïnvloed door verschillende factoren. Aan de hand van deze factoren beschrijft deze paragraaf de samenwerking in het ZAT.

#### 5.5.1 Mensen

In het ZAT zitten veel professionals die verschillende organisaties vertegenwoordigen. De respondenten is de vraag gesteld hoe de samenwerking verloopt en of het feit dat mensen vanuit een verschillende achtergrond en kernactiviteit in het ZAT zitten leidt tot botsingen. Wanneer professionals alleen in staat zijn om vanuit hun eigen referentiekader naar casussen te kijken en geen breder perspectief kunnen hanteren kan dit ten koste gaan van het advies. Er kan een tunnelvisie ontstaan waardoor men puur vanuit eigen inbreng kijkt en de mogelijk relevante inbreng van anderen vergeet. Het beeld dat in Almere ontstaat is heel wisselend, een aantal respondenten geeft aan dat het multidisciplinaire karakter leidt tot een breder beeld: “Ik

*denk dat ieder vanuit zijn professionaliteit wel een inbreng heeft en een kijk op het onderzoek. Dus ik denk dat dat wel in totaal tot een afrondend beeld kan komen. Ik denk niet dat het elkaar bijt.*” Echter zijn er ook respondenten die een ander beeld schetsen, dat van professionals die heel erg gericht zijn op hun eigen activiteiten. Op mijn opmerking dat bekend is dat professionals nog wel eens met een tunnelvisie vanuit hun eigen professie kijken naar een kind en de mogelijkheid vergeten om breder te kijken antwoord een respondent als volgt: *“Daar ben ik het mee eens, ik denk dat het soms op persoon is, soms op discipline. Soms is het gewoon dat je daar niet aan denkt en heel erg in je eigen referentiekader blijft kijken en met die middelen ook verder gaat onderzoeken.”*

Volgens Stoter (1997) is communicatie voor organisaties de kritische succes- en faalfactor van bedrijfsprocessen, met name management- en organisatieveranderingsprocessen. Communicatie is een activiteit die vaak ‘taken for granted’ is en waar we maar heel weinig bewuste aandacht aan schenken (Stoter, 2007: 11-12). Dit onderstreept Fetterman (1993) door toe te voegen dat communicatie een belangrijk middel is in de samenwerking om de werkrelatie te onderhouden en afstemming te bereiken (Fetterman, 1993: 147).

Het ZAT primair onderwijs heeft een evaluatie gedaan van het schooljaar 2009-2010. Onderwerpen die onder andere in deze evaluatie besproken worden zijn de taakstelling, voorbereiding en het advies. De samenwerking tussen de professionals en de onderlinge communicatie is geen onderwerp in het evaluatieverslag. Dit zijn echter wel cruciale onderwerpen om te kunnen beoordelen hoe het ZAT functioneert.

In juli 2010 zijn zowel de intern begeleiders (ib’ers) van het primair onderwijs als de leden van het team schriftelijk bevraagd over op welke punten het ZAT goed gefunctioneerd heeft én in hoeverre de werkwijze verbeterd kan worden. Dit alles om afstemming tussen de vraag van de school en het geleverde advies van het team te optimaliseren.

De leden van het ZAT kregen een vragenlijst voorgelegd die betrekking had op:

- De taakstelling van het ZAT;
- De voorbereiding op de besprekingen;
- Het advies (Stichting Leerlingzorg Almere, 2010: 4).

De communicatie tussen de gemeente en het ZAT verloopt volgens respondenten nog niet optimaal. De gemeente en het ZAT spreken niet over de wijze waarop resultaten gemeten en besproken worden. De gemeente meet prestaties in het ZAT aan de hand van afgesproken prestatie indicatoren: *“We hebben prestatie indicatoren ook afgesproken en die prestatie indicatoren die worden gemeten, er wordt gemeten na een looptijd, een termijn van het uitzetten en realiseren van het beleid, of je dan ook de resultaten behaalt die je met elkaar hebt afgesproken.”* Enkele voorbeelden van prestatie indicatoren zijn het aantal kinderen dat geschorst thuis zitten en het aantal kinderen dat speciaal onderwijs volgt. Het gaat dus om kwantitatieve prestatiemeting, de respondenten geven aan graag op kwalitatieve prestatie indicatoren te worden gemeten. Zij willen niet weten hoeveel kinderen het ZAT zorg heeft geboden maar hoe de kwaliteit van zorg is die geboden wordt en of de zorg aansluit bij de behoeften van de kinderen: *“Die kwalitatieve criteria dat is de uitdaging, in mijn optiek, van*



*de toekomst. Het netwerk ligt er voor een belangrijk deel in Almere, de samenwerkingsbereidheid is groot, we hoeven niet zoveel dingen structureel te veranderen is mijn inschatting. Maar hoe de gemeente gaat monitoren hoe goed mensen, hulpverleners, hun werk doen, dat is een grote uitdaging.*” Met uitkomsten van dergelijke vragen kan het ZAT vervolgens aan de slag om de kwaliteit van haar processen en adviezen te verbeteren.

### 5.5.2 Condities waaronder samenwerking plaats vindt

Het delen van informatie binnen een ZAT is een belangrijke conditie om goed te kunnen samenwerken. Zonder de juiste informatie kunnen partners geen gedegen advies geven over de hulpverlening die een kind nodig heeft. Omdat er zoveel verschillende partijen vanuit verschillende organisaties en dus verschillend beleid aan tafel zitten in een ZAT is gevraagd of het delen van informatie als lastig wordt ervaren. In de wetgeving is duidelijk vastgelegd dat professionals niet zomaar informatie kunnen delen. Door het beroepsgeheim zijn professionals gebonden aan toestemming van ouders om informatie te mogen delen met andere professionals. Uit de interviews blijkt dat het delen van informatie lastig kan zijn door dit beroepsgeheim. Respondenten geven aan dat het belangrijk is om afspraken te maken met betrokken actoren over het delen van informatie: *“Het is wel heel lastig om dat goed geregeld te krijgen omdat iedere organisatie zijn eigen beleid hier omtrent heeft en ook hoe zij met ouders en kinderen omgaan met privacy. Maar na wat gesprekken, moet zeggen dat dat niet heel erg makkelijk gaat, dan kom je er wel uit.”* De respondenten vinden een goede hulpverlening belangrijk en erkennen dat het noodzakelijk is om elkaar te vertrouwen en informatie te delen in het belang van het kind: *“Iedereen probeert in het belang van het kind informatie al dan niet te delen, laat ik het zo zeggen. Soms zeggen ze: we mogen het niet zeggen, we brengen de casus geheim of anoniem in. Dan vraag ik mij serieus af of je het kind dan goed kan helpen, zelden is er een casus die je anoniem kunt inbrengen waar de zorg zo is dat je hem ook anoniem zou moeten inbrengen. Op het moment dat je geen toestemming hebt van een ouder moet je, welke professional dan ook, afwegen of het nodig is om het in een zorgteam te bespreken.”*

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat binnen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden het bestaan van macht en status kan leiden tot problemen. Wanneer een partij meer te zeggen heeft dan anderen en op die manier bepaalt wat er gebeurt kan dit leiden tot ontevredenheid. Daarom is aan respondenten de vraag gesteld of er binnen het ZAT een partij is die het meer voor het zeggen heeft. Respondenten reageren heel verschillend op deze vraag, er zijn respondenten die aangeven dat het per team verschilt: *“Ja, dat verschilt denk ik nog wel per teams. Ik weet niet of je het kunt veralgemeniseren dat een partij meer macht zou hebben.”* Maar er zijn ook respondenten die denken dat een partij meer invloed heeft: *“Ik vermoed dat onderwijs hier toch wel leidend is.”* Door het bestaan van de zorgpiramide met de brandpuntfunctionaris die doorzettingsmacht heeft, worden samenwerkingsverbanden gestimuleerd om samen tot een oplossing te komen. Wanneer zij er zelf niet uit kunnen komen beslist deze brandpuntfunctionaris namelijk wat er gaat gebeuren en verliezen de betrokken partijen alle invloed.



De problemen die respondenten ten aanzien van het ZAT erkennen gaan niet zozeer over de samenwerking tussen professionals maar meer over externe condities waar zij in mindere mate invloed op kunnen uitoefenen. Een voorbeeld van een van deze externe condities is het bestaan van wachtlijsten waardoor hulpverlening niet zo snel aangeboden kan worden als professionals graag zouden willen: *“Dat er vaak wachtlijsten zijn, niet gelijk van vandaag op morgen: vandaag vinden we dit en er moet eigenlijk morgen geholpen worden maar ja daar is gewoon tijd voor nodig, dat is denk ik een struikelblok. Ander struikelblok is in ieder geval de communicatie.”* De laatste opmerking van deze respondent, die communicatie als struikelblok ziet, wordt niet door andere respondenten onderbouwd.

### 5.5.3 Bronnen

Financiering van het ZAT gebeurt voor een groot gedeelte via de gemeente. De gemeente financiert verschillende organisaties en professionals om deel te nemen aan het ZAT. Het gaat dan om de financiering van de GGD. Met deze financiële middelen kan de gemeente invloed uitoefenen op het ZAT door tegenprestaties van de organisaties te verlangen. Bureau Jeugdzorg wordt door de provincie gefinancierd, de overige organisaties financieren hun eigen aanwezigheid. *“[...] dat we er tegen aan lopen dat er geen financiering is voor deelname van de GGZ in de ZAT's, die was er wel in de vorm van preventie en dienstverlening. Die is uit het pakket van zorgverzekeraars gehaald en die zou dan naar de gemeente toe gezet worden. Maar de gemeente heeft geen enkel budget daarvoor ontvangen, dus dat moet binnen de lopende budgetten opgelost worden. Dat zijn echt de lastige dingen.”* Momenteel is er sprake van de transitie jeugdzorg waarmee de gemeente verantwoordelijk wordt voor het gehele jeugdbeleid en haar financiering. In combinatie met bezuinigingen kan dit grote consequenties hebben voor de samenstelling van het ZAT.

### 5.5.4 Specifieke plaats van de samenwerking

De specifieke plaats van de samenwerking is niet van invloed op de samenwerking in het ZAT. Respondenten spreken niet over dit onderwerp. Alle organisaties en respondenten die betrokken zijn bij het ZAT, zijn werkzaam in de gemeente Almere waar ook de ZAT bijeenkomsten gehouden worden. Door het geringe aantal bijeenkomsten, 10 bijeenkomsten in het schooljaar 2009-2010, ervaren professionals dit niet als problematisch. Recent is het ZAT gekoppeld aan de bespreking van de Permanente Commissie Leerlingenzorg. Met deze verandering komt het ZAT voortaan wekelijks bij elkaar, momenteel leidt de plaats waarop professionals bijeenkomen dus niet tot strubbelingen in de samenwerking. Door de toename in intensiteit van bijeenkomsten is het wel mogelijk dat er strubbelingen ontstaan over de plek van samenkomst, daar is nu echter niets over te zeggen.

### 5.5.5 Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk

Tijdens de interviews blijkt dat professionals, zonder dit specifiek te benoemen, erg positief denken over het ZAT. De respondenten spreken vol enthousiasme en vinden dat de samenwerking goed verloopt. Commitment van professionals is volgens respondenten belangrijk in de samenwerking. Wanneer de wil tot samenwerken bestaat en professionals de noodzaak tot samenwerken onderkennen verhoogt dat het succes van de samenwerking. In Almere zegt een respondent over het commitment van professionals het volgende: *“Ik denk wel dat er een wil is om samen te werken ja.”* Tevens is gevraagd wat respondenten belangrijk

vinden in de samenwerking en of zij dit terugzien in de samenwerking tussen professionals in het ZAT: *“Dat iedereen vanuit zijn deskundigheid en discipline naar de casus kijkt en daar ook zinvolle dingen over kan zeggen die helpen voor het kind. Ten tweede dat de afspraken die gemaakt worden nagekomen worden.”* En: *“Vertrouwen, dat zo zo. En in ieder geval wel de focus hebben op het kind die een bepaalde hulpvraag heeft en ook de drive om het binnen een redelijke tijd op te lossen of in ieder geval een ondersteuning daar te bieden en ik denk ook dat je dan ook een bijdrage levert in het welbevinden van kinderen. Dat zou ook een bijdrage kunnen leveren aan de school, dus ik denk ook een stukje communicatie en terugkoppeling naar scholen in dit geval.”* Volgens respondenten zijn belangrijke factoren in de samenwerking dus het nakomen van afspraken, vertrouwen, communicatie, focus op het kind en de drive om een probleem zo snel mogelijk op te lossen. Respondenten geven aan deze factoren die zij belangrijk vinden in de samenwerking ook in de samenwerking tussen professionals in het ZAT te herkennen.

In de evaluatie van het ZAT primair onderwijs is gevraagd hoe leden van het ZAT en intern begeleiders de zorg voor afstemming tussen de verschillende instanties bij hulpverlening ervaren. Leden van het ZAT blijken de samenwerking positief te beoordelen, er is niet gevraagd naar voorbeelden en waarom zij de samenwerking als positief ervaren.

Over het algemeen vinden de leden dat duidelijk is waar het ZAT voor staat. Een lid is het hier een beetje mee oneens.

De taakverdeling, samenwerking, expertiseverdeling en samenstelling van het ZAT wordt door alle vier de leden als positief bestempeld. Hoewel in het verleden de dubbelingen in expertise het ZAT meermaals is genoemd, wordt er nu zelfs gevraagd om een uitbreiding van expertise (Stichting Leerlingzorg Almere, 2010: 9).

De vraag om uitbreiding van expertise benoemt een respondent ook tijdens het interview: *“Wat nog wel een punt is, we hebben ooit gepoogd om leerplicht er actief bij te betrekken en ze hoeven natuurlijk niet elke keer erbij te zijn, maar daar waar het speelt zouden ze best een actievare houding kunnen hebben.”* De leerplichtambtenaar kan gebruik maken van de vrije stoel in het ZAT, in het schooljaar 2009-2010 zijn zij 1 keer aanwezig geweest. Volgens deze respondent is een grotere aanwezigheid van de leerplichtambtenaar wenselijk.

## 5.6 Slot

In het gemeentelijk jeugdbeleid van Almere staat “Meedoen” centraal. Vanuit het OKé-punt biedt de gemeente een breed aanbod van activiteiten aan gericht op een sluitende zorgstructuur. De zorgpiramide staat hierin centraal, deze manier van opschalen moet ervoor zorgen dat elk kind de hulp ontvangt waar hij/zij behoefte aan heeft.

Empirische gegevens tonen dat professionals van mening zijn dat de multidisciplinaire samenwerking in het ZAT goed verloopt. Het delen van informatie vinden respondenten soms lastig. Factoren die van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking zijn de mensen, condities waaronder multidisciplinaire samenwerking plaats vindt, bronnen en conceptualisering van de samenwerking.

Opvallend is dat de gemeente in het ZAT zelf niet wordt ervaren als belangrijke speler. Daarmee geven de respondenten aan geen regie vanuit de gemeente te ervaren. Op het niveau van het management ervaren respondenten het belang en de zichtbaarheid van de gemeente daarentegen wel. De gemeente Almere wil graag betrokken zijn en is gedeeltelijk verantwoordelijk voor financiering van het ZAT, hiermee heeft zij indirecte invloed op het ZAT. De betrokkenheid van de gemeente Almere uit zich in participatie in een overlegstructuur waarin zij gezamenlijk beleid ontwikkelen ten aanzien van het ZAT. Het analyse hoofdstuk typeert aan de hand van de empirie de regierol van de gemeente Almere.

## 6 Resultaten: Nijmegen

Nijmegen is naast Maastricht en Voorburg een van de drie steden die de titel oudste stad van Nederland claimen. Daarmee kent de stad een lange en turbulente geschiedenis onder heerschappij van verschillende bevolkingen. In 2005 werd het 2000-jarig bestaan van de stad en het 1900-jarig bezit van stadsrechten gevierd. Nijmegen is ontstaan als Romeins administratief en economisch centrum ten behoeve van de Bataven en heette eerst *Oppidum Batavorum*. In de Middeleeuwen was Nijmegen voor de Franken een grensnederzetting en had de naam *Numaga*. Tijdens de late Middeleeuwen stond de stad bekend als *Nieumeghen*, in de volksmond werd dit *Nimwegen* en later Nijmegen.

### 6.1 Demografische gegevens

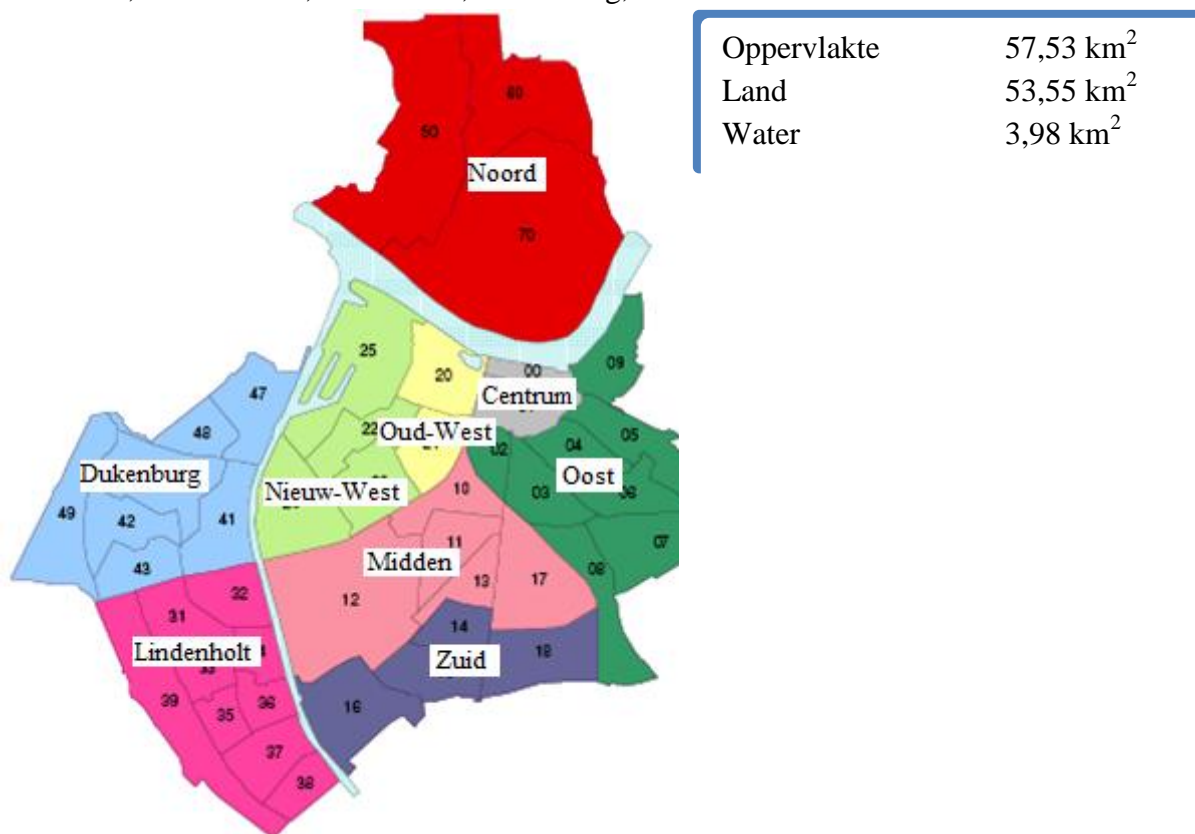
Nijmegen ligt in de provincie Gelderland. De gemeente Nijmegen ligt grotendeels op de linkeroever van de Waal, aan de voet van een stuwwal, een deel van de gemeente ligt aan de overzijde van de rivier. Nijmegen staat bekend om de vierdaagse waar elk jaar duizenden mensen van verschillende nationaliteiten in meelopen. Het stadswapen van Nijmegen heeft een schild met een dubbelkoppige adelaar en dateert uit de Middeleeuwen. Het stadswapen ziet er als volgt uit:



De dubbele adelaar, samen met de keizerskroon boven het wapen, herinnert er aan dat Nijmegen een vrije rijksstad van het Heilige Roomse Rijk is geweest. In 1247 is Nijmegen door Rooms-Koning Willem 11, graaf van Holland, verpand aan Otto II, graaf van Gelre. Als herinnering daaraan wordt op de dubbele adelaar het Gelderse wapen aangebracht: een dubbelstaartige gouden gekroonde leeuw op een blauw hartschild. De beide schilddragers zijn ook ontleend aan het wapen van Gelre en aan de leeuw van Gulik.

bevolking: leeftijd	abs.	in %
0-14 jaar	23.714	14%
15-24 jaar	28.487	17%
25-49 jaar	59.857	36%
50-64 jaar	30.069	18%
65+	22.138	13%
<b>totaal</b>	<b>164.265</b>	<b>100%</b>

De gemeente Nijmegen is opgedeeld in de volgende 9 stadsdelen: Noord, Midden, Centrum, Oud-West, Nieuw-West, Lindenholt, Dukenburg, Oost en Zuid.



Onderwijsvorm	Aantal leerlingen
Primair onderwijs	11.879
Voortgezet onderwijs	14.647
MBO	11.817
Radboud Universiteit	34.159

### College van Burgemeester & Wethouders 2007-2011

- Burgemeester Thom de Graaf (D66)
- Wethouder Jan van der Meer (Groen Links)
- Wethouder Hannie Kunst (PvdA)
- Wethouder Bert Jeene (D66)
- Wethouder Bert Frings (Groen Links)
- Wethouder Turgav Tankir (PvdA)
- Wethouder Henk Beerten (D66)

## 6.2 Beleidsmilieu

Het jeugdbeleid van de gemeente Nijmegen, ‘Geen kans onbenut’, is gericht op het integraal organiseren van het jeugdbeleid. Het jeugdbeleid vormt het beleidskader voor de periode 2010-2014. Nijmegen streeft ernaar dat alle Nijmeegse jongeren hun individuele

mogelijkheden optimaal kunnen benutten. De gemeente scheidt daarvoor de voorwaarden om het doel zo dichtbij mogelijk te maken

Het integraal jeugdbeleid is de manier waarop beleidsmatig en in de uitvoering invulling wordt gegeven aan de activiteiten die nodig zijn om dit effect dichterbij te brengen. Het gaat daarbij niet alleen om het beschikbaar hebben van voorzieningen en instrumenten. Het gaat er vooral om hoe die voorzieningen en instrumenten functioneren in de praktijk: dat maakt het (kwaliteits)verschil. De kerndoelen van het jeugdbeleid zijn:

1. Opvoedingsondersteuning is voor alle ouders beschikbaar. Doel is ouders in staat stellen hun kinderen goed op te voeden tot zelfstandige individuen.
2. Zorg voor kinderen is goed geregeld. Alle kinderen en jongeren groeien in Nijmegen zo voorspoedig mogelijk op.
3. Voor alle jeugdigen is na schooltijd iets te doen. Om dit bereiken versterkt Nijmegen het algemene aanbod voor alle Nijmeegse jeugdigen.
4. Risicojeugdigen van de straat halen en geleiden we naar werk, school of activiteiten.
5. Jeugdigen zich veiliger laten voelen in hun eigen buurt, evenals de andere bewoners van die buurt (Nijmegen, 2009: 5).

Door middel van een driedeling in het jeugdbeleid wordt er aan de doelstelling gewerkt:

#### I. Algemeen ontwikkelingsgericht jeugdbeleid

- Structureel aan kinderen arrangementen op maat bieden die hen in staat stellen hun talenten optimaal te benutten.
- Onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is een consistente pedagogische aanpak te ontwikkelen voor iedereen die professioneel met kinderen in contact komt.
- Kinderen/jongeren (en hun ouders) serieus nemen in hun wensen en hen betrekken bij wat hen zelf en hun omgeving aangaat.
- Bestaande overlegstructuren onder de loep nemen en efficiënter inrichten.

#### II Risicogericht jeugdbeleid

- Efficiënter en doelgericht organiseren van de casuïstiekoverleggen met harde afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling.
- Er is te weinig kennis over de effecten van interventies die worden in gezet en hebben er is te weinig beeld of het bestaande aanbod werkelijk datgene is wat er nodig is. Op basis van onderzoek moeten de leemten opgevuld worden.
- Schooluitval en werkloosheid onder jongeren tegen gaan door hier fors op in te zetten.

De gemeente Nijmegen is van mening dat veel geïnvesteerd moet worden in kinderen en jongeren die een meer dan gemiddeld risico lopen op fysieke of psychische schade bij hun ontwikkeling. Daarbij valt te denken aan de extra aandacht voor kinderen en jongeren uit de aandachtsgebieden en in risicogroepen. Er zijn veel netwerken, overlegstructuren en activiteiten waarmee concrete problemen snel kunnen worden gezien en waarop actie volgt. Een voorbeeld van deze netwerken en overlegstructuren zijn de ZAT's. Nijmegen heeft zeven ZAT's in de wijken Nijmegen Dukenburg, Nijmegen West, Nijmegen Zuid, Nijmegen



Centrum, Nijmegen Oost, Nijmegen Noord en Nijmegen Lindenholt. Met de komst van de CJG's in Hatert en Nijmegen Noord zijn deze gekoppeld aan twee ZAT's.

In 2005 is in Nijmegen een projectorganisatie gestart waarin diverse instellingen uit Nijmegen vertegenwoordigd zijn. Het gaat daarbij om de gezamenlijke schoolbesturen, de kinderopvang voor 0-4 jaar, welzijnswerk, het schoolmaatschappelijk werk, de GGD, de REC's en de gemeente Nijmegen. Het project heet Regie van de Zorg en betreft de ZAT's in het primair onderwijs. De betrokken partijen werken samen om het aanbod binnen en buiten de kinderopvang en de school zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen en aan elkaar te verbinden. De doelstelling van het project is kinderen verder te brengen in hun ontwikkeling door het bieden van goede integrale zorg dichtbij de kinderopvang en de school (Regie van de Zorg, 2011).

### III Probleemgericht jeugdbeleid

- Een goede vorm van opvoedingsondersteuning voor 12+-ers ontbreekt.
- Ook ontbreekt een goed zicht op problemen bij kinderen die niet zo direct zichtbaar zijn voor de omgeving maar die wel voor het kind of de jongere zelf ernstig zijn.
- Er is niet altijd een blijvend antwoord op probleemgedrag waar velen last van hebben (Nijmegen, 2009: 3).

### **6.3 Bestuurlijke regie door de gemeente**

De ZAT's in Nijmegen zijn ontstaan op initiatief van de schoolbesturen: *“De ZAT's zijn in eerste instantie ontwikkeld ja onder de vlag van de onderwijsorganisaties. We noemen dat hier in Nijmegen regie van de zorg.”* De gemeente is pas betrokken bij de ZAT's op het moment dat zij deze regie toebedeeld kregen: *“Toen de ZAT ontwikkeling al een poosje op gang was zijn zij (de gemeente) erbij betrokken omdat ze die rol hadden, ze zijn er bovenop gaan zitten vanuit de adoptie van hun eigen regie verantwoordelijkheid.”* Doordat het ZAT voortkomt uit de schoolbesturen ervaren professionals het ZAT als eigendom van het onderwijs. Op het moment dat de gemeente Nijmegen zich meer met het ZAT bezig houdt ervaren professionals, met name uit het onderwijsveld, dat zij de regie op hun eigen team verliezen: *“Ik merk aan de onderwijs mensen dat ze het als een aderlating zien waarbij de positie van het onderwijs onder druk is komen te staan.”*

De gemeente geeft zelf aan coproductie belangrijk te vinden en het schrijven van beleid in overleg: *“Ja we zijn natuurlijk bezig met beleidsontwikkeling en dat doe je dan samen met de projectgroep. Maar ja de beleidsmedewerkers van de gemeente Nijmegen schrijven daar wel de stukken voor zullen we maar zeggen. Dus en we zijn natuurlijk wel bezig met zo'n stuurgroep of met zo'n projectgroep om draagvlak te creëren van welke kant we uit willen. Dus dat is onze invloed en we stoppen er geld in, zo een beetje volgens mij.”* De organisaties ervaren niet zozeer coproductie en gezamenlijke ontwikkeling van beleid met de gemeente: *“Ik vind dat ze te vaak inhoudelijk in de competentie van de professionals gaan zitten.”* en: *“Nu zegt de gemeente: wij hebben regie op het CJG dus wij hebben het ZAT nodig, dus wij willen ook de regie voeren over het ZAT.”* Een respondent schetst de huidige manier waarop de gemeente regisseert en de wijze waarop de gemeente dat volgens deze respondent het beste zou kunnen doen: *“Door vertrouwen te hebben in de professionals, dus wat je in sommige*



*nota's en voorstellen aantreft is dat de gemeente iets vindt en ook nog een beetje weet, moraliserend, hoe je het zou moeten doen. Van daaruit gaan ze monitoren, ik denk dat je gemeentelijk, zowel de college als de raad en de ambtenaren, meer vertrouwen moet hebben in de professionals. Faciliteer ze, formuleer wel output variabelen, met andere woorden zorg dat er een resultaat verantwoordelijk klimaat gaat komen.” Respondenten voegen daar aan toe dat, alhoewel het hart op de goede plek zit, zij van mening zijn dat de gemeente geen praktijk ervaring, kennis en ‘know how’ heeft: “Zo kwamen we er eigenlijk op vanuit ambtenaren en gemeente en dergelijke, er is wel betrokkenheid en ideologisch ook, zeker bij de ambtenaren die ik tegenkom, die hebben het hart op de goede plek zitten, maar ik denk dat ze onvoldoende praktijk know how hebben ten aanzien van de betrokken disciplines.”*

In het ZAT zelf is de gemeente volgens de respondenten geen zichtbare speler. Bestuurlijke regie is op dit niveau niet herkenbaar en wordt door respondenten ook niet ervaren: *“Ik denk op zich dat wij het niet zo rechtstreeks merken dat die betrokkenheid er is en dat het goed is, het loopt allemaal wel.”* Respondenten die in het middenmanagement actief zijn ervaren die regie van de gemeente wel en vinden dit ook wenselijk: *“De gemeente is wel zichtbaar hoor, want ik merk zelf ook wel dat als het niet loopt de gemeente erbij komt.”*

Doordat de gemeente niet zichtbaar is in het ZAT en niet in direct contact staat met professionals uit het ZAT weten zij niet uit de eerste hand hoe de multidisciplinaire samenwerking verloopt. Momenteel spreekt de gemeente in een projectgroep alleen met bijvoorbeeld teamleiders van organisaties in de projectgroep. Daarnaast spreekt de gemeente op regelmatige basis met de voorzitters en planners van het ZAT om te vernemen hoe het ZAT functioneert: *“Ja, kijk we krijgen als wij dus een keer in de 6 weken ongeveer de ZAT voorzitters en planners hier aan tafel hebben, dat is ook bedoeld als uitwisseling: wat kunnen we leren van elkaar, waar loop je tegen aan. Nou daar krijgen we natuurlijk ook wat indrukken van goed waar je in de praktijk nog wel eens tegen aan wil lopen en hoe er samengewerkt wordt.”*

De samenwerking tussen de gemeente en schoolbesturen verloopt goed. Deze actoren kennen een geschiedenis waarin goede samenwerking centraal staat: *“Maar goed, dat komt ook voort uit dat er in Nijmegen een goede traditie is dat in ieder geval op bestuurlijk niveau, dat wethouders en bestuurders van het primair onderwijs elkaar goed kunnen vinden. Dat loopt al een aantal jaren goed, er is altijd wel wat, maar de intentie en de samenwerking is daar goed in. Dat is ook wel van wat ik om mij heen hoor het bijzondere van Nijmegen, dat het onderwijs en de gemeente op dat front goed met elkaar samenwerken.”* De gemeente is dus alleen zichtbaar op het niveau van het management, partijen weten elkaar goed te vinden: *“Dus op bestuursniveau denk ik dat partijen elkaar gewoon heel goed weten te vinden, maar in de praktijk kom je natuurlijk toch een aantal hobbels tegen.”*

Alhoewel professionals in het ZAT spreken over onzichtbaarheid van de gemeente zijn zij wel betrokken, zij het op een ander niveau. De gemeente is betrokken bij het ZAT door deel te nemen aan de projectgroep en door middel van financiering.

## 6.4 Niveau van de instelling

Het niveau van de instelling kijkt naar de verschillende organisaties die betrokken zijn in het ZAT. Per organisatie wordt bekeken welke taken zij hebben in het ZAT en wat hun bijdrage is. Deelnemers aan de ZAT's in Nijmegen zijn de jeugdarts van de GGD, Bureau Jeugdzorg, Schoolmaatschappelijk Werk, Dienst Ambulante Begeleiding, Orthopedagoog namens Marant, Bureau Leerplicht en de politie. Het ZAT beschikt tevens over een voorzitter, planner en secretariële ondersteuning.

Er is ook gezorgd voor een vrije stoel, waarvoor iedereen kan worden uitgenodigd die op dat moment een meerwaarde kan leveren. De vrije stoel kan bezet worden door bijvoorbeeld ouders, de huisarts, zorgcoördinator Kijk op Kleintjes, de casemanager of het Regionaal Expertise Centrum (REC) (Regie van de Zorg, 2008: 13). In de gemeente zijn zeven ZAT's aanwezig: Nijmegen Dukenburg, Nijmegen West, Nijmegen Zuid, Nijmegen Centrum, Nijmegen Oost, Nijmegen Noord en Nijmegen Lindenholt. Met de komst van de CJG's in Hatert en Nijmegen Noord zijn deze gekoppeld aan twee ZAT's.

### 6.4.1 GGD Jeugdgezondheidszorg 0-19 jarige

Zowel de schoolarts, de logopediste als de sociaal verpleegkundige hebben als taak gezondheidsbedreigende factoren bij jeugdigen te signaleren, daarbij gezondheidsbevorderende adviezen te geven en zo nodig een verwijzingstraject op gang te zetten naar hulpverlening op zowel medisch als psychosociaal terrein (Regie van de Zorg, 2008: 20).

### 6.4.2 Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg (BJZ) heeft als taak om ontwikkelingsbedreigende factoren bij kinderen te signaleren en te analyseren, vast te stellen welke hulp er nodig is (indiceren), te zorgen dat deze hulp geboden wordt en de effecten ervan te volgen (toeleiden en casemanagement). Ontwikkelingsbedreiging kan gelegen zijn in kind-, gezins- en/of omgevingsfactoren. In geval van vermoedens van kindermishandeling heeft BJZ overleg met het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling over samenwerking en eventuele overdracht (Regie van de Zorg, 2008: 20).

### 6.4.3 NIM schoolmaatschappelijk Werk

Schoolmaatschappelijk Werk (SMW) wordt door scholen doorgaans betrokken op het moment dat de problematiek niet alleen meer een schoolse zaak lijkt te zijn. Een schoolmaatschappelijk werker heeft een voorlichtende, informerende en adviserende rol binnen een school. Het SMW adviseert ten aanzien van de gezinssituatie en biedt opvoedingsondersteuning (Regie van de Zorg, 2008: 20-21).

### 6.4.4 Dienst Ambulante Begeleiding

De dienst bestaat uit een groep ambulante begeleiders en uit een groep diagnostisch geschoolde orthopedagogen/GZ-psychologen. Zij hebben de opdracht zoveel mogelijk leerlingen verantwoord in het reguliere basisonderwijs te begeleiden. Zij ondersteunen zorgcoördinatoren (intern begeleiders) en leerkrachten. De dienst Ambulante Begeleiding adviseert over het zorgtraject op de basisschool (Regie van de Zorg, 2008: 21).

#### 6.4.5 Marant

Marant is een adviesorganisatie voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Scholen vragen om ondersteuning op het gebied van inhoudelijke onderwijsontwikkeling, organisatie van het onderwijs en op het gebied van zorg en zorgstructuren. Met name vanuit de expertise op het gebied van zorg heeft Marant binnen de school een aantal informerende, signalerende en adviserende rollen (Regie van de Zorg, 2008: 21).

#### 6.4.6 Leerplichtambtenaar

De leerplichtambtenaar heeft als taak het recht op onderwijs dat ieder kind heeft te bewaken. (Vermoedelijk) ongeoorloofd schoolverzuim wordt tegenwoordig vooral gezien als een signaal, een symptoom van dieper gelegen oorzaken. De leerplichtambtenaar controleert meldingen van schoolverzuim, registreert en kan zelfs proces verbaal opmaken. Hij voert actief leerplichtbeleid en heeft tevens een maatschappelijke functie in het geven van voorlichting aan scholen, ouders en kinderen, bijvoorbeeld met betrekking tot verzuim, verzuimregistratie en wet- en regelgeving (Regie van de Zorg, 2008: 22)

#### 6.4.7 Politie

De politie richt zich op een aantal kerntaken: noodhulp, handhaving en opsporing. Binnen deze processen hebben de teams op het gebied van jeugd vooral een signalerende en handhavende taak. De handhavende taak is met name gericht op opsporing en corrigerend optreden op straat. In het ZAT kan de politie signalen inbrengen die worden ontvangen in de wijken. Tevens kan de politie een rol van betekenis hebben als het gaat om de integrale aanpak van de problematiek rond groepen jongeren en individuele jongeren, de politie richt zich op het handhavende deel (Regie van de Zorg, 2008: 22).

### 6.5 Context van de samenwerking

Het ZAT komt maandelijks bij elkaar. Het registratieformulier van de ZAT's voor het schooljaar 2010-2011 laat zien dat de ZAT's tot op heden gemiddeld acht keer bij elkaar zijn gekomen. In totaal zijn er dit schooljaar 234 leerlingen besproken, er bestaat een grote diversiteit in het aantal leerlingen dat de verschillende ZAT's heeft besproken. Zo heeft het ZAT Nijmegen-West tot op heden 111 leerlingen besproken, Dukenburg 30 leerlingen, Nijmegen-Oost 36 leerlingen en Lindenholt 57 leerlingen. In totaal zijn 130 verwijzingen afgesproken en is er voor 7 kinderen geen besluit genomen.

Zoals reeds in het theoretisch kader beschreven wordt de *context of collaboration* beïnvloed door verschillende factoren. Aan de hand van deze factoren beschrijft deze paragraaf de samenwerking in het ZAT.

#### 6.5.1 Mensen

In het ZAT ontmoeten vele verschillende disciplines elkaar, met verschillende opleidingen en achtergronden. Professionals met elk een andere taal ontmoeten elkaar en moeten, ten behoeve van het kind, een gezamenlijke taal gaan spreken om goed te kunnen samenwerken. Volgens een respondent zorgen de vele verschillen tussen organisaties voor belemmeringen in de samenwerking: *“Wat er ook speelt is dat we het hier hebben over inter organisationele samenwerking. Je merkt bij inter organisationele samenwerking dat organisaties verschillen qua ontwikkelingsniveau, ontwikkelingsgraad als het ware, maar ook qua cultuur. Waar je*

*tegen aan loopt is dat de ene organisatie anders prioriteert dan de andere organisatie als het om dit soort fenomenen gaat en als zodanig dus ook meer of minder de eigen organisatie ontwikkeling daarop stuurt. Daar loop je in een ZAT team, daar waar sprake is van multidisciplinaire samenwerking, hard tegenaan. Naarmate professionals meer autonoom zijn en minder gehouden zijn aan de beleidscontext van hun eigen organisatie, kun je tegen dit soort fenomenen aanlopen dat ze zeggen: bekijk het maar.” Een andere respondent onderschrijft dit door te zeggen dat professionals in het ZAT in een proces bevinden waarin ze elkaars taal leren spreken: “Ik denk dat ze ook nog in een proces zitten van elkaars taal leren spreken.”*

Waar vele verschillende disciplines elkaar ontmoeten bestaat de kans dat zij puur voor hun eigen ‘toko’ spreken in het samenwerkingsverband. Er kan dan een tunnelvisie ontstaan, waarbij professionals niet kunnen kijken naar het grotere geheel en de behoefte van het kind maar met name kijken vanuit hun eigen expertise en aanbod. In Nijmegen spreken de respondenten vooral over de meerwaarde van een multidisciplinair samenwerkingsverband. Zij zijn van mening dat binnen organisaties er sprake is van een tunnelvisie. Het multidisciplinaire samenwerkingsverband doorbreekt deze tunnelvisie en is daarmee van grote meerwaarde: *“Het succes vind ik het delen vanuit verschillende invalshoeken, het beïnvloeden van elkaar. Dat iemand met die tunnelvisie wel bredere invloed van buitenaf krijgt, dat je niet alleen maar je eigen vakgroep commentaar hebt maar juist ook vanuit hele andere invalshoeken. Dat vind ik het meest succesvolle van het ZAT. Waar ik positief tegenover sta is dat ik denk dat we er naartoe kunnen komen dat we van praten naar handelen gaan.”* Een respondent is het hier niet mee eens en is van mening dat ook binnen het ZAT deze tunnelvisie bestaat: *“Het heeft natuurlijk ook te maken het laten daar waar het hoort. Dat is soms de valkuil van de hulpverleners, ieder heeft daar zijn eigen kijk op, elke organisatie kijkt vanuit zijn eigen blikveld.”* Een grote meerderheid van de respondenten denkt hier echter anders over. Dit betekent dat respondenten in Nijmegen van mening zijn dat multidisciplinaire samenwerking van grote meerwaarde is. Doordat professionals vanuit verschillende disciplines en invalshoeken aan tafel zitten ontstaat een breder beeld ten aanzien van een casus. Op die manier is het ZAT volgens de respondenten beter in staat om een gedegen en weloverwogen advies te geven.

### **6.5.2 Condities waaronder samenwerking plaats vindt**

Volgens Frost e.a. (2005) is een belangrijke conditie waaronder samenwerking plaatsvindt het delen van informatie tussen professionals. Elke professie gaat namelijk op een andere manier om met het delen van informatie en heeft hierover andere protocollen en procedures. Het is voor een multidisciplinair samenwerkingsverband lastig om hier rekening mee te houden, dit is echter wel essentieel voor het goed functioneren van een multidisciplinair samenwerkingsverband (Frost e.a., 2005: 189-193).

In het handboek *Zorg Advies Teams* heeft Regie van de Zorg opgenomen aan wie gegevens verstrekt mogen worden:

### **Artikel 8 – Verstrekking van gegevens aan ontvangers**

8.1 Aan de volgende ontvangers, dan wel categorieën van ontvangers, worden slechts ten dienste van de bovengenoemde doelen persoonsgegevens verstrekt:

- De medewerkers van het in artikel 2.1. genoemde netwerk;
- De daartoe aangewezen contactpersonen van de scholen/kindercentra van de aangemelde leerlingen;
- Bureau Jeugdzorg (bij doorverwijzing) ook als loket naar andere vormen van jeugdzorg;
- Instellingen voor algemeen/Schoolmaatschappelijk Werk (bij doorverwijzing);
- GGD (bij doorverwijzing);
- Instellingen voor (Jeugd) GGZ (bij doorverwijzing);
- Andere instellingen voor (jeugd)zorg en hulpverlening (bij doorverwijzing)
- Instellingen en personen die beroepshalve betrokken worden, c.q. zijn bij de hulpverlening aan leerlingen, hun ouders/verzorgers en hun school/kindercentrum (leerplichtambtenaren, politie, welzijnswerk, etc.);
- Onderzoeksmedewerkers die het netwerk in opdracht van de verantwoordelijke beschrijven en evalueren (zij ontvangen alleen geanonimiseerde gegevens);
- De Permanente Commissie Leerlingenzorg (Regie van de Zorg, 2008: 35).

Uit deze gegevens blijkt dat professionals uit het ZAT zonder problemen informatie met elkaar mogen uitwisselen over kinderen die zij in het ZAT bespreken. Uit de interviews blijkt echter dat het delen van informatie, ondanks deze bestuurlijke verankering, problematisch is: *“Ja, heel herkenbaar. Maar wij zeggen dan toch ook dat als het om de veiligheid van het kind gaat het dan wel van belang is om dat te delen met elkaar en dat ook terug te koppelen aan de ouders.”* Daaruit blijkt dat men niet goed genoeg op de hoogte is van afspraken en randvoorwaarden ten behoeve van het functioneren van het ZAT. Wanneer partners beter op de hoogte zouden zijn van deze formeel vastgelegde regels zou dit het delen van informatie naar alle waarschijnlijkheid vergemakkelijken.

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat binnen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden het bestaan van macht en status kan leiden tot problemen. Wanneer een partij meer te zeggen heeft dan anderen en op die manier bepaalt wat er gebeurt kan dit leiden tot ontevredenheid. Om die reden is aan respondenten de vraag gesteld of er binnen het ZAT een partij is die het meer voor het zeggen heeft. In Nijmegen zijn respondenten van mening dat de problematiek van een kind leidend moet zijn. Dat kan, afhankelijk van de problematiek, betekenen dat een partij meer te zeggen heeft in een specifieke casus. Wanneer een kind vooral behoefte heeft aan jeugdgezondheidszorg zal de GGD in alle waarschijnlijkheid leidend zijn. Wanneer een kind echter vooral behoefte heeft aan geestelijke gezondheidszorg is het zeer waarschijnlijk dat de Dienst Ambulante Begeleiding het voortouw neemt: *“Volgens mij is er maar een criterium: wat hebben we hier aan de fietsbel hangen en wat moet er gebeuren? Met andere woorden: het kind definieert de route en de samenstelling van de interactie en niet het onderwijs.”*



### 6.5.3 Bronnen

De aanwezigheid van professionals in het ZAT wordt gedeeltelijk gefinancierd door de gemeente. De gemeente stelt financiële middelen beschikbaar aan de schoolbesturen, dit is volgens respondenten een zeer klein bedrag op de totale begroting van schoolbesturen. Deze financiële middelen zetten de schoolbesturen onder andere in om schoolmaatschappelijk werk te financieren: *“De schoolbesturen worden dus door de gemeente gefinancierd om schoolmaatschappelijk werk in te zetten.”* Schoolbesturen zijn daarmee vrij om schoolmaatschappelijk werk in te kopen. Schoolbesturen kunnen door deze manier van financieren er bijvoorbeeld voor kiezen zelf maatschappelijk werkers in dienst te nemen. Het primair onderwijs heeft er echter voor gekozen om schoolmaatschappelijk werk in te kopen bij NIM maatschappelijk werk.

Tevens financiert de gemeente de aanwezigheid van de GGD in het ZAT. De leerplichtambtenaar is in dienst van de gemeente en dus ook door hen gefinancierd. De aanwezigheid van Bureau Jeugdzorg in het ZAT wordt door de provincie gefinancierd. Verder financiert de gemeente de voorzitters van de ZAT's en het casemanagement.

De huidige bezuinigingen vormen volgens respondenten een bedreiging voor het ZAT. Zij denken dat de gemeente door bezuinigingen genoodzaakt kan zijn om de financiering aan organisaties in het ZAT te verminderen. Dit zou verlies van expertise kunnen betekenen of een minder frequente bijeenkomst: *“Een stukje financiering, naar het ZAT zelf maar ook de partijen die aan tafel zitten krijgen geld voor aanwezigheid om daar mee te vergaderen. We zitten helaas in een bezuinigingsslag dus daar zal ook op bezuinigd gaan worden. Daar zal je heel goed moeten kijken wat heb je minimaal nodig om de kwaliteit van het ZAT te waarborgen.”*

Dat de sturing van de gemeente beperkt is wordt door professionals erkend, met name over de schoolbesturen heeft de gemeente weinig te zeggen doordat zij hun financiering voornamelijk uit andere bronnen halen: *“[...] ik denk dat de gemeente heel weinig sturingsmogelijkheid heeft op het schoolbestuur. Dat merk ik hier, omdat ze niet gefinancierd worden door de gemeente, alleen maar voor hele kleine deeltjes, voor de rest alleen maar door het Rijk.”*

De gemeente heeft slechts geringe invloed met haar financiële middelen. Dat kan betekenen dat zij de samenwerking met professionals moeten aangaan om invloed uit te oefenen op hetgeen er in de praktijk gebeurt.

### 6.5.4 Specifieke plaats van samenwerking

Momenteel zijn er zeven ZAT's in de gemeente Nijmegen waarvan er twee als pilot gekoppeld zijn aan de CJG's. In de interviews spreken de respondenten niet over deze indeling en hoe zij dit ervaren. Daaruit valt te concluderen dat professionals deze manier van werken niet als hinderlijk ervaren. Door zeven ZAT's te vormen is geprobeerd om de zorg zo lokaal mogelijk te organiseren. Twee ZAT's, te weten Nijmegen Zuid en Nijmegen Centrum/Oost, geven in de evaluatie over het functioneren van het ZAT aan dat zij het gebied waarin zij opereren als te groot ervaren. Doordat er veel verschillende scholen en wijken zijn is het wellicht verstandig om dit gebied te splitsen (Regie van de Zorg, 2010<sup>a</sup>: 3). De evaluatie over het functioneren van het ZAT toont dat inbedding van de ZAT's in de lokale zorgstructuur nog niet zoals gewenst verloopt. Verder toont de evaluatie dat in verschillende ZAT's blijkt dat de verbinding met het wijkteam nog niet goed is geregeld, ook bestaat er



verschil in de signalen per school. Uitgangspunt van het ZAT is dat veel multidisciplinaire problematiek op school herkend wordt. Men erkent dat ook de wijk een goede vindplaats is voor problemen en wil in het ZAT ook signalen vanuit de wijk krijgen. Nagenoeg alle ZAT's geven aan nog maar weinig signalen uit de wijk te krijgen, dit vinden zij nog niet goed verlopen (Regie van de Zorg, 2010<sup>a</sup>: 3).

### 6.5.5 Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk

Alhoewel weinig respondenten rechtstreeks zeggen dat zij de samenwerking als positief ervaren is dit wel merkbaar in het enthousiasme dat zij tonen wanneer zij over het ZAT spreken. De respondenten geven aan de samenwerking als prettig te ervaren: *“Ik vind het zelf heel prettig en constructief, echt iedereen draagt zijn steentje bij. We komen meestal wel tot een eensluidend advies.”* Een andere respondent voegt daaraan toe dat de inzet van professionals in de ZAT's groot is: *“Dat ze daar goed werk van willen maken herken ik wel, zeker in Nijmegen, er is een goed samenwerkingsklimaat en dergelijke.”*

Respondenten erkennen wel dat er belangrijke verbeterpunten zijn ten behoeve van de samenwerking. Belangrijkste kritiekpunt is de ervaring dat er in het ZAT teveel wordt gepraat en te weinig wordt gehandeld: *“Ik vind dat het teveel een adviesteam is, dus dat er niet wordt afgesproken op het moment dat er iets ingebracht wordt dat een probleem is: wie doet wat, ga er op af, ga het ook doen. Ik denk dat dat ook veel meer georganiseerd zou moeten worden, het moet meer van praten naar handelen worden.”*

Regie van de Zorg heeft de aanbevelingen van de ZAT-monitor als uitgang genomen om in de werkgroep Versterking Structuur ZAT's te bespreken. Daaruit zijn 15 actiepunten herkend waarmee men aan de slag gaat. Deze verbeterpunten betreffen met name procedurele zaken die het werk van professionals in het ZAT zullen vergemakkelijken. Het betreft bijvoorbeeld het beknopter maken van (inbreng) formulieren, toestemming van ouders procedureel vereenvoudigen en het verbeteren van wijkinput. Het intern functioneren van het ZAT is niet meegenomen in het actieplan, zoals eerder aangegeven zijn ook hier verbeteringen mogelijk.

Momenteel blijkt nog teveel onduidelijk te zijn waar het ZAT voor staat. Volgens Regie van de Zorg wordt het ZAT ingezet bij multidisciplinaire problematiek:

Wanneer de schoolinterne zorg zoals in de vorige paragraaf beschreven niet toereikend blijkt, dan komt het ZAT in beeld. Het ZAT wordt betrokken bij complexere, multidisciplinaire problematiek, diffuse vraagstellingen of vragen met veel raakvlakken. Hierbij kan er sprake zijn van signalen uit de wijk (bij bijv. multiprobleemgezinnen), en signalen uit voorschoolse voorzieningen en school (Regie van de Zorg, 2008: 12).

In de interviews komt sterk naar voren dat een groot aantal van de kinderen die besproken worden in het ZAT eigenlijk niet in het ZAT besproken horen te worden: *“Soms loop je tegen dingen aan, waar je bijvoorbeeld tegenaan loopt is dat uit de evaluatie van de ZAT teams de afgelopen paar jaar blijkt dat voor meer dan 80% van de casuïstiek die opgevoerd wordt de beleving van de kernpartners is dat het om een aantal schoolse aangelegenheden gaat. Met andere woorden dat het type probleem dat aangekaart wordt rondom een kind zich voornamelijk bevindt in de sfeer van ik noem het maar even lees, taal, reken ontwikkelingen*

*en dergelijke.*” Ook uit het actieplan met verbeterpunten blijkt dat in het ZAT teveel kinderen besproken worden waarvan de problematiek op de school zelf opgelost hoort te worden:

Schoolinterne zorg niet in het ZAT, maar ‘vóór’ het ZAT. In ZAT worden geen signalen besproken die op school (IB’ers, SMW’er, ortho, RT) afgehandeld kunnen worden (Regie van de Zorg, 2010<sup>b</sup>: 1).

Het actieplan laat zien dat scholen en intern begeleiders niet goed op de hoogte zijn bij welke problematiek het ZAT ingezet hoort te worden en bovenal, bij welke problematiek niet.

## 6.6 Slot

Het jeugdbeleid van Nijmegen is gericht op integraliteit, uitgangspunt is dat zorg samenhangend en op maat voor kinderen georganiseerd wordt. Drie belangrijke pijlers van het integrale jeugdbeleid zijn ontwikkelingsgericht, risicogericht en probleemgericht. De gemeente Nijmegen is van mening dat veel geïnvesteerd moet worden in kinderen en jongeren die een meer dan gemiddeld risico lopen op fysieke of psychische schade bij hun ontwikkeling. De zeven ZAT’s in Nijmegen vallen dan ook onder de pijler risicogericht jeugdbeleid. Door integraal samen te werken in een multidisciplinair samenwerkingsverband krijgen risicokinderen zorg en advies op maat aangeboden.

De samenwerking in het ZAT ervaren de professionals als zeer plezierig. Het delen van informatie levert geen problemen op en professionals hebben het gevoel gelijkwaardige partners te zijn in de samenwerking. Factoren die van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking zijn de mensen, condities waaronder multidisciplinaire samenwerking plaats vindt, bronnen en conceptualisering van de samenwerking.

Uit de empirische gegevens blijkt dat regie van de gemeente met name zichtbaar is op het niveau van het management. In het ZAT zelf wordt de gemeente niet als belangrijke partner gezien, zij is onzichtbaar. Echter is de gemeente Nijmegen wel betrokken bij het ZAT, zij financieren verschillende organisaties en professionals (schoolbesturen, GGD en de leerplichtambtenaar). Verder participeert de gemeente in een projectgroep waarin zij spreken met organisaties die in het ZAT aanwezig zijn. Het analyse hoofdstuk typeert aan de hand van de empirie de regierol van de gemeente Nijmegen.

## 7 Resultaten: Alkmaar

De naam Alkmaar wordt voor het eerst vermeld in een 10<sup>e</sup> eeuwse aantekening, waarin sprake is van een schenking van twee hoeven land door graaf Dirk I aan de pas opgerichte abdij van Egmond. Deze schenking dateert van vóór 939, het sterfjaar van de graaf. Alkmaar viel toen onder de parochie Heiloo. Door de schenking van het schoutambt van Alkmaar aan de abt van Egmond kreeg Alkmaar in 1083 een eigen rechtsgebied. Alkmaar werd tot de 16<sup>e</sup> eeuw omringd door water. Gelegen op een knooppunt van waterwegen werd tol geheven en accijnzen ingevoerd voor overslag van goederen. Door markten en handel kreeg Alkmaar een centrumfunctie en groeide de stad.

### 7.1 Demografische gegevens.

De gemeente Alkmaar ligt in de samenwerkingsregio Kennemerland en deels in West-Friesland. De stad staat bekend als kaasstad, van begin april tot begin september wordt wekelijks een traditionele kaasmarkt gehouden. Het stadswapen van Alkmaar ziet er als volgt uit:



Het wapen van de stad Alkmaar is bij Koninklijk Besluit van 28 december 1956 als volgt samengesteld: *"In keel (rood) een ronde, gekanteelde en geopende burcht van zilver, voorzien van een valdeur van hetzelfde en verlicht van sabel (zwart). Het schild gedekt door een lauwerkrans van sinopel (groen) en gehouden door twee leeuwen van keel. De wapenspreuk Alcmaria Victrix in Latijnse letters van keel op een wit lint"*.



**93.992**

**Inwoners**

Januari 2011



**43.225**

**Woningen**

Januari 2011



**4,1%**

**Werkloosheid**

Januari 2011



**813**

**Winkels**

Januari 2011



**1.104**

**Geboorte**

2010



**1.236**

**Huwelijken**

2010



**31,22**

**Km<sup>2</sup>**

Januari 2011

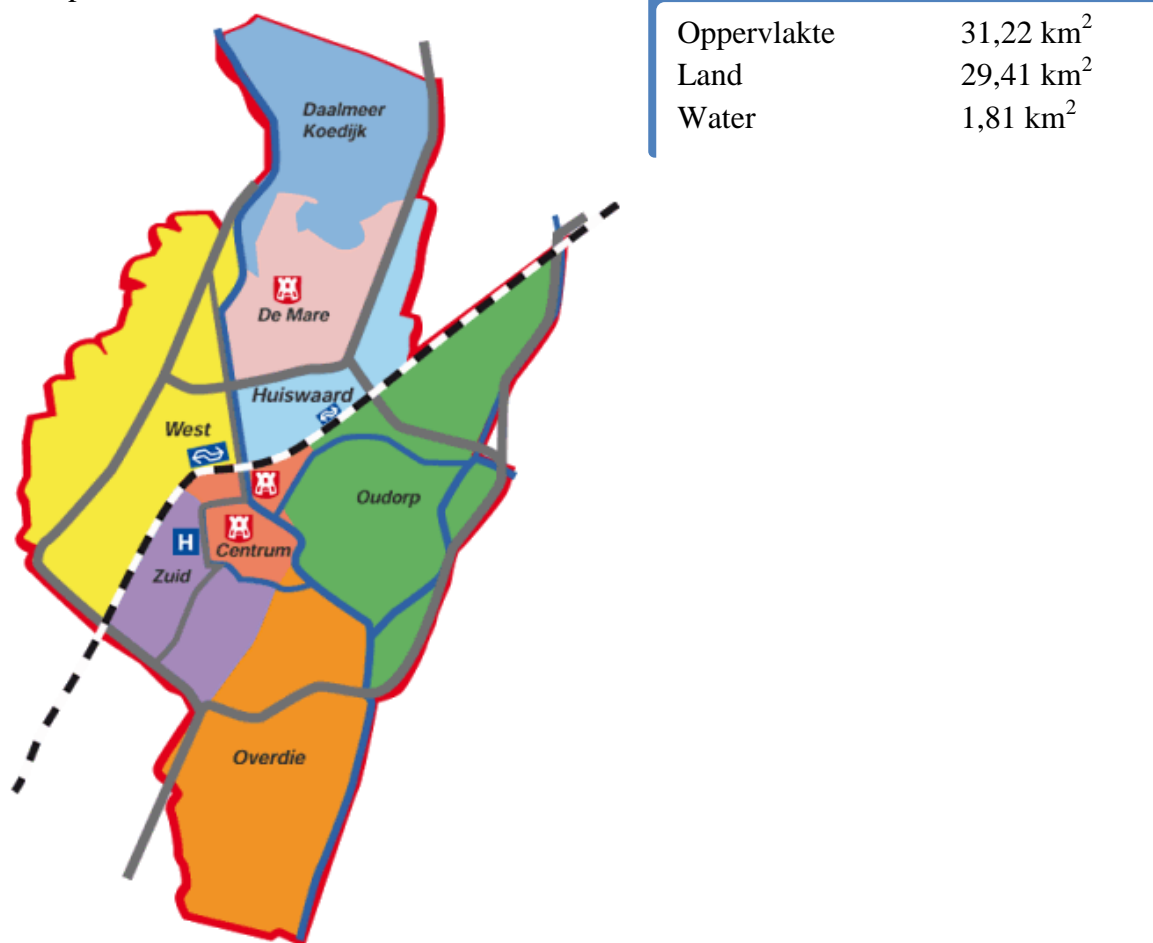


**104.712**

**Kaasmarkt bezoek**

2010

Alkmaar heeft 8 stadsdelen: Daalmeer Koedijk, De Mare, Huiswaard, West, Zuid, Centrum, Oudorp en Overdie.



Onderwijsvorm	Aantal leerlingen
Primair onderwijs	8.127
Voortgezet onderwijs	7.766
Speciaal onderwijs	791

### College van Burgemeester & Wethouders 2011-2015

- Burgemeester Piet Bruinooge (CDA)
- Wethouder Peter de Baat (VVD)
- Wethouder Victor Kloos (OPA)
- Wethouder Jan Nagengast (CDA)
- Wethouder Mirjam Hamberg (SP)
- Wethouder Martin Hagen (TON)
- Wethouder Anjo van de Ven (OPA)

## 7.2 Beleidsmilieu

Het jeugdbeleid van de gemeente Alkmaar heet “Opvoeden en Opgroeien” en is gestart in 2010. De gemeente is van mening dat de tijd dat voorzieningen los van elkaar tegemoet konden komen aan de vragen en problemen die bij de jeugd en hun ouders spelen voorbij is. De problemen zijn daarvoor vaak te complex en ze bestrijken vaak meerdere domeinen (thuis, school, werk, openbare ruimte, vrije tijd etc.). Voorzieningen en instellingen dienen daarom bereid te zijn tot samenwerking en waar nodig deel uit te maken van ketens. Dit kan alleen als vanuit een duidelijk gezamenlijk doel wordt gewerkt en heel duidelijk wordt geformuleerd welke resultaten aan deze doelen worden gekoppeld. De lokale overheid is vanuit haar regierol verantwoordelijk voor het in gang zetten van deze beweging (Alkmaar, 2010: 3).

Veel jongeren groeien gezond en evenwichtig op, bij een beperkt deel van de jongeren gaat dat niet vanzelf. Daarvoor ontwikkelt de gemeente meer specifiek beleid, dikwijls vanuit een probleemgerichte benadering. De gemeente Alkmaar wil niet dat ‘probleemjongeren’ geïsoleerd raken van de jongeren aan wie zij zich juist op zouden kunnen trekken. Daarom kiest Alkmaar voor een sluitend en kwalitatief hoogwaardig basisaanbod voor alle jeugd plus daarbinnen iets extra’s voor als het nodig is. Daarbij geldt het principe: zo licht mogelijk, zo vroeg mogelijk, zo kort mogelijk en zo dichtbij mogelijk (Alkmaar, 2010: 3).

Het jeugdbeleid is gericht op het in stand houden van een breed en gevarieerd basisaanbod aan voorzieningen en activiteiten (onderwijs, jeugd- en jongerenwerk, wijkactiviteiten). De volgende hoofddoelstellingen kunnen worden onderscheiden:

1. *Gezond en evenwichtig opgroeien:* door het in stand houden en vernieuwen van een basisaanbod aan voorzieningen en activiteiten worden kinderen en jongeren kansen geboden om gezond en evenwichtig op te groeien in Alkmaar. Daarbij gaat het ook om het ontwikkelen van sociale vaardigheden: betrokken zijn en respect tonen voor anderen en om kunnen gaan met verschillende culturen;
2. *Economische zelfstandigheid door onderwijs:* door goed onderwijs in samenhang met preventie van schooluitval worden kinderen en jongeren ondersteund en begeleid naar economische zelfstandigheid. Het behalen van een startkwalificatie is hierbij een belangrijke voorwaarde;
3. *Vangnet voor probleemjongeren:* voor kinderen en jongeren die in de problemen komen wordt er aanvullend of specifiek beleid gevoerd. De gemeente is verantwoordelijk voor een sluitend zorgsysteem c.q. vangnet, waardoor jongeren aansluiting blijven vinden bij de samenleving (Alkmaar, 2010: 3).

Het programmaplan “Opvoeden en Opgroeien” heeft zeven programmalijnen, deze vallen grotendeels samen met de levensfasen van een jeugdige:

- *Programmalijn 1: Kinderen hebben een goede start:* sluitende zorg voor alle jeugdigen 0-12 jaar en hun opvoeders, waarbij de organisatie van de (jeugdgezondheids-) zorg op wijkniveau plaats vindt (Alkmaar, 2010: 8);
- *Programmalijn 2: De school in de wijk:* het laten samenwerken van basisscholen met een netwerk van professionele instellingen en ouders rondom de thema’s opvang, vrijetijdsbesteding, gezondheid en zorg, onderwijsachterstanden, doorlopende leerlijn

en leefbaarheid met als doel een goed opvoedings- en ontwikkelingsklimaat voor kinderen en hun ouders te realiseren (Alkmaar, 2010: 10).

- *Programmaliijn 3: Jongeren hebben een schoolcarrière op maat:* inrichting van het onderwijssysteem is een taak van de rijksoverheid, de gemeente voelt zich samen met de scholen mede verantwoordelijk voor een goede zorgstructuur, een doorlopende schoolloopbaan en een goede aansluiting met de arbeidsmarkt (Alkmaar, 2010: 15). De ZAT's vallen onder deze programmaliijn.
- *Programmaliijn 4: Jongeren vinden aansluiting met de arbeidsmarkt:* de huidige kennismaatschappij heeft behoefte aan goed opgeleid personeel. Alkmaar wil een sluitende aanpak realiseren voor alle jongeren tot 23 jaar: jongeren vinden hun weg naar de voor hen juiste plek op de arbeidsmarkt. Niet voor alle jongeren is de intrede op de arbeidsmarkt zonder meer mogelijk. Alkmaar wil met name deze groep jongeren extra ondersteuning en begeleiding bieden (Alkmaar, 2010: 18).
- *Programmaliijn 5: Jongeren besteden op verantwoorde wijze hun vrije tijd:*
  - Sport en cultuur aanbieden op plekken en voorzieningen waar jongeren elkaar ontmoeten: school, huiskamerprojecten, tiener- en jongerencentra en verenigingen;
  - Maatwerk leveren voor verschillende doelgroepen, met extra aandacht voor de opvang van jongeren in de buurt (Alkmaar, 2010: 19).
- *Programmaliijn 6: Jeugd en veiligheid:*
  - Het creëren en waar nodig versterken van een veilige woon-, leef- en schoolomgeving voor de jeugd;
  - Vroegtijdig signaleren en aanpakken van onveilig gedrag en onveilige situaties (Alkmaar, 2010: 21).
- *Programmaliijn 7: Jongeren zijn betrokken en maatschappelijk actief:* Alkmaar kiest de komende jaren voor uitgebreide en flexibele vormen van jeugdparticipatie, waarbij er aandacht is voor participatie van kinderen en waarbij de vorm en mate van participatie beter aansluit bij thema's die onder jongeren leven en bij bestaande initiatieven en vindplaatsen (zoals bijvoorbeeld scholen, jongerencentra) (Alkmaar, 2010: 24).

Alkmaar kent twee ZAT's, een samenwerkingsverband voor openbare scholen en een samenwerkingsverband voor confessionele scholen. De ZAT's zijn dus georganiseerd op basis van confessionele verzuiling: *“Confessioneel heeft zoiets wij gaan er niet een heel apparaat voor optuigen, als blijkt dat een bepaald soort hulp nodig is dan hebben wij een netwerk en vliegen wij dat in. Overhead bestaat daar niet en wij zijn heel erg lean, in die zin hebben zij de gemeente ook niet echt nodig. De Basis heeft het wat grootser opgepakt en heeft ook wat meer voorzieningen daarvoor gecreëerd.”* Er bestaat een groot verschil in werkwijze tussen het confessionele en openbare ZAT. Het confessionele ZAT beschikt niet over verschillende disciplines aan tafel die een gezamenlijk advies uitbrengen. Een persoon beoordeelt de zorgvraag en organiseert, op basis van een netwerk, de benodigde expertise. Daarmee hebben de professionals geen vaste plaats in de samenwerking en is er ook geen sprake van multidisciplinaire samenwerking. Door het gebrek aan multidisciplinaire samenwerking richt dit hoofdstuk zich met name op het ZAT van de openbare scholen. Zij



kennen namelijk wel vaste professionals die aan tafel zitten en hebben tevens een vrije stoel. Daarmee is dit een multidisciplinair samenwerkingsverband zoals in dit onderzoek bedoeld.

### 7.3 Bestuurlijke regie door de gemeente

Het ZAT is in Alkmaar opgericht op initiatief van de scholen en het samenwerkingsverband. De gemeente is niet betrokken geweest bij het tot stand komen van het ZAT. Over de rol van de gemeente bij het oprichten van het ZAT zegt een respondent dan ook het volgende: *“De gemeente heeft er eigenlijk helemaal geen rol in gespeeld.”* De gemeente is vervolgens wel betrokken bij het ZAT in de vorm van financiering van betrokken partijen. De afwezigheid van de gemeente in deze beginfase is van invloed op hun huidige betrokkenheid bij het ZAT. Doordat zij bij de oprichting geen invloed hadden hebben zij momenteel ook heel weinig invloed op hetgeen er in het ZAT gebeurt. De gemeente reageert met name op ontwikkelingen en voelt zich afhankelijk van andere partijen: *“Dus als je vraagt wat sturen wij: te weinig omdat wij ons redelijk afhankelijk voelen van de standpunten van de provincie en de schoolbesturen die toch eigenlijk het grootste deel van die zorg voor kinderen hebben. Dan zijn wij eerder volgend dan sturend.”*

Vanuit de gemeente is wel de intentie aanwezig om haar regierol sterker in te vullen en meer grip te krijgen op het ZAT: *“Het zal heel erg een gezamenlijk verhaal van schoolbesturen en gemeenten moeten worden, dan kunnen wij ook nog een hoop leren over wat er in feite in een samenwerkingsverband aan zorg beschikbaar is, nu nog en misschien straks minder.”* Echter is de vraag of professionals in het ZAT hier wel behoefte aan hebben. Zij ervaren de samenwerking namelijk als zeer prettig en vinden dat het momenteel erg goed gaat. Behoeftes aan meer regie door de gemeente is gering. Respondenten vragen zich namelijk af of er wel voldoende expertise is bij de gemeente om het complexe zorgveld op waarde te schatten en te begrijpen. Organisaties en professionals hebben vooral vraag naar financiële ondersteuning: *“Afgelopen maandag hadden wij toevallig een breed team overleg, toen heb ik werkelijk gedacht: wie zorgt er nou voor dat mensen binnen het nieuwe college, dus nieuwe wethouders en allerlei ambtenaren, dat zij inhoudelijk op de hoogte zijn van mijn werk en waar ik voor zit. Hoe wordt dat uitgedragen of zijn we weer vijf jaar verder en hebben we weer wat nieuws.”*

Partners in het ZAT zien de gemeente niet als belangrijke speler: *“Ik leg verantwoording af aan de schoolbesturen want ik ben in dienst van de schoolbesturen en niet in dienst van de gemeente.”* De gemeente Alkmaar wordt zelfs als onzichtbaar ervaren, partijen weten niet precies wat de gemeente doet of zou moeten doen ten aanzien van het ZAT. Kortom: de professionals ervaren geen betrokkenheid van de gemeente bij het ZAT: *“Voor mij zie ik ze niet in beeld. Sterker nog hij is echt niet in beeld voor mij. Mooier kan ik het niet maken.”*

### 7.4 Niveau van de instelling

Het niveau van de instelling kijkt naar de verschillende organisaties die betrokken zijn in het ZAT. Per organisatie wordt bekeken welke taken zij hebben in het ZAT en wat hun bijdrage is. Het ZAT van de openbare scholen wordt gecoördineerd vanuit het samenwerkingsverband “De Basis”. Het ZAT is gekoppeld aan de Permanente Commissie Leerlingenzorg,

deelnemers zijn: vertegenwoordigers Regionaal Expertise Centrum (REC) 3 en 4, schoolmaatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, de jeugdarts (GGD) en de coördinator die het samenwerkingsverband vertegenwoordigd. Er is tevens sprake van een vrije stoel, deze is op afroep in te vullen. De leerplichtambtenaar, politie, vertegenwoordiger voortgezet onderwijs en vertegenwoordiger voorschoolse periode zijn op afroep beschikbaar.

#### 7.4.1 REC 3 en 4

De REC's verzorgen speciaal onderwijs in de regio en bieden ambulante begeleiding aan reguliere scholen waar kinderen met een handicap les krijgen. Daarnaast verzorgt het REC in bepaalde gevallen vormen van diagnostiek en observatie. REC bestaat uit 4 clusters, cluster 3 en 4 zijn vertegenwoordigd in het ZAT Alkmaar.

Cluster 3: kinderen met een verstandelijke en/of lichamelijke handicap of chronische ziekte.

Cluster 4: kinderen met psychiatrische of gedragsstoornissen (REC Noord-Holland, 2011).

#### 7.4.2 Schoolmaatschappelijk werk

Schoolmaatschappelijk werk biedt consultatie en advies aan beroepskrachten en bieden ondersteuning aan ouders van kinderen van 0-12 jaar op het gebied van onder andere probleemverheldering, ondersteuning, hulpverlening en toeleiding naar passende hulp (Stichting de Wering, 2011).

#### 7.4.3 Bureau Jeugdzorg

Als ouders of andere betrokkenen zich zorgen maken om een kind, kunnen zij contact opnemen met Bureau Jeugdzorg. Bureau Jeugdzorg helpt als het misgaat. In gesprekken met een jeugdhulpverlener worden problemen in kaart gebracht. Soms zijn een paar gesprekken en tips genoeg om als gezin weer op de goede weg te komen of om het kind weer op het juiste spoor te zetten. Soms is er meer hulp nodig, een jeugdhulpverlener adviseert dan over de te nemen stappen. De jeugdhulpverlener kan ook helpen bij het zoeken van andere hulp. Dit kan bijvoorbeeld geestelijke gezondheidszorg, intensieve gezinsbegeleiding of plaatsing in een leefgroep of pleeggezin betekenen (BJZ Noord-Holland, 2011).

#### 7.4.4 Jeugdarts (GGD)

Om de gezondheid en ontwikkeling van kinderen goed te kunnen volgen, stelt de jeugdarts een gezondheidsdossier samen dat informatie bevat uit het consultatiebureaudossier, aangevuld met gegevens uit onderzoeken. Ook informatie over het gedrag van kinderen thuis en op school wordt opgenomen in het dossier (GGD Hollands Noorden, 2011).

### 7.5 Context van de samenwerking

Het ZAT komt in Alkmaar een keer per vier weken bij elkaar. Van 1 september 2010 tot en met 6 april 2011 zijn er bij het ZAT 31 aanmeldingen binnen gekomen. Het betrof 26 jongens en 5 meisjes. De evaluatie toont niet wat er met deze adviezen is gedaan en in hoeverre deze zijn overgenomen.

Zoals reeds in het theoretisch kader beschreven wordt de *context of collaboration* beïnvloed door verschillende factoren. Aan de hand van deze factoren beschrijft deze paragraaf de samenwerking in het ZAT.

### 7.5.1 Mensen

De literatuur laat enkele mogelijke problemen zien die veelvoorkomend zijn in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. Een van deze mogelijke problemen is het feit dat professionals allen met een eigen en andere kernactiviteit in het ZAT zitten. De kans is groot dat partners alleen gericht zijn op hun eigen kernactiviteit en geen bredere blik kunnen hanteren. Juist die bredere blik is noodzakelijk om de samenwerking succesvol te maken. In Alkmaar blijken deze verschillende kernactiviteiten niet te botsen. De meerwaarde ligt in die vele professies die allen met een eigen kernactiviteit aan tafel zitten. Men respecteert elkaar, biedt elkaar de ruimte, vult elkaar aan en is in staat om naar het bredere geheel te kijken: *“Iedereen zit er vanuit zijn eigen expertise maar er is geen moeite om te kijken naar het breder geheel. Dat is de kracht in ieder geval van ons ZAT, iedereen heeft voldoende zicht op wat er te bieden is in een regie.”*

### 7.5.2 Conditie waaronder samenwerking plaats vindt

Zonder de juiste informatie kunnen professionals in het ZAT geen gedegen advies geven over de benodigde hulpverlening en een vervolgtraject voor een kind. De organisaties hebben allen vanuit hun eigen contact met het kind en gezin informatie die relevant is om een probleem goed te kunnen beoordelen en adviseren. Het delen van informatie is dan ook een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking en een gedegen advies. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat het delen van informatie vaak lastig is in een multidisciplinair samenwerkingsverband. Dit komt doordat elke organisatie gebonden is aan beleid en wetgeving ten aanzien van het delen van informatie. Om die reden heb ik respondenten gevraagd hoe zij het delen van informatie ervaren en of zij daarin tegen problemen aanlopen. In Alkmaar speelt het delen van informatie geen probleem door twee verschillende factoren. Allereerst is het zo geregeld dat kinderen alleen ingebracht worden in het ZAT wanneer ouders toestemming hebben gegeven om het kind te bespreken en informatie te delen. Daarmee krijgen professionals een vrijbrief om relevante informatie met elkaar te delen: *“Dus ouders weten ook waar we informatie halen en wie we informatie geven, daar geven ze toestemming voor. Omdat we dat goed geregeld hebben vervalt het privacy reglement.”* Toestemming van ouders wordt in de tussenevaluatie ook genoemd als voorwaarde om een kind in het ZAT te kunnen bespreken:

Ouders dienen altijd schriftelijk toestemming te geven voor bespreking in het ZAT/PCL (Samenwerkingsverband De Basis, 2011: 4).

Ten tweede ervaren professionals geen obstakels om informatie te delen. Het welzijn van het kind staat voorop en in het belang daarvan is het noodzakelijk om informatie te delen. Ook zonder een toestemmingsformulier van ouders zouden professionals hoogstwaarschijnlijk informatie delen: *“Nou ik vind het niet lastig, ik ben wel gehouden aan bepaalde wetten, dat weet ik ook. Privacy op zich heb ik hoog in het vaandel staan maar wat ik nog hoger in het vaandel heb staan is het welzijn van kinderen en daaraan gekoppeld natuurlijk het welzijn van ouders maar met name de kinderen.”*

Respondenten is de vraag gesteld of zij het gevoel hebben gelijkwaardige partners te zijn in het ZAT. Uit de evaluatie, ingevuld door professionals uit het ZAT blijkt dat deelnemers positief staan ten opzichte van gelijkwaardige samenwerking:

De deelnemers aan het ZAT zijn gelijkwaardig (Samenwerkingsverband De Basis, 2011: 6).	+
---	---

In de literatuur worden relaties met externe partijen gezien als mogelijk probleem in multidisciplinaire samenwerking. Dit probleem is volgens respondenten herkenbaar in de relatie tussen het ZAT en externe partijen. Wanneer externe partijen betrokken moeten worden om een advies te kunnen geven over een kind wil de samenwerking nog wel eens moeizaam verlopen. Hier zijn twee mogelijke redenen voor aan te dragen. Allereerst is het mogelijk dat er geen formele of informele afspraken zijn met deze externe partij over de wijze waarop samenwerking plaatsvindt. Ten tweede kan het beleid van deze externe partij en het ZAT niet op elkaar afgestemd zijn. Het beleid ten aanzien van privacy van een organisatie kan bijvoorbeeld betekenen dat het ZAT, ondanks toestemming van de ouders, geen informatie van hun kan krijgen: *“Wat je wel merkt als je met externe partners te maken hebt, bijvoorbeeld de psychiatrie, dat daar dus weer heel andere regels gelden.”* en: *“. Wij kunnen vanuit het ZAT als je weet dat er een psychiatrisch onderzoek geweest is dat niet zelfstandig opvragen. Dan moet je altijd eerst via de ouders gaan ook al hebben ouders bij ons een dossier ondertekend dat wij op de hoogte zijn, dan moeten ouders dat toch weer zelf aanleveren.”*

### 7.5.3 Bronnen

Momenteel is er sprake van een periode met bezuinigingen en verschuiving van regierollen. De invloed en betekenis van bezuinigingen is goed te merken in het ZAT van Alkmaar. Het multidisciplinaire karakter van het ZAT komt volgens respondenten in gevaar doordat onzeker is of professionals nog wel aan tafel kunnen aanschuiven. Financieringsstromen veranderen, geldkranen worden dichtgedraaid en organisaties verdwijnen. Kortom: grote veranderingen waardoor onzeker is of organisaties beschikken over voldoende financiële middelen om deel te nemen aan het ZAT. Dit is een grote en reële bedreiging, uniek aan het ZAT is de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs. School als vindplaats van meervoudige problematiek waar vervolgens het hoofd aan geboden kan worden door intersectoraal en multidisciplinair samen te werken. Door de nadruk op bezuinigingen zijn partners onzeker over de toekomst en wat dit klimaat van bezuinigingen voor hun gaat betekenen: *“Op dit moment ben ik helemaal onzeker met het nieuwe college dat wij hier in Alkmaar hebben en ben ik helemaal niet zo hoopvol gestemd ten aanzien van bezuinigingen.”* Een voorbeeld is de aanwezigheid van schoolmaatschappelijk werk in het ZAT, hun financieringsstroom is veranderd en zij zijn meerdere keren afwezig geweest in het ZAT. Verder financieren sommige organisaties hun eigen aanwezigheid in het ZAT, wanneer zij opgeheven worden verdwijnt mogelijk gespecialiseerde kennis: *“Zoals het er nu naar uitziet is over een paar jaar de ambulante dienst opgeheven, dat geldt voor alle clusters voor 3 en 4 zoals ze nu aan tafel zitten en dan is er dus geen baas die mij betaalt om 80-100 uur in het samenwerkingsverband te steken. Dan rijst de vraag; wat dan?”*

De invloed van de gemeente door middel van financiële middelen is beperkt. Door de veranderende financieringsstroom zijn zij betrokken bij de financiering van schoolmaatschappelijk werk: *“We hebben net de hele discussie gehad over het*

*schoolmaatschappelijk werk, daar was de gemeente ook bij. Dat wordt niet meer door de provincie gefinancierd maar door de lokale overheid.”*

De aanwezigheid van de jeugdarts in het ZAT wordt gefinancierd door de GGD en dus indirect via de gemeente. De gemeente zegt het volgende over financiering van het ZAT: *“Verder zijn de volgende deelnemers aan het ZAT-PO gemeentelijk gefinancierd: GGD-medewerkers (jeugdarts, verpleegkundige), leerplichtambtenaar, schoolmaatschappelijk werker. Ik ga er van uit dat ZAT's altijd in een schoolgebouw bij elkaar komen. De gemeente is verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting, dat wil zeggen stichting en instandhouding schoolgebouwen.”*

De coördinator van het ZAT wordt gefinancierd vanuit het samenwerkingsverband. De aanwezigheid van Bureau Jeugdzorg in het ZAT wordt gefinancierd door de provincie. REC 3 & 4 financieren hun eigen aanwezigheid: *“In principe word ik voor de uren die ik inzet binnen het samenwerkingsverband door mijn eigen werkgever betaald. Dat geldt ook voor de cluster 4 deelname. Dus het is meer een samenwerkingsverband dat we aangaan waarbij ieder zijn eigen mensen betaald.”*

#### 7.5.4 Specifieke plaats van samenwerking

De specifieke plaats van de samenwerking is niet van invloed op de samenwerking in het ZAT. Respondenten spreken hier absoluut niet over. Alle organisaties en respondenten die betrokken zijn bij het ZAT, zijn werkzaam in de gemeente Alkmaar of omgeving waar ook de ZAT bijeenkomsten gehouden worden. Door het geringe aantal bijeenkomsten, een bijeenkomst per maand, ervaren professionals dit niet als problematisch.

#### 7.5.5 Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk

Het ZAT is momenteel druk bezig met evalueren hoe zij hun functioneren ervaren. De volgende onderwerpen staan in de evaluatie centraal:

1. Toeleiding naar het ZAT/PCL
2. Bespreking in het ZAT/PCL
3. Uitvoering van ZAT-acties en monitoring
4. Doelen en resultaten (Samenwerkingsverband De Basis, 2011: 6-8).

Om in een evaluatie te kunnen bepalen of een samenwerkingsverband goed functioneert moeten verschillende onderwerpen geëvalueerd worden. Het gaat daarbij niet alleen om procedurele onderwerpen (zoals toeleiding naar het ZAT en uitvoering van ZAT-acties en monitoring) maar ook om de samenwerking tussen de professionals. Om te bepalen hoe de samenwerking verloopt is het mogelijk om enkele indicatoren op te stellen zoals communicatie, afstemming van taken en visie op de samenwerking. De evaluatie van het ZAT Alkmaar bespreekt alleen procedurele onderwerpen en gaat niet in op de samenwerking in het ZAT. Daarmee ontbreekt in de tussenevaluatie een belangrijk stuk zelfreflectie en zelfkritiek ten aanzien van het eigen functioneren.

De interviews geven echter wel een goed beeld over de samenwerking tussen de professionals in het ZAT. De samenwerking in het ZAT verloopt erg goed. Respondenten praten vol plezier over hun rol en de wijze waarop de verschillende partijen samenwerken. Alle respondenten geven aan de samenwerking als zeer prettig te ervaren. Over de samenwerking in het ZAT zegt een respondent het volgende: *“Inspirerend, we leren heel veel van elkaar en gezellig.”*



*Weet je wat ik het aller leukste vind is dat we ook qua leeftijd zo verschillen. Er zit een iemand bij die is in de 60, er zitten een paar hele jonge meiden bij, daar spettert de energie gewoon vanaf. We zijn heel verschillend maar het feit dat er jongeren bij zitten vind ik zelf heel belangrijk, niet alleen maar de grijze hulpverleners. En ook qua karakter heel divers.”* Verder blijkt uit de interviews dat de professionals goed op elkaar zijn ingespeeld, het erg gezellig vinden en de communicatie als open en transparant ervaren: *“Ja heel prettig. Naast de kwantitatieve cijfer hebben we met de evaluatie vorige maand ook uitgesproken hoe we samen werken, waar richt je jezelf nou precies op als verschillende ZAT deelnemers, ook qua voorbereiding en hoeveel tijd kost het jou om je voor te bereiden. Dan blijkt gewoon dat we allemaal heel mooi onze eigen rol hebben en mogen pakken en dat het als heel prettig wordt ervaren de meerwaarde en aanvulling van elkaar.”* Respondenten hebben het gevoel dat er sprake is van een open en transparant ZAT met een goede communicatie: *“[...] ik ervaar het als transparant en open wat betreft communicatie in samenwerking.”*

Uit de interviews blijkt dat de behoefte aan hulp van kinderen leidend is. De professionals hebben de visie dat het kind centraal moet staan. Dat betekent dat er wel sprake is van ongelijkheid tussen partners maar dat dit per casus verschilt. Dit heeft echter niets te maken met status en macht zoals dit in de literatuur wordt verwoord. Het ZAT stelt de behoefte van een kind centraal koppelt daaraan de professional die het voortouw neemt in een adviestraject. Dat betekent dat in het ene traject REC3 of REC4 de touwtjes in handen heeft en in een ander adviestraject Bureau Jeugdzorg: *“Nou niet een partner die het meer voor het zeggen heeft maar het is een beetje afhankelijk van de inbreng van de problematiek. Als een kind leerproblematiek heeft, dan is het allemaal vrij duidelijk en zit je vrij snel op een lijn. Als een kind gedragsproblemen heeft, dan kom je toch vaak uit bij vertegenwoordigers van REC 4 en dan zal die toch meer de inbreng hebben. Dat vind ik ook niet zo erg, daar leer ik ook weer van.”* en: *“Nee ik ervaar niet dat eentje altijd de boventoon voert, ieder vanuit zijn eigen ervaring en kwaliteiten. Ik denk dat de mensen die er nu inzitten allemaal wel van wanten weten en niemand laat zich ondersneeuwen volgens mij in dit ZAT.”*

De problemen die respondenten ten aanzien van het ZAT erkennen gaan niet zozeer over de samenwerking tussen professionals maar meer over externe condities waar zij in mindere mate invloed op kunnen uitoefenen. Een voorbeeld van een van deze externe condities is de inbreng van een casus door intern begeleiders. Niet alle scholen weten het ZAT even goed te vinden. Daarnaast is de kwaliteit van informatie afhankelijk van de intern begeleider aangezien hij/zij verantwoordelijk is voor het aanleveren van de gegevens: *“Uiteindelijk is het natuurlijk de intern begeleider of de zorgstructuur vanuit de basisschool die gaat inbrengen in het bovenschoolse ZAT, daar zit wel verschil in kwaliteit in bij de inbreng.”* Er is tevens een respondent die het belangrijk vindt om goed na te denken over de taken van het ZAT. Momenteel richt het ZAT zich puur op het geven van adviezen aan zorgleerlingen. Echter is er behoefte om na te denken over de toekomst en wat het ZAT hierin kan betekenen vanwege de grote expertise en kennis die aan tafel zit: *“Ik zou meer willen werken aan het takenpakket en dan kennis op inhoud, netwerk in de regio en de kennis van de doelgroepen. Ook nadenken over een middel of lange termijn visie, bijvoorbeeld het verminderen van bureaucratie. Ik denk dat we daar zelf met een voorstel zouden kunnen komen. [...] Ik denk dat we daar aan*



*tafel zitten met heel veel mensen die kennis hebben van de huidige indicatie en regelgeving. Ik denk dat wij als experts daar aan tafel heel goed met nieuwe richtlijnen zouden kunnen komen als straks de richtlijnen zoals ze nu bestaan wegvallen voor het aanvragen van een rugzak.”*

## 7.6 Slot

Het jeugdbeleid van de gemeente Alkmaar is gericht op drie hoofddoelen: gezond en evenwichtig opgroeien, economische zelfstandigheid door onderwijs en een vangnet creëren voor probleemjongeren. Deze doelen willen zij bereiken door middel van 7 programmalijnen, het ZAT valt onder een van deze programmalijnen, ‘jongeren hebben een schoolcarrière op maat’.

De samenwerking in het ZAT verloopt goed volgens de betrokken partijen. Alle professionals hebben de visie dat het kind centraal moet staan in het ZAT en dat de professionals hun werkzaamheden daarop moeten aanpassen. Problemen waar het ZAT tegenaan loopt zijn met name door externe condities beïnvloedt. Volgens de literatuur is een mogelijk probleem in multidisciplinaire samenwerking relaties met externe partijen. Voor het ZAT Alkmaar speelt dit ook: samenwerking met externe partijen kan stroef verlopen door bijvoorbeeld verschillend beleid. Het delen van informatie is echter geen probleem voor de partners aangezien alle kinderen met toestemming van ouders besproken worden. Factoren die van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking zijn de mensen, condities waaronder multidisciplinaire samenwerking plaats vindt, bronnen en conceptualisering van de samenwerking.

Het initiatief tot oprichting van het ZAT ligt bij de schoolbesturen en het samenwerkingsverband. Later is de gemeente hierbij betrokken door middel van financiering, dit is van grote invloed op hun rol in het ZAT. De gemeente heeft namelijk weinig invloed en is vooral volgend. Professionals in het ZAT ervaren de gemeente dan ook niet als een belangrijke speler maar eerder als onzichtbaar. Het analyse hoofdstuk typeert aan de hand van de empirie de regierol van de gemeente Alkmaar.

## 8 Analyse

De vorige hoofdstukken hebben een duidelijker beeld verschaft over de multidisciplinaire samenwerking in het ZAT Almere, Nijmegen en Alkmaar en op welke wijze de gemeente haar bestuurlijke regierol invult. In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit de interviews en documentenanalyse afgezet tegen het theoretische kader. In de analyse staan multidisciplinaire samenwerking in het ZAT, de bestuurlijke regierol van de gemeente en de invloed van de gemeente op het ZAT centraal.

Paragraaf 1 bespreekt het functioneren van de ZAT's in de drie onderzochte gemeenten. Paragraaf 2 licht het succes van de ZAT's toe. Vervolgens beschrijft paragraaf 3 multidisciplinaire samenwerking in het ZAT. Paragraaf 4 geeft een inzicht in de factoren die multidisciplinaire samenwerking in het ZAT beïnvloeden. Paragraaf 5 beschrijft voor elke gemeente de regierol waarmee zij het ZAT regisseren. Tot slot geeft paragraaf 6 een overzicht van de invloed van de gemeente op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT.

### 8.1 Het zorg- en adviesteam

Deze paragraaf bespreekt het functioneren van de ZAT's in de verschillende gemeenten. Vervolgens is het mogelijk om in de paragrafen die volgen een algemeen beeld te schetsen van multidisciplinaire samenwerking in het ZAT.

#### 8.1.1 Almere

Almere heeft vier ZAT's en is een jonge stad die een grote groei kent. Het ZAT in Almere is sterk geïntegreerd, dat komt doordat het ZAT een geformaliseerd team is dat op regelmatige basis (eens per week) bij elkaar komt en door de aanwezigheid van een voorzitter (vanuit Stichting Leerlingzorg Almere). Door de aanwezigheid van een voorzitter die verantwoordelijk is voor alle managementtaken kennen de ZAT's in Almere een *profession managed structure*.

Het ZAT beschikt over een kernteam van vaste leden en een vrije stoel waarvoor professionals uitgenodigd kunnen worden. Professionals zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het advies dat zij uitbrengen en individueel verantwoordelijk voor de activiteiten die zij zelfstandig ondernemen in het kader van dit advies. De route die een patiënt aflegt om een advies te krijgen van het ZAT is de *reception-assesment-allocation pathway*.

Professionals zijn van mening dat de samenwerking in het ZAT goed verloopt. Ze hechten veel belang aan het nakomen van afspraken, vertrouwen, communicatie, focus op het kind en de drive om een probleem zo snel mogelijk op te lossen. Dit, en de wil om samen te werken, is herkenbaar in multidisciplinaire samenwerking in het ZAT. Het delen van informatie vinden respondenten soms lastig.

#### 8.1.2 Nijmegen

Nijmegen heeft zeven ZAT's en is een stad met een grote historie. Het ZAT in Nijmegen is redelijk sterk geïntegreerd. Het ZAT is niet erg sterk geïntegreerd doordat bijeenkomsten wel op regelmatige basis zijn maar niet erg vaak (ongeveer eens per maand). Daarnaast geschiedt het contact dat professionals hebben in het ZAT of buiten het ZAT om op formele basis. De mate van integratie wordt versterkt doordat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en het voorzitterschap bij Regie van de Zorg ligt. Doordat het ZAT een voorzitter heeft die

verantwoordelijk is voor alle managementtaken hebben de ZAT's een *profession managed structure*.

Het ZAT beschikt over vaste leden en ad hoc leden die een vrije stoel kunnen bezetten. Professionals zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het advies dat zij uitbrengen en individueel verantwoordelijk voor de activiteiten die zij zelfstandig ondernemen in het kader van dit advies. De route die een patiënt aflegt om een advies te krijgen van het ZAT is de *reception-assesment-allocation pathway*.

De samenwerking in het ZAT ervaren de professionals als zeer plezierig. De inzet van professionals is groot en het ZAT werkt heel prettig en constructief. Het delen van informatie levert geen problemen op en professionals hebben het gevoel gelijkwaardige partners te zijn in de samenwerking.

### 8.1.3 Alkmaar

Alkmaar heeft twee ZAT's, een confessioneel en een openbaar ZAT, en kent een sterke *civil society*. Het ZAT in Alkmaar is redelijk sterk geïntegreerd. Het samenwerkingsverband De Basis coördineert in Alkmaar het ZAT, de coördinator van het ZAT is tevens voorzitter tijdens ZAT bijeenkomsten. De aanwezigheid van een voorzitter versterkt de mate van integratie, de voorzitter is verantwoordelijk voor de managementtaken wat duidt op een *profession managed structure*.

Het ZAT beschikt over een kernteam van vaste leden en een vrije stoel waarvoor professionals uitgenodigd kunnen worden. Professionals zijn als collectief verantwoordelijk voor het advies dat zij uitbrengen en individueel voor de activiteiten die zij zelfstandig uitvoeren in het kader van dit advies. De route die een patiënt aflegt om een advies te krijgen is de *reception-assesment-allocation pathway*.

De samenwerking in het ZAT gaat erg goed, professionals zijn goed op elkaar ingespeeld en de communicatie verloopt open en transparant. Alle professionals hebben de visie dat het kind centraal moet staan in het ZAT en dat de professionals hun werkzaamheden daarop moeten aanpassen. Samenwerking met externe partijen kan stroef verlopen door bijvoorbeeld verschillend beleid. Het delen van informatie is geen probleem voor de partners in het ZAT aangezien alle kinderen met toestemming van ouders besproken worden. Problemen waar het ZAT tegenaan loopt zijn met name door externe condities beïnvloedt.

## 8.2 Succes van het ZAT

De betrokkenheid van de drie gemeenten bij de ZAT's is erg verschillend. De gemeente Almere is al vanaf de beginfase erg betrokken en participeert tot op heden in vele overlegvormen. Tevens financiert zij de aanwezigheid van enkele organisaties in het ZAT. De gemeente Alkmaar is daarentegen het andere uiterste, de gemeente is alleen betrokken bij de financiering van het ZAT. De gemeente Nijmegen zit qua betrokkenheid eigenlijk tussen Almere en Alkmaar in, zij is niet alleen financieel betrokken maar participeert ook in de projectgroep.

Naast een verscheidenheid in betrokkenheid is er tevens verschil in de wijze waarop de ZAT's zijn georganiseerd. Zo heeft Almere 4 ZAT's, Nijmegen 7 en Alkmaar 2. Lidmaatschap van het ZAT is niet vrijblijvend, alle ZAT's beschikken over een kernteam en ad hoc leden. De omvang van het ZAT en de invulling door professionals is in elk gemeente echter

verschillend. In de gemeenten Alkmaar en Nijmegen komt het ZAT maandelijks bij elkaar, uit de resultaten blijkt dat de ZAT's van Almere wekelijks bij elkaar komen. Ook het aantal leerlingen dat de ZAT's op jaarbasis bespreken is erg verschillend (Almere 47 leerlingen, Nijmegen 234 en Alkmaar 31).

Ondanks deze grote verscheidenheid in de wijze waarop de ZAT's zijn georganiseerd en de regierollen en betrokkenheid van de gemeenten toont het onderzoek dat de samenwerking in de ZAT's erg goed verloopt. Een resultaat van het onderzoek is dat alle ZAT's goed functioneren. De ZAT's zijn in staat om op basis van een dossier, of met aanvullende informatie, in harmonie tot een advies te komen voor leerlingen. Professionals ervaren een onderlinge prettige communicatie en een goede afstemming van activiteiten waardoor professionals elkaar in de zorg voor een kind goed aanvullen.

### 8.3 Multidisciplinaire samenwerking in het ZAT

Multidisciplinaire samenwerking is te omschrijven aan de hand van vijf indicatoren: 1) de mate van integratie; 2) de wijze waarop een team verantwoordelijk wordt gehouden voor het leveren van een dienst; 3) samenstelling van het team en de rol van professionals; 4) proces en besluitvorming; en tot slot 5) het managen van het team (Øvretveit, 1996: 163-170). De resultaten van het onderzoek zijn hieronder afgezet tegen de theoretische conceptualisering

*De mate van integratie:* De mate van integratie van het samenwerkingsverband wordt aanzienlijk verhoogd doordat alle ZAT's beschikken over een voorzitter die verantwoordelijk is voor het leiden van het team. Het ZAT is een geformaliseerd team dat regelmatig maar niet heel vaak bij elkaar komt (met uitzondering van Almere). Professionals komen elkaar in andere situaties ook buiten het ZAT tegen. Contact tussen professionals in het ZAT of buiten het ZAT om geschiedt op formele basis. In de ZAT's zijn factoren aanwezig die de mate van integratie versterken, tevens zijn er ook factoren die duiden op het midden van het continuüm waar leden met elkaar en de groep zijn gelinkt. De mate van integratie van de ZAT's zou er op een continuüm dan als volgt uit komen te zien:



*De wijze waarop een team verantwoordelijk wordt gehouden voor het leveren van een dienst:* Het is mogelijk om deze verantwoordelijkheden op te splitsen in collectieve verantwoordelijkheden en individuele verantwoordelijkheden. Alle ZAT's zijn voor de inbreng van casussen afhankelijk van de interne begeleiders vanuit de school. Wanneer het ZAT een advies uitbrengt is zij collectief verantwoordelijk voor dit advies. De activiteiten die professionals ondernemen om tegemoet te komen aan het advies vallen onder de individuele verantwoordelijkheid.

*Samenstelling van het team en de rol van professionals:* Voor lidmaatschap van de ZAT's is een uitnodiging noodzakelijk, waarmee grenzen worden gesteld aan de omvang van het samenwerkingsverband. Alle ZAT's beschikken over een vrije stoel waarvoor, afhankelijk van de zorgvraag, professionals uitgenodigd kunnen worden die op dat moment een meerwaarde kunnen leveren. De omvang en invulling van de ZAT's is erg verschillend in de drie onderzochte gemeenten. Het onderzoek levert per gemeente de volgende organisaties op die permanent in het ZAT zijn vertegenwoordigd:

	Almere	Nijmegen	Alkmaar
<b>GGD: jeugdarts</b>	X	X	X
<b>Bureau Jeugdzorg</b>	X	X	X
<b>GGZ</b>	X	X	
<b>PCL</b>	X		X
<b>Zorgcoördinator</b>		X	
<b>Casemanager</b>		X	
<b>Stichting Gewoon Anders</b>	X		
<b>REC</b>			X
<b>Schoolmaatschappelijk werk</b>		X	X
<b>Sociaal-cultureel werk</b>		X	
<b>Bureau Leerplicht</b>		X	
<b>Tandem</b>		X	
<b>Politie</b>		X	

*Proces en besluitvorming:* Een resultaat van het onderzoek is dat een casus in de ZAT's het *reception-assesment-allocation pathway* doorloopt. Nadat een casus door de intern begeleider is aangemeld bij het ZAT krijgen de leden van het ZAT de beschikking over het dossier dat wordt ingediend bij de aanmelding. Dit dossier ontvangen de leden tijdig voor de bijeenkomst van het ZAT. Zij verzamelen individueel casus gerelateerde informatie waar zij over beschikken, deze nemen ze mee naar het ZAT overleg. In het overleg beoordeelt het ZAT de casus waarna zij een advies geven over het vervolgtraject. Soms is een extra consult noodzakelijk om een gedegen advies te kunnen geven, het ZAT formuleert in dat geval een advies nadat het extra consult heeft plaatsgevonden.

*Managen van het team:* Een resultaat van het onderzoek is dat de ZAT's de *profession managed structure* kennen. Zoals reeds beschreven bij de eerste indicator kennen alle ZAT's een voorzitter of coördinator die verantwoordelijk is voor managementtaken. Niet alle acht de managementtaken zoals Øvretveit (1996) deze formuleert vallen onder de verantwoordelijkheid van de voorzitter of coördinator. Het aannemen en benoemen van leden is niet een taak die exclusief is weggelegd voor de voorzitter of coördinator. Professionals uit de ZAT's hebben ook invloed op de benoeming van leden, zij kunnen aangeven of een extra lid wenselijk is of niet. Professionals in de ZAT's zijn zelf verantwoordelijk voor de toedeling van werk, zij beslissen namelijk gezamenlijk welke professionals met een casus aan de slag gaan. Daarnaast zijn professionals zelf verantwoordelijk voor het waarborgen van hun kennis en kunde.

#### **8.4 Factoren van invloed op multidisciplinaire samenwerking**

In het theoretisch kader zijn aan de hand van het model van Easen e.a. (2000) vijf factoren onderscheiden die multidisciplinaire samenwerking beïnvloeden. Het betreft de factoren mensen, bronnen, condities waaronder samenwerking plaats vindt, specifieke plaats van samenwerking en conceptualisering van de samenwerking. Een resultaat van het onderzoek is dat vier van deze factoren van invloed zijn op de ZAT's van de gemeenten Almere, Nijmegen en Alkmaar.

Deze eerste factor is mensen, in de ZAT's zijn veel professionals aanwezig, het betreft niet alleen professionals uit verschillende sectoren maar ook professionals met verschillende vakgebieden. Het multidisciplinaire samenwerkingsverband doorbreekt tunnelvisie van professionals en organisaties en is daarmee van grote meerwaarde. Doordat professionals vanuit verschillende disciplines en invalshoeken aan tafel zitten ontstaat een breder beeld ten aanzien van een casus. Op die manier is het ZAT beter in staat om een gedegen en weloverwogen advies te geven.

De tweede factor van invloed op multidisciplinaire samenwerking zijn bronnen. De ZAT's zijn voor haar bestaan afhankelijk van financiering voor de aanwezigheid van professionals. Bureau Jeugdzorg wordt gefinancierd door de provincie. De gemeente financiert in veel gemeenten school maatschappelijk werk en de GGD. Alleen Nijmegen is de leerplichtambtenaar, ook in dienst van de gemeente, permanent in het ZAT vertegenwoordigd. De gemeente Nijmegen financiert ook de casemanager en de zorgcoördinator. De overige organisaties financieren hun eigen aanwezigheid.

De derde factor zijn condities waaronder samenwerking plaats vindt. Een conditie die samenwerking in de ZAT's beïnvloedt is de wijze waarop professionals informatie delen. Alle professionals in de ZAT's onderkennen het belang van informatie delen. Veel gemeenten hebben het delen van informatie geregeld door middel van toestemming van de ouders bij de aanmelding van kinderen in het ZAT. Status en macht is een tweede samenwerkingsconditie. Enerzijds toont het onderzoek dat professionals gelijke partners zijn. Anderzijds bestaat er een beeld dat een partij meer macht en invloed heeft in het ZAT.

De vierde en laatste factor van invloed is conceptualisering van de samenwerking. Een resultaat van het onderzoek is dat alle professionals de noodzaak tot samenwerken in het ZAT onderkennen en zich volledig inzetten om door middel van samenwerking tot een gedegen advies te komen. In alle ZAT's wordt de samenwerking als zeer plezier ervaren, men stemt activiteiten goed op elkaar af, er is sprake van een goede communicatie en de professionals zijn vol lof over het ZAT.

#### **8.5 Bestuurlijke regie door de gemeenten**

Het theoretische kader presenteert drie mogelijke regierollen waar gemeenten gebruik van kunnen maken. Het gaat om de rollen opdrachtgever, coproductent of facilitator. Vervolgens hebben zij per regierol indicatoren benoemd die typerend zijn voor dit type regie (Span e.a., 2009: 97-99). Aan de hand van deze indicatoren typeert deze paragraaf de regierol voor de drie onderzochte gemeenten.



### 8.5.1 Almere

Het onderzoek toont dat de gemeente Almere in twee verschillende gedaanten betrokken is bij het ZAT. De overheersende regierol in de gemeente Almere is de regierol coproductent. De gemeente en andere organisaties zijn partners in de overlegstructuur. Partnerschap en samenwerking tussen gemeente en organisaties staat centraal en wordt breed gedragen. In overleg komen de gemeente en organisaties tot gezamenlijke vastgestelde randvoorwaarden, een gezamenlijk doel en een gezamenlijke visie waar zij zich ook samen verantwoordelijk voor voelen. Dit zijn belangrijke indicatoren voor regievoering door middel van coproductie. Er zijn tevens indicatoren die duiden op de regierol facilitator, dat blijkt uit financiering van professionals in het ZAT zoals de aanwezigheid van de jeugdarts van de GGD. Tevens is het ZAT zelf verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van haar activiteiten. De gemeente is van mening dat monitoring bij het ZAT hoort te liggen aangezien zij zichzelf het beste kunnen beoordelen.

### 8.5.2 Nijmegen

Regie door de gemeente Nijmegen heeft indicatoren van coproductie (partnerschap, gezamenlijke afstemming, gezamenlijk vastgesteld doel en invloed op de monitoring). Tevens zijn er indicatoren die wijzen op faciliterende regie (zelfsturing, visie door actoren, monitoring door actoren). De regierol van de gemeente Nijmegen is daarom te plaatsen tussen coproductent en facilitator.

Een indicatoren van de regierol facilitator is zelfsturing door actoren in het ZAT. Gemeentelijke sturing is vooral indirect via financiering van professionals. Het ZAT is ontstaan op initiatief van de actoren, waardoor zij de behoefte hebben autonomie te behouden over het samenwerkingsverband. Tevens bepaalt het ZAT in grote mate zelf welke activiteiten zij onderneemt. Bij de ZAT's die gekoppeld zijn aan het CJG vindt afstemming plaats met de gemeente. De visie op het functioneren en het doel van de samenwerking in het ZAT komt voort vanuit de professionals. Regie van de zorg is verantwoordelijk voor de monitoring en evaluatie van het ZAT, daarmee gebeurt monitoring door het ZAT zelf. Echter wordt dit wel besproken en overlegd met de gemeente, waardoor zij in grote mate betrokken zijn bij de monitoring.

Indicatoren van de regierol coproductent zijn partnerschap tussen de gemeente en organisaties die betrokken zijn bij het ZAT. Er bestaat een projectgroep waarin sprake is van gezamenlijke afstemming door de gemeente en organisaties uit het ZAT. Tevens formuleert deze projectgroep een gezamenlijk vastgesteld doel voor het ZAT.

### 8.5.3 Alkmaar

De gemeente Alkmaar voert regie over het ZAT als facilitator. In Alkmaar zijn de actoren initiatiefnemer, zij zijn de oprichters van het ZAT en sturen zelf multidisciplinaire samenwerking in het ZAT. Tevens hebben de actoren een eigen visie op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en het doel waar zij samen voor aan tafel zitten. De organisaties en professionals voelen zich samen verantwoordelijk voor de samenwerking. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid drukt zich uit in het grote belang dat professionals aan het ZAT toeschrijven. Professionals steken dan ook veel tijd en moeite in de voorbereiding van een ZAT bijeenkomst. Tot slot is het ZAT zelf verantwoordelijk voor de monitoring van prestaties die worden vastgelegd in een evaluatie. Het onderzoek toont dat de gemeente Alkmaar alleen

door middel van financiering betrokken is bij het ZAT. De gemeente legt de verantwoordelijkheid voor het ZAT geheel bij het operationele niveau.

## 8.6 Invloed van de gemeente

De gemeenten vertonen enkele overeenkomsten met betrekking tot hun invloed op het ZAT. Ten eerste wordt de gemeente als onzichtbaar ervaren, het onderzoek toont dat gemeenten ondanks deze onzichtbaarheid wel betrokken zijn bij het ZAT en indirecte invloed op het ZAT uitoefenen. Aan de hand van theorie en empirie bepaalt deze paragraaf in hoeverre de gemeente invloed uitoefent op het ZAT. Ten tweede zijn veranderende tijden en een veranderend sociaal economisch klimaat van invloed op gemeentelijk jeugdbeleid en het ZAT.

### 8.6.1 De betrokkenheid en invloed op het ZAT

Het onderzoek toont dat de gemeente onzichtbaar is in het ZAT op het operationele niveau. Het management van de betrokken organisaties in Almere en Nijmegen ervaren de gemeente wel als zichtbaar en als belangrijke speler. In Alkmaar is de betrokkenheid van de gemeente op alle niveaus zeer gering. Het beeld van de professionals uit het ZAT dat gemeenten onzichtbaar zijn betekent niet dat zij niet betrokken zijn bij het ZAT. Gemeenten hebben er groot belang bij om betrokken te zijn bij het ZAT omdat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor een sluitend lokaal netwerk van zorgvoorzieningen. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid doordat organisaties vaak financiering krijgen (direct of indirect) van de gemeenten.

Er zijn vier niveaus te onderkennen waarop interactie plaatsvindt, via deze niveaus proberen actoren door middel van directe en indirecte instrumenten invloed uit te oefenen: het bestuurlijke niveau, het strategische niveau, het tactische niveau en het operationele niveau (van Amelsvoort, 1989: 254-256).

Op het bestuurlijk niveau financieren alle onderzochte gemeenten organisaties en professionals. De gemeente is verantwoordelijk voor het bestuurlijke proces en de afstemming van het jeugdbeleid op het overige gemeentelijk beleid. Deze activiteiten van de gemeenten duiden op indirecte invloed.

Op het strategische niveau zijn gemeenten verantwoordelijk voor het vertalen van het landelijk beleid naar het gemeentelijk jeugdbeleid. De sociale omgeving van de gemeenten zijn van grote invloed op het jeugdbeleid dat ontstaat. Deze sturingmiddelen zijn in alle gemeenten indirect van aard, organisaties en professionals in de jeugdzorg opereren binnen de context van het jeugdbeleid en hebben een grote mate van vrijheid in de wijze waarop zij hun activiteiten uitvoeren.

Op het tactische niveau participeert de gemeente Almere in een overlegstructuur, Nijmegen in een projectgroep en de gemeente Alkmaar participeert niet in een overleg met organisaties uit het ZAT. In deze vormen van overleg ontmoeten de gemeente en organisaties uit het ZAT elkaar om te spreken over de werkwijze en het functioneren van het ZAT. De gemeente kan op dit niveau grote invloed uitoefenen door in overleg met organisaties te spreken over bijvoorbeeld het functioneren en doel van het ZAT. Wanneer in gezamenlijke

overeenstemming op dit niveau beslissingen worden genomen zullen organisaties dit via hun professionals uitdragen in het ZAT. Alhoewel de invloed van de gemeente op het ZAT indirect is, hebben de onderzochte gemeenten op dit niveau grote invloed.

Het onderzoek toont dat alle gemeenten indirecte invloed uitoefenen op het operationele niveau, zij staan niet in direct contact met het ZAT en zijn niet op de hoogte van elkaars activiteiten. Doordat de gemeenten Almere en Nijmegen op het tactische niveau participeren. In een overlegstructuur hebben zij, wanneer commitment van de betrokken organisaties aanwezig is, redelijk grote invloed op het operationele niveau. Afspraken die op het tactische niveau worden gemaakt en waar commitment voor bestaat worden vervolgens namelijk op het operationele niveau uitgevoerd.

Een resultaat van het onderzoek is dat het initiatief voor oprichting van het ZAT bepalend kan zijn voor de invloed van de gemeente op het ZAT. De ZAT's in Almere, Nijmegen en Alkmaar zijn op initiatief van verschillende partijen opgericht. De gemeente Almere was betrokken bij de oprichting van het ZAT en heeft via de overlegstructuur een grote indirecte invloed op het ZAT. De gemeenten Nijmegen en Alkmaar zijn in een later stadium betrokken bij het ZAT. Alhoewel de gemeente Nijmegen in een later stadium betrokken is geraakt bij het ZAT hebben zij momenteel wel invloed op het ZAT door financiering en participatie in een projectgroep. De betrokkenheid van de gemeente Alkmaar is echter gering en vooral financieel, zij participeren niet in overleg met het ZAT of schoolbesturen. De vraag rijst of er sprake is van verschil in acceptatie doordat gemeenten later zijn ingestapt. In Nijmegen lijkt hier geen sprake van te zijn, de gemeente is betrokken en wordt door de organisaties geaccepteerd. In Alkmaar is echter wel sprake van minder acceptatie van de gemeente. Dit komt doordat zij alleen financiële ondersteuning bieden en niet worden geaccepteerd als een belangrijke partner waar rekening mee gehouden moet worden.

### 8.6.2 De invloed van het sociaal economisch klimaat op de regio

Het sociaal economische klimaat is van invloed op de jeugdzorg en multidisciplinaire samenwerking in het ZAT. De economische crisis en haar nasleep hebben grote gevolgen. In Europees verband is zichtbaar dat verschillende landen kampen met ernstige financiële problemen. Ook in Nederland zijn de gevolgen van de economische crisis goed zichtbaar: banken hebben staatssteun nodig, werkloosheid neemt toe, het vertrouwen in de financiële markt daalt en er is sprake van een begrotingstekort. Bezuinigingen zijn daarom hard nodig om te voorkomen dat de staatsschuld verder omhoog loopt en niet meer in de hand te houden is. Deze bezuinigingen raken ook de jeugdzorg, een transitie jeugdzorg is op gang gebracht waarmee het jeugd domein een besparingseffect kent van €80 miljoen in 2015, oplopend tot €300 miljoen netto vanaf 2017. De komst van passend onderwijs betekent tevens een stelselwijziging in het onderwijs die gepaard gaat met een bezuiniging van € 100 miljoen in 2013, oplopend naar € 200 miljoen in 2014 en € 300 miljoen vanaf 2015. Deze bezuinigingen raken gemeenten en beperken de gemeenten in de activiteiten die zij uit kunnen voeren in de jeugdzorg.

De betrokkenheid en mogelijkheden van gemeenten om activiteiten te ondernemen worden niet alleen door het sociaal economisch klimaat bepaald maar ook door sociale omstandigheden in de gemeenten. De onderzochte gemeenten verkeren in zeer verschillende

omstandigheden: Almere is een jonge en groeiende stad waar behoefte is aan een sterke gemeente. In Alkmaar is sprake van confessionele verzuiling, de stad kent een sterke *civil society*, grote betrokkenheid van de gemeente is niet noodzakelijk en ook niet gewenst. Nijmegen is een stad met een grote historie en kent vele veranderingen, het ZAT is erg zelfstandig maar heeft tevens behoefte aan sturing vanuit de gemeente. Deze verschillen in sociale omstandigheden van gemeenten leiden tot variëteit in de wijze waarop gemeenten hun jeugdbeleid invullen. Echter staan in alle gemeenten wel dezelfde werkwijze centraal: samenwerking in het jeugdbeleid om adequaat te kunnen reageren op de zorgvraag van kinderen. Elke gemeente geeft het jeugdbeleid een andere naam en maakt gebruik van andere kernwoorden om de wens tot samenwerking te karakteriseren (Almere: netwerkoverlegstructuur, Nijmegen: integraal organiseren, Alkmaar: samenwerken). Hoe de gemeenten hun verschillende doelstellingen willen realiseren is daarmee hetzelfde: samenwerken. De resultaten tonen dat de wijze waarop de gemeenten invulling geven aan het beleid echter verschillend is.

Sociaal economische omstandigheden van gemeenten bepalen de bewegingsruimte, positie en financiële mogelijkheden van de gemeenten. Gemeenten moeten zich bewust zijn van deze sociaal economische factoren en hier rekening mee houden omdat deze van invloed kunnen zijn in de toekomst op hun positie in het domein van de jeugdzorg. Dit is in overeenstemming met de contingentietheorie die stelt dat de gemeente, om succesvol te kunnen opereren en om te kunnen overleven, haar wijze van organiseren moet aanpassen aan de omgeving waarin zij opereren (Lawrence & Lorsch, 1977: 24-25).

### 8.7 Slot

Dit hoofdstuk heeft voor elke gemeente de samenwerking in het ZAT beschreven en vervolgens aan de hand van de vijf indicatoren van Øvretveit (1996) een algemeen beeld van multidisciplinaire samenwerking in het ZAT geschetst. Vervolgens is aan de hand van vijf factoren die multidisciplinaire samenwerking beïnvloeden geconstateerd dat multidisciplinaire samenwerking in het ZAT in alle gemeenten goed verloopt. Dit is ondanks het grote verschil in betrokkenheid van gemeenten bij het ZAT en het verschil in organiseren van het ZAT.

De overheersende regierol in Almere is coproductie alhoewel er ook indicatoren zijn die wijzen op de regierol facilitator, de invloed van de gemeente Almere op het ZAT is vrij groot. Nijmegen vertoont kenmerken van coproductie (partnerschap, gezamenlijke afstemming, gezamenlijk vastgesteld doel en invloed op de monitoring) en kenmerken van faciliterende regie (zelfsturing, visie door actoren, monitoring door actoren). Regie door de gemeente Nijmegen is dan ook te plaatsen tussen de regierollen coproductent en facilitator in. Tot slot voert de gemeente Alkmaar regie als facilitator en is de invloed van de gemeente niet tot nauwelijks aanwezig.

Een resultaat van het onderzoek is onzichtbaarheid van de gemeente in het ZAT op het operationele niveau. Het management van de betrokken organisaties in Almere en Nijmegen ervaren de gemeente wel als zichtbaar en als belangrijke speler. In Alkmaar is de betrokkenheid van de gemeente op alle niveaus zeer gering. Het beeld van de professionals uit het ZAT dat gemeenten onzichtbaar zijn betekent niet dat zij niet betrokken zijn bij het ZAT.

De gemeente is bestuurlijk verantwoordelijk en oefent invloed uit op het ZAT door middel van financiering en deelname aan een overlegstructuur of projectgroep. De gemeente is daarmee niet betrokken op het operationele niveau maar heeft via het bestuurlijke -, strategische - en tactische - niveau indirecte invloed op het ZAT.

## 9 Conclusie

Op basis van de deelvragen, de verkregen theoretische inzichten en de resultaten is het mogelijk om een antwoord te geven op de hoofdvraag zoals deze in de inleiding is gesteld:

*Op welke wijze regisseren gemeenten multidisciplinaire samenwerking in het zorg- en adviesteam primair onderwijs en welke factoren zijn daarop van invloed?*

De volgende paragrafen beantwoorden allereerst de theoretische en empirische deelvragen. Vervolgens volgt het antwoord op de hoofdvraag.

### 9.1 Theoretische deelvragen

De wetenschappelijke literatuur is gebruikt als basis voor het onderzoek. Aan de hand van de theoretische deelvragen is een literatuurstudie uitgevoerd om een beter inzicht te krijgen in multidisciplinaire samenwerking en regierollen van gemeenten.

#### 9.1.1 Wat is multidisciplinaire samenwerking?

Multidisciplinaire samenwerking is een term die een variëteit van verschillende interprofessionele werkarrangementen definieert. Daarmee worden de verhoudingen tussen professionals getypeerd. Deze professionals kunnen werkzaam zijn in verschillende sectoren en elkaar ontmoeten in het multidisciplinaire team (Øvretveit, 1996: 163). Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden veronderstellen coördinatie en samenwerking. Het idee is coöperatieve en harmonieuze samenwerking waarbij de nadruk ligt op consensus tussen de samenwerkende organisaties (Easen e.a., 2000: 356). Vijf factoren aan de hand waarvan multidisciplinaire samenwerking omschreven kan worden zijn : 1) de mate van integratie; 2) de wijze waarop een team verantwoordelijk wordt gehouden voor het leveren van een dienst; 3) samenstelling van het team en de rol van professionals; 4) proces en besluitvorming; en tot slot 5) het managen van het team (Øvretveit, 1996: 163-170).

#### 9.1.2 Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerkingsprocessen?

Het model van Easen e.a. (2000) beschrijft de factoren die van invloed kunnen zijn op multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. De buitenste laag van het model begint met het landelijk beleid dat van invloed is op het beleidsmilieu van het gemeentelijk beleid. Dit gemeentelijk beleid beïnvloedt de verschillende organisaties die werkzaam zijn in bijvoorbeeld het domein van de jeugdzorg. Deze organisaties zijn vertegenwoordigd in multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, zoals het ZAT. De mensen die participeren in een multidisciplinair samenwerkingsverband, de specifieke plaats van samenwerking, de bronnen, de condities waaronder de samenwerking plaatsvindt en de conceptualisering van de samenwerking beïnvloeden op welke wijze professionals multidisciplinair samenwerken (Easen e.a., 2000: 364-365). Frost e.a. (2005) voegen daar enkele *issues* aan toe die op dit niveau van invloed kunnen zijn op multidisciplinaire samenwerking. Het betreft allereerst de verschillende kernactiviteiten die professionals kunnen hebben. Ten tweede kan er sprake zijn van ongelijk verdeelde macht wat van invloed kan zijn op de omgang tussen teamleden. Ten derde kan informatie delen en de interpretatie van vertrouwelijkheid tot problemen leiden. Tot slot kunnen betrekkingen met externe organisaties problematisch zijn (Frost e.a., 2005: 189-



194). De verschillende niveaus zijn afhankelijk van elkaar en staan in constante interactie met elkaar om afstemming te bereiken.

### 9.1.3 Hoe kunnen multidisciplinaire samenwerkingsprocessen geregisseerd worden?

*‘Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeente en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd.’* (Span e.a., 2009: 97). Er zijn drie manieren om invulling te geven aan de regierol, waarbij de gemeente in verschillende gedaanten regie kan voeren: als opdrachtgever, coproductent of facilitator. Bij opdrachtgeverschap formuleert de gemeente een opdracht vanuit een visie, bij deze vorm van regisseren blijft de gemeente verantwoordelijk voor het eindresultaat. Partnerschap staat centraal bij coproductie, gemeente en organisaties sturen samen het regieproces. De gemeente is bij facilitering dienstbaar aan partijen zoals die zich manifesteren binnen een beleidsveld (Span e.a., 2009: 97-99).

## 9.2 Empirische deelvragen

Met behulp van de theorievorming in de theoretische deelvragen is in de praktijk onderzocht hoe de multidisciplinaire samenwerking in het ZAT verloopt, wat de invloed is van de gemeente en op welke wijze zij regisseren. Deze paragraaf geeft antwoord op de empirische deelvragen.

### 9.2.1 Hoe verloopt multidisciplinaire samenwerking in het ZAT?

Uit het empirische hoofdstuk blijkt dat multidisciplinaire samenwerking in het ZAT zeer plezierig verloopt. Men ervaart de communicatie als goed en is erg tevreden over de gang van zaken. Een resultaat van het onderzoek is dat alle professionals de noodzaak tot samenwerken in het ZAT onderkennen en zich volledig inzetten om door middel van samenwerking tot een gedegen advies te komen. De samenwerking in de ZAT's zijn als harmonieus te beschrijven, problemen waar ZAT's tegenaan lopen betreffen met name externe condities. De professionals in het ZAT voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk voor het multidisciplinaire samenwerkingsverband. De professionals zijn erg gedreven en willen gezamenlijk alles doen wat in hun macht ligt om de problemen van kinderen op te lossen. Daarnaast laat het onderzoek zien dat tussen respondenten en organisaties consensus bestaat over de wijze waarop het ZAT functioneert. Daarbij wordt veel waarde gehecht aan het centraal stellen van de cliënt.

Het multidisciplinaire samenwerkingsverband doorbreekt volgens respondenten de tunnelvisie van professionals en is daarmee van grote meerwaarde. Doordat professionals vanuit verschillende disciplines en invalshoeken aan tafel zitten ontstaat een breder beeld ten aanzien van een casus. Op die manier is het ZAT volgens de respondenten beter in staat om een gedegen en weloverwogen advies te geven.

Multidisciplinaire samenwerking in het ZAT start nadat de intern begeleider van een school een kind bij het ZAT heeft aangemeld. Bij deze aanmelding is toestemming van de ouders een vereiste. De intern begeleider verstrekt tijdig voor de ZAT bijeenkomst een dossier met

relevante informatie aan de professionals. Deze professionals kunnen zichzelf voorbereiden voor de ZAT bijeenkomst op basis van het aangeleverd dossier en hun eigen informatie. Tijdens de bijeenkomst bespreken professionals de casus, wanneer informatie ontbreekt en een extra consult gewenst is wordt het advies uitgesteld totdat het consult is afgenomen. Wanneer alle informatie aanwezig is en consensus bestaat over het te volgen vervolgtraject formuleren de professionals een advies en stemmen zij de acties om tegemoet te komen aan de zorgbehoefte van een kind onderling op elkaar af. De professionals zien elkaar als gelijkwaardig, wanneer geen sprake is van overeenstemming over het te volgen zorgtraject is de professional die het beste gehoor kan geven aan de problematiek van een kind leidend. De ZAT's zijn van mening dat het kind centraal moet staan bij de formulering van het advies, het advies moet aansluiten bij de zorgbehoefte van het kind. Na het advies uitgebracht te hebben houden de professionals zoveel als mogelijk in de gaten wat er met een kind gebeurt. Daarnaast evalueert het ZAT haar functioneren, respondenten hechten veel waarde aan deze evaluaties omdat zij het idee hebben hiermee aan de slag te kunnen om het functioneren van het ZAT verder te verbeteren.

De samenstelling van de ZAT's verschilt per gemeente, wanneer organisaties geen permanent lidmaatschap hebben in het ZAT zijn zij vaak vertegenwoordigd via een vrije stoel. Lidmaatschap in het ZAT is niet vrij toegankelijk, voor invulling van de vrije stoel moet sprake zijn van meerwaarde voor een casus en een uitnodiging door het ZAT.

### 9.2.2 Welke factoren beïnvloeden multidisciplinaire samenwerking in het ZAT?

Het empirische hoofdstuk toont de resultaten van het onderzoek aan de hand van het model van Easen e.a (2000). Op basis van deze empirische resultaten is het mogelijk om vier factoren te onderscheiden die multidisciplinaire samenwerking in het ZAT beïnvloeden. Het betreft de factoren mensen, condities waaronder samenwerking plaats vindt, bronnen en conceptualisering van de samenwerking.

#### Mensen

In het ZAT zitten veel professionals aan tafel vanuit verschillende organisaties en achtergronden. Dat betekent dat zij allen een ander werkgebied en kernactiviteiten hebben. Een veelvoorkomend probleem in multidisciplinaire samenwerking is een verschil in kernactiviteiten van professionals (Frost e.a., 2005: 193). Het beeld dat ontstaat bij de vraag of samenwerking tussen de verschillende professionals met elk een andere kernactiviteit leidt tot problemen is wisselend. Enerzijds geven veel respondenten in de gemeenten aan dat juist die verschillende kernactiviteiten van grote meerwaarde zijn. Door met veel verschillende professionals en percepties aan tafel te zitten wordt een probleem vanuit meerdere invalshoeken benaderd. Professionals vullen elkaar volgens deze respondenten aan. Verder hebben zij het gevoel van elkaar te leren doordat zij zo verschillend zijn. Deze respondenten erkennen elkaars expertise en proberen deze optimaal te benutten. Anderzijds zijn respondenten van mening dat de grote verschillen tussen organisaties en professionals kan leiden tot problemen. Doordat professionals elk een andere kijk hebben op een casus, hebben deze respondenten het gevoel elkaar niet te begrijpen. Zij hebben het idee dat professionals een soort tunnelvisie hebben waardoor zij alleen maar gericht zijn op hun eigen vakgebied en het grote geheel uit het oog verliezen.

### Conditie waaronder samenwerking plaats vindt

Volgens Easen e.a. (2000) zijn verschillende condities van invloed op multidisciplinaire samenwerking. Een belangrijke conditie die multidisciplinaire samenwerking kan beïnvloeden is het delen van informatie tussen professionals. Elke professie gaat namelijk op een andere manier om met het delen van informatie en heeft hiervoor andere protocollen en procedures. Dit maakt het voor een multidisciplinair samenwerkingsverband lastig om rekening mee te houden. Voor het goed functioneren van een multidisciplinair samenwerkingsverband is het delen van informatie echter wel essentieel (Frost e.a., 2005: 189-193). Ook in het ZAT is informatie delen belangrijk, zonder volledige informatie kunnen de professionals geen gedegen advies uitbrengen. Alle professionals in het ZAT onderkennen het belang van informatie delen. Veel gemeenten hebben het delen van informatie geregeld door middel van toestemming van de ouders bij de aanmelding van kinderen in het ZAT. De professionals vinden privacy belangrijk maar zijn van mening dat veiligheid belangrijker is en delen informatie in het belang van het kind.

Een andere factor die van invloed kan zijn op de samenwerking tussen professionals is de aanwezigheid van ongelijk verdeelde macht. Wanneer één partner meer invloed heeft en meer te zeggen heeft in de samenwerking kan dit invloed hebben op de wijze waarop leden van het multidisciplinaire team met elkaar omgaan (Frost e.a., 2005: 188-189). Om die reden is in de gemeenten onderzocht of status en macht van invloed is op de samenwerking tussen professionals in het ZAT. Het beeld dat ontstaat in de gemeenten en tussen gemeenten is zeer wisselend. Enerzijds hebben respondenten de ervaring gelijkwaardige partners te zijn. Er is echter ook een aantal respondenten dat dit beeld tegenspreekt en aangeeft dat een partij meer invloed heeft in het ZAT. In de samenwerking betekent dit dat een partij overheersend is en in grote mate bepaalt welke richting het advies op gaat. Andere professionals krijgen daardoor weinig kans om te participeren en hun visie te geven ten aanzien van het advies.

Respondenten formuleren tevens verbeterpunten aangaande het ZAT en hebben kritiek op het functioneren van het ZAT. In Nijmegen zijn respondenten van mening dat er teveel wordt gepraat en te weinig gehandeld. Ook is een veelgehoorde opmerking dat professionals het gevoel hebben de verkeerde kinderen in het ZAT te bespreken. Daarmee doelen zij op kinderen die enkel een doorverwijzing nodig hebben voor het speciale onderwijs en niet zozeer de multidisciplinaire aanpak die het ZAT biedt. Wanneer respondenten spreken over problemen waar zij in het ZAT tegen aan lopen dan betreft dit externe condities, waar zij in geringe mate invloed op uit kunnen oefenen (bijvoorbeeld wachtlijsten).

### Bronnen

Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden kunnen verschillende bronnen tot hun beschikking hebben om hun activiteiten te ondersteunen en financieren. Voorbeelden van middelen zijn het beschikbaar stellen van locaties om te vergaderen of te werken, toegang tot informatie, professionals beschikbaar stellen en geld. Financiering van professionals in het ZAT gebeurt op verschillende manieren. Sommige professionals worden gefinancierd door de gemeente (GGD medewerkers, leerplichtambtenaar, schoolmaatschappelijk werkers). De invloed van de gemeente in het ZAT is daarmee indirect. BJZ wordt gefinancierd door de

provincie en de overige organisaties financieren hun eigen aanwezigheid in het ZAT. De invloed van de gemeente op het ZAT is gering doordat zij indirect via een klein aantal partijen kan sturen en op veel andere organisaties in het ZAT weinig tot geen invloed heeft.

#### Conceptualisering van de samenwerking in de praktijk

De wijze waarop professionals tegen de samenwerking aankijken is van invloed op hun participatie. Wanneer zij de noodzaak niet onderkennen bestaat de kans dat zij zich niet volledig inzetten in de samenwerking. Daarom is tot slot onderzocht hoe de professionals de samenwerking ervaren en conceptualiseren. Alle ZAT's geven aan de samenwerking als zeer plezierig te ervaren, de respondenten spreken vol lof en plezier over het ZAT. Een resultaat van het onderzoek is dat alle professionals de noodzaak tot samenwerken in het ZAT onderkennen en zich volledig inzetten om door middel van samenwerking tot een gedegen advies te komen.

Professionals in de ZAT's delen de visie dat de invloed van een organisatie of professional in grote mate afhankelijk is van de casus die besproken wordt. De betrokkenheid van een professional is namelijk afhankelijk van de behoefte en zorgvraag van een kind. Wanneer een kind met name behoefte heeft aan maatschappelijk werk zal deze het voortouw nemen in het ZAT. Wanneer een kind meer behoefte heeft aan professionals vanuit de GGZ of het REC zullen zij veel meer het voortouw nemen in het proces. De professionals ervaren dit als heel logisch, zij zijn van mening dat de behoefte van het kind namelijk centraal moet staan.

#### 9.2.3 Wat is de invloed van de regierol van de gemeente op samenwerking in het ZAT?

Een resultaat van het onderzoek is dat de gemeente onzichtbaar is in het ZAT op het operationele niveau. Het management van de betrokken organisaties in Almere en Nijmegen ervaren de gemeente wel als zichtbaar en als belangrijke speler. In Alkmaar is de betrokkenheid van de gemeente op alle niveaus zeer gering. Het beeld van de professionals uit het ZAT dat gemeenten onzichtbaar zijn betekent niet dat zij niet betrokken zijn bij het ZAT. Gemeenten hebben er groot belang bij om betrokken te zijn bij het ZAT omdat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor een sluitend lokaal netwerk van zorgvoorzieningen. Door middel van financiering en deelname aan een overlegstructuur of projectgroep oefent de gemeente indirecte invloed uit op het ZAT. In dergelijke overlegvormen participeren organisaties in het ZAT en de gemeente, vormen zij gezamenlijk beleid en een gezamenlijke visie ten aanzien van het functioneren van het ZAT. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid doordat organisaties vaak financiering krijgen (direct of indirect) van de gemeenten. Voor deze financiering kunnen gemeenten prestatieafspraken maken met de verschillende organisaties.

Het sociaal economische klimaat en sociale omstandigheden van gemeenten beïnvloeden de jeugdzorg en multidisciplinaire samenwerking in het ZAT. Door veranderende tijden is er sprake van bezuinigingen en een grotere rol voor de gemeente in het jeugdbeleid. Sociale omstandigheden, zoals vergrijzing en een grotere druk op het zorgaanbod, zijn bepalend voor de positie van de gemeente. Sociaal economische omstandigheden van gemeenten bepalen de bewegingsruimte, positie en financiële mogelijkheden van de gemeenten. De wijze waarop gemeenten omgaan met veranderende tijden en het veranderende economische klimaat is van invloed op het toekomstige jeugdbeleid en de positie van de gemeente.

### **9.3 Op welke wijze regisseren gemeenten multidisciplinaire samenwerking in het zorg- en adviesteam primair onderwijs en welke factoren zijn daarop van invloed?**

Gemeenten kunnen volgens Span e.a. (2009) in drie verschillende gedaanten regie voeren: als opdrachtgever, coproductent of facilitator. De drie onderzochte gemeenten voeren regie als coproductent, facilitator of tussen coproductent en facilitator in.

De gemeente Almere is overwegend coproductent doordat partnerschap en samenwerking tussen organisaties centraal staat. In overleg komen de gemeente en organisaties tot een gezamenlijke visie en een gezamenlijke doelstelling waar zij zich ook samen verantwoordelijk voor voelen. In beperkte mate is zij facilitator, dit is hoofdzakelijk op het gebied van financiering en monitoring.

Regie door de gemeente Nijmegen heeft indicatoren van coproductie (partnerschap, gezamenlijke afstemming, gezamenlijk vastgesteld doel en invloed op de monitoring). Tevens zijn er indicatoren die wijzen op faciliterende regie (zelfsturing, visie door actoren, monitoring door actoren). De regierol van de gemeente Nijmegen is daarom te plaatsen tussen coproductent en facilitator.

In Alkmaar voert de gemeente regie als facilitator doordat de actoren initiatiefnemer zijn en zij zelf multidisciplinaire samenwerking in het ZAT sturen. De volledige verantwoordelijkheid voor het ZAT ligt bij het samenwerkingsverband en de professionals in het ZAT. De betrokkenheid van de gemeente beperkt zich tot financiering van enkele professionals.

Een resultaat van het onderzoek is dat gemeenten die regie voeren als facilitator nauwelijks invloed hebben op het ZAT en hoe de samenwerking in het ZAT verloopt. Actoren nemen namelijk zelf alle beslissingen, vormen zelf een visie, zijn zelf verantwoordelijk en voeren zelf monitoring uit. Dat maakt de gemeente vooral volgend in plaats van sturend. Daarnaast toont het onderzoek dat gemeenten die als coproductent regisseren grote invloed hebben op het ZAT. Door een gezamenlijke visie op het ZAT en haar functioneren te ontwikkelen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen zijn zowel gemeenten als organisaties erg betrokken bij het ZAT. Een goede manier om dit te bereiken is participatie in een of meerdere overleggen of projectgroepen. De overlegstructuur van de gemeente Almere is een goed voorbeeld van een gemeente die door middel van overleg en afstemming nauw betrokken is bij het ZAT. Ook gemeenten die kenmerken hebben van twee regierollen, waarbij zowel kenmerken van coproductie en facilitator zichtbaar zijn, hebben invloed op het ZAT. Deze invloed is niet zo groot als bij coproductie maar is wel dusdanig groot dat gemeenten mee kunnen praten met belangrijke zaken.

Geen enkele onderzochte gemeente vat regie op als opdrachtgeverschap, dat sluit niet uit dat andere gemeenten hier wel gebruik van maken. Opdrachtgeverschap is een zeer hiërarchische manier van regisseren, het is niet verwonderlijk dat regisseren door middel van opdrachtgeverschap door gemeenten niet wordt gehanteerd. Bij opdrachtgeverschap bepaalt de gemeente namelijk wat de betrokken organisaties en instellingen moeten doen en wat de

visie is op het ZAT en haar functioneren. Bij deze manier van regisseren loopt de gemeente echter het risico zich te gaan bemoeien met de uitvoerende praktijk van de professional.

Het onderzoek toont dat de ZAT's in alle gemeenten succesvol functioneren. Dit is ondanks grote verscheidenheid in de wijze waarop de ZAT's zijn georganiseerd en de regierollen en betrokkenheid van de gemeenten. Hier zijn twee mogelijke verklaringen voor. De eerste mogelijke conclusie is dat ongeacht de betrokkenheid en invloed van de gemeente het ZAT goed functioneert. Ook ZAT's waar de gemeente nauwelijks bij is betrokken zijn succesvol. Dit impliceert dat de betrokkenheid van de gemeente niet bepalend is voor de mate van succes van een ZAT. Betrokkenheid van de gemeente is echter wel gewenst aangezien zij verantwoordelijk zijn voor een sluitend lokaal netwerk van het zorgaanbod in de jeugdzorg. Om dit te bereiken is overleg en betrokkenheid van de gemeente op verschillende niveaus en bij verschillende processen noodzakelijk.

De tweede mogelijke conclusie is dat gemeenten zich allen bevinden in een andere situatie en een ander jeugdzorgveld. Almere is bijvoorbeeld een hele jonge en groeiende stad. Alkmaar is daarentegen een stad met een sterk geïnstitutionaliseerd jeugdzorgveld waarin sprake is van verzuiling en een sterk ontwikkelde *civil society*. Nijmegen is een stad met een grote historie en veel veranderingen, in het jeugdzorgveld is behoefte aan sturing, echter is deze behoefte niet zo groot als in Almere. Kortom: elke stad is anders en elke stad heeft andere behoeften. In Almere is grote behoefte aan sturing, deze behoefte bestaat daarentegen niet in Alkmaar. De sociale omgeving van een stad is daarmee erg bepalend voor de mate waarin behoefte is aan regie door de gemeente. Alle ZAT's zijn succesvol alhoewel elke gemeente op een andere manier regisseert. De gemeenten regisseren op de wijze waarop het ZAT behoefte heeft, een match tussen de wijze van regisseren en de sociale omgeving is daarmee bepalend voor het succes van het ZAT. De gedachte dat de sociale omgeving van een organisatie bepalend is voor de wijze van organiseren is in overeenstemming met de contingentietheorie. De contingentietheorie stelt dat organisaties, om te kunnen overleven, hun wijze van organiseren moeten aanpassen aan de omgeving waarin zij opereren (Lawrence & Lorsch, 1977: 24-25). Dit betekent ook dat er geen sprake is van een *one size fits all* omdat elke gemeente behoefte heeft aan een andere manier van organiseren.

De gemeente kan ervoor kiezen om haar takenpakket breed op te vatten en zich niet zozeer met het ZAT bezig te houden maar meer met haar bereik, de inbedding van het ZAT in het lokale jeugdbeleid, het creëren van een samenhangend jeugdbeleid en het bewerkstelligen van korte lijnen tussen organisaties. Voor het goed functioneren van een ZAT zijn professionals afhankelijk van de inbreng van casuïstiek vanuit de scholen. Om die reden is het belangrijk dat scholen het ZAT weten te vinden, ook signalen vanuit de wijk in het ZAT besproken kunnen worden. In veel gemeenten is onduidelijk wat de rol en plaats van het ZAT is in het jeugdbeleid. Samenhangend jeugdbeleid is belangrijk om een sluitend lokaal netwerk te creëren met op elkaar afgestemde jeugdzorg. Een duidelijke positie van het ZAT, CJG en overige activiteiten is daarvoor noodzakelijk. Ook de verhoudingen tussen deze initiatieven is belangrijk om te weten waar zij elkaar overlappen, wat zij voor elkaar kunnen betekenen en hoe zij elkaar kunnen vinden. Door het bestaan van korte lijnen en zo min mogelijk bureaucratie weten hulpverleners elkaar te vinden wanneer dit noodzakelijk is. De rol en invloed van



gemeenten is op sommige gebieden duidelijker en meer uitgesproken dan op anderen. Afhankelijk van de betrokkenheid van gemeenten bij hun jeugdbeleid en de plaatselijke jeugdzorg zullen zij zich inzetten voor deze taken.

#### 9.4 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek is het mogelijk om enkele aanbevelingen te formuleren. De eerste aanbeveling is vervolgonderzoek. De tweede aanbeveling is kritische zelfreflectie in de evaluatie met aandacht voor afstemming, communicatie en samenwerking. De derde aanbeveling is het formuleren van een passende aanpak per gemeente ten aanzien van regie op het ZAT. De vierde en laatste aanbeveling is een betere positionering van het ZAT in het onderwijs en jeugdzorg veld. Deze vier aanbevelingen worden hieronder nader toegelicht.

De eerste aanbeveling is vervolgonderzoek naar de regierol van de gemeente op het ZAT. Dit onderzoek levert interessante informatie en gegevens op maar is door de kleinschaligheid van het onderzoek niet representatief voor een grote groep. Daarnaast bleek in dit onderzoek geen gemeente te participeren die regisseert als opdrachtgever, dit betekent per definitie niet dat gemeenten deze regierol niet hanteren. Vervolgonderzoek kan verhelderen of afwezigheid van de regierol opdrachtgeverschap berust op een toeval of dat dit representatief is voor andere gemeenten. Dit vervolgonderzoek kan tevens toetsen welke conclusie steekhoudend is ten aanzien van het succes van het ZAT. Is de regierol van de gemeente irrelevant of bepaalt de sociale context van de gemeente haar regierol en is het ZAT succesvol doordat alle gemeenten zich in een andere context bevinden?

Bijna alle ZAT's zijn druk bezig met evaluaties over de ZAT's waarin gestreefd wordt naar een beter beeld over het functioneren van het ZAT en de samenwerking. Opvallend is dat geen enkele evaluatie vragen stelt ten aanzien van de samenwerking, maar met name kijkt naar randvoorwaarden voor de samenwerking. Zo is er bijvoorbeeld aandacht voor procedurele zaken die het werk van professionals in het ZAT moeten vergemakkelijken. Ook de toeleiding van kinderen door intern begeleiders heeft een prominente rol in de evaluaties. Samenwerking tussen de professionals en onderlinge communicatie zijn cruciale onderwerpen om te kunnen beoordelen hoe het ZAT functioneert. Door het ontbreken van zelfkritiek en zelfreflectie kijkt men vanuit het ZAT vooral naar buiten en factoren die van buitenaf invloed hebben op de werkzaamheden van het ZAT. Echter zijn er meerdere factoren van invloed op de effectiviteit en efficiëntie van het ZAT, deze zijn met name in het ZAT zelf te vinden. Een tweede aanbeveling is dan ook kritische zelfreflectie ten aanzien van het eigen functioneren van het ZAT om effectiever en efficiënter advies uit te brengen. Onderwerpen die in deze evaluatie tevens aan de orde zouden moeten komen is afstemming van activiteiten tussen professionals, communicatie en de samenwerking.

Het lijkt er op dat de sociale omgeving van een gemeente bepalend is voor de wijze waarop zij regie voert. In elke gemeente is, afhankelijk van de omgeving en sociale omstandigheden, behoefte aan een andere manier van regisseren. Een contextgebonden benadering is wenselijk om tegemoet te komen aan de unieke situatie waar elke gemeente in verkeerd. Omdat niet alle gemeenten behoefte hebben aan dezelfde aanpak is het niet mogelijk om een *one size fits all*

regierol te formuleren. Daarom is de derde aanbeveling om per gemeente een passende aanpak te formuleren ten aanzien van regie op het ZAT.

Een resultaat van het onderzoek is dat een groot aantal kinderen in het ZAT wordt besproken dat eigenlijk niet in het ZAT thuis hoort. Het gaat dan om kinderen die geen behoefte hebben aan een multidisciplinair advies. Dit impliceert dat het ZAT zichzelf niet goed positioneert in het veld van de jeugdzorg. Intern begeleiders melden kinderen namens de basisscholen aan in het ZAT. Scholen en intern begeleiders zijn dus niet goed op de hoogte bij welke problematiek het ZAT ingezet hoort te worden en bovenal, bij welke problematiek niet. Daarom is de vierde aanbeveling het verbeteren van de positionering van het ZAT in het onderwijs en jeugdzorgveld. Scholen en intern begeleiders moeten beter op de hoogte gebracht worden van de taken en het doel van het ZAT om te voorkomen dat de verkeerde kinderen door verwezen worden naar het ZAT.

### 9.5 Tot slot

Dit onderzoek heeft enkele factoren onderscheiden die van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT en de regierol van de gemeente. Uitkomst van het onderzoek is dat multidisciplinaire samenwerking in het ZAT in alle gemeenten goed verloopt. Dit is ondanks verschillen in de regierol van gemeenten en organisatie van het ZAT. Het lijkt er op dat de sociale omgeving van een gemeente bepalend is voor de wijze waarop zij regie voert. Een contextgebonden benadering is daarom wenselijk om tegemoet te komen aan de unieke situatie waar elke gemeente in verkeerd.

Op basis van het onderzoek is het mogelijk om enkele aanbevelingen te formuleren om het functioneren van het ZAT verder te verbeteren. Een eerste aanbeveling is het verbeteren van de positionering van het ZAT in het onderwijs en jeugdzorgveld. Een tweede aanbeveling is kritische zelfreflectie in evaluaties ten aanzien van het eigen functioneren. Met deze twee aanbevelingen op zak is het ZAT klaar voor de toekomst.

## 10 Reflectie

Nu het onderzoek zijn einde heeft genaderd is het in dit hoofdstuk tijd om terug te kijken op het onderzoek en te reflecteren op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie.

### 10.1 Reflectie: maatschappelijke relevantie

De gemeente ziet zich geconfronteerd met hoog gespannen verwachtingen, zij zijn verantwoordelijk voor een sluitend lokaal netwerk van zorgvoorzieningen. De middelen om deze doelstelling te realiseren zijn echter beperkt. Dit onderzoek heeft meer inzicht verschaft in de regierol van gemeenten. Hoewel er diversiteit bestaat in regierollen functioneert elk ZAT met succes. Het lijkt er op dat de sociale omgeving van een gemeente bepalend is voor de regierol dat een ZAT nodig heeft om succesvol te functioneren. Daarmee is er geen *one size fits all* model te creëren hoe gemeenten regie moeten voeren op het ZAT. Het onderzoek laat ook zien dat een combinatie van regierollen mogelijk is zoals in de gemeente Nijmegen die tussen facilitator en coproductant zit. De regierol opdrachtgeverschap is echter in geen enkele onderzochte gemeente aanwezig, waarschijnlijk omdat de gemeente zich in deze hoedanigheid teveel inhoudelijk gaat bemoeien met het ZAT.

De bredere vraag van het onderzoek is hoe de gemeente haar verantwoordelijkheid ten aanzien van een sluitend lokaal netwerk kan invullen zonder te participeren in het ZAT. Gemeenten kunnen niet op het inhoudelijke niveau participeren omdat zij niet beschikken over deze kennis. Toch moeten zij ervoor zorgen dat kennis op het operationele niveau zodanig wordt ingezet dat kinderen de zorg geboden krijgen die zij nodig hebben. Reflectie laat zien dat de gemeente veel andere middelen heeft om indirect het operationele niveau te sturen, bijvoorbeeld met behulp van financiering en door te participeren in een overlegstructuur.

### 10.2 Reflectie: wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek heeft wetenschappelijke literatuur van verschillende auteurs over het onderwerp multidisciplinaire samenwerking bij elkaar gebracht om een completer beeld van multidisciplinaire samenwerking te formuleren. Door in een casus (het ZAT) deze literatuur te toetsen aan de praktijk is geconcludeerd welke factoren van invloed zijn op multidisciplinaire samenwerking in het ZAT.

Daarnaast heeft het onderzoek multidisciplinaire samenwerking en regie aan elkaar gekoppeld. Dit zijn twee onderwerpen die in het verleden veelal los bestudeerd werden. Tot op heden is er weinig informatie over de wijze waarop de gemeente haar regierol in het ZAT invult. Het onderzoek toont niet alleen welke regierol gemeenten hanteren maar ook hoe groot de invloed is die gemeenten met deze regierol hebben op het ZAT. Het onderzoek is te zien als een eerste aanzet voor verder onderzoek naar de relatie tussen de gemeentelijke regierol en multidisciplinaire samenwerking in het ZAT.

### 10.3 Reflectie: het onderzoek

Reflectie op de persoon van de onderzoeker is belangrijk om aan te geven dat de onderzoeker zich ervan bewust is dat zijn achtergronden, uiterlijke verschijning en (voor)oordelen er toe hebben geleid dat de onderzoeker met een bepaalde blik kijkt naar het onderzoeksonderwerp (Boeije, 2005: 151). Omdat mensen je beoordelen op uiterlijke verschijning en dit een sfeer

schept tijdens het onderzoek heb ik mij tijdens interviews met zorg gekleed. Ik heb ervoor gekozen om mij niet heel erg formeel te kleden om te voorkomen dat professionals zich geïntimideerd voelen. Ik wilde graag een omgeving creëren waarin zij zich thuis voelen en waarin zij makkelijk praten over het onderzoeksonderwerp. Verder heb ik door middel van mijn operationalisatie en een semigestructureerd interview vragen vooraf bepaald zodat ik invloed heb op het interview en in elk interview dezelfde onderwerpen aan bod komen.

Tijdens het afnemen van interviews heb ik rekening gehouden met mijn eigen blik en hoe deze het interview en onderwerp kan beïnvloeden. Wanneer ik met respondenten sprak heb ik geprobeerd om geen waardeoordeel te geven en mijn eigen voorkeuren zo min mogelijk te laten meespelen. Dat is niet altijd even makkelijk omdat je onbewust een mening hebt over sommige onderwerpen. Er zijn ook respondenten die hier specifiek naar vragen, dit kan grote gevolgen hebben voor de wending van het gesprek. Ik heb geprobeerd om mijzelf neutraal op te stellen, dit was echter niet altijd even makkelijk.

Terugkijkend op het onderzoek is het toch heel erg snel, op 7 februari 2011 begon ik aan de eerste dag van mijn stage op het NJi. Een paar maanden, heel veel interviews en heel wat uurtjes achter de computer later ligt er dan een scriptie. Tijdens dit onderzoek heb ik mijn wetenschappelijke kennis over multidisciplinaire samenwerking heel erg uitgebreid. Doordat ik in het ZAT heb onderzocht hoe multidisciplinaire samenwerking verloopt heb ik tevens geleerd om mijn theoretische kennis praktisch in te zetten. Multidisciplinaire samenwerking is een onderwerp dat mij blijft fascineren, ik wil mij hier in de toekomst dan ook graag mee bezig blijven houden.

## 11 Literatuurlijst

- Amelsvoort, P. van (1989). Een model voor de moderne besturingsstructuur volgens de sociotechnische theorie. *Gedrag en Organisatie*, jaargang 2, nummer 4/5, pp. 253-267.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Boomonderwijs.
- Bruijn, H. de & E. ten Heuvelhof (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Dijk, D. van & T. Wapstra (2005). *Een Goede Samenwerking*. Utrecht/Zutphen: Thiememeulenhoff.
- Easen, P., M. Atkins & A. Dyson (2000). Inter-professional collaboration and conceptualisation of practice. *Children & society*, volume 14, pp. 355-367.
- Fetterman, D. (1993). *Speaking the language of power: communication, collaboration and advocacy*. London: The Falmer Press.
- Freeman, M., C. Miller & N. Ross (2000). The impact of individual philosophies of teamwork on multi-professional practice and the implications for education, *Journal of interprofessional care*, vol. 13 no. 3.
- Frost, N., M. Robinson & A. Anning (2005). Social workers in multidisciplinary teams: issues and dilemmas for professional practice. *Child and family social work*, volume 10, pp. 187-196.
- Hendrix, H. e.a. (1993). *Functionele samenwerking: Werkboek voor samenwerkingsverbanden in de zorgsector*. Baarn: H. Nelissen.
- Hudsen, B. (2002). Interprofessionality in health and social care: the Achilles' heel of partnership? *Journal of interprofessional care*, volume 16, no. 1, pp. 7-17.
- Kapral, O. (2011). Healthcare managers on interprofessional teams. *Journal of interprofessional care*, volume: 25, no. 1, pp. 77-78.
- Kirschner, P., P. Van den Bossche, W. Gijselaers, & M. Segers (2006). Social and Cognitive Factors Driving Teamwork in Collaborative Learning Environments: Team Learning Beliefs and Behaviors, *Small group research*, vol. 37, no. 5, pp. 490- 521.
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.

- Koppenjan, J. & E. Klijn. *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Lawrence, P.R. & J.W. Lorsch (1977). *Organisaties en hun omgeving: het besturen van differentiatie en integratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Marsh, D. & R.A.W. Rhodes (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mastenbroek, W.F.G. (1996). *Conflicthantering en organisatie-ontwikkeling*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Øvretveit, J. (1996). Five ways to describe a multidisciplinary team. *Journal of Interprofessional Care*, 1996; 10(2): 163-171.
- De onderzoeksraad voor veiligheid (2011). *Over de fysieke veiligheid van het jonge kind. Themastudie: voorvallen van kindermishandeling met fatale of bijna fatale afloop*. Den Haag.
- Osch, W. van & H. van der Wiel (2001). *Competent communiceren: handboek voor de professional*. Assen: Van Gorcum.
- Rhodes, R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall; the sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rice, K., M. Zwarenstein, L. Gotlib Conn, C. Kenaszuck, A. Russell & S. Reeves. An intervention to improve interprofessional collaboration and communications: A comparative qualitative study. *Journal of Interprofessional Care*, 2010; 24(4): 350–361
- Schoemaker, M.J.R. (2003), *De metamorfose van werkgemeenschappen*. Inaugurale rede Katholieke Universiteit Nijmegen, september 2003.
- Span, K., K. Luijkx, J. Schols & R. Schalk (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde* vol. 18, nr. 1, pp. 92-100.
- Stoter, A. (1997). *De communicerende organisatie: communicatie in relatie tot organisatieverandering*. Utrecht: Lemma.
- 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: Coutinho.
- Tilanus, C.P.G. (1998). *Jeugdzorg: historie en wetgeving*. Amsterdam: SWP.



Tsoukas, H & C. Knudsen (2003). *The Oxford Handbook of Organization Theory: metatheoretical perspectives*. Oxford: University Press.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in organizations*. London: Sage Publications.

Ybema, S. & K. Bijlsma-Frankema (2007). *Organization science*. London: Sage Publications

## 11.1 Documenten

Alkmaar (2010). *Programmaplan Opvoeden en Opgroeien 2010*. URL: <http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/product/mo/jongeren/files/4756.pdf>, geraadpleegd op 17 mei 2011.

Almere (2009). *Het OKé-punt, dat ben je zelf!* Breda: Koninklijke Broese en Peereboom.

BMC (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de Jeugdzorg: Eindrapport*. URL: [http://vorige.nrc.nl/multimedia/archive/00257/Evaluatie\\_Wet\\_op\\_de\\_257466a.pdf](http://vorige.nrc.nl/multimedia/archive/00257/Evaluatie_Wet_op_de_257466a.pdf), geraadpleegd op 5 april 2011.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2011). *Naar passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, referentie 266319.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2005). *Informatiebrochure wet op de jeugdzorg*.

Nijmegen (2009). *Integraal jeugdbeleid. Geen kans onbenut. Een startnotitie voor het beleidskader 2010-2014*.

Pruyn, J.F.A. (2002), *Op weg naar vanzelfsprekende samenwerking?!* URL: [www.ikcnet.nl/uploaded/bibliotheek\\_upload.../1550/folder\\_pruyn.pdf](http://www.ikcnet.nl/uploaded/bibliotheek_upload.../1550/folder_pruyn.pdf), geraadpleegd op 18 februari 2010.

Regie van de Zorg (2008). *Handboek Zorg Advies Teams*. URL: <http://regievandezorg.nl/docs/82-07-25%20Inhoud%20map%20Regie%20vd%20Zorg%20FC%201-36.pdf>, geraadpleegd op 15 mei 2011.

Regie van de Zorg (2010<sup>a</sup>). *Conclusies actieplan verbeterpunten ZAT's n.a.v. de interviewronde 12-5-2010*.

Regie van de Zorg (2010<sup>b</sup>). *Actieplan verbeterpunten ZAT's 4-12 jarigen 2010, versie 21-1-2010*.

Regie van de Zorg (2011). *Registratieformulier Zat's 2010-2011*.

Samenwerkingsverband De Basis (2011). *Tussenevaluatie Bovenschools Zorgadvies Team Permanente Commissie Leerlingen Zorg Samenwerkingsverband De Basis (2403)*.

Steenhoven, P. van der & D. van Veen (2010). *NJi-monitor: ZAT's, zorgteams en leerlingenzorg in het primair onderwijs 2009*. Utrecht: NJi.

Stichting Leerlingzorg Almere (2010). *Evaluatieverslag Zorg Adviesteam – primair onderwijs. Schooljaar 2009-2010*.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen & Rijk (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. URL: <http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Actueel/Nieuwsberichten/2011/Bestuursakkoord-decentralisatie-jeugdzorg-ondertekend.html>, geraadpleegd op 31 mei 2011.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugd (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. URL: [http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Jeugdzorg\\_dichterbij\\_Eindrapport\\_werkgroep\\_geheel.pdf](http://www.nji.nl/nji/dossierDownloads/Jeugdzorg_dichterbij_Eindrapport_werkgroep_geheel.pdf), geraadpleegd op 5 april 2011.

## 11.2 Websites

Alkmaar (2011)<sup>a</sup>. *Feiten & cijfers*. URL: [http://www.alkmaar.nl/eCache/28281/Feiten\\_en\\_cijfers-Feiten\\_en\\_cijfers-Startpagina\\_Feiten\\_en\\_Cijfers-Feiten\\_en\\_Cijfers](http://www.alkmaar.nl/eCache/28281/Feiten_en_cijfers-Feiten_en_cijfers-Startpagina_Feiten_en_Cijfers-Feiten_en_Cijfers), geraadpleegd op 17 mei 2011.

Alkmaar (2011)<sup>b</sup>. *College van burgemeester en wethouders*. URL: [http://www.alkmaar.nl/eCache/21826/Samenstelling\\_college\\_en\\_portefeuille](http://www.alkmaar.nl/eCache/21826/Samenstelling_college_en_portefeuille), geraadpleegd op 17 mei 2011.

Bureau Jeugdzorg Flevoland (2011). *Wat doet Bureau Jeugdzorg?* URL: [http://www.bjzflevo.nl/home/over\\_bjz/wat\\_doet\\_bureau\\_jeugdzorg](http://www.bjzflevo.nl/home/over_bjz/wat_doet_bureau_jeugdzorg), geraadpleegd op 14 mei 2011.

Bureau Jeugdzorg Noord-Holland (2011). *Jeugdhulpverlening (toegang)*. URL: <http://www.bjznh.nl/overbjznh/ons-werk/jeugdhulpverlening-%28toegang%29>, geraadpleegd op 17 mei 2011.

GGZ Centraal (2011). *Over ons*. URL: <http://www.GGZcentraal.nl/over-ons>, geraadpleegd op 14 mei 2011.

GGD Flevoland (2011). *Jeugdgezondheidszorg*. URL: <http://www.ggdflvland.nl/client/1/?websiteid=1&contentid=50&hoofdidi=0>, geraadpleegd op 14 mei 2011.

GGD Hollands Noorden (2011). *Gezondheidsdossier*. URL: <http://www.ggdhollandsnoorden.nl/Secundair->

[menu/Onderwerpen/Jeugdgezondheidszorg/Gezondheidsdossier](#), geraadpleegd op 17 mei 2011.

Landelijk steunpunt ZAT (2011)<sup>a</sup>. *Gemeenten en provincies*. URL: <http://www.zat.nl/eCache/DEF/1/12/579.html>, geraadpleegd op 15 februari 2011.

Landelijk steunpunt ZAT (2011)<sup>b</sup>. *Regie op de zorg: taken schoolbesturen*. URL: <http://www.zat.nl/eCache/DEF/1/15/742.html>, geraadpleegd op 18 mei 2011.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (2011)<sup>a</sup>. *Over de Wmo*. URL: <http://www.invoeringwmo.nl/content/wmo-algemeen>, geraadpleegd op 5 april 2011.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (2011)<sup>b</sup>. *Wmo in het kort*. URL: <http://www.invoeringwmo.nl/content/wmo-het-kort>, geraadpleegd op 5 april 2011.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn & Sport (2011)<sup>c</sup>. *Zorg- en Adviesteams*. URL: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/jeugdzorg-dichtbij-kind-organiseren/zorg-en-adviesteams-zat>, geraadpleegd op 21 juni 2011.

Nederlands Jeugdinstituut (2011)<sup>a</sup>. *Dossier Jeugdzorg – Het Nederlandse jeugdzorgstelsel*, geraadpleegd op 10 januari 2011, URL: <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/16/388.html>

Nederlands Jeugdinstituut (2011)<sup>b</sup>. *Over het Nederlands Jeugdinstituut*, geraadpleegd op 2 januari 2011, URL: <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/03/174.html>

Nederlands Jeugdinstituut (2011)<sup>c</sup>. *Jeugdzorg*, geraadpleegd op 10 januari 2011, URL: <http://www.nji.nl/smartsite.dws?id=103059>

Nederlands Jeugdinstituut (2011)<sup>d</sup>. *Zorgpartners primair onderwijs*, URL: <http://www.zat.nl/eCache/DEF/1/15/538.html>, geraadpleegd op 17 april 2011.

Nijmegen (2011). *Stadsgetallen*. URL: <http://nijmegen.buurtmonitor.nl/>, geraadpleegd op 15 mei 2011.

Nijmegen (2010). *Nijmegen in vogelvlucht*. URL: <http://nijmegen.buurtmonitor.nl/report/nijmegen%20in%20vogelvlucht.pdf>, geraadpleegd op 15 mei 2011.

REC Noord Holland (2011). *Wat is een REC?* URL: [http://www.recnoordholland.nl/wie\\_zijn\\_wij/?id=3](http://www.recnoordholland.nl/wie_zijn_wij/?id=3), geraadpleegd op 17 mei 2011.

Regie van de Zorg (2011). *Nijmegen kiest voor integrale zorg*. URL: <http://regievandezorg.nl/content.php?id=13>, geraadpleegd op 15 mei 2011.

Rijksoverheid (2011). *Jeugdzorg in de wet*. URL: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/jeugdzorg-in-de-wet> geraadpleegd op 4 april 2011.

Rijksoverheid (2010). *Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'*. URL: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/regeerakkoord> geraadpleegd op 22 februari 2010.

Rijksoverheid (2011). *Passend onderwijs*. URL: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs>, geraadpleegd op 21 juni 2011.

Stichting de Wering (2011). *Schoolmaatschappelijk werk*. URL: <http://www.stichtingdewering.nl/jeugdenjongeren/index.php?id=96>, geraadpleegd op 17 mei 2011.

Stichting Gewoon Anders (2011). *Achtergrond en doelstelling*. URL: <http://www.gewoonanders.nl/index1.php?a=1&id=103>, geraadpleegd op 14 mei 2011.

Stichting Leerlingzorg Almere (2011). *PCL*. URL: [http://www.slaalmere.nl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=28](http://www.slaalmere.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=28), geraadpleegd op 14 mei 2011.

## Bijlage 1: Interviewvragen

### 11.3 Introductie

- Onderwerp: samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs in het ZAT en de bestuurlijke regierol van de gemeente;
- Doel: meer inzicht krijgen in multidisciplinaire samenwerking rondom kind en gezin en de regierol van de gemeente om factoren te formuleren die multidisciplinaire samenwerking in het ZAT beïnvloeden en van invloed zijn op de regierol van de gemeente;
- Focus op primair onderwijs;
- Geheel anoniem;
- Opnemen met voicerecorder?

### 11.4 Algemeen

- Betrokkenheid organisatie in het ZAT?
- Eigen betrokkenheid in het ZAT?

### 11.5 Bestuurlijke regie door de gemeente

- Op welke manier is bestuurlijke regie van de gemeente in het ZAT te herkennen?
- Wat is de betrokkenheid van de gemeente bij het ZAT
- 3 regierollen uit de literatuur: faciliterend, opdrachtgeverschap, coproductent. Welke regierol past het beste bij deze gemeente?
- Hoe wordt deze betrokkenheid van de gemeente ervaren?
- Financiering van het ZAT.

### 11.6 Samenwerken in het ZAT

- Hoe ervaart u de samenwerking met andere professionals in het ZAT?
- Problemen / hoe gaan jullie hiermee om?
- Problemen vanuit literatuur: verschillende kernactiviteiten, delen van informatie / privacy, status en macht. Welke problemen zijn herkenbaar, oorzaak, voorbeelden?
- Wat gaat er goed?
- Wat kan er verbeterd worden?
- Schakel met CJG?

### 11.7 Toekomst

- Wat betekenen de transitie jeugdzorg en Passend Onderwijs voor het ZAT?
- Wat is de invloed van bezuinigingen op het ZAT?

### 11.8 Slot

- Zijn er nog dingen waar we het niet over hebben gehad maar wel relevant zijn voor mijn onderzoek?
- Relevante documenten?
- Mag ik op een later tijdstip contact opnemen voor eventueel aanvullende vragen?