

Van tegenwerking naar samenwerking?

Over het organiseren van integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs voor kind en gezin



Marieke Erinkveld
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organizationalwetenschap
Universiteit Utrecht
Augustus 2011

Van tegenwerking naar samenwerking?

Over het organiseren van integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs voor kind en gezin

Afstudeerscriptie in het kader van de master 'Publiek Management' aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Student: Marieke Erinkveld

Studentnummer: 3276260

Begeleider: prof. dr. Mirko Noordegraaf

Tweede lezer: dr. Karin Geuijen

Onderzoeksorganisatie: Gemeente Zoetermeer

Datum: 31 augustus 2011

Voorwoord

“Alleen ga je sneller, samen kom je verder”

Afrikaans spreekwoord

Dit Afrikaanse spreekwoord laat precies zien waar dit onderzoek over gaat: samenwerken. Dit is geen gemakkelijk proces, maar werpt uiteindelijk wel haar vruchten af. Dit proces wordt alleen nog maar complexer als het gaat om twee verschillende sectoren. In dit geval gaat het over integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs. Elk kind verdient een zorgeloze en blijde jeugd, waarin hij of zij zich volledig kan ontwikkelen. Helaas groeit niet elk kind in zulke omstandigheden op. De problemen van kinderen en gezinnen houden zich niet aan de organisatiegrenzen en daarom is het belangrijk dat verschillende instanties uit het onderwijs- en het zorgveld met elkaar samenwerken. Dit is noodzakelijk, maar niet gemakkelijk. In deze scriptie staat centraal hoe integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs gerealiseerd kan worden.

Bovenstaand gezegde gaat niet alleen op voor het inhoudelijke thema van dit onderzoek, maar is ook van toepassing op hoe deze scriptie tot stand is gekomen. Zonder de hulp van verschillende mensen lag deze scriptie op dit moment niet in zijn huidige verschijning voor u. Allereerst wil ik alle respondenten bedanken die ondanks de drukke agenda's toch tijd voor mij vrij wisten te maken en mooie inzichten hebben gegeven over de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Ook wil ik mijn begeleider Mirko Noordegraaf en de tutorgroep bedanken voor de feedback en de kritische houding, deze hebben mijn onderzoek alleen maar versterkt. Hetzelfde geldt voor mijn tweede lezer Karin Geuijen: bedankt. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de afdeling Jeugd en Onderwijs van de gemeente Zoetermeer voor het bieden van de mogelijkheid om mijn afstudeerscriptie over het mooie onderwerp integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs te houden en waar ik in een korte periode heb mogen ruiken met welke vraagstukken zij zich bezighouden. Tot slot wil ik mijn vrienden en familie bedanken die met mij mee hebben geleefd en altijd benieuwd waren hoe het met mij en de scriptie ging. In het bijzonder wil ik Alexandra bedanken. Het was een periode van veel vallen, maar door jou en je motiverende woorden stond ik toch elke keer weer op. Nu is hij af en kunnen jullie hem allemaal gaan lezen. Veel plezier!

Marieke Erinkveld

Zoetermeer

Inhoudsopgave

Samenvatting	10
H1 Inleiding.....	11
1.1 Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding	11
1.2 Behoeftte aan domeinoverstijgende samenwerking	12
1.3 Onvoldoende samenwerking binnen en tussen onderwijs en jeugdzorg	13
1.4 Focus van het onderzoek	14
1.5 Probleemstelling.....	15
1.6 Integraal Handelingsgericht Indiceren.....	16
1.7 Relevantie	17
1.8 Leeswijzer.....	18
H2 Jeugdzorg en onderwijs in Nederland	19
2.1 Jeugdzorg in Nederland	19
2.1.1 Niet geïndiceerde hulp	19
2.1.2 Geïndiceerde hulp.....	20
2.1.3 Verantwoordelijkheden en geldstromen	22
2.1.4 Ministerie voor Jeugd en Gezin.....	23
2.1.5 Centra voor Jeugd en Gezin	23
2.1.6 Decentralisatie Jeugdzorgtaken.....	24
2.1.7 Paradigma shift in de jeugdzorg	24
2.2 Onderwijs in Nederland.....	25
2.2.1 Onderwijssysteem	25
2.2.2 Regulier onderwijs.....	25
2.2.3 Speciaal onderwijs.....	25
2.2.4 Verantwoordelijkheden en geldstromen	26
2.2.5 Passend onderwijs: zorg in en rond de school.....	28
2.2.6 Zorg- en adviesteams	28
2.3 Voorbeelden.....	29
2.3.1 Stadsregio Rotterdam.....	29
2.3.2 Enschede	30
2.4 Conclusie	31
H3 Coördinatie in theorie.....	33
3.1 Integrale samenwerking.....	33
3.1.1 Achtergrond	33
3.1.2 Definitie ‘integraal’	34

3.1.3 Betrokken partijen: bestuurders, managers en professionals	35
3.2 Coördinatie	38
3.2.1 Wat is coördinatie?	38
3.2.2 Waarom coördinatie belangrijker is geworden.....	39
3.2.3 De moeilijkheid van coördinatie	40
3.3 Coördinatievormen.....	40
3.3.1 Hiërarchie-Markt-Netwerk theorie	40
3.3.2 Vijf coördinatiemechanismen van Mintzberg	42
3.3.3 Vergelijking theorie	43
3.4 Coördinatieprocessen tijdens de implementatie.....	44
3.4.1 Gezamenlijke doelbepaling.....	44
3.4.2 Inbedding	45
3.4.3 Praktisch samenspel.....	45
3.5 Factoren die het coördinatieproces beïnvloeden	47
3.5.1 Theoretisch overzicht van Rogers en Whetten.....	47
3.5.2 Contextuele factoren.....	50
3.5.3 Interpretatieve factoren	53
3.6 Conclusie	58
H4 Onderzoeksaanpak	59
4.1 Type onderzoek.....	59
4.2 Fasen van onderzoek	60
4.2.1 Fase 1: Oriëntatie.....	60
4.3.2 Fase 2: Data verzamelen	60
4.3.3 Fase 3: Data analyseren	69
H5 Coördinatie in praktijk.....	72
5.1 Het Zoetermeerse jeugdbeleid	72
5.2 De Zoetermeerse praktijk	74
5.2.1 Gezamenlijke doelbepaling.....	74
5.2.2 Inbedding	76
5.2.3 Praktisch samenspel.....	79
5.2.4 Zowel top-down als bottom-up	82
5.3 Factoren	83
5.3.1 Contextuele factoren.....	83
5.3.2 Interpretatieve factoren.....	86
5.3.4 Vergelijking factoren	90
5.4 Conclusie	91

H6 Coördinatie: tussen theorie en praktijk.....	93
6.1 Integrale samenwerking in theorie	93
6.2 Coördinatie in theorie	93
6.3 Coördinatieprocessen in theorie	94
6.4 Beïnvloedingsfactoren in theorie	94
6.4.1 Contextuele factoren.....	94
6.4.2 Interpretatieve factoren	95
6.5 Integrale samenwerking in praktijk	96
6.6 Coördinatie in praktijk.....	96
6.7 Coördinatieprocessen in de praktijk	96
6.8 Beïnvloedingsfactoren in praktijk	97
6.8.1 Contextuele factoren.....	97
6.8.2 Interpretatieve factoren	98
6.9 Conclusie: tussen praktijk en theorie.....	99
H7 Aanbevelingen: Tandje erbij of tandje terug?.....	101
7.1 Bestuurders	101
7.2 Managers	101
7.3 Professionals	102
7.4 Publieke omgeving	103
Literatuurlijst	104

Samenvatting

Door de toenemende wederzijdse afhankelijkheid, de complexere vraagstukken en de toenemende grenzeloosheid zijn organisaties steeds meer gedwongen om de samenwerking op te zoeken met organisaties uit andere sectoren. Dit gaat eveneens op voor het onderwijs en de jeugdzorg. Zij hebben elkaar nodig om kinderen en gezinnen snel en effectief te kunnen helpen. Meestal hangen problemen in de thuissituatie samen met problematiek op school. Tegenwoordig wordt integrale samenwerking gezien als het antwoord om deze problematiek aan te kunnen pakken. Integrale samenwerking is echter niet iets wat zomaar tot stand komt, dit moet gecoördineerd worden. Het gaat niet alleen om het inzetten van coördinatie-instrumenten er blijkt meer achter te zitten om integrale samenwerking te laten slagen. Het gaat om contextuele factoren, waar de omgeving, structuur en tijd en geld ondervallen, en interpretatieve factoren, waarbij het gaat over verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen. Grofweg kan het onderscheid gemaakt worden tussen de structurele en menselijke kant van de samenwerking. Om te achterhalen wat de invloed precies is van deze factoren is ingezoomd op de Zoetermeerse situatie. Daar liep afgelopen jaar een pilot om integrale zorg- en onderwijsarrangementen te realiseren. Door middel van interviews, observaties en een documentenanalyse is gebleken dat alle factoren van belang zijn. Aan de structurele kant van de samenwerking wordt meestal wel gedacht, maar er wordt nog te weinig aandacht besteed aan de menselijke kant van de samenwerking. Dit is juist zo cruciaal omdat het onderwijs en de jeugdzorg twee verschillende werelden zijn. Ze hebben een andere historische achtergrond, er heerst een andere cultuur, spreken een andere taal en hebben een andere werkwijze. Dit leidt tot onbegrip en conflicten. Daarom is het van belang dat er ontmoetingen gecreëerd worden waar mensen uit het onderwijs en de jeugdzorg elkaar echt leren kennen. Gedacht kan worden aan interdisciplinaire trainingen, open dagen en presentaties die aan elkaar gegeven worden. Dan kan alsnog niet verwacht worden dat alle conflicten en onbegrip de wereld uit zijn. Het kost veel tijd en er moeten kleine stapjes worden genomen. Maar door zaken bespreekbaar te maken en een lerende houding aan te nemen is men al een heel eind.

H1 Inleiding

De 13-jarige Maya woont met haar moeder en broertje in Velserbroek. Haar ouders zijn gescheiden en Maya's Cubaanse vader woont in Spanje. Maya is een knappe meid die met haar grote bruine ogen haar moeder feilloos om haar vinger windt. Ze is hoogbegaafd, maar toch gaat het niet goed op school. Maya spijbelt veel en zit inmiddels voor de derde keer in twee gymnasium. Het meisje kwakkelde al jaren met haar gezondheid en is vaak te moe om naar school te gaan. Hierdoor mist Maya een hoop lessen en wordt de schoolsituatie alleen maar slechter.

De 12-jarige Jari uit Beverwijk spijbelt, haalt slechte cijfers en is zelfs al in aanraking gekomen met de politie. Zijn vader en moeder zijn een jaar geleden uit elkaar gegaan. Het contact tussen de twee is erg slecht. De sfeer is om te snijden en er wordt heel wat af geschreeuwd. Jari is klein van stuk, maar compenseert dat met z'n mondigheid. Hij is goed gebekt en verbaal sterk. Prem vindt dat Jari een stabiele thuissituatie verdient, maar is het wel Jari die herkanst moet worden?

Dit zijn twee jongeren die in het programma 'De Herkansing' van Prem Radhakishun gevolgd werden.¹ De problemen waar ze mee te maken hebben, blijken mede veroorzaakt te worden door de thuissituatie en de opvoeding die ze daarin hebben meegekregen.

1.1 Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding²

De manier waarop een kind wordt grootgebracht is van grote invloed op zijn of haar leven (de Winter, 2011). Zo kan problematisch gedrag van het kind meestal in verband worden gebracht met het opvoedingsgedrag van ouders. Als het opvoedingsgedrag van ouders tekortschiet is de kans groter dat het kind op het criminele pad terechtkomt (Hoeve, 2006). Hoe kinderen worden grootgebracht heeft bovendien niet alleen invloed op het eigen leven van het kind, maar heeft ook gevolgen voor de maatschappij. De manier waarop iemand is opgevoed staat in directe relatie met hoe mensen in het dagelijks leven met elkaar omgaan. Zo bepaalt het bijvoorbeeld de bereidheid om te participeren in de politiek en om andere mensen te ondersteunen (de Winter, 2011).

Hoewel de opvoeding gevolgen heeft voor de maatschappij in het algemeen, is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid voor ouders en voogden in huiselijke kring (Kinderrechtencollectief, 2011). Dit gaat in de meeste gevallen gelukkig goed. Ouders zijn vaak voldoende toegerust om een kind op te

¹ <http://deherkansing.nps.nl/category/afleveringen/>

² Titel van het boek van de Winter (2011)

voeden en verreweg de meeste kinderen hebben een fijne en veilige jeugd (Hermanns, 2009). Er zijn echter ook gezinnen waar het minder goed mee gaat. Waar ouders niet capabel genoeg zijn om hun kind op te voeden en/of waar het kind ernstige gedragsstoornissen heeft. Deze gezinnen hebben hulp nodig. Deze hulp wordt geboden door verschillende hulpverleningsinstanties, bijvoorbeeld door Bureau Jeugdzorg.

Naast de verantwoordelijkheden en taken die ouders en voogden hebben op het gebied van opvoeding, hierin eventueel ondersteund door hulpverleningsorganisaties, zijn ook scholen belast met de sociaal-emotionele ontwikkeling van een kind (van der Ploeg, 2003). Dit heeft te maken met dat jongeren veel tijd op school besteden. Hierdoor geven leraren bewust of onbewust kleur aan de opvoeding. Zo leren kinderen op school dat ze hun vinger moeten opsteken voordat ze wat mogen zeggen en dat ze andere kinderen uit moeten laten praten. Bovendien kan in het onderwijs vroegtijdig gesignaleerd worden als er problemen met een kind zijn (Bruning, 2006). Om deze signalen te kunnen duiden heeft het onderwijs de expertise van hulpverleningsorganisaties nodig. Hieruit blijkt dat beide afhankelijk zijn van elkaar; de hulpverleningsorganisaties hebben het onderwijs nodig om signalen door te krijgen en het onderwijs heeft de hulpverleningsorganisaties nodig om hier vervolgens handen en voeten aan te geven (van der Ploeg, 2003). Hierdoor is er behoefte aan domeinoverstijgende samenwerking tussen onderwijs en zorgorganisaties. Dit zal in de volgende paragraaf worden toegelicht.

1.2 Behoeftte aan domeinoverstijgende samenwerking

Ondanks dat zowel onderwijs- als zorginstanties betrokken zijn bij jeugd en elkaar hierin nodig hebben, hebben ze het lange tijd kunnen permitteren om langs elkaar heen te werken. Dit kwam onder andere voort uit de andere doelen die zij nastreven en de verschillende activiteiten die zij inzetten om deze te bereiken. Hierdoor is een kloof ontstaan (van der Ploeg, 2003). De laatste jaren is echter gebleken dat samenwerking tussen deze twee domeinen noodzakelijk is. *“Veel kinderen hebben te maken met problemen die hun sociaal-emotionele veiligheid raken en die problemen houden niet ineens op bij het schoolplein. Ook al zijn ze niet altijd zichtbaar, ze zijn er wel”* (Gerritsen, 2007: 15). Als deze problemen niet eerst worden aangepakt dan is goed onderwijs geven en krijgen onmogelijk. Een voorbeeld van zo'n probleem waar kinderen thuis mee geconfronteerd kunnen worden is armoede. Maar liefst een op de acht kinderen leeft onder de armoedegrens en dit heeft gevolgen voor het onderwijs. Een kind kan niet leren als hij thuis geen ontbijt krijgt, thuis niet kan slapen of een forse taalachterstand heeft (Gerritsen, 2007). Maar problemen op school kunnen ook gevolgen hebben voor de thuissituatie. Leerlingen die moeite hebben om op school mee te komen laten vaak gedragsproblemen zien (van der Ploeg, 2003). Problematiek binnen het gezin en problematiek op school hangen dus nauw met elkaar samen. De problemen zijn dus niet afzonderlijk op te lossen door het onderwijs of jeugdzorg (Buyse en Kruijssen, 2007).

1.3 Onvoldoende samenwerking binnen en tussen onderwijs en jeugdzorg

Ondanks dat er behoefte is aan samenwerking tussen instanties uit het onderwijs en de zorg, die zich met het kind en het gezin bezig houden, blijkt dit in de praktijk nog onvoldoende van de grond te komen. Een aantal dramatische incidenten brachten dit aan het licht. Zo werden in 2006 lichaamsdelen gevonden in de Maas van het 12-jarige meisje Gessica, beter bekend als het 'Maasmeisje'. Haar vader is een jaar later veroordeeld wegens doodslag op zijn dochter. Naar aanleiding van dit incident en eerdere gebeurtenissen hebben verschillende inspecties onderzocht hoe dit heeft kunnen gebeuren. De conclusie is keer op keer dat er te weinig afstemming is tussen het onderwijs en de vele hulpverleners die binnen een gezin actief zijn (Inspectie Jeugdzorg, 2002; Inspectie Jeugdzorg, 2007; Inspectie van het Onderwijs, 2007). Er was geen duidelijke regievoering en geen van de partijen nam de eindverantwoordelijkheid. Elke instantie uit de hulpverleningsketen beschikte over cruciale informatie, maar dit werd niet met elkaar gedeeld (Operatie Jong, 2004). Dit had als gevolg dat hulpverleners langs elkaar heen werkten en zich niet bewust waren hoe ernstig de situaties eigenlijk was. Ook binnen het onderwijs werd de informatie onvoldoende uitgewisseld en was te weinig besef over de ernst van de zaak. Kortom, het ontbrak aan samenwerking, terwijl die juist zo cruciaal is (Inspectie Jeugdzorg, 2002; Inspectie Jeugdzorg, 2007; Bruning, 2006).

Dit lijkt onder andere te maken te hebben met het feit dat zowel de school als de hulpverleningsinstanties zichzelf een te ruime taak geven in het oplossen van de problemen. Ze claimen een sleutelrol op basis van hun eigen organisatiedoelstellingen en verantwoordelijkheden (van der Ploeg, 2003). Het is onduidelijk welke taken en bevoegdheden bij welke organisatie horen. Ook de grens wanneer de verantwoordelijkheid van de school stopt en de verantwoordelijkheid begint van andere instanties is vaag (Operatie Jong, 2004), met als gevolg dat er een competentiestrijd en improductieve discussies ontstaan. Dit zorgt ervoor dat energie en tijd verloren gaan (van der Ploeg, 2003).

Daar komt bij dat de betrokken partijen vanuit verschillende perspectieven kijken naar het kind en gezin, met als gevolg dat er conflicten kunnen ontstaan over de beste manier van hulpverlening aan kind en gezin (Darlington et al, 2004; Operatie Jong, 2004). Zo hebben ze kritiek op elkaars werkwijze. De meeste scholen vinden de structuur van de jeugdhulpverlening onduidelijk en onoverzichtelijk. Ze hebben te maken met lange wachttijden en tijdrovende procedures. Andersom ervaart de jeugdzorg de scholen als te star en te formalistisch. Bovendien vinden zij dat scholen te weinig verdraagzaam zijn ten aanzien van afwijkend gedrag (van der Ploeg, 2003).

Er is hier sprake van een spanningsveld. Aan de ene kant is het noodzakelijk dat organisaties met elkaar samenwerken, maar aan de andere kant zijn er verschillende belemmeringen die deze samenwerking in de weg staan. Zo zijn er binnen het zorgveld veel organisaties betrokken en is de

informatie-uitwisseling tussen en binnen zorg- en onderwijsorganisaties onvoldoende. Bovendien geven zowel de zorgorganisaties als de onderwijsinstanties zichzelf een te ruime taak in het oplossen van de problemen en hebben zij een verschillend perspectief op hoe de aanpak van de problemen het beste vorm zou kunnen krijgen.

1.4 Focus van het onderzoek

Om de eerder genoemde problemen en de behoefte aan domeinoverstijgende samenwerking te vervullen is het de bedoeling dat er tegenwoordig integraal gewerkt wordt (Rmo, 2008). Tops geeft aan dat “*geen woord zo frequent gebruikt wordt in het openbaar bestuur als het woord integraal*” (KEI, 2011). Zo is er tegenwoordig het ‘integraal jeugdbeleid’ dat gericht is op “*het realiseren van een samenhangend aanbod aan activiteiten en voorzieningen voor de jeugd*” (Thesaurus zorg en welzijn, 2011).

Het integrale jeugdbeleid tussen onderwijs en zorg staat centraal in dit onderzoek, waarbij de aanname wordt gedaan dat deze manier van werken wenselijk is. Er zal dus niet worden onderzocht of dit inderdaad de juiste werkwijze is om meer samenhang in de jeugdsector te creëren. Hiervan uitgaande, richt dit onderzoek zich op de *implementatie* van integraal werken. Bestuurders, managers en professionals spelen allemaal een rol bij deze implementatie. Op beleidsniveau worden de integrale wensen vastgesteld. Omdat deze werkwijze op bestuurlijk, management en professioneel niveau tot uiting moet komen, zijn dit de drie lagen die centraal staan in dit onderzoek. De geformuleerde wensen vormen het uitgangspunt voor het bestuurlijk niveau. Bestuurders beslissen over de bijdrage van de eigen organisatie in een samenwerkingsverband en maken hier gezamenlijk afspraken over. Deze bestuurlijke afspraken moeten vervolgens door managers worden omgezet in concrete organisatiedoelen. Tot slot geven de professionals het beleid in de dagelijkse praktijk vorm. Daarnaast kunnen professionals op basis van wat zij in de praktijk tegenkomen invloed hebben op de beleidsvorming die door managers en bestuurders opgesteld wordt.

Het gaat dus zowel om top-down als bottom-up ontwikkelingen. Voor het slagen van integraal werken is het van belang dat bestuurders, managers en professionals uit verschillende sectoren betrokken worden (van Delden, 2007). Het is dus zowel multilevel als multisectoraal. Dit zorgt voor een complexe situatie en brengt een aantal moeilijkheden met zich mee. Zo zijn professionals van nature niet gericht op samenwerking met professionals uit andere disciplines en ze zijn geneigd om hun eigen vakgebied af te schermen. Van oudsher zijn zij immers autonome beroepsbeoefenaars en hebben beroepseer hoog in het vaandel staan (van Delden, 2009). Maar ook bestuurders en managers richten zich op de eigen organisatiebelangen, omdat zij in dienst zijn van die organisatie (van Delden, 2009). Al deze actoren hebben vanuit hun eigen achtergrond en belangen een ander perspectief op hoe integrale zorg eruit moet zien (Darlington, 2004). Dat botst met een integrale aanpak, waar het gaat om

samenhang, afstemming, gemeenschappelijkheid en samenwerking (Weterings en Tops, 2002). Ook intern in de eigen organisatie is de afstemming niet vanzelfsprekend. Zo kan er sprake zijn van een kloof tussen plan en praktijk. Plannen en wensen van het bestuurlijke niveau leiden daardoor niet altijd tot het gewenste resultaat in de praktijk (Pressman en Wildavsky, 1984).

1.5 Probleemstelling

Duidelijk is geworden dat er behoefte is aan samenwerking tussen zorg en onderwijs. Beide zijn van elkaar afhankelijk om problemen succesvol aan te kunnen pakken. Om de samenhang binnen de jeugdsector te vergroten zijn de afgelopen jaren een aantal coördinatie-instrumenten gebruikt. Gedacht kan worden aan het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) en de zorg- en adviesteams (zat), deze zullen in het volgende hoofdstuk uitgebreider worden behandeld. Het inzetten van coördinatie-instrumenten hoeft echter niet automatisch te leiden tot verbetering. Zo blijkt dat de samenwerking tussen de verschillende instanties nog onvoldoende van de grond komt. Er is dus meer nodig dan alleen een instrument. Het gaat ook om het coördinatieproces. Dit proces is lastiger naarmate de behoefte aan samenwerking complexer wordt. In het geval van integraal jeugdbeleid gaat het om een complexe situatie. Het is namelijk niet alleen multilevel maar ook nog eens multisectoraal. Er moeten verbindingen worden gelegd tussen de verschillende sectoren en de verschillende organisatielagen om integraal werken tot een succes te maken. Vanwege de betrokkenheid van al deze verschillende partijen is samenwerking niet iets wat spontaan ontstaat, maar waar veel tijd en energie aan besteed moet worden (Koppenjan en Klijn, 2004). Hoe dit proces verloopt is afhankelijk van verschillende factoren. Hoe met deze factoren om wordt gegaan heeft gevolgen voor het falen of slagen van een coördinatie-instrument.

Kortom, het succes van integrale samenwerking staat of valt met de wijze van coördinatie. Het succes van coördinatie wordt op haar beurt bepaald door een aantal factoren, die in dit onderzoek verkend zullen worden. Dit heeft geleid tot de volgende doelstelling.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke factoren van invloed zijn op de implementatie van coördinatie-instrumenten om integrale samenwerking tussen sectoren in theorie en praktijk te kunnen realiseren.

Hoofdvraag:

Op welke wijze beïnvloeden factoren de implementatie van coördinatie-instrumenten, waarmee integrale samenwerking tussen sectoren gerealiseerd kan worden?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn verschillende theoretische deelvragen opgesteld.

Theoretische deelvragen:

- *Wat is integrale samenwerking?*
- *Wat is coördinatie en welke coördinatie-instrumenten zijn er?*
- *Welke processen vinden plaats tijdens de implementatie van coördinatie-instrumenten?*
- *Welke factoren beïnvloeden deze implementatie?*
- *Hoe beïnvloedt de wijze van coördinatie de integrale samenwerking?*

In deze theoretische deelvragen komen de concepten van de hoofdvraag aan de orde en die worden aan de hand van bestaande wetenschappelijke literatuur beantwoord. De eerste deelvraag schetst wat integrale samenwerking in de theorie inhoudt. Hierdoor wordt het theoretische uitgangspunt van het onderzoek duidelijk. Vervolgens wordt achterhaald wat het begrip coördinatie precies inhoudt, welke vormen van coördinatie bestaan en welke coördinatie-instrumenten hierbij het meest passend zijn. Hierop volgend wordt dieper ingegaan op de processen tijdens de implementatie van coördinatie-instrumenten. Het gaat om gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch samenspel (van Delden, 2009). Ten vierde worden de factoren die deze implementatie beïnvloeden behandeld, waarna vervolgens wordt achterhaald op welke wijze dit de de integrale samenwerking beïnvloedt. Daarnaast zijn er ook empirische deelvragen opgesteld.

Empirische deelvragen:

- *Wat is integrale samenwerking in de gemeente Zoetermeer?*
- *Hoe wordt de IHI-pilot gecoördineerd?*
- *Hoe komen de processen tijdens het implementeren van de IHI-pilot tot uiting?*
- *Welke factoren beïnvloeden de implementatie van de IHI-pilot?*
- *Hoe beïnvloedt de wijze van coördinatie de integrale samenwerking binnen de IHI-pilot?*

Deze deelvragen richten zich op de hieronder toegelichte IHI-pilot. De IHI-pilot kan gezien worden als een coördinatie-instrument om integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs te realiseren. Met behulp van deze pilot wordt gekeken hoe de factoren die in het theoretisch kader aan de orde zijn gekomen tot uiting komen in de praktijk. Alle empirische deelvragen komen overeen met de theoretische deelvragen, met het verschil dat het hier gaat om de beantwoording gericht op de praktijk.

1.6 Integraal Handelingsgericht Indiceren

Op initiatief van het Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Zoetermeer is in september 2010 in Zoetermeer en omstreken de pilot 'Integraal Handelingsgericht Indiceren' (IHI) gestart. Met als doel om tot een geheel van afspraken te komen om voor elke leerling in de school een passend onderwijs-

en zorgarrangement aan te kunnen bieden. In totaal doen twaalf basisscholen mee aan deze pilot, waarvan acht uit de gemeente Zoetermeer.³ Naast de scholen zijn het speciaal (basis)onderwijs, jeugdzorg en de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) betrokken (Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Zoetermeer e.o., 2010).

Om een zo passend mogelijk onderwijs- en zorgarrangement te vinden voor het kind, worden de drie opvoedingsdomeinen, gezin, onderwijs en vrije tijd, betrokken. *“Een belangrijk kenmerk van de zorgroute is dat de school daarbij het begin- en eindpunt is waar vastgesteld wordt wat er in de school nodig is om een leerling gezien zijn/haar onderwijsbehoefte optimale ontwikkelkansen te bieden. Ook worden in het overleg van de school met zorgpartners afspraken gemaakt over de inzet van zorgpartners ter ondersteuning van de leerling of het gezin en/of eventuele andere schoolplaatsing”* (WSNS 3402 Zoetermeer, 2011). Daarbij wordt gekeken naar de onderwijsbehoefte; wat heeft het kind nodig om een bepaald onderwijskundig doel te bereiken. De opvoedingsbehoefte wordt besproken; wat heeft een kind nodig om de volgende stap te zetten in zijn ontwikkeling. En om het voorgaande te kunnen verwezenlijken is het van belang dat er ook aandacht besteed wordt aan de ondersteuningsbehoefte die onder de betrokken opvoeders, ouders of voogd en leraren, leeft. Met behulp van deze indicatiestelling kan gemakkelijker ‘één gezin één plan’ gerealiseerd worden (Gijzen en Pameijer, 2009; Kleijnen, 2011). Belangrijke items binnen de pilot zijn het handelingsgericht indiceren en de brede overleggen waarbij het onderwijs het startpunt is. In dit onderzoek zal het niet gaan over het handelingsgericht indiceren, maar staan de brede overleggen tussen zorg en onderwijs centraal. Dat is namelijk het moment dat zorg en onderwijs bij elkaar komen.

Kortom, tijdens een IHI-bijeenkomst worden alle direct betrokkenen van het kind en gezin, inclusief de ouders, uitgenodigd om vanaf het begin van het zorgtraject deel te nemen. Op deze manier wordt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid een integraal onderwijs- en zorgarrangement gecreëerd voor kind en gezin.

1.7 Relevantie

Vanuit de beleidswereld worden allerlei mooie integrale plannen gemaakt, maar in de praktijk moet het daadwerkelijk gebeuren. Dit onderzoek geeft inzicht in de stappen tussen plan en praktijk van integrale onderwijs- en zorgarrangementen. Hierdoor wordt een bijdrage aan de wetenschappelijke debatten over de kloof tussen plan en praktijk, en de mogelijkheden en onmogelijkheden van coördinatie en integrale samenwerking geleverd. Op wetenschappelijk gebied is al veel geschreven over coördinatie en samenwerking tussen verschillende organisaties. Wat dit onderzoek zo bijzonder maakt is dat het zich richt op de samenwerking tussen twee verschillende sectoren, te weten zorg en

³ In het voortgezet onderwijs in Zoetermeer loopt een zelfde soort pilot alleen dan onder de naam een-zorgroute.

onderwijs, en dat alle niveaus in dit onderzoek worden meegenomen. Binnen deze twee sectoren zijn namelijk verschillende soorten bestuurders, managers en professionals werkzaam. Ondanks dat zij vanuit een ander perspectief naar situaties kijken, moeten zij toch met elkaar samenwerken om integrale onderwijs- en zorgarrangementen aan te kunnen bieden.

Daar ligt tegelijkertijd de meerwaarde voor de praktijk. Bestuurders, managers en professionals uit de onderwijs- en zorgsector hebben elkaar nodig. Dit wordt ook steeds belangrijker nu duidelijk is dat het passend onderwijs ingevoerd gaat worden. Hierdoor is het extra relevant om inzicht te verwerven in de manier waarop bestuurders, managers en professionals uit de onderwijs- en zorgsector kunnen samenwerken om de onderwijs- en zorgarrangementen op elkaar aan te laten sluiten. Bovendien wordt met behulp van dit onderzoek een steentje bijgedragen om integrale beleidswensen te kunnen realiseren. Tegelijkertijd wordt er een kritische blik geworpen op de haalbaarheid van integraal werken. Last but not least heeft de doelgroep, de kinderen en gezinnen, er belang bij dat onderwijs en zorg integraal kunnen samenwerken. Voor hun zijn de problemen immers ook niet te scheiden in verschillende sectoren. Het principe van één kind, één gezin, één plan kan zo in de praktijk tot uiting komen.

1.8 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal eerst nader toegelicht worden hoe de jeugdzorg en het onderwijs in Nederland is georganiseerd en welke ontwikkelingen op deze gebieden heeft plaatsgevonden of nog in de toekomst gaan gebeuren. Op deze manier wordt de context van dit onderzoek duidelijk. In het derde hoofdstuk worden de theoretische deelvragen behandeld. Daarnaast zal er op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur een eigen concept over hoe integrale samenwerking theoretisch gecoördineerd kan worden aan de orde komen. In dit concept zitten een aantal verwachte relaties die in de empirie worden getest. Op welke manier het empirische onderzoek heeft plaatsgevonden komt in hoofdstuk 4 aan bod. Vervolgens worden de resultaten van dit onderzoek beschreven, die in hoofdstuk 5 te lezen zijn. Daarna kan de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden en is het tijd voor de conclusie en de discussie. Tot slot zal naar aanleiding hiervan een aantal aanbevelingen gedaan worden.

H2 Jeugdzorg en onderwijs in Nederland

Jeugdzorg is een groot en complex veld, waarin vele organisaties werkzaam zijn om kind en gezin te ondersteunen bij het opgroeien en opvoeden. In dit hoofdstuk zal eerst uitgelegd worden hoe de jeugdzorg in Nederland is geregeld en welke partijen hier allemaal bij betrokken zijn. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen niet geïndiceerde hulp en geïndiceerde hulp. Tevens komt aan de orde wie waar verantwoordelijk voor is en hoe de jeugdzorg gefinancierd wordt. Vervolgens zullen er een aantal belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de jeugdzorg beschreven worden. Daarna zal ook het onderwijsstelsel met bijbehorende partijen, verantwoordelijkheden en geldstromen aan bod komen. Tot slot wordt er aandacht besteed aan ontwikkelingen die speelden, spelen of gaan spelen in het onderwijs, zoals het toekomstige onderwijsstelsel ‘passend onderwijs’ en de zorg- en adviesteams.

2.1 Jeugdzorg in Nederland

Jeugdzorg richt zich, zoals het woord zelf eigenlijk al duidelijk maakt, op de zorg voor de jeugd. Het is een vorm van hulpverlening voor kind en gezin, zodat kinderen veilig en onbekommerd kunnen opgroeien. Dit kan thuis of in een instelling plaatsvinden, kort of lang duren, individueel of gezinsgericht zijn en vrijwillig zijn of door de kinderrechter opgelegd. Een breed scala aan jeugdzorgorganisaties zetten zich actief in om kind en gezin daar bij te helpen; van Bureau Jeugdzorg tot consultatiebureau en van pleegzorg tot justitiële jeugdinrichting (Jeugdzorg Nederland, 2011). Onder jeugdzorg valt in dit onderzoek zowel preventie, ondersteuning, lichte hulp als geïndiceerde hulp (Commissie Zorg om Jeugd, 2009).

2.1.1 Niet geïndiceerde hulp

Preventie, ondersteuning en lichte hulp vallen onder de noemer ‘niet geïndiceerde hulp’ (Hermanns, 2010). Dit wil zeggen dat hiervoor geen indicatiestelling nodig is om de hulp te kunnen ontvangen, dat bij geïndiceerde hulp wel het geval is (Thesaurus Zorg en Welzijn, 2011b). Het aanbod van niet geïndiceerde zorg voor opvoed- en opgroei problemen wordt steeds groter en gevarieerder. Hier kan onder andere gedacht worden aan opvoedspreekuren, oudertrainingen, gezinscoaches, home-visiting programma’s, sociale vaardigheidstrainingen, jongerenloketten, time-out en reboundprojecten, precamps en persoonsgebonden budgetten (Hermanns, 2010). Het is niet zo dat een bepaalde organisatie dit onder haar hoede neemt; vele organisaties bieden deze of soortgelijke activiteiten aan. Wel zijn er een aantal terreinen te onderscheiden, waar men zich bezig houdt met preventie, ondersteuning en/of lichte hulp voor kind en gezin in het lokale veld. Zo kan worden gedacht aan leerplicht, jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk, huisarts, politie en onderwijs. Dit worden ook wel voorliggende voorzieningen genoemd (DSP-groep, 2005).

2.1.2 Geïndiceerde hulp

De organisatie van de geïndiceerde hulp is met de komst van de Wet op de Jeugdzorg in 2005 veranderd. Het doel van deze wet is om de zorg voor kind en gezin te verbeteren door het centraal stellen van de cliënt en de hulp transparanter, eenvoudiger en in samenhang aan te bieden. Om dit te realiseren is Bureau Jeugdzorg in het leven geroepen (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2005; Commissie Zorg om Jeugd, 2009). In elke provincie is een Bureau Jeugdzorg opgericht. Daarnaast hebben de drie grootstedelijke regio's rond Amsterdam, Rotterdam en Den Haag een eigen Bureau Jeugdzorg (SCP, 2009).

Bureau Jeugdzorg vormt de schakel tussen de voorliggende voorzieningen en het geïndiceerde zorgaanbod. Diverse taken van Bureau Jeugdzorg zijn dan ook gericht op de aansluiting met deze voorliggende voorzieningen in het lokale veld. Dit is wettelijk vastgelegd in artikel 10 lid 3 van de Wet op de Jeugdzorg. In onderstaand kader staat dit artikel letterlijk weergegeven.

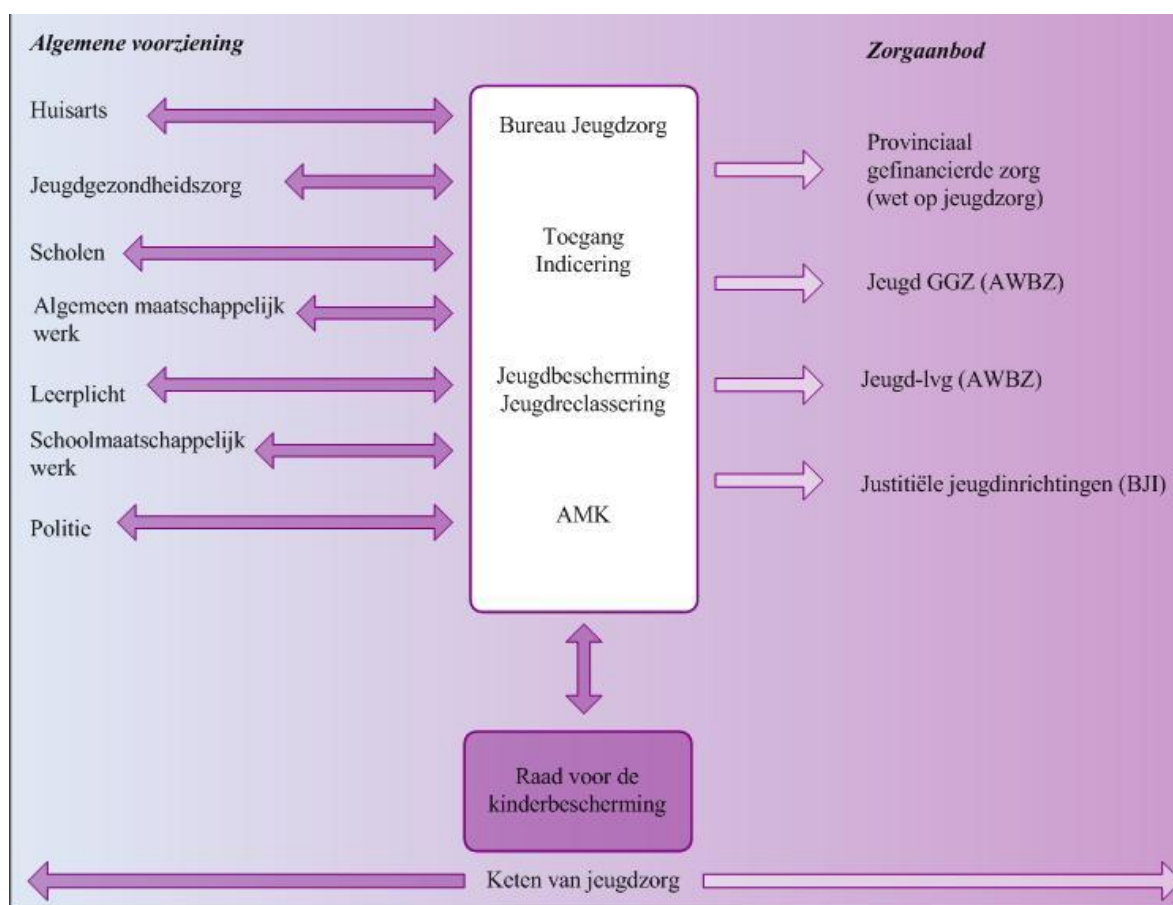
“De stichting heeft binnen de door de provincie bij de subsidiëring gestelde grenzen voorts tot taak: a. het advies geven aan en het bijdragen aan de deskundigheidsbevordering van en het onderhouden van contacten met algemene voorzieningen voor jeugdigen, waaronder in elk geval het onderwijs, ter versterking van deze algemene voorzieningen en ter bevordering van vroegtijdige signalering van problemen bij jeugdigen die tot zorg als bedoeld in artikel 5, tweede lid, (geïndiceerde zorg) zouden kunnen leiden.”

(Wet op de Jeugdzorg, 2005: art. 10, lid 3)

Een andere belangrijke taak van Bureau Jeugdzorg is het beoordelen van verzoeken van kind en gezin die zich zelf bij Bureau Jeugdzorg melden of zijn doorverwezen door de voorliggende voorzieningen. Deze taak wordt de toegang via het vrijwillig kader genoemd. Bureau Jeugdzorg screent het kind en/of het gezin, stelt een diagnose en geeft op basis daarvan wel of geen indicatie voor jeugdzorg. Met behulp van deze indicatie kan zorg verkregen van bijvoorbeeld de jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) of zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking (jeugd-lvg). Mocht er spoed vereist zijn, waardoor geen tijd is voor het indicatietraject, dan is het mogelijk dat Bureau Jeugdzorg besluit tot crisisopvang, totdat het onderzoek voor indicatiestelling is afgerond (SCP, 2009).

Bovendien valt het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) onder Bureau Jeugdzorg. Het amk richt zich op (vermoedens van) kindermishandeling. Het AMK geeft advies, doet onderzoek en als ernstige gevallen van kindermishandeling worden tegengekomen, wordt ook de Raad voor de Kinderbescherming en of de politie op de hoogte gesteld (SCP, 2009).

Over het algemeen verleent Bureau Jeugdzorg zelf geen hulp. Als echter blijkt dat er hulp nodig is van algemene voorliggende voorzieningen maar het klantvriendelijker is als deze hulp door Bureau Jeugdzorg zelf wordt gegeven dan kunnen er maximaal zes gesprekken aan worden gegaan met het kind en/of het gezin; vrij toegankelijke ambulante jeugdzorg. Wel voert Bureau Jeugdzorg de jeugdbeschermingsmaatregelen uit die door de kinderrechter zijn opgelegd. Het gaat hierbij meestal om ondertoezichtstelling (ots) of uithuisplaatsing. Daarnaast ligt de uitvoering van de jeugdreclassering ook bij Bureau Jeugdzorg. Hierbij gaat het om de jongeren die te maken hebben gehad met het jeugdstrafrecht en door middel van hulpverlening en begeleiding weer goed in de samenleving te laten functioneren (SCP, 2009). Kortom, Bureau Jeugdzorg fungeert als belangrijke schakel binnen de keten zorg voor kind en gezin, dat in onderstaand figuur is te zien.



FIGUUR 1: KETEN VAN JEUGDZORG (MINISTERIE VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, 2005:5)

Door de invoering van Bureau Jeugdzorg werd verwacht dat ook de samenwerking tussen het onderwijs en jeugdzorg zou verbeteren. Binnen de jeugdhulpverlening zijn vele organisaties actief die zich bezig houden met het kind en het gezin (Hermanns, 2010). De bedoeling was dat Bureau Jeugdzorg een duidelijk loket zou komen als het gaat om professionele jeugdzorg voor probleemleerlingen, waar het onderwijs terecht zou kunnen. Maar dat heeft tot nu toe nog nauwelijks voor verbetering gezorgd (van der Ploeg, 2003).

2.1.3 Verantwoordelijkheden en geldstromen

Naast de reorganisatie van de geïndiceerde zorg is door de invoering van de Wet op de Jeugdzorg ook de verantwoordelijkheden voor de keten van de jeugdzorg veranderd. Zowel de gemeenten als provincies en zorgverzekeraars zijn voor een gedeelte verantwoordelijk voor de jeugdzorg.

De provincies zijn verantwoordelijk voor Bureau Jeugdzorg en voor de geïndiceerde zorg die beschreven staat in de Wet op de Jeugdzorg. Bovendien koopt de provincie zorg in bij jeugdzorginstellingen en maakt resultaatgerichte afspraken over de verantwoordelijkheden voor kinderen en hun ouders met opgroei- en opvoedproblemen (Rijksoverheid, 2011a). De provincie ontvangt hiervoor verschillende geldstromen van het Rijk; een voor het zorgaanbod en een voor Bureau Jeugdzorg van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daarnaast voegt het Ministerie van Justitie middelen toe voor de jeugdbescherming- en jeugdreclasseringstaken. De zorgverzekeraars doen hetzelfde voor de jeugd-ggz. De provincie is niet verantwoordelijk voor alle geïndiceerde hulp. De jeugd-ggz en de jeugd-lvg worden betaald uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en vallen hierdoor niet onder de verantwoordelijkheid van de provincie, maar onder de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars.

Tegelijkertijd moet de zorg zo dicht mogelijk bij het kind en de ouders georganiseerd worden en zo kort en licht mogelijk zijn. Hier is een rol voor de gemeenten weggelegd. Zij hebben een preventieve en signalerende rol en zijn op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor vijf aspecten voor de zorg voor kinderen, jongeren en hun ouders. Zij zijn verantwoordelijk voor het geven van informatie en advies, het signaleren van problemen bij opgroeien en opvoeden, pedagogische hulp, de coördinatie van de zorg en dat jeugdigen en hun ouders de juiste hulp krijgen (Rijksoverheid, 2011a). Hierbij worden zij geholpen door de algemene voorzieningen in het lokale veld. De gemeente heeft de regierol over het lokale jeugdbeleid, alhoewel zij niet altijd verantwoordelijk is voor de algemene voorzieningen (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2005).

De eindverantwoordelijkheid voor het gehele stelsel van de jeugdzorg ligt tot slot bij het Rijk. Zij stippelt de hoofdlijnen van het beleid uit, maakt wet- en regelgeving, financiert de jeugdzorg en gaat over het toezicht (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2005). Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Justitie zijn de ministeries die samen de eindverantwoordelijkheid dragen. Het ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de vrijwillige hulpverlening, de hulpverlening aan licht verstandelijke gehandicapten en jeugd met psychische problemen. Het ministerie van Justitie richt zich op de jeugd die extra bescherming nodig hebben door middel van een (gezins)voogd of die in aanraking zijn geweest met het jeugdstrafrecht (Bureau Jeugdzorg, 2011). De justitiële jeugdinrichtingen vallen tevens onder de verantwoordelijkheid van

deze minister. Dit is geregeld in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2005).

De scheiding tussen de bestuurlijke verantwoordelijkheden heeft geleid tot een complexe situatie. Er is een grijsgebied ontstaan van ambulante, niet geïndiceerde zorg waarvoor zowel gemeente als provincies een verantwoordelijkheid hebben. Hierdoor wordt verschillende soorten hulp aangeboden die onderling sterk variëren. Bovendien zijn er veel verschillende organisaties die zich bezighouden met zorg voor kind en gezin, waar afstemmings- en aansluitingsproblemen uit voortgekomen zijn. Er wordt heen en weer geschakeld tussen verschillende aanbieders van zorg, die eigen verantwoordelijkheden hebben, op verschillende manieren worden gefinancierd (Commissie Zorg om Jeugd, 2009), zich moeten houden aan verscheidene wet- en regelgeving en aangestuurd worden door verschillende ministeries. Deze ministeries maakten vanuit hun eigen koker beleid, waardoor het beleid voor zorg voor kind en gezin gefragmenteerd was (Volkskrant, 2010).

2.1.4 Ministerie voor Jeugd en Gezin

Om het versnipperde rijksoverheidsbeleid voor de zorg voor kind en gezin te reduceren is onder leiding van kabinet-Balkenende IV in 2007 het ministerie voor Jeugd en Gezin opgericht. Op deze manier was het beleid van het rijk dat gericht was op kind en gezin niet meer verdeeld over verschillende ministeries, maar werd het ondergebracht bij een persoon; Minister Rouvoet. Rouvoet was de eerst en voorlopig laatste minister van Jeugd en Gezin. Het werd hem aangerekend dat hij de bureaucratie en de wachtlijsten binnen de jeugdzorg niet heeft aan kunnen pakken en met de komst van Kabinet Rutte in 2010 is dit ministerie weer opgeheven (Volkskrant, 2010). Toch heeft het Ministerie voor Jeugd en Gezin in de tussentijd niet stilgezeten en laat als erfenis onder andere de Centra voor Jeugd en Gezin na.

2.1.5 Centra voor Jeugd en Gezin

Om de signalering en preventie van opvoed- opgroeioproblemen bij kinderen, jongeren en hun ouders te verbeteren zijn de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) opgericht. Het CJG is een inlooppunt voor ouders, kinderen en professionals als zij vragen hebben over het opvoeden en het opgroeien (Rijksoverheid, 2011b). In het CJG worden het aanbod van prenatale voorlichting, Jeugdgezondheidszorg en activiteiten rondom de Wmo gebundeld. Het is de bedoeling dat elke gemeente voor 2012 over zo'n laagdrempelig inlooppunt beschikt. Dit kan gekoppeld worden aan reeds bestaande voorzieningen zoals een consultatiebureau of een brede school. Om de jeugdketen sluitend te maken worden er afspraken over onder andere de signalering, netwerken en de coördinatie van de zorg met ketenpartners gemaakt (VNG, 2010). De ketenpartners zijn in ieder geval jeugdartsen, jeugdverpleegkundigen, doktersassistenten of consultatiebureau assistenten, gedragswetenschappers en (school)maatschappelijk werkers. Of er ook andere ketenpartners bij worden betrokken, zoals het onderwijs, of hoe het CJG verder wordt ingevuld door gemeenten staat vrij, zodat er zo goed mogelijk

op de lokale situatie ingespeeld kan worden. Hoe intensief de samenwerking tussen onderwijs- en zorgorganisaties wordt ingezet wordt aan de gemeente overgelaten, maar er moet in ieder geval wel een link zijn tussen het CJG en de zorg- en adviesteams op scholen (Rijksoverheid, 2011b), wat een zorg- en adviesteam inhoudt zal later in dit hoofdstuk aan de orde komen.

2.1.6 Decentralisatie Jeugdzorgtaken

Naast de invoering van het CJG presenteerde Rouvoet een plan om de jeugdzorg te reorganiseren. De gemeente zou verantwoordelijk moeten worden voor de gehele jeugdzorg, waarbij het CJG als ‘front-office’ kan dienen op het gebied van alle jeugdzorg (Volkskrant, 2010). Dit plan is overgenomen door Kabinet Rutte, die onder het mom van ‘een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid’ alle taken op het gebied van jeugdzorg wil overhevelen naar de gemeenten. Op deze manier wordt het ingewikkelde financieringsstelsel omgevormd tot een financieringsstroom, zodat ontschotting kan plaatsvinden binnen het ondersteuning- en zorgaanbod voor kind en gezin. Daarnaast is de gemeente de bestuurslaag die zich het meest dichtbij het kind en gezin bevindt, waardoor ze het beste kan inspelen op de behoeften.

De onderhandelingen over de transitie van de jeugdzorg zijn nog in volle gang. Inhoudelijk gezien zijn de meeste gemeenten het eens met de decentralisatie. Het gaat overigens niet alleen om over de taken van de jeugdzorg die overgeheveld worden. Het gaat ook over een deel van de AWBZ voor chronisch zieken en de samenvoeging van regelingen voor de onderkant van de arbeidsmarkt, inclusief de sociale werkplaatsen. Wat de gemeenten wel dwarszit is dat het op het totale budget wat nu voor al deze taken beschikbaar is, flink wordt gekort (Herderscheê, 2011). Dit is tevens de reden waarom de onderhandelingen niet soepel verlopen. Ondanks dat er nog geen afspraken zijn gemaakt hoe de transitie precies plaatsvindt, bestaat er een voorlopig tijdspad. Het is de bedoeling dat de ambulante hulp in 2014 gedecentraliseerd wordt en de overige onderdelen van de jeugdzorg in 2016 overgaan (VNG, 2011).

2.1.7 Paradigma shift in de jeugdzorg

Het fundament van het huidige jeugdzorgstelsel is ‘het Recht op Jeugdzorg’. In de Wet op de Jeugdzorg staat aangegeven dat bij elk probleem recht op hulp is. De afgelopen jaren is er veel gebruik van dit recht, waardoor het beroep op deze vormen van zorg enorm is gestegen (van Yperen en Stam, 2010; VNG, 2011). *“In ons land, waarin volgens onderzoek de kinderen het gelukkigst ter wereld zijn, groeide de jeugdzorgsector de afgelopen jaren desondanks explosief en raakten grote groepen kinderen geëxcludeerd uit hun normale sociale context van gezin en onderwijs”* (van Yperen en Stam, 2010: 11). Dit kan zo niet langer doorgaan en een nieuwe denkwijze doet langzaam zijn intrede binnen de jeugdzorg. De problemen horen niet meer centraal te staan, maar de kansen van kind en gezin. Dit betekent dat er meer geïnvesteerd moet worden in preventie, ondersteuning en ambulante hulp zodat

minder gebruik hoeft gemaakt te worden van de zwaardere en tevens duurdere vormen van zorg. Het gaat om de behoefte van het kind en de opvoeders. Door het handelingsrepertoire van de opvoeders te versterken is de kans groter dat het kind in de eigen omgeving veilig en onbekommerd kan opgroeien en hoeft er minder beroep gedaan te worden op de zware zorg, waardoor de kosten voor de jeugdzorg binnen de perken kunnen blijven (van Yperen en Stam, 2010). Hier is tevens een rol weggelegd voor de algemene voorzieningen.

2.2 Onderwijs in Nederland

Het onderwijs is een van die belangrijke voorzieningen. Zoals in het eerste hoofdstuk naar voren is gekomen zitten jongeren een groot gedeelte van hun tijd op school en is de school een belangrijke vind- en werkplaats voor opvoed- en opgroei-problematiek. Omdat het onderwijs een belangrijke rol speelt in dit onderzoek zal deze algemene voorziening uitgebreider worden toegelicht.

2.2.1 Onderwijssysteem

Alle kinderen tussen de 5 en 16 jaar zijn in Nederland verplicht om aan volledig dagonderwijs deel te nemen, vervolgens is er nog twee jaar gedeeltelijke leerplicht. Het onderwijs in Nederland kan gesplitst worden in regulier en special onderwijs. Deze zullen beiden kort worden besproken.

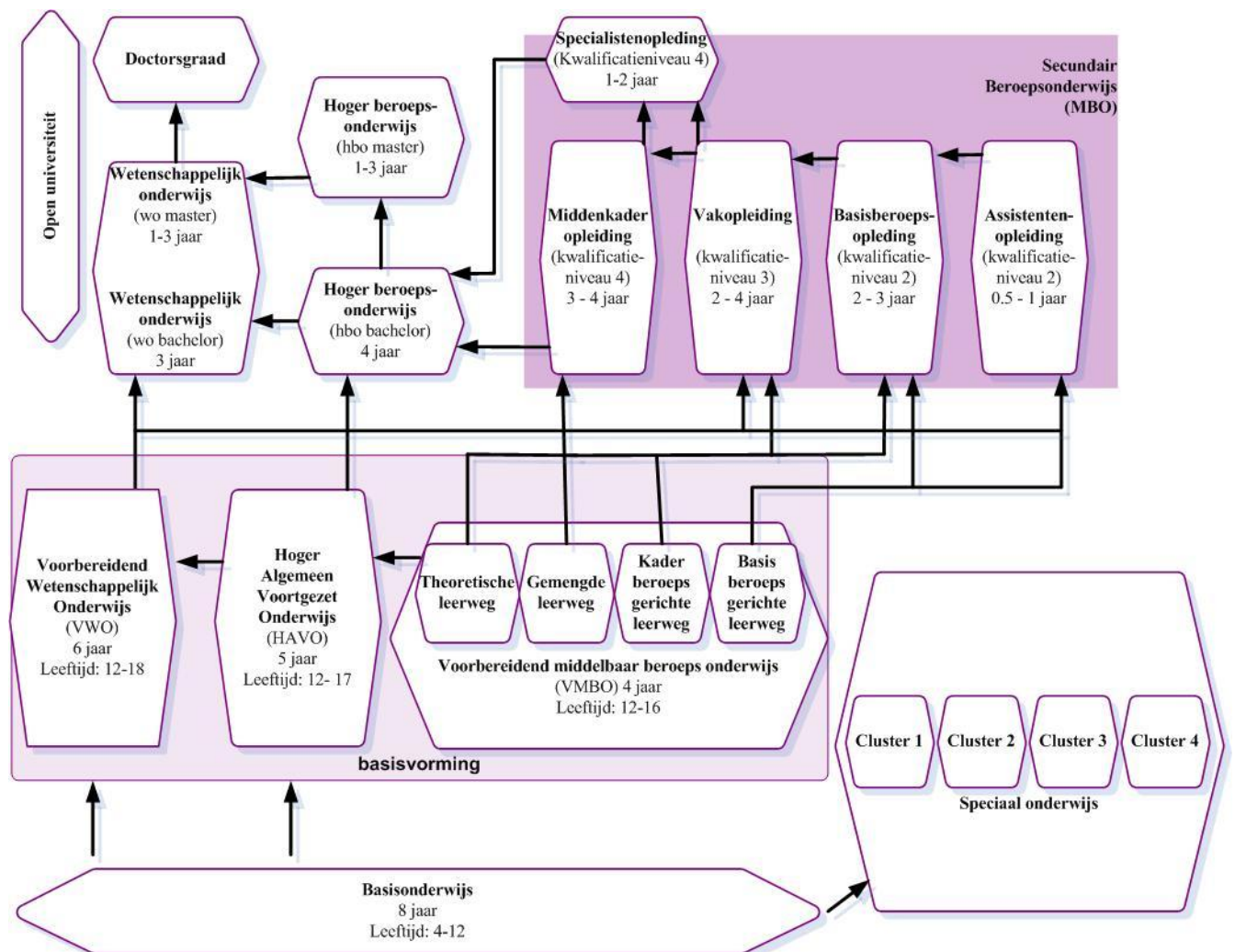
2.2.2 Regulier onderwijs

De leerlingen beginnen op het basisonderwijs. Als daar de acht klassen doorlopen zijn, gaan de leerlingen naar het voortgezet onderwijs. Welke vorm van voortgezet onderwijs wordt gevolgd is afhankelijk van de resultaten op de basisschool en de voorkeur van het kind. Er is keuze uit het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), het hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo) en het voorbereidend wetenschappelijk onderwijs (vwo). Na het behalen van het vmbo-, havo-, vwo-diploma kunnen de leerlingen respectievelijk doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo) (Colo, 2011). Dit is hoe de schoolcarrière van de meeste kinderen eruit ziet. Maar niet voor alle kinderen is dit even reëel en haalbaar. Daarom bestaat naast het reguliere onderwijs ook het speciaal onderwijs.

2.2.3 Speciaal onderwijs

Het speciaal onderwijs is verdeeld in een viertal clusters. Cluster 1 is gericht op visueel gehandicapte kinderen of meervoudige gehandicapte kinderen die slechtziend of blind zijn. Cluster 2 is gespecialiseerd in onderwijs voor dove en slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden en/of taalmoeilijkheden en kinderen met communicatieve problemen zoals bij bepaalde vormen van autisme. Cluster 3 is voor kinderen met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen, langdurig zieke kinderen en kinderen met epilepsie. Tot slot is Cluster 4 gericht op

kinderen met psychiatrische stoornissen of ernstige gedragsproblemen (Rijksoverheid, 2011c) Het huidige Nederlandse onderwijssysteem kan als volgt geïllustreerd worden.



FIGUUR 2: NEDERLANDS ONDERWIJSSYSTEEM (COLO, 2011)

2.2.4 Verantwoordelijkheden en geldstromen

Het onderwijsbeleid is voortdurend een samenspel tussen het Rijk, gemeenten en schoolbesturen. Wel zijn de posities en verantwoordelijkheden van deze drie partijen een aantal keer verschoven. Het is niet voor niets dat de korte historie van het onderwijsbeleid gekenmerkt wordt met de woorden “*van decentraal naar centraal en opnieuw decentraal*” (Oberon, 2005: 9). Op dit moment zijn scholen zelf verantwoordelijk voor het onderwijs aan haar leerlingen, ongeacht of de leerling een functiebeperking of chronische klachten heeft. Dit is onder andere geregeld in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO). Het schoolbestuur is verantwoordelijk voor het beleid op hoofdlijnen. Op welke manier zorg een plek krijgt binnen het onderwijs is afhankelijk van de visie van het schoolbestuur. Deze visie kan meegenomen worden in het schoolplan, dat het beleidsdocument is van een school. In het schoolplan kan tevens staan wat de mogelijkheden, maar ook wat de grenzen zijn wat betreft zorg in en rond de

school. Het schoolmanagement zorgt ervoor dat het beleid in de praktijk uitgevoerd wordt (JongerenBinnenboord, 2011). Ondanks dat scholen redelijk autonoom kunnen handelen wat betreft de inrichting van de zorg binnen de school, maken schoolbestuurders wel samen met de gemeente afspraken over het lokale onderwijs- en jeugdbeleid in de Lokale Educatieve Agenda..

De landelijke ontwikkelingen drukken logischerwijs wel een stempel op de gemaakte afspraken en het onderwijsbeleid dat door de schoolbesturen gevoerd wordt (JongerenBinnenboord, 2011). Zo is op initiatief van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W) begin jaren negentig het project 'Weer samen naar school' (WSNS) binnen het basisonderwijs gestart, met als doel om leerlingen extra zorg en begeleiding nodig hebben zoveel mogelijk regulier basisonderwijs te laten volgen. Het gaat om leerlingen die moeite hebben met leren of gedragsproblemen hebben zoals ADHD, dyslexie of bepaalde vormen van autisme (Rijksoverheid, 2011d). Op deze manier werd een ononderbroken ontwikkelingslijn bevorderd en werd de groei van de kosten van het speciaal onderwijs beheerst. Om zorg op maat te kunnen realiseren hebben basisscholen extra geld en hulpmiddelen van de overheid gekregen. Daarnaast werd een landelijk dekkend netwerk opgezet van samenwerkingsverbanden, waarin zowel het regulier basisonderwijs als wel het speciaal basisonderwijs in zijn vertegenwoordigd. Ook het bijbehorende financieringssysteem ging op de schop. Het speciaal basisonderwijs wordt niet meer geheel gefinancierd door de overheid, maar elk samenwerkingsverband krijgt nu 2% van het aantal leerlingen binnen een samenwerkingsverband als budget voor het speciaal onderwijs. Mocht een samenwerkingsverband meer geld nodig hebben voor het speciaal onderwijs, dan moeten scholen dat binnen het samenwerkingsverband zelf betalen. Per samenwerkingsverband is er bovendien een permanente commissie leerlingenzorg (PCL) aangesteld die de toegang tot het speciaal basisonderwijs regelt (Vermaas & van der Pluijm, 2004).

Om nog meer te stimuleren dat leerlingen die een handicap of stoornis hebben zoveel mogelijk regulier onderwijs blijven volgen is in 2004 de leerling gebonden financiering (LGF), bekend onder de naam 'het rugzakje' ingevoerd. Hierdoor gaat het geld niet meer direct naar de scholen, maar naar de leerling met de handicap of stoornis. De gedachte hierachter is dat op deze manier de keuzevrijheid van ouders wordt bevorderd en dat de kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen die extra zorg en begeleiding nodig hebben verbetert (Vermaas & van der Pluijm, 2004).

De invoering van het rugzakje heeft verregaande gevolgen gehad. De afgelopen jaren is het aantal kinderen dat op school extra ondersteuning krijgt met 15% gegroeid. Binnen deze groep is de indicatie voor zware zorg, waarvoor een rugzak kan worden ontvangen, met maar liefst 65% gegroeid. Bovendien is er nog voor veel kinderen geen passende onderwijsplek gecreëerd. Jaarlijks zitten 2500 kinderen vier weken of langer thuis, omdat er geen passende onderwijsplek voor hen beschikbaar is (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011). Dit heeft geleid tot een nieuwe landelijke

ontwikkeling waar momenteel veel over geschreven en over gediscussieerd wordt: het ‘passend onderwijs’.

2.2.5 Passend onderwijs: zorg in en rond de school

Het toekomstige onderwijsstelsel ‘passend onderwijs’ is gebaseerd op de filosofie dat elke leerling een passende plek in het onderwijs moet krijgen, met als doel het de talenten zo goed mogelijk worden ontwikkeld, ongeacht eventuele beperkingen. De school krijgt de zorgplicht voor de kinderen die zich aanmelden. Zij zijn verantwoordelijk voor het bieden van maatwerk aan alle kinderen en zijn verplicht een leerling aan te nemen of te zorgen dat de leerling bij een andere school geplaatst kan worden die een beter passende plek hebben voor de leerling. Elke school is daarom vertegenwoordigd in een regionaal samenwerkingsverband, waar tussen professionals en andere partijen, zoals ouders, wordt overlegd waar het kind het meest passend geplaatst kan worden. De positie van de leraar is hier uiterst belangrijk bij. Daarom zullen zij beter voorbereid worden hoe zij met zorgleerlingen moeten omgaan. Tegelijkertijd zal ook het rugzakje weer worden afgeschaft. Het geld gaat direct naar de regionale samenwerkingsverbanden en zij beslissen hoe ze dat gaan verdelen.

Daarnaast vormt een betere samenwerking tussen scholen, jeugdzorg en gemeenten een belangrijk onderdeel in het wetsvoorstel ‘passend onderwijs’ (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011). Het afstemmen tussen onderwijszorg en het bredere jeugdzorgdomein gebeurt nog te weinig. Er wordt langs elkaar heen gewerkt. De professionals weten niet van elkaar of ze aan hetzelfde kind of gezin werken. Door een betere samenwerking tussen deze partijen kunnen eventuele problemen vroegtijdig gesignaleerd worden en snel worden aangepakt. De bedoeling is dat hierdoor het kind daadwerkelijk een passende plek kan worden gegeven en dat thuiszitten van kinderen die eigenlijk op school horen wordt tegengegaan. De zorg- en adviesteams (ZAT’s) kunnen hier een belangrijke rol in vervullen (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2011). Wat een ZAT precies is wordt in de volgende paragraaf toegelicht.

De wet Passend Onderwijs gaat in 2012 definitief van kracht, inclusief een bezuinigingsoperatie. Weliswaar is onlangs bekend geworden dat de bezuinigingen een jaar uit gesteld worden en geleidelijker zullen plaatsvinden, zodat er ruimte wordt geboden aan een zorgvuldige invulling van het passend onderwijs. Maar de totale bezuiniging wordt er niet minder om. Nog steeds moet er in 2013 €100 miljoen, in 2014 €200 miljoen en vanaf 2015 €300 miljoen bezuinigd worden (Rijksoverheid, 2011e).

2.2.6 Zorg- en adviesteams

De jeugdzorg en het onderwijs ontmoeten elkaar in de zorg- en adviesteams (ZAT). In een ZAT werken zorgprofessionals en scholen samen “*om problemen van jongeren vroegtijdig te signaleren, te*

bespreken en passende hulp in te schakelen”(Samenwerken voor de jeugd, 2011). Het gaat om problemen die het onderwijs overstijgen. Meestal signaleren docenten en andere onderwijsprofessionals als eerste dat een kind extra zorg of ondersteuning nodig heeft en de professionals uit de jeugdzorg kunnen vanuit hun expertise advies geven over een passende aanpak.

De precieze samenstelling en vormgeving van het ZAT verschilt per regio en onderwijsvorm. Wel is vanuit het ministerie van OC&W aangegeven dat minimaal de volgende partijen deelnemen: onderwijsprofessionals, vertegenwoordigers van Bureau Jeugdzorg, (school)maatschappelijk werk, jeugdgezondheidszorg, politie en de leerplichtambtenaar (Samenwerken voor de jeugd, 2011). De betrokken partijen mogen deze samenwerking op hun eigen manier invullen, zodat er een goede aansluiting is met de lokale omstandigheden (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2008).

Wel geldt dat het bij alle ZAT's, ongeacht de samenstelling of vormgeving, concrete situaties van jongeren worden besproken, waardoor het mogelijk is om signalen snel op te vangen en er daadwerkelijk iets mee te kunnen doen. Op deze manier kunnen de signalen direct bij de juiste hulpverlener terecht komen, met als gevolg dat de juiste hulp kan worden geboden aan jongeren en dat de verschillende soorten hulp op elkaar afgestemd is. Ondanks de groei van het aantal ZAT's en de verbetering van de samenwerking van de betrokken partijen zijn er ook een aantal knelpunten. Zo is de samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en veiligheid nog niet overal op gang gekomen en moet de samenwerking nog aanzienlijk verbeterd worden (Programmaministerie Jeugd en Gezin, 2008). Helemaal met het passend onderwijs in ogenschouw nemend, waar de samenwerking tussen jeugdzorg en onderwijs van essentieel belang is.⁴

2.3 Voorbeelden

Om de samenwerking tussen zorg en onderwijs te verbeteren worden door het hele land verschillende trajecten opgezet en pilots gestart. De IHI-pilot vormt hier geen uitzondering op. Om de resultaten van dit onderzoek in een later stadium te kunnen vergelijken zullen hieronder een tweetal initiatieven in andere gemeenten besproken worden.

2.3.1 Stadsregio Rotterdam

In de stadsregio Rotterdam stijgt het aantal zorgleerlingen, thuiszitters en moeilijk plaatsbare jeugdigen. De huidige aanpak blijkt geen soelaas te bieden voor deze doelgroep. Men vond dat dit zo niet langer door kon gaan. *“De situatie in de stadsregio vraagt om een doorbraak, alle partijen in de jeugdketen zijn zich daarvan bewust. De stadsregio, gemeenten, de jeugdgezondheidszorg, het onderwijs, de welzijnssector, Bureau Jeugdzorg, de jeugdzorg-aanbieders, de Jeugd-GGZ en de Jeugd-LVG, de Raad voor de Kinderbescherming, de politie, het openbaar ministerie en de (kinder-)*

⁴ Deze alinea is (gedeeltelijk) overgenomen uit Erinkveld (2010)

rechter willen de situatie een halt toeroepen. Zij slaan de handen ineen om gezamenlijk een sterke verbetering van het presteren van de jeugdketen te realiseren.” (Ieder Kind Wint, 2011) De nadruk ligt op een betere preventie. Risico's en problemen moeten zo vroeg mogelijk gesignaleerd worden en de interventies moeten snel en op een juiste wijze ingezet worden. Om dit te realiseren is het programma 'Ieder Kind Wint' ontwikkeld (Ieder Kind Wint, 2011).

Een onderdeel van dit programma is 'Vinden, Verbinden en Versterken' en is specifiek gericht op de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Om te achterhalen hoe het 'Vinden, Verbinden en Versterken' in de praktijk verloopt zijn er in juni 2009 drie pilots gestart die liepen tot januari 2010. De deelnemers kwamen uit het basisonderwijs in Schiedam, Barendrecht en Ridderkerk en uit het voortgezet onderwijs in Brielle en Hellevoetsluis. Met behulp van deze pilots werd achterhaald of de zorg- en adviesteams in staat zijn om de hulpvragen of hulpbehoeften van kinderen, ouders of leerkrachten te voorzien zijn in een passend aanbod (GGD Rotterdam-Rijnmond, 2010). Inmiddels zijn deze pilots geëvalueerd en is men tot de conclusie gekomen dat *“het ZAT tijdens de pilots niet in staat geweest is knelpunten weg te nemen, wel zijn de knelpunten beter benoemd en zijn oplossingsrichtingen gevonden”*(GGD Rotterdam-Rijnmond, 2010: 23), maar dat er wel *“in de huidige context voldoende handvatten bestaan om de zorg op het snijvlak van onderwijs en zorg zodanig te organiseren dat hulpvragen van kinderen snel beantwoord worden”*(GGD Rotterdam-Rijnmond, 2010: 5). Dan is het wel noodzakelijk dat scholen meer planmatig te werk gaan en optimaal gebruik maken van de zorg die al beschikbaar is binnen de school. Hier kan gedacht worden aan Schoolmaatschappelijk werk of de Jeugdgezondheidszorg. Als blijkt dat er meer nodig is om de problematiek op te kunnen lossen is het van belang dat Schoolmaatschappelijk werk en de Jeugdgezondheidszorg helpen bij het formuleren van de hulpvraag. Het blijkt dat dit een verbeterpunt is voor in de toekomst. Als de hulpvraag is opgesteld en de partijen bij elkaar komen is het essentieel dat de betrokken partijen meer gaan samenwerken, zodat er een gezamenlijk plan van aanpak ontstaat (GGD Rotterdam-Rijnmond, 2010).

2.3.2 Enschede

In de gemeente Enschede is al in het schooljaar 2003/2004 de pilot 'Samenwerking Onderwijszorg-Jeugdzorg' van start gegaan. Deze pilot was gestart naar aanleiding van eerdere ervaringen van de basisscholen. Zij gaven aan dat zij *“in toenemende mate werden geconfronteerd met handelingsverlegenheid ten gevolge van factoren die buiten school lagen, hier kan gedacht worden aan kind- en/of gezinsfactoren, terwijl de hulpverlening door de jeugdzorg niet of laat op gang kwam”* (gemeente Enschede, 2006: 3). Om dit te verbeteren werden stappen ondernomen om mensen uit het onderwijs en de mensen uit de jeugdzorg bij elkaar te brengen. Hier kwamen een aantal belangrijke knelpunten naar voren. De eerste was dat er onvoldoende uren beschikbaar waren voor schoolgericht maatschappelijk werk. Ook de lange wachttijden bij Bureau Jeugdzorg Overijssel en Mediant, de

organisatie voor Geestelijke Gezondheidszorg in Twente, werd als knelpunt genoemd. Ten derde was er onvoldoende afstemming en samenwerking tussen instellingen van de onderwijszorg en de jeugdzorg. Nadat deze pilot afgelopen was werd in het schooljaar 2004/2005 door Bureau Jeugdzorg Overijssel, schoolgericht maatschappelijk werk, de Jeugdgezondheidszorg, de samenwerkingsverbanden Steunpunt Onderwijszorg en de cluster 4-scholen een nieuwe pilot gestart, zodat de samenwerking tussen zorg en onderwijs beter zou verlopen (gemeente Enschede, 2006).

Op basis van deze pilots heeft de gemeente Enschede besloten om op elke basisschool en speciale basisschool een zorgteam op te zetten en het zorg- en adviesteam op stedelijk niveau te continueren. Alle scholen, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven hebben in Enschede inmiddels een eigen ZAT. De jeugdgezondheidszorg en maatschappelijk werk nemen standaard deel aan ieder ZAT (Vedder et al, 2007).

Er is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het gevoerde jeugdbeleid in Enschede en in het bijzonder naar de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Het ZAT is slechts een middel dat de samenwerking gemakkelijker maakt, maar het zijn de mensen die de samenwerking waar moeten maken. Uit het onderzoek blijkt dat het in Enschede de goede kant op gaat. *“Deze samenwerking is in Enschede behoorlijk hecht. De partners in Enschede zijn bereid om naar elkaar te luisteren en samen problemen aan te pakken. Er is sprake van een lerende houding. De uiteenlopende professionele talen leiden wel eens tot miscommunicatie, maar deze wordt bespreekbaar gemaakt en dankzij een lerende houding van alle betrokkenen leidt dat tot verbeteringen”* (Vedder et al, 2007: 18).

2.4 Conclusie

Het besef dat jeugdzorg en onderwijs elkaar nodig hebben wordt steeds groter. De landelijke ontwikkelingen zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin, passend onderwijs en de zorg- en adviesteams, maar ook de gemeentelijke initiatieven zoals bijvoorbeeld in de stadsregio Rotterdam, Enschede en de IHI-pilot in Zoetermeer, benadrukken deze roep om samenhang. Door de krachten van jeugdzorg en onderwijs te bundelen kunnen opvoed- en opgroei-problematiek sneller gesignaleerd worden en eerder aangepakt worden. Maar dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Het gaat om een zeer complexe sector. Alleen al in de jeugdzorg zijn heel veel verschillende organisaties en instanties bij de zorg voor kind en gezin betrokken. Bovendien zijn zowel de verantwoordelijkheden als de geldstromen behoorlijk versnipperd. Dit gaat overigens veranderen als de transitie van de jeugdzorg door gaat. Dan wordt de gemeente voor de gehele jeugdzorg verantwoordelijk en brengt kansen met zich mee om de samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs te verbeteren. Zo maken gemeenten nu al afspraken met schoolbestuurders over het lokale onderwijs- en jeugdbeleid in de Lokale Educatieve Agenda. Als gemeenten door de decentralisatie ook verantwoordelijk worden voor alle jeugdzorgtaken, kunnen de gemaakte afspraken met het onderwijs beter afgestemd worden met de

afspraken met het bredere jeugdzorgdomein. Dat betekent echter niet de samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs ook daadwerkelijk ontstaat. De implementatie is in handen van de bestuurders, managers en professionals uit deze domeinen; zij geven de samenwerking in de praktijk vorm. Hoe zij met elkaar samenwerken bepaalt of en hoe werkzaamheden uit verschillende domeinen met elkaar integreren.

Kortom, samenwerking is noodzakelijk maar gaat niet van zelf. Dit moet gecoördineerd worden en daarom worden verschillende instrumenten ingezet om de samenhang tussen zorg en onderwijs te verbeteren. Dat betekent vervolgens niet dat de instrumenten die ingezet worden automatisch succesvol zijn. Zo heeft de oprichting van Bureau Jeugdzorg er niet direct voor gezorgd dat de samenhang in de jeugdzorg groter is geworden. De vraag is of het Centrum voor Jeugd en Gezin, de zorg- en adviesteams en de IHI-pilot dit wel gaat lukken. Het inzetten van coördinatie-instrumenten is blijkbaar niet voldoende, het gaat ook om hoe het coördinatieproces vorm wordt gegeven. Bovendien maakt de hoge complexiteit van de jeugdsector het er niet gemakkelijker op. In het volgende hoofdstuk komt aan de orde wat hierover in de wetenschappelijke literatuur te vinden is.

H3 Coördinatie in theorie

Zoals in de vorige hoofdstukken naar voren is gekomen is er behoefte aan meer samenwerking binnen de jeugdsector en worden verschillende ontwikkelingen in gang gezet om de samenhang tussen verschillende organisaties te verbeteren. Een voorbeeld is de invoering van het Centrum voor Jeugd en Gezin en de oprichting van de zorg- en adviesteams. Zij kunnen gezien worden als coördinatie-instrumenten. Zulke instrumenten leiden echter niet automatisch tot betere coördinatie. De vraag die dit oproept is wat is nodig om dit wel voor elkaar te krijgen en dat is precies wat centraal staat in dit hoofdstuk. Voordat dit beantwoord kan worden, zal eerst worden laten zien wat onder integrale samenwerking wordt verstaan. Daarna zal het begrip coördinatie uitgebreid aan de orde komen. Vervolgens worden verschillende coördinatievormen besproken en welke coördinatiemechanismen bij deze vormen passen. Om integrale samenwerking te realiseren is het belangrijk dat de coördinatieprocessen op een passende wijze plaatsvinden. Welke processen precies cruciaal zijn tijdens de implementatie van coördinatie-instrumenten worden ook in dit hoofdstuk beschreven. Hierop volgend worden een aantal factoren besproken die deze processen in de theorie beïnvloeden. Tot slot ontstaat er op basis van deze informatie een theoretisch concept, waar een aantal verwachte relaties uit zijn te destilleren. Deze vormen het uitgangspunt van het empirische onderzoek.

3.1 Integrale samenwerking

‘Integraal’ behoort tot een van de populairste termen in de wereld van het bestuur en beleid (Weterings en Tops, 2002). Dit is niet alleen in Nederland het geval, maar ook in andere landen staat een integrale aanpak in de publieke sector hoog op de agenda. Zo is in de jaren negentig in Groot-Brittannië de term ‘joined-up government’, waar tevens een integrale aanpak centraal staat, opgekomen. Later wordt dit ook wel ‘whole of government’ genoemd (Pollitt, 2003). Om te begrijpen wat deze begrippen inhouden, wordt eerst de achtergrond van deze termen behandeld. Vervolgens komen bestaande wetenschappelijke definities aan de orde en wordt laten zien welke in dit onderzoek gehanteerd wordt. Daarna komt aan de orde op welke manier bestuurders, managers en professionals betrokken zijn bij integrale samenwerking.

3.1.1 Achtergrond

‘Integraal’, ‘Joined-up government’ en ‘whole of government’ zijn dan weliswaar nieuwe termen, maar de achterliggende uitgangspunten zijn niet geheel nieuw. Het gaat eigenlijk om de oude discussie over verkokering en ontkokering in een nieuw jasje (Hood, 2006: 19). Met behulp van een integrale aanpak wordt immers geprobeerd om de eeuwenoude behoefte naar samenhang, coördinatie en afstemming van beleid te vervullen (Weterings en Tops, 2002).

Deze oeroude behoefte werd nog eens versterkt doordat de verwachte efficiencyvoordelen van het New Public Management (NPM), waarin de gedachte centraal staat dat de publieke sector hetzelfde gerund moet worden als een bedrijf, tegen vielen en voornamelijk gezorgd heeft voor nog meer fragmentatie en gebrek aan coördinatie in de publieke sector. Hierdoor is tegenwoordig het uitgangspunt dat de verticale opsplitsing van organisatielagen gecombineerd met horizontale samenwerking efficiënter is dan een gefragmenteerd systeem (Christensen en Lægheid, 2007). Dit wordt overigens mede mogelijk gemaakt door de technologische ontwikkelingen. Door de komst van Informatie en Communicatie Technologie (ICT) zijn de kosten voor horizontale communicatie en de bijbehorende coördinatie gereduceerd (Mulgan, 2006; Christensen en Lægheid, 2007).

Doordat deze behoefte de laatste jaren weer is opgekomen, staat in veel beleidsnota's een integrale aanpak centraal. Het integraal jeugdbeleid vormt hier geen uitzondering op. De vraag die dit oproept is wat 'integraal' eigenlijk precies betekent.

3.1.2 Definitie 'integraal'

In de wetenschappelijke literatuur bestaat geen eenduidige definitie van het begrip integraal. Tops (2001: 14) geeft aan dat *“integraliteit een beloftevol antwoord lijkt op de bureaucratische pathologie van de verkokering, het onsamenvastend werken van verschillende organisatieonderdelen, waardoor concurrentie, verboddeling en gebrek aan afstemming ontstaan. Verspilling, irritatie en slecht onderhouden externe relatiepatronen zijn het gevolg. Integraliteit is het toverwoord dat deze deficiëntie moet verhelpen”*. Onder integraliteit vallen volgens hem de vier kernbegrippen samenwerken, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid. Hagendoorn (2001: 12) definieert integraliteit als volgt *“integraal beleid betekent in het gunstige geval dat men vanuit de verschillende sectoren oog heeft voor mogelijke beleidseffecten op aanpalende beleidssectoren”*. Het KEI kenniscentrum voor stedelijke vernieuwing (2011) maakt onderscheid tussen een brede en integrale aanpak. Zij spreken over een brede aanpak als verschillende maatregelen afzonderlijk van elkaar worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is dat de activiteiten in het CJG en activiteiten op school apart van elkaar georganiseerd worden, zonder dat dit met elkaar is afgestemd. Van een integrale aanpak is pas sprake als er minimaal enige vorm van afstemming is en van wederzijdse versterking. Men moet zich bewust zijn dat het handelen naast de gevolgen binnen bijvoorbeeld het zorgdomein ook invloed heeft op het onderwijsdomein. Afstemming tussen het zorg- en onderwijsdomein is gewenst, maar het is wel van belang dat binnen een domein nog wel de vrijheid bestaat om eigen problematiek aan te pakken (KEI, 2011). De Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (Rmo) (2008) voegt hieraan toe dat het voornamelijk een top-down benadering betreft en dat de politiek verantwoordelijk is en de complexiteit ordent. De volledige tabel van de Rmo (2008) over integraal beleid staat hieronder weergegeven.

Integraal, ontkokerd beleid	
Ideaal	Uniformiteit
Redeneerlogica	Beleidscentrisch
Perspectief	Top-down
Verantwoordelijkheid	Ministeriele verantwoordelijkheid
Wie ordent complexiteit?	Politiek
Organisatievormen	Afgestemd en uitgelijnd
Focus	Verdeling en coördinatie
Benadering	Formalistisch en bureaucratisch

TABEL 1: PERSPECTIEF INTEGRAAL BELEID VOLGENS RMO (2008: 40)

Zoals aangegeven, wordt er niet alleen in Nederland veel aandacht geschonken aan een integrale aanpak van problematiek. Om een bredere blik te krijgen, worden ook de definities van het internationale begrip ‘joined-up government’ in dit onderzoek meegenomen. Net zoals in de Nederlandse definities blijkt ook over de invulling van joined-up government weinig eenduidigheid. Pollit (2003) heeft de verschillende betekenissen en doelen van joined-up government geanalyseerd en kwam tot de conclusie dat het eigenlijk meer een modeterm dan een wetenschappelijk concept blijkt te zijn. Om joined-up government toch vanuit een wetenschappelijk perspectief te kunnen benaderen heeft hij een eigen definitie gecreëerd. *“Joined-up government is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action”* (Pollitt, 2003: 35).

Kortom, er bestaan verschillende varianten van het begrip integrale samenwerking. De ene definitie is meer vergaand dan de ander. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat integrale samenwerking meer is dan afstemming en gemeenschappelijkheid en wordt het gezien als een vergaande vorm van samenwerking. Integraal werken wordt in dit onderzoek opgevat als ‘*met elkaar op dezelfde manier*’ problematiek aanpakken. Bovendien wordt er vanuit gegaan dat dit zowel op horizontale als op verticale wijze van toepassing is. Integrale samenwerking is dus zowel multisectoraal als multilevel.

3.1.3 Betrokken partijen: bestuurders, managers en professionals

Integrale samenwerking gaat dus zowel om afstemming en coördinatie tussen verschillende organisaties, meestal uit verschillende sectoren, als om afstemming en coördinatie binnen de eigen organisatie tussen bestuurders, managers en professionals. Om meer inzicht te geven wat er precies met deze verschillende organisatieniveaus bedoeld wordt, hoe zij zich en onderling gedragen en wat voor gevolgen dit heeft voor integrale samenwerking zal hieronder aan de orde komen.

Bestuurders

De bestuurders staan het hoogste in de organisatiehiërarchie en worden als eerste besproken. *“Organisatiebestuurders zijn in het kader van de publieke sector, de eindbeslissers binnen hun eigen instelling”* (van Delden, 2009: 131). Deze definitie wordt in het verdere onderzoek aangehouden. Doordat bestuurders de eindbeslissers van de organisatie zijn vormen zij een belangrijke speler in de integrale samenwerking. Een belangrijk kenmerk van een bestuurder is dat hij meestal is ‘opgegroeid’ in de sector waar hij ook zijn huidige functie bekleedt. Zij zijn zich hierdoor meestal bewust van de context waar de organisatie zich in bevindt. Hierbij kan gedacht worden aan relevante sectorkenmerken, zoals historie en gebruiken in een sector (Kaats en Opheij, 2007). Deze zullen daarom ook invloed hebben op de keuze voor een bepaalde samenwerking. Ook bedrijfs- en organisatiekundige argumenten zullen worden meegenomen in het besluit dat door de bestuurder wordt gemaakt (Boonstra, 2007). Daarnaast spelen persoonlijke overtuigingen en de personal fit tussen bestuurders een grote rol in wie uiteindelijk met wie gaat samenwerken en hoe die samenwerking eruit komt te zien (Kaats en Opheij, 2007). Het bestuurlijke circuit is immers klein, waardoor men elkaar vaak persoonlijk kent (van Delden, 2009). Bestuurders hebben niet alleen contact met andere bestuurders, maar maken ook afspraken met de overheid, hebben te maken met toezichthouders en onderhouden contacten met sociale en professionele netwerken. *“De bestuurder begeeft zich zogezegd in meerdere realiteiten die alle hun spelregels kennen en eisen stellen aan de opstelling en competenties van de bestuurder”* (Kaats en Opheij, 2007: 252). Dit is voornamelijk extern gericht, maar ook binnen de eigen organisatie is een belangrijke rol voor de bestuurder weggelegd. Goed voorbeeld doet immers volgen. Het gedrag van een bestuurder heeft namelijk invloed op het gedrag binnen een organisatie. *“De bestuurder kan als exponent van de organisatiecultuur indirect, maar ook direct invloed uitoefenen op de manier waarop er wordt gewerkt in de organisatie”* (Stoopendaal, 2008: 204).

Managers

De manager staat hiërarchisch gezien onder de bestuurder. Een manager is volgens Mintzberg (2009) *“someone responsible for a whole organization or some identifiable part of it”*. Dat is een breed begrip. Meestal wordt er onderscheid gemaakt tussen strategisch, tactisch en operationeel management. Bij strategisch management gaat het om missie, visie en beleidsplannen. In dit onderzoek wordt dit niet gezien als een manager maar als een bestuurder. Tactisch management richt zich op het scheppen van condities om het geplande beleid te realiseren. Operationeel management gaat over de sturing en beheersing van de uitvoering (Rodenburg, 1999 in Brunia, 2007).

Een algemeen kenmerk van managers is dat zij *“getting things done through others”* (Noordegraaf, 2004). Om dit te realiseren richt de manager zich op de volgende activiteiten. Ten eerste zorgt de manager voor het netwerken buiten de eigen afdeling. Ten tweede brengt en haalt de manager

informatie; communicatie. Ten derde regelt de manager de werkstromen en middelen (Luthans et al., 1988 in Brunia, 2007: 104). De werkprocessen worden op een rationele wijze ingedeeld, zodat organisatiedoelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Prestaties, effectiviteit en efficiëntie zijn hierbij veel gehoorde termen. (Trappenburg, 2010) Ten vierde is de manager bezig om het beste uit zijn personeel te halen door medewerkers te motiveren en te trainen; managen van human resources (Luthans et al., 1988 in Brunia, 2007: 104). Op welke manier een manager deze activiteiten invult met betrekking tot het vormgeven van integrale samenwerking heeft grote gevolgen voor het slagen of falen van integrale samenwerking.

Professionals

De professionals moeten integrale samenwerking in de praktijk waarmaken. Maar hier zitten nog wel een aantal haken en ogen aan. Een professional is door het volgen van een lange opleiding in het bezit van specialistische kennis, is lid van een beroepsorganisatie en autonomie is cruciaal om zijn werk te kunnen doen (Freidson, 2001). Professionals willen cliënten, in dit geval kinderen en gezinnen, zo goed mogelijk helpen. Hierbij speelt tijd en geld geen rol, als het welzijn van kinderen en gezinnen maar verbeterd wordt. Het gaat professionals niet om wat de cliënten zelf willen maar wat cliënten nodig hebben, zodat een hoger doel bereikt wordt. Een voorbeeld van een hoger doel is bijvoorbeeld gezondheid (Freidson, 2001; Trappenburg, 2010). Wat hiervoor nodig is baseren zij op hun eigen visie, opleiding en ervaring (Tonkens, 2008).

Meestal wordt een arts als klassiek voorbeeld genoemd. Maar er zijn ook andere professies die niet aan alle kenmerken voldoen, maar zich wel professionals voelen. Hierbij kan gedacht worden aan docenten of maatschappelijk werkers. Zij beschikken weliswaar over minder autonomie en een lagere opleiding dan de klassieke professionals, maar zij bezitten wel specialistische kennis en zien het tevens als hun taak om een hoger doel te bereiken (Trappenburg, 2010). Ook zij zullen in dit onderzoek gezien worden als professionals.

Professionals zijn van nature gericht op het afschermen van hun eigen vakgebied en zullen niet zo snel de samenwerking opzoeken met andere disciplines (van Delden, 2009). Als deze samenwerking wel is opgezocht zullen verschillende type professionals, met verschillende soorten expertise, moeten samenwerken. De achtergrond van een professional bepaalt hoe hij of zij naar de problematiek kijkt en wat voor interventie het meest geschikt is. Dit kan leiden tot verschillende professionele opvattingen en waarden binnen een integrale aanpak (Frost, 2005). Bovendien blijkt dat het niet alleen op inhoudelijk gebied kan botsen, maar professionals uit andere vakgebieden blijken ook een hele andere manier van werken te hebben, met organisatorische spanningen tot resultaat (Robinson en Cottrell, 2005).

Professionals geven wel zelf aan dat de samenwerking binnen de zorg voor kind en gezin tekortschiet. Daarbij wordt voornamelijk met de vinger naar het management en naar andere professionals gewezen. *“De verkokering en schotten in de organisatie van de zorg, de financieringsstromen die daaraan ten grondslag liggen, de hopeloze bureaucratie, de wachtlijsten en het gebrek aan deskundigheid bij collega-instellingen”* (Dronkers en Dijkshoorn, 2010: 119) worden namelijk door de professionals als redenen genoemd voor de gebrekkige samenwerking.

Kortom, bestuurder, managers en professionals afkomstig uit verschillende organisaties en sectoren kijken door hun achtergrond en hun functie binnen een organisatie verschillend naar integrale samenwerking (WRR, 2004). Desondanks blijken ze elkaar hard nodig te hebben om een samenwerking succesvol te laten worden (van Delden, 2007). Integrale samenwerking is noodzakelijk, maar gebeurt niet vanzelf. Door de betrokkenheid van vele organisaties, verschillende sectoren, de diverse organisatieniveaus en de versnipperde verantwoordelijkheden is coördinatie nodig om integrale samenwerking te laten slagen.

3.2 Coördinatie

In deze paragraaf wordt uitgelegd wat er onder coördinatie wordt verstaan. Dit wordt gedaan met behulp van bestaande wetenschappelijke theorieën over coördinatie. Eerst zal een aantal definities de revue passeren. Vervolgens zal worden toegelicht waarom coördinatie steeds belangrijker is geworden en waarom het juist zo moeilijk is om coördinatie in praktijk te brengen.

3.2.1 Wat is coördinatie?

Coördinatie is een veel gebruikt begrip op het gebied van publiek management (Bouckaert et al, 2010) en daarom bestaan er verschillende definities over wat coördinatie inhoudt. Thompson et al geven aan dat *“Coordination implies bringing into a relationship otherwise disparate activities or events. Tasks and efforts can be made compatible by coordinating them. Bottlenecks and disjunctures can be eliminated, so coordination is usually discussed under a sign of efficiency. By coordinating a set of items something can be achieved which otherwise would not be”*(Thompson et al, 1991: 3). Door Kickert (1988) en Bouckaert et al (2000) wordt benadrukt dat het gaat om wederzijdse en onderlinge afstemming van activiteiten uitgevoerd door verschillende eenheden op eenzelfde terrein. Op basis van deze informatie komt Bouckaert et al (2010) met de volgende definitie: *“coördinatie is de doelbewuste centrale sturing en/of onderlinge afstemming van de activiteiten van verschillende organisatorische entiteiten van een zelfde coördinatiecluster met als bedoeling een gemeenschappelijk gewenst resultaat op de gewenste manier te bereiken. Coördinatie heeft als doel orde te brengen in de onderlinge relaties”* (Bouckaert et al, 2010: 20). Door middel van coördinatie worden zaken op elkaar afgestemd. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verticale en horizontale coördinatie.

Bij verticale coördinatie wordt de nadruk gelegd op de verschillende niveaus binnen een organisatie, die zich op hiërarchische wijze met elkaar verhouden. Om het proces in goede banen te leiden, is vanuit dit perspectief autoriteit een belangrijk aspect. Daarom wordt een ‘baas’ aangesteld, waarbij het principe opgaat dat ieder niveau aan een hiërarchisch hoger niveau verantwoording moet afleggen over de keuzes die gemaakt zijn en de acties die zijn ondernomen. Bovendien geeft een hoger niveau aan een hiërarchisch lager niveau aan hoe en wat er precies moet gebeuren. Dit wordt meestal gedaan door middel van regels en beleid en om te controleren of men zich hieraan houdt worden controlesystemen ingezet. Verticale coördinatie heeft een verticale organisatiestructuur en een verticale verantwoordingslijn tot gevolg. Terwijl horizontale coördinatie een horizontale structuur met zich mee brengt, waarbij verantwoording wordt afgelegd aan elkaar. Dit is een veel minder formele en een meer flexibele vorm van coördinatie. Vanuit dit perspectief wordt de afstemming en samenhang bereikt door meetings en informele communicatie. Als problemen op de loer liggen of als er juist een kans zich voordoet, worden projectteams of taskforces opgericht (Bolman en Deal, 2003).

3.2.2 Waarom coördinatie belangrijker is geworden

In de gehele westerse wereld kunnen organisaties zich niet meer alleen op hun eigen terrein richten, maar zijn genoodzaakt om de samenwerking op te zoeken met andere organisaties. Een probleem kan meestal niet meer opgelost worden door een organisatie (Koppenjan en Klijn, 2004). De hedendaagse maatschappelijke problemen overstijgen namelijk de organisatie- en meestal ook de sectorgrenzen, waardoor coördinatie een steeds belangrijker fenomeen is geworden. Dit wordt veroorzaakt door een drietal redenen. Het gaat om wederzijdse afhankelijkheid, onduidelijke vraagstukken en de toenemende grenzeloosheid. Deze aspecten staan op zichzelf, maar tegelijkertijd beïnvloeden zij elkaar.

Zo is de wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende organisaties in de publieke sector de afgelopen jaren behoorlijk toegenomen (Koppenjan en Klijn, 2004; de Bruijn en ten Heuvelhof, 2007). De toenemende professionalisering van de westerse samenleving heeft hier een groot aandeel in gehad. Dit komt omdat de hedendaagse vraagstukken vaak complex van aard zijn en specialisatie vereisen. Aan de andere kant brengt professionalisering ook versnippering met zich mee, met een gefragmenteerde publieke sector tot gevolg (Koppenjan en Klijn, 2004; de Bruijn en ten Heuvelhof, 2007). Dit terwijl de huidige maatschappelijke vraagstukken zich niet aan deze professionele en organisatorische grenzen houden. De hedendaagse problematiek laat zich dan ook niet altijd netjes in hokjes stoppen. Door de gestegen complexiteit is niet altijd direct duidelijk waar problemen door veroorzaakt worden en wat de oplossing is. Een van de redenen dat de hedendaagse problematiek zich niet in hokjes laat stoppen is omdat het gekenmerkt wordt door een toenemende grenzeloosheid. Hier kan gedacht worden aan multiprobleem gezinnen, waar meestal een combinatie van sociaal-economische en psychosociale problematiek speelt (van Delden, 2009). Dit heeft tot gevolg dat ze op

meerdere leefgebieden moeten worden geholpen en dat niet alleen verscheidene organisaties betrokken zijn, maar ook nog eens verschillende sectoren betrokken worden. Om maatschappelijke vraagstukken, zoals multiprobleem gezinnen effectief aan te kunnen pakken is de juiste coördinatie van cruciaal belang. Dat de behoefte aan coördinatie is gestegen, hoeft overigens niet te betekenen dat coördinatie ook daadwerkelijk zorgt voor verbetering. In de volgende alinea wordt uitgelegd waarom dit niet het geval is.

3.2.3 De moeilijkheid van coördinatie

Door de hierboven beschreven ontwikkelingen: toenemende wederzijdse afhankelijkheid, onduidelijkheid van vraagstukken en grenzeloosheid is er behoefte aan coördinatie. Tegelijkertijd zorgen deze ontwikkelingen ervoor dat coördinatie lastig te realiseren is. er zijn vele partijen betrokken bij de steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken. In de meeste gevallen komen deze organisaties uit verschillende sectoren (Noordegraaf, 2008). Zij hebben meestal een andere achtergrond of zelfs een ander beroep, maar moeten toch samen werken om een probleem op te lossen (Bolman en Deal, 2003). Dit kan voor wrijving zorgen, omdat zij een andere betekenis geven aan informatie en bovendien is de kans groot, ongeacht de aard van de problematiek, tegenstrijdige belangen aanwezig zijn (Koppenjan en Klijn, 2004). Noordegraaf (2008) geeft aan dat de publieke sector in een interventiefuik terecht is gekomen. *“Er moet veel, maar er kan weinig. Collectief handelen is nodig, maar de mogelijkheden van collectief handelen zijn beperkt. De verwachtingen zijn hoog, maar nauwelijks waar te maken”* (Noordegraaf, 2008: 24). Dit komt mede omdat de issues die spelen in de publieke sector complex van aard zijn, waardoor meestal een simpele vorm van coördinatie niet geschikt is. Naarmate de complexiteit van de vraagstukken toeneemt, zal ook de coördinatie gecompliceerder worden. Welke verschillende vormen van coördinatie en welke instrumenten hierbij passend zijn wordt in de volgende paragraaf beschreven.

3.3 Coördinatievormen

In deze paragraaf zal aan de orde komen welke vormen van coördinatie in de wetenschappelijke literatuur gebruikt worden. Hierbij zullen de Hiërarchie-Markt-Netwerk theorie en de vijf coördinatie-mechanismen van Mintzberg centraal staan. Deze theorieën zullen vervolgens met elkaar worden vergeleken en ook de instrumenten die bij deze vormen passen zullen besproken worden.

3.3.1 Hiërarchie-Markt-Netwerk theorie

De *Hiërarchie-Markt-Netwerk theorie* wordt binnen de wetenschappelijke literatuur als een van de belangrijkste theorieën gezien als het gaat om coördinatie (Bouckaert et al, 2010). Binnen deze theorie worden *drie soorten van coördinatie* onderscheiden. Het gaat om coördinatie *door rechtstreekse sturing* (hiërarchie), coördinatie *door concurrentie* (markt) en coördinatie *door onderlinge samenwerking* (netwerk). Deze drie vormen zullen hieronder een voor een worden besproken.

Hiërarchie is gebaseerd op de bureaucratische visie van Weber. Er is een centrale organisatie die alle beslissingen neemt. Vanuit de top worden het collectieve doel en de richtlijnen om dit doel te behalen bepaald. Dit wordt formeel gecommuniceerd naar de andere organisaties en zij horen zich gehoorzaam en loyaal op te stellen. Het is een typische top-down benadering; er vindt verticale afstemming plaats en het is een ‘command structure’. Met behulp van bureaucratische methoden zoals regelgeving, standaardisering en het monitoren van de activiteiten worden de werkzaamheden gecontroleerd. De bijbehorende organisatiestructuur lijkt op een piramide en centrale sturing en gehoorzaamheid zijn de kernwoorden (Thompson et al, 1991; Bouckaert et al, 2010).

De uitgangspunten van de tweede vorm van coördinatie, de *markt*, komen uit de private sector. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat de markt efficiënter werkt dan de klassieke publieke bureaucratie (Bouckaert et al, 2010). Deze gedachte heeft in de jaren '80 voet aan wal gekregen in verschillende landen. Zo ook in Nederland. Door de budgettaire crisis die ontstaan was door de oliecrisis, een steeds complexer wordende samenleving en het zichtbaar worden van de grenzen van de verzorgingsstaat werd duidelijk dat het zo niet langer door kan gaan. Om ‘in control’ te komen heeft het New Public Management (NPM) haar intrede gedaan. De overheid moest kleiner worden, daarom zijn er zoveel mogelijk taken afgestoten. Hier zijn onder andere zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) voor opgericht en een aantal overheidsorganisaties zijn geprivatiseerd. Daarnaast was er ook een andere manier van werken nodig. Taal en tools uit het bedrijfsleven werden de publieke sector ingevlogen. Burgers worden klanten, het prijsmechanisme vormt een zeer belangrijk aspect, er wordt gewerkt via contracten en de prestaties moeten meetbaar zijn (Noordegraaf en Geuijen, 2010).

Een *netwerk* ontstaat door de wil van de deelnemers om samen te werken. Meestal gaat het om een groep mensen met dezelfde interesses, belangen en/of doelen. Zij handelen op basis van discussies, onderhandelingen, overleg of afstemming van middelen, expertise en doelstellingen. Hierbij speelt vertrouwen een cruciale rol, omdat de deelnemers gelijkwaardig en afhankelijk zijn van elkaar (Bouckaert et al, 2010). Een netwerk wordt niet gedomineerd door een bepaald principe zoals bij de hiërarchie met het controlemechanisme en de markt met het prijsmechanisme wel het geval is. Een netwerk kan elementen uit allebei de vormen overnemen. Wel gaat binnen een netwerk de coördinatie op een meer informele manier. De organisatie van een netwerk is over het algemeen platter dan de eerdere vormen, het gaat voornamelijk om het persoonlijke contact en er is een grote mate van gelijkwaardigheid. Sleutelwoorden zijn afhankelijkheid, wederzijds voordeel, solidariteit en vertrouwen (Thompson, 1991).

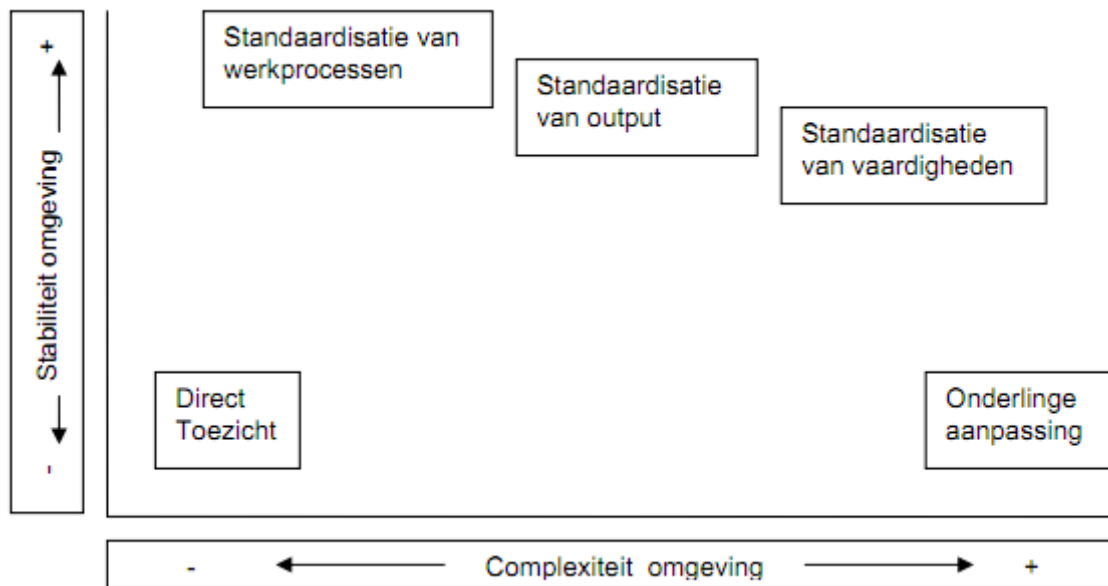
3.3.2 Vijf coördinatiemechanismen van Mintzberg

Een andere belangrijke theorie over coördinatie komt uit de handen van Mintzberg (2006). Volgens hem zijn er vijf coördinatiemechanismen. Het gaat om onderlinge aanpassing, direct toezicht, standaardisatie van werkprocessen, standaardisatie van output en standaardisatie van vaardigheden van de werknemers.

Van *onderlinge aanpassing* is sprake als het werk gecoördineerd wordt via informele communicatie. De controle van het werk ligt bij de mensen die het werk zelf uitvoeren. Deze vorm van coördinatie is daardoor uitermate geschikt voor kleine organisaties, maar kan tevens een cruciaal mechanisme zijn voor grote organisaties als het gaat om complexe werkzaamheden waarbij niemand precies weet wat er gedaan moet worden. Op dat moment wordt tijdens het werkproces de kennis opgedaan. Het tweede coördinatiemechanisme is *direct toezicht*. Hierbij wordt iemand aangesteld die verantwoordelijk is voor het werk van anderen, instructies geeft hoe het werk gedaan moet worden en de uitvoering van de werkzaamheden in de gaten houdt. De overige drie mechanismen zijn gericht op standaardisatie. Dit kan onder andere door de inhoud van het werk zo te specificeren, zodat er een soort handleiding ontstaat voor de werkzaamheden. Op deze manier vindt er *standaardisatie van werkprocessen* plaats. Daarnaast kan ook gekozen worden voor de *standaardisatie van output*. Dan is het minder van belang hoe het werkproces ingericht wordt als het eindproduct maar hetzelfde is. Dit kan bereikt worden door bijvoorbeeld het product en bijbehorende prestaties te specificeren. Naast de werkprocessen of de output kunnen ook de vaardigheden gestandaardiseerd worden. De werknemers kunnen bijvoorbeeld door het volgen van eenzelfde opleiding dezelfde vaardigheden aangeleerd krijgen en over overeenkomstige kennis beschikken (Mintzberg, 2006).

Welke mechanismen precies worden ingezet binnen een organisatie om de werkzaamheden te coördineren en in welke mate kan per organisatie verschillen. Bovendien kan dit ook binnen een organisatie met de tijd veranderen. Welk coördinatiemechanisme het meest passend is hangt af van de omgeving waar een organisatie zich in bevindt. Gedacht kan worden aan het soort product of dienst, de klant of het politieke klimaat. Mintzberg (2006) typeert zelf de omgeving op basis van twee dimensies. Ten eerste gaat het om de stabiliteit van een omgeving. De aanwezigheid van onverwachte en veranderlijke factoren bepalen of de omgeving gekenmerkt kan worden als stabiel, dynamisch of er tussen in. Voorbeelden hiervan zijn onverwachte vraag van cliënten, plotselinge beleidsveranderingen of dat de financieringstromen ineens veranderen. Deze factoren zorgen ervoor dat de omgeving minder voorspelbaar is. Ten tweede gaat het om de complexiteit van de omgeving. Dit heeft gevolgen voor welke vorm van kennis aangeboord moet worden en de zichtbaarheid van de werkprocessen. Als de complexiteit hoog is zullen er specialisten aangesteld moeten worden en is het voor buitenstaanders moeilijker te begrijpen waar het precies overgaat en wat er gedaan wordt. Dit heeft uiteraard

consequenties hoe het proces het beste gecoördineerd kan worden. Dit staat in onderstaand figuur weergegeven.



FIGUUR 3: COÖRDINATIEMECHANISMEN VAN MINTZBERG (2006: 139)

Dit betekent overigens niet dat een organisatie slechts een van de vijf mechanismen hoeft te gebruiken. Vaak gaat het om een combinatie. Daarbij is er ongeacht de standaardisatie altijd wel een mate van direct toezicht en onderlinge aanpassing nodig. En vooral onderlinge moet niet worden onderschat als het gaat om zeer complexe situaties (Mintzberg, 2006). Zo geeft Mintzberg aan dat *“hoewel ook andere coördinatiemechanismen gebruikt worden, het succes van de onderneming blijkt dus uiteindelijk vooral af te hangen van het vermogen van de specialisten zich aan elkaar aan te passen op hun ontdekkingsstocht”* (Mintzberg, 2006: 4).

3.3.3 Vergelijking theorie

Het onderscheid tussen verticale en horizontale coördinatie, de Hiërarchie-Markt-Netwerk theorie en de vijf coördinatiemechanismen van Mintzberg vertonen een aantal gelijkenissen. Op basis hiervan is onderstaande tabel opgesteld.

Hiërarchie	Markt	Netwerk
Verticale structuur	Horizontale structuur	Verticale en horizontale structuur
Verticale coördinatie	Horizontale coördinatie	Verticale en horizontale coördinatie
Coördinatie door rechtstreekse sturing	Coördinatie door concurrentie	Coördinatie door onderlinge samenwerking

Direct toezicht, standaardisatie van werkprocessen	Standaardisatie van output	Onderlinge aanpassing en standaardisatie van vaardigheden
Centrale organisatie, beleid en regels, controlesystemen, aanstellen van coördinator	Contracten, prijzen, vraag en aanbod	Persoonlijk contact, discussies onderhandelingen en trainingen

TABEL 2: VERGELIJKING COÖRDINATIEVARIANTEN

Aangezien het bij integrale samenwerking de wederzijdse afhankelijkheid erg groot is en de nadruk zowel ligt op horizontale als verticale coördinatie kan op basis van de theorie worden aangenomen dat de coördinatiemechanismen die gebruikt worden voor een netwerk en bijbehorende instrumenten, zoals persoonlijk contact, discussies, onderhandelingen en trainingen het beste passen bij integrale samenwerking.

3.4 Coördinatieprocessen tijdens de implementatie

Het inzetten van bepaalde instrumenten, ondanks dat deze passen bij de desbetreffende omgeving, hoeft dit nog niet automatisch te betekenen dat de coördinatie haar vruchten afwerpt en integrale samenwerking een succes wordt. Op welke wijze het coördinatieproces plaatsvindt heeft hier een cruciale invloed op. Van Delden (2007) heeft onderzoek gedaan naar wat belangrijk is tijdens het coördinatieproces bij het coördineren van netwerken. Hij komt tot de conclusie dat gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch samenspel de drie kernprocessen zijn die de mate van succes van een samenwerking bepalen. Deze drie kernprocessen zullen hieronder een voor een besproken worden

3.4.1 Gezamenlijke doelbepaling

Ten eerste gaat het om gezamenlijke doelbepaling. Om dit te realiseren worden er meestal bestuurlijke overleggen georganiseerd, waarbij de overheid meestal de voorzittersrol op zich neemt (van Delden, 2007). Het is van belang dat er op bestuurlijk niveau een ‘vitale coalitie’ ontstaat. In zulke coalities moeten gezamenlijke ambities ontwikkeld worden. Het gaat hierbij niet alleen om de inhoud die door bestuurders gezamenlijk worden opgesteld, maar ook gezamenlijk enthousiasme is belangrijk. De uitkomst van deze overleggen wordt meestal vastgelegd in een officieel document, zoals een convenant. Tijdens dit proces kunnen er ideële en idealistische momenten naar voren komen. Dit geeft energie aan de bestuurders. Maar aan de andere kant moet er opgepast worden dat er niet doelen worden opgesteld die nooit in de praktijk waargemaakt kunnen worden. Dan wordt er gesproken over ‘schijnsamenwerking’. De samenwerking blijft dan beperkt tot het samen spreken, maar de doelen kunnen niet omgezet worden in de praktijk. Hierdoor slaat na verloop van tijd de positieve energie om naar negatieve energie en zit de samenwerking in een impasse. Om dit tegen te gaan kunnen naast bestuurders ook managers en professionals betrokken worden bij de gezamenlijke doelbepaling. Zij

weten hoe het er in de praktijk aan toe gaat, zodat er realistische afspraken opgesteld kunnen worden (van Delden, 2009).

3.4.2 Inbedding

Als er gezamenlijk doelen zijn bepaald door de bestuurders hoeft dit dus niet automatisch te betekenen dat deze doelen ook daadwerkelijk bereikt worden. Een convenant bestaat namelijk slechts uit woorden. Als er geen geld en capaciteit beschikbaar wordt gesteld, dan blijft het alleen bij goede voornemens en precies daarom is inbedding, het tweede kernproces, zo essentieel (van Delden, 2007). Aan de andere kant kan inbedding er juist ook voor zorgen dat de samenwerking tussen professionals in de praktijk gekoppeld worden aan de activiteiten van de eigen organisatie. Het kan namelijk gebeuren dat een samenwerkend team van professionals uit verschillende organisaties geïsoleerd blijft ten opzichte van de werkprocessen van de eigen organisatie. Dit heeft tot gevolg dat de werkprocessen suboptimaal verlopen en tot het afbrokkelen van het draagvlak voor de samenwerking en op deze manier ontstaat er ‘eilandsamenwerking’. Het is dus in beide opzichten belangrijk dat de samenwerking duurzaam ingebed is in de werkprocessen van de eigen organisaties en constant de aandacht van de managers uit de verschillende organisaties heeft (van Delden, 2009).

Het inbedden heeft met het beschikbaar stellen van geld en tijd te maken, maar er zijn ook nog andere middelen. Zo kunnen professionals gemandateerd worden, zodat zij in het team afspraken kunnen maken en zaken naar eigen inzicht te kunnen regelen. Als dit niet gebeurt, wordt er vaak te strak vastgehouden aan de eigen ‘huisregels’, waardoor de samenwerking wordt belemmerd. Opgepast moet worden dat professionals niet te autonoom gaan handelen en de band met de moederorganisatie erg verzwakt wordt. Daarnaast wordt meestal een regisserende, coördinerende of zelfs managende functie aangesteld binnen een samenwerkingsverband. Diegene zorgt ervoor dat de organisaties bij elkaar komen en blijven, en kan hierdoor ook zorgen voor de juiste samenhang tussen het samenwerken in het samenwerkingsverband en de werkzaamheden binnen de eigen organisatie (van Delden, 2009).

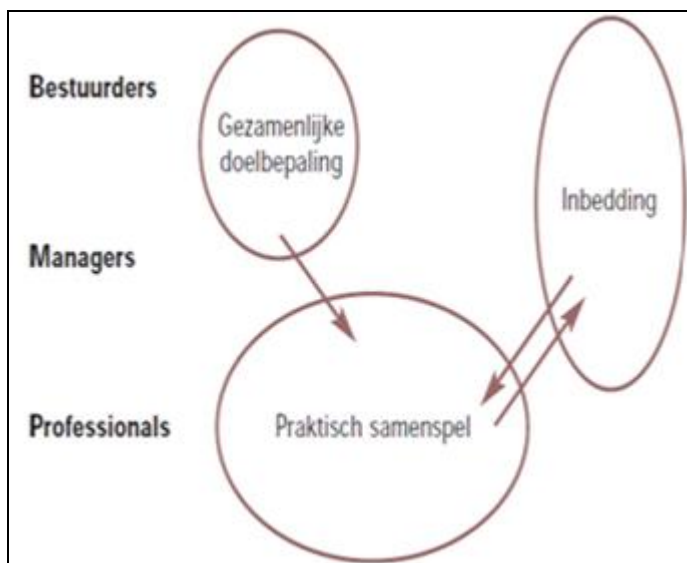
3.4.3 Praktisch samenspel

Tot slot moet integrale samenwerking in de praktijk waargemaakt worden en gaat het om teamvorming tussen de verschillende professionals. Hoe zij met elkaar omgaan is doorslaggevend voor het slagen van een samenwerking. De drijvende kracht hierachter is het plezier dat professionals ontleen aan het samen werken aan resultaten. Daarbij is het van belang dat zij elkaar kennen en gemotiveerd zijn om samen voor de gezamenlijke zaak te gaan, ook al komen ze uit verschillende organisaties en hebben ze een andere werkwijze. Bovendien moeten de professionals bereid zijn om zaken binnen de eigen organisatie anders te laten verlopen (van Delden, 2007). Om dit te realiseren komen de andere twee kernprocessen om de hoek kijken. De doelen die door de bestuurders zijn

opgesteld moeten het plezier en de bereidheid om met elkaar samen te werken prikkelen en de eigen organisatie moet hen ook de vrijheid bieden om met elkaar te kunnen samenwerken.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat bovenstaande ook echt plaatsvindt. Bijvoorbeeld als de doelen die zijn opgesteld niet realistisch zijn, waardoor ‘schijnsamenwerking’ ontstaat. Dit kan omdat de doelen te breed of te smal zijn, de overheid haar eigen stempel er teveel op heeft gedrukt of dat organisaties met elkaar moeten samenwerken die ver van elkaar afstaan of als concurrenten van elkaar gezien kunnen. Dit geeft weinig prikkels om in de praktijk samen te werken. Verder is niet elke professional gemotiveerd om met andere professionals samen te werken en willen zij hun eigen vakgebied afschermen. Daarnaast blijft het werk van de eigen organisatie veel tijd vragen, waardoor er weinig extra tijd beschikbaar is voor het samenwerkingsverband.

De aard van de drie kernprocessen zijn zeer verschillend, waardoor ook de weerbarstigheid en traagheid van samenwerkingsverbanden verklaard kan worden. Zo gaat het bijvoorbeeld zowel om topdown- als om bottom-up ontwikkelingen (van Delden, 2007). In onderstaand figuur is aangegeven hoe de drie kernprocessen zich tot elkaar verhouden en welke rol bestuurders, managers en professionals hierbij hebben.



FIGUUR 4: DRIE KERNPROCESSEN VOOR GESLAAGDE SAMENWERKING BINNEN EEN NETWERK (VAN DELDEN, 2007: 48)

Op welke manier het coördinatieproces precies verloopt en hoe invulling wordt gegeven aan de gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch is verschillend. Er is een aantal factoren die het coördinatieproces beïnvloeden en ervoor zorgen dat integrale samenwerking succesvol wordt of gedoemd is te mislukken. Welke factoren dit precies zijn en op welke wijze zij invloed hebben op het coördinatieproces zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

3.5 Factoren die het coördinatieproces beïnvloeden

Gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch samenspel gebeuren niet vanzelf en er zijn een aantal factoren die dit proces beïnvloeden. Deze factoren staan niet los van elkaar en kunnen elkaar onderling beïnvloeden (Perri 6 et al, 2001). Zo heeft de mate van vertrouwen invloed of en hoe informatie-uitwisseling plaatsvindt. Eerst zal het theoretisch overzicht van Rogers en Whetten (1982) behandeld worden. Op basis van dit literatuuroverzicht is een aantal factoren geformuleerd, die in dit onderzoek centraal staan.

3.5.1 Theoretisch overzicht van Rogers en Whetten

Een klassiek overzicht is opgesteld door Rogers en Whetten (1982). Zij komen op basis van literatuuronderzoek tot de conclusie dat bepaalde factoren van cruciale waarde zijn. Daarbij hebben zij onderscheid gemaakt tussen interpretatieve factoren en contextuele factoren.

Interpretatieve factoren

Onder de interpretatieve factoren vallen attitudes, waarden en percepties van de betrokken partijen (Rogers en Whetten, 1982). De *attitude* van organisaties ten opzichte van de coördinatie is cruciaal. Als zij er positief tegenover staan zal de coördinatie veel eerder een succes worden dan als de organisaties hier negatief tegen aan kijken. Een positieve houding kan zijn ontstaan omdat men zich bewust is van de wederzijdse afhankelijkheid en een ‘cosmopolitan’ wereldbeeld heeft. Dit houdt in dat andere organisaties gezien worden als waardevolle informatiebronnen. Bovendien heeft de toegankelijkheid van de organisatie en de historische relaties met andere organisatie gevolgen voor de openheid ten opzichte van coördinatie. Een negatieve houding kan juist ontstaan doordat men bang is dat coördinatie zorgt voor allerlei bedreigingen. Zoals dat coördinatie kan zorgen voor een lagere effectiviteit van de diensten, vervreemding van cliënten en dat door coördinatie met andere organisaties de eigen organisatie niet meer haar eigen en nieuwe cliënten kan helpen. Daarnaast is er in dit geval geen vertrouwen in de kennis en kunde van andere organisaties.

Naast dat de houding van de organisatie belangrijk is, is het ook van belang dat de organisaties beschikken over gedeelde waarden. Dit uit zich bijvoorbeeld in een groepsgeoriënteerde probleembenadering, vergelijkbare middelen, doelen en noden. Als dit niet het geval is en organisaties voornamelijk tegenstrijdige waarden hebben en een andere taal spreken is de kans dat de coördinatie faalt erg groot. Dit geeft namelijk behoorlijke communicatieproblemen. Organisaties praten langs elkaar heen en dit heeft onbegrip en conflict tot gevolg.

Ondanks dat gedeelde waarden een essentiële rol spelen binnen een coördinatieproces is het tevens van belang dat de verschillende organisaties worden behouden. Hier kan worden gedacht aan de eigen

identiteit, prestige, macht en leider en personeel. In onderstaand tabel staan de succes- en faalfactoren, op eigen wijze geordend, op dit gebied weergegeven.

Interpretatieve succesfactoren	Interpretatieve faalfactoren
Positieve attitudes <ul style="list-style-type: none"> • Gepercipieerde wederzijdse afhankelijkheid en nood aan coördinatie • ‘Cosmopolitan’ wereldbeeld; andere organisaties worden gezien als waardevolle informatiebronnen • Toegankelijkheid van organisaties • Goede historische relaties 	Negatieve attitudes <ul style="list-style-type: none"> • Gepercipieerde dreigingen en/of competitie • Angst voor lagere effectiviteit van diensten • Angst voor vervreemding van klanten • Geen vertrouwen in kennis en kunde van andere organisaties • Slechte historische relaties
Gedeelde waarden <ul style="list-style-type: none"> • Groepsgeoriënteerde probleembenadering • Vergelijkbare middelen, doelen en noden • Gemeenschappelijke belangen • Gemeenschappelijke taal • Akkoord over waarde en nut van de coördinatie 	Tegenstrijdige waarden <ul style="list-style-type: none"> • Elke organisatie eigen probleembenadering • Verschillende middelen, doelen en noden • Tegenstrijdige belangen • Gebrek aan gemeenschappelijke taal • Onenigheid over waarde en nut van coördinatie
Behoud van verschillende organisaties <ul style="list-style-type: none"> • Behouden van eigen integriteit en identiteit • Behouden van prestige, macht en leider en personeel 	Volledige samensmelting van organisaties <ul style="list-style-type: none"> • Verlies van eigen integriteit en identiteit • Verlies van prestige en macht

TABEL 3: INTERPRETATIEVE SUCCES- EN FAALFACTOREN (ROGERS EN WHETTEN,1982: 62-71)

Contextuele factoren

De contextuele factoren bestaan uit structurele aspecten en omgevingsaspecten (Rogers en Whetten (1982)). De *omgeving* speelt een belangrijke rol als het gaat om de keuze voor coördinatie en het verdere coördinatieproces. Een voorbeeld hiervan is geografische nabijheid. Als organisaties dichtbij elkaar gevestigd zijn of zelfs binnen een gebouw werken, wordt de kans op informele contacten tussen elkaar vergroot, waardoor de coördinatie tussen de organisaties soepeler kan verlopen. Daarnaast vormt de aanwezigheid van schaarse middelen in de omgeving een mogelijke bron voor de keuze om tot coördinatie over te gaan. Als de schaarste van middelen toeneemt, zal sneller gekozen worden om de diensten van organisaties op elkaar af te stemmen. Ook de veranderlijkheid in het politiek-economisch systeem heeft hier invloed op. Doordat het politiek-economisch systeem elke keer verandert brengt dit onzekerheid met zich mee. Om met deze onzekerheid om te gaan kan gekozen

worden om de zaken te coördineren. Maar als de omgeving te gefragmenteerd is kan dit juist een reden zijn waarom coördinatie niet slaagt.

Ook aspecten die betrekking hebben op de *inrichting van de organisaties* hebben gevolgen. Als organisaties vergelijkbare structuren, middelen en diensten hebben is het gemakkelijker om dit op elkaar af te stemmen dan als de ene organisatie bijvoorbeeld een bureaucratie is en de andere organisatie gekenmerkt kan worden als ongestructureerd. Dit kan leiden tot botsingen en onbegrip. Bovendien blijkt dat de ene organisatiestructuur geschikter is dan de andere organisatiestructuur voor coördinatie. Opmerkelijk is dat de professionele organisatie zowel genoemd wordt als succes- als faalfactor. Aan de ene kant wordt verwacht dat door de aanwezigheid van professionals het gevoel van verantwoordelijkheid, accountability en innovatie hoger is. Aan de andere kant zorgt juist de aanwezigheid van professionals tot specialisatie. Zij richten zich op een bepaald vakgebied en zijn ook alleen voor dat vakgebied opgeleid. Dit kan leiden tot een gebrek aan gemeenschappelijke taal als professionals uit verschillende organisaties samen moeten werken. Een bureaucratische organisatie lijkt ook minder geschikt te zijn. Bureaucratisering gaat namelijk gepaard met stijgende communicatiekosten en fragmentatie van communicatie. Hierdoor verloopt het communicatieproces met andere organisaties moeizaam. Daarnaast houdt bureaucratie meestal innovatie tegen. Al met al lijken de coördinatiekosten de voordelen teniet te doen. Het kan helpen als er binnen de organisaties diverse functies zijn die zich bezig houden met verschillende terreinen, zodat de behoefte aan verbindingen met andere organisaties groter is of door structureel te verwijzen naar andere organisaties wordt al een stap naar coördinatie gemaakt. Dit gaat tevens op als het gaat om informatie-uitwisseling met andere organisaties. Ook kan het aanstellen van grensoverschrijdende rollen een aanmerkelijke bijdrage leveren aan het coördinatieproces. Op deze manier wordt er aandacht besteed aan informeel contacten leggen met andere organisaties en wordt tegelijkertijd de omgeving gescand. Als er binnen een organisatie normen zijn vastgesteld voor innovatie en coördinatie zal het gemakkelijker zijn om de stap naar afstemming met andere organisaties te zetten. Bovendien heeft het gevolgen of de organisatie centraal of decentraal is ingericht. Meestal staat de leidende staf van een gecentraliseerde organisatie op een behoorlijke afstand van de managers en professionals. Dit kan leiden tot ontoereikende interne communicatie en tolerantie wat het coördinatieproces met andere organisaties niet ten goede komt. Of dit daadwerkelijk zover komt hangt mede af van de leiderschapskwaliteiten binnen de organisatie.

Tot slot is logischerwijs ook de *inrichting van de coördinatie* van invloed op het verdere coördinatieproces. Zo is er een grotere kans van slagen als organisaties zelf vinden dat coördinatie tussen hun nodig is en dit ook zelf vormgeven dan dat de (Rijks)overheid zich hier intensief mee bemoeit. Daarnaast stimuleren beloningen voor een groepsgeoriënteerde benadering coördinatie tussen organisaties (Rogers en Whetten, 1982). Voor de duidelijkheid zijn de hierboven beschreven succes- en faalfactoren hieronder op een rij gezet.

Contextuele succesfactoren	Contextuele faalfactoren
Omgeving <ul style="list-style-type: none"> • Geografische nabijheid • Schaarse middelen • Veranderlijkheid in politiek-economisch systeem 	Omgeving <ul style="list-style-type: none"> • Fragmentatie van de omgeving
Inrichting organisatie <ul style="list-style-type: none"> • Vergelijkbare structuren, middelen en diensten • Standaardisatie • Professionalisme • Diversiteit van functies en diensten in een organisatie • Grensoverschrijdende rollen • Gestandaardiseerde verwijzingen • Normen voor innovatie en coördinatie • Uitwisseling van informatie • Decentralisatie • Leiderschapskwaliteiten 	Inrichting organisatie <ul style="list-style-type: none"> • Verschillende structuren, middelen en diensten • Professionalisme • Bureaucratisering • Weinig frequente en ontoereikende externe communicatie • Weinig tot geen grensoverschrijdende rollen • Unilaterale uitwisseling • Centralisatie
Inrichting coördinatie <ul style="list-style-type: none"> • Vrijwillig lidmaatschap • Beloningen voor groepsgeoriënteerde benadering 	Inrichting coördinatie <ul style="list-style-type: none"> • Overheidsbemoeienis • Groepsgeoriënteerde benadering wordt niet beloond

TABEL 4: CONTEXTUELE SUCCES- EN FAALFACTOREN (ROGERS EN WHETTEN, 1982: 62-71)

Het overzicht van Rogers en Whetten (1982) is veelomvattend. Dit is onderverdeeld in interpretatieve factoren, waar het gaat over de houding, percepties en waarden van de actoren, en contextuele factoren, waar de structuur en de omgeving ondervallen. Grof gezegd wordt er onderscheid gemaakt tussen de menselijke kant en de structurele kant. Dit onderscheid zal ook in dit onderzoek leidend zijn. Het theoretisch concept dat in dit onderzoek wordt gebruikt is gebaseerd op het model van Rogers en Whetten. Om het model te verrijken wordt het concept aangevuld met recente relevante wetenschappelijke literatuur. Welk concept precies gebruikt wordt is hieronder te lezen.

3.5.2 Contextuele factoren

Als eerste zullen de contextuele factoren behandeld worden. Hier is de onderverdeling gemaakt tussen de omgeving, structuur en tijd en geld. Deze zullen een voor een worden toegelicht.

Omgeving

Bij de bespreking van het theoretische overzicht van Rogers en Whetten (1982) kwam al naar voren dat de omgeving een belangrijke rol speelt als het gaat om de keuze voor coördinatie en het verdere coördinatieproces. Als het gaat om een stabiele en eenvoudige omgeving zijn simpele coördinatievormen en instrumenten toereikend en zullen er relatief weinig hindernissen zich voordoen tijdens het coördinatieproces (Mintzberg, 2006). Maar als het een complexe en dynamische omgeving betreft, zal ook het coördinatieproces moeilijker verlopen. Het realiseren van integrale samenwerking kan gezien worden als een complexe situatie, omdat het onder andere sectoroverstijgend is (van Delden, 2009). In het geval van zorg en onderwijs gaat het ook nog om sectoren die een geheel andere achtergrond en geschiedenis hebben.

De omgeving is niet iets wat zomaar veranderd kan worden, maar kan meer gezien worden als een gegeven. Het is echter wel van groot belang dat er rekening gehouden wordt met de omgeving om het coördinatieproces en daarmee integrale samenwerking te laten slagen.

Structuur

De inrichting van de organisaties vormt volgens Rogers en Whetten (1982) een andere contextuele kritische factor die invloed heeft op samenwerking met andere organisaties. Als de organisaties totaal verschillend gestructureerd zijn kan dit leiden tot botsingen en onbegrip. Daarnaast gaat het samenwerken met andere organisaties bij de ene organisatiestructuur, zoals een ongestructureerde organisatie, wat natuurlijker af dan bij een andere organisatiestructuur, zoals een bureaucratische organisatie. Volgens Mintzberg (2006) gaat het niet zozeer om welke structuur er nu is, maar de structuur moet aangepast worden aan de omgeving.

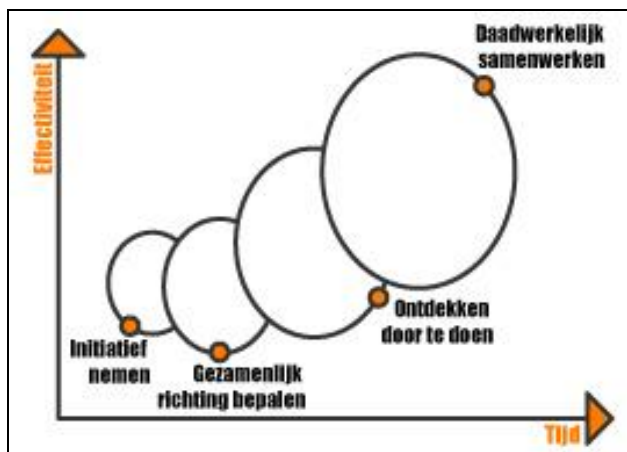
Er moet echter niet te zwaar aan ‘de structuur’ worden getild. Als een samenwerking blijkt te falen wordt dit al snel aan de structuur geweten. Om dit op te lossen wordt er daarom voornamelijk naar structuuroplossingen gekeken, wat vaak weer een nieuwe tussenlaag, die zich moet richten op de coördinatie en samenhang, tot gevolg heeft (Rmo, 2008) en samenwerking ook juist kan belemmeren. Dit wordt bewezen in het geval van een crisissituatie. Als voorbeeld wordt de samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg en de Jeugd-ggz genomen. Over het algemeen loopt deze samenwerking stroef, maar als er een crisissituatie is lukt het opeens wel. Dit komt volgens Kooijman (2011) omdat er bij een crisismelding iedereen even doet wat nodig is en er nog geen organisatie in zit, waardoor sneller samengewerkt kan worden. “*De kern van samenwerking is: flexibel denken, over protocollen en zuilen heen*” (Kooijman, 2011: 11). Extra tussenlagen maken dat alleen maar lastiger. Wel kan binnen een structuur gezorgd worden dat *samenwerking duurzaam is en verankerd* wordt, door een structuur te ontwikkelen die domeinoverstijgende samenwerking mogelijk maakt en stimuleert (van Staveren, 2007).

Tijd en geld

Tijd en geld worden niet letterlijk door Rogers en Whetten genoemd, maar deze factoren hebben wel gevolgen of een groepsgeoriënteerde benadering wel of niet wordt beloond. Als er geen geld of tijd wordt vrijgemaakt voor integrale samenwerking, zal men minder snel geneigd zijn om ook daadwerkelijk met elkaar samen te werken (van Staveren, 2007). Tijd is een onderschatte factor die veel invloed heeft op hoe een samenwerking verloopt (van Staveren, 2007). Het gaat hierbij zowel om het inschatten van doorlooptijden, op welk moment bepaalde beslissingen worden genomen als om de tijdsinvestering die samenwerking voor de betrokkenen met zich meebrengt. Daarbij speelt ook nog dat grensoverschrijdend samenwerken binnen een organisatie meestal niet als activiteit gezien en begroot wordt, terwijl dit wel veel tijd en aandacht vereist van betrokkenen.

Bovendien kan er niet verwacht worden als er besloten is dat er domeinoverstijgend samengewerkt gaat worden dat dit ook gelijk van de grond komt. Samenwerken is een proces van vallen en opstaan of zoals van Delden het verwoordt: “*samenwerken kost engelengeduld*” (van Delden, 2007: 46). Daarom moet er ook voorzichtig worden gegaan met grote verlangens. Er kan niet verwacht worden dat als er samengewerkt wordt dat dan de problemen uit de wereld zijn. De praktijk is altijd weerbarstiger. Gun samenwerkingsverbanden de tijd en ‘*take small steps, big consequences*’.

Als tijd niet als een serieuze factor beschouwd wordt en er geen rekening mee wordt gehouden, kan dit een bron vormen voor conflicten binnen en het falen van een samenwerking (van Staveren, 2007). In onderstaand figuur is te zien dat samenwerken tijd nodig heeft.



FIGUUR 5: SAMENWERKEN HEEFT TIJD NODIG (SAMENWERKEN TUSSEN ORGANISATIES, 2006)

Alleen de omgeving in ogenschouw nemen, de structuur aanpassen en tijd en geld vrij maken voor en geven aan integrale samenwerking is niet voldoende. Structuurveranderingen zijn niet genoeg; het zijn de mensen die het waar moeten maken. Meestal wordt er wel veel nadruk gelegd op de structurele

aspecten binnen een samenwerking, maar de interpretatieve factoren worden vaak uit het oog verloren. Terwijl, “*structure alone cannot drive cultural change, as processes and attitudes also need addressing*” (Pollit, 2003: 41). Het gaat binnen samenwerkingsverbanden dus niet alleen om structuur. Aan de interpretatieve aspecten moet ook aandacht worden besteed (Kaats e.a., 2009: 94). Het zijn immers de mensen die de samenwerking in de praktijk waar moeten maken.

3.5.3 Interpretatieve factoren

In deze paragraaf zullen de interpretatieve factoren die in dit onderzoek centraal staan worden behandeld. Het gaat om de attitudes, waarden en percepties die de betrokken partijen hebben (Rogers en Whetten, 1982). Deze worden beïnvloed door de verwachtingen die men van de integrale samenwerking en elkaar heeft, de vaardigheden waar men over beschikt, of er informatie-uitwisseling plaatsvindt, of de betrokken partijen elkaar kennen en de mate van vertrouwen in elkaar.

Verwachtingen

Hoe de samenwerking tussen verschillende organisaties in de praktijk vormgegeven wordt is mede afhankelijk van de verwachtingen die men heeft over deze samenwerking. (Koppenjan en Klijn, 2004). Bij Rogers en Whetten (1982) valt dit onder de attitude van organisaties en haar werknemers. Als zij er positief tegenover staan zal de coördinatie veel eerder als een succes ervaren worden dan als er negatief tegenaan wordt gekeken. Dit sluit aan bij de gedachte van Koppenjan en Klijn (2004). “*What we see and what we do not see are highly influenced by our expectations and by what we find to be relevant: our frame of reference*” (Koppenjan en Klijn, 2004: 29). Verwachtingen zijn niet alleen gebaseerd op feiten, maar juist ook belangen en normen en waarden spelen een belangrijke rol. Binnen frames zijn “*facts, values, theories and interests [...] integrated*” (Rein en Schön, 1993: 145). Als de belangen, middelen en waarden, ofwel de structuur van de organisaties overeenkomen, is de kans groot dat ook de verwachtingen van de samenwerking redelijkerwijs hetzelfde zijn (Rogers en Whetten, 1982).

Het is niet mogelijk dat iedereen precies hetzelfde naar de wereld kijkt en dezelfde verwachtingen heeft. Dit komt onder andere omdat men verschillende soorten kennis bezit en de kennis gelimiteerd is over een bepaalde situatie en diezelfde situatie door mensen anders wordt geïnterpreteerd (Koppenjan en Klijn, 2004). Zo kunnen actoren verschillende achtergronden hebben door bijvoorbeeld opvoeding en opleiding, waardoor zij verschillende sociale waarheden zien (Rein en Schön, 1993; Bolman en Deal, 2003). Kortom, ‘*where you stand can influence what you see*’. Niet alleen de achtergrond, maar ook de organisatie waar men momenteel werkt en de functie die binnen deze organisatie wordt vervuld, bepalen mede welke uitgangspunten men heeft (Allison, 1971). Bovenstaande sluit aan op wat Koppenjan en Klijn (2004) aangeven “*ideas about facts, interest, norms and values regarding*

reality, and our position within it, that we have internalized on the basis of previous experiences and perceptions” (Koppenjan en Klijn, 2004: 29) bepalen hoe we iets waarnemen en interpreteren.

Het is dus belangrijk dat de verwachtingen van de verschillende partijen op elkaar afgestemd zijn. Hoe meer waarden, normen en opvattingen gedeeld worden hoe gemakkelijker het coördineren verloopt (Bouckaert et al, 2003). Hierbij moet rekening worden gehouden met cognitieve dissonantie. Als nieuwe informatie of situaties niet stroken met de bestaande belevenis- en betekeniswereld van iemand, dan zal iemand het anders interpreteren, selecteren of in zijn geheel vermijden. Dit wordt cognitieve dissonantie genoemd. Nieuwe informatie en situaties moeten zo veel mogelijk passen bij de bestaande denkbeelden, meningen en betekenisvormgeving (Stoter, 1997: 56). Daarom spelen eerdere ervaringen en denkbeelden een belangrijke rol (Rogers en Whetten, 1982; Koppenjan en Klijn, 2004). Bovendien is het van belang dat de verwachtingen reëel zijn. Als dit niet het geval is en de samenwerking valt erg tegen, zal op een gegeven moment ook de motivatie om samen te werken dalen. Zoals al eerder aan de orde is gekomen moet er dus opgepast worden met grote verlangens.

Vaardigheden

Daarnaast ligt het succes van grensoverschrijdende samenwerking in handen van de vaardigheden waar de actoren over beschikken. Het is van belang dat er op elk organisatieniveau teams samengesteld worden met voldoende samenwerkingsvaardigheden; *collaboration skills* (Vantage Partners uit Kaats e.a., 2009: 95). Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan actief luisteren, standpunt assertief inbrengen, anderen bij het gesprek betrekken, informatie met elkaar in verband brengen.

Het is niet vanzelfsprekend dat iedereen alle samenwerkingsvaardigheden bezit en daar moet dus ook niet vanuit worden gegaan. Wel kan samenwerkingsgedrag (gedeeltelijk) aangeleerd worden; oefening baart immers kunst (van de Velde, 2002). Om te ontdekken wat er allemaal bij samenwerking komt kijken en hoe daar het beste mee om kan worden gegaan, is een plek nodig om te experimenteren. Van Staveren (2007) spreekt over het idee van ‘een derde’, dat is gebaseerd op ‘thirdness’. “*Thirdness is het creëren van derde partij, activiteit of entiteit waarlangs beweging in een vraagstuk kan komen*” (van Staveren, 2007: 308). Dit kan tot uiting komen in een ontmoetingsplek voor de verschillende partijen, een gezamenlijke opdracht of onderzoek. Een activiteit waarbij leren en werken tegelijkertijd worden gecombineerd lijkt het meest succesvol te zijn, omdat er dan geen schakel zit tussen leren en werken (van Staveren, 2007).

Naast de algemene samenwerkingsvaardigheden zijn er voor de drie eerder genoemde kernprocessen: gezamenlijke doelbepaling, praktisch samenspel en inbedding ook nog specifieke vaardigheden nodig (van Delden, 2007). Bij gezamenlijke doelbepaling is het van belang dat bestuurders maatschappelijk betrokken zijn, een bestuurlijke wil hebben om de samenwerking te laten slagen en beschikken over de

juiste beleidscompetenties. Voor het praktisch samenspel is het belangrijk dat de professionals willen pionieren, weten op welke wijze projectmatig gewerkt wordt en niet alleen inhoudelijk op hun eigen vakgebied op de hoogte zijn, maar ook op grote lijnen begrijpen wat de andere professionals doen. Om een samenwerking in organisaties ingebed te krijgen zal de manager moeten beschikken over een helikopterblik, zodat boven professies en deelbelangen uit kan worden gekeken, de gave hebben om mensen met elkaar te kunnen verbinden, belangen en conflicten hanteerbaar kan maken en voortdurend kan schakelen tussen de verschillende niveaus. De *vereiste vaardigheden voor deze kernprocessen* staan in onderstaande tabel weergegeven.

Kernproces	Vereiste vaardigheden
Gezamenlijke doelbepaling	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke betrokkenheid • Bestuurlijke wil • Beleidscompetenties
Praktisch samenspel	<ul style="list-style-type: none"> • Pioniersgeest en inventiviteit • Inhoudelijke kennis • Projectmatig werken
Inbedding	<ul style="list-style-type: none"> • Helikopterblik boven professies en deelbelangen uit • Mensen verbinden • Belangen en conflicten hanteerbaar maken • Steeds schakelen tussen sturingsniveaus

TABEL 5: VEREISTE VAARDIGHEDEN VOOR DE DRIE KERNPROCESSEN (VAN DELDEN, 2007: 48)

Daarnaast heeft van Delden (2009) onderzocht welk gedrag van bestuurders, managers en professionals positief of negatief uitwerken op het vormgeven van samenwerkingsverbanden en het verdere proces binnen de samenwerking. Dit is in onderstaande tabel weergegeven.

Effect	Bestuurders	Managers	Professionals
Positief	<ul style="list-style-type: none"> • Verbinding tussen doelen, praktijk en structuur • Verantwoordelijkheid voor plaatselijke samenleving • Beslissingen nemen, knopen doorhakken 	<ul style="list-style-type: none"> • Gaande houden van samenwerkingsverband • Verbinden partnerorganisaties op lange termijn 	<ul style="list-style-type: none"> • Werkprocessen creëren en verbeteren • Aanpak of werkgebied uitbreiden • Voorbeeldwerking voor bredere samenwerking
Negatief	<ul style="list-style-type: none"> • Geen sturing op bijeen brengen van organisaties, 	<ul style="list-style-type: none"> • Bijdrage en rol eigen organisatie vergroten en 	<ul style="list-style-type: none"> • Blijven uitgaan van eigen vakwereld en methoden

	<p>dus ook geen verbreding en verdieping samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> • Weinig krachtig en weinig grensoverschrijdend 	<p>promoten in de samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geen handelingsruimte voor professionals creëren • Geen aanpassing afzonderlijke werkprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Impliciet tegenwerken, geen oplossingen inbrengen • Collectieve machteloosheid, geen beslissingen nemen
--	---	--	--

TABEL 6: RELATIE TUSSEN GEDRAG BESTUURDERS, MANAGERS EN PROFESSIONALS EN EFFECTIVITEIT SAMENWERKINGSVERBAND (VAN DELDEN, 2009: 131-138)

Bovendien wordt door Vantage en Partners aangegeven dat het van belang is dat managers zich verantwoordelijk voelen voor samenwerkingsrelaties; *dedicated alliance managers* (Vantage Partners uit Kaats e.a., 2009: 95). In dit onderzoek wordt er niet vanuit gegaan dat deze verantwoordelijkheid alleen bij managers aanwezig moet zijn, maar juist ook bij de bestuurders en professionals, omdat zij immers allemaal een belangrijke rol hebben in de samenwerking, die in paragraaf 3.1.3 is toegelicht.

Informatie-uitwisseling

De volgende factor, informatie-uitwisseling, heeft een speciale relatie met integrale samenwerking. Het delen van informatie is enerzijds een noodzakelijke voorwaarde om integraal te kunnen werken en tegelijkertijd is het delen van informatie anderzijds ook een uitkomst van een integrale aanpak (Frost, 2005: 31). Informatie-uitwisseling is niet iets wat automatisch gebeurt; er zijn een aantal barrières die dit tegen houden. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven (Operatie Jong, 2004, Bruning, 2006).

Invalshoek	Uitwerking
Bestuurlijk en Organisatorisch	Bestuurlijke en uitvoerende regie is versnipperd, waardoor overzicht ontbreekt en instanties elkaar niet kunnen dwingen tot informatie-uitwisseling
Cultureel	Iedere instantie heeft zijn eigen professionele invalshoek, met als gevolg dat verschillende inzichten zijn over wat in het belang van het kind en gezin is
Veranderkundig	Prikkels om samenwerking te verbeteren ontbreken. Informatie-uitwisseling kost meer tijd dan het oplevert voor individuele instanties
Juridisch	Privacywetgeving stelt hoge eisen, maar kan ook worden gebruikt als alibi om niet te hoeven samenwerken
Informatiekundig	Geen ondersteunend gezamenlijk ICT- of kennisnetwerk beschikbaar

TABEL 7: REDENEN ONVOLDOENDE INFORMATIE-UITWISSELING (OPERATIE JONG, 2004: 51-52)

Informatie-uitwisseling kan op verschillende manieren plaatsvinden. Informatie kan uitgewisseld worden op een formele manier als wel op een informele manier, door bijvoorbeeld persoonlijk contact.

Daarbij is het van belang of het wederzijdse uitwisseling van informatie betreft of dat het voornamelijk eenrichtingsverkeer is (Rogers en Whetten, 1982).

Informatie-uitwisseling wordt in dit onderzoek breed gedefinieerd. Het gaat zowel om de interne communicatie tussen bestuurders, managers en professionals binnen een organisatie over de grensoverschrijdende samenwerking als de samenwerking tussen deze verschillende lagen met de lagen uit de andere organisaties. Het gaat zowel over de inhoudelijke informatie-uitwisseling als het laten zien aan andere hoe men zelf te werk gaat. Onwetendheid door een tekort aan informatie over hoe anderen te werk gaan wordt door Bouckaert et al (2010) genoemd als een belangrijke faalfactor. Dit hangt nauw samen met de volgende interpretatieve factor.

Elkaar kennen

De volgende interpretatieve factor is elkaar kennen. Dit geldt zowel voor bestuurders, managers en professionals. Maar vooral bij het praktisch samenspel blijkt het belangrijk te zijn dat de professionals elkaar leren kennen (van Delden, 2009). Ten eerste is het van belang dat zij elkaar letterlijk ontmoeten en dat er een persoonlijke band ontstaat tussen de betrokken partijen. Niet alleen binnen het team, maar ook in de één-op-één relaties. Op deze manier ontstaat er openheid, nabijheid en zullen zij eerder geneigd zijn om met elkaar in contact te treden, wat positieve gevolgen heeft voor de informatie-uitwisseling. Dit brengt tegelijkertijd met zich mee dat personele wisselingen een grote hindernis is bij het praktisch samenspel. Daarnaast is het belangrijk dat ze elkaars taal leren begrijpen en spreken. Er moet niet vanuit worden gegaan dat dit iets is wat automatisch plaatsvindt (van Delden, 2009). Ook al werken verschillende disciplines al een tijd samen, als er intensiever samengewerkt wordt komt naar voren dat *“achter het vertrouwde gezicht van de collega uit de andere instelling ook een ander universum van methoden en waarden blijkt te liggen, dat nu geëxplodeerd moet worden, wederzijds. Dat is een hernieuwde onderlinge kennismaking van taal, inzichten, afwegingen en creatieve oplossingen”* (van Delden, 2009: 98). Dit is op zich ook logisch, professionals zijn nu eenmaal ergens in gespecialiseerd, wat eigen vaktermen, beroepsgedrag, onderscheidende vaardigheden en ethiek met zich mee brengt. Elkaar kennen staat niet alleen in verbinding met informatie-uitwisseling, maar ook met de laatste interpretatieve factor vertrouwen. Deze zal in de volgende alinea worden besproken.

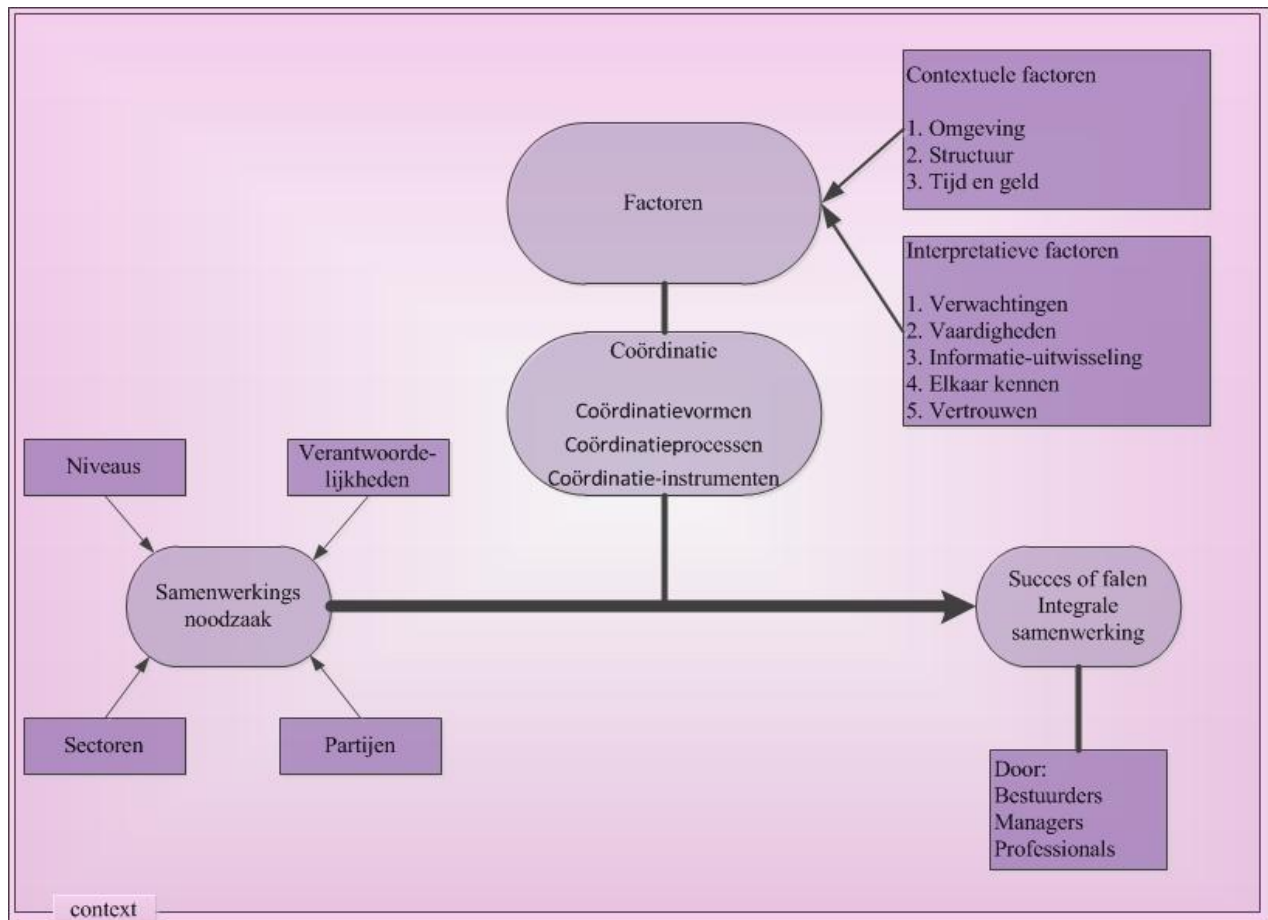
Vertrouwen

Tot slot speelt vertrouwen een cruciale rol. De mate van vertrouwen tussen samenwerkingspartners wordt door Kaats e.a. (2009) gezien als een belangrijk relationeel aspect en zij zijn niet de enige. Achten e.a. (2002) geven bijvoorbeeld aan dat vertrouwen essentieel is, omdat partners van elkaar afhankelijk zijn. Dit sluit aan bij de geachte van Bouckaert et al (2010). Zij stellen dat vertrouwen fundamenteel is; zonder vertrouwen kan er niet samengewerkt worden. Dit vertrouwen wordt sneller bereikt als de actoren gedeelde waarden hebben. Ook in het onderzoek van Jalba e.a. (2010), waar het

gaat om de samenwerking tussen organisaties om drinkwater te leveren is vertrouwen een belangrijke factor. Tevens blijkt dat het in wisselwerking staat met de andere relationele componenten. Maar vertrouwen kan ook omslaan in een faalfactor als het vertrouwen dat wordt geschonken onterecht is, dat kan schadelijker zijn dan een gebrek aan vertrouwen (Jalba et al, 2010; Leenheer, 2010).

3.6 Conclusie

Wat in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen kan als volgt schematisch samengevat worden.



FIGUUR 6: VAN SAMENWERKINGSNOODZAAK NAAR INTEGRALE SAMENWERKING

De verwachting is dat als er voldoende aandacht is voor de factoren: omgeving, structuur, tijd en geld, verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen integrale samenwerking op een succesvolle wijze gerealiseerd kan worden. Mocht er op een of meerdere punten tekortgeschoten zijn, dan is de verwachting dat de integrale samenwerking niet goed van de grond zal komen. Dit vormt het uitgangspunt voor het empirisch onderzoek. Voordat de empirische resultaten aan de orde komen, zal eerst in het volgende hoofdstuk worden toegelicht op welke manier het empirisch onderzoek is uitgevoerd.

H4 Onderzoeksaanpak

Nu alle theoretische deelvragen zijn beantwoord is het tijd om te achterhalen hoe bestuurders, managers en professionals in de praktijk uiting geven aan integrale samenwerking. Hiervoor zijn een aantal methoden en technieken gebruikt, die in dit hoofdstuk behandeld zullen worden. Op deze manier wordt inzichtelijk gemaakt welke stappen in dit onderzoek zijn doorlopen, welke keuzes zijn gemaakt en wat voor mogelijke consequenties dit heeft op de resultaten van dit onderzoek. Eerst zal verantwoord worden om wat voor type onderzoek het gaat. Vervolgens zullen de verschillende fasen van dit onderzoek beschreven worden.

4.1 Type onderzoek

De integrale samenwerking tussen onderwijs en zorg is al jaren een veel besproken thema. Om te achterhalen hoe deze samenwerking daadwerkelijk in de praktijk verloopt is het van belang om ‘het veld’ in te gaan. Daarom is voor dit onderzoek gebruik gemaakt van een casestudy. Deze strategie past namelijk door haar praktijk gerichte karakter goed bij actuele onderwerpen die zich in de dagelijkse realiteit afspelen. Het is een *“onderzoeksstrategie waarbij een of enkele cases van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht”* (van Thiel, 2007: 97). In dit onderzoek staat een case centraal: de Integraal Handelingsgericht Indiceren(IHI)-pilot. Deze pilot heeft, zoals te lezen was in hoofdstuk 1, als doel om een zo passend mogelijk zorg- en onderwijsarrangement voor een kind aan te kunnen bieden. Handelingsgericht werken en het voeren van brede overleggen zijn belangrijke items in de IHI-pilot. In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de brede overleggen, omdat deze een mooi voorbeeld zijn waar samenwerking tussen zorg en onderwijs tot stand zou moeten komen. De IHI-pilot kan gezien worden als een instrument dat ingezet wordt om de samenwerking tussen zorg en onderwijs te verbeteren. Dit gebeurt niet automatisch en daarom zal gekeken worden naar de coördinatieprocessen binnen deze pilot en welke factoren deze processen beïnvloeden. Bovendien is de keuze voor de IHI-pilot gebaseerd op praktische redenen. Door de contacten die zijn verkregen tijdens de onderzoeksstage bij de gemeente Zoetermeer, was het mogelijk om contactgegevens van betrokkenen te ontvangen.

Het voordeel van centraal stellen van een case is dat er meer de diepte in kan worden gegaan. Verschillende perspectieven kunnen meegenomen, waardoor een rijkheid aan informatie ontstaat. Een nadeel is echter dat niet vergeleken kan worden met andere situaties. Toch is hier de voorkeur aan gegeven, omdat het gaat om een complex speelveld. Er is dan weliswaar geen vergelijking mogelijk tussen verschillende situaties, maar er kan wel vergeleken worden hoe verschillende partijen de IHI-pilot ervaren. Om diepgaand op een case in te gaan kan dit onderzoek gekenmerkt worden als

kwalitatief. Dit heeft ook gevolgen voor de methoden die gebruikt zijn. Dit zal later in dit hoofdstuk uitgebreider aan de orde komen.

4.2 Fasen van onderzoek

De uitvoering van dit onderzoek kan verdeeld worden in een aantal fasen. Eerst is het onderwerp verder verkend. Vervolgens zijn de empirische data verzameld, waarbij gebruik is gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, en hier opvolgend zijn alle empirische data geanalyseerd. Op welke manier deze drie fasen zijn doorlopen en welke keuzes zijn gemaakt zal hieronder per fase worden behandeld.

4.2.1 Fase 1: Oriëntatie

Toen eenmaal duidelijk was wat het thema van dit onderzoek zou zijn en welke case centraal staat, startte de oriëntatiefase. Eerst is er literatuur over samenwerking tussen zorg en onderwijs verzameld. Naast het inlezen is er deelgenomen aan een landelijk congres over samenwerking tussen zorg en onderwijs. Op deze manier werd meer inzicht verkregen in het algemene thema. Om meer feeling te krijgen met de praktijk en meer inzicht te krijgen in de werkwijze van de IHI-pilot is een bijeenkomst bijgewoond. Tijdens deze bijeenkomst werd door de gemeente Zoetermeer een presentatie gehouden over 'Meerpunt', het Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarnaast is zitting genomen tijdens een thema-avond over passend onderwijs georganiseerd door het Regionaal Netwerk Passend Onderwijs in Zoetermeer en omstreken. Eerst werd er een inleiding gehouden over de ontwikkelingen omtrent passend onderwijs, waarin verwezen werd naar de IHI-pilot. Vervolgens werden de deelnemers verdeeld in groepen om verder te discussiëren. De observaties die bij deze gebeurtenissen zijn opgedaan, zijn meegenomen in het onderzoek. Dit wordt later in dit hoofdstuk uitgebreider toegelicht. Bovendien zijn er nog een aantal oriënterende gesprekken geweest binnen het onderwijsveld om meer zicht te krijgen op de gang van zaken.

4.3.2 Fase 2: Data verzamelen

Na het afronden van de oriëntatiefase begon de uitvoeringsfase van het onderzoek. Eenzelfde situatie kan op verschillende manieren worden onderzocht. Meestal wordt er onderscheid gemaakt tussen kwantitatief en kwalitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek wordt gebruik gemaakt van theoretische hypothesen die getest worden in de empirie met behulp van gestandaardiseerde metingen. De resultaten worden statistisch gepresenteerd. Bij kwalitatief onderzoek daarentegen wordt de theoretische literatuur gebruikt om beter te begrijpen wat zich in de praktijk afspeelt en om te ontdekken welke theoretische perspectieven er zijn. De empirische data wordt meestal vergaard door semigestructureerde metingen (Boeije, 2010). Maar een van de belangrijkste verschillen tussen deze twee manieren is dat het doel van kwalitatief onderzoek niet is om objectief te bepalen wat er aan de hand is, maar om objectief te bepalen hoe betrokken partijen de situatie ervaren (Field en Morse,

1996). Bestuurders, managers en professionals hebben zoals te lezen was in de vorige hoofdstukken allemaal een zeer belangrijke rol. Zij zijn nauw betrokken bij het realiseren van integrale samenwerking en hun ervaringen over deze samenwerking zijn dan ook zeer relevant. Door deze verhalen met elkaar te staven kan er een goed beeld geschetst worden hoe het er aan toe gaat. Daarom ligt het voor de hand dat dit op een kwalitatieve manier wordt onderzocht. Op deze wijze kan er tevens diepgaander op een situatie ingegaan worden. Aan de andere kant wordt kwalitatief onderzoek vaak bekritiseerd omdat dit onderzoek zeer afhankelijk is van de kwaliteiten van de onderzoeker en vanwege de beperkte generaliseerbaarheid van de resultaten. Een van de manieren om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit tegen te gaan is door gebruik te maken van triangulatie, dat letterlijk driehoeksmeting betekent (van Thiel, 2007). Dit is in dit onderzoek gedaan door drie verschillende methoden in te zetten. Op deze manier is op drie verschillende manieren informatie verzameld over de IHI-pilot. De methoden worden hieronder behandeld.

Interviews

Een groot onderdeel van het empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van interviews. “*Een interview is een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp*” (van Thiel, 2007: 106). Dit is een flexibele manier van informatieverzameling, omdat er aanvullende vragen gesteld kunnen worden om de situatie beter te begrijpen. En mede hierdoor zijn interviews uitermate geschikt om meningen, percepties en ervaringen boven tafel te krijgen (van Thiel, 2007). Op deze manier kan worden achterhaald welke betekenissen bestuurders, managers en professionals uit de zorg en het onderwijs geven aan en ervaringen hebben met integrale samenwerking

Hierbij is gebruik gemaakt van *semi-gestructureerde interviews*. Dit houdt in dat niet alle vragen letterlijk zijn uitgeschreven, maar dat wel bepaalde onderwerpen vast staan. Hierdoor is er ruimte om de geïnterviewden hun verhaal te laten vertellen. Dit helpt om de betekenisgeving van de geïnterviewden te achterhalen. Een mogelijk gevolg is dat ook andere zaken tijdens het interview aan de orde komen die niet van te voren gepland stonden, maar wel van invloed blijken te zijn. Op deze manier is er een rijke gedetailleerde verzameling van gegevens verkregen. Tegelijkertijd staan wel dezelfde onderwerpen centraal in de interviews, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek niet in gevaar komt. Deze onderwerpen zullen hieronder worden toegelicht.

Inleiding

Eerst is de achtergrond van de onderzoeker aan de orde gekomen en werd het onderzoek nader toegelicht, zodat het voor de respondent duidelijk werd waar het onderzoek over gaat en wat het doel was van het interview. Vervolgens werd de opbouw van het interview behandeld, waardoor de respondent wist wat hij of zij kon verwachten. Tevens is gevraagd of het interview opgenomen mocht

worden met een recorder. Hierdoor is wel het risico vergroot dat sociale wenselijke antwoorden worden gegeven, om dit zoveel mogelijk te reduceren is aangegeven dat dit slechts voor de verwerking en analyse is van de data, dat de opname niet aan anderen wordt laten horen en dat er bij de uitwerking geen namen bij staan.

Inleiding

- Achtergrond onderzoeker
- Toelichting onderzoek
- Opbouw interview
- Toestemming voor opname

Topics

Voordat de interviews waren afgenomen is er een lijst met onderwerpen opgesteld, die als leidraad voor de interviews dienden. Dit betekent niet dat deze thema's op een vaste volgorde besproken werden, maar dit was afhankelijk van de dynamiek tijdens het interview. Op deze manier loopt het interview zo natuurlijk mogelijk (van Thiel, 2007).

Om meer over de respondenten te weten te komen is gevraagd naar hun achtergrond. Hiermee wordt bedoeld welke opleiding ze hebben gedaan en wat voor eerdere functies zijn vervuld. Vervolgens is geïnformeerd wat de huidige positie van de respondent is en welke werkzaamheden daarbij horen. Op deze manier kunnen de opvattingen van de respondent meer in perspectief worden geplaatst. De achtergrond van mensen bepaalt immers hoe iemand naar de wereld kijkt en in het bijzonder naar de IHI-pilot en samenwerking tussen zorg en onderwijs.

Gegevens respondent

- Achtergrond
- Huidige positie

Om te achterhalen wat de denkbeelden zijn over integrale samenwerking en integrale onderwijs- en zorgarrangementen komt aan de orde wat 'integraal' voor de respondent betekent. Dit geldt tevens voor de veelgehoorde term 'in het belang van het kind'.

Betekenis

- Integraal
- In het belang van het kind

Aangezien de IHI-pilot als case centraal staat in dit onderzoek zijn respondenten hier uitgebreid op bevraagd. Allereerst is gevraagd wat volgens hen 'IHI' betekent, zodat vergeleken kan worden of de denkbeelden van de respondenten met elkaar stroken of strijdig zijn. Daarna kwam aan de orde welke

ervaringen de respondent heeft met de IHI-pilot; welke zaken gaan goed, waar wordt tegenaan gelopen en wat zijn de achterliggende factoren hierachter. Om erachter te komen wat de invloed is van de IHI-pilot wordt tevens gevraagd naar het verschil voor en tijdens de pilot. Bovendien zijn de respondenten uitgedaagd om de meest ideale situatie met betrekking tot IHI te schetsen, om vervolgens te achterhalen welke factoren ervoor zorgen dat dit deze idealistische situatie nog geen realiteit is en wat er nodig is om dit wel voor elkaar te krijgen.

IHI-pilot

- Betekenis
- Ervaringen
- Verschil voor en tijdens IHI-pilot
- Ideale schets
- Factoren

Bovendien staat het verticale coördinatieproces centraal. Het gaat hier om hoe de samenwerking binnen de eigen organisatie verloopt en hoe er binnen een organisatie om wordt gegaan met de IHI-pilot. Daarbij wordt uitgebreider stilgestaan bij de organisatielaag waar de respondent zich in bevindt; welke rol de respondent binnen de organisatie heeft om de IHI-pilot te laten slagen en welke bijbehorende activiteiten hij of zij onderneemt. Maar natuurlijk wordt ook aan de respondent gevraagd wat de rol is van de andere lagen binnen de organisatie; wat zij nu daadwerkelijk doen en wat ze volgens de respondent horen te doen. Tevens worden de factoren besproken die er voor zorgen dat er niet gedaan wordt wat er gedaan zou moeten worden of juist wel gedaan wordt.

Verticale coördinatieproces

- Rol professional
 - Activiteiten
 - Factoren
- Rol manager
 - Activiteiten
 - Factoren
- Rol bestuurder
 - Activiteiten
 - Factoren

Omdat domeinoverstijgende samenwerking zowel multilevel als multisectoraal is, is ook het horizontale coördinatieproces een topic. Het gaat hier om de samenwerking tussen de verschillende organisaties uit de domeinen zorg en onderwijs. Hierbij wordt wederom gekeken wat volgens de respondenten de rol is van de professional, manager en bestuurder. Welke activiteiten de verschillende lagen horen te doen en daadwerkelijk ondernemen. Wat de onderliggende factoren zijn die kunnen verklaren waarom ‘men doet zoals men doet’ en wat voor consequenties dit heeft voor de IHI-pilot en

breder gezien voor de samenwerking tussen zorg en onderwijs. Hierdoor kunnen mogelijke succesfactoren achterhaald worden, maar ook factoren die de samenwerking belemmeren.

Horizontale coördinatieproces

- Rol professional
 - Activiteiten
 - Factoren
- Rol manager
 - Activiteiten
 - Factoren
- Rol bestuurder
 - Activiteiten
 - Factoren

Slot

Op het moment dat alle topics aan de orde gekomen waren is er aan de respondent gevraagd of er nog andere zaken zijn waar rekening mee moet worden gehouden als het gaat om integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs. Ook is geïnformeerd of op een later tijdstip contact op mag worden genomen met de respondent, mochten er mettertijd nog nieuwe vragen te binnen schieten. Tot slot is gevraagd of de respondent nog tips heeft welke andere bestuurders, managers en professionals geïnterviewd zouden kunnen worden. Dit heeft gevolgen gehad voor de selectie van de respondenten en dit wordt in de volgende alinea uitgebreider besproken.

Slot

- Vragen van respondent of andere zaken die van belang zijn
- Contact voor aanvullende vragen
- Tips voor potentiële respondenten

Selectie respondenten

Omdat het niet mogelijk was om iedereen te spreken die te maken heeft met samenwerking tussen zorg en onderwijs, en in het bijzonder met de IHI-pilot, heeft er een selectie moeten plaatsvinden. Deze selectie is grotendeels gedaan door tot slot aan de respondent tips te vragen wie nog meer potentiële respondenten. Dit wordt ook wel de ‘sneeuwbal’ of netwerkmethodede genoemd (Boeije, 2005). Hiervoor is gekozen, omdat het voor de onderzoeker lastig was te achterhalen welke personen relevant zijn en wat de contactgegevens waren. Bovendien kan bij het contact van de potentiële respondenten een bekende naam worden genoemd, waardoor hij of zij misschien eerder geneigd is om een steentje bij te dragen. Maar voordat dit mogelijk was moest er eerst een keuze gemaakt uit welke organisaties deze personen afkomstig moesten zijn.

Meteen was duidelijk dat het primair onderwijs (PO) een prominente rol in dit onderzoek speelt. Vanuit de IHI-pilot worden zij immers gezien als start- en eindpunt. Binnen de gemeente Zoetermeer zijn twee schoolbesturen actief. Allebei de schoolbesturen zijn benaderd, slechts een schoolbestuur stond open voor een interview. Van dit schoolbestuur is de voorzitter van het College van Bestuur geïnterviewd. Dit heeft gevolgen gehad voor welke pilotscholen vervolgens zijn benaderd. Dit zijn namelijk vier scholen van dit schoolbestuur en een school van het andere schoolbestuur. Alle intern begeleiders van deze scholen waren bereid om een gesprek aan te gaan, waardoor er vijf intern begeleiders in dit onderzoek zijn betrokken. Iets minder schooldirecteuren waren hier toe bereid. Daar zijn er drie van geïnterviewd, allemaal onderdeel van hetzelfde schoolbestuur.

Bij het initiëren van een IHI-overleg wordt meestal de hulp ingeschakeld van Schoolmaatschappelijk werk (SMW). Daarom is ook SMW in dit onderzoek betrokken. Schoolmaatschappelijk werkers hebben meerdere scholen onder hun hoede, waardoor er minder SMWers betrokken zijn dan intern begeleiders. Er heeft daarom van te voren geen selectie plaatsgevonden. Elke SMWer die werkt bij een of meerdere IHI-pilotscholen is benaderd, maar vanwege ziekte of werkdruk was niet iedereen beschikbaar. Hierdoor was er sprake van ‘natuurlijke selectie’ en zijn uiteindelijk de ervaringen van drie SMWers meegenomen. Daarnaast is de regiomanager van het SMW geïnterviewd. Hij is tevens eindverantwoordelijk op het gebied van SMW en kan daardoor tegelijkertijd gezien worden als bestuurder.

Aangezien Bureau Jeugdzorg (BJZ) de toegangspoort is tot de gehele jeugdzorg is er voor gekozen om ook BJZ in dit onderzoek te betrekken. Omdat er zoveel spelers actief zijn in de jeugdzorg was het niet mogelijk om al deze spelers te spreken. Door voor BJZ te kiezen is gepoogd om zo toch het bredere jeugdzorgdomein gedekt te hebben. Binnen deze organisatie is de directeur geïnterviewd. Doordat de directeur zich niet inhoudelijk met projecten zoals de IHI-pilot bezighoudt, is tijdens dat interview het onderwerp breder getrokken naar samenwerking tussen zorg en onderwijs, hoe dit het beste vormgegeven kan worden en wat daar voor nodig is. Daarnaast is een teammanager geïnterviewd. Zij heeft vervolgens aan twee medewerkers gevraagd of ze bereid waren voor een interview. Dit gaf praktisch veel voordelen. Zo heeft zij het eerste contact gelegd. Maar het kan wel dat zij hiervoor extra positieve of extra negatieve medewerkers heeft gekozen. Helemaal te ondervangen is dit nooit, maar daarom is wel tijdens het interview met de twee medewerkers gevraagd of zij het idee hebben dat hun collega's er ook zo over denken.

Om ook de medische kant in dit onderzoek te belichten was het plan om een bestuurder, manager en professionals van de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) te spreken. Dit contact liep wat stroef, maar uiteindelijk is toch de regiomanager van deze organisatie geïnterviewd. Ook zij gaf aan dat zij naast de managementtaken ook de bestuurlijke taken binnen Zoetermeer op zich nam en kan tevens gezien

worden als bestuurder. De jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen hebben het volgens haar altijd erg druk voor de zomervakantie, waardoor het niet mogelijk was om met hen te spreken. Wel was het mogelijk om de belangrijkste vragen op papier te zetten en die zou de regiomanager dan door een van de jeugdartsen of jeugdverpleegkundigen laten beantwoorden. Van deze optie is gebruik gemaakt, maar moet er wel rekening mee worden gehouden dat dit iemand kan zijn die in het straatje van de manager denkt. Om toch het uitvoerende gedeelte van de medische kant meer in het onderzoek te betrekken is een kinderarts uit een ziekenhuis geïnterviewd. Zij was niet op de hoogte van de IHI-pilot. Daarom zijn eerst de uitgangspunten van de IHI-pilot uitgelegd. Ze zal waarschijnlijk niet geheel hetzelfde denken als jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen, maar op deze manier is toch zoveel mogelijk de medische kant betrokken. In onderstaande tabel staat de selectie van de respondenten schematisch weergegeven.

	Organisatie			
	PO	SMW	BJZ	JGZ
Bestuurlijk	1 bestuurder	1 regiomanager	1 directeur	1 regiomanager
Management	3 schooldirecteuren		1 teammanager	
Professionals	5 intern begeleiders	3 schoolmaatschappelijk werkers	2 medewerkers Jeugdbescherming	1 Jeugdverpleegkundige 1 Kinderarts ⁵

TABEL 8: SELECTIE RESPONDENTEN BINNEN IHI-PILOT

De respondenten zijn naast dat ze zelf direct betrokken zijn bij het vormgeven van integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs, en in het bijzonder bij de IHI-pilot, ook zelf onderdeel van deze samenwerking. Naast deze respondenten zijn ook andere personen geïnterviewd. Zij zijn tevens bekend met de materie, maar staan op een grotere afstand dan de respondenten. Hierdoor kan er informatie boven tafel komen die de respondenten minder snel willen of kunnen geven (van Thiel, 2007). Zo heeft de projectleider van de IHI-pilot meer inzicht kunnen geven in de IHI-pilot. Hierdoor ontstond een breder en tegelijkertijd diepgaander beeld over de IHI-pilot. Daarnaast is een gemeenteambtenaar, de huidige projectleider van het CJG en de voormalige projectleider van het CJG geïnterviewd. Zij weten immers hoe de bestuurlijke afspraken met de verschillende partijen gemaakt zijn en hoe bestuurders met elkaar omgaan. De voormalige projectleider van het CJG geeft tegenwoordig een interdisciplinaire training voor beroepskrachten en professionals, zodat ook de uitvoerende laag uitgebreid aan de orde is gekomen. In onderstaande tabel zijn de informanten weergegeven.

⁵ Is niet werkzaam bij JGZ, maar in het ziekenhuis

Selectie respondenten over IHI-pilot

- 1 projectleider IHI-pilot
- 1 projectleider CJG
- 1 voormalig projectleider CJG*
- 1 trainer interdisciplinaire cursus*
- 1 gemeenteambtenaar

*= zelfde persoon

TABEL 9: SELECTIE RESPONDENTEN OVER IHI-PILOT

Uitzonderingen

Bijna met alle respondenten en informanten is het interview individueel en face-to-face afgenomen. Bij enkele respondenten was dit helaas niet mogelijk, vanwege praktische redenen. Daarom is het interview met de directeur van Bureau Jeugdzorg telefonisch afgenomen. Dit interview is niet met een recorder opgenomen en kon dus niet letterlijk worden uitgetypt. Daarnaast heeft een schoolmaatschappelijk werker, een intern begeleider en een jeugdverpleegkundige de belangrijkste vragen die overeen komen met de eerder genoemde schriftelijk beantwoord; waardoor het in plaats van een interview eerder een vragenlijst werd. Om toch meer diepgang te vinden is, met toestemming van de respondent, schriftelijk doorgevraagd. Bovendien zijn de twee medewerkers Jeugdbescherming van Bureau Jeugdzorg tegelijkertijd geïnterviewd. Zij waren tegelijkertijd beschikbaar en konden op deze manier elkaars verhalen aanvullen.

Uitwerking interviews

Zoals eerder aangegeven zijn de interviews met toestemming van de respondenten en informanten opgenomen met een recorder. Hierdoor was het mogelijk om de interviews letterlijk uit te werken in transcripten, zodat geen informatie verloren is gegaan en nauwkeurig is opgeschreven. Daarom was het niet nodig dat de respondenten het verslag controleerden.

Observaties

Naast het afnemen van interviews zijn er ook een aantal observaties gedaan. Hierbij gebruikt de onderzoeker de eigen waarneming om onderzoeksconclusies te kunnen trekken. “*Dit doet hij door gebeurtenissen, personen en handelingen te observeren en interpreteren*” (van Thiel, 2007: 79).

Oorspronkelijk was het plan om IHI-overleggen op scholen bij te wonen. Op deze manier kan namelijk gezien worden hoe de direct betrokkenen van een kind en gezin daadwerkelijk samenwerken. Er kan bijvoorbeeld gezien worden hoe de verschillende partijen zich positioneren bij zo’n overleg en hoe de communicatie verloopt tussen deze partijen. Hieruit zouden succes- en faalfactoren te destilleren zijn. Helaas is het niet mogelijk geweest om bij een IHI-overleg aanwezig te zijn, waardoor

het gedrag en het praktisch samenspel niet direct mee zijn genomen in dit onderzoek. Dit is uiteraard wel bevraagd in de interviews, dus indirect is dit wel meegenomen in de resultaten.

Tijdens de verkenningsfase zijn zowel de presentatie van het CJG voor de IHI-pilotscholen en de bijeenkomst over het passend onderwijs bijgewoond. In beide gevallen was de identiteit van de onderzoeker bekend bij diegene die geobserveerd werden, maar meer interactie was er niet. Bij de presentatie van het CJG waren voornamelijk intern begeleiders en schoolmaatschappelijk werkers aanwezig. Bij de bijeenkomst over het passend onderwijs was logischerwijs voornamelijk het onderwijs aanwezig. Na de algemene inleiding werd iedereen in subgroepen opgedeeld. De groep die geobserveerd werd was erg gemêleerd; van intern begeleiders van een basisschool, een zorgcoördinator op een middelbare school, een directeur van een middelbare school tot een projectleider van het CJG. Tijdens deze bijeenkomsten zijn aantekeningen gemaakt. Er is echter geen gebruik gemaakt van een observatielijst, omdat in dat stadium nog niet geheel duidelijk was hoe dit onderzoek concreet ingevuld zou worden. Om geen data verloren te laten gaan, is met een zo'n open mogelijke houding notities gemaakt die eventueel meegenomen konden worden in de empirische resultaten.

Tot slot is 27 juni een evaluatiebijeenkomst over de IHI-pilot geobserveerd. Deze evaluatiebijeenkomst is georganiseerd door een van de schoolbesturen. Gekeken is wie aanwezig zijn op deze bijeenkomst, hoe zij zich gedragen en wat aan de orde komt. Hierdoor was het mogelijk om te controleren of de empirische bevindingen van dit onderzoek overeenkomen met wat er tijdens deze bijeenkomst wordt genoemd. Tevens kunnen hier andere zaken aan de orde komen die niet in de interviews naar voren zijn gekomen, maar blijkbaar toch een belangrijke rol spelen toch nog meegenomen worden. In onderstaande tabel staat voor de duidelijkheid aangegeven welke situaties geobserveerd zijn.

Observaties

- Bijeenkomst passend onderwijs
- Presentatie CJG voor IHI-pilotscholen
- Evaluatiebijeenkomst IHI-pilot

Documentenanalyse

De derde onderzoeksmethode die is ingezet, is het analyseren van bestaande documenten. Dit betreft weliswaar informatie dat voor een ander doel geschreven is, maar tevens nuttig kan zijn voor dit onderzoek (van Thiel, 2007).

Er zijn verschillende redenen waarom een documentenanalyse nuttig kan zijn. Bijvoorbeeld om de context beter te begrijpen (van Thiel, 2007). Hiervoor is een memo gebruikt, waarin de IHI-pilot besproken werd.

Daarnaast kwamen een aantal documenten tijdens de interviews aan de orde, waar meerdere keren naar verwezen werd. Ten eerste werd de presentatie die door Bureau Jeugdzorg aan de pilotscholen een aantal keer aangehaald. Om beter te begrijpen waar de geïnterviewden het precies over hebben zijn de sheets van deze presentatie meegenomen in de analyse. Hetzelfde geldt voor het ‘Spoorboekje: wegwijzer voor coördinatie van zorg’. Ook dit document kwam in een aantal interviews naar voren. Met behulp van dit document wordt duidelijk hoe de coördinatie van zorg in de gemeente Zoetermeer georganiseerd is of moet worden. Tot slot was dit tevens van toepassing op het samenwerkingsovereenkomst van Meerpunt en ook dit document is daarom betrokken in de analyse.

Bovendien is het integraal jeugdbeleid van de gemeente Zoetermeer geanalyseerd. Hierdoor is duidelijk wat met het integraal jeugdbeleid in Zoetermeer wordt bedoeld en hoe hier invulling aan moet worden gegeven. Hieronder staat puntsgewijs opgeschreven welke documenten geanalyseerd zijn.

Documenten

- Memo IHI-pilot
- Sheets IHI-pilot Bureau Jeugdzorg
- Spoorboekje: Wegwijzer voor coördinatie van zorg
- Samenwerkingsovereenkomst Meerpunt 2010
- Integraal jeugdbeleid

4.3.3 Fase 3: Data analyseren

Als alle empirische data is verzameld door de drie verschillende onderzoeksmethoden zullen deze data geanalyseerd worden. Nadat de interviews letterlijk waren uitgewerkt, de aantekeningen van de observaties waren uitgewerkt en de relevante informatie uit de documentenanalyse is gehaald kon het coderen beginnen. Hierbij zijn bewust de onderwerpen op de topiclijst los gelaten, omdat anders waardevolle informatie die niet past in de topiclijst verloren zou gaan.

Alle stukken zijn opnieuw gelezen om te achterhalen welke onderwerpen zijn besproken. Per fragment is er een code aan gehangen. Deze code geeft een beknopte weergave waar het fragment overgaat. Op deze manier kan de data die verkregen is door verschillende methode toch met elkaar vergeleken worden (van Thiel, 2007). Tijdens het analyseren is gebruik gemaakt van een coderingschema. Bij het eerste interview dat geanalyseerd is zijn alle codes opgeschreven. Deze lijst is vervolgens

aangepast tijdens het coderen van de overige data. Op een gegeven moment kwamen er geen nieuwe codes meer bij en kan er gesproken worden over een ‘uitputtend’ coderingsschema (van Thiel, 2007). Daarna is gekeken of codes met elkaar samenhangen en een overkoepelend thema hadden of dat codes juist onderverdeeld konden worden in subcodes.

Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te laten stijgen heeft een collega-onderzoeker ook data gecodeerd. Hierdoor is niet alles afhankelijk van de interpretatie van de onderzoeker. De codes en bijbehorende fragmenten zijn met behulp van het programma Excel geordend. De uiteindelijke codeboom is te zien in onderstaande tabel.

Doel jeugdbeleid Meerpunt Vroegtijdige signalering Aanstellen zorgcoördinator Eén gezin, één plan Ouders betrekken	→ Zoetermeers jeugdbeleid
Initiatief IHI Ontwikkeling IHI Betrokkenheid organisaties IHI Ontwikkeling Meerpunt Betrokkenheid organisaties Meerpunt Meerpuntpartneroverleg Gedrag bestuurders Meerpunt Samenwerkingsovereenkomst 2010	→ Gezamenlijke doelbepaling
Spoorboekje Communicatie binnen eigen organisatie Ondersteuning bestuur Ondersteuning management Geld Tijd	→ Inbedding
Verschillende perspectieven Verschillende expertise Verschillende culturen Gezamenlijke verantwoordelijkheid Succesverhalen Problemen	→ Praktisch samenspel

Omgeving Structuur Tijd Geld Verwachtingen Vaardigheden Informatie-uitwisseling Vertrouwen Elkaar kennen Zowel top-down als bottom-up	→ Beïnvloedingsfactoren
--	-------------------------

TABEL 9: CODEBOOM

Nadat alle fases waren doorlopen konden de resultaten van het empirisch onderzoek op papier gezet worden. Hierbij is gebruik gemaakt van een aantal citaten die tijdens de interviews of observaties gezegd zijn. Opgemerkt moet worden dat de citaten niet altijd geheel letterlijk zijn overgenomen. Inhoudelijk is er niets aan veranderd, maar ter bevordering van de leesbaarheid zijn de citaten wel bewerkt. Tot slot zijn de bevindingen ter controle voorgelegd aan de respondenten op feitelijke onjuistheden. Een respondent kon zich niet vinden in de resultaten en staat daarom achter de uitkomst van deze scriptie. Om verwarring te voorkomen is duidelijk aan de respondenten verteld dat het alleen gaat om feitelijke onwaarheden, met het volgende hoofdstuk als resultaat.

H5 Coördinatie in praktijk

In dit hoofdstuk komen de resultaten van het empirisch onderzoek aan de orde. Eerst zal uitgelegd worden wat het beleid in de gemeente Zoetermeer is als het gaat om jeugd en in het bijzonder om de samenwerking tussen zorg en onderwijs, dat gestalte krijgt in de brede overleggen in het kader van de IHI-pilot. Vervolgens komt aan de orde op welke manier de samenwerking binnen de pilot tot stand is gekomen en hoe in de praktijk samengewerkt wordt. Daarbij zijn verschillende factoren van invloed op deze samenwerking en de wijze van coördinatie. Tot slot worden de kernprocessen en de factoren samen geanalyseerd.

5.1 Het Zoetermeerse jeugdbeleid

Dit jaar heeft de gemeente Zoetermeer nieuw jeugdbeleid opgesteld. Een belangrijke verandering is dat in de nieuwe nota een integrale werkwijze centraal staat. Als reden worden de huidige netwerkmaatschappij en de (toekomstige) bezuinigingen genoemd, waardoor een integrale aanpak noodzakelijk is. Integraal staat in dit geval voor *“verbindingen leggen en samenwerken om effectief en efficiënt jeugdbeleid vorm te geven op diverse niveaus”*. De gemeente wil dit realiseren door de partnerinstellingen, de jeugd en de ouders uit de stad te betrekken en met hen samen te werken. Op deze manier wil de gemeente het hoofddoel van het Zoetermeerse jeugdbeleid: *“de jeugd ontwikkelt haar talenten en kan als burger regie nemen op eigen leven”* bereiken.

Meerpunt, het Zoetermeerse Centrum voor Jeugd en Gezin, vormt een belangrijk onderdeel van het integrale jeugdbeleid. Meerpunt is een netwerkorganisatie en bestaat uit dertien organisaties. Zowel onderwijs als jeugdzorg als huisartsen zijn vertegenwoordigd. Gezamenlijk bieden zij opvoed- en opgroeiondersteuning aan kind en gezin. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen drie pijlers: inloop en advies, opvoeden en opgroeien en sluitende zorg. Voor de pijler inloop en advies zijn onder andere twee inlooppunten ingericht. Onder de pijler opvoeden en opgroeien wordt de gehele opvoedondersteuning op het gebied van kind en gezin bedoeld en in kaart gebracht. De derde pijler richt zich specifiek op gezinnen met meervoudige problematiek. *“Dat zijn de gevallen waarvan een hulpverlener denkt ik regel wel dat, maar ik heb geen flauw idee wie er nog meer in het gezin zit. Waarvan ouders zeggen nou ik heb geen idee wie er nou belt, ben je van leerplicht, sociale zaken of MEE”*. Binnen zo'n gezin kunnen zo maar tien tot vijftien hulpverleners werkzaam zijn. Om het langs elkaar heen werken te verminderen en de verbindingen tussen de verschillende soorten hulp te versterken wordt samen met de direct betrokkenen van het gezin en het gezin zelf *“één gezin, één plan”* gemaakt. Aan de hand van kort document wordt besproken *“hulpverleners wat signaleren jullie? Ouders wat is er bij jullie aan de hand? En wie gaat wat doen in het gezin?”*. Bovendien wordt er een zorgcoördinator aangesteld, dat is bij voorkeur iemand die het gezin zelf heeft gekozen. De

zorgcoördinator vormt het aanspreekpunt voor de ouders en houdt tevens de vinger aan de pols om ervoor te zorgen dat de gemaakte afspraken worden nagekomen en nieuwe overleggen gepland worden.

Binnen de brede overleggen in de IHI staat de werkwijze die door Meerpunt is opgesteld centraal. Met behulp van de IHI-pilot is het de bedoeling dat onderwijs en zorg bij elkaar worden gebracht. Als een school een kind had doorverwezen naar een zorginstantie hoorde ze vervolgens vaak niks meer. Hierdoor wisten ze niet of de zorg voor de leerling was opgestart of zelfs alweer was afgesloten. Aan de andere kant vonden de zorginstanties dat scholen vaak te lang wachtten met het melden van problematiek, waardoor de problematiek inmiddels zo groot was geworden dat er gelijk heel veel zorg nodig was. Een respondent uit het onderwijsveld verwoordt als volgt wat volgens hem⁶ de IHI-pilot inhoudt: *“Het staat er voor mij vooral voor dat we alle schotten en procedures van organisaties die een kind begeleiden zoveel mogelijk weghalen. Als het om een kind gaat, gaan alle disciplines die direct bij het kind betrokken zijn aan tafel om te kijken hoe gaan we met elkaar samen het kind en gezin begeleiden. Zonder dat wij eerst op school iets doen en daarna een procedure door moeten lopen bij Jeugdzorg of via de huisarts. Alle betrokken die voor dit kind relevant zijn bekijken samen van hoe gaan we dit aanpakken”*.

Een aantal uitgangspunten is hierbij belangrijk. Deze komen overeen met de genoemde werkwijze die door Meerpunt is opgesteld. Ten eerste gaat het erom dat problematiek bij kinderen vroegtijdig wordt gesignaleerd. De term handelingsgericht werken wordt hier vaak bij gebruikt. Als een leerkracht die vijf dagen per week met een kind werkt, opmerkt dat het niet goed gaat met een kind, wordt dit doorgegeven aan de intern begeleider. Zij maken gezamenlijk een handelingsplan voor dit kind. Hierbij gaat het niet om wat een kind allemaal niet kan, maar wat de behoefte is van een kind en wat het kind nodig heeft om zich verder te kunnen ontwikkelen. Overigens worden ook de ouders ingelicht en betrokken bij dit proces. Dat is tevens het tweede uitgangspunt. Er wordt niet meer over ouders en het kind gepraat, maar met ouders en als het mogelijk is met het kind. Het handelingsplan kan voldoende zijn om de problematiek aan te pakken. Helaas is dit echter niet altijd het geval. De rol van de intern begeleider is vervolgens cruciaal, omdat hij, eventueel met schoolmaatschappelijk werk, moet kijken welke vragen er zijn en welke antwoorden hiervoor nodig zijn. Als dit geïnventariseerd is zal er een breed overleg plaatsvinden. Hoeveel deelnemers bij dit overleg aanwezig zijn, is afhankelijk van de problematiek die speelt en het aantal hulpverleners die al bij het kind en/of gezin betrokken zijn. Tijdens dit overleg wordt een gezamenlijke aanpak opgesteld en wordt een zorgcoördinator aangesteld.

⁶ Om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen wordt er verwezen met ‘hij’, ongeacht of het een man of een vrouw was.

Tot zover de plannen op papier, maar de praktijk is altijd weerbarstiger en verloopt het nog niet altijd precies zo. Zo geeft een respondent aan *“in de praktijk gebeurt het niet allemaal. Tussen zeggen en doen zit een heel verschil.... En dan noemen we het lastig”*. In de volgende paragraaf zal aan de orde komen hoe het er in de praktijk aan toe gaat.

5.2 De Zoetermeerse praktijk

De praktijk wordt beschreven aan de hand van de drie kernprocessen binnen een samenwerking, die in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde zijn gekomen. Het gaat om gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch samenspel. Deze worden hieronder een voor een beschreven.

5.2.1 Gezamenlijke doelbepaling

Het initiatief om de IHI-pilot te starten komt vanuit de samenwerkingsverbanden ‘Weer Samen Naar School’ en is een product van de ontwikkelingen rondom de invoering van passend onderwijs. De zorginstanties zijn bij het vormgeven van de pilot niet nauw betrokken. Zo was de regiomanager van de Jeugdgezondheidszorg tot de start van dit onderzoek niet op de hoogte van deze pilot. De uitgangspunten van IHI waren wel bekend, omdat dit aansluit op de werkwijze die binnen Meerpunt is afgesproken. Eigenlijk kan dus gezegd worden dat de werkwijze van de brede overleggen van de IHI-pilot binnen Meerpunt is bepaald en dit proces zal daarom hieronder uitgebreider worden behandeld.

In 2008 is een start gemaakt met het op poten zetten van Meerpunt. De gemeente had hier een projectleider voor aangesteld. Maar het gaat natuurlijk niet alleen om de projectleider. Meerpunt staat of valt met de bereidwilligheid van de besturen van de organisaties die zich bezig houden met kind en gezin. Deze bereidwilligheid bleek bij de bestuurders aanwezig te zijn, zoals op te maken is uit het volgende citaat *“dus uiteindelijk dat iedereen wilde meedoen, nog even los van hoe makkelijk dat ging, was dat er helemaal geen vraag was maar het gebeurde gewoon”*. Dat betekent echter nog niet dat er helemaal geen hindernissen waren. *“Iedereen wilde mee, maar vervolgens maakte ik vaak mee dat er a werd gezegd en vervolgens b werd gedaan”*. Dat kwam omdat toch voor de eigen organisatie werd opgekomen en iedereen met zijn eigen belangen aan tafel komt zitten. Om dit zoveel mogelijk te reduceren is aangegeven dat de projectleider het grote geheel in beeld gehouden heeft en heeft gezorgd dat iedereen een eigen plek binnen dit geheel krijgt. *“Vanaf het begin hebben we gezegd als we gaan samenwerken moet je deels jezelf blijven maar we worden ook iets samen, iets nieuws en als je samen iets nieuws wordt betekent dat je iets van je autonomie moet inleveren”*. Hoe dit opgevat wordt verschilt per bestuurder. Vanuit de gemeente werd opgemerkt dat een aantal besturen echt aan het pionieren zijn en meer overstijgend kunnen denken en meer los komen van de eigen organisatie dan andere besturen. Een van de bestuurders uit het onderwijs geeft aan overstijgend te denken en zich actief inzet om de samenwerking tussen zorg en onderwijs te laten slagen. *“Doordat ik in mijn werk met allerlei zorginstellingen te maken heb en ontdekt heb hoe moeilijk dat op elkaar afgestemd wordt,*

kwamen CJG en passend onderwijs als een geschenk uit de hemel, om dat bij elkaar te brengen". De projectleider dacht er net zo over en samen hebben zij ervoor gezorgd dat ook het onderwijs actief betrokken is bij de ontwikkeling van Meerpunt. Volgens een respondent is het overigens redelijk uniek dat het onderwijs een onderdeel vormt van het CJG.

Met deze ontwikkeling hielden verschillende groepen zich bezig. Ten eerste was er een regiegroep opgericht en deze groep bestond grotendeels uit bestuurders. Ten tweede werden er ook verschillende werkgroepen in het leven geroepen, in deze groepen zaten voornamelijk uitvoerders. Hierdoor is ook de operationele laag van een aantal organisaties betrokken geweest bij de vormgeving van Meerpunt. Zo werd tijdens een interview verteld: *"er wordt juist heel erg met uitvoerders gesproken. Maar wel van bepaalde partijen. Met een huisarts praat ik niet. Die is voor mij echt nog achter een hele dikke kluisdeur. Maar ik spreek dus wel met schoolmaatschappelijk werk, de intern begeleiders en jeugdverpleegkundigen en artsen van de jeugdgezondheidszorg"*. In deze groepen werd bepaald hoe de partijen met elkaar willen samenwerken en wat daarvoor nodig is; kortom hoe Meerpunt eruit moest zien. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat de menselijke factor tijdens de overleggen niet moet worden onderschat. Iedereen neemt toch zijn eigen persoonlijkheid mee naar zo'n overleg. Een respondent vertelde dat het soms echt tussen de mensen zat *"soms was het zo van nu komen we niet verder omdat diegene elkaar niet heel erg mogen. Het kan allemaal gebeuren niet menselijks is ons vreemd"*.

Uiteindelijk zijn zij met elkaar tot een concept gekomen, met de Samenwerkingsovereenkomst Meerpunt 2010 tot resultaat. Als er in de toekomst nieuwe partners bijkomen zullen ook zij de samenwerkingsovereenkomst moeten tekenen. Een respondent verwoordt de strekking van de overeenkomst als volgt *"eigenlijk komt het erop neer we gaan met elkaar samenwerken, we zetten de tuinhekjes naar elkaar open, we verlagen de schuttingen en we mogen elkaar aanspreken op wat wel en niet goed gaat"*. In de samenwerkingsovereenkomst is opgenomen wat sluitende zorg inhoudt en op welke wijze dit gerealiseerd moet worden. Tevens is er een privacyregelement opgenomen, omdat privacy als struikelblok wordt gezien voor samenwerking. Door vast te leggen wat met privacy bedoeld wordt en hoe er mee om moet worden gedaan *"wat mogen we wel en niet delen met elkaar"*, wordt dit struikelblok geminimaliseerd. De samenwerkingsovereenkomst vormt een belangrijk onderdeel en *"is echt de bijbel van Meerpunt"*.

Inmiddels is de regiegroep opgeheven en zal er er op een aantal momenten in het jaar het Meerpuntpartneroverleg plaatsvinden. Hoe dit precies in zijn werk gaat kan nog weinig over gezegd worden, aangezien de opbouw hiervan pas net van start is gegaan. De bedoeling is dat tijdens zo'n overleg de samenwerking op bestuurlijk niveau besproken wordt en doelen zo nodig bijgesteld en aangepast worden. *"Ze gaan bij elkaar kijken en door de casussen te volgen zien we ook waar werkt"*

het wel en waar werkt het niet en waar lopen we tegenaan. Dat is ook de manier waarop we het bespreken met elkaar". Het overleg zal worden voorgezeten door de wethouder en *"dat is wel een heel groot pluspunt, want dan willen de meeste wel luisteren. Dus dat is echt een zware bestuurlijke delegatie"*. Alle Meerpuntpartners zijn hier namelijk in vertegenwoordigd. Dit betekent echter niet dat er alleen bestuurders plaatsnemen. Zo schuift van de regionaal georganiseerde organisaties de teamleider van het Zoetermeerse kantoor van Bureau Jeugdzorg Haaglanden en de regiomanager van de Jeugdgezondheidszorg Zuid-Holland West aan. Zij zijn immers beter op de hoogte van de Zoetermeerse situatie dan de regionale bestuurders van deze organisaties. Een ander regionaal georganiseerde organisatie is Stichting MEE. Stichting MEE richt zich voornamelijk op mensen met een beperking of met een chronische ziekte en slechts een relatief klein onderdeel van MEE is het schoolmaatschappelijk werk. Dit heeft tot gevolg dat schoolmaatschappelijk werk dus niet direct is vertegenwoordigd in het Meerpuntpartneroverleg. Hierdoor is het extra belangrijk om er op toe te zien dat de relevante informatie binnen de eigen organisatie goed gecommuniceerd wordt. Het inbedden in de organisaties wordt in de volgende paragraaf uitgebreider besproken.

5.2.2 Inbedding

Een aantal stappen die gemaakt zijn tijdens de gezamenlijke doelbepaling heeft consequenties voor de inbedding binnen de organisaties. Doordat de juristen van de eigen organisatie gekeken hebben naar de samenwerkingsovereenkomst, mag verwacht worden dat het niet strijdig is met de bestaande procedures en protocollen van de organisaties. Bovendien zijn een aantal professionals van bepaalde organisaties betrokken geweest bij de vormgeving van Meerpunt, zodat er ook rekening is gehouden met hoe het op de werkvloer er aan toe gaat. Hier moet wel bij opgemerkt worden dat het waarschijnlijk gaat om de meest enthousiaste en gemotiveerde werknemers en dat er niet vanuit moet worden gegaan dat ze representatief zijn voor de alle werknemers.

De gemeente en de verschillende besturen moet de werkwijze van Meerpunt en in het bijzonder IHI faciliteren. Een van de respondenten uit die hoek geeft dan ook aan: *"wij moeten zorgen dat die motor goed loopt en als die motor hapert moeten wij zorgen dat hij weer goed loopt"*. Maar voordat dit mogelijk is het van belang dat de motor eerst gestart kan worden. Hiervoor is het noodzakelijk dat de betrokken werknemers op de hoogte zijn van de uitgangspunten en de bijbehorende zorgstructuur. Hiervoor is door Meerpunt het Spoorboekje gemaakt en dit is bedoeld voor alle professionals die werkzaam zijn bij een Meerpuntpartner. In het spoorboekje wordt zijn functie als volgt geformuleerd: *"het Spoorboekje is geen strakke dienstregeling, maar een wegwijzer om inzichtelijk te maken hoe coördinatie van zorg er in Zoetermeer uit ziet"*. Het moet niet gezien worden als een statisch stuk. *"In de werkgroep Sluitende zorgstructuur zal regelmatig geëvalueerd worden of de gemaakt afspraken over coördinatie van zorg werken. Het Spoorboekje is aldus geen vaststaand document, maar zal door ervaringen in de praktijk waar nodig worden geactualiseerd"*. Dit Spoorboekje is in het eerste

partneroverleg vastgesteld en *“nu is de taak aan alle partners om hun eigen medewerkers te informeren. Is nog niet op alle fronten gebeurd. Dat wordt nu wel geregeld, maar het is nog niet overal gebeurd. Dus werknemers weten er nog niet zoveel van”*.

Binnen het onderwijs is een schoolbestuurder actief die zich volledig inzet om de IHI-pilot tot een succes te maken en hierdoor verloopt de inbedding bij die scholen soepel. Zo vertelde een respondent uit het onderwijsveld: *“we hebben een hele gedreven bestuurder die er alles voor over heeft om het te laten slagen, dat is een pré natuurlijk. Als hij achter je staat en hij zorgt dat al die dingen geregeld zijn hoef ik me daar niet druk over te maken en kan ik lekker uitvoeren zoals ik vind dat het nodig is [...] en als ik ergens tegen aanloop bel ik hem en dan hebben we een oplossing. Dat is de grootste reden dat het een succes is. Dat geeft veel energie”*. Als scholen ergens tegenaan lopen en er op dat niveau niet uitkomen, helpt het bestuur om de conflicten op te lossen. Een andere respondent vertelde dan ook: *“het prettige is ook dat het bestuur het helemaal ondersteund. En dat er ook een heel kort lijntje naar het bestuur is. Dat als iets niet loopt dat je het ook kenbaar kunt maken. En dan gaan ze in een laag daarboven met elkaar in overleg van hé waar zit het in, wat is er gebeurd en hoe kunnen we het verbeteren”*. Dit is tevens van toepassing als scholen merken dat zij meer middelen nodig hebben om de juiste zorg aan leerlingen te kunnen leveren. *“Als je echt goede gronden hebt om dingen te doen, ook de problematiek duidelijk kan maken en het doel voor ogen hebt die je wil bereiken, dan is het bestuur ook bereidwillig om extra formatie en extra geld in te steken. Zij willen ook dat de IHI-pilot een succes is”*.

Daarnaast stelt dit schoolbestuur haar fysieke ruimte beschikbaar voor de bijeenkomsten die het hele jaar door werden georganiseerd voor schooldirecteuren, intern begeleiders en schoolmaatschappelijk werkers. Tijdens deze bijeenkomsten werd het reilen en zeilen van de IHI-pilot met betrokkenen besproken en zijn er verschillende presentaties gehouden door bijvoorbeeld Meerpunt en Bureau Jeugdzorg. De schoolbestuurder zorgde ervoor dat ook hij zelf aanwezig was bij deze bijeenkomsten, mengde zich in de gesprekken en gaf zijn eigen visie⁷. Een ander schoolbestuur houdt zich minder actief bezig met de IHI-pilot. Zo waren ze bijvoorbeeld niet aanwezig bij de georganiseerde bijeenkomsten over en voor de IHI-pilot⁸. Tevens geeft een van de respondenten aan dat voor hem niet duidelijk was welke rol dit bestuur in de IHI-pilot heeft gespeeld en welke activiteiten door hen zijn ondernomen om de IHI-pilot een succes te maken, terwijl er wel behoefte is aan verenigingsbrede scholing en protocollen over bijvoorbeeld dyslexie, dyscalculie en hoogbegaafdheid.

Niet alleen het schoolbestuur speelt een belangrijke rol bij de inbedding van IHI binnen het onderwijs, ook de keuzes van een schooldirecteur heeft hier invloed op. Hoe de schooldirecteur dit precies invult

⁷ Dit is gebaseerd op de bijeenkomsten die door de onderzoeker zijn geobserveerd.

⁸ Dit is gebaseerd op de bijeenkomsten die door de onderzoeker zijn geobserveerd.

is verschillend. De een houdt zich heel intensief ermee bezig, regelt zelf veel en is bij de overleggen aanwezig, terwijl een andere schooldirecteur meer op de achtergrond actief is. Wel is duidelijk geworden dat alle respondenten afkomstig uit het onderwijs achter de IHI werkwijze staan en het belangrijk vinden dat er voldoende tijd wordt besteed aan zorg. Hier speelt waarschijnlijk wel mee dat de scholen die meededen aan de pilot veel sociale problematiek op school hebben, waardoor zij daar zelf automatisch al veel mee te maken hebben. Een van de schooldirecteuren vertelde als volgt wat zijn rol is: *“het aantal leerlingen dat je op school hebt op een bepaald moment geeft aan hoeveel formatie je krijgt. We gaan kijken hoeveel uur we bijvoorbeeld aan interne begeleiding gaan besteden. Op deze school hebben we veel zorgleerlingen dus de intern begeleider heeft gewoon veel tijd nodig, dus daar hebben we zoveel tijd voor gereserveerd, voor de adjunct directeur zoveel tijd en voor de directeur zoveel tijd. Dat betekent dat er nog zoveel tijd over is voor leerkrachten met als gevolg dat ik misschien een groep minder kan maken [...]. Daar kijk je dus als directeur naar. Op onze school heeft de zorg een grote prioriteit. Dat had het al en dat heeft het nog steeds [...] en we hadden al veel tijd voor interne begeleiding vrij geroosterd. En dat is ook hard nodig omdat we in deze wijk veel problematiek hebben met name op gedrag- en opvoedproblemen”*.

Om de IHI-pilot te ondersteunen krijgen de intern begeleiders twee extra dagdelen per week om aan IHI te besteden. Schoolmaatschappelijk werk heeft geen extra uren gekregen voor het uitvoeren van de IHI-pilot. Het management van schoolmaatschappelijk werk maakt over het algemeen geen onderscheid tussen de schoolmaatschappelijk werksters die wel IHI-pilotscholen onder hun hoede en diegene die geen IHI-pilotscholen hebben. Wel is er een of twee keer een bijeenkomst georganiseerd over de IHI-pilot, waarin nader ingezoomd werd wat de rol van maatschappelijk werk bij ‘IHI’ is. Bovendien zijn de schoolmaatschappelijk werkers uitgenodigd bij de eerder genoemde bijeenkomsten speciaal georganiseerd over en voor IHI. De manager is wel *“op de hoogte wat het IHI-project omhelst, wat de doelstelling is van het IHI-project en op welke manier ze resultaten willen meten”*. Maar hij bemoeit zich er inhoudelijk verder niet mee. Tenzij een schoolmaatschappelijk werker aangeeft dat ze tegen problemen aanloopt. Daarnaast is het ook belangrijk dat alle relevante informatie bij de juiste persoon terechtkomt. *“Het gaat zowel om bottom up, dat je aan kunt geven dat dingen spaak lopen, maar het is ook top down. Als er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe afspraken zijn gemaakt binnen het CJG en het is voor schoolmaatschappelijk werkers van belang, dat wij wel op de hoogte worden gesteld”* Omdat dit bij diverse mensen ligt is dit lastig. *“Dus wij moeten intern er wel heel goed voor zorgen dat onze manager op de hoogte is wat er is besproken, zodat ook dat stukje bij ons terecht komt. Daar zit af en toe wel een wrijvingsvlak”*. Daarom moet ervoor worden gewaakt dat schoolmaatschappelijk werk wel voldoende gevoed wordt.

Ook bij Bureau Jeugdzorg moet ervoor worden gewaakt dat de werkvloer op de hoogte is van de relevante afspraken en ontwikkelingen. Zo gaven de respondenten aan dat zij pas een half jaar nadat de

pilot was gestart te horen dat deze pilot bestond en wat het ongeveer inhield. *“We werken natuurlijk in een hele grote stichting. Dus het is ook wel moeilijk om te zeggen of het bij ons persoonlijk zo laat is binnen gekomen of dat het überhaupt heel laat naar Bureau Jeugdzorg is gecommuniceerd. Maar het is in ieder geval bij ons heel rauw op het dakje gevallen van je moet dit en dit doen per ingang van nu”*. Bureau Jeugdzorg heeft wel extra middelen die gebruikt kunnen worden voor IHI. Er is namelijk vanuit het stadsgewest extra geld vrijgemaakt om zich meer op het preventieve gedeelte te kunnen richten. *“Daardoor kan ik mijn mensen eerder op pad sturen. Ze hoeven niet meer alleen te indiceren binnen de uren die ze werken, daardoor kunnen ze nu ook op pad naar bijvoorbeeld scholen en kunnen ze advies en consults geven, waardoor school en ouders eventueel ook met elkaar verder kunnen”*.

Als de manager bij de Jeugdgezondheidszorg zelf niet op de hoogte is van de IHI-pilot, wordt er binnen de organisatie ook niet ingespeeld op IHI. Vanuit de werkvloer wordt aangegeven dat de manager meer aan de andere partijen moet duidelijk maken wat de Jeugdgezondheidszorg is en wat zij voor hen kunnen betekenen. Nu wordt er volgens deze respondent nog te weinig aan de Jeugdgezondheidszorg gedacht als er problemen zijn met een kind.

5.2.3 Praktisch samenspel

In de praktijk moet de samenwerking door professionals en beroepskrachten worden waargemaakt. Vanuit het onderwijsveld wordt zeer positief gereageerd op de IHI-pilot. Men is gemotiveerd en enthousiast om op deze manier te werk te gaan. Het wordt gezien als een efficiënte en effectieve aanpak. Het zorgt voor *“snellere manier van handelen en een betere kwaliteit van handelen”*. Ten eerste omdat men een breder beeld krijgt van de problematiek en de problematiek in samenhang opgelost wordt. Er wordt minder snel langs elkaar heen gewerkt, omdat men van elkaar de afspraken kent, die worden immers in zo'n overleg besproken. Ten tweede omdat trajecten nu tegelijkertijd worden ingezet, waardoor de procedures minder lang duren. Ten derde omdat ouders er actief bij betrokken worden. Een van de respondenten verwoordt het als volgt: *“het mooie is dat ouders vanaf begin af aan betrokken worden. Dat we met zijn allen om het gezin heen gaan zitten. Alle problematiek wordt vanuit verschillende invalshoeken bekeken. [...] Een keer in de zoveel tijd is er een breed overleg. Daar wordt een plan van aanpak gemaakt en iedereen gaat na het overleg ook uit elkaar en gaat aan de gang met zijn taakje, die we hebben afgesproken die ze moeten doen. Het werkt gewoon veel sneller. We hebben veel sneller zicht op alle problematiek rondom een kind”*.

De vraag is echter of het altijd vanuit verschillende invalshoeken bekeken wordt. Een IHI-overleg wordt geïnitieerd vanuit het onderwijs, eventueel met schoolmaatschappelijk werk, en zij bepalen dus wie uitgenodigd wordt voor zo'n overleg. Het onderwijs kijkt door haar historie en functie voornamelijk naar de cognitieve ontwikkeling van het kind, waardoor niet altijd naar de gehele situatie wordt gekeken en het kan gebeuren dat bepaalde partijen niet aan kunnen schuiven. Een respondent

verwoordt dit als volgt: “ [...] daarom wordt er toch wel heel wat gemist. Ze blijven soms echt in het cognitieve steken en ze zijn eigenlijk de poortwachter naar de zorg. Het kind komt heel vaak niet eens bij de zorg omdat het niet bij ze opkomt of omdat het te ingewikkeld is”. Maar ook de zorg kijkt vanuit een bepaald perspectief. “Het brengt je wel weer even het besef dat wij denken ook alleen vanuit de zorg. Wij vinden het logisch hoe een bepaalde route loopt van hulpverlening. Dat een ouder eerst bij ons moet aanmelden, zelf gemotiveerd moet zijn en hoe het allemaal gaat bij ons dat vinden wij logisch. Maar dat is natuurlijk niet iets wat voor iedereen logisch is. Vanuit een school hebben zij gewoon echt een ander doel met een kind. [...] Je kunt zo ook niet kwalijk nemen dat ze niet weten hoe alles helemaal precies werkt.” Ondanks dat ze dat niet allemaal precies weten beslist het onderwijs, eventueel met schoolmaatschappelijk werk, toch of Bureau Jeugdzorg wel of niet uitgenodigd wordt. “iemand anders dan Bureau Jeugdzorg beslist of het handig is dat Bureau Jeugdzorg erbij betrokken wordt, terwijl zij niet altijd weten wat wij doen”. De respondenten vanuit Bureau Jeugdzorg geven aan dat zij in totaal slechts twee keer bij een IHI-overleg aanwezig zijn geweest, hebben ook niet van collega’s gehoord dat zij regelmatig naar een IHI-overleg gaan en hebben het idee dat Bureau Jeugdzorg er weinig bij betrokken wordt. Ook de Jeugdgezondheidszorg wordt niet zo snel uitgenodigd voor het brede overleg. Een aantal scholen geven aan dat zij weinig medische problematiek op school hebben en daarom worden de (school)artsen en verpleegkundigen nauwelijks betrokken. Hierbij is de vraag of er daadwerkelijk weinig medische problematiek speelt of dat dit perspectief onderbelicht wordt. Zo geeft een respondent werkzaam bij de Jeugdgezondheidszorg aan dat “in eerste instantie vaak niet gedacht wordt aan de JGZ als er zorgen of problemen zijn met een kind”. Dit heeft gevolgen voor hoe ‘integraal’ de samenwerking eigenlijk is. “Het is heel simpel gezegd als wij niet uitgenodigd worden dan worden ze dus niet aangemeld bij ons en kunnen we dus onze visie er niet over geven. Dan blijft het dus buiten Bureau Jeugdzorg”. De vraag is of de samenwerking tussen deze partijen op elke school echt heel veel is verbeterd.

Binnen het onderwijs is de samenwerking wel aanmerkelijk verbeterd. Meestal werd er verwezen naar het speciaal onderwijs. Zij worden vaak uitgenodigd, maken snel tijd vrij, leerkrachten krijgen handelingsadviezen om met een kind om te gaan en er worden diverse gesprekken gevoerd om te achterhalen of de handelingsadviezen na worden gekomen. Maar ook met andere partijen uit het onderwijs bestaan succesverhalen. Een van de succesvolle casussen is te lezen op de volgende pagina, deze casus is gebaseerd op de ervaring van een intern begeleider.

Wij hebben twee weken geleden een heel goed breed overleg gehad. Dat ging over een buitenlandse jongen met een gemiddeld IQ. In principe zou dit kind naar het VMBO –tl kunnen, maar zijn taalontwikkeling kwam niet op gang. Om samen te overleggen op welke school hij het best tot zijn recht zou komen heb ik de ouders, een tolk, een vertegenwoordiger van het informatieloket voor het onderwijs (deze instantie kon ook de uitslag van de afgenomen toetsen toelichten), een orthopedagoge en de zorgcoördinator van een middelbare school uitgenodigd.. Binnen drie kwartier was de gezamenlijke beslissing genomen. De orthopedagoge kon vertellen dat het IQ geen belemmering hoeft te zijn. De leerkracht kon aangeven dat de Nederlandse taalontwikkeling niet goed op gang kwam. Er was iemand die het resultaat van het drempelonderzoek kon mededelen, waaruit bleek dat hij erg grote leerachterstanden had Dat is ook logisch, want als je de taal niet begrijpt wordt bijvoorbeeld op een juiste manier spellen ook erg lastig. Daarbij komt dat hij ook sociaal-emotionele problematiek heeft. De zorgcoördinator van de middelbare school gaf aan dat zij deze jongen met deze problematiek niet kunnen bieden wat hij nodig heeft. De conclusie was dat een school voor praktijkonderwijs het meest geschikt zou zijn, in ieder geval voorlopig. Het voordeel van het overleg was dat alle disciplines met elkaar aan tafel zaten Als we geen breed overleg hadden gevoerd, dan had ik als IB-er met alle partijen aparte gesprekken moeten voeren en dat kost veel meer tijd. Er was afgesproken dat het ICOZ contact op zou nemen met de school voor praktijkonderwijs, want eigenlijk heeft hij een te hoog IQ voor het praktijkonderwijs. Zij hebben dat samen kortgesloten en ik kreeg vervolgens een telefoontje met de mededeling dat ik met de ouders kon komen voor een kennismakingsgesprek'. Ik heb de ouders en de tolk benaderd en we zijn vorige week bij de school geweest. Moeder was helemaal om en de dag daarna had ze het aanmeldingsformulier ingevuld. Dat is een 'succes story', zo moet het dus."

Bovenstaand verhaal laat zien dat een breed overleg zijn vruchten heeft afgeworpen. Wel zijn het voornamelijk partijen die zelf afkomstig zijn uit het onderwijsveld of zeer nauw betrokken zijn bij dit veld. De waarden, percepties en attitudes van deze partijen komen hierdoor grotendeels met elkaar overheen, waardoor de samenwerking soepel verliep. De waarden, percepties en attitudes tussen organisaties uit het onderwijsveld en instanties uit het zorgveld zijn echter wel verschillend, waardoor er onbegrip en frustratie tussen deze twee sectoren ontstaat. Het reguliere basisonderwijs en zorginstanties beschikken niet alleen over verschillende expertise, ook heerst er een hele andere cultuur en hebben ze een ander perspectief. Zo ervaren de basisscholen de werkwijze van Bureau Jeugdzorg vaak als traag en moeizaam; "onze leerkracht zit iedere dag met dat kind in de klas. Als het om gedragsproblemen gaat en er is een week voorbij en er is niks gebeurd, dan is dat een hele zware week geweest. Maar bij de medewerker van Bureau Jeugdzorg, die heel hard werkt ongetwijfeld, die ervaart dat probleem niet op die manier. Daar is het een dossier en een lijst". Terwijl het voor Bureau Jeugdzorg juist belangrijk is om de tijd te nemen voor meldingen en onderzoeken, zodat dit nauwkeurig en secuur kan gebeuren. Bureau Jeugdzorg ervaart op haar beurt juist weer dat scholen

vaak erg weinig op papier hebben gezet, waardoor voor hen onduidelijk is waar het overleg precies over gaat.

Bovendien is het onderwijs vaak emotioneel betrokken bij de problematiek en zijn zij gemotiveerd om problematiek zo snel mogelijk aan te pakken. *“Je bent leerkracht of directeur omdat je een enorme passie hebt voor kinderen en als je ziet dat er iets stagneert, dan wil je er wat aan doen.”* Hierdoor voelen ze zich verantwoordelijk en willen ze de situatie zo snel mogelijk veranderen. *“Er komt een probleem en dan is het gelijk ‘o, dan moet ik dat gaan doen!’ en we zijn al gaan lopen voordat we nagedacht hebben van had ik die en die er niet bij moeten vragen.”* Hierdoor kan het gebeuren dat scholen op de stoel van de zorg gaan zitten, terwijl ze daar niet de juiste expertise voor hebben. Een voorbeeld dat dit illustreert is gegeven door een respondent werkzaam bij Bureau Jeugdzorg: *“ik werd gebeld door een school die mij vertelde we hebben met vader besproken dat we een ondertoezichtstelling gaan aanvragen. Dat je denkt dat is niet helemaal de manier waarop het werkt en wat ga je ervan verwachten. Dat is een heel scheef iets. Dat is iets daar ga ik over. Het is heel goed om met school te beslissen van goh wat denken jullie, om daar informatie vandaan te halen. Maar het is niet de verantwoordelijkheid van school om zoiets met de ouders te bespreken. Ze weten blijkbaar ook niet wat het inhoud. Dat geeft niet, want daar hoeven ze zich niet in te verdiepen en mee bezig te houden.”* Dit leidt weleens tot botsingen en onbegrip. Een ander gevolg doordat school erg betrokken is, is dat *“scholen snel de rol van zorgcoördinator op zich nemen, terwijl het doel is meer bij scholen weg te trekken en bij zorginstanties neer te leggen. Misschien is dat ook wel omdat de zorginstanties zich daarvoor nog niet genoeg aanbieden”*. Maar zoals uit dit citaat op te maken valt kan het ook liggen aan de houding van de zorginstanties.

5.2.4 Zowel top-down als bottom-up

Een cruciaal aspect van de samenwerking tussen zorg en onderwijs is dat het zowel gaat om een top-down als om een bottom-up ontwikkeling. Zo geeft een respondent uit het veld aan hoe belangrijk de ontwikkeling van het centrum voor Jeugd en Gezin is: *“Wij kunnen wel om de tafel gaan. Maar als er van bovenaf niet gezien wordt dat je op een andere manier aan zou moeten sturen.. Nu is door de gemeente en het samenwerkingsverband gezegd en zo gaan we het doen. Het komt van het ministerie natuurlijk. Ik bedoel niet alle ideeën zijn goed, maar dit is gewoon een goed idee geweest. Dat heb je van bovenaf nodig”*. Maar ook een gemotiveerde houding van de mensen die daadwerkelijk moeten samenwerken is van belang. *“Iedereen gaat er heel positief in. En iedereen ziet er de voordelen van. En mocht je nog nadelen zien, die we allemaal zien hoor. In de loop van jaren moet het zich nog ontwikkelen. Dat je over de streep wordt getrokken door enthousiaste verhalen. Door het heilige vuur zou ik bijna zeggen door iedereen die eraan meedoet. Dat helpt ook, want als je mensen hebt die iets opgelegd krijgen van hoger af, en jij ziet er zelf niks in, dan gaat het niet lukken.”*

5.3 Factoren

In hoofdstuk 3 zijn zowel contextuele factoren als interpretatieve factoren genoemd die het coördinatieproces op theoretische wijze zouden beïnvloeden. In deze paragraaf zal toegelicht worden of er rekening is gehouden met deze factoren, op welke wijze dit is gedaan en wat voor gevolgen dat heeft gehad voor het realiseren van integrale samenwerking. Eerst komen de contextuele factoren aan bod en vervolgens worden de interpretatieve factoren behandeld.

5.3.1 Contextuele factoren

Onder contextuele factoren vallen de omgeving, structuur en tijd en geld. Deze zullen een voor een aan de orde komen.

Omgeving

De omgeving waarin de integrale samenwerking tot stand moet komen is verre van stabiel en eenvoudig. Vanuit de rijksoverheid zijn er de afgelopen jaren en worden de aankomende jaren allerlei ontwikkelingen het land ingestuurd, die gevolgen hebben voor instanties die zich bezig houden met kind en gezin. Ten eerste gaat het om de oprichting van de CJG's, maar ook passend onderwijs en decentralisatie van de jeugdzorg zullen in de toekomst een feit zijn. Bovendien komt er ook een behoorlijke bezuinigingsslag aan. Dit geeft onzekerheid bij de verschillende organisaties. Aan de andere kant wordt dit ook als kans aangegrepen om deze ontwikkelingen met elkaar te verbinden. *“Zodat ook al hebben we minder middelen, dat we wel zo goed mogelijk gebruik maken van de middelen die we hebben”*. Bovendien zijn er zeer veel organisaties actief die zich bezig houden met kind en gezin in Zoetermeer en deze hebben een andere geschiedenis en zijn op verschillende manieren georganiseerd; er zijn een aantal organisaties op lokaal niveau georganiseerd, maar de meeste grote organisaties zijn op regionale wijze georganiseerd, zoals de Jeugdgezondheidszorg, Bureau Jeugdzorg en Schoolmaatschappelijk Werk. Enkele respondenten geven wel aan dat Zoetermeer zelf de ideale grootte heeft en dat dit het coördinatieproces vergemakkelijkt. *“Het is klein genoeg dat mensen elkaar min of meer kennen, maar groot genoeg om alle voorzieningen in de stad te hebben”*. Een andere respondent geeft aan dat de gezamenlijke doelbepaling relatief makkelijk is verlopen niet komt door de grootte van Zoetermeer maar door het *“Zoetermeerse water. [...] Dat toch steeds de verbinding wordt gezocht tussen mensen ook al konden ze verschrikkelijk mopperen op elkaar”*. Bovenstaande omgevingsaspecten hebben niet alleen gevolgen gehad voor het coördinatieproces, maar ook op hoe de huidige structuur in Zoetermeer gekenmerkt kan worden.

Structuur

Meerpunt is in het kader van de landelijke ontwikkeling van de CJGs in het leven geroepen om de coördinatie van zorg soepeler te laten verlopen en kan gezien worden als een nieuwe structuur. De

respondenten zijn zeer positief over de ontwikkeling van Meerpunt, wel geven enkele respondenten aan dat er opgepast moet worden dat het niet weer een nieuwe tussenlaag wordt die de samenwerking juist belemmert in plaats van stimuleert. Tot nu toe lijkt dit nog niet het geval te zijn. De bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn omtrent de coördinatie van zorg in de gemeente Zoetermeer zijn vastgelegd in de Samenwerkingsovereenkomst Meerpunt 2010. Dit biedt volgens vele respondenten duidelijkheid en houvast tijdens de samenwerking in de praktijk.

De deelnemende organisaties gaan wel meer samenwerken, maar blijven van zichzelf. Jeugdgezondheidszorg, Schoolmaatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg en het onderwijs hebben immers allemaal een andere geschiedenis, er heersen verschillende culturen, beschikken over andersoortige expertise en hanteren verscheidene werkwijze. Dit heeft tevens gevolgen voor de structuur binnen een organisatie en de variatie van verschillende organisatiestructuren leidt weleens tot botsingen en onbegrip.

De structuren van de organisaties hoeven niet zozeer te worden veranderd als men maar meer van elkaar weet waarom andere organisaties op een bepaalde manier werken en hier ook begrip voor tonen. Zo geeft een aantal respondenten aan dat zij meer heil zien in een persoonlijke aanpak dan in vooropgestelde regels. *“Als een school over een kind belt van joh we zitten met een probleem kunnen jullie advies geven of kunnen jullie aanschuiven dat werkt voor mij al veel beter. Dat is veel meer een persoonlijke aanpak dan in het kader van dat en dat project. Er zijn duizenden projecten waaraan ik meedoe en dan denk ik ja een project zegt mij minder dan iemand die gewoon vraagt ik heb je hulp nodig”*.

Kortom, met behulp van het Meerpunt samenwerkingsovereenkomst 2010 wordt de samenwerking tussen zorg en onderwijs verankerd. Als er samengewerkt wordt, vormt dit een belangrijk document om andere partijen zich te laten houden aan de afspraken. Op deze manier zorgt deze overeenkomst dat de samenwerking iets duurzaam wordt. Maar er moet ook weer niet te zwaar getild worden aan het wijzigen van structuren. Een persoonlijke aanpak is voor een aantal respondenten veel effectiever. Structuur moet ondersteunend zijn en niet leidend en daarin moet dus ook niet de oplossing gezocht worden.

Tijd en geld

Tijd werd door veel respondenten als belangrijk aspecten aangewezen. Samenwerken is een proces van vallen en opstaan. Er kan niet worden verwacht dat op het moment dat de IHI-pilot werd ingevoerd de samenwerking gelijk goed en soepel verliep. Ten eerste omdat alhoewel op bestuurlijk niveau afspraken zijn gemaakt, het ook moet doorsijpelen binnen de eigen organisaties. *“In het begin was het wel even zoeken natuurlijk. Je hebt het wel met zijn allen besloten, maar niet iedere*

organisatie heeft op 1 juli een overleg gepland van volgend schooljaar gaan we dit doen en op deze manier. Dat is druppelsgewijs gedaan. De ene organisatie deed het eerder dan de ander. Dat was even wennen en het moest even wennen om elkaar te vinden". Ten tweede kost het samenwerken zelf veel tijd voor de betrokkenen. De werkdruk van schoolmaatschappelijk werk is toegenomen, maar zij hebben geen extra tijd gekregen. Hierdoor kunnen ze niet zoveel doen, als ze zouden willen. Nu zijn ze voornamelijk curatief bezig, terwijl ze anders meer preventief te werk zouden kunnen gaan. Bureau Jeugdzorg heeft wel extra tijd beschikbaar, alleen is dit vanuit de werkvloer nog niet te merken. Zij hebben het nog steeds erg druk en kunnen niet direct aanschuiven bij een breed overleg. De intern begeleiders hebben ook extra tijd gekregen voor de IHI-pilot. Hier moet wel bij opgemerkt worden dat dit alleen in de pilotfase is en dat aankomend schooljaar de extra tijd aanzienlijk wordt verminderd. Scholen met veel sociale problematiek hebben meestal al extra geld en tijd beschikbaar, die zij hiervoor zouden kunnen inzetten maar scholen waar deze problematiek minder is hebben geen extra geld en tijd om samenwerking met andere partijen goed op poten te zetten. Daar maakt een respondent zich grote zorgen over: *"bij een gewone school heb je heel weinig mensen. Dus kun je ook heel weinig mensen vrij maken om die taak van intern begeleiding te doen. Daar ga ik echt veel problemen zien."*

Een ander aspect dat grotendeels samenhangt met de factor tijd is geld. Als er extra geld is kan er tijd vrij worden gemaakt om de samenwerking te laten slagen. Omdat het om een pilot ging was er vanuit de rijksoverheid extra geld beschikbaar gesteld. Hiervoor is er onder andere een projectleider aangesteld, die zich intensief bezig hield met de pilot. Scholen konden meer gebruik maken van de expertise van het speciaal basisonderwijs en de intern begeleiders kregen extra tijd. Doordat de pilot inmiddels is afgelopen is er ook minder geld beschikbaar. Dit kan een gevaar opleveren voor het slagen van de IHI. Het stadsgewest van Bureau Jeugdzorg heeft extra geld gereserveerd voor het preventieve werk, waar uit geput kan worden als het om IHI gaat.

Geld wordt ook gezien als een belangrijke factor die integrale samenwerking laat slagen of falen. *"Het is misschien een open deur, maar als je in eilandjes blijft denken dan heeft dat te maken met financiën. Iedereen wil het beste voor alle kinderen, maar je hebt ook te maken met financiën"*. Een andere respondent bevestigt deze gedachte; *"organisaties worden afgerekend op het aantal producten. Als zij samenwerken met andere organisaties kunnen ze niet al hun tijd aan hun eigen producten besteden, waardoor er uiteindelijk minder producten geleverd kunnen worden. Dit belemmert de samenwerking. Er moeten prikkels gegeven worden die samenwerking juist wel aantrekkelijk maken"*. Gedacht kan worden om juist samenwerking financieel te belonen of een gemeenschappelijke pot te maken, waar grensoverschrijdende samenwerking uit wordt betaald. Nu de contextuele factoren zijn behandeld is het tijd om over te gaan naar de interpretatieve factoren.

5.3.2 Interpretatieve factoren

Onder de interpretatieve factoren vallen verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen. Ook deze factoren zullen een voor een behandeld worden.

Verwachtingen

De verwachtingen die de basisscholen onderling hebben komen grotendeels met elkaar overeen. Maar tussen de verschillende disciplines lopen de verwachtingen uiteen. Zo vertelde een respondent werkzaam bij Bureau Jeugdzorg: *“ongeveer een half jaar terug kregen we een voorlichting, waar wat werd verteld over IHI. We hadden heel veel vragen van hoe gaan we dat nou doen. [...] Wat verwachten ze van Bureau Jeugdzorg. We dachten we zien wel. Meteen die middag kreeg ik al vanuit school een belletje met heel veel vragen en beetje verwijtend dat we de volgende dag ergens bij moesten zijn in het kader van de IHI. Toen merkte je meteen al dat er hele verschillende verwachtingen waren vanuit school uit en vanuit ons”*.

Bovendien kloppen de verwachtingen over wat andere instanties kunnen ook niet altijd. *“Het zijn scheve verwachtingen überhaupt van wat wij kunnen. Wij zijn in dit geval van de vrijwillige kant van de Jeugdzorg.. Ouders moeten bij ons in principe gemotiveerd zijn om met hulp mee te werken. Nu is er wel een project dat wij meer kunnen investeren in het motiveren. Maar scholen denken weleens van we leggen de zorg bij Bureau Jeugdzorg neer en die gaat ermee aan de slag. Nee, dus. Dan kunnen wij niks. Dan zou je richting het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling moeten. Zo is de route nou eenmaal”*.

Om de verwachtingen meer op elkaar af te stemmen zijn er meerdere bijeenkomsten georganiseerd voor de basisscholen die meededen aan de pilot waar andere organisaties zichzelf presenteerden. Een van die organisaties was Bureau Jeugdzorg. Op deze manier kregen de scholen meer inzicht wat Bureau Jeugdzorg precies is en wat zij voor hen kan betekenen. Wel gaven de respondenten aan dat het nu nog teveel vanuit de eigen koker werd verteld, waardoor de aansluiting met het onderwijs gemist werd. De projectleider en de manager van Bureau Jeugdzorg gaan nu gezamenlijk naar de presentatie kijken, zodat als de presentatie gehouden wordt voor de andere scholen in Zoetermeer deze aansluiting er wel is.

Door de brede IHI-overleggen worden de verwachtingen beter op elkaar afgestemd. De verschillende disciplines komen op dat moment bij elkaar, zien elkaar en kunnen ook uitleggen aan elkaar wat zij wel en niet kunnen doen. *“Voor het traject waren er heel veel gevallen dat je tegen over elkaar stond. Of dat scholen heel veel verwachting hadden van Bureau Jeugdzorg en dat wij te langzaam werkten. Of dat Bureau Jeugdzorg verwachtingen van de school had, die Bureau Jeugdzorg niet onder de zorg vonden vallen. En dan ga je alleen maar in discussie. Nu zien ze daadwerkelijk de mensen. Ze moeten*

er naar toe. Ze moeten samenwerken. En ze zijn samen verantwoordelijk voor het traject. Dat maakt ook wel een groot verschil.”

Kortom de verwachtingen van de basisscholen kwamen overeen, maar de verwachtingen van de verschillende disciplines niet. Voordat de IHI-pilot is gestart had er meer aandacht besteed kunnen worden aan het managen van de verwachtingen. Nu was niet voor iedereen duidelijk wat de IHI-pilot inhield en wat er van hen werd verwacht. De IHI-pilot wordt door de brede overleggen wel als een instrument gezien die de verwachtingen tussen de verschillende disciplines op elkaar kan afstemmen.

Vaardigheden

Niet iedereen beschikt over dezelfde vaardigheden en dat is ook in de IHI-pilot terug te zien. De ene bestuurder of manager kan nu eenmaal meer overstijgend denken dan de ander. Dit is grotendeels afhankelijk van het karakter, achtergrond en de organisatie waar men werkzaam is. Wel is door de veelheid aan partijen waar Meerpunt uit bestaat te zien dat de bestuurlijke wil om samen te werken aanwezig is.

Voor een succesvolle grensoverschrijdende samenwerking is het daarnaast ook van belang dat de mensen die dit in de praktijk moeten brengen over de juiste vaardigheden beschikken. Daarom wordt er vanuit Meerpunt een cursus ‘*wie het weet mag het zeggen*’ aangeboden voor alle professionals en beroepskrachten die werkzaam zijn bij een Meerpunt partnerorganisatie. Het is een interdisciplinaire training, dit betekent dat de deelnemers uit verschillende disciplines komen en samen dezelfde training krijgen. “*Zij leren tijdens de training niet alleen door de eigen bril te kijken, maar ook door een netwerk bril*” (wiehetweetmaghetzeggen, 2011). Bovendien leren ze elkaar echt kennen. Dit zal toe worden gelicht in de paragraaf waar het gaat om de factor elkaar kennen.

Ook de pilot zelf kan gezien worden als een plek waar men door vallen en opstaan leert wat wel en niet werkt. Zo is het lastig om alle betrokkenen op dezelfde tijd op dezelfde plek te krijgen om een breed overleg te voeren. Om te zorgen dat alle relevante mensen betrokken worden is een open blik en kennis over de sociale kaart van belang. De vraag is of iedereen hierover beschikt. Er wordt namelijk meestal niet aan de Jeugdgezondheidszorg gedacht en ook Bureau Jeugdzorg wordt niet altijd uitgenodigd. Dit hoeft niet alleen aan de vaardigheden van degene die het overleg initieert te liggen; het kan overigens ook komen omdat deze organisaties nog onvoldoende naar buiten zijn getreden over wat zij doen en wat hun toegevoegde waarde is bij een breed overleg. Voor de kennis over de sociale kaart wordt meestal naar schoolmaatschappelijk werk gekeken, maar deze kennis blijkt niet altijd paraat te zijn. Een respondent gaf aan: “*ik ben tegen dingen aangelopen zoals dat schoolmaatschappelijk werk dus eigenlijk de sociale kaart niet zo goed kent*”. Als uitgezocht is welke partijen relevant zijn, kan het plannen van een overleg beginnen. Ook hier hebben scholen geleerd dat

het niet reëel is om bij wijze van spreke morgen het overleg te willen voeren. Hier moeten wel een paar weken tussen zitten, zodat de andere partijen aan kunnen schuiven. Inmiddels is men er achter gekomen dat daar niet te star aan vast moet worden gehouden. Er moet worden gezorgd dat in ieder geval de belangrijkste partijen aan tafel schuiven en dat de rest geïnformeerd wordt wat er tijdens het overleg is afgesproken, zodat zij wel op de hoogte blijven. Als het overleg begonnen is zijn er ook nog een aantal vaardigheden van toepassing. De voorzitter van het overleg moet *“goed kunnen structuren, goed kunnen analyseren, iemand kunnen indammen en de ander juist de ruimte bieden tijdens het overleg”*. Een andere vaardigheid die volgens de respondenten niet uit het oog moet worden verloren is doelmatig vergaderen. Soms wordt er te lang op te gedetailleerde zaken ingegaan, waardoor een aantal organisaties het gevoel krijgen dat ze er voor spek en bonen bij zitten.

Informatie-uitwisseling

Ook informatie-uitwisseling, blijkt op meerdere gebieden een cruciaal aspect. Zo is het van belang dat de betrokkenen op de hoogte zijn van de IHI-pilot en weten wat het inhoudt. Dit was niet altijd direct het geval. Zo is er vanuit de werkvloer van Bureau Jeugdzorg aangegeven dat ze pas een half jaar later ingelicht. Voor hen was daarna ook nog niet direct helemaal duidelijk wat de IHI-pilot precies inhield. Ook de regiomanager van de Jeugdgezondheidszorg was niet op de hoogte van de IHI-pilot. Wel van de bijbehorende werkwijze omdat dit overeenkomt met de afspraken die door Meerpunt zijn gemaakt. Toch hoeft dit niet altijd te betekenen dat de werkvloer ook niet op de hoogte is. Zo gaf een respondent aan werkzaam bij de Jeugdgezondheidszorg dat hij op de hoogte was van IHI, omdat dit aan de orde is gekomen tijdens een overleg van een zorg- en adviesteam. De informatie-uitwisseling vond dus niet intern in de organisatie plaats, maar met externe partijen.

Op het moment dat de juiste partijen op de hoogte zijn en betrokken worden biedt IHI een goed podium. Dit keer om voor betrokken instanties informatie uit te wisselen, zodat er een completer beeld ontstaat. Als men met elkaar aan tafel zit kunnen zaken extra worden toegelicht, kan direct wat gevraagd worden aan elkaar, kan gezamenlijk worden besloten wat de beste aanpak is en de aanpak is meer een samenhangend geheel. Een bijkomend voordeel is dat men op deze manier meer kennis krijgt van elkaars vakgebied. *“Ik zeg ook altijd als je iets niet begrijpt op school, voel je dan niet dom en vraag het gewoon. Ik bedoel wij zijn geen leerkrachten. Wij zijn geen intern begeleiders. Ik heb heel weinig mensen die een achtergrond op school hebben. Kijk, school heeft zich ook aan wetten en regels te houden die wij gewoon helemaal niet kennen. Dan heb je de neiging om tegen elkaar te gaan praten in plaats van te kijken van waar zitten de mogelijkheden”*. Een belangrijke voorwaarde is wel dat alle relevante partijen zijn gevonden en zich ook laten vinden. Als er immers geen contact is, kan ook geen informatie uitgewisseld worden. Bovendien is het van belang dat ondanks dat niet alle relevante partijen deel (kunnen) nemen aan het overleg toch geïnformeerd worden over wat er in het overleg is besproken. Dit zijn voor de toekomst nog wel aandachtspunten.

Privacy vormde in het begin van de pilot nog wel een barrière voor informatie-uitwisseling. De respondenten geven aan dat dit steeds makkelijker gaat. Dit komt grotendeels omdat men nu op de hoogte is van de pilot en door het privacyregelement, dat in de Meerpunt Samenwerkingsovereenkomst 2010 is opgenomen. Wel wordt aangegeven dat het met de medische kant wat lastiger is en dat vooral de informatie-uitwisseling met instanties die geen onderdeel zijn van Meerpunt, zoals de Jeugd-ggz, zeer stroef verloopt. Dit geldt niet voor iedereen uit de medische hoek. Zo geeft een kinderarts aan dat voor haar privacy helemaal geen issue is als de ouders maar toestemming hebben gegeven.

Elkaar kennen

Elkaar kennen is het aspect dat het vaakst werd genoemd als succesfactor en die tevens als meest doorslaggevend wordt gezien. Het gaat hierbij om elkaar weten te vinden, inzicht in elkaars werkwijze en begrip voor elkaars visie. Hierdoor worden een aantal partijen niet bij het overleg betrokken, terwijl zij wel een nuttige bijdrage zouden kunnen leveren. Dit komt mede doordat er nog geen optimale informatie-uitwisseling is en de verwachtingen nog te weinig op elkaar zijn afgestemd. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen zorgt de training ‘wie het weet mag het zeggen’ opgezet voor de CJG-partners ervoor dat de verschillende disciplines elkaar wel beter leren kennen. Een respondent die naar deze training is geweest, vertelde: *“bij Bureau Jeugdzorg heb ik heel vaak iemand aan de lijn gehad een meneer. Dat is slechts een naam. Nu zit hij bij mij op de cursus en ken ik hem, dat is veel makkelijker”*. Ze leren niet alleen gezichten en namen van elkaar kennen, maar ook om zich in elkaar te verplaatsen. Er wordt een rollenspel gespeeld en iedereen vervult een andere rol. Een respondent gaf aan: *“ik was ineens een orthopedagoog van de Jutters. De meneer van Bureau Jeugdzorg was ineens Schoolmaatschappelijk werk. Je weet natuurlijk helemaal niet wat het werk inhoudt van een ander en we hebben allemaal vooroordelen [...] Dus wat je nu leert van elkaar is van waar ben je nu eigenlijk mee bezig en hoe kijken jullie nu naar kinderen. Dat is zo goed”*. Op deze manier begrijpt men meer van elkaar hoe, wat en waarom de ander doet zoals hij doet.

Vertrouwen

De laatste factor betreft vertrouwen. Vertrouwen in de ander is in een aantal gevallen nog niet aanwezig en dit is met name tussen de basisscholen en Bureau Jeugdzorg het geval. Terwijl dit wel een belangrijk aspect is om de samenwerking te laten slagen of zoals een respondent het verwoordt: *“zonder vertrouwen kom je nergens”*. Iedere organisatie heeft z’n eigen expertise, maar er moet niet getwijfeld worden aan elkaars expertise en kunde. Dit blijkt in de praktijk wel te gebeuren. In onderstaand kader staat een voorbeeld dat tijdens een van de interviews met een intern begeleider naar voren kwam.

“Wij hebben een jongentje op school met voornamelijk gedragsproblemen. [...] Eerst dachten we dat hij hoogbegaafd zou zijn, dat hij zich verveelde en daarom gedragsproblematiek vertoont. Om te achterhalen of dit inderdaad klopte hebben we hier onderzoek naar laten doen. Ondertussen was hij ook aangemeld bij Bureau Jeugdzorg en die zouden een observatie diagnostiek uitvoeren. Dit is gedaan door iemand met weinig ervaring, en die heeft een observatie gedaan van een half uur en gesprekken gevoerd met het jongentje, de moeder, de leerkracht en mij [...].Daarna kregen we het verslag op tafel en daar stond in dat de school in een negatieve spiraal was terechtgekomen. Dus het lag allemaal aan de school. Nou, met mijn hand op mijn hart kan ik zeggen dat de leerkrachten ongelooflijk geduldig zijn geweest met dit jongentje. Een andere school had al lang gezegd dat ze hem niet meer konden hebben. We zaten in een impasse. In het brede overleg kwam door middel van de andere onderzoeken naar voren dat er veel meer aan de hand was en dat dit jongentje echt in therapie moest. Bureau Jeugdzorg bleef vasthouden aan haar verslag, waarin stond dat het aan de school lag. [...] We hebben nu Bureau Jeugdzorg omzeild door naar een particuliere praktijk voor psychotherapie te gaan, met medewerking van moeder, want er moet nu iets anders gebeuren.”

Bovenstaande maakt duidelijk dat elkaars oordeel in twijfel werd getrokken, waardoor men niet verder kwam. Een ander voorbeeld dat laat zien dat het vertrouwen nog meer moet groeien is het volgende. Een aantal intern begeleiders blijven *“als een kip op het ei zitten, zodat ze weten dat het ook daadwerkelijk gebeurt”*. Een respondent heeft hierbij aangegeven dat het ook gaat om los durven laten en delegeren. Natuurlijk is het belangrijk dat gecontroleerd wordt dat afspraken na worden gekomen en als dit niet het geval is aan de bel getrokken wordt. Het is echter onmogelijk om alles zelf in de hand te houden. Toch blijken scholen de neiging te hebben om het zorgcoördinatieschap op zich te nemen, maar zoals al eerder in dit hoofdstuk naar voren kwam kan dit tegelijkertijd ook liggen aan de houding van de andere organisaties. Nu alle factoren los van elkaar zijn behandeld is het tijd om de factoren met elkaar te vergelijken.

5.3.4 Vergelijking factoren

Kortom, omgeving, structuur, tijd en geld, verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen zijn allemaal factoren die het coördinatieproces bepalen daarmee ook het slagen of falen van integrale samenwerking. Wel blijkt dat vertrouwen en elkaar kennen als meest cruciale factoren worden gezien. Daarnaast beïnvloeden al deze factoren ook elkaar en staan met elkaar in wisselwerking. Elkaar kennen gebeurt bijvoorbeeld bij de training ‘wie het weet mag het zeggen’, waar samenwerkingsvaardigheden aangeleerd worden. Ze leren daar niet alleen de gezichten kennen, maar ook elkaars expertise en werkwijze. Hierdoor ontstaan korte lijnen en het heeft gevolgen voor wie uitgenodigd wordt. Bovendien zullen de verwachtingen reëler zijn als men van elkaar weet wat men doet. Dit hangt tevens samen met de factor informatie-uitwisseling. Doordat informatie met

elkaar wordt uitgewisseld groeit het vertrouwen. Aan de andere kant is vertrouwen nodig om informatie uit te wisselen, anders worden partijen niet betrokken. Dit kan weer gerealiseerd worden door elkaar te kennen. Dan zijn de lijnen korter en legt men eerder contact met de ander

Bij de structurele kant van de samenwerking tussen zorg en onderwijs is uitgebreid stil gestaan tijdens het ontwikkelen van Meerpunt. Het op poten zetten van Meerpunt was een intensief proces, waar veel energie in is gestoken. Maar het resultaat mag er zijn; de respondenten zijn tot nu toe tevreden over Meerpunt. De Meerpunt Samenwerkingsovereenkomst 2010 dient als houvast in de samenwerking. De menselijke kant behoeft nog wel meer aandacht en heeft ook meer tijd nodig. De verwachtingen tussen de verschillende disciplines komen nog niet overeen. Nog niet iedereen beschikt over de juiste vaardigheden. De informatie-uitwisseling is nog niet optimaal. Niet iedereen is bekend met elkaar en elkaars expertise en werkwijze. Het vertrouwen in de ander is ook nog niet volledig aanwezig, er wordt getwijfeld over elkaars deskundigheid. Met behulp van de presentaties die zijn gegeven en de bijeenkomsten over de IHI-pilot die zijn gehouden is hier wel aangewerkt, maar dat had uitgebreider gekund. Het nadeel was dat hier voornamelijk het onderwijs bij aanwezig was, waardoor er wel afstemming in het onderwijsveld plaats kon vinden, maar niet direct tussen het onderwijs en de zorg. Vooral de werkvloer van de zorg heeft het idee dat zij er nauwelijks bij betrokken worden. De training zorgt door zijn interdisciplinaire karakter er voor, dat er aan de menselijke kant kan worden gewerkt.

5.4 Conclusie

In het nieuwe jeugdbeleid van de gemeente Zoetermeer staat een integrale aanpak centraal. Meerpunt vormt een belangrijk onderdeel van het jeugdbeleid en de werkwijze die binnen de brede IHI overleggen gebruikt wordt is gebaseerd op afspraken die door Meerpunt zijn gemaakt. Zowel het onderwijs als veel zorginstanties zijn lid van Meerpunt. Meerpunt kan daarom gezien worden als het bestuurlijke niveau van de samenwerking tussen zorg en onderwijs in de gemeente Zoetermeer.

Het eerste kernproces voor een succesvolle samenwerking, gezamenlijke doelbepaling, heeft plaatsgevonden. Meerpunt is immers door de gemeente samen met de betrokken organisaties ontwikkeld en op poten gezet, met de Meerpunt Samenwerkingsovereenkomst 2010 tot resultaat.

Inbedding, het tweede kernproces, wordt door de verschillende organisaties op een andere manier uitgevoerd. Bureau Jeugdzorg heeft extra geld voor preventieve taken, waardoor er meer tijd is om deel te nemen aan een breed overleg op de scholen. De communicatie binnen deze organisatie verloopt echter niet altijd even soepel. Schoolmaatschappelijk werk krijgt geen extra geld, terwijl de werkdruk voor schoolmaatschappelijk werkers toe is genomen. Wel is er bij Schoolmaatschappelijk werk een bijeenkomst geweest wat IHI precies inhield en wat de gevolgen voor schoolmaatschappelijk werkers zijn. De manager van de Jeugdgezondheidszorg was zelf niet op de hoogte van de IHI-pilot, waardoor

dit ook niet aan de werkvloer verteld is. Op de werkvloer was er overigens wel vernomen dat er de IHI-pilot was gestart en wat het inhoudt. In het onderwijs hebben de intern begeleiders twee extra dagdelen gekregen om aan IHI te werken. Dit is volgend schooljaar aanzienlijk minder. Hierdoor is de vraag of alle intern begeleiders dan wel genoeg tijd hebben om een groot overleg te organiseren.

Het derde kernproces, praktisch samenspel, is ook in volle gang. Doordat IHI zich in een pilotfase bevond was er sprake van 'learning by doing'. Het praktisch samenspel verloopt wisselend. Er zijn een aantal succesverhalen, maar er zijn ook nog genoeg zaken die verbetering behoeven. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende soorten samenwerking. Het samenwerken binnen het onderwijsveld is aanzienlijk verbeterd, maar de samenwerking met de zorginstanties moet nog groeien. Dit kan het te maken hebben met dat het onderwijs en zorg twee verschillende werelden zijn, waar een andere geschiedenis, cultuur en werkwijze is.

IHI is wel een manier om deze twee werelden dichter bij elkaar te brengen. Organisaties presenteren aan elkaar wie zij zijn en wat ze voor elkaar kunnen betekenen, zoals Bureau Jeugdzorg bij de pilotscholen heeft gedaan en in de toekomst voor alle scholen zal doen. Daarnaast komen de verschillende organisaties direct met elkaar in contact tijdens de brede overleggen. Op zulke momenten is het van belang dat men open staat voor elkaars mening, begrip heeft voor de ander en de ander vertrouwt. Op deze manier ontstaat er geen 'dialogue of the deaf' maar leren ze echt elkaars wereld beter kennen en wat wel of niet mogelijk is; verwachtingen worden op elkaar afgestemd. De training 'wie het weet mag het zeggen' draagt hier een steentje aan bij. Ook daar komen de verschillende professionele werelden met elkaar in contact en kruipen ze daadwerkelijk in elkaars huid. Tevens wordt er in deze cursus aandacht besteed aan de vaardigheden die zo belangrijk zijn als het gaat om samenwerking. Het is overigens niet zo verrassend dat het praktisch samenspel tussen zorg en onderwijs niet gelijk vloeiend verloopt. Samenwerking heeft tijd nodig. Het is dus van belang dat dit ook tijd gegund wordt en in de toekomst de intrede van grote hervormingen zoveel mogelijk wordt voorkomen.

De verschillende factoren beïnvloeden niet alleen de samenwerking, maar beïnvloeden ook elkaar. Door de samenwerking tijd te gunnen, elkaar te leren kennen en elkaar te begrijpen, zullen verwachtingen op elkaar afgestemd worden, zal het vertrouwen stijgen en is men eerder geneigd om informatie uit te wisselen. Er blijkt veel aandacht besteed te zijn aan de structurele inrichting van de integrale samenwerking door de ontwikkeling van Meerpunt met de Meerpuntovereenkomst 2010 tot resultaat. Dit wordt als houvast gezien tijdens de samenwerking. Aan de interpretatieve factoren is ook aandacht besteed door de presentaties, bijeenkomsten en trainingen, maar dit had uitgebreider gekund. Onderwijs en zorg zijn zulke verschillende werelden dat het echt van belang is dat men elkaar bijvoorbeeld leert kennen, reële verwachtingen heeft van elkaar en de samenwerking, en kan vertrouwen. Dit is nu nog niet geheel het geval.

H6 Coördinatie: tussen theorie en praktijk

Nu zowel de theorie als de praktijk aan de orde zijn gekomen zal de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden. De hoofdvraag luidt als volgt: *‘Op welke wijze beïnvloeden factoren de implementatie van coördinatie-instrumenten, waarmee integrale samenwerking tussen sectoren gerealiseerd kan worden?’* Voordat dit mogelijk is zullen eerst de deelvragen aan de orde komen. Hierbij worden eerst de theoretische en vervolgens de empirische vragen beantwoord. Eerst zal aan de orde komen wat onder integrale samenwerking wordt verstaan. Daarna wordt uitgelegd wat coördinatie is. Hierbij zullen de verschillende coördinatievormen en bijbehorende instrumenten aan de orde komen. Hierna worden de coördinatieprocessen die tijdens de implementatie van coördinatie-instrumenten cruciaal zijn beschreven en komt aan bod welke factoren dit proces theoretisch beïnvloeden. Vervolgens zullen deze vragen op basis van de praktijk worden behandeld. Hierbij staat de IHI-pilot centraal. Tot slot kan de hoofdvraag beantwoord worden.

6.1 Integrale samenwerking in theorie

De maatschappelijke problematiek is met de jaren steeds gecompliceerder geworden en de wederzijdse afhankelijkheid in de samenleving en de publieke sector is sterk gegroeid. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat organisaties zich niet meer op hun eigen domein kunnen richten en diensten meer in samenhang uitgevoerd moeten worden. Daarom zijn tegenwoordig alle ogen gericht op een integrale aanpak. Integraal moet een antwoord bieden op de huidige versnippering en de behoefte aan samenhang. Dit heeft er toe geleid dat integraal een van de meest gebruikte begrippen is geworden in de beleidswereld. Integrale samenwerking is een vergaande vorm van samenwerking, waarbij het niet alleen gaat om afstemming en gemeenschappelijkheid. Het is *‘met elkaar op dezelfde manier’* problematiek aanpakken. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat dit zowel op horizontale als op verticale wijze van toepassing is. Integrale samenwerking is dus zowel multisectoraal als multilevel. Dit betekent dat bestuurders, managers en professionals uit verschillende sectoren betrokken zijn om integrale samenwerking een succes te laten worden. Integrale samenwerking komt niet vanzelf tot stand; dat vereist een juiste coördinatie dat in de juiste paragraaf wordt uitgelegd.

6.2 Coördinatie in theorie

Met behulp van coördinatie kan integrale samenwerking gerealiseerd worden. Door middel van coördinatie worden zaken op elkaar afgestemd. Er bestaan verschillende wetenschappelijke theorieën over coördinatie. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen horizontale en verticale coördinatie. Een andere onderverdeling is de Hiërarchie-Markt-Netwerk-theorie, waarin drie soorten coördinatie worden onderscheiden. De eerste, hiërarchie, is door rechtstreekse sturing en kan gezien worden als verticale coördinatie. Op de markt wordt gebruik gemaakt van concurrentie en dit valt onder horizontale coördinatie. Tot slot is er coördinatie door onderlinge samenwerking in een netwerk,

waarbij zowel horizontale als verticale coördinatie een rol spelen. Omdat bij integrale samenwerking de wederzijdse afhankelijkheid groot is en het zowel gaat om horizontale als verticale afstemming is op basis van de theorie aangenomen dat coördinatie door onderlinge samenwerking de meest geschikte variant is. Passende coördinatie-instrumenten zijn persoonlijk contact, discussies, onderhandelingen en trainingen.

6.3 Coördinatieprocessen in theorie

Op de geschikte wijze coördineren en het inzetten van passende instrumenten hoeft niet direct te leiden tot succesvolle integrale samenwerking. Er zijn drietal kernprocessen in het geval van onderlinge samenwerking cruciaal. Het gaat om gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch samenspel. Op bestuurlijk niveau zijn vitale coalities essentieel. In zulke coalities moet niet alleen de inhoud gezamenlijk worden opgesteld, maar ook gezamenlijk enthousiasme is belangrijk. Als de *gezamenlijke doelbepaling* heeft plaatsgevonden betekent het niet automatisch dat dit in de praktijk wordt gerealiseerd. Er moet opgepast worden dat het niet alleen maar blijft bij goede voornemens en daarom is het tweede kernproces, *inbedding*, essentieel. Hiermee wordt bedoeld dat de samenwerking duurzaam ingebed moet worden in de werkprocessen van de eigen organisatie en constante aandacht van de managers vergt. Er moet voldoende tijd en geld beschikbaar worden gesteld, zodat de werkvloer de samenwerking in praktijk kan brengen. De professionals zijn tenslotte degene die de samenwerking in de praktijk moeten waarmaken en dat is tevens het derde kernproces *praktisch samenspel*. Om teamvorming tussen de professionals te creëren is het van uiterst belang dat zij elkaar kennen en gemotiveerd zijn om samen voor de gezamenlijke zaak te gaan.

6.4 Beïnvloedingsfactoren in theorie

Er zijn een aantal factoren die in de theorie de bovenstaande kernprocessen beïnvloeden en daarmee ook gevolgen hebben voor de mate van succes van een integrale samenwerking. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen contextuele en interpretatieve factoren

6.4.1 Contextuele factoren

De contextuele factoren bestaan uit omgeving, structuur en tijd en geld. Deze zullen een voor een behandeld worden. De *omgeving* is niet iets wat zomaar veranderd kan worden, maar is wel een belangrijk gegeven. Als de omgeving gekenmerkt kan worden als stabiel en relatief eenvoudig is de verwachting dat het coördinatieproces gemakkelijker verloopt, dan wanneer het gaat om een complexe en dynamische omgeving. Als een samenwerking blijkt te falen wordt het al snel aan de *structuur* geweten. Nieuwe structuuroplossingen worden gelanceerd om de samenwerking te verbeteren. Vaak worden naar aanleiding daarvan nieuwe tussenlagen gecreëerd die de coördinatie en samenhang moeten regelen, maar die juist ook de samenwerking kunnen belemmeren. Structuur moet ondersteunend zijn en niet leidend en daarin moet dus ook niet de oplossing gezocht worden. *Tijd* is

daarentegen juist een onderschatte factor die veel invloed heeft op hoe een samenwerking verloopt. Ten eerste heeft samenwerking tijd nodig om in volle bloei te kunnen staan. Met andere woorden, er kan niet worden verwacht dat integrale samenwerking direct vlekkeloos verloopt. De hierboven beschreven kernprocessen laten dit zien. De aard van deze processen zijn zo verschillend, dat hierdoor de weerbaarheid en traagheid van samenwerkingsverbanden verklaard kan worden. Daarnaast heeft tijd ook nog op een andere wijze invloed. Samenwerken is een tijdrovend proces. Meestal wordt de extra tijdsinvestering die samenwerking met zich mee brengt niet als activiteit gezien en wordt dus geen geld voor vrijgemaakt, terwijl samenwerken wel veel tijd en aandacht vereist van de betrokkenen. Deze factoren zijn meer gericht op de 'structurele' kant, in de volgende paragraaf zal de nadruk liggen op de 'menselijke' kant.

6.4.2 Interpretatieve factoren

De interpretatieve factoren gaan meer over de waarden, attitudes en percepties van de betrokken partijen. Er is onderscheid gemaakt tussen verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen. Ook deze factoren zullen een voor een aan de orde komen. Ten eerste is het belangrijk dat de *verwachtingen* van de verschillende partijen op elkaar afgestemd zijn. Hoe meer waarden, normen en opvattingen gedeeld worden hoe gemakkelijker het coördineren zal verlopen. Verwachtingen zijn niet alleen gebaseerd op feiten, maar juist ook op belangen, normen en waarden en eerdere ervaringen. Als belangen, middelen en waarden van organisaties overeenkomen is de kans groter dat ook de verwachtingen van de samenwerking redelijkerwijs hetzelfde zijn. Ten tweede is het van belang dat de betrokken partijen over de juiste *vaardigheden* beschikken. Hierbij kan gedacht worden aan algemene samenwerkingsvaardigheden die voor iedereen belangrijk zijn, maar ook aan vaardigheden die specifiek bij een van de drie kernprocessen nodig zijn. Zo is het bij de gezamenlijke doelbepaling noodzakelijk dat bestuurders beschikken over maatschappelijke betrokkenheid, bestuurlijke wil en beleidscompetenties. De derde factor, *informatie-uitwisseling* heeft een speciale relatie met integrale samenwerking. Het delen van informatie is enerzijds een noodzakelijke voorwaarde om integraal te kunnen werken en tegelijkertijd is het delen van informatie anderzijds ook een uitkomst van een integrale aanpak. Ten vierde is het belangrijk dat de betrokken partijen *elkaar kennen*. Het gaat hier zowel om elkaar fysiek ontmoeten en elkaar weten te vinden als elkaars taal leren spreken en begrijpen. Tot slot gaat het om *vertrouwen* in elkaar. Dit wordt als een van de belangrijkste aspecten binnen een samenwerking gezien. Iedere organisatie heeft zijn eigen expertise, maar er moet niet getwijfeld worden aan elkaars expertise en kunde. Vertrouwen wordt sneller bereikt naarmate de waarden van betrokken partijen overeenkomen.

Nu alle theoretische deelvragen zijn beantwoord is het tijd om over te gaan naar de empirische deelvragen. Hierbij zal dezelfde lijn gevolgd worden die hierboven is aangehouden.

6.5 Integrale samenwerking in praktijk

De gemeente Zoetermeer heeft de wens dat binnen de Zoetermeerse jeugdsector integraal gewerkt wordt. Mede daarom is dit jaar het integraal jeugdbeleid geïntroduceerd. De betekenis die in dit beleid aan integraal wordt gegeven, wordt als volgt verwoord: “*verbindingen leggen en samenwerken om effectief en efficiënt jeugdbeleid vorm te geven op diverse niveaus*”. Het streven naar samenhang, afstemming, gemeenschappelijkheid, en samenwerking die in de wetenschappelijke literatuur worden genoemd, zijn hierin terug te zien. Een belangrijk onderdeel van het integraal jeugdbeleid is Meerpunt, het Zoetermeerse Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). De CJG’s zijn in het leven geroepen om meer samenhang te realiseren in de zorg voor kind en gezin. Meerpunt is een netwerkorganisatie en bestaat uit dertien organisaties. Zowel Bureau Jeugdzorg, de Jeugdgezondheidszorg, de huisartsen als het onderwijs zijn hierin vertegenwoordigd.

Binnen Meerpunt is afgesproken hoe de zorg voor kind en gezin in Zoetermeer wordt vormgegeven. Het gaat erom dat problematiek vroegtijdig gesignaleerd wordt. Vervolgens moet geïnventariseerd worden welke partijen relevant zijn en gezamenlijk, inclusief de ouders, wordt er een plan van aanpak opgesteld. Om te zorgen dat iemand de vinger aan de pols houdt en controleert of afspraken worden nagekomen is het de bedoeling dat er een zorgcoördinator aangesteld. Deze uitgangspunten staan ook centraal in de IHI-pilot. Vanuit IHI is het het onderwijs die problematiek signaleert en als het nodig is eventueel met schoolmaatschappelijk werk een breed overleg initieert.

6.6 Coördinatie in praktijk

De IHI-pilot kan gezien worden als een instrument die ingezet wordt om integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs te realiseren. Het is niet zo dat het introduceren van de IHI-pilot genoeg is om de integrale samenwerking te laten slagen. Daar schuilen verschillende coördinatieprocessen achter. Deze zullen in de volgende paragraaf behandeld worden.

6.7 Coördinatieprocessen in de praktijk

Het initiatief om met deze pilot te starten kwam van het samenwerkingsverband ‘Weer Samen Naar School’. De zorginstanties zijn hier niet nauw bij betrokken, met als gevolg dat niet iedereen op de hoogte was van de IHI-pilot. De werkwijze die binnen de IHI-pilot centraal staat was echter wel bij de bestuurders bekend. Deze werkwijze is immers gebaseerd op de afspraken die zijn gemaakt in het kader van Meerpunt, en deze zijn door de bestuurders onderling vastgesteld. Om de IHI-pilot duurzaam in te bedden hebben een aantal organisaties extra tijd en geld vrijgemaakt of gekregen. Dit gaat echter niet voor alle organisaties op. De scholen hebben voor hun intern begeleider twee dagdelen extra gekregen om aan IHI-vraagstukken te werken, maar bijvoorbeeld Schoolmaatschappelijk werk heeft geen extra geld gekregen. Bovendien is het belangrijk dat de professionals op de hoogte worden gebracht van de IHI-pilot. Dit bleek niet altijd het geval geweest te zijn. Zo hoorde de werkvloer van

Bureau Jeugdzorg het pas een half jaar nadat de pilot van start was gegaan. De professionals zijn tenslotte degene die de samenwerking in de praktijk moeten waarmaken. Het onderwijsveld is zeer enthousiast over de IHI-pilot. Zij vinden dat ze op deze manier veel sneller zicht hebben op alle problematiek van het kind, omdat de problematiek vanuit verschillende invalshoeken bekeken wordt. De vraag is of dit eigenlijk wel altijd het geval is. Het onderwijs initieert eventueel met maatschappelijk werk een breed overleg en zij bepalen dus welke partijen uitgenodigd worden voor zo'n overleg. Het onderwijs kijkt door haar historie en functie voornamelijk naar de cognitieve ontwikkeling van het kind, waardoor niet altijd naar de gehele situatie wordt gekeken en bepaalde partijen niet aan tafel komen. De professionals van de zorginstanties zijn minder enthousiast over de IHI-pilot. Zij hebben het idee dat scholen te weinig weten waarvoor ze wel en niet bepaalde organisaties moet inschakelen, waardoor ze niet altijd uitgenodigd worden terwijl dat eigenlijk wel nuttig zou zijn of dat ze wel uitgenodigd worden, maar eigenlijk niet nodig was.

6.8 Beïnvloedingsfactoren in praktijk

Ook in de praktijk vielen de eerder genoemde beïnvloedingsfactoren te herkennen. Er zal wederom een onderscheid gemaakt worden tussen de contextuele en interpretatieve factoren

6.8.1 Contextuele factoren

De *omgeving* waarin de integrale samenwerking tot stand moet komen is dynamisch en complex. Complex, omdat er vele organisaties actief zijn die zich bezig houden met kind en gezin, waardoor de sociale kaart van Zoetermeer niet eenvoudig is en de problematiek meestal ingewikkeld en niet simpel op te lossen is. Dynamisch, omdat verschillende landelijke ontwikkelingen zorgen voor onzekerheid bij de verschillende organisaties. Gedacht kan worden aan de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin, passend onderwijs, de decentralisatie van de jeugdzorgtaken en de enorme bezuinigingsslag die eraan gaat komen. Dit geeft onzekerheid bij de verschillende organisaties. Aan de andere kant wordt dit ook als kans aangegrepen om deze ontwikkelingen met elkaar te kunnen verbinden.

De *structuur* die door Meerpunt is opgesteld in de Meerpunt samenwerkingsovereenkomst 2010 geeft houvast in de complexe omgeving en zorgt ervoor dat men elkaar op de gemaakte afspraken kan wijzen waardoor de samenwerking verankerd wordt. Aan de andere kant moet er niet te zwaar getild worden aan de structuur. Er wordt meer heil gezien in een persoonlijke aanpak dan vooropgestelde regels.

Daarnaast kost het *tijd* voordat de afgesproken regels doorgesijpeld zijn naar de werkvloer en iedereen op de hoogte is van de afspraken die zijn gemaakt. Zo had niet elke organisatie haar werknemers direct op de hoogte gesteld van de IHI-pilot. Het andere aspect van tijd is ook gedeeltelijk in de IHI-pilot te herkennen. Een aantal organisaties hebben wel extra *geld* beschikbaar gesteld of gekregen waardoor

de werkvloer meer tijd kan krijgen om zich bezig te houden met IHI-vraagstukken, terwijl dit voor andere organisaties niet opging. Met als gevolg dat professionals uit de laatste organisaties eigenlijk geen zorgcoördinator rol op zich kunnen nemen. Aan de andere kant hoeft het feit dat bestuurders extra geld hebben vrij gemaakt voor de samenwerking, niet te betekenen dat dit ook altijd merkbaar is op de werkvloer. Overvolle agenda's blijven een probleem.

6.8.2 Interpretatieve factoren

De samenwerking tussen verschillende onderwijsinstanties verloopt soepeler dan de samenwerking tussen onderwijs- en zorginstanties. De *verwachtingen* tussen de onderwijs- en zorginstanties kwamen niet overeen en ook de verwachtingen wat de ander wel of niet kan zijn niet altijd even realistisch. Onderwijs en zorg zijn nu eenmaal twee verschillende werelden zijn. Er heerst een andere cultuur, ze hebben een andere werkwijze en een eigen perspectief. Het is van belang dat er een brug ontstaat tussen deze twee werelden. Dit kan gerealiseerd worden door elkaar te leren kennen, niet alleen qua naam maar ook qua werkzaamheden. Zo heeft Bureau Jeugdzorg een presentatie gegeven aan de pilotscholen over wie zij zijn en wat zij doen. Alleen was die informatie teveel vanuit de eigen koker verteld, waardoor de scholen er weinig aan hadden. Daarom is het belangrijk om de informatie die wordt gegeven zoveel mogelijk af te stemmen op de denkbeelden van de ander en aan te laten sluiten bij die belevingswereld. IHI-overleggen kunnen wel helpen om de verwachtingen op elkaar af te stemmen. Op dat moment komen verschillende disciplines daadwerkelijk met elkaar in contact en kan er uitgelegd worden wat zij wel of niet kunnen doen.

Niet iedereen blijkt in de praktijk in het bezit zijn dezelfde vaardigheden. De ene bestuurder, manager of professional kan nu eenmaal meer overstijgend denken en los komen van zijn eigen organisatie dan de ander. De veelheid aan partijen waar Meerpunt uit bestaat laat wel zien dat de bestuurlijke wil om samen te werken aanwezig is. Voor de professionals en beroepskrachten werkzaam bij een Meerpuntpartner is een training opgezet waar de vaardigheden die nodig zijn om met professionals uit andere disciplines samen te werken. Op deze manier wordt aan de vaardigheden gewerkt. Bovendien kan ook de pilot zelf gezien worden als een plek waar men door vallen en opstaan leert wat wel en niet werkt. Het is extra belangrijk dat de mensen binnen het onderwijs over de juiste vaardigheden beschikt. Bij een IHI-vraagstuk is het immers de school die de problematiek bij het kind signaleert en zij is daarom ook de degene die de relevante partijen achterhaald en een breed overleg plant. Dit heeft gevolgen voor wie wel of niet aan tafel schuift.

Aan de informatie-uitwisseling had binnen de IHI-pilot wel meer aandacht aan besteed kunnen worden. Ten eerste door betrokkenen te informeren over de IHI-pilot. Dit is niet in alle gevallen gebeurd. Zo werd de IHI-pilot naar eigen zeg pas laat bij de werkvloer van Bureau Jeugdzorg geïntroduceerd. Daarnaast moet in de gaten gehouden worden of relevante partijen die niet bij het

overleg aanwezig toch geïnformeerd worden over wat er in het overleg is besproken. Ook is er een tekort aan informatie hoe anderen te werk gaan waardoor er onwetendheid is over waar andere disciplines zich mee bezig houden. Privacy vormde voornamelijk alleen in het begin een probleem, maar dit gaat steeds makkelijker, omdat men steeds meer op de hoogte is van de IHI-pilot.

Ook vertrouwen is een aspect waar veel aandacht aan besteed moet worden. Juist doordat zorg en onderwijs twee verschillende werelden zijn en in het verleden weinig met elkaar te maken hadden is het wantrouwen groot. Zo heeft Bureau Jeugdzorg het idee dat een school niet weet wat Bureau Jeugdzorg precies doet, terwijl het onderwijs eventueel samen met Schoolmaatschappelijk werk bepaalt wie aanschuiven tijdens een IHI-overleg. Daarnaast heeft het onderwijs de neiging om de zorgcoördinator rol op zich te nemen, zodat zij het gevoel hebben dat ze dan in ieder geval weten dat het goed gebeurt. Nu ook alle empirische deelvragen zijn beantwoord kan de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden.

6.9 Conclusie: tussen praktijk en theorie

Het inzetten van coördinatie-instrumenten blijkt niet voldoende te zijn bij een complex coördinatievraagstuk, zoals het realiseren van integrale samenwerking tussen zorg en onderwijs. Het is van belang dat er veel aandacht wordt besteed aan de coördinatieprocessen: gezamenlijke doelbepaling, inbedding en praktisch samenspel. Maar ook dat is niet genoeg. Deze coördinatieprocessen worden op hun beurt beïnvloedt door contextuele en interpretatieve factoren. Onder de contextuele factoren vallen de omgeving, structuur en tijd en geld en de interpretatieve factoren gaan over verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen. Grofweg kan onderscheid gemaakt worden tussen structurele en de menselijke kant.

Aan het structurele gedeelte van een samenwerking wordt meestal veel energie besteed. Dat was ook terug te zien in de Zoetermeerse praktijk. Het op poten zetten van Meerpunt heeft weliswaar twee jaar geduurd en veel energie gekost, maar zowel het onderwijs- als het zorgveld zijn positief over de uitkomst. Het kan gezien worden als een stevige fundering, waarop gebouwd kan worden en tevens geeft het houvast bij het uitvoeren van de samenwerking in de praktijk. Dit gaat niet geheel op voor de interpretatieve factoren. Hoewel juist is aangegeven dat het elkaar en elkaars werk kennen cruciaal is om integrale samenwerking te laten slagen. Dit en het vertrouwen hebben in elkaar en elkaars werkwijze vormen de basis voor een succesvolle samenwerking. Hier had meer aandacht aan kunnen worden besteed, wat blijkt uit dat onderwijs- en zorgorganisaties elkaar nog niet geheel vertrouwen en uit het feit dat niet alle partijen de sociale kaart goed beheersen. Hierdoor zijn niet altijd alle relevante partijen aanwezig, wat ten koste gaat van de integraliteit. Binnen het onderwijs zijn er veel successen geboekt tijdens de IHI-pilot, maar tussen zorg en onderwijs moet de samenwerking nog groeien. Door middel van de training *‘wie het weet mag het zeggen’* aangeboden door Meerpunt, de presentaties van

Meerpunt en Bureau Jeugdzorg en de bijeenkomsten in het kader van de IHI-pilot wordt hieraan tegemoet gekomen en zijn stappen in de goede richting gezet. Niet alleen elkaar kennen en het vertrouwen worden hierdoor bevorderd, ook de informatie-uitwisseling wordt hierdoor gestimuleerd. Daardoor sluiten de verwachtingen over elkaar en over de samenwerking beter aan bij de dagelijkse praktijken..

Het is duidelijk geworden dat integrale samenwerking meer vergt dan het inzetten van een coördinatie-instrument. De factoren omgeving, structuur, tijd en geld, verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen blijken allemaal invloed te hebben op de implementatie van coördinatie-instrumenten en daarmee op het slagen van integrale samenwerking tussen sectoren. Daarnaast kunnen deze factoren niet los van elkaar gezien worden, zij beïnvloeden elkaar. In de praktijk blijkt dat er aandacht wordt besteed aan de contextuele factoren, maar dat de interpretatieve factoren onderbelicht blijven. Bovendien speelt dit niet alleen in de gemeente Zoetermeer, maar dat is ook van toepassing bij andere gemeenten. Dit terwijl het bij integrale samenwerking tussen sectoren juist gaat om verschillende disciplines, met een andere historische achtergrond, een andere cultuur en een andere werkwijze. Hierdoor zijn de verschillende disciplines voornamelijk gericht op zichzelf en zijn zij minder op de hoogte hoe een andere sector georganiseerd is en hoe het bij instanties uit de andere sector eraan toe gaat. Daarom is het van belang dat de organisaties uit verschillende sectoren elkaar letterlijk ontmoeten, hierdoor ontstaat er een basis van vertrouwen, leren ze elkaar te begrijpen, kunnen verwachtingen op elkaar afgestemd worden en zullen ze eerder geneigd zijn om informatie met elkaar uit te wisselen. Het is overigens niet reëel om er vanuit te gaan dat door het instellen van een coördinatie-instrument, zoals een pilot, dit uit zichzelf ontstaat. Er moet veel tijd en aandacht aan deze aspecten worden besteed om de integrale samenwerking tussen sectoren een succes te laten worden.

H7 Aanbevelingen: Tandje erbij of tandje terug?

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er een aantal zaken op de juiste manier is aangepakt binnen de IHI-pilot, maar dat er ook een enkele zaken verbeterd kunnen worden. In dit hoofdstuk zullen een aantal aanbevelingen worden gegeven. Dit is extra relevant omdat de pilotfase inmiddels is afgelopen en vanaf het schooljaar 2011/2012 IHI wordt uitgerold over alle basisscholen in Zoetermeer. Integrale samenwerking gaat om *'met elkaar op dezelfde manier'*. Dit betekent dat de werkprocessen van zorg en onderwijs aansluiten op elkaar en dat zij gezamenlijk problematiek kunnen aanpakken. Om dit te kunnen realiseren is het van belang dat alle betrokkenen, dus zowel de bestuurders, managers als professionals uit de zorg en het onderwijs zich actief inzetten. Daarnaast hebben de organisaties uit het onderwijs en de zorg ook te maken met de keuzes die door de overheid worden gemaakt. De aanbevelingen zullen hieronder per beroepsgroep worden behandeld en vervolgens komt de publieke omgeving van zorg en onderwijs aan de orde.

7.1 Bestuurders

De gezamenlijke doelbepaling en het bestuurlijke enthousiasme voor Meerpunt is positief verlopen. Dit betekent echter niet dat elke bestuurder en/of manager op de hoogte was van de IHI-pilot. Hier kan uitgebreider aandacht aan besteed worden, zodat andere bestuurders dit ook binnen de eigen organisatie kenbaar kunnen maken. Zoiets zou uitgebreider aan de orde kunnen komen in de bestuurlijke overleggen, zodat iedereen op bestuurlijk niveau in ieder geval op de hoogte is. Het is niet alleen van belang dat bestuurders van elkaar weten welke belangrijke ontwikkelingen binnen andere organisaties gaande zijn, maar ook waar andere organisaties zich precies mee bezig houden en waar linken met elkaar kunnen worden gezocht. Dit kan bijvoorbeeld door de eigen organisaties duidelijk te laten profileren in de bestuurlijke overleggen. Op deze manier worden organisaties meer op de kaart gezet bij andere organisaties en kunnen ontwikkelingen van verschillende organisaties in elkaar haken. Om dit effectief te laten zijn is het cruciaal dat de bestuurders op de hoogte zijn van de praktijk in de eigen organisatie en dat de opgedane kennis en ervaringen tijdens de bestuurlijke overleggen ook in de eigen organisatie kenbaar gemaakt worden. Hier is ook een belangrijke rol voor de managers voor weggelegd.

7.2 Managers

Managers vormen de verbinding tussen de bestuurlijke afspraken en het praktisch samenspel van de professionals. Zij moeten de eigen werknemers informeren en op de hoogte brengen van veranderingen. Dit is niet in alle gevallen gebeurd, waardoor professionals niet wisten dat de IHI-pilot was gestart. Om dit te verbeteren kan het een vast onderdeel vormen van een team-overleg en er kan

een nieuwsbrief geschreven worden met wat er in het bestuurlijke overleg is besproken, welke wijzigingen dit met zich meebrengt.

De managers moeten vervolgens zorgen dat de samenwerking duurzaam ingebed wordt in de eigen organisatie. Een onderdeel is om tijd en middelen vrij te maken zodat professionals integraal kunnen samenwerken. Dit geldt niet alleen voor het praktisch kunnen samenwerken, maar ook voor de interpretatieve factoren: verwachtingen, vaardigheden, informatie-uitwisseling, elkaar kennen en vertrouwen, die dit praktisch samenwerken beïnvloeden. Zo moeten de professionals de tijd krijgen om elkaar te ontmoeten, zonder dat zij in de knel komen met de overige werkzaamheden. Gedacht kan worden aan het inroosteren van momenten dat personeel in contact kan komen met andere organisaties door bijvoorbeeld presentaties aan elkaar te geven. Hierbij is het wel van belang dat de presentatie aansluit op de beleving van de andere organisaties. Dit kan gedaan worden door een iemand uit het veld waarvoor de presentatie zal worden gegeven, bij de invulling van de presentatie te betrekken. Een ander voorbeeld is het organiseren van zogeheten ‘open dagen’. Op een open dag worden werknemers van andere organisaties uitgenodigd om een kijkje in de keuken te nemen van een desbetreffende organisatie; zodat ze kunnen zien hoe de andere organisatie te werk en waarom zij op deze wijze te werk gaan. Op deze manier leren ze elkaar niet alleen kennen, maar wordt ook het begrip voor elkaar vergroot. Om de professionals ook de juiste vaardigheden aan te leren is het cruciaal dat managers het mogelijk maken dat de professionals naar een interdisciplinaire training kunnen. Om dit te promoten kunnen positieve verhalen van collega’s aan elkaar verteld worden. Het kan ook een meer dwingend karakter krijgen als het bijvoorbeeld een onderdeel vormt op het beoordelingsgesprek.

7.3 Professionals

De professionals zijn degene die de integrale samenwerking waar moeten maken. Ook hier zijn verschillende aanbevelingen voor opgesteld. Zo is een noodzakelijke voorwaarde om integrale samenwerking te kunnen bereiken dat er met de juiste personen contact wordt gezocht en zij deelnemen aan het IHI-overleg, maar dit blijkt niet altijd te gebeuren. Daarom is het van belang dat degene die een overleg initieert een breed blikveld heeft en goed op de hoogte is van de sociale kaart van Zoetermeer. Dit is een extra punt van aandacht omdat IHI inmiddels uit de pilotfase is en uit wordt gerold over alle basisscholen. De scholen die voor de pilot zijn geselecteerd hebben veel sociale problematiek en daar werken voornamelijk intern begeleiders die vooruitstrevend zijn wat betreft samenwerking tussen zorg en onderwijs en al behoorlijke kennis hebben van de sociale kaart in Zoetermeer. Zowel voor diegene die het overleg initieert als alle andere professionals is het daarom van belang dat zij als er door de managers ontmoetingen zijn gecreëerd waar onderwijs en zorg elkaar kunnen ontmoeten hier ook daadwerkelijk heen gaan. Dit gaat eveneens op voor de deelname aan de training. Dit kan gestimuleerd worden door de positieve verhalen van collega’s die al naar de training

geweest zijn te benadrukken. Overigens hoeven ze natuurlijk niet altijd te wachten op het initiatief van de managers. Professionals kunnen ook zelf ontmoetingen creëren.

Bovendien kan er creatiever om worden gegaan met de bestaande middelen. Zo zijn er door de technologische ontwikkelingen allerlei mogelijkheden ontstaan die het op afstand vergaderen gemakkelijker hebben gemaakt. Voorbeelden zijn het houden van een videoconferentie via computers of videobellen via mobiele telefoons. Op deze manier kunnen professionals die niet weg kunnen of geen tijd hebben om deel te nemen aan een overleg, bijvoorbeeld doktoren en artsen uit een ziekenhuis, toch virtueel aanschuiven bij een overleg. Hierdoor gaat er minder expertise verloren en wordt de integraliteit bevorderd.

7.4 Publieke omgeving

Bestuurders, managers en professionals uit het onderwijs en het zorgveld kunnen nog zo hard hun best doen om integrale samenwerking te verwezenlijken, maar zij hebben ook te maken met de keuzes die door de overheid worden gemaakt. Momenteel komen veel ontwikkelingen op de organisaties af die invloed hebben op de realisatie van integrale samenwerking. Zo zorgt de invoering van het passend onderwijs, de decentralisatie van jeugdzorgtaken en de bezuinigingsgolf ervoor dat er veel onzekerheid heerst binnen de eigen organisaties. Hierdoor heeft integrale samenwerking niet direct de eerste prioriteit. Aan de andere kant vormt het niet alleen een bedreiging maar brengt het ook kansen met zich mee. Met behulp van de invoering van passend onderwijs kan ook juist de samenwerking tussen zorg en onderwijs worden versterkt. Wel is in ieder geval duidelijk dat er door de bezuinigingsgolf minder geld en middelen beschikbaar zullen zijn. Daarnaast is de regierol van de gemeente cruciaal en als zij door de decentralisatie van alle jeugdzorgtaken niet alleen de regie heeft over het lokale onderwijsbeleid maar ook over jeugdzorg. Hoe dit het beste ingevuld kan worden zou met vervolgonderzoek achterhaald kunnen worden.

De overheid moet oppassen voor te grote verlangens. Te grote verlangens kunnen immers niet waargemaakt worden en zorgen daardoor op termijn voor frustratie. Zorg en onderwijs zijn zulke verschillende sectoren dat niet verwacht kan worden dat integrale samenwerking tussen deze sectoren snel is gerealiseerd. Dit heeft tijd nodig en kan door middel van kleine stapjes bereikt worden; ‘small steps, big consequences’. Ook niet alle conflicten en onbegrip tussen zorg en onderwijs zullen in een keer verdwijnen, maar van belang is om deze zaken met elkaar bespreekbaar te maken en een lerende houding aan te nemen. Instrumenten die proberen integrale samenwerking te realiseren moeten daarom ook de tijd gegund worden.

Literatuurlijst

- Allison, G.T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Meppel: Boom onderwijs.
- Bolman, L.G. en Deal, T.E. (2003). *Reframing organizations: artistry, choice, and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Boonstra, J. (2007). *Ondernemen in allianties en netwerken: Een multidisciplinair perspectief*. Deventer: Kluwer.
- Bouckaert, G, Verhoest, K. en Legrain, A. (2010). *Over samenwerking en afstemming: instrumenten voor optimale coördinatie*. Academia Press.
- Bouckaert, G, Verhoest, K. en Wauters, A. (2000). *Van effectiviteit van coördinatie naar coördinatie van effectiviteit*. Brugge: Die Keure.
- Bouckaert, G., Peters, G. en Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector Organisations: Shifting patterns of public management*. Palgrave Macmillan.
- Bruijn de, H. en Heuvelhof ten, E.(2007). *Management in netwerken*. Den Haag: Lemma.
- Brunia, M. (2007). *Leidinggeven met een Tic*. Deventer: Kluwer.
- Bruning, M.R. (2006). *Over sommige kinderen moet je praten: Gegevensuitwisseling in de jeugdzorg*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar op het gebied van het Jeugdrecht aan de Universiteit Leiden op dinsdag 11 april 2006.
- Bureau Jeugdzorg (2011). *Wet op de jeugdzorg* (Verkregen via http://www.bureaujeugdzorg.info/Wet_op_de_jeugdzorg/, geraadpleegd op 10 juli 2011).
- Buyse, H. en Kruijssen, H. (2007). Het geheim van het succes: Als je de vraag kent, is ondernemen een koud kunstje. In H. Buyse en H. Kruijssen (Eds.), *Op het schoolplein. Onderwijs en jeugdzorg: van flirt tot vaste verkering* (pp. 125-129). Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Christensen, T en lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67 (6), 1059-1066.
- Colo (2011). *Illustratie huidig Nederlands onderwijsstelsel*. (Verkregen via <http://www.nlgrp.nl/onderwijsstelsel-vanaf-1997.html>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Commissie Zorg om Jeugd (2009). *Van Klein naar Groot*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten.

- Darlington, Y., Feeney, J.A. en Rixon, K. (2004). Complexity, conflict and uncertainty: issues in collaboration between child protection and mental health services. *Children and Youth Services Review* (26), 1175-1192.
- Delden van, P. (2007). Nukkige netwerken: Samenwerking vraagt engelengeduld. *Management en Consulting*, (1), 46-49.
- Delden van, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon.
- Dronkers, F. en Dijkshoorn, P. (2010). Een kritische professional zoekt de samenwerking wel op. *Kind en adolescent*, (3), 118-122.
- DSP-groep (2005). *Wat gemeenten willen weten over bureau jeugdzorg*. Amsterdam.
- Erinkveld, M. (2010). *De leerplichtambtenaar*. Bachelorscriptie in het kader van de bachelor Bestuurs- en organisatiewetenschap aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap van de Universiteit Utrecht.
- Field, P.A. en Morse, J.M. (1996). Principles of data analysis. In *The application of qualitative approaches*. Cheltenham: Stanley Thorens Ltd.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Frost, N. (2005). *Professionalism, partnership and joined-up thinking: a research review of front-line working with children and families*. Research in practice.
- Gemeente Enschede (2006). *Handleiding Zorgteams en Zorgadviesteam: Samenwerking en afstemming tussen onderwijszorg en jeugdzorg*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gerritsen, M. (2007). Het landelijke beleid: 'Denk in oplossingen, niet in structuren'. In H. Buyse en H. Kruijssen (Eds.), *Op het schoolplein. Onderwijs en jeugdzorg: van flirt tot vaste verkering* (pp. 15-25). Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- GGD Rotterdam-Rijnmond (2010). *Eindevaluatie ZAT-pilots: In kader van Ieder Kind Wint*. Rotterdam: Thieme Media Center.
- Gijzen, W. en Pameijer, N. (2009). Handelingsgericht Integraal Indiceren: toewijzing van onderwijs- en zorgarrangementen op basis van behoeften van kind en omgeving. *Tijdschrift voor Orthopedagogiek*, 48 (10), 415-430.
- Hagendoorn, T. (2001). Van integraal naar geïntegreerd beleid. In *Vitale Stad*, pp 4-7.
- Herderscheê, G. (2011, 1 april). Gemeenten staan niet te trappelen om asociaal beleid uit te voeren, Zes vragen over decentralisatie overheidstaken. *Volkskrant*, p11.
- Hermans, J. (2009). *Het opvoeden verleerd*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Bijzonder Hoogleraar op de Kohnstammleerstoel aan de Universiteit van Amsterdam op dinsdag 9 juni 2009.
- Hermans, J. (2010). *Het wraparound care model en de vraag naar nieuwe jeugdzorgprofessionals*.

- Hoeve, M. (2006). Opvoeding en delinquent gedrag: Een meta-analyse. In J.R.M. Gerris (Eds.), *Het belang van school ouders, vrienden en buurt* (pp. 49-64). Assen: Van Gorcum.
- Hood, C. (2006). The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. In V. Bogdanor (Eds.), *Joined-Up Government* (pp. 19-42). Oxford: Oxford University Press.
- Ieder Kind Wint (2011). *Ieder Kind Wint: Over het programma en initiatiefnemers* (Verkregen via <http://www.iederkindwint.nl/#pagina=1006>, geraadpleegd op 25 augustus 2011).
- Illustraties Voorkant (2011). *Illustraties Integraal Indiceren* (Verkregen via <http://www.integraalindiceren.info/integraalindiceren/download/IllustratiesIntegraalIndiceren.pdf>, geraadpleegd op 18 juli 2011).
- Inspectie Jeugdzorg (2002). *Casus Roermond nader onderzocht*. Den Bosch.
- Inspectie Jeugdzorg (2007). *Onderzoek Maasmeisje: Rapport Bureau Jeugdzorg Rotterdam*.
- Inspectie van het Onderwijs (2007). *Deelrapportage inspectie van het onderwijs: Onderdeel van het "Onderzoek naar de hulpverlening rond het meisje Gessica"*.
- Jalba, D. I., Cromar, N. J., Pollard, S. J. T., Charrois, J. W., Bradshaw, R., en Hrudey, S. E. (2010). Safe drinking water: Critical components of effective inter-agency relationships. *Environment International*, 36(1), 51-59.
- Jeugdzorg Nederland (2011). *Wat is jeugdzorg?* (Verkregen via <http://www.jeugdzorgnederland.nl/wat-is-jeugdzorg/>, geraadpleegd op 5 juli 2011).
- JongerenBinnenboord (2011). *Taken en verantwoordelijkheden van de school*. (Verkregen via <http://www.jongerenbinnenboord.nl/directie-en-schoolbestuur/taken-en-verantwoordelijkheden-van-de-school>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Kaats, E. en Opheij, W. (2007). Bestuurders in samenwerkingsverbanden: Bevindingen uit onderzoek. In, J. Boonstra (Eds.) *Ondernemen in allianties en netwerken: Een multidisciplinair perspectief*. Deventer: Kluwer.
- Kaats, E. , Klaveren van, P. en Opheij, W. (2009). *Organiseren tussen organisaties: inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*. Schiedam: Scriptum.
- KEI (2011). *Wat verstaan we onder integraal?* (Verkregen via http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2510, geraadpleegd op 8 maart 2011).
- Kickert, W.J.M. (1988). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Kinderrechtencollectief (2011). *Artikel 18: Verantwoordelijkheid van ouders*. (Verkregen via <http://www.kinderrechten.nl/p/13/226/artikel-18>, geraadpleegd op 18 mei 2011).
- Kleijnen, R. (2011). *Onbekend maakt onbemind: Onderwijszorg in de keten*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het lectoraat Onderwijszorg in de keten aan de Christelijke Hogeschool Windesheim te Zwolle op 4 maart 2011.
- Kooijman, H. (2011). Bruggetjes over de kloof. *Jeugd en Co*, (3), 9-11.

- Koppenjan, J. en Klijn, E.H.(2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen en New York: Routledge.
- Leenheer, M.J. (2010) *De relatie tussen vertrouwen en het succes van de samenwerking bij partijen die verplicht zijn om met elkaar samen te werken*. Masterscriptie in het kader van de master Business Process Management and IT aan de Open Universiteit.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Naar passend onderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer, referentie 266319.
- Ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Informatiebrochure: Wet op de jeugdzorg*. Den Haag.
- Mintzberg, H. (2006). *Organisatiestructuren*. Amsterdam: Pearson Education Benelux B.V.
- Mintzberg, H. (2009). *Managing*. Harlow: Financial Times prentice hall.
- Mulgan, G. (2005). Joined-Up Government: Past, Present, and Future. In V. Bogdanor (Eds.), *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussem: Coutinho.
- Noordegraaf, M. en Geuijen, K. (2010). Maatschappelijke opdrachten en publiek management. In: *Reader Publiek management bachelor periode 2 deel 2 studiejaar 2010-2011* voor de opleiding: Bestuurs- en organisatiewetenschap. Utrecht: USBO.
- Oberon (2005). *Visie en historie lokaal onderwijsbeleid: Ten behoeve van het VNG-project 'Kwaliteit van Uitvoering'*. (Verkregen via http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,dwf%2F&id=1718&it=2#tocBK_44, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Operatie Jong (2004). *12 Thema's van Operatie Jong: plannen van aanpak*. Den Haag.
- Perri 6, Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2001). *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. Hampshire: Palgrave.
- Ploeg van der, J.D. (2003). *Knelpunten in de jeugdzorg*. Nieuwegein: Hentenaar Boek b.v.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, (1), 34-49.
- Pressman, J.L. en Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Londen, Los Angeles en Berkeley: University of California Press.
- Programmaministerie Jeugd en Gezin. (2008). *Zorg- en Adviesteams: samenwerken voor snelle en goede hulp voor kinderen en jongeren*. Kamerstuknummer: VO/S&O/23278.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008). *Ontkokering voorbij: Slim organiseren voor meer ruimte*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Regionaal Netwerk Passend Onderwijs Zoetermeer e.o. (2010). Memo: *Tussentijdse informatie over de uitvoering van het veldinitiatief*.

- Rein, M. en Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer en J. Forester (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis* (pp. 145-166). Durham: Duke University Press.
- Rijksoverheid (2011a). *Jeugdzorg in de wet* (Verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdzorg/jeugdzorg-in-de-wet>, geraadpleegd op 10 juli 2011).
- Rijksoverheid (2011b). *Hulp bij opvoeding van kinderen* (Verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gezin-werk-en-opvoeden/hulp-bij-opvoeding-van-kinderen>, geraadpleegd op 16 februari 2011).
- Rijksoverheid (2011c). *Speciaal onderwijs*. (Verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/speciaal-onderwijs>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Rijksoverheid (2011d). *Wat is het project Weer Samen Naar School (WSNS)?* (Verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-is-het-project-weer-samen-naar-school-wsns.html>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Rijksoverheid (2011e). *Plannen passend onderwijs*. (Verkregen via <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/plannen-passend-onderwijs>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Robinson, M. & Cottrell, D. (2005). Health professionals in multi-disciplinary and multi-agency teams: changing professional practice. *Journal of interprofessional care*, 19 (6), 547-560.
- Rogers, D.L. en Whetten, D.A. (1982). *Interorganizational Coordination: theory, research, and implementation*. Ames: Iowa state university press.
- Samenwerken tussen Organisaties (2006). *Welke fases kent samenwerken?* (Verkregen via <http://www.samenwerkentussenorganisaties.nl/Oversamenwerken/Fasesbijsamenwerken/tabid/78/Default.aspx>, geraadpleegd op 18 juni 2011).
- Samenwerken voor de jeugd (2011). *Zorg- en adviesteams* (Verkregen via <http://www.samenwerkenvoordejeugd.nl/nl/Projecten/Zorg- en adviesteams.html>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). *De jeugd een zorg: Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007*. Den Haag.
- Staveren van, A. (2007). *Zonder wrijving geen glans*. Assen: Van Gorcum.
- Stoopendaal, A. (2008). *Zorg met afstand: Betrokken bestuur in grootschalige zorginstellingen*. Assen: van Gorcum.
- Stoter, A. (1997). *De communicerende organisatie*. Utrecht: Uitgeverij Lemma B.V.

- Thesaurus zorg en welzijn (2011a). *Integraal jeugdbeleid* (Verkregen via <http://www.thesauruszorgenwelzijn.nl/integraaljeugdbeleid.htm>, geraadpleegd op 8 maart 2011).
- Thesaurus zorg en welzijn (2011b). *Geïndiceerde zorg* (Verkregen via <http://www.thesauruszorgenwelzijn.nl/geïndiceerdezorg.htm>, geraadpleegd op 6 juli 2011).
- Thiel van, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. en Mitchell, J.(1991). *Markets, Hierarchies & Networks: The Coordination of Social Life*. London: SAGE Publications Ltd.
- Tonkens, E. (2008). *Herwaardering voor professionals, maar hoe?* Tekst gedrukte versie van ROB-lezing van 9 september 2008.
- Tops, P. (2001). Ruimte voor de quaterback. In *Vitale Stad*, pp 13-15.
- Trappenburg, M. (2010). Managers en professionals. In: *Reader 'Publiek management' bachelor periode 2 deel 1 studiejaar 2010-2011* voor de opleiding: Bestuurs- en organisatiewetenschap. Utrecht: USBO.
- Vedder, P., Rutten, S., Blanken den, M. en Timmerhuis, A. (2007). *Effecten en effectiviteit van het jeugdbeleid in Enschede*. Rekenkamercommissie Enschede.
- Velde van de, D. (2002). *De groep in actie: Praktijkboek samenwerkingsvaardigheden*. Leuven: Acco.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2010). *Centrum voor Jeugd en Gezin* (Verkregen via <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=64719&it=3>, geraadpleegd op 16 februari 2011).
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). *Veelgestelde vragen* (Verkregen via <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ch=,DEF%5C&id=103871>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Vermaas, J. en Pluijm van der, J. (2004). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB: Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag.
- Volkskrant (2010, 7 september). Plannen voor andere jeugdzorg. *Volkskrant* (Verkregen via LexisNexis, geraadpleegd 12 juli 2011).
- Weer Samen Naar School 3402 Zoetermeer (2011). *Integraal handelingsgericht indiceren* (Verkregen via <http://www.wsns3402.nl/news/more/4/system/>, geraadpleegd op 8 maart 2011).
- Wet op de Jeugdzorg (2005). (Verkregen via <http://wetboek.net/Wjz/10.html>, geraadpleegd op 12 juli 2011).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Weterings, R.E. en Tops, P. (2002). Interactief en integraal. In: L. Verplanke (Eds.), *Open deuren, sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. NIZW.

-
-
- Wiehetweetmaghetzeggen (2011). *Training vakkundig samenwerken voor jeugd en gezin* (verkregen via <http://www.wiehetweetmaghetzeggen.nl/>, geraadpleegd op 6 augustus 2011).
 - Winter de, M. (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding*. Amsterdam: BV Uitgeverij SWP.
 - Yperen van, T.A. en Stam, P.M. (2010). *Opvoeden versterken*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.