

Overvraagd, maar niet onwillig

Professionals over de hiaten in de Jeugdwet en waarom ze haar tóch uitvoeren



Naam: Suzanne Kok | s4210409

Begeleider: dr. J.H.M.M. Tholen

Tweede lezer: dr. C.J. Lako

Opleiding: Master Bestuurskunde
Specialisatie Beleid & Advies
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Datum: 29 september 2017

Omslag: Niels Sienaert, via <https://www.flickr.com/photos/nielssienaert>

Voorwoord

Dit voorwoord schrijf ik zittend op de vloer van een nog leeg appartement in Den Haag, waarvan ik net enkele dagen geleden de sleutels in ontvangst heb genomen. Vanuit de stad die mijn nieuwe woonplek gaat worden, denk ik terug aan de stad waar ik geboren en getogen ben, en waar ik de afgelopen vijf jaar een fantastische studententijd heb beleefd: Nijmegen. Vanaf dat ik op de middelbare school voor het eerst maatschappijleer kreeg, wist ik dat ik een maatschappelijk betrokken studie wilde gaan doen. De keus viel op Bestuurskunde; een studie die vanaf het eerste jaar op mijn lijf bleek geschreven. Naast de (meestal) interessante inhoud van de studie, was vooral ook alles eromheen als een warm bad: de studievereniging, waar ik niet alleen vriendinnen voor het leven, maar ook mijn vriend heb ontmoet; de vele activiteiten die daar werden georganiseerd, van de eindeloze nachten in de kroeg tot aan twee geweldige studiereizen naar St. Petersburg en Istanbul; de commissies waar ik deel van uitmaakte; het mentorschap van nieuwe studenten tijdens de introductie in mijn tweede jaar; het Landelijk Congres der Bestuurskunde dat we met zeven medestudenten hebben georganiseerd; de stages die ik heb gelopen; en zo kan ik nog wel even doorgaan. Een betere studententijd had ik me niet kunnen wensen, en deze scriptie voelt eigenlijk een beetje als de kers op de taart.

Ik heb het schrijven ervan als een prettig proces ervaren, mede dankzij de waardevolle begeleiding van Berry Tholen – dank voor de leuke gesprekken en de nuttige opmerkingen om mijn vaak iets te breed meanderende gedachtestromen bij de kern te houden. Dank ook aan Christiaan Lako voor het optreden als tweede lezer van deze scriptie. Daarnaast wil ik alle organisaties bedanken die mee hebben gewerkt aan dit onderzoek; alle respondenten die de enquête hebben ingevuld en de professionals die bereid waren een extra interview te geven. Een woord van dank ook voor Anouk van Nieuwenhuijze van de gemeente Nijmegen, voor het sparren over de thematiek van deze scriptie en de hulp bij het contact leggen met organisaties uit de regio. En hoewel deze scriptie niet direct gekoppeld was aan de stage die ik de afgelopen maanden heb gelopen, wil ik ook Steven Tjalsma van bureau Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen bedanken, voor de fijne begeleiding en de leuke stagetijd – een stage die vanaf volgende maand een officiële baan zal zijn. In die zin fungeert deze scriptie, en vooral ook het onderwerp daarvan: de jeugdzorg, als een brug tussen twee fasen: ik sluit er mijn studententijd mee af, en ik zal er mijn werkende leven mee beginnen. Want de belangrijkste les die ik de afgelopen maanden misschien wel heb geleerd, is dat ik met de jeugdzorg een thema heb gevonden dat mij enorm aan het hart gaat; ik vond het ontzettend leuk om te spreken met mensen uit het veld en om een steentje bij te dragen aan de ontwikkeling van de sector. Dit heb ik (hopelijk) met deze scriptie gedaan, en ik heb onwijs veel zin om dit voort te zetten in mijn nieuwe functie als beleidsmedewerker seksueel geweld tegen kinderen bij de Nationaal Rapporteur.

Tot slot ook nog een kort persoonlijk woord van dank aan mijn ouders, zusje en mijn oma; aan mijn vriendinnen; en aan mijn vriend David: omdat zij door de tijd heen altijd liefdevol en geïnteresseerd zijn geweest in mij, de voortgang van de studie en alles daaromheen. Jullie zijn goud waard!

Dan rest mij nu slechts nog veel leesplezier te wensen aan u als lezer van deze scriptie. Ik hoop dat u net zo door het thema geïntrigeerd raakt als dat bij mij het geval was.

Suzanne Kok, 3 september 2017

Samenvatting

In deze scriptie is onderzocht welke factoren ertoe leiden dat professionals beleid implementeren. Hiervoor is ingezoomd op professionals uit de jeugdzorg, werkzaam in de aanpak van kindermishandeling. Sinds 1 januari 2015 is de jeugdzorg namelijk gedecentraliseerd (de Jeugdwet): jeugdprofessionals zijn degenen die dit nieuwe beleid dienen uit te voeren. Om de vraag te kunnen beantwoorden of deze professionals de doelstellingen uit de Jeugdwet in hun dagelijks werk implementeren, en waarom zij dat doen, is allereerst op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur een theoretisch model ontwikkeld. Hiervoor is theorie over (publieke) professionals en implementatie gebruikt. Het theoretisch model bevat 12 factoren, verspreid over drie verschillende niveaus: het politieke niveau, het organisatieniveau en het individuele niveau. Al deze factoren zijn volgens de literatuur van invloed op de implementatie van (nationaal) beleid door professionals. Per factor is een hypothese geformuleerd over de veronderstelde invloed. De theorie en bijbehorende hypothesen zijn vervolgens getoetst aan de hand van empirisch mixed methods-onderzoek. Hiervoor is enerzijds een digitale enquête uitgezet onder professionals uit alle hoeken van de jeugdzorg, in de jeugdzorgregio's Rijk van Nijmegen en Arnhem; anderzijds zijn diepte-interviews met deze doelgroep gehouden. De basis van de analyse wordt gevormd door de kwantitatieve resultaten uit de enquête. De hypothesen zijn eerst getoetst aan de hand van een multiële regressieanalyse. Met behulp van de backwards-methode is een optimaal regressiemodel geconstrueerd, met daarin vijf variabelen. Vier van deze variabelen bleken significant van invloed te zijn op implementatie: strategische invloed, gepercipieerde administratieve lastendruk, tactische invloed, mening over eigen (professionele) handelen en mening over cliënt. De hypothesen over de invloed van deze factoren op implementatie zijn dus aangenomen. De verbanden die uit de enquête bleken, zijn gevalideerd en verdiept aan de hand van vijf diepte-interviews met professionals uit de steekproef. Hieruit bleek dat de respondenten zich kunnen vinden in de resultaten: zij vinden het belangrijk om gehoord te worden door zowel nationale beleidsmakers als door het management in hun organisatie wanneer nieuw beleid tot stand komt en wordt geïmplementeerd. Daarnaast hechten zij veel waarde aan het volgen van professionele richtlijnen, en vinden ze het belangrijk er voor hun cliënten te zijn. Deze factoren zorgen er allen voor dat de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet door de professionals uit de steekproef tamelijk hoog is. Daarnaast gaven respondenten in de interviews ook andere factoren aan die volgens hen van invloed zijn op implementatie, te weten NPM-denken in de jeugdzorg, angstcultuur en tuchtrecht op nationaal niveau, en interorganisatorische samenwerking, top down of bottom up organisatie en lerende organisatie op organisatieniveau. Deze aanvullende factoren kunnen dienen als aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Op basis van de resultaten van dit onderzoek wordt beleidsmakers en publieke managers tot slot geadviseerd om enerzijds meer in te spelen op de individuele drijfveren van professionals; anderzijds om hen meer bij de totstandkoming van beleid (meer) te betrekken, zowel op nationaal als op organisatieniveau.

Inhoud

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	8
1.3 Wetenschappelijke relevantie	10
1.4 Maatschappelijke relevantie	11
1.5 Leeswijzer	11
2. Beleidskader	13
2.1 De jeugdzorg	13
2.2 De jeugdzorg vóór 1 januari 2015	14
2.3 De jeugdzorg na 1 januari 2015	15
2.4 De aanpak van kindermishandeling	16
3. Theoretisch kader	19
3.1 Beleidsimplementatie, professionals en de verschillende sturingsparadigma's	19
3.2 Action on behalf of the policy	23
3.3 Factoren van invloed op implementatie	25
3.3.1 Politieke niveau	26
3.3.2 Organisatieniveau	28
3.3.3 Individueel niveau	29
3.4 Conceptueel model	31
4. Methodologie	33
4.1 Onderzoeksdesign	33
4.2 Dataverzameling en -analyse	35
4.3 Onderzoekspopulatie en steekproef	38
4.3.1 Tandem	42
4.3.2 NIM	42
4.3.3 Entrea	42
4.3.4 Pluryn	43
4.3.5 Moviera	43
4.3.6 Jeugd Veilig Verder	43
4.3.7 Jeugdbescherming Gelderland	43
4.3.8 Raad voor de Kinderbescherming Gelderland	44
4.4 Operationalisatie	45

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid	49
5. Resultaten	51
5.1 Respondenten	51
5.1.1 Respondenten enquête	51
5.1.2 Respondenten interviews	53
5.2 Betrouwbaarheid schalen	53
5.3 Beschrijving onafhankelijke variabelen	56
5.3.1 Politieke niveau	56
5.3.2 Organisatieniveau	59
5.3.3 Individueel niveau	61
5.4 Beschrijving afhankelijke variabele	63
5.5 Lineaire multipele regressieanalyse	63
5.5.1 Assumpties	64
5.5.2 Model 1	65
5.5.3 Model 2	67
5.6 Kwalitatieve beschouwing op model	70
5.6.1 Reflectie op politieke factoren	70
5.6.2 Reflectie op organisatiefactoren	72
5.6.3 Reflectie op individuele factoren	76
5.7 Overige factoren	79
5.8 Conclusie	81
6. Conclusie	83
6.1 Conclusie	83
6.2 Discussie	86
6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	87
6.4 Aanbevelingen voor de (beleids)praktijk	88
Literatuur	91
Bijlagen	97
Bijlage 1: Enquête	97
Bijlage 2: Interviewgide	103
Bijlage 3: Codeerschema's interviews	107
Bijlage 4: Lijst met items en bijbehorende variabelen	109
Bijlage 5: Correlatietabel	113

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van dit onderzoek geïntroduceerd. In paragraaf 1.1 wordt de aanleiding van dit onderzoek besproken. Daarop volgen in paragraaf 1.2 de centrale doel- en vraagstelling. In paragraaf 1.3 wordt de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uiteengezet; in paragraaf 1.4 volgt de maatschappelijke relevantie. Tot slot bevat paragraaf 1.5 de leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Beleidsmakers op nationaal niveau zijn voor de uitvoering van hun beleid afhankelijk van uitvoerders op lagere niveaus. De recente geschiedenis kent talloze voorbeelden waarin dit is mislukt: van psychiaters die weigeren een nationale richtlijn voor de inkoop van zorg te implementeren tot leraren die onderwijsvernieuwingen traineren (Tummers, 2012). Beleid – hoe degelijk doordacht of goed gefinancierd ook – strandt op die manier in de uitvoering. De uitvoering van beleid verdient daarom meer aandacht. Meer inzicht in de leefwereld van uitvoerders, de (publieke) professionals die aan de frontlijn van het beleid staan, is daarbij cruciaal.

Interessant voor beleidsmakers is vooral de wijze waarop professionals vormgeven aan implementatie en de factoren die daarop van invloed zijn. Geen enkele wetenschapper is er echter tot nu toe in geslaagd deze *black box* te ontrafelen. De vraag wat precies de sleutel is tot geslaagde implementatie van nationaal beleid, blijft daarom tot op heden onbeantwoord. Sommige auteurs zijn van mening dat het gedrag van professionals voornamelijk een afspiegeling is van hun persoonlijkheid en hun normen en waarden. Anderen hechten meer belang aan organisatorische condities, zoals beschikbare tijd, financiële middelen en de werkdruk die door professionals wordt ervaren. Tot slot zijn er auteurs die de verklaring voor implementatie leggen op nationaal niveau, bij de wijze waarop beleid(sdoelstellingen) worden geformuleerd en uitgedragen door politici. Dit onderzoek zal in het teken staan van deze zoektocht naar succesfactoren voor implementatie door professionals. Daarvoor wordt ingezoomd op een groep professionals die recentelijk met ingrijpende veranderingen te maken heeft gekregen: professionals werkzaam in het jeugddomein.

Sinds 1 januari 2015 is de jeugdzorg namelijk gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid voor de gehele jeugdzorg ligt sindsdien bij de gemeente en is wettelijk vastgelegd in de Jeugdwet. Voor deze decentralisatie en haar gevolgen is (terecht) veel belangstelling: het onderwerp staat hoog op zowel de politieke, wetenschappelijke als publieke agenda. Weinig

aandacht is er echter voor de betekenis van de decentralisatie voor de beleving van het werk door de professional (Rolloos, Steijn & Van der Voet, 2016). Bröcking (2016) beaamt dit in zijn recente proefschrift over de jeugdzorg en stelt dat er weinig aandacht is voor de condities waaronder hulpverleners in jeugdzorgorganisaties hun werk verrichten. Gezien het voorgaande wat is geschetst over implementatie en de centrale rol die professionals hierbij hebben, is het gebrek aan aandacht voor de uitvoerders van de Jeugdwet op zijn zachtst gezegd frappant. Het nieuwe jeugdzorgbeleid staat of valt met de inzet van professionals. Het is daarom interessant om te onderzoeken hoe deze professionals vorm geven aan implementatie en welke factoren daarop van invloed zijn. Dit inzicht kan zowel politici als publieke managers helpen om beleid te maken en randvoorwaarden te creëren die aansluiten op de professionele leefwereld. Zo kan ervoor worden gezorgd dat *great expectations* van nationale beleidsmakers niet te pletter slaan (zoals Pressman & Wildavsky al in 1973 beschreven), maar een zachte landing maken op de werkvloeren van publieke dienstverlening.

1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek wordt daarom dieper in gegaan op de ervaringen van professionals die aan de frontlijn van de jeugdzorg staan. De manier waarop professionals het nieuwe jeugdzorgbeleid ervaren, en de gevolgen daarvan voor hun dagelijks werk worden hierbij onderzocht. Meer specifiek gaat dit onderzoek in op de factoren die een rol spelen bij de manier waarop jeugdprofessionals invulling geven aan de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet. Daarbij is de volgende doelstelling geformuleerd:

Achterhalen of jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet in hun dagelijks werk implementeren en waarom.

De vraag die daarbij centraal staat, luidt als volgt:

Wat leidt ertoe dat jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet in hun dagelijks werk implementeren?

Deze hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van verscheidene (zowel theoretische als empirische) deelvragen, te lezen in het kader op de volgende pagina.

De deelvragen van dit onderzoek luiden als volgt:

1. Hoe wordt implementatie volgens bestuurskundige literatuur gedefinieerd en welke rol spelen front line publieke professionals hierbij?
2. Welke factoren zijn volgens de literatuur van invloed op de implementatie van beleid door front line publieke professionals?
3. Op welke wijze is de jeugdzorg en het werk van jeugdprofessionals sinds de invoering van de Jeugdwet veranderd? (beleidskader)
4. Welke factoren, die volgens de literatuur van invloed zijn op implementatie, ervaren jeugdprofessionals in de (jeugdzorg)regio's Rijk van Nijmegen en Arnhem als van belang bij de implementatie van beleid?
5. In welke mate implementeren jeugdprofessionals in de regio's Rijk van Nijmegen en Arnhem de doelstellingen uit de Jeugdwet in hun dagelijks werk?
6. Is er samenhang te ontwaren tussen de relevante factoren die jeugdprofessionals in de regio's Rijk van Nijmegen en Arnhem ervaren, en de mate waarin zij de doelstellingen uit de Jeugdwet implementeren in hun dagelijks werk?

Deelvragen 1 en 2 worden beantwoord aan de hand van literatuurstudie. Hiervoor wordt wetenschappelijke literatuur over publieke sturing, implementatie en professionals gecombineerd. Om een antwoord te verkrijgen op deelvragen 3 tot en met 6, zal empirisch onderzoek worden uitgevoerd. De benodigde informatie zal middels zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden worden verzameld. Deelvraag 3 leent zich voor documentanalyse. Daarvoor worden relevante documenten verzameld, waaruit de benodigde informatie over de veranderingen binnen de jeugdzorg en het werk van jeugdprofessionals sinds de invoering van de Jeugdwet wordt gedestilleerd. Hierbij wordt ook ingegaan op een specifiek deel van de jeugdzorg, namelijk de aanpak van kindermishandeling. Jeugdprofessionals werkzaam binnen deze aanpak vormen namelijk de steekproef van dit onderzoek. De antwoorden op deelvragen 4, 5 en 6 worden vergaard door opeenvolgend kwantitatief en kwalitatief (mixed methods) onderzoek. In de eerste stap van dit empirische onderzoeksgedeelte wordt aan de hand van een enquête een groot aantal factoren aan jeugdprofessionals voorgelegd die volgens de literatuur van invloed zijn op implementatie. Deze factoren zijn gestructureerd aan de hand van drie niveaus: het politieke niveau, het organisatieniveau en het individuele niveau. Door enerzijds de perceptie van professionals met betrekking tot de factoren te achterhalen, en anderzijds de mate waarin zij beleid implementeren, kunnen mogelijke verbanden tussen beide worden blootgelegd. Deze

verbanden worden getoetst aan de hand van een lineaire multipele regressieanalyse. De resultaten die uit dit kwantitatieve onderzoeksgedeelte volgen, worden vervolgens in een tweede kwalitatieve slag opnieuw voorgelegd aan een aantal respondenten uit de steekproef. Tijdens semigestructureerde interviews wordt hen gevraagd te reflecteren op de resultaten uit de enquête, zodat deze kunnen worden gevalideerd en verder worden uitgediept. Op die manier wordt niet alleen achterhaald welke verbanden er bestaan tussen de verschillende factoren en implementatie, maar ook hoe deze verbanden precies werken. Tot slot worden op basis van de interviews ook aanvullende factoren achterhaald die niet uit de literatuur zijn gehaald, maar volgens professionals wél van invloed zijn op implementatie.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Zoals in de aanleiding is benoemd, is er geen overeenstemming onder auteurs in de bestuurskundige literatuur over welke factoren bijdragen aan succesvolle implementatie. De meeste onderzoeken naar implementatie van beleid door professionals richten zich op de invloed van één variabele of een specifieke set aan variabelen op een bepaald niveau. In dit onderzoek wordt getracht een synthese van deze bestaande literatuur te maken: daardoor kan worden bijgedragen aan een groter verklarend model voor implementatie dan tot op heden in de bestuurskunde is ontwikkeld. Daarnaast levert de mixed methods-benadering van dit onderzoek ook een bijdrage aan het hedendaagse implementatieonderzoek. Veel van het onderzoek tot nu toe is namelijk kwantitatief georiënteerd. De benadering in dit onderzoek, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve methoden worden gecombineerd, brengt rijkere resultaten voort dan de tamelijk eenzijdige kijk in het huidige kwantitatief georiënteerde implementatieonderzoek. Hiervoor wordt eerst een groot aantal relevante variabelen getoetst, waardoor eventuele statistische verbanden kunnen worden blootgelegd. Aan de hand van meer explorerende tweede kwalitatieve onderzoeksslag, kunnen de gevonden verbanden worden gevalideerd en worden uitgediept. In het kwalitatieve onderzoeksgedeelte worden bovendien factoren verkend die niet uit de literatuur zijn gehaald. Tot slot sluit de focus van dit onderzoek, die sterk op de leefwereld van professionals ligt, ook aan bij de richting die de bestuurskunde op dit moment steeds verder inslaat. Grimmelikhuijsen, Jilke, Olsen & Tummers (2017) beschrijven in de bestuurskunde en in het onderzoek naar implementatie een verschuiving van aandacht voor structuren, instituties en processen naar aandacht voor de attituden en het gedrag van publieke professionals. Dit onderzoek past in deze trend.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Naast wetenschappelijk relevant is dit onderzoek ook van waarde voor de beleidspraktijk. Zoals geschetst in de aanleiding, lopen nationale beleidsvoornemens vaak spaak op het uitvoerende niveau. In het geval van de Jeugdwet wordt van organisaties en professionals in het jeugddomein een omvangrijke transitie en transformatie verlangd. De verwachtingen zijn hooggespannen: de premisse is dat met de decentralisatie van de jeugdzorg de zorg niet alleen dichterbij de inwoners kan worden georganiseerd, maar ook eenvoudiger en goedkoper (Rijksoverheid, z.j.). Intussen blijkt de werkelijkheid minder rooskleurig, af te lezen aan recente krantenkoppen als *Wachttijden jeugdzorg zijn te lang* en *Jeugdzorg krijgt klap op klap* (NRC, respectievelijk 17 mei en 7 juni 2017). Het is belangrijk om inzichtelijk te maken waarom implementatie van de Jeugdwet zou kunnen haperen en welke rol professionals hierin spelen. Bovenal is het nuttig voor beleidsmakers en publieke managers om te weten hoe zij zouden kunnen bijdragen aan succesvolle implementatie, bijvoorbeeld door de manier waarop beleidsdoelstellingen worden geformuleerd, het creëren van randvoorwaarden waarbinnen professionals hun taken adequaat kunnen uitvoeren (zoals voldoende tijd en middelen), of door in te spelen op de persoonlijke preferenties van professionals en andere uitvoerders van beleid. Met dit onderzoek wordt meer inzicht verkregen in de implementatie van de Jeugdwet door professionals en de factoren die zij hierbij als relevant ervaren. Zo wordt beleidsmakers en publieke managers concrete handvatten aangereikt om beter aan te sluiten bij professionals, zodat nationale beleidsdoelstellingen hun weg kunnen vinden naar de alledaagse praktijk op de werkvloer.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het beleidskader van dit onderzoek gepresenteerd. Hierin wordt een introductie op het thema van de jeugdzorg gegeven en de veranderingen die op dit beleidsterrein hebben plaatsgevonden na de decentralisatie van 1 januari 2015. De lezer kan zo kort kennismaken met actuele (beleids)ontwikkelingen binnen de jeugdzorg en het werk van jeugdprofessionals in Nederland. In hoofdstuk 3 wordt theoretisch kader van dit onderzoek uiteengezet. Daarin wordt ingegaan op de theorie omtrent professionals, publieke sturing, implementatie en de factoren die daarop van invloed zijn. Hoofdstuk 4 bevat het methodologisch kader van dit onderzoek, waarin wordt verantwoord voor welk onderzoeksdesign en welke methoden is gekozen. Daarnaast worden in het methodologisch kader de relevante variabelen uit de theorie geoperationaliseerd ter ondersteuning van het empirisch onderzoek. De analyse en de bijbehorende resultaten van dit empirisch onderzoek

volgen in hoofdstuk 5. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusie en discussie van het onderzoek gepresenteerd, alsmede enkele concrete aanbevelingen voor zowel vervolgonderzoek als voor de beleidspraktijk.

2. Beleidskader

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten in Nederland verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg (Rijksoverheid, z.j.). In dit beleidskader wordt uiteengezet hoe het terrein van de jeugdzorg er precies uitziet, welke voorzieningen bestaan en welke veranderingen hierin zijn doorgevoerd sinds de decentralisatie in 2015. Ook zal specifiek worden ingegaan op de aanpak van kindermishandeling, omdat professionals die zich bezig houden met deze aanpak, centraal staan in dit onderzoek.

2.1 De jeugdzorg

De jeugdzorg in Nederland behelst een breed scala van voorzieningen voor kinderen en ouders met opgroei- en opvoedingsproblemen. Het kan hierbij zowel om vrijwillige hulpverlening gaan als om gedwongen interventie. Jeugdzorg wordt verstrekt op de terreinen van de jeugdhulpverlening, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, voorzieningen voor jonge verstandelijk gehandicapten, voogdij-instellingen, justitiële jeugdinrichtingen, Raden voor de Kinderbescherming en jeugdreclassering (NJI, 2000). Kort samengevat kan de jeugdzorg dus worden opgedeeld in de volgende onderdelen:

- Jeugdhulp
- Jeugdbescherming
- Jeugdreclassering
- Jeugd-ggz (geestelijke gezondheidszorg)
- Jeugd-lvb (zorg voor jeugdigen met een verstandige beperking)

(Jeugdzorg Nederland, z.j.)

Naast de jeugdzorg bestaat in Nederland het brede jeugdbeleid met allerlei algemene voorzieningen voor jeugdigen: van kinderopvang tot scholen tot maatschappelijk werk (NJI, 2000). Al deze organisaties hebben als doel ervoor te zorgen dat jeugdigen veilig opgroeien. Het is hun taak kinderen, jongeren en hun ouders hierbij te helpen.

In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de (beleidsmatige) invulling van de jeugdzorg. De decentralisatie van 1 januari 2015 wordt hierbij als keerpunt beschouwd: enerzijds wordt beschreven hoe het jeugdstelsel was vormgegeven vóór deze decentralisatie, anderzijds hoe het nu is geregeld, na de decentralisatie.

2.2 De jeugdzorg vóór 1 januari 2015

Het terrein van de jeugdzorg heeft reeds vóór de decentralisatie van 1 januari 2015 grote ontwikkelingen gekend. Voor 1989 was de jeugdzorg voornamelijk een aangelegenheid van de Rijksoverheid (NJI, z.j.). Jeugdhulpverlening en jeugdbescherming vielen onder Rijksverantwoordelijkheid; de jeugd-ggz was ingebed in het circuit van de gezondheidszorg. In 1989 werd daar met de Wet op de Jeugdhulpverlening een einde aan gemaakt. De jeugdhulpverlening werd gedecentraliseerd van het Rijk naar provincies en grootstedelijke regio's. Doel van deze decentralisatie was om de hulpverlening zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaats te laten vinden (Hermanns, Verheij, Van Nijnatten & Reuling, 2014). Daarnaast werd gepoogd om meer samenhang aan te brengen in het toen nog erg versnipperde veld van (vrijwillige) jeugdhulpverlening, justitiële jeugdbescherming en jeugd-ggz. Enkele jaren later bleek dat de stelselwijziging niet had geleid tot het behalen van deze doelen. Het Rijk stelde daarop een task force samen, die in 1994 een rapport uitbracht. Het was deze task force die het begrip “jeugdzor” introduceerde: dit zou de overkoepelende term worden voor de tot dan toe sterk verkokerde sectoren van de jeugdhulpverlening, jeugdbescherming en jeugd-ggz (Hermanns et al., 2014). Als reactie hierop bracht de toenmalige regering het regeringsstandpunt “Regie in de jeugdzorg” uit, ook in 1994. Met dit standpunt werd een vernieuwing van de jeugdzorg in gang gezet naar een toekomstige jeugdzorg zonder de genoemde problemen (NJI, 2000). In 2000 volgde daarop het beleidskader Wet op de Jeugdzorg. Met dit kader werd verder gewerkt aan vernieuwing in de jeugdzorg, zonder daarvoor een wetswijziging voor in gang te hoeven zetten (Hermanns et al., 2014). Bij deze vernieuwing werd gestreefd naar een samenhangend aanbod van jeugdzorg, op maat van de hulpvraag van jeugdigen en ouders. Men was het erover eens dat er in de jeugdzorg nog steeds te veel sprake was van versnippering over verschillende instellingen, sectoren en circuits. De toegang tot deze zorg was niet eenduidig, wat de positie van de jeugdige hulpvrager niet ten goede kwam. Een belangrijke ontwikkeling die deze versnippering tegen moest gaan, was de oprichting van de bureaus Jeugdzorg: een herkenbaar en centraal regionaal toegangspunt dat moest zorgen voor een goede indicatiestelling, een integraal hulpverleningsplan en een breed aanbod lichte hulp (NJI, z.j.). Deze bureaus Jeugdzorg stonden ook centraal in de Wet op de jeugdzorg uit 2005. Zoals genoemd, dienden de bureaus volgens die wet te beoordelen of jeugdzorg nodig was en zorgden zij voor aansluiting op verdere hulp. De bureaus Jeugdzorg werden gefinancierd door de provincie.

Toch bleef de roep om betere en eenvoudigere jeugdzorg aanhouden. De vraag naar goede zorg die snel en dichtbij beschikbaar is, om de eigen kracht van jeugdigen te versterken, blijft aanhouden. Het idee dat lokale overheden degenen zijn die hier het beste invulling aan kunnen geven en hier dus bestuurlijke verantwoordelijkheid voor zouden moeten dragen, krijgt hierdoor steeds verder vorm. In 2007 worden enkele gemeentelijke taken wettelijk verankerd in de Wet maatschappelijke ondersteuning: in het kader van lokaal preventief jeugdbeleid dienen gemeenten te zorgen voor informatie en advies, signalering, toeleiding naar hulp, pedagogische hulp en de coördinatie van zorg. Enkele jaren later, in 2010, geeft kabinet-Rutte I in haar regeerakkoord aan dat de jeugdzorg in zijn geheel zal overgaan naar de gemeenten.

2.3 De jeugdzorg na 1 januari 2015

Sinds 1 januari 2015 is de Nederlandse jeugdzorg officieel gedecentraliseerd naar de gemeenten. Dit wordt ook wel de transitie van de jeugdzorg genoemd. Deze decentralisatie is onderdeel van een bredere stelselwijziging in het gehele sociaal domein. Naast de Jeugdwet, waarin de meeste taken voor de jeugdzorg zijn belegd, zijn er de Wmo en de Participatiewet, waarbij de Wmo zorg aan huis regelt, en in de Participatiewet vooral regelingen op het terrein van werk en inkomen zijn gebundeld. Hoewel de drie decentralisaties van onderwerp verschillen, vertonen zij voor gemeenten ook veel overeenkomsten, bijvoorbeeld in het doel ervan: het realiseren van meer samenhang en efficiëntie in het sociaal domein (Movisie, z.j.). In dit beleidskader wordt enkel ingegaan op de gevolgen van de decentralisaties voor de jeugdzorg: de Jeugdwet staat daarbij centraal, hoewel de cliëntondersteuning aan huis die gemeenten volgens de Wmo moeten verzorgen ook raakt aan het terrein van de jeugdzorg. Daarnaast zijn in de Wmo de beleidstaken rondom het oprichten van de Advies & Meldpunten Huiselijk geweld en Kindermishandeling vastgelegd. Het meest van belang echter zijn de taken zoals staan benoemd in de Jeugdwet. Deze staan daarom centraal in dit onderzoek.

Volgens de Jeugdwet zijn gemeenten sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp. Gemeenten hebben de plicht om jeugdhulp en ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld aan jongeren met een beperking, stoornis, aandoening of opgroei problemen. Door de jeugdhulpplicht moeten gemeenten in ieder geval de jeugdige adviseren welke hulp het beste past, samen met de jeugdige de goede vorm van jeugdhulp kiezen en ervoor zorgen dat de gekozen jeugdhulp ook daadwerkelijk beschikbaar is (Rijksoverheid, z.j.). Om aan

deze plicht te kunnen voldoen, beschikken gemeenten over beleidsplannen en een verordening.

De assumptie achter de Jeugdwet is dat gemeenten de zorg niet alleen dicht bij de inwoners kunnen organiseren, maar ook eenvoudiger en goedkoper (Rijksoverheid, z.j.). Aan de basis van de Jeugdwet liggen de volgende doelstellingen:

- Gebruik maken van de eigen kracht van jeugdigen en hun ouders. Hierbij wordt de nadruk gelegd op preventie en het versterken van het eigen sociale netwerk.
- De zorgvraag van jeugdigen terugbrengen door minder snel medicijnen voor te schrijven en eerder te kiezen voor lichte, opvoedondersteunende hulp dan voor zware zorg.
- Eerder de juiste hulp op maat bieden aan kwetsbare jeugdigen en gezinnen. Deze hulp moet zo snel, dichtbij en effectief mogelijk worden geboden, ook met aandacht voor de kosteneffectiviteit van de hulp.
- Samenhangende en integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt “1 gezin, 1 plan, 1 regisseur”.
- Meer ruimte voor professionals door de regeldruk bij hun werk te verminderen.

(Rijksoverheid, z.j.; Movisie, z.j.)

Deze inhoudelijke vernieuwingen van het stelsel worden ook wel aangeduid als de transformatie van de jeugdzorg. Met de Jeugdwet wil men de problemen uit het verleden, zoals de versnippering van het veld en de onduidelijkheid die dit voor jeugdigen en gezinnen teweeg bracht, oplossen. Er wordt voorkomen dat zij verdwalen in het systeem. Doordat het nieuwe jeugdzorgstelsel één wettelijk kader en één financieringssysteem kent, wordt integrale zorg bij meervoudige problematiek makkelijker gemaakt, althans dat is het idee.

2.4 De aanpak van kindermishandeling

Nu sinds 2015 de gehele jeugdzorg bij gemeenten is ondergebracht, is de aanpak van kindermishandeling dat vanzelfsprekend ook. Naast het voorkomen van kindermishandeling hebben gemeenten sinds de transitie ook een rol bij het stoppen en behandelen van de gevolgen van kindermishandeling. Door de transitie is er veel veranderd in het takenpakket van gemeenten; naast de verantwoordelijkheid voor advies, informatie en opvoed- en opgroeiondersteuning moeten zij ook de zwaardere en complexe zorg aan kinderen coördineren die hoort bij het stoppen en behandelen van kindermishandeling (Ministerie van V&J/Ministerie van VWS, 2012). Gemeenten worden hierbij daarom ondersteund door het

Rijk (Rijksoverheid, z.j.). Kenmerkend aan de aanpak van kindermishandeling sinds de transitie is het multidisciplinaire karakter daarvan. Er zijn veel verschillende partijen betrokken bij de aanpak: van medisch specialisten tot jeugdzorgmedewerkers tot justitie. Van deze verschillende partijen wordt verwacht dat zij gezamenlijk optrekken bij de aanpak van kindermishandeling.

Deze aanpak van kindermishandeling strekt zich uit over een keten van handelingen, die elk door andere partijen worden opgepakt, soms apart, maar vaak gezamenlijk (multidisciplinair): voorkomen, signaleren, stoppen en de schade beperken. De ketenaanpak is in onderstaande figuur weergegeven:



Figuur 1: Ketenaanpak kindermishandeling (Ministerie van VWS/V&J, 2011)

Het voorkomen (preventie) van kindermishandeling ligt bijvoorbeeld in het bieden van opvoedondersteuning aan ouders. Op dit soort vormen van laagdrempelige en lichte hulp wordt sinds de transitie van de jeugdzorg steeds meer ingezet. Dergelijke ondersteuning kan worden geboden door sociale wijkteams, maatschappelijk werkers of welzijnswerkers. Het is de bedoeling dat dit soort hulp zo dichtbij bewoners in een stad wordt geboden: in de wijken en aan huis.

Wat betreft het signaleren van kindermishandeling en het vervolgens overgaan tot actie hebben professionals in allerlei sectoren een rol. Professionals in de gezondheidszorg, onderwijs, kinderopvang, maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en justitie dienen allen alert te zijn op de signalen van kindermishandeling, en moeten weten welke stappen zij

moeten zetten wanneer er vermoedens zijn dat een kind wordt mishandeld (Ministerie van VWS/V&J, 2011).

Bij het stoppen van geweld ligt het mandaat in de handen van alleen de daartoe bevoegde instellingen. De basis om op te treden vormt de kindbeschermingswetgeving, waarin meerdere maatregelen zijn opgenomen (Ministerie van VWS/V&J, 2011). Om kindermishandeling te stoppen, wordt vaak het strafrecht ingezet: de kinderrechter beslist dan over het lot van het slachtoffer. Wanneer een kind wordt bedreigd in zijn of haar ontwikkeling en de ouders niet mee willen werken aan hulpverlening, wordt de jeugdbescherming ingeschakeld. Jeugdbeschermingsmaatregelen mogen alleen worden uitgevoerd door gecertificeerde instellingen: deze organisaties zijn hiertoe door de overheid bevoegd.

Tot slot is er nazorg aan kinderen en ouders die slachtoffer zijn geworden van kindermishandeling. Doel is hierbij de schade zoveel mogelijk te beperken. Deze behandeling kan plaatsvinden in de brede zorg voor de jeugd, door verschillende soorten professionals, afhankelijk van de zwaarte van de problematiek. Sinds 2010 wordt gepoogd de beroepsbeoefenaren binnen de jeugdzorg steeds verder te professionaliseren: sindsdien zijn er geregistreerd jeugdzorgwerkers op hbo-niveau en gedragswetenschappers in de jeugdzorg (wo-niveau) onderscheiden (Ministerie van VWS/V&J, 2011). Jeugdprofessionals dienen zich sindsdien te registreren bij het SKJ: het Kwaliteitsregister Jeugd. Het SKJ handhaaft de kwaliteitseisen die zijn gesteld, bijvoorbeeld door inzet van het tuchtrecht (SKJ, z.j.).

Het empirisch gedeelte van dit onderzoek wordt gedaan onder jeugdprofessionals werkzaam binnen de aanpak van kindermishandeling. Zoals in bovenstaande is omschreven, behelst dit een breed scala aan professionals: van maatschappelijk werkers tot jeugdbeschermers tot kindervertherapeuten. In hoofdstuk 4, het methodologisch kader, wordt de onderzoekspopulatie en de steekproef uitgebreid uiteengezet, alsmede het onderzoeksdesign en de methoden die worden gebruikt. Voordat dit gebeurt, volgt in hoofdstuk 3 eerst het theoretisch kader van dit onderzoek. Hierin wordt ingegaan op de theorie omtrent professionals, implementatie en de factoren die daarop van invloed zijn.

3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de relevante variabelen in dit onderzoek theoretisch uiteengezet. Eerst wordt in paragraaf 3.1 geschetst hoe de fenomenen van implementatie en professionals in de literatuur worden gedefinieerd. Hierbij wordt beschreven hoe implementatie en professionals zich verhouden tot de verschillende bestuurskundige sturingsparadigma's door de tijd heen. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens dieper ingegaan op het concrete gedrag dat professionals bij de implementatie van beleid kunnen vertonen. Op basis van deze literatuur worden vervolgens in paragraaf 3.3 factoren onderscheiden die relevant zijn bij de implementatie van beleid door front line publieke professionals. Dit leidt tot de formulering van een twaalfstal hypothesen over de invloed van deze factoren op de implementatie van beleid door professionals, resulterend in een conceptueel model in paragraaf 3.4.

3.1 Beleidsimplementatie, professionals en de verschillende sturingsparadigma's

De bakermat van het onderzoek naar implementatie is terug te leiden naar 1973, naar het inmiddels klassieke werk van Pressman & Wildavsky over de uitvoering van een federaal werkloosheidsproject in Oakland, Californië. Sindsdien heeft de interesse voor implementatie binnen de beleidsliteratuur de pieken en dalen gekend (O'Toole, 2000). Hoewel de precieze definities uiteen lopen, wordt met beleidsimplementatie over het algemeen bedoeld “wat zich afspeelt tussen de intentie van een overheid (beleidsmaker) om een bepaalde situatie te beïnvloeden, en de uiteindelijke impact in de werkelijkheid.” (O'Toole, 2000). De ene auteur richt zich daarbij meer op de causale relatie tussen het beleid en het effect op de samenleving, de andere op de verschillende actoren die betrokken zijn bij de implementatie en hun gedrag daarbij. O'Toole noemt dit “action on behalf of the policy”. In dit onderzoek zal het meer om die laatste gaan.

De actoren die het meest direct zijn betrokken bij de implementatie van beleid, zijn professionals: zij verlenen publieke diensten aan de frontlijn van het beleid, in direct contact met de burger. Het fenomeen van professionals en professionalisme heeft al decennialang de aandacht van wetenschappers uit verschillende disciplines, met name uit de (organisatie)sociologie (Evetts, 2011). Al in 1964 werd door Wilensky een tendens opgemerkt die hij beschreef als “the professionalization of everyone”: de drang van uiteenlopende beroepsgroepen (zowel in de private als publieke sector) om zichzelf te classificeren als professional. Als gevolg van deze ontwikkeling hebben allerlei beroepsgroepen door de tijd

heen diverse professionaliseringspogingen gedaan. Deze pogingen zijn vaak enerzijds gericht op het versterken van de inhoud van hun professie: de kennis en vaardigheden die nodig zijn om het vak te kunnen uitoefenen. Anderzijds proberen beroepsgroepen meer gezag en autonomie te vergaren, door hun professionele gemeenschap af te bakenen, officieel te organiseren en de controle daarop te verstevigen (Noordegraaf, 2007). Het verlenen van zorg aan jeugdigen wordt in grote mate overgelaten aan medewerkers die specifieke kennis en vaardigheden bezitten. Op basis van deze specifieke kennis en vaardigheden kunnen professionals in de jeugdsector de situatie van hun cliënt inschatten en beslissingen maken over de behandeling van deze cliënten (Noordegraaf, 2016). In dit onderzoek worden medewerkers in de jeugdsector daarom ook als professional aangeduid; zij zijn daarnaast *publieke* professional omdat zij publieke diensten verlenen.

Het perspectief op implementatie en de professionals die daarbij betrokken zijn, kent sterke veranderingen door de tijd heen (Brandsen & Honingh, 2013; Evetts, 2011; Muzio & Kirkpatrick, 2011; Noordegraaf, 2016; Osborne, 2006). Brandsen & Honingh (2013) beschrijven de verandering van de positie van professionals aan de hand van de verschillende sturingsparadigma's van Osborne (2006). Implementatie en de positie van professionals hangen sterk samen met de manier waarop de overheid stuurt: waar implementatie voorheen bijvoorbeeld werd gezien als sluitstuk (op evaluatie na) van een gestructureerde beleidscyclus, waarbij een top-down- of bottom-upperspectief kon worden gehanteerd, is het nu meer een vraagstuk van coördinatie en sturing. Op dit gebied onderscheidt Osborne (2006) drie dominante sturingsparadigma's die door de tijd heen zichtbaar zijn geweest: Public Administration, New Public Management en New Public Governance. Dit zijn niet zozeer afgebakende tijdsperiodes, maar meer filosofieën over sturing die door de geschiedenis heen lopen. Professionele beroepsgroepen reageren op hun beurt op wat er in de buitenwereld plaatsvindt, bijvoorbeeld op sociale, economische en politieke ontwikkelingen. De manier waarop de overheid stuurt is daarmee een drijvende kracht in het vormen en veranderen van professionele gemeenschappen (Evetts, 2006; Brandsen & Honingh, 2013).

Op de volgende pagina's wordt beschreven hoe de fenomenen implementatie en professionals door de tijd heen zijn veranderd, aan de hand van de eerder genoemde sturingsparadigma's van respectievelijk Public Administration, New Public Management en New Public Governance.

Public Administration (PA)

Het tijdperk van klassieke Public Administration wordt gekenmerkt door een notie van maakbaarheid. De welvaartsstaat die opkwam na de Tweede Wereldoorlog werd geacht haar inwoners in al hun behoeften te kunnen voorzien. Beleid wordt op gestructureerde wijze gevormd en uitgevoerd volgens de eerder genoemde cyclus. Politiek en bureaucratie zijn hierbij strikt gescheiden. Sturing geschiedt centraal en hiërarchisch, volgens vaste regels en richtlijnen. Implementatie is daarmee voornamelijk een bureaucratische exercitie, waarbij publieke organisaties en professionals een dominante positie innamen (Osborne, 2006).

Professionele gemeenschappen worden gekenmerkt door een hoge mate van geslotenheid. Professionals genieten autoriteit vanwege hun specifieke expertise, die de basis vormt voor legitiem handelen. Bovendien geschiedt de beoordeling van professionals op basis van eigen gevormde professionele standaarden. Er is weinig aandacht voor output en kwaliteit van het proces (Brandsen & Honingh, 2013).

New Public Management (NPM)

Aan het eind van de jaren '70 maakte het PA-paradigma plaats voor een nieuw: dat van New Public Management. Ingegeven door neoliberale ideeën ("government is not the solution to our problem, government is the problem") worden veel overheidsdiensten geprivatiseerd. Beleid en implementatie worden daarmee gescheiden. Deze uitvoering wordt aangestuurd op basis van bedrijfsmatige principes zoals prestatiemetingen en marktconcurrentie. Implementatie is vooral een kwestie van het zo kostenefficiënt mogelijk behalen van bepaalde resultaten of outputs (Hood, 1991; Hood, 1995; Osborne, 2006).

Deze nadruk op uitvoering kan in het voordeel van professionals gezien worden. Aan de andere kant wordt deze uitvoering wel strikter gemonitord: het handelen van professionals wordt onderworpen aan prestatiemeting en outputcontrol. Dit kan zorgen voor een inperking van de professionele autonomie: onder NPM zijn professionals niet meer de enige autoriteit op hun vakgebied, zoals tijdens PA het geval was, maar moeten ze rekening houden met standaarden en richtlijnen van bovenaf (Brandsen & Honingh, 2013).

New Public Governance (NPG)

Zowel Public Administration als New Public Management lukt het niet volledig recht te doen aan de complexiteit van het fenomeen beleidsimplementatie. In het PA-paradigma blijft implementatie vaak een “black box” waarvan men de inhoud maar niet krijgt blootgelegd. De complexe processen van publieke dienstverlening waarmee de eindresultaten van beleid tot stand komen krijgen hierdoor te weinig aandacht – bij tegenvallende resultaten worden uitvoerders in sommige gevallen zelfs gezien als slechteriken die beleidsdoelen van hogerhand moedwillig vanuit eigenbelang frustreren. NPM daarentegen, met haar uitvoerige aandacht voor het management van publieke dienstverlening en de totstandkoming van resultaten en outputs, heeft deze processen juist wél blootgelegd. Echter wordt bij NPM vaak voorbij gegaan aan de grotere context van politieke besluitvorming waarbinnen beleid wordt gevormd, en het belang van democratische legitimiteit van de uitvoering (Osborne, 2006). Het paradigma van New Public Governance probeert het beste van beide werelden te combineren. NPG gaat ervanuit dat de publieke sector in de 21^e eeuw in toenemende mate gefragmenteerd en onzeker is. De maatschappij wordt gekenmerkt door pluraliteit. Publieke dienstverlening komt tot stand door samenwerking tussen organisaties, over verschillende beleidsterreinen heen, waarbij veel actoren zijn betrokken: deze veelzijdigheid wordt ook wel met de term *hybriditeit* aangeduid. Met NPG wordt de verbintenis van processen van beleidsvorming én -implementatie erkend, waardoor er zowel aandacht is voor legitimiteit van beleid als voor de publieke dienstverlening waarmee dit beleid wordt geëffectueerd.

Voor professionals wordt de context waarin zij werken dus ook breder. Professionals werken in toenemende mate samen met andere professionals uit verschillende organisaties, en zelfs met andere beroepsgroepen. Professionalisme wordt niet meer binnen de eigen gemeenschap gedefinieerd, maar wordt gecreëerd in netwerken. Professioneel handelen raakt daardoor sterker afhankelijk van de communicatie en relaties met andere actoren (Brandsen & Honingh, 2013). Professioneel werk wordt dus opener en meer naar buiten gericht. Professionele gemeenschappen blijven een beroep doen op specifieke kennis en vaardigheden, maar maken hierbij meer contact met de buitenwereld (Noordegraaf, 2016).

Zeker in de jeugdzorg, waar dit onderzoek op toe zal spitsen, is zo’n pluriform perspectief van toepassing. Zorg en welzijn zijn complexe beleidsterreinen, waarbij individuele en collectieve belangen hand in hand gaan – of met elkaar botsen. De aansturing van deze terreinen wordt daarom gekenmerkt door hybriditeit en kent elementen van zowel de staat, de markt als de maatschappij en individuele burgers (Noordegraaf, 2006).

De positie van professionals werkzaam in de jeugdzorg vertoont, zeker na de decentralisatie in 2015, daarom de meeste overeenkomst met de benadering uit het NPG-paradigma. Jeugdprofessionals maken veelal onderdeel uit van ketens en netwerken rondom hun cliënt, waarbij zij voortdurend de afweging moeten maken tussen privésituaties, gemeenschappelijke belangen en publieke waarden. Zij verlenen zachte diensten aan kwetsbare burgers (Noordegraaf, 2006).

Nu uiteen is gezet hoe de fenomenen van implementatie en professionals door de tijd heen zijn veranderd, zal meer concreet worden bekeken hoe implementatie vorm kan krijgen op de werkvloer: “action on behalf of the policy” (O’Toole, 2000).

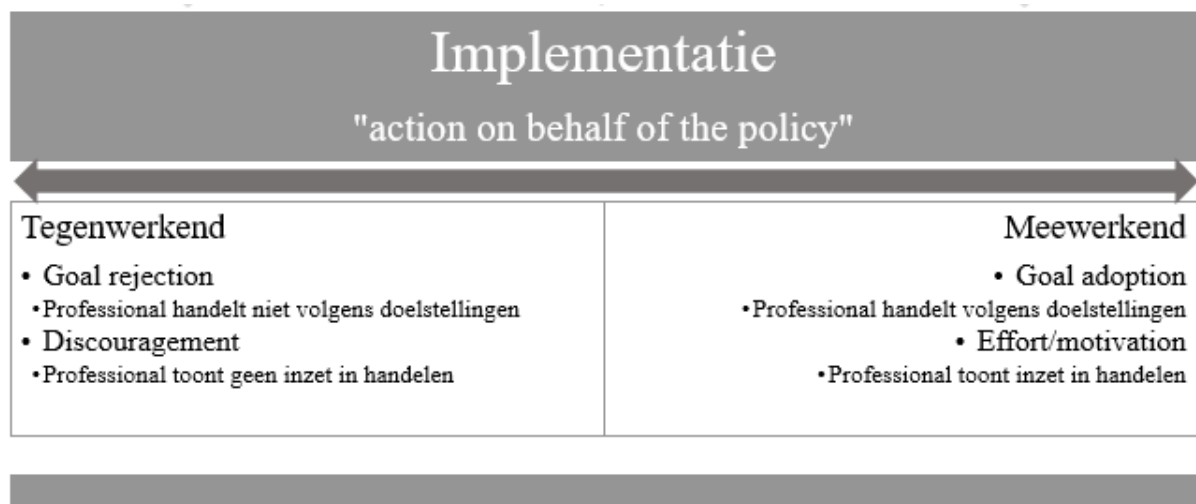
3.2 Action on behalf of the policy

Zoals eerder is benoemd, wordt implementatie in dit onderzoek gedefinieerd als “action on behalf of the policy” (O’Toole, 2000). Actie in het kader van de uitvoering van een bepaald beleid kan op verschillende manieren vorm krijgen. May & Winter (May & Winter, 1999, 2000; Winter, 2005) beschrijven een set van concepten om front line actie mee te beschrijven. Front line actie bestaat volgens hen uit handelingen van publieke organisaties enerzijds, en van professionals anderzijds. Omdat professionals centraal staan in dit onderzoek, wordt op acties ondernomen door hen ingezoomd. Een essentieel onderdeel daarvan is de interactie tussen professionals en hun cliënten. Volgens Meyers, Glaser & McDonald (1998, p. 2) zijn deze cliënten “both the target and final agents in this [policy] process”. De werking van beleid wordt daarom in grote mate bepaald door de transacties die plaatsvinden tussen deze cliënten en de front line publieke professionals met wie zij in contact staan.

Eén van de eerste werken over publieke professionals op de werkvloer is dat van Michael Lipsky (1980). Lipsky uitte kritiek op het tot dan toe heersende hiërarchische en top down perspectief op beleidsanalyse. In zijn ogen krijgt beleidsuitvoering pas vorm aan de frontlijn, bij de medewerkers die in direct contact staan met de burgers. Om beleid werkbaar te houden voor hun dagelijkse situatie op de werkvloer, ontwikkelen professionals (door Lipsky “street leven bureaucrats” genoemd) volgens Lipsky zogeheten *coping* strategieën. Zij gebruiken hun professionele autonomie (discretie) om beleid werkbaar te houden voor hun dagelijkse situatie op de werkvloer. Door coping proberen professionals enerzijds hun caseload aan cliënten licht te houden, om zo min mogelijk werk te hoeven doen (Lipsky: limit client demand). Anderzijds vindt het fenomeen plaats waarbij professionals cliënten selecteren op basis van de moeilijkheidsgraad van hun problemen: ze kiezen dan de ‘makkelijkst’ te behandelen cliënten

uit (Lipsky: *creaming of cherry picking*). Hoewel de theorie van Lipsky tot op de dag van vandaag belangrijk is in het beschrijven van het gedrag van professionals op de werkvloer (Tummers, Bekkers, Vink & Musheno, 2013; Vedung, 2015), is het volgens Winter (2005) niet genoeg. Coping is volgens hem slechts één aspect van dit gedrag. Bovendien focust de theorie van coping slechts op disfunctioneel gedrag op de werkvloer (gedrag dat niet in lijn is met het beleid en haar doelstellingen), terwijl professionals juist ook functioneel gedrag vertonen. Het is daarom van belang om tot een meer neutrale typologie te komen om het gedrag van professionals als afhankelijke variabele mee te analyseren (Winter, 2002). Naast coping onderscheiden Winter (2005) en May & Winter (1999; 2000) daarom ook professionele stijl. Deze stijl bestaat volgens hen uit *formalism*, *coercion* en *professional distance* – respectievelijk de mate waarin de professional zich houdt aan richtlijnen, de mate waarin de professional vertrouwen heeft in de cliënt of juist dwang gebruikt, en de mate waarin de professional persoonlijk betrokken raakt bij de cliënt (Weatherall & Markwardt, 2010). Deze concepten zijn echter ontwikkeld op basis van professionals die meer toezichthoudende en handhavende taken uitvoerden (*regulatory policy*), waardoor ze minder geschikt zijn om professionals werkzaam in de sociale sector mee te beschrijven. Andere auteurs maken onderscheid tussen een meer welwillende houding richting cliënten, en een meer afkerende houding (Tummers, Bekkers, Vink & Musheno, 2013). Favero, Meier en O'Toole (2014) splitsen gedrag van professionals in een artikel over publiek management op in vier concepten: *goal adoption* (de mate waarin professionals de gestelde doelen reflecteren in hun gedrag), *effort/motivation* (de mate waarin professionals de benodigde inzet tonen), *input into decisions* (de mate waarin professionals informatie geven aan hun managers) en *learning* (de mate waarin professionals nieuwe inzichten in hun werk gebruiken).

Omdat er geen direct toepasbare typologie om gedrag van professionals in de sociale sector mee te analyseren voor handen was in de literatuur, wordt in de figuur hieronder een synthese gemaakt van bovenstaande concepten. Met dit construct kunnen zowel de mate waarin het gedrag van professionals op de werkvloer in lijn is met beleidsdoelstellingen, als de mate van inzet die zij hierin steken, worden bestudeerd. In de figuur op de volgende pagina wordt dit schematisch weergegeven.



Figuur 2: Implementatie

In het empirisch gedeelte van dit onderzoek wordt dit construct gemeten aan de hand van een tienpuntsschaal: 1 is daarbij volledig tegenwerkend, 10 is volledig meewerkend. Op de operationalisatie wordt verder ingegaan in het volgende hoofdstuk.

Nu is beschreven hoe professionals precies invulling kunnen geven aan implementatie, worden in de volgende paragraaf de factoren uiteengezet die volgens de literatuur hierop van invloed zijn.

3.3 Factoren van invloed op implementatie

In de vorige paragraaf is uiteengezet hoe implementatie, “action on behalf of the policy”, in dit onderzoek wordt gedefinieerd en op basis van welk construct dit zal worden gemeten. Zoals benoemd, zullen de concrete acties van front line publieke professionals waarmee beleid tot uitvoer wordt gebracht, centraal staan. Deze acties, het gedrag van deze medewerkers, worden door factoren op verschillende niveaus beïnvloed. In deze paragraaf wordt dieper in gegaan op deze factoren.

Een veelheid aan auteurs heeft zich de afgelopen decennia gebogen over implementatie van beleid door professionals en de factoren die hierop van invloed kunnen zijn (o.a. Hupe & Buffat, 2014; May & Winter, 2007; Meyers, Glaser & McDonald, 1998; Smith & Donovan, 2003; Tummers, 2012; Winter, Dinesen & May, 2007). Deze auteurs hebben uiteenlopende factoren onderscheiden. In hun overzicht van het vakgebied onderscheiden zowel Meyers & Lehmann Nielsen (2012) als Hupe, Hill & Buffat (2016) hierbij drie niveaus: politiek, organisatorisch en individueel. Op het niveau van politiek gaat het om factoren die op macroniveau vorm krijgen: bijvoorbeeld de partijpolitieke samenstelling van een regering en

de wijze waarop zij nationale beleidsdoelstellingen formuleren. Op het niveau van de organisatie gaat het om mesokenmerken zoals takenpakketten van professionals, managementstijl en complexiteit van de organisatie. Tot slot wordt het individuele niveau benoemd: factoren die op microniveau tot stand komen, zoals demografische kenmerken en normen en waarden.

Naast de verschillende niveaus van factoren maken auteurs ook onderscheid in type factor: objectief of subjectief. Bij het onderzoeken van de invloed van politieke factoren op implementatie bijvoorbeeld, kan objectief worden bekeken welke partijen aan de macht zijn, welke beleidsdoelstellingen zij propageren en wat voor gevolgen dit heeft voor de implementatie. Deze factor kan ook subjectief worden onderzocht: in welke mate onderschrijven professionals deze beleidsdoelstellingen en wat voor invloed heeft dit op implementatie?

In onderstaande subparagrafen worden per niveau (politiek, organisatorisch en individueel) de variabelen uiteengezet die volgens de literatuur van invloed zijn op implementatie.

3.3.1 Politieke niveau

Zoals in het voorgaande is geschetst, zijn er verscheidene factoren op politiek niveau te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de implementatie van beleid. Deze factoren kunnen betrekking hebben op het beleid (Meyers, Glaser & McDonald, 1998; Winter, 2002; May & Winter, 2009; Tummers, 2012) of op de beleidsmakers en politici die het beleid uitdragen (Keiser & Soss, 1998; May & Winter, 2009).

Sommige auteurs benaderen deze factoren op objectieve wijze. Keiser & Soss (1998) bijvoorbeeld bekijken partijpolitieke samenstelling en de invloed daarvan op de omgang met jonge cliënten van professionals werkzaam in de jeugdbescherming. Hoewel gekozen politici logischerwijs een belangrijke rol spelen in het bepalen van beleidsdoelen en daarmee invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van die doelen, wordt dat verband door sommige auteurs enigszins genuanceerd. Meyers & Lehmann Nielsen (2012) onderstrepen dat deze onderzoeken meer betrekking hebben op de invloed van politiek op de abstracte effecten van beleid, dan op het werkelijke gedrag van professionals op de werkvloer. Objectieve politieke factoren bieden daarom hooguit indirect een verklaring voor implementatie door professionals (May & Winter, 2009; Meyers & Lehmann Nielsen, 2012). Meer verklaringskracht hebben politieke factoren van subjectieve aard: niet het beleid of politici zelf, maar de mening van professionals daarover is van invloed op hun implementatie van beleid. In een onderzoek naar

de implementatie van integratiebeleid stelt Winter (2002) dat de persoonlijke beleidsvoorkeuren van professionals cruciaal zijn voor hun gedrag bij de implementatie. Deze hypothese wordt nogmaals gestaafd in een onderzoek naar implementatie van werkloosheidsbeleid door Deense professionals (May & Winter, 2009): ook daar wordt geconcludeerd dat implementatie voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door “their [de professionals] understanding of policy goals (...) and policy evaluations” (p. 469). Het *policy alienation framework* uit het proefschrift van Tummers (2012) bouwt voort op deze theoretische invalshoek. In dit raamwerk worden variabelen ontwikkeld die ertoe leiden dat professionals vervreemd raken van beleid, waardoor hun bereidheid om mee te werken aan de implementatie van dat beleid afneemt. Enerzijds onderscheidt Tummers machteloosheid: dit houdt de mate waarop professionals invloed hebben gehad op het beleid. Op dit aspect zal later verder worden ingegaan. Anderzijds blijkt de variabele zinloosheid van belang: dit heeft betrekking op het oordeel van professionals over de mate waarin het beleid bijdraagt aan het probleem dat speelt, zowel op het niveau van de maatschappij als geheel als op het niveau van hun individuele cliënten. Na het raamwerk empirisch te hebben getoetst, komt Tummers tot de conclusie dat de belangrijkste factoren voor implementatiebereidheid van professionals allen zijn gerelateerd aan het beleid zelf (Tummers, 2012, p. 267). Tummers onderstreept hierbij voornamelijk de ervaren zinvolheid voor de maatschappij c.q. de cliënt als van belang. Het subjectieve oordeel van professionals over het beleid beweegt de professional er dus toe dit beleid wel of niet uit te voeren.

Zoals net is benoemd, onderscheidt Tummers naast de ervaren zinvolheid van het beleid (het oordeel van professionals over het beleid) ook machteloosheid: de mate waarin professionals invloed hebben kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het beleid. Op het politieke niveau definieert Tummers dit als strategische invloed: de mate van gepercipieerde invloed van professionals op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in nationale wet- en regelgeving (Tummers, 2012, p. 304).

In dit onderzoek worden op politiek niveau daarom drie variabelen onderscheiden: de mening van professionals over politici verantwoordelijk voor het beleid, hun mening over het beleid inhoudelijk, en de (gepercipieerde) strategische invloed die professionals hebben gehad op de totstandkoming van het beleid op nationaal niveau.

Dit leidt tot de volgende drie hypothesen:

H1: Hoe positiever het oordeel over politici verantwoordelijk voor het beleid, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

H2: Hoe positiever het oordeel over beleid, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

H3: Hoe hoger de strategische invloed, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

3.3.2 Organisatieniveau

Het volgende niveau waarop implementatieonderzoekers zich hebben gericht, is dat van de organisatie (o.a. May & Winter, 2009; Meyers, Glaser & McDonald, 1998; Smith & Donovan, 2003). Het gaat hierbij dan bijvoorbeeld om organisatiestructuren en de aard van het takenpakket van professionals (Hupe & Buffat, 2014). Daarnaast richten veel auteurs zich op de invloed van managers en managementstijlen op het gedrag van professionals. Vooral de invloed van NPM, met de daarbij horende sturingsinstrumenten zoals benchmarking en prestatiemeting, is veelvuldig onderzocht (Brodkin, 2011). Maar het meest centrale thema op organisatieniveau is dat van beschikbare middelen (tijd, geld), en dan vooral het chronische tekort daaraan, en de invloed daarvan op de implementatie door professionals (Brodkin, 2012; Meyers, Glaser & McDonald, 1998).

Ook op organisatieniveau kan onderscheid worden gemaakt in objectieve en subjectieve factoren. Brodkin (2012) stelt dat de handelingsmogelijkheden van professionals vaak worden beperkt door objectieve organisatorische factoren. Dit leidt ertoe dat professionals niet de capaciteit hebben die nodig is om beleidsdoelstellingen te behalen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beperkte financiële middelen en complexe administratieve problemen waar professionals mee te maken krijgen (Meyers, Glaser & McDonald, 1998). Professionals kunnen niet voldoen aan verwachtingen die bijvoorbeeld door cliënten aan hun worden gesteld, en ervaren daardoor een hoge werkdruk. Brodkin benadrukt dat het hierbij niet draait om het persoonlijke oordeel van professionals. In het volgende citaat vat zij dit dilemma als volgt samen: “street-level bureaucrats do not necessarily do what they want, they do what they can.” (Brodkin, 2012, p. 946). Volgens haar zouden organisaties condities moeten scheppen waarbinnen professionals hun werk kunnen doen. Zo kan worden voorkomen dat implementatie spaak loopt op de werkvloer. Winter (2002) en Hupe & Buffat (2014) maken juist wél onderscheid tussen objectieve en subjectieve organisatorische factoren. Hupe & Buffat merken bijvoorbeeld op dat hoewel factoren als financiële middelen en werkdruk objectief kunnen worden gemeten, er verschil kan bestaan tussen de manier waarop professionals deze factoren

subjectief ervaren (Hupe & Buffat, 2014, p. 560). Winter (2002) maakt daarom bijvoorbeeld onderscheid tussen werkelijke capaciteit van professionals, en gepercipieerde (subjectieve) capaciteit. Daarover zegt hij: “capacity may be more of a subjective, perceptual rather than an objective factor in influencing coping [and implementation behavior].” (Winters, 2002, p. 7).

Ook Tummers (2012) definieert een factor op organisatieniveau, waarbij hij nadruk legt op de perceptie van professionals. Naast strategische invloed (op politiek niveau) onderscheidt hij tactische invloed: de mate van (gepercipieerde) invloed van professionals op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert (Tummers, 2012, p. 304). Tactische invloed is dus de invloed die professionals op organisatieniveau hebben uitgeoefend op de implementatie van het beleid.

Op het organisatieniveau zijn volgens de literatuur dus, net als op politiek niveau, voornamelijk subjectieve factoren van belang. In dit onderzoek worden de volgende zes variabelen onderscheiden op organisatieniveau: gepercipieerde tijd, gepercipieerde financiële middelen, gepercipieerde werkdruk, gepercipieerde administratieve lastendruk, gepercipieerde complexiteit en tactische invloed. Daar kunnen de volgende hypothesen bij worden geformuleerd:

H4: Hoe meer gepercipieerde tijd, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

H5: Hoe meer gepercipieerde financiële middelen, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

H6: Hoe hoger de gepercipieerde werkdruk, hoe tegenwerkender het gedrag bij implementatie.

H7: Hoe hoger de gepercipieerde administratieve lastendruk, hoe tegenwerkender het gedrag bij implementatie.

H8: Hoe hoger de gepercipieerde complexiteit, hoe tegenwerkender het gedrag bij implementatie.

H9: Hoe hoger de tactische invloed, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

3.3.3 Individueel niveau

Sommige auteurs menen dat professionals immuun zijn voor zowel nationale beleidsdoelstellingen als organisatorische factoren. Zij wijzen eerder op de invloed van individuele belangen en professionele normen op het gedrag van professionals bij de implementatie van beleid (Meyers & Lehmann Nielsen, 2012). Daarom richt hun onderzoek zich voornamelijk op de professional zelf (Brehm & Gates, 1997; Maynard-Moody & Musheno, 2000; Wilkins & Williams, 2009).

Verscheidene auteurs besteden daarbij aandacht aan objectieve individuele kenmerken. Zo is de invloed van etnische achtergrond van professionals onderzocht (Wilkins & Williams, 2009), alsmede de invloed van het geslacht van professionals (Wilkins, 2007) op de implementatie van beleid. Meer aandacht wordt echter besteed aan subjectieve individuele eigenschappen van professionals. Maynard-Moody & Musheno (2000) stellen dat het gedrag van professionals voornamelijk wordt gevormd door hun persoonlijke overtuigingen, normen en waarden. De beslissingen van professionals zijn volgens hen altijd persoonlijke normatieve keuzes, en geen reacties op regels, procedures of beleid. Deze keuzes hebben bijvoorbeeld betrekking op de beoordeling van de professional van de cliënt: “verdient” de cliënt zijn hulp, of niet? (Lindhorst & Padgett, 2005) of op eigen ideeën over wat goed of professioneel handelen is (Brehm & Gates, 1997; Van der Voet, Steijn & Kuipers, 2015). Een factor die daarnaast vaak terugkomt om implementatie op individueel niveau mee te verklaren, is dat van discretie (Lipsky, 1980). Discretie, door sommige auteurs aangeduid als operationele invloed of autonomie (Tummers, 2012), is de vrijheid die een professional heeft om bepaald beleid naar eigen inzicht te implementeren. Zoals eerder aan bod kwam in de paragraaf over beleidsimplementatie en de verschillende sturingsparadigma’s, is autonomie een essentieel onderdeel binnen het werken als professional. Professionals hebben deze autonomie nodig regels en richtlijnen toepasbaar te maken op de individuele situaties van hun cliënten. Volgens sommige auteurs beïnvloedt de mate van discretie dan ook in sterke mate de bereidheid bij professionals om bepaald beleid in te voeren (Tummers, 2012).

Op het individuele niveau worden in dit onderzoek daarom de volgende drie variabelen onderscheiden: mening over eigen (professioneel) handelen, mening over de cliënt en operationele invloed. Hier worden de volgende hypothesen bij geformuleerd:

H10: Hoe positiever het oordeel over eigen professioneel handelen, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

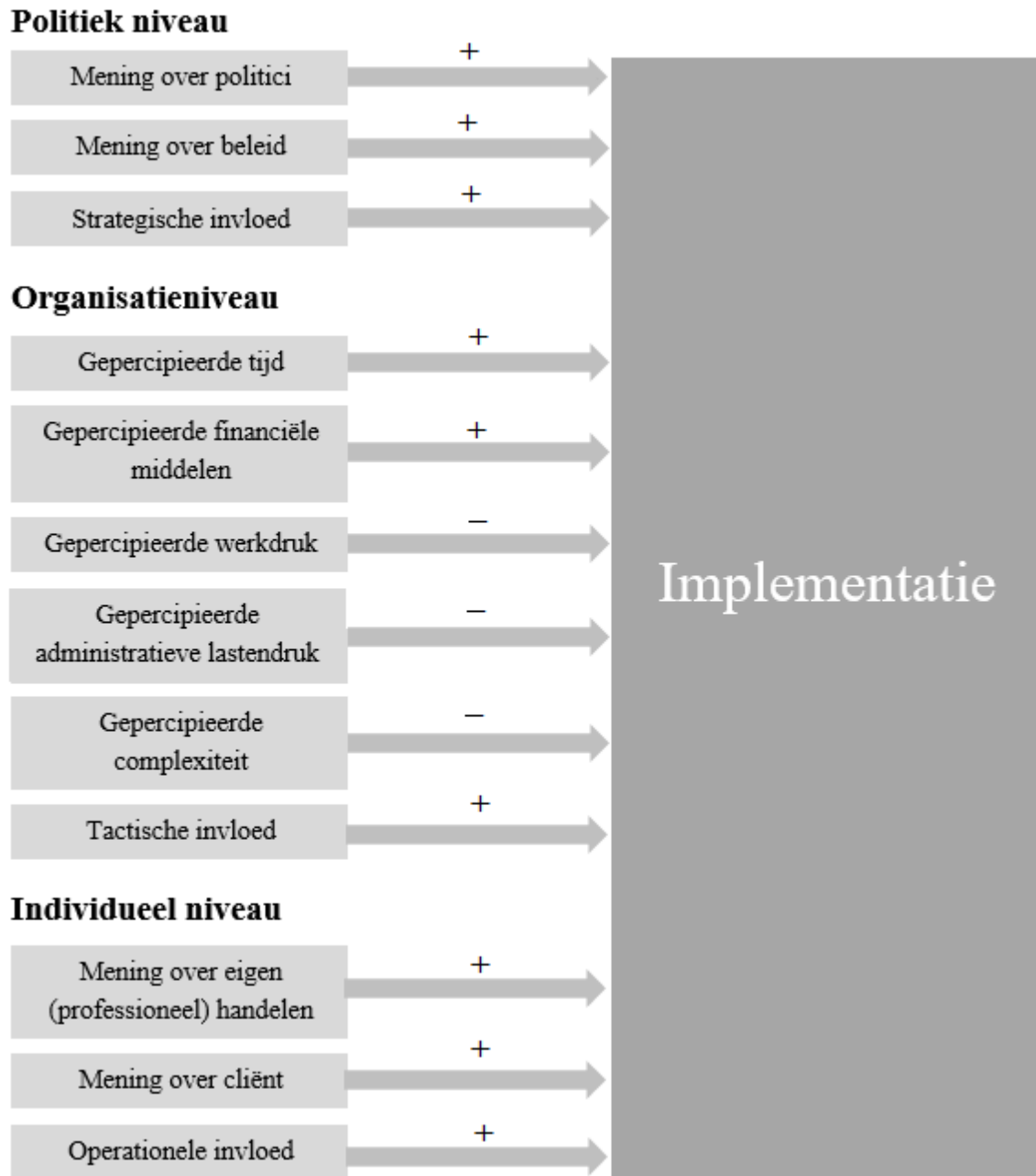
H11: Hoe positiever het oordeel over de cliënt, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

H12: Hoe hoger de operationele invloed, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie.

Op de volgende pagina worden alle bovenstaande variabelen schematisch weergegeven in een conceptueel model.

3.4 Conceptueel model

Nu de relevante factoren en de niveaus waarop deze spelen, uiteen zijn gezet, kan een conceptueel model worden ontwikkeld waarin al het voorgaande wordt samengevat. Dit model is in onderstaande figuur weergegeven.



Figuur 3: Conceptueel model

Zoals eerder in voorgaande paragrafen is benoemd, wordt in dit onderzoek voornamelijk ingegaan op subjectieve factoren. Auteurs als Winter (2005) stellen dat “the behaviors of street-level bureaucrats extensively reflect their own attitudes.” Het is dus aannemelijk dat als de houding of mening van professionals ten opzichte van de factoren op respectievelijk

politiek, organisatie- en individueel niveau positief is, zij de doelstellingen van het beleid actiever incorporeren in hun gedrag op de werkvloer.

In het volgende hoofdstuk, het methodologisch kader, worden de relevante variabelen geoperationaliseerd en zal de rest van het onderzoeksdesign en de methoden uiteen worden gezet.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek toegelicht. Eerst zullen het type onderzoek en het bijbehorende onderzoeksdesign uiteen worden gezet in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 komt de wijze van dataverzameling aan bod. Daarna worden in paragraaf 4.3 de steekproef en onderzoekspopulatie beschreven. Vervolgens worden de variabelen geoperationaliseerd in paragraaf 4.4. Tot slot worden in paragraaf 4.5 de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek besproken.

4.1 Onderzoeksdesign

Zoals in de inleiding is besproken, luidt de vraag die centraal staat in dit onderzoek als volgt:

Wat leidt ertoe dat jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet in hun dagelijks werk implementeren?

Om deze vraag te beantwoorden, wordt een mixed methods-onderzoek onder jeugdprofessionals gedaan. Mixed methods-onderzoek combineert de sterke kanten van kwantitatief onderzoek aan de ene kant, en kwalitatief onderzoek aan de andere kant (Boeije, 2010). Zoals in de inleiding is benoemd, is veel onderzoek dat tot nu toe is gedaan naar de factoren van invloed op implementatie kwantitatief van aard. Deze onderzoeken onderscheiden welke factoren relevant zijn bij het verklaren van implementatie van beleid door professionals. Hoewel de resultaten die hieruit voortkomen, kunnen worden gegeneraliseerd, gaan ze voorbij aan contextafhankelijke factoren. Het uitvoeren van meer kwalitatieve casestudies wordt daarom in veel onderzoek als een vruchtbare vervolglijn aangereikt (Tummers, 2012). Dit onderzoek combineert beide invalshoeken. De combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden in mixed methods-onderzoek kan op verschillende wijzen geschieden: parallel of sequentieel (Creswell, 2009, p. 204). In dit onderzoek worden de onderzoeksmethoden sequentieel ingezet. Het kwalitatieve onderzoeksgedeelte zal daarbij volgen op het kwantitatieve deel. Aangezien in het theoretisch kader een relatief groot aantal mogelijke verklarende factoren voor implementatie is onderscheiden, is het voor de hand liggend deze eerst in de breedte te toetsen. Aan de hand van kwantitatieve analyse kan een statistisch te generaliseren beeld worden geschetst van welke factoren inderdaad een rol spelen bij de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet door jeugdprofessionals. Vervolgens kan dit beeld middels kwalitatief onderzoek worden gevalideerd en verder worden uitgediept. Dit zorgt voor een verrijking van de onderzoeksresultaten: er kan verder worden ingegaan op opvallende resultaten en op de

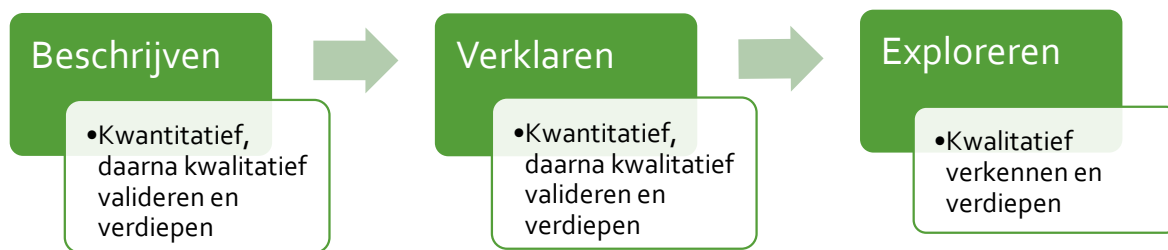
onderliggende mechanismes die een rol spelen bij de implementatie van beleid door professionals. Zo kan niet alleen worden geconcludeerd wélke factoren (en op welk niveau) van invloed zijn op implementatie, maar ook hóé deze invloed precies werkt. Het eerste gedeelte van dit onderzoek is daarmee meer toetsend van aard; het tweede deel heeft een meer exploratief karakter. Creswell (2009) noemt dit een *sequential explanatory design*. Kwantitatieve data worden in zo'n onderzoeksdesign (verder) geïnterpreteerd door "follow-up" kwalitatieve data te verzamelen. Deze methode bewijst vooral zijn meerwaarde wanneer het kwantitatieve onderzoeksgedeelte onverwachte resultaten laat zien. Met kwalitatief vervolgonderzoek kan de onderzoeker dan meer begrip vergaren over de verrassende uitkomsten.

In dit onderzoek worden de twee onderzoeksmethoden dus opeenvolgend voor verschillende doelen ingezet: het onderzoek bestaat uit verschillende stappen. Allereerst wordt aan de hand van de kwantitatieve data een algemeen beschrijvend beeld geschetst. Dit beeld wordt aan de hand van de kwalitatieve data gevalideerd: wanneer uit de enquête blijkt dat respondenten negatief staan tegenover het beleid, wordt in de interviews bij de variabele "mening over beleid" aan de respondent gevraagd of hij of zij zich herkent in dit beeld. Daarnaast hebben de interviews een verdiepende functie: nadat is gecheckt of de respondent zich in het beeld herkent, is er ruimte om dit beeld nader toe te lichten. Zo kan bijvoorbeeld worden achterhaald waar dan precies negatief over wordt gedacht.

Daarna wordt getracht een stap verder te zetten door verbanden te vinden in de kwantitatieve data. Door verbanden tussen de verschillende factoren en implementatie statistisch te toetsen, kan worden verklaard waarom men implementeert of niet. De resultaten uit deze kwantitatieve analyse worden vervolgens eveneens ter validatie én verdieping aan de respondenten voorgelegd.

Tot slot worden de interviews gebruikt om eventuele andere factoren of verbanden met implementatie te achterhalen, die niet in het kwantitatieve onderzoek aan bod zijn gekomen. Deze laatste stap in het onderzoek is dus meer explorerend van aard. Hierbij wordt respondenten ruimte gelaten om uitgebreid toe te lichten. In de figuur

op de volgende pagina worden alle stappen in dit onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 4: Onderzoeksdesign

4.2 Dataverzameling en -analyse

In dit onderzoek worden de factoren in kaart gebracht die van invloed zijn op de implementatie van beleid door professionals: meer specifiek wordt onderzocht in hoeverre jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet overnemen in hun dagelijks werk en waarom. Zoals is benoemd, worden hiervoor verschillende methoden van onderzoek ingezet, elk met verschillende doeleinden. Op deze manier kan op extensieve wijze informatie worden vergaard over het onderzoeksonderwerp. In onderstaande wordt beschreven welke en hoe de methoden van dataverzameling ingezet worden.

Kwantitatieve dataverzameling

In de vorige paragraaf is uiteengezet dat er sequentieel mixed methods-onderzoek wordt uitgevoerd, en welke methoden van onderzoek binnen welke onderzoeksstap worden ingezet. De basis van dit onderzoek wordt gevormd door kwantitatieve data. Middels een enquête worden jeugdprofessionals bevraagd over enerzijds de factoren op respectievelijk politiek, organisatie- en individueel niveau, anderzijds over de mate waarin zij de doelstellingen uit de Jeugdwet implementeren. Hiermee kan eerst de situatie worden beschreven. Daarna kan aan de hand van statistische analyse de eventuele samenhang tussen de variabelen worden onderzocht (verklaren).

De enquête is gestructureerd aan de hand van de verschillende niveaus die zijn onderscheiden in de theorie. Per niveau zijn een aantal relevante factoren geformuleerd. De mening of perceptie van de respondent over elke factor wordt achterhaald door per factor drie of vier corresponderende stellingen aan de respondent voor te leggen. De antwoordcategorieën per stelling zijn onderverdeeld aan de hand van een vijfpuntsschaal, variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.

De resultaten van de enquête worden geanalyseerd aan de hand van SPSS. Met descriptieve statistiek worden als eerst de waarden van alle variabelen bekeken, zowel de onafhankelijke variabelen als de afhankelijke. Daarna worden enkele betrouwbaarheidstoetsen uitgevoerd. Aan de hand van een Cronbach's Alpha Test kan de betrouwbaarheid van de items uit de enquête worden achterhaald. Met deze test wordt bekeken of de stellingen die per variabele zijn geformuleerd, ook allemaal geschikt zijn om de variabele in kwestie mee te meten. In dit onderzoek wordt een score van boven de 0,7 als acceptabel gezien. Daarna wordt een lineaire multipele regressie-analyse uitgevoerd, zowel met de enter-methode als backwards. Met deze analyse kan worden geanalyseerd welke factoren van invloed zijn op implementatie en in welke mate. Resultaten worden als significant beschouwd bij een significantieniveau van $p < 0,1$.

Kwalitatieve dataverzameling

Na analyse van de resultaten voortkomend uit de enquête, wordt er aan de hand van semigestructureerde interviews gevalideerd en verder verdiept. De enquêteresultaten worden daarbij aan de respondenten voorgelegd. Per factor wordt de respondent in kwestie eerst gevraagd of hij of zij het beeld dat voortkomt uit de uit de enquête herkent (en dus kan valideren). Hierbij wordt de respondent ook de ruimte gelaten om verder in te gaan op de factoren an sich: het beschrijvende beeld uit de enquête wordt daarmee verdiept. Vervolgens wordt een open vraag gesteld hoe deze factor volgens de respondent dan van invloed kan zijn op implementatie. De verbanden die uit de kwantitatieve analyse significant bleken, worden zo bij de respondenten in de interviews gevalideerd. Daarna worden de verbanden verder uitgediept: door ruimte te laten aan de respondent, kan meer informatie worden vergaard over de mechanismen waarmee bepaalde factoren implementatie door professionals beïnvloeden.

De informatie uit de interviews is als het ware cumulatief: in ieder interview worden de inzichten uit de voorgaande interviews toegevoegd. Zo worden niet alleen de enquêteresultaten gevalideerd, maar ook de kwalitatieve informatie uit de eerdere interviews.

Met de interviews kunnen, naast het valideren en verdiepen van de factoren en verbanden uit de enquête, ook nog andere variabelen worden verkend die niet in de enquête voorkwamen. Zo kunnen eventuele aanvullende beïnvloedende factoren worden achterhaald (exploreren). Dit wordt gedaan door per niveau te vragen of de respondent nog andere factoren ervaart die volgens hem of haar van belang zijn bij implementatie. Dit past bij de laatste exploratieve onderzoeksstap: naast de factoren die reeds uit de theorie zijn onderscheiden, kunnen er meer

beïnvloedende elementen worden ontleed. De interviewgide die bij de semigestructureerde interviews wordt gebruikt, is te vinden in Bijlage 2, p. 103.

De kwalitatieve data uit de semigestructureerde interviews wordt als volgt geanalyseerd. Elk interview wordt (met toestemming van de respondent) opgenomen en woordelijk getranscribeerd. Deze transcripten worden geprint. In de geprinte transcripten worden allereerst de passages in de kantlijn gemarkeerd om te bepalen bij welke stap uit het onderzoeksdesign ze passen: is de passage beschrijvend, verklarend of explorerend van aard. Wanneer een passage verklarend is, wordt kort in de kantlijn genoteerd om welk verband het gaat en of het positief of negatief is (bijvoorbeeld: mening beleid $\rightarrow$ implementatie). Vervolgens worden de transcripten gecodeerd, door passages of citaten met gekleurde stiften te markeren. Aan de hand van een codeerschema (zie Bijlage 3, p. 107) wordt per factor bepaald of de respondent in kwestie er zeer negatief, negatief, neutraal, positief of zeer positief tegenover staat. Deze vijf verschillende “scores” sluiten aan bij de manier van meten in de enquête, waar ook een vijfpunts Likertschaal wordt gebruikt. Hierbij wordt telkens geprobeerd om niet alleen te achterhalen wat de respondent zelf vindt, maar vooral ook wat volgens de respondent de algemene tendens is onder zijn of haar collega's.

Naar het oordeel van de respondenten over de onafhankelijke variabelen wordt direct gevraagd in de interviews, zoals te zien is in de interviewgide. Deze scores zijn dus relatief makkelijk terug te vinden in de transcripten. Naar de afhankelijke variabele, implementatie, wordt de respondent niet direct gevraagd. Dit blijkt meer impliciet uit wat de respondent vertelt. Aan woorden als “implementeren” en “uitvoeren” kan worden herkend of de respondent het heeft over implementatie. Passages die over implementatie gaan, worden in de kantlijn gemarkeerd. Vervolgens wordt hier een score aan toegekend van 1 (tegenwerkend), 2 (neutraal) of 3 (meewerkend). Wederom wordt hier getracht niet enkel te achterhalen in hoeverre de respondent zelf implementeert, maar des te meer wat de respondent in het algemeen ziet, bijvoorbeeld onder collega's.

Wanneer een respondent een factor noemt die niet in de theorie c.q. de enquête voorkwam, is deze gemarkeerd door er een sterretje bij te noteren.

Doordat verschillende informatiebronnen in het onderzoek worden betrokken, kunnen uiteindelijk gedetailleerde beschrijvingen en verklaringen van het fenomeen worden uitgewerkt.

In de volgende paragraaf worden de onderzoekspopulatie en de steekproefselectie beschreven.

4.3 Onderzoekspopulatie en steekproef

Front line jeugdprofessionals staan centraal in dit onderzoek. Zoals in het beleidskader ook reeds aan bod kwam, is jeugdzorg een vrij breed begrip: zoals het woord zegt, omhelst dit alle zorg voor de jeugd. Daarbij zijn de volgende onderdelen te onderscheiden:

- Jeugdhulp
- Jeugdbescherming
- Jeugdreclassering
- Jeugd-ggz (geestelijke gezondheidszorg)
- Jeugd-lvb (zorg voor jeugdigen met een verstandige beperking)

(Jeugdzorg Nederland, z.j.)

Om dit onderzoek af te bakenen, wordt op een groep professionals ingezoomd die werkzaam is rondom een specifiek thema binnen de jeugdzorg, namelijk dat van kindermishandeling. Kindermishandeling behelst elke vorm van mishandeling die voor een kind bedreigend of gewelddadig is: bijvoorbeeld lichamelijk, geestelijk of seksueel geweld, maar ook bijvoorbeeld verwaarlozing valt hieronder (Rijksoverheid, z.j.). Kindermishandeling vindt vaak plaats in huiselijke kring, bijvoorbeeld door de ouders of verzorgers van het kind. De overheid wil kindermishandeling zo veel mogelijk voorkomen, signaleren en aanpakken. Zoals in het beleidskader is omschreven, is deze aanpak sinds 2015 in zijn geheel ondergebracht bij gemeenten. Naast preventie van kindermishandeling hebben gemeenten sindsdien ook een rol bij het stoppen en behandelen van de gevolgen van kindermishandeling. Jeugdprofessionals die werkzaam zijn binnen deze aanpak, zijn meestal werkzaam binnen de eerste twee onderdelen uit bovenstaand rijtje: de jeugdhulp (bijvoorbeeld het verlenen van hulp aan gezinnen waar problemen spelen, en kinderen kwetsbaar zijn) en de jeugdbescherming (hulp aan gezinnen waar de problemen ernstiger zijn en bescherming van het kind nodig is om bedreiging voor de veiligheid op te heffen). Daarnaast zijn ook professionals werkzaam binnen het bredere jeugdbeleid van belang, bijvoorbeeld uit het maatschappelijk werk. Deze professionals hebben vooral een functie op het gebied van preventie en vroegsignalering van kindermishandeling. Maatschappelijk werkers staan in dagelijks contact met gezinnen en kunnen op die manier beginnende problemen signaleren voordat deze escaleren. Omdat preventie één van de belangrijkste pijlers is van de Jeugdwet (zie het beleidskader) is deze tak jeugdprofessionals daarom ook meegenomen in de onderzoekspopulatie van dit onderzoek.

Overal in Nederland werken maatschappelijk werk-, jeugdhulp- en jeugdbeschermingsinstellingen samen met andere partijen om kindermishandeling te voorkomen, signaleren en aanpakken. Dit gebeurt in door gemeenten vastgestelde samenwerkingsgebieden, de zogeheten jeugdzorgregio's (CBS, 2015). De 42 jeugdzorgregio's die Nederland telt, zijn in het overzicht op de volgende pagina weergegeven.



Figuur 5: Jeugdzorgregio's van Nederland (Regioatlas, z.j.)

- | | | |
|--------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| 1. Groningen | 15. Haarlemmermeer | 29. Rivierenland |
| 2. Friesland | 16. Gooi- en Vechtstreek | 30. Rijnmond |
| 3. Kop van Noord-Holland | 17. Midden IJssel/Oost Veluwe | 31. Rijk van Nijmegen |
| 4. Drenthe | 18. Utrecht-West | 32. Zuid-Holland-Zuid |
| 5. West-Friesland | 19. Holland Rijnland | 33. Noordoost-Brabant |
| 6. Noord-Kennemerland | 20. Eemland | 34. Midden Brabant |
| 7. IJsselland | 21. Food Valley | 35. West-Brabant West |
| 8. Flevoland | 22. Utrecht | 36. West-Brabant Oost |
| 9. Zaanstreek-Waterland | 23. Zuidoost-Utrecht | 37. Noord-Limburg |
| 10. Midden Kennemerland | 24. Haaglanden | 38. Zeeland |
| 11. Zuid-Kennemerland | 25. Achterhoek | 39. Zuidoost-Brabant |
| 12. Noord Veluwe | 26. Lekstroom | 40. Midden-Limburg West |
| 13. Amsterdam-Amstelland | 27. Midden-Holland | 41. Midden-Limburg Oost |
| 14. Twente | 28. Arnhem | 42. Zuid-Limburg |

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in de regio's Rijk van Nijmegen (31) en Arnhem (28): de steekproef bestaat dus uit jeugdprofessionals uit deze twee regio's (werkzaam in de aanpak van kindermishandeling). De regio Rijk van Nijmegen omvat de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen. De regio Arnhem omvat de gemeenten Arnhem, Overbetuwe, Lingewaard, Renkum, Rijnwaarden, Rheden, Rozendaal, Wageningen, Westervoort, Duiven, Zevenaar en Doesburg. De twee regio's samen vormen daarmee een mooie afspiegeling van verschillende typen gemeenten: twee grote gemeenten met 100.000+ inwoners (Nijmegen en Arnhem), een aantal middelgrote gemeenten van rond de 40.000 inwoners (Wijchen, Berg en Dal, Wageningen, Lingewaard) en een aantal kleinere gemeenten, variërend van 25.000 (Beuningen, Duiven) tot onder de 10.000 inwoners (Mook en Middelaar, Renkum). Daarnaast is er verschil in de mate van stedelijkheid, van zeer stedelijk (Nijmegen, Arnhem) tot niet stedelijk (Heumen).

In de regio's Rijk van Nijmegen en Arnhem zijn verschillende organisaties werkzaam in de aanpak van kindermishandeling. Dit zijn zowel organisaties in het maatschappelijk werk (NIM, Rijnstad) als jeugdhulpinstellingen (Entrea, Lindenhout, Pactum), gecertificeerde jeugdinstanties (Jeugdbescherming Gelderland, Jeugd Veilig Verder) als de Raad voor de Kinderbescherming Gelderland. Alle relevante organisaties binnen de regio zijn aangeschreven, in totaal 14. Twee organisaties wensten niet mee te werken aan het onderzoek. Vier organisaties hebben niet gereageerd op het verzoek, ook niet na herhaaldelijk contact te hebben gezocht. Acht organisaties hebben de enquête verspreid, bijvoorbeeld via het intraweb van de organisatie of middels een mail naar alle relevante medewerkers. Deze organisaties zijn:

- Tandem
- NIM
- Entrea
- Pluryn
- Moviera
- Jeugd Veilig Verder
- Jeugdbescherming Gelderland
- Raad voor de Kinderbescherming Gelderland

Deze acht organisaties vormen een goede afspiegeling van de gehele keten van jeugdprofessionals die werkzaam zijn in de aanpak van kindermishandeling. Twee

organisaties hebben een functie binnen preventie en vroegsignalering: Tandem, waar jongerenwerkers in dienst zijn, en NIM, waar voornamelijk maatschappelijk werkers werkzaam zijn. Twee organisaties, Entrea en Pluryn, bieden jeugdhulp (waarbij Pluryn residentieel); één organisatie, Moviera, biedt hulp op het terrein van huiselijk geweld; twee organisaties, Jeugd Veilig Verder en Jeugdbescherming Gelderland, vallen onder de jeugdbescherming. Tot slot is er nog de Raad voor de Kinderbescherming, waar jeugdprofessionals werken die onderzoek doen naar problematische gezinssituaties om zo te kunnen adviseren over eventuele jeugdbeschermingsmaatregelen. In onderstaande subparagrafen wordt per organisatie een korte beschrijving gegeven.

4.3.1 Tandem

Tandem is een welzijnsorganisatie in Nijmegen. Met een preventieve visie op welzijn en zorg probeert Tandem het sociaal kapitaal van inwoners te versterken. Niet de problematiek binnen de wijken staat daarbij centraal, maar de talenten en mogelijkheden van mensen. Bij Tandem werken opbouwwerkers, jongerenwerkers en opvoedondersteuners. Deze professionals werken samen met verschillende andere organisaties binnen de stad (Tandem, z.j.)

4.3.2 NIM

NIM is een organisatie voor maatschappelijk werk. NIM biedt hulp, informatie of advies aan inwoners van alle leeftijden, waaronder aan jeugdigen en gezinnen. Op het gebied van jeugd kan NIM bijvoorbeeld ondersteunen bij vragen of problemen over opvoeden. Voor de meeste vormen van de hulp- en dienstverlening van NIM bestaat het werkgebied uit Nijmegen en omgeving. De maatschappelijk werkers van NIM werken zo dicht mogelijk bij hun cliënten: veel van hen zijn werkzaam in het sociaal wijkteam, in een wijkcentrum of op de basisschool (NIM, z.j.). De professionals werkzaam bij NIM vormen zo een eerste aanspreekpunt voor kinderen en jongeren of gezinnen waar problemen spelen.

4.3.3 Entrea

Entrea is een maatwerkvoorziening voor specialistische jeugdhulp en opvoedingsondersteuning in en rond de regio's Nijmegen en Rivierenland. De begeleiding en opvoedingsondersteuning wordt door Entrea zo dicht mogelijk bij huis gegeven, met het streven de ondersteuning zo kort mogelijk te laten duren (Entrea, z.j.). De professionals van Entrea werken dus voor kinderen, jongeren en gezinnen die naar hen zijn doorverwezen met specifieke problemen.

4.3.4 Pluryn

Pluryn is een landelijk werkende organisatie met meer dan 300 locaties. Pluryn biedt zorg en ondersteuning bij jeugd met problemen, bijvoorbeeld gedragsproblemen of problemen in het gezin. Hiervoor biedt Pluryn zowel begeleiding thuis, dagbehandeling als opname in een behandelcentrum (Pluryn, z.j.). Omdat Pluryn zo groot is, is ervoor gekozen de enquête uit te zetten binnen een specifiek behandelcentrum in de regio Arnhem: Jan Pieter Heije. Jan Pieter Heije is een behandelcentrum voor jongeren met een licht verstandelijke beperking en complexe problemen. Jeugdigen verblijven hier dus langere tijd (residentieel). Daarvoor zijn alle benodigde voorzieningen op locatie aanwezig: onderwijs, behandeling, sport, spel en cultuur (Pluryn, z.j.).

4.3.5 Moviera

Moviera zet zich in voor het voorkomen, bestrijden en stoppen van huiselijk geweld. Daarvoor houden zij zich bezig met alles wat komt kijken bij een doeltreffende aanpak van huiselijk geweld, zoals voorlichting, preventie, signalering en registratie, opvang en begeleiding en het ontwikkelen van expertise. Moviera werkt samen met veel instellingen en organisaties, in de provincies Utrecht en Gelderland, maar ook landelijk (Moviera, z.j.).

4.3.6 Jeugd Veilig Verder

Coöperatie Jeugd Veilig Verder is een gecertificeerde instelling die uitvoering geeft aan justitiële jeugdbescherming, jeugdreclassering en preventieve jeugdbescherming (Jeugd Veilig Verder, z.j.). Gecertificeerde instellingen worden van overheidswege gecertificeerd om maatregelen in het kader van de jeugdreclassering en jeugdbescherming te mogen uitvoeren, bijvoorbeeld het onder toezicht stellen of het uit huis plaatsen van kinderen (VNG, z.j.). Jeugd Veilig Verder onderscheidt zich als gecertificeerde instelling door zich op preventie en talent- en competentieontwikkeling te richten, zodat blijvende veiligheid voor kinderen en jongeren in de leeftijdsgroep van 0-27 jaar kan worden bewerkstelligd.

4.3.7 Jeugdbescherming Gelderland

Jeugdbescherming Gelderland is een gecertificeerde instelling voor jeugdbescherming. Jeugdbescherming Gelderland werkt met gezinnen met complexe problemen en met kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd. Het streven hierbij is om de jeugdbescherming vrijwillig te houden: gezinnen worden gemotiveerd om aan hulp mee te werken. Als het met vrijwillige hulp onvoldoende lukt om de veiligheid van het kind te herstellen, kan de kinderrechter de hulp van Jeugdbescherming Gelderland verplicht stellen (Jeugdbescherming Gelderland, z.j.).

4.3.8 Raad voor de Kinderbescherming Gelderland

De Raad voor de Kinderbescherming is een uitvoeringsorganisatie van de overheid. Als een kind wordt bedreigd in zijn of haar ontwikkeling, helpt de Raad voor de Kinderbescherming om samen met het kind en de ouders de beste oplossing te zoeken. Als het niet anders kan, wordt de kinderrechter erbij betrokken. De Raad voor de Kinderbescherming geeft onafhankelijk advies aan de rechter over de te nemen maatregelen om het kind te beschermen (Raad voor de Kinderbescherming, z.j.). Deze maatregelen, bijvoorbeeld een uithuisplaatsing, worden uitgevoerd door gecertificeerde instellingen zoals Jeugd Veilig Verder en Jeugdbescherming Gelderland, die in de paragrafen hierboven zijn beschreven.

Alle acht bovenstaande organisaties hebben dus elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden in de gehele keten van de aanpak van kindermishandeling: van preventie tot signaleren en melden, tot het stopzetten van geweld en hulpverlening aan slachtoffers. In elke organisatie is de enquête verspreid onder de relevante uitvoerend professionals, ofwel via mail of via intraweb. Het streven hierbij is om uit elke organisatie minstens 23 respondenten te bereiken, zodat de totale steekproef groot genoeg is om statistische analyse op uit te kunnen voeren (over het algemeen wordt de vuistregel van 15 respondenten per onafhankelijke variabele aangehouden; in dit onderzoek dus minimaal 180 respondenten in totaal). In onderstaande tabel wordt de steekproef in een tabel weergegeven.

Tabel 1: Steekproef

Organisatie	Min. aantal respondenten
Tandem	23
NIM	23
Entrea	23
Pluryn	23
Moviera	23
Jeugd Veilig Verder	23
Jeugdbescherming Gelderland	23
Raad voor de Kinderbescherming Gelderland	23

De respondenten worden geworven door per organisatie een sleutelpersoon aan te schrijven, zoals een teamleider. Via deze contactpersoon wordt de enquête verder in de organisatie verspreid onder de relevante professionals. In de enquête is een slotvraag opgenomen over een eventuele deelname aan een vervolginterview. De respondent kan bij deze vraag zijn of haar contactgegevens invullen, zodat hij of zij opnieuw benaderd kan worden na analyse van de resultaten uit de enquête. Op basis hiervan zijn de respondenten voor de diepte-interviews geworven.

4.4 Operationalisatie

In deze paragraaf worden zowel de onafhankelijke als de afhankelijke variabelen geoperationaliseerd. De onafhankelijke variabelen (de factoren op politiek, organisatie- en individueel niveau) zijn in onderstaande tabel geoperationaliseerd. De variabelen zijn meetbaar gemaakt door er stellingen en waarden aan te koppelen. Op basis van deze operationalisaties is de enquête opgezet (zie Bijlage 1, p. 97).

Tabel 2: Operationalisatie onafhankelijke variabelen

Niveau	Factoren	Aspecten	Waarde
Politiek	Mening over politici	- Mening over kabinet verantwoordelijk voor transitie jeugdzorg. - Mening over bewindspersoon verantwoordelijk voor transitie jeugdzorg.	Stellingen m.b.t. politici en de wijze waarop zij de (doelstellingen uit de) Jeugdwet uitdragen. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Mening over beleid	- Mening over transitie jeugdzorg/Jeugdwet.	Stellingen m.b.t. de Jeugdwet en de effectiviteit daarvan voor zowel de maatschappij als geheel als individuele cliënten. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.

Niveau	Factoren	Aspecten	Waarde
Politiek	Invloed op beleid (strategische invloed)	- Mate waarin men het gevoel heeft dat professionals op nationaal niveau invloed hebben kunnen uitoefenen op de totstandkoming van de Jeugdwet. - Mate waarin men het gevoel heeft dat op nationaal niveau rekening is gehouden met de wensen en voorkeuren van professionals bij de totstandkoming van de Jeugdwet.	Stellingen m.b.t. de strategische invloed op de totstandkoming van de Jeugdwet. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
Organisatie	Gepercipieerde tijd		Stellingen m.b.t. de gepercipieerde tijd die beschikbaar is om invulling te geven aan de doelstellingen uit de Jeugdwet. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Gepercipieerde financiële middelen		Stellingen m.b.t. de gepercipieerde middelen die beschikbaar zijn om invulling te geven aan de doelstellingen uit de Jeugdwet. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.

Niveau	Factoren	Aspecten	Waarde
Organisatie	Gepercipieerde werkdruk	- Mate van hoge verwachtingen. - Mate van stress.	Stellingen m.b.t. de gepercipieerde werkdruk. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Gepercipieerde administratieve lastendruk	- Mate waarin men het gevoel heeft veel tijd kwijt te zijn aan het doen van administratie.	Stellingen m.b.t. de gepercipieerde werkdruk. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Gepercipieerde complexiteit van casussen	- Mate waarin men het gevoel heeft dat de casussen waarmee zij te maken krijgen, te complex voor hen zijn.	Stellingen m.b.t. de gepercipieerde complexiteit van casussen. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Invloed binnen organisatie (tactische invloed)	- Mate waarin professionals in hun organisatie invloed hebben kunnen uitoefenen op de implementatie van de Jeugdwet binnen de organisatie. - Mate waarin management van de organisatie rekening heeft gehouden met de professionals bij implementatie van de Jeugdwet in de organisatie.	Stellingen m.b.t. de invloed binnen de organisatie op de implementatie van de Jeugdwet. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.

Niveau	Factoren	Aspecten	Waarde
Individueel	Mening over eigen (professioneel) handelen	- Mate waarin professional zich houdt aan professionele richtlijnen. - Mate waarin professional belang hecht aan professionele richtlijnen.	Stellingen m.b.t. het eigen professionele handelen. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Mening over cliënt	- Mate waarin professional voldoening haalt uit helpen van cliënt. - Mate waarin professional vindt dat cliënt recht heeft op zijn/haar hulp.	Stellingen m.b.t. de cliënt. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.
	Invloed op eigen handelen (operationele invloed)	- Mate waarin professional het gevoel heeft dat hij/zij eigen beslissingen kan maken. - Mate waarin professional richtlijnen uit Jeugdwet kan aanpassen aan behoeften cliënt.	Stellingen m.b.t. invloed op eigen handelen. Scores op een 5-puntsschaal variërend van “helemaal mee oneens” tot “helemaal mee eens”.

Naast de onafhankelijke variabelen, dienen ook de afhankelijke variabelen te worden geoperationaliseerd. De twee dimensies van implementatie – goal adoption en effort – zijn geoperationaliseerd aan de hand van twee stellingen. De respondent kan zichzelf op deze stellingen scoren door er een waarde variërend van 1 tot 10 aan toe te kennen.

Aan de hand van deze waarden kunnen de mate van goal adoption en de mate van effort worden bepaald. De operationalisatie van de afhankelijke variabele is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3: Operationalisatie afhankelijke variabelen

Dimensies	Vraag	Waarden
Goal adoption	In welke mate reflecteert uw gedrag de genoemde doelstellingen uit de Jeugdwet?*	Een schaal van 1-10, waarbij 1 als tegenwerkend en 10 als meewerkend wordt aangeduid.
Effort	In welke mate doet u moeite om de genoemde doelstellingen uit de Jeugdwet* in uw dagelijks werk te implementeren?	Een schaal van 1-10, waarbij 1 als tegenwerkend en 10 als meewerkend wordt aangeduid.
* Hiermee worden de volgende doelstellingen bedoeld: - preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders - inzet van het eigen sociale netwerk - de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren - eerder de juiste hulp op maat om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk hulp bieden - integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur		

De enquête die op basis van bovenstaande operationalisaties is opgesteld, is te vinden in Bijlage 1 (p. 97). Nu alle variabelen zijn geoperationaliseerd, wordt verder ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.5 Validiteit en betrouwbaarheid

In deze paragraaf worden de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek besproken. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is vergroot door het gebruik van triangulatie. De informatie verkregen uit de enquête en interviews wordt in de analyse gecombineerd en gezamenlijk geanalyseerd. Hierdoor is de informatie rijker en veelomvattender dan wanneer slechts één onderzoeksmethode was toegepast. Daarnaast zijn alle variabelen zo concreet mogelijk geoperationaliseerd. Dit biedt handvatten om op systematische wijze te meten. Dit geldt met name voor het kwantitatieve gedeelte van dit onderzoek. In dit gedeelte staan de vragen en antwoordmogelijkheden vast: het is helder op welke manier de onderzoeker te werk is gegaan. Bovendien zijn alle antwoordcategorieën uit de enquête gesloten. Het onderzoek is daardoor beter repliceerbaar. Maar ook het kwalitatieve gedeelte van dit onderzoek wordt gestructureerd aangepakt, bijvoorbeeld door een interviewgide met een vaste vraagvolgorde te hanteren en door tijdens de analyse gebruik te maken van codeerschema's.

Daarnaast is er bij de opzet van het onderzoeksdesign rekening gehouden met de validiteit van het onderzoek. Zoals ook bij betrouwbaarheid is genoemd, zijn de relevante variabelen zo concreet mogelijk geoperationaliseerd zodat de vragen uit zowel de enquête als de interviews daarop aansluiten. Dit komt de interne validiteit van het onderzoek ten goede. Daarnaast is voor zowel de enquêtes als de interviews eerst een pilot gehouden. Een proefversie van de enquête en de interviewgide is aan enkele testrespondenten voorgelegd. Naar aanleiding hiervan zijn eventuele onduidelijkheden aangepast of anders geformuleerd. Ook is bij de (online) enquête een validatieoptie ingeschakeld: de respondenten kunnen pas naar de volgende vraag verder, als ze de voorgaande vraag hebben beantwoord. Op die manier worden missing values in de uiteindelijke dataset voorkomen, wat ook positief is voor de interne validiteit.

Omdat er sequentieel mixed methods-onderzoek wordt gedaan, worden kwantitatieve onderzoeksresultaten aangevuld met rijkere en meer diepgaande informatie uit de interviews. De ware beleving van professionals kan zo beter worden doorgrond, zodat uitspraken daarover beter onderbouwd zijn. Bovendien worden de interviews ook gebruikt om de resultaten uit de enquête bij de respondenten zelf te valideren: bij alle enquêteresultaten wordt de respondent namelijk gevraagd of hij of zij zich kan vinden in dit beeld. Ook bij de kwalitatieve resultaten wordt en dergelijke methode gehanteerd. De data die wordt verkregen uit de interviews, is cumulatief: in ieder interview worden de inzichten uit de voorgaande interviews toegevoegd en geverifieerd bij de nieuwe respondent. Dankzij deze cumulatieve methode kan ook worden geconcludeerd wanneer de hoeveelheid informatie is “verzadigd”: wanneer een interview op een gegeven moment geen nieuwe inzichten meer oplevert.

De externe validiteit is lastiger te waarborgen, gezien de relatief beperkte steekproef die wordt gebruikt (respondenten binnen twee jeugdzorgregio's). Dit onderzoek probeert in deze onvolkomenheid tegemoet te komen door respondenten te gebruiken uit verschillende organisaties. Deze informatie kan vervolgens met elkaar worden vergeleken. Zo kunnen bredere conclusies worden getrokken dan enkel voor één professional of één organisatie alleen. Daarnaast is bewust voor de regio's Rijk van Nijmegen en Arnhem gekozen omdat, zoals eerder is benoemd, deze regio's een mooie afspiegeling vormen van verschillende typen gemeenten. De resultaten van dit onderzoek kunnen daarom eerder naar andere regio's worden gegeneraliseerd.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek en de bijbehorende analyse gepresenteerd. In paragraaf 5.1 wordt allereerst de uiteindelijke steekproef besproken: hierbij wordt beschreven hoeveel respondenten de enquête hebben ingevuld en uit welke organisaties zij afkomstig zijn. Ook voor de diepte-interviews wordt dit gedaan. Daarna komen de variabelen aan bod. Hiervoor worden eerst in paragraaf 5.2 enkele betrouwbaarheidstoetsen uitgevoerd, om te beslissen of de gebruikte schalen uit de enquête adequaat zijn geweest. Zo wordt een definitieve set aan variabelen geconstrueerd. In paragraaf 5.3 en 5.4 worden de resultaten op beschrijvende wijze uiteen gezet. De kwantitatieve onderzoeksresultaten vormen daarbij de leidraad; deze worden telkens verrijkt met de bevindingen uit het kwalitatieve gedeelte. In paragraaf 5.5 wordt een stap verder gezet door de resultaten te verklaren. De data wordt beoordeeld op verbanden tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen: de hypothesen uit hoofdstuk 3 kunnen op die manier worden getoetst. Dit gebeurt op basis van een lineaire multiële regressie-analyse. Verschillende modellen worden daarbij getoetst, zodat uiteindelijk tot een definitief model kan worden gekomen. In paragraaf 5.6 wordt het definitieve model geduid met behulp van de kwalitatieve onderzoeksdata. De resultaten uit de enquête worden zo gevalideerd én verdiept. In paragraaf 5.7 komen ten slotte nog factoren aan bod die niet in de theorie en de enquête voorkwamen, maar die door de respondenten wél als van belang werden ervaren. Dit past binnen de laatste, explorerende stap van dit onderzoek. Op die manier kan de bestaande theorie over implementatie worden aangevuld.

5.1 Respondenten

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk is benoemd, wordt eerst de steekproef van het onderzoek beschreven. Hierbij wordt op zowel de respondenten van de enquête als die van de diepte-interviews in gegaan.

5.1.1 Respondenten enquête

De enquête heeft open gestaan van 10 juli tot 18 augustus 2017. In die tijd is de enquête digitaal verspreid binnen 8 organisaties, ofwel via het intraweb of middels een directe mail aan medewerkers. Daarmee is de enquête in totaal door 63 respondenten ingevuld. In de tabel op de volgende pagina is een overzicht van de respondenten te zien: hierbij wordt de functie en de organisatie waar men werkzaam is, benoemd.

Tabel 4: Overzicht respondenten enquête

Organisatie	Functie	Aantal	Aantal totaal	Percentage
Tandem	Jongerenwerker	3	5	6%
	Sociaal cultureel werker	1		
	Opbouwwerker	1		
NIM	Maatschappelijk werker	12	22	35%
	Jeugdwerker/jeugdconsulent	6		
	Schoolmaatschappelijk werker	1		
	Gezinscoach	1		
	Aandachtsfunctionaris huiselijk geweld	1		
	Procesregisseur	1		
Entrea	Jeugdzorgwerker	2	6	10%
	Ambulant hulpverlener	2		
	Behandelcoördinator/GZ-psycholoog	1		
	Bereikbaarheidsfunctionaris	1		
Pluryn	Gedragwetenschapper	2	5	8%
	Hoofd behandeling/GZ-psycholoog	1		
	Regiebehandelaar	1		
	Multisysteemtherapie supervisor	1		
Moviera	Maatschappelijk werker	2	2	3%
Jeugdbescherming Gelderland	Jeugdbeschermer	14	14	23%
Jeugd Veilig Verder Raad voor de Kinderbescherming Gelderland	Gezinsmanager	3	3	5%
	Raadsonderzoeker	6	6	10%
Totaal			63	100%

Te zien is een gemêleerde steekproef van allerlei verschillende professionals werkzaam in de aanpak van kindermishandeling: van maatschappelijk werkers (preventie) tot jeugdbeschermers (stopzetten van geweld) tot GZ-psychologen (schade beperken). Zo is een representatieve weergave van de gehele keten rondom de aanpak van kindermishandeling bewerkstelligd.

5.1.2 Respondenten interviews

Uit de steekproef van de enquête zijn vervolgens ook de respondenten voor de diepte-interviews geselecteerd. Aan het eind van de enquête bestond een optie tot het achterlaten van contactgegevens voor een interview. Uit de respondenten die hun contactgegevens hadden achtergelaten, is wederom een zo gemêleerd mogelijke steekproef geselecteerd, waarin het gros van de deelnemende organisaties in voorkwam, alsmede een evenwichtige verdeling naar geslacht en leeftijd. Sommige interviews zijn gehouden vóór de sluitingsdatum van de enquête: dit was noodzakelijk vanwege de geringe beschikbaarheid van veel respondenten in de zomerperiode. Deze interviews zijn telkens gebaseerd op de meest actuele versie van de voorlopige enquêteresultaten: dit heeft geen afbreuk gedaan aan het sequentiële karakter van het onderzoeksdesign, omdat ten tijde van de interviews al genoeg data beschikbaar was die niet veel afweek van de uiteindelijke enquêteresultaten. De respondenten bij wie een interview is afgenomen, worden in onderstaande tabel beschreven. Om hun anonimiteit te waarborgen, is dit op verzoek van de respondenten zo summier mogelijk gedaan.

Tabel 5: Overzicht respondenten interviews

Organisatie	Functie	Geslacht
NIM	Maatschappelijk werker	V
Jeugdbescherming Gelderland	Jeugdbeschermer	V
	Jeugdbeschermer	V
Pluryn	Hoofd behandeling/GZ-psycholoog	M
Raad voor de Kinderbescherming Gelderland	Raadsonderzoeker	V

5.2 Betrouwbaarheid schalen

Nu de uiteindelijke respondenten van zowel de enquête als de diepte-interviews zijn beschreven, wordt aandacht besteed aan de afhankelijke en onafhankelijke variabelen uit dit onderzoek. Voordat de beschrijvende tabellen van de variabelen kunnen worden gepresenteerd, dient eerst te worden nagegaan of de verschillende items uit de enquête ook daadwerkelijk de variabelen in kwestie hebben gemeten. Dit is wenselijk om te doen omdat de variabelen zijn geformuleerd op basis van theorie; sommige variabelen zijn gemeten met in eerder onderzoek gevalideerde stellingen (items). Deze theorie vormt de grondslag van dit onderzoek en de hypothesen die centraal staan. Logischerwijs wordt daarom in de analyse ook verder gewerkt met deze variabelen. Daarnaast kan meer overzichtelijk worden gewerkt met een kleiner aantal variabelen, in plaats van de grote hoeveelheid losse items. De variabelen

dienen daarvoor echter wel intern consistent te zijn. Een manier om dit te controleren, is door de betrouwbaarheid van de schalen te achterhalen. In dit onderzoek is hiervoor de Cronbach's alpha gebruikt: alle data is ingevoerd in SPSS en vervolgens gecheckt op interne consistentie. In dit onderzoek is een grens van 0,7 aangehouden: schalen die daar boven scoren, kunnen als betrouwbaar worden aangemerkt. In onderstaande tabel zijn alle losse items, de schalen die zij vormen (de uiteindelijke variabelen), het label dat daaraan in SPSS is toegekend en de schaalscores weergegeven. Een overzicht van welke Q bij welke stelling hoort, is te vinden in bijlage 4, pagina 109.

Tabel 6: Schaalscores (on)afhankelijke variabelen

Item	Variabele	Label	Cronbach's alpha
<i>Onafhankelijke variabelen</i>			
Q5, Q6, Q7, Q8	Mening over politici	MENPOL	,787
Q9, Q10, Q11, Q12	Mening over beleid	MENBEL	,920
Q13, Q14, Q15	Strategische invloed	STRATINVL	,877
Q16, Q16.0, Q17	Gepercipieerde tijd	PERCTIJD	,900
Q18, Q19, Q20	Gepercipieerde financiële middelen	PERCFINMID	,895
Q21, Q22, Q23	Gepercipieerde werkdruk	PERCWRKDRK	,748
Q24, Q25, Q26	Gepercipieerde administratieve lastendruk	PERCADMLST	,935
Q27, Q28, Q29	Gepercipieerde complexiteit	PERCCOMPL	,597
Q30, Q31, Q32	Tactische invloed	TACTINVL	,860
Q33, Q34, Q35, Q36	Mening over eigen professioneel handelen	MENPROF	,664
Q37, Q38, Q39	Mening over cliënt	MENCLI	,692
Q40, Q41, Q42	Operationele invloed	OPERINVL	,774
<i>Afhankelijke variabele</i>			
Q44, Q45	Implementatie	IMPLEMENTATIE	,845

Te zien is dat van de twaalf onafhankelijke variabelen, negen een Cronbach's alpha van $> 0,7$ hebben, oplopend tot een score van ,935. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat voor deze negen schalen de geformuleerde stellingen (items) geschikt zijn om de variabelen mee te meten. Drie schalen, gepercipieerde complexiteit, mening over eigen professionele handelen en mening over cliënt, scoren onder de 0,7. In het geval van gepercipieerde complexiteit ging de betrouwbaarheid van de schaal duidelijk omhoog bij het verwijderen van item Q27: van ,597 naar ,818. Daarom is ervoor gekozen met de overgebleven items, Q28 en Q29, de schaal te vormen. Voor mening over eigen professionele handelen geldt hetzelfde: bij verwijdering van item Q36 ging de Cronbach's alpha van ,664 naar ,681. Daarom is voor deze schaal verder gewerkt met items Q33, Q34 en Q35. De verwijderde items zijn verder niet meer los in de analyses meegenomen, omdat zij als individuele stelling weinig zeggingskracht hebben. Bij mening over cliënt was een dergelijke oplossing niet mogelijk: het weglaten van items had geen positieve gevolgen voor de Cronbach's alpha.

Na de inspectie van de interne consistentie van de schalen voldoen de schalen van mening over eigen professionele handelen en mening over cliënt echter nog niet aan de grens van 0,7. Omdat de schalen deze grens echter wel sterk naderen (een Cronbach's alpha van respectievelijk ,681 en ,692) is ervoor gekozen de schalen verder intact te laten en ze als zodanig mee te nemen in de analyse.

De afhankelijke variabele is gemeten met twee stellingen, voortkomend uit de theorie: een stelling over goal adoption enerzijds, en een stelling over effort anderzijds. In een lineaire multiële regressie-analyse kan echter maar één afhankelijke variabele worden meegenomen. Bovendien is het in de verdere analyse overzichtelijk om met één afhankelijke variabele verder te werken. Wanneer de twee stellingen worden samengevoegd tot één variabele, bedraagt de Cronbach's alpha ,846. Dit betekent dat de twee stellingen nagenoeg hetzelfde concept meten: implementatie. Daarom is ervoor gekozen om ook deze twee items samen te voegen tot één variabele. Met deze variabele, implementatie, wordt verder gewerkt in de rest van de analyse.

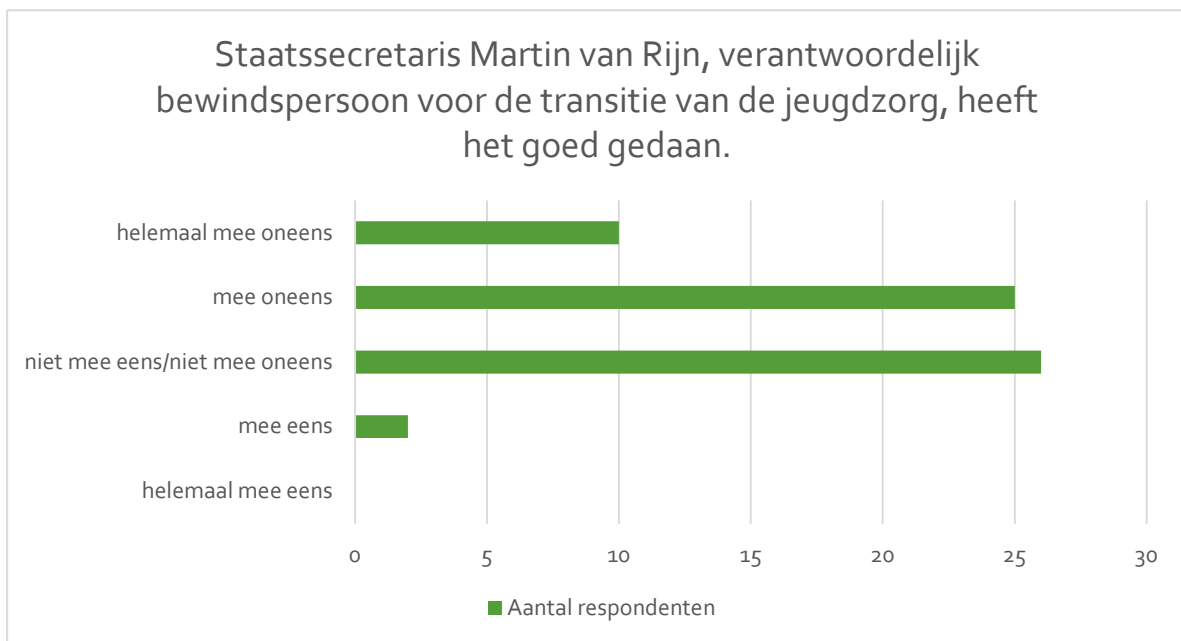
Alle items zijn samengevoegd tot variabelen door de scores op de items te middelen. De gemiddelden van de items per schaal vormen dus de uiteindelijke score per variabele.

5.3 Beschrijving onafhankelijke variabelen

In deze paragraaf worden de onafhankelijke variabelen beschreven. Hierbij wordt ingegaan op het globale beeld per niveau en op overige opvallende resultaten. De kwantitatieve informatie vormt de leidraad; deze wordt gevalideerd en verdiept met bevindingen uit het kwalitatieve onderzoeksgedeelte. Met deze informatie wordt antwoord gegeven op deelvragen 4 en 5, zoals geformuleerd in de inleiding van dit onderzoek: enerzijds kan worden bepaald welke factoren jeugdprofessionals in de regio's Rijk van Nijmegen en Arnhem als van belang ervaren bij de implementatie van beleid, anderzijds wordt ingegaan op de manier waarop jeugdprofessionals in deze regio invulling geven aan de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet.

5.3.1 Politieke niveau

De meeste respondenten uiten zich vrij negatief over de factoren op politiek niveau. Vooral de mening over politiek is negatief. De respondenten hebben weinig goeds over voor het kabinet verantwoordelijk voor de transitie van de jeugdzorg (Rutte II). Tekenend is bijvoorbeeld dat slechts 2 van de 63 respondenten het eens zijn met de stelling “Martin van Rijn, als staatssecretaris van VWS verantwoordelijk voor de jeugdzorg, heeft het goed gedaan”, zoals te zien is in onderstaande diagram¹.

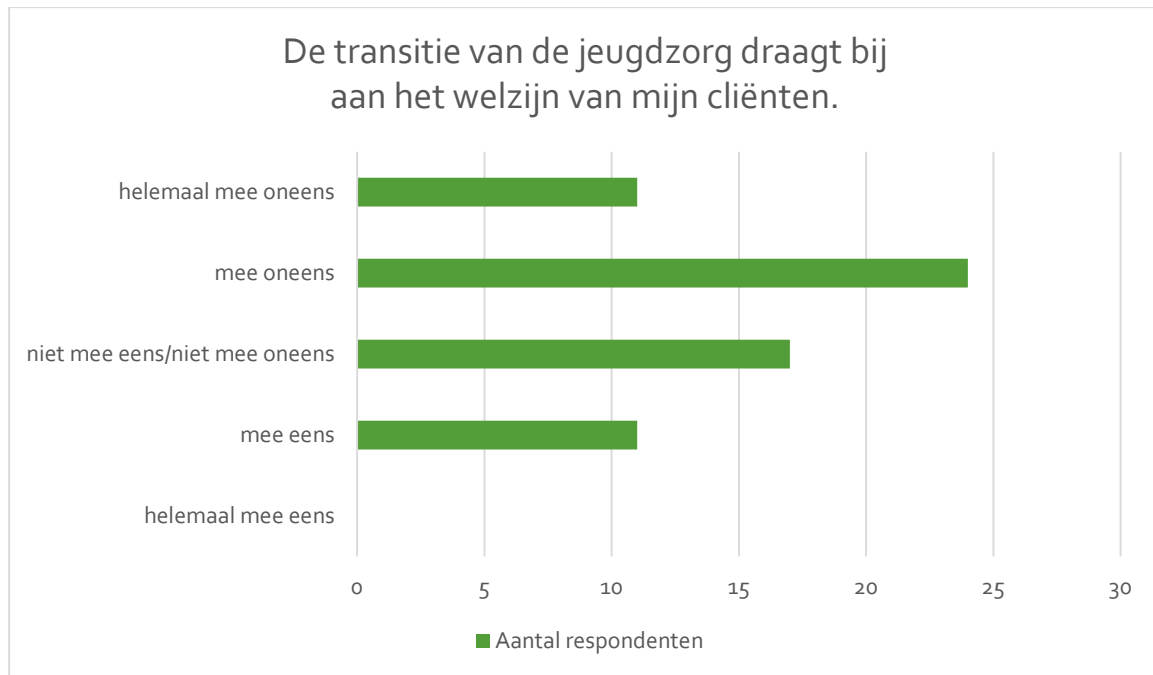


Figuur 6: Frequentieverdeling mening over politicus

¹ In de diagrammen zijn bewust de scores op de afzonderlijke stellingen verwerkt, in plaats van de scores op de variabelen (schalen) in totaal. Omdat de scores op de schalen gemiddelden zijn, vormen deze geen goede afspiegeling meer van de antwoordcategorieën (een score van 1,5 op de variabele “Mening over beleid” is bijvoorbeeld lastig te vertalen in “helemaal mee oneens” of “mee oneens”). Daarom zijn in de grafieken de losse stellingen weergegeven. Deze dienen ter illustratie van de schalen als geheel.

Ook over het beleid zelf zijn veel respondenten negatief. Slechts een derde (21 respondenten) geeft aan de transitie van de jeugdzorg een goede zaak te vinden; wanneer de respondenten werd gevraagd of ze de transitie een verbetering vonden ten opzichte van hoe het vóór 2015 was geregeld, zakte dit aantal naar 9 respondenten.

Ook maar weinig respondenten zien meerwaarde voor hun cliënten in de transitie van de jeugdzorg, zoals te zien is in onderstaande grafiek.



Figuur 7: Frequentieverdeling mening over beleid: welzijn van cliënten

Het meest positief gestemd zijn de professionals uit het maatschappelijk werk. Een maatschappelijk werker verklaart dit zelf als volgt:

“Als je voor een organisatie werkt waar de jeugdzorg is weggehaald, is het heel negatief. Ik zit in het uitvoeringsstuk waar de jeugdzorg naartoe is gegaan, dus dat maakt mij niet negatief.” (persoonlijke communicatie, 1 augustus 2017).

Maatschappelijk werkers, meestal werkzaam in de lokale sociale teams, zien veel positieve effecten van de transitie. En hoewel kritisch over de transitie als geheel, zijn ook andere professionals positief gestemd over deze nieuwe lokale werkwijze:

“Voor alles wat je lokaal kan doen, is de transitie een vooruitgang. Dus als een wijkteam betrokken raakt bij een gezin met kinderen met problemen en je kunt die problemen verhelpen of compenseren met lokale hulp, en je kan samenwerking tussen verschillende instanties lokaal organiseren, is dat allemaal een verbetering. Ik denk dat het juist is dat hulpverleners

dicht in de eigen regio voor dat soort problematiek wat nog redelijk te behappen is, dat dat beter te organiseren is.” (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017).

Wanneer problemen echter de lokale grenzen overschrijden, ontstaan er problemen, volgens deze respondent: *“Zo gauw als het buiten de regio komt, hier komen bijvoorbeeld kinderen uit Amsterdam, Rotterdam, Breda, als dat gebeurt, is ’t [de transitie] een draak. Dat is echt verschrikkelijk want je krijgt dan met zoveel gemeentes te maken die allemaal andere eisen stellen aan verantwoording en met andere tarieven, nou ’t is echt wel een heleboel gedoe voor een instelling om dat allemaal op de rit te houden.”* (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017).

Op basis van de interviews kan het negatieve beeld uit de enquête echter ook nog enigszins worden genuanceerd. Het citaat van een van de respondenten uit de interviews, werkzaam binnen de jeugdbescherming, kan zowel een verklaring bieden voor de negatieve antwoorden uit de enquête als de antwoorden van respondenten die in de enquête negatief noch positief waren gestemd:

“Het [de transitie van de jeugdzorg] is natuurlijk niet allemaal negatief, ik vind de samenwerking op veel vlakken beter gaan. Maar ik vind wel dat het veel te snel is gegaan. Dat mensen nauwelijks de kans hebben gekregen om hun attitude te veranderen, om zich te verdiepen in wat dat dan betekent.” (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017).

Ook een GZ-psycholoog beaamt dit beeld. Hij zegt hierover bijvoorbeeld: *“als je naleest wat hun [kabinet Rutte II] beweegredenen zijn, daar kan eigenlijk geen mens tegen zijn. Alleen het tempo waarin men dat wil (...), daar gaat de kritiek volgens mij over.”* (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017).

Het feit dat veel respondenten zich dus niet positief uitlaten over de transitie van de jeugdzorg en de verantwoordelijke politici, kan dus te maken hebben met het feit dat zij het idee van de transitie inhoudelijk goed vinden, maar dat ze vinden dat het te snel is doorgevoerd. Dit heeft bij veel professionals tot onzekerheid geleid, afgaande op wat deze maatschappelijk werker vertelde:

“(...) wij waren niet meteen heel negatief, maar ontvingen het ook niet met open armen. We wisten ook gewoon niet hoe het eruit zou gaan zien.” (persoonlijke communicatie, 1 augustus 2017).

Wat betreft de invloed die jeugdprofessionals als beroepsgroep hebben gehad op de totstandkoming van de Jeugdwet, komt een negatiever beeld naar voren. Bijna geen enkele respondent heeft in de enquête aangegeven het gevoel te hebben dat jeugdprofessionals op nationaal niveau zijn betrokken bij de (het voorbereiden van) de transitie. Ook hebben zij niet het gevoel dat er rekening is gehouden met de wensen en voorkeuren van de branche. Eén respondent zegt hierover bijvoorbeeld: *“Ik denk dat de hele jeugdzorg Nederland te weinig op zijn strepen is gaan staan door te zeggen: dit is geen goed plan. Daar voel ik me als hulpverlener wel in de steek gelaten. Niet door mijn eigen organisatie maar meer de branche als geheel.”* (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017).

5.3.2 Organisatieniveau

Wat betreft de factoren op organisatieniveau is het beeld ook tamelijk negatief. Veel respondenten geven aan het gevoel te hebben dat ze te weinig tijd hebben in hun dagelijks werk en hun tijd niet kunnen besteden zoals ze dat het liefst zouden willen. Waar men die tijd dan wél aan kwijt is, komt duidelijk naar voren uit de interviews:

“Je krijgt heel veel mails, van denk erom dat je dit moet registreren, en hier heb je een opdracht gekregen van de gemeente, en dan stuurt de gemeente weer een brief dat je 4 vensters moet inleveren, je staat continu onder druk om ervoor te zorgen dat je dat allemaal goed aanlevert. Daar had je ondertussen al 3 gesprekken met ouders kunnen hebben waarin je een crisis hebt opgelost.” (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017).

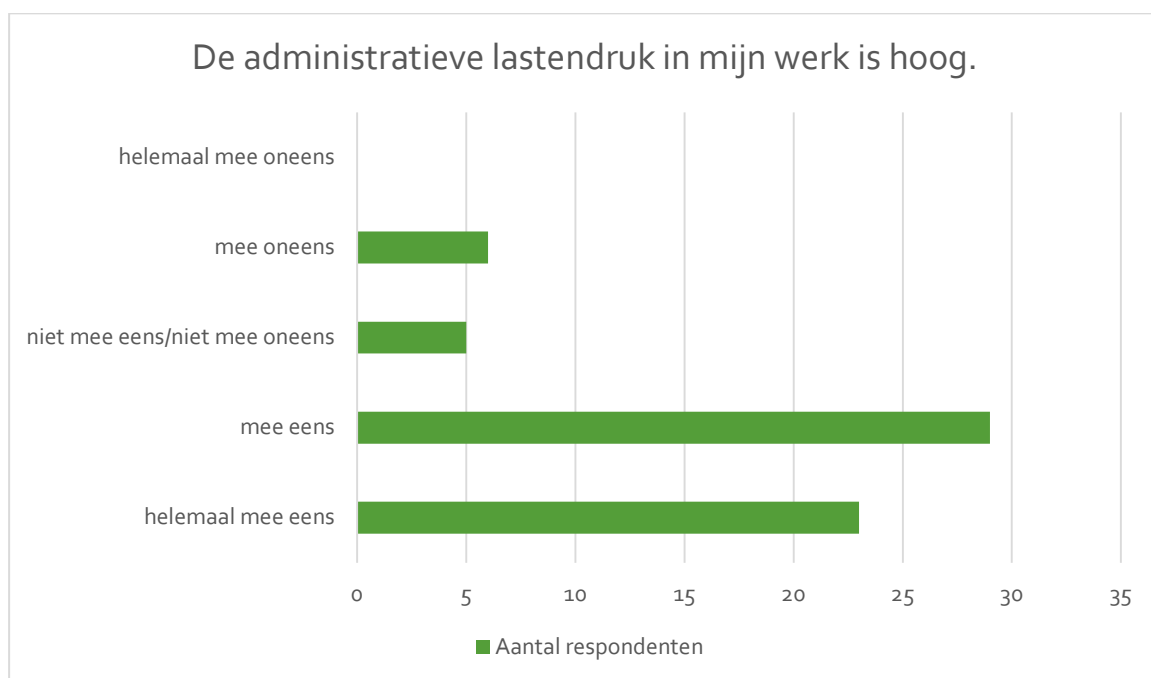
Het tekort aan tijd dat wordt ervaren, wordt dus vooral veroorzaakt door de toegenomen administratie die de transitie van de jeugdzorg met zich meebrengt. Op deze variabele, administratieve lastendruk, wordt later teruggekomen.

Wat betreft de gepercipieerde financiële middelen die beschikbaar zijn, komt uit de enquête ook een tamelijk sceptisch beeld. Veel respondenten geven aan dat er te weinig financiële middelen beschikbaar zijn om hun cliënten goed te helpen. Een professional die werkt in een sociaal wijkteam zegt hierover:

“Vanuit het maatschappelijk werk zitten we maar voor enkele uren in het sociale team, ook voor de Jeugdwet. Dit is zeer beperkt hoe we ingezet worden, want er is veel meer werk. Dus als er meer financiële middelen waren konden wij meer ingezet worden. Dan zouden er bijvoorbeeld geen wachtlijsten meer zijn. Die zijn er nu wel.” (persoonlijke communicatie, 1 augustus 2017).

De werkdruk wordt door bijna alle respondenten van de enquête als hoog ervaren. Niet iedereen ervaart dit echter als stressvol, zo nuanceren sommige professionals in de interviews.

Over de administratieve lastendruk, die net ook kort aan bod kwam, komt een vrijwel unaniem beeld naar voren uit de enquête. Op stellingen als “De administratieve lastendruk in mijn werk is hoog” en “Ik ben veel tijd kwijt aan administratie in mijn dagelijks werk” reageren 52 van de 63 respondenten met ‘mee eens’ of ‘helemaal mee eens’, zoals te zien is in onderstaande grafiek.



Figuur 8: Frequentieverdeling gepercipieerde administratieve lastendruk

Een respondent zegt hierover bijvoorbeeld:

“Vroeger was het dat je een dag had met veel gesprekken en daarnaast rapporteerde, nu is het andersom. Bezig met indicaties schrijven, overleg met de backoffice. Dat vreet veel tijd en daarnaast ook nog gesprekken. Waar blijft ons vak? Ons vak is daardoor aan het veranderen.” (persoonlijke communicatie, 1 augustus 2017).

Hoewel professionals begrijpen dat zij transparant moeten werken en daarvoor dienen te rapporteren over hun dagelijks werk, vinden veel professionals het onwenselijk dat de administratieve lastendruk zo is gestegen sinds de invoering van de Jeugdwet. Sommigen van hen zijn van mening dat de hoge administratieve lastendruk ook de efficiëntie van zorg in de weg staat. Zij geven aan dat de manier van administreren simpeler en overzichtelijker zou kunnen. Vooral professionals die te maken krijgen met verschillende gemeenten hameren

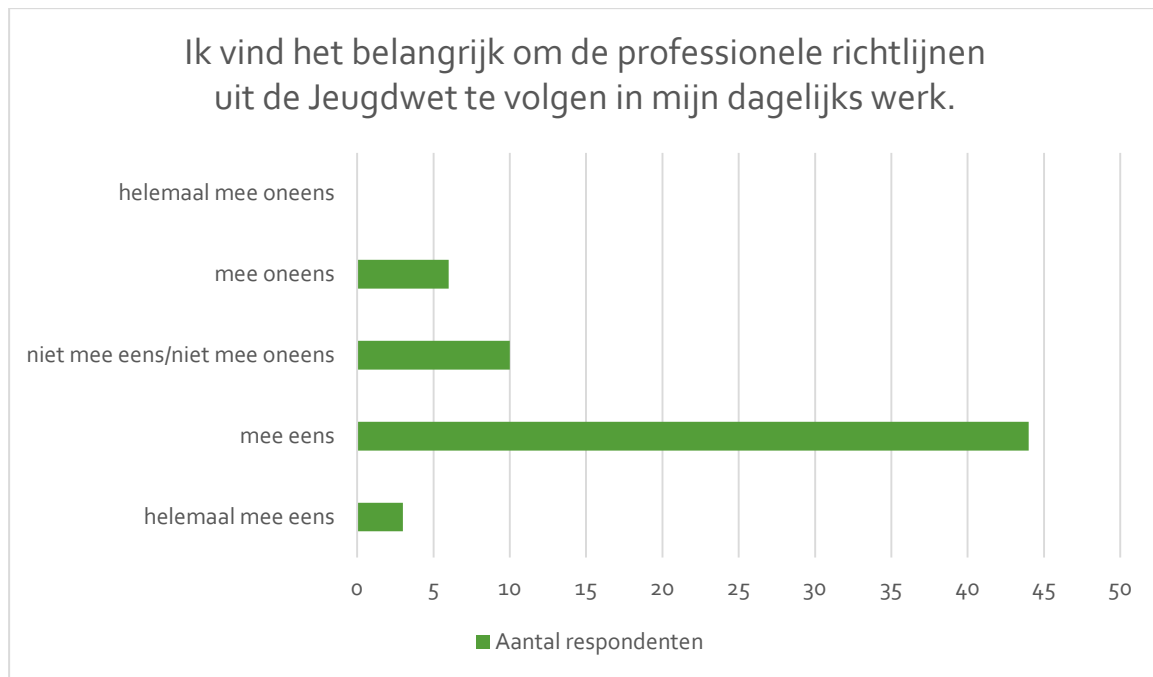
hierop: gemeenten hanteren ieder andere eisen op het gebied van verantwoorden en rapporteren. Dit brengt voor professionals en zorginstellingen meer administratieve rompslomp mee dan gewenst.

Wat betreft complexiteit ervaren bijna alle respondenten de casussen die ze op hun bord krijgen als complex. Weinig respondenten zijn echter van mening dat de casussen té complex zijn voor hun eigen kunnen.

Tot slot zijn respondenten op het organisatieniveau gevraagd naar tactische invloed: de mate waarin professionals het gevoel hebben dat zij invloed hebben gehad op de implementatie van de Jeugdwet in hun eigen organisatie. Hierover komt een gemengd beeld naar voren uit de enquête. Sommige respondenten hebben het gevoel dat zij binnen hun organisatie goed zijn betrokken om mee te denken over de transitie en dat met hun wensen rekening is gehouden. Andere respondenten hebben dit gevoel minder. Dit kan logischerwijs het gevolg zijn van het feit dat de steekproef respondenten uit meerdere organisaties bevat: de ene organisatie kan haar medewerkers meer hebben betrokken dan de andere. Uit de interviews komt naar voren dat professionals hier wél veel waarde aan hechten. In sommige organisaties is bijvoorbeeld voorlichting gegeven over alle veranderingen waarmee de transitie gepaard zou gaan; in andere zijn pilots gedraaid om aan de nieuwe manier van werken te wennen. De respondenten zijn hier in de interviews erg over te spreken, want, zo zegt er één: *“Het is belangrijk om medewerkers te betrekken. Die uitvoering moet het gaan doen uiteindelijk.”* (persoonlijke communicatie, 1 augustus 2017).

5.3.3 Individueel niveau

Over de eerste variabele op het individuele niveau, namelijk de mening van de respondenten over hun eigen handelen als professional, komt een tamelijk unaniem beeld naar voren. Op de stelling “Ik heb professionaliteit en professioneel handelen hoog in het vaandel staan” reageren vrijwel alle respondenten met ‘mee eens’ of ‘helemaal mee eens’. De meesten van hen zijn ook van mening dat het hoort bij professioneel handelen om je te houden aan professionele richtlijnen; ruim twee derde van de respondenten vindt het belangrijk zich aan de richtlijnen uit de Jeugdwet te houden, zoals te zien is in de grafiek op de volgende pagina.



Figuur 9: Frequentieverdeling mening over volgen richtlijnen Jeugdwet

Een respondent zegt bijvoorbeeld: *“Je hebt zeker kaders en richtlijnen nodig. Dan weet je binnen welke marges je moet werken, wat wel en niet kan.”* (persoonlijke communicatie, 1 augustus 2017).

Ook over hun cliënten uiten de respondenten zich zowel in de enquête unaniem positief. Alle respondenten geven aan het belangrijk te vinden om hun cliënten te helpen, en dat zij hier ook voldoening uit halen. Dit komt ook sterk naar voren uit de interviews: de cliënt wordt door sommige respondenten “hun drijfveer” genoemd, of “dat is waarvoor ik het doe”.

Tot slot bestaat op het individuele niveau de mate waarin professionals autonomie ervaren. De meeste respondenten laten zich hier positief over uit: zij geven aan genoeg ruimte te hebben om eigen beslissingen te maken in hun dagelijks werk. Ook in de interviews wordt dit bevestigd: respondenten geven aan dat de Jeugdwet genoeg ruimte biedt aan hen om eigen beslissingen te maken in bijvoorbeeld de hulp aan of behandeling van hun cliënten.

Nu de onderzoeksresultaten met betrekking tot alle onafhankelijke resultaten zijn beschreven, wordt aandacht besteed aan de afhankelijke variabele: implementatie.

5.4 Beschrijving afhankelijke variabele

De scores van de respondenten op de afhankelijke variabele, namelijk implementatie, zijn relatief hoog. Respondenten konden in de enquête een cijfer geven aan de mate waarin zij de Jeugdwet implementeren (zowel de mate waarin zij de doelstellingen in hun dagelijks werk overnemen als de mate waarin ze moeite hierin steken). Gemiddeld geven respondenten dit een 6,8. Het gedrag van jeugdprofessionals bij de implementatie van de Jeugdwet is dus over het algemeen meewerkend. Dit beeld wordt bevestigd door de respondenten uit de interviews. Daarin wordt aangegeven dat men de Jeugdwet over het algemeen uitvoert zoals de bedoeling is. Desalniettemin is de spreiding over de scores opvallend: de cijfers die respondenten aan implementatie toe hebben gekend, variëren van een 1,5 tot een 10. Dit betekent dat er respondenten zijn die de doelstellingen uit de Jeugdwet niet implementeren, of misschien zelfs actief tegenwerken, maar ook dat er respondenten zijn die de doelstellingen juist volledig overnemen in hun dagelijks werk en hier ook erg hun best voor doen. Deze laatste groep is in elk geval in de meerderheid: 86% van de respondenten kende een score hoger dan een 5 toe aan implementatie, wat betekent dat het gros van de respondenten aan de meewerkende kant van het implementatiespectrum zijn te plaatsen. Nu zowel de afhankelijke als de onafhankelijke variabelen zijn beschreven, wordt uiteengezet wat de verbanden tussenbeide zijn. Dit is onderzocht aan de hand van een multiële regressieanalyse.

5.5 Lineaire multiële regressieanalyse

In de vorige paragrafen is antwoord gegeven op deelvragen 4 en 5: namelijk hoe jeugdprofessionals in de jeugdzorgregio's Rijk van Nijmegen en Arnhem invulling geven aan implementatie, en hoe zij de factoren op respectievelijk politiek, organisatie- en individueel niveau ervaren. Aan de hand van deze informatie kan worden onderzocht of er samenhang tussenbeide bestaat. Dit gebeurt door de hypothesen, geformuleerd in hoofdstuk 3, te toetsen. Zo kan uiteindelijk een antwoord worden geformuleerd op deelvraag 6.

Het toetsen van de hypothesen, in feite het conceptuele model uit hoofdstuk 3, gebeurt middels een lineaire multiële regressieanalyse. Eerst wordt het conceptuele model in zijn totaliteit getoetst; vervolgens worden middels een backwards regressieanalyse alle factoren die niet van invloed zijn op implementatie afgepeld, om uiteindelijk tot een definitief verklarend model te komen.

5.5.1 Assumpties

Voordat de regressieanalyses kunnen worden uitgevoerd, dient eerst te worden nagegaan of is voldaan aan de assumpties (voorwaarden) voor lineaire multipele regressie (Field, 2013). Als niet aan deze assumpties wordt voldaan, kan geen multipele regressie worden uitgevoerd.

De eerste assumptie waar rekening mee is gehouden, is die van het meetniveau van de afhankelijke variabele. Om lineaire regressie te kunnen uitvoeren, dient de afhankelijke variabele op schaalniveau te zijn gemeten. De afhankelijke variabele uit dit onderzoek, implementatie, is gemeten op een schaal van 1 tot 10. Het meetniveau is dus interval. Aan deze assumptie van het schaalniveau is dus voldaan.

De tweede assumptie gaat over de onafhankelijke variabelen. In het geval van multipele regressie moeten er meer dan één onafhankelijke variabelen is (anders is er sprake van enkelvoudige regressie). Daarnaast moet variatie bestaan op deze onafhankelijke variabelen. Aan deze assumptie is voldaan.

Daarnaast mogen de onafhankelijke variabelen niet te sterk onderling gecorreleerd (multicollineair) zijn: dit is de derde assumptie. Multicollineariteit is onwenselijk, omdat de onafhankelijke variabelen in dat geval dezelfde variantie op de afhankelijke variabele verklaren. Er is op multicollineariteit getoetst door een correlatietabel van alle variabelen te maken. Deze tabel is te vinden in Bijlage 5, p. 113. Te zien is dat alle correlaties lager zijn dan 0,8. Dit betekent dat de onafhankelijke variabelen niet te sterk met elkaar correleren. Aan de derde assumptie wordt dus eveneens voldaan. Later in deze paragraaf wordt nog een keer teruggekomen op multicollineariteit, bij het bespreken van de VIF-waarden van de twee regressiemodellen. Een VIF-waarde van 10 wordt hierbij als bovengrens aangehouden; daarboven is sprake van ontoelaatbaar hoge multicollineariteit.

De vierde assumptie gaat over of de afhankelijke variabele normaal verdeeld is. Met een histogram is een plot gemaakt van de residuen van de afhankelijke variabele. De histogram vertoonde een normale verdeling. Daarnaast is een Q-Qplot gemaakt van de afhankelijke variabele. Te zien is dat de stippen in het plot een diagonale lijn volgen. Op basis van deze twee plots kan dus worden geconcludeerd dat de meetfouten normaal verdeeld zijn: aan de vierde assumptie is dus voldaan.

De vijfde assumptie heeft betrekking op de onafhankelijkheid van de observaties, in dit geval tussen de respondenten van de enquête. Hiervoor is een Durbin-Watson test uitgevoerd. De waarden hiervan moeten ongeveer tussen de 1 en 3 liggen. In het regressiemodel met alle variabelen heeft deze een waarde van 1,563, in het definitieve model een van 1,661. Ook aan assumptie vijf is dus voldaan.

Tot slot moet, voor het uitvoeren van een regressieanalyse, het verband tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele lineair zijn. Hiervoor zijn scatterplots gemaakt van alle onafhankelijke variabelen apart op de x-as, en de afhankelijke variabele telkens op de y-as. In alle plots kon een lijn worden aangebracht die kenmerkend is voor een lineair verband. Aan de zesde en laatste assumptie voor multiële regressie is dus ook voldaan.

Hiermee zijn alle assumpties voor lineaire multiële regressie dus aanwezig. In de volgende paragrafen worden deze analyses beschreven.

5.5.2 Model 1

Zoals eerder is aangegeven, wordt de multiële regressieanalyse met twee verschillende modellen uitgevoerd. In het eerste model worden alle variabelen meegenomen, omdat volgens de theorie deze allemaal van invloed zijn op de afhankelijke variabele: implementatie. Model 1 bevat dus alle onafhankelijke variabelen plus twee controlevariabelen: geslacht en leeftijd. Voordat de resultaten van deze regressieanalyse worden gepresenteerd, wordt in onderstaande eerst een overzicht van dit model gegeven met daarin de verklaringskracht en significantie.

Tabel 7: Overview model 1

Model	R square	Adjusted R square	F	Sig.	Durbin-Watson
1	,378	,197	2,088	,030	1,563

Te zien is dat model 1 een R square van ,378 heeft. Alle onafhankelijke variabelen samen verklaren dus 37,8% in de variantie op de afhankelijke variabele, implementatie, verklaren. De Adjusted R square is echter aanzienlijk lager.

Het model is significant bij een niveau van $p = 0,05$. Ook de Durbin-Watson waarde, zoals in paragraaf 5.4.1 reeds werd benoemd, valt binnen de daarvoor gestelde grenzen. De VIF-waarden variëren van 1,439 tot 3,088 en blijven dus ruim onder de grens van 10.

In onderstaande tabel worden de resultaten van de lineaire multi-pele regressieanalyse weergegeven. Significante resultaten zijn daarbij met asterisken gemarkeerd.

Tabel 8: Resultaten regressiemodel 1

Model 1	B
Constante	-5,813
Controlevariabelen	
Geslacht	,371
Leeftijd	,086
Politiek niveau	
Mening over politici	-,275
Mening over beleid	,104
Strategische invloed	,627*
Organisatieniveau	
Gepercipieerde tijd	,117
Gepercipieerde financiële middelen	-,077
Gepercipieerde werkdruk	,047
Gepercipieerde administratieve lastendruk	,538
Gepercipieerde complexiteit	-,040
Tactische invloed	,614*
Individueel niveau	
Mening over eigen (professioneel) handelen	1,010**
Mening over cliënt	,406
Operationele invloed	,240

* Significat bij $p = 0,1$

** Significat bij $p = 0,05$

Te zien is dat model 1 drie significante variabelen bevat: strategische invloed, tactische invloed en mening over eigen (professioneel) handelen. Deze variabelen hebben een sterk positief effect op implementatie, afgaande op de ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten ($B > 0,5$). Wanneer strategische invloed met één stap omhoog gaat, stijgt implementatie met

,627; bij tactische invloed is dit ,614. De variabele die het meest opvalt, is mening over eigen (professioneel) handelen: de B-waarde van deze variabele bedraagt maar liefst 1,010. Wanneer de respondenten uit de enquête dus één stap hoger scoren op deze variabele (dat wil zeggen: meer waarde hechten aan professionaliteit en professionele richtlijnen), stijgt het cijfer dat zij toekennen aan implementatie met 1,010, op een schaal van 1 tot 10.

Aangezien model 1 slechts drie significante variabelen bevat, waarbij de overschrijdingskans van twee van de drie variabelen tamelijk hoog is ($p = 0,1$), en de Adjusted R square aan de lage kant is, wordt een tweede regressieanalyse uitgevoerd om te onderzoeken of er meer adequate modellen mogelijk zijn. Hiervoor wordt de backwards-methode toegepast bij het uitvoeren van de lineaire multiële regressie.

5.5.3 Model 2

Aan de hand van een backwards multiële regressieanalyse is getracht een optimaal model te construeren. In een backwards analyse wordt wederom gestart door alle variabelen, inclusief controlevariabelen, in het model op te nemen. Vervolgens worden telkens de variabelen met de kleinste (niet significante) F-waarden, uit het model verwijderd, totdat er een definitief model overblijft. Bij het kiezen van het definitieve model is allereerst rekening gehouden met het aantal significante variabelen. Er is gekozen voor het model met de meeste (bijna) significante variabelen. Daarnaast is de Adjusted R square van de verschillende modellen uit de backwards analyse bekeken, en is gekozen voor het model waarbij de Adjusted R square het hoogst was (dat wil zeggen: een zo groot mogelijke verklaringskracht bij zo min mogelijk variabelen). In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het definitieve model, vanaf nu model 2 genoemd. Deze tabel bevat onder andere de verklaringskracht en significantie van het model.

Tabel 9: Overview regressiemodel 2

Model	R square	Adjusted R square	F	Sig.	Durbin-Watson
2	,355	,299	6,287	,000	1,661

Te zien is dat model 2 een R square van ,355 heeft. Dit betekent dat alle onafhankelijke variabelen in dit model samen 35,5% in de variantie op de afhankelijke variabele, implementatie, verklaren. De Adjusted R square is ,299, een stuk hoger dan in model 1. Het model is bovendien significant bij een niveau van $p = 0,001$. Ook de Durbin-Watson waarde

valt binnen de daarvoor gestelde grenzen. De VIF-waarden variëren van 1,078 tot 1,498 en blijven dus ruim onder de grens van 10.

In onderstaande tabel worden de resultaten van de lineaire multipele regressieanalyse met model 2 weergegeven. De asterisken geven aan in welke mate de resultaten significant zijn.

Tabel 10: Resultaten regressiemodel 2

Model 2	B
Constante	-4,754
Politiek niveau	
Strategische invloed	,609*
Organisatieniveau	
Gepercipieerde administratieve lastendruk	,496**
Tactische invloed	,576*
Individueel niveau	
Mening over eigen (professioneel) handelen	1,086***
Mening over cliënt	,528

* Significant bij $p = 0,1$

** Significant bij $p = 0,05$

*** Significant bij $p = 0,01$

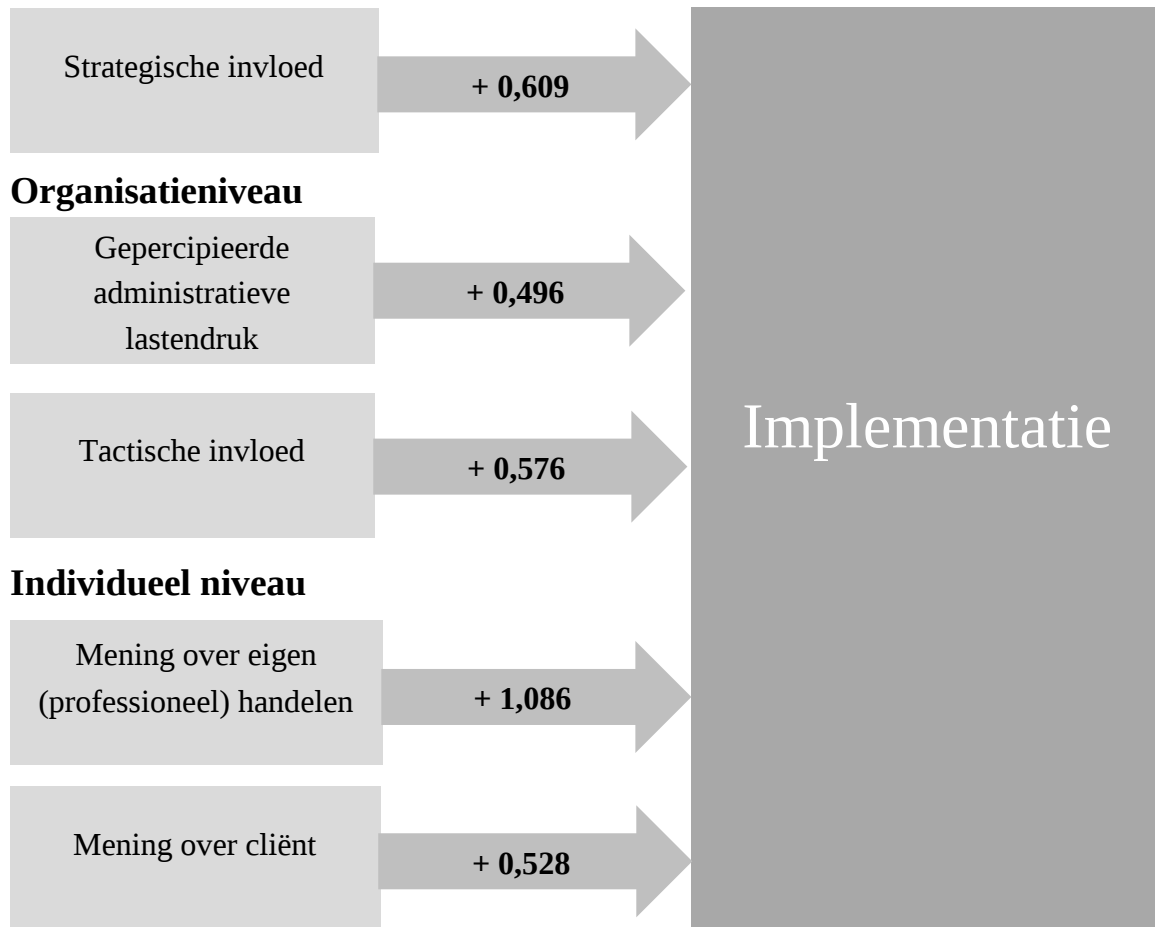
In de tabel is te zien dat er vier variabelen zijn die significant van invloed zijn op implementatie: strategische invloed, tactische invloed, gepercipieerde administratieve lastendruk en mening over eigen (professioneel) handelen. De variabele mening over cliënt nadert significantie bij $p = 0,1$ (Sig. = 0,162). Het regressiemodel blijkt daarnaast het sterkst wanneer mening over cliënt er als variabele in is opgenomen. Bovendien is mening over cliënt door alle respondenten uit de diepte-interviews bevestigd als van belang: daarom is ervoor gekozen deze variabele in het definitieve model te laten.

Wat opvalt, is dat alle verbanden als sterk zijn aan te merken: vrijwel alle verbanden hebben (ongestandaardiseerde) regressiecoëfficiënt (B) hoger dan 0,5, tot aan een B van 1,086. Alle

verbanden zijn daarnaast positief: dit is zoals werd verwacht op basis van de literatuur, met uitzondering van de variabele gepercipieerde administratieve lastendruk. Hier wordt in de volgende paragraaf dieper op ingegaan.

Het definitieve model dat uit de backwards multiële regressieanalyse voortkomt, is in onderstaand conceptueel model weergegeven.

Politiek niveau



Figuur 6: Definitieve model

Dit model is, samen met andere (opvallende) bevindingen uit de enquête, voorgelegd aan de respondenten in de interviews. Waar in het beschrijvende gedeelte van dit hoofdstuk voornamelijk descriptief werd ingegaan op de verschillende variabelen, wordt in de volgende paragraaf aandacht besteed aan de verklarende mechanismen achter implementatie: dus op de manier waarop de respondenten ervaren hoe de verschillende factoren op politiek, organisatie- en individueel niveau (de onafhankelijke variabelen) precies van invloed zijn op

implementatie (de afhankelijke variabele). De kwantitatieve resultaten vormen hierbij wederom de leidraad; de kwalitatieve informatie dient er validatie en verdieping.

5.6 Kwalitatieve beschouwing op model

In deze paragraaf komt de kwalitatieve beschouwing op het verklarende model uit de vorige paragraaf aan bod. In het kwalitatieve deel van dit onderzoek is respondenten uit de steekproef in een aantal diepte-interviews gevraagd te reflecteren op de resultaten van het kwantitatieve onderzoeksgedeelte, de enquête. De uitkomsten daarvan worden in deze paragraaf gepresenteerd. Daarbij worden de in hoofdstuk 4 geformuleerde hypothesen als leidraad gebruikt: telkens wordt bepaald of de hypothese op basis van de kwantitatieve onderzoeksresultaten aangenomen of verworpen wordt, en in hoeverre de respondenten uit de interviews zich hierin kunnen vinden.

5.6.1 Reflectie op politieke factoren

De eerste set hypothesen had betrekking op de factoren op politiek niveau. Van de factoren op politiek niveau hield, zoals te zien in figuur 6 op de voorgaande pagina, slechts één factor verband met implementatie: strategische invloed. Op basis van die informatie moet dus worden geconcludeerd dat hypothese 1: Hoe positiever het oordeel over politici verantwoordelijk voor het beleid, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie en hypothese 2: Hoe positiever het oordeel over beleid, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie beide verworpen worden. De respondenten uit de interviews reageren gemengd op deze bevinding. Enerzijds wordt gezegd dat het belangrijk is dat professionals een positief oordeel hebben over respectievelijk het nieuwe beleid dat zij moeten implementeren en de politici die daar verantwoordelijk voor zijn. Een respondent formuleert het als volgt:

“Ik denk dat het belangrijk is dat je erachter [het beleid] staat, en ook vindt dat het netwerk meer versterkt en toegerust moet worden om veel problemen zelf op te vangen, dat je dat dan ook veel meer bespreekt. Terwijl als je denkt joh wat een onzin, dat kunnen die mensen toch niet, dan ben je veel meer geneigd om toe te praten naar het inzetten van hulp.” (persoonlijke communicatie, 18 augustus 2017).

Daarop vult zij aan dat als je als hulpverlener ook achter de filosofie en doelstellingen van het beleid staat, je het eerder toepast in je dagelijks werk. Anders wordt het “zo’n afvinkvraagje”, aldus deze professional. De resultaten uit de enquête worden door sommige respondenten in de interviews op dit vlak dus enigszins tegengesproken. Een verklaring zou kunnen zijn dat het oordeel van professionals over het beleid dat ze moeten uitvoeren wel meespeelt tijdens

implementatie, maar dat het niet voldoende is om hen tot expliciete medewerking of weerstand te bewegen. Vooral als het gaat om weerstand tonen tegen beleid, geven bijna alle respondenten uit de interviews eenzelfde soort antwoord. Als het tonen van weerstand tegen de Jeugdwet in de interviews aan bod komt, antwoorden respondenten bijvoorbeeld:

“Ik denk dat die mogelijkheid [tot weerstand] er gewoon niet is. Je wordt voortdurend geconfronteerd met mensen in nood. Dat is je vak.” (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017).

Een andere respondent zegt hierover: *“Maar linksom of rechtsom, je hebt het uit te voeren hè. Dat zegt de wet, de Jeugdwet, en je hebt dat uit te voeren.”* (persoonlijke communicatie, 22 augustus 2017), en een derde formuleert het als volgt: *“nou je hebt natuurlijk de plicht. Dus je moet die wet gewoon uitvoeren.”* (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017).

Wellicht is op basis van deze informatie te stellen dat de factoren mening over politici en mening van beleid wel een rol spelen bij het bevorderen van implementatie: dus als professionals hier een positief oordeel over vellen, ze meer hun best doen om het beleid in kwestie uit te voeren. Dit betekent echter niet dat wanneer dezelfde professionals een negatief oordeel vellen, zij tegenwerkend gedrag vertonen bij implementatie: simpelweg omdat zij daar geen mogelijkheid toe zien, of omdat zij implementatie zien als een plicht. Hier wordt verder op in gegaan bij de factoren op het individuele niveau.

De factor op het politieke niveau die wél significant van invloed bleek, was die van strategische invloed. Hypothese 3: Hoe hoger de strategische invloed, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie, wordt dus aangenomen. Alle respondenten uit de interviews konden zich hierin vinden. Eén professional noemde bijvoorbeeld:

“Ik denk wel als je mee hebt gedacht aan iets, ookal is het uiteindelijk niet helemaal wat jij ervan vindt, dat je je dan wel meer eigenaar voelt van het beleid. Dan wanneer je maar gewoon iets moet doen wat je wordt opgedragen.” (persoonlijke communicatie, 18 augustus 2017).

Hoewel vrijwel alle professionals dus van mening waren dat het belangrijk is om mensen uit de praktijk op nationaal niveau te betrekken bij de totstandkoming van nieuw beleid, gaf maar een klein gedeelte aan het gevoel te hebben dat dit ook is gebeurd in het geval van de Jeugdwet, zoals uiteen is gezet in paragraaf 5.3.1. Maar weinig professionals hadden het gevoel dat er op landelijk niveau is geluisterd naar de input van de jeugdbranche bij het

ontwerpen van de Jeugdwet, terwijl het wél van grote invloed is op in hoeverre professionals uit die branche het beleid implementeren. Op dit punt wordt verder ingegaan in de conclusie in hoofdstuk 6.

5.6.2 Reflectie op organisatiefactoren

Op organisatieniveau zijn zes variabelen onderzocht, waarbij zes bijbehorende hypothesen zijn geformuleerd. Zoals te zien is in figuur 6, bleken twee van de zes variabelen op organisatieniveau van invloed op implementatie: gepercipieerde administratieve lastendruk en tactische invloed. Hypothesen 4: Hoe meer gepercipieerde tijd, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie; 5: Hoe meer gepercipieerde financiële middelen, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie; 6: Hoe hoger de gepercipieerde werkdruk, hoe tegenwerkender het gedrag bij implementatie en 8: Hoe hoger de gepercipieerde complexiteit, hoe tegenwerkender het gedrag bij implementatie kunnen daarom worden verworpen.

Ondanks het feit dat de variabele tijd (genoeg tijd om het werk te doen zoals men wil; genoeg tijd om de cliënt te helpen) niet als significant van invloed op implementatie uit de enquête kwam, geven veel respondenten in de interviews aan dit wél zeer van belang te vinden. Respondenten geven aan dat een hoge tijdsdruk op professionals goede implementatie in de weg kan staan: het actief uitdragen van de doelstellingen uit de Jeugdwet, zoals het inzetten op de eigen kracht van de cliënt, kost tijd. Een respondent zegt bijvoorbeeld:

“Ja als je echt het beleid zou willen uitvoeren, dan zou je een veel lagere caseload moeten hebben. Want dan heb je tijd nodig om het systeem te leren kennen, om met mensen in gesprek te gaan, om te kijken wie kan wat hierin betekenen “ (persoonlijke communicatie, 18 augustus 2017).

In de interviews blijkt wel dat de variabelen van gepercipieerde tijd en werkdruk sterk aan elkaar zijn verbonden: een gebrek aan tijd zorgt bij veel respondenten voor een hoge werkdruk en andersom. Wanneer in de interviews het onderwerp van gepercipieerde tijd dan wel gepercipieerde werkdruk aan bod kwam, gebruikten sommige respondenten de begrippen inwisselbaar.

Wat betreft gepercipieerde financiële middelen delen de respondenten uit de interviews wél de conclusie die uit de enquête komt. Hoewel er door veel respondenten een tekort aan financiële middelen wordt ervaren – als gevolg van de bezuinigingen waar de transitie van de jeugdzorg mee gepaard ging – is dit niet noodzakelijkerwijs van invloed op de mate waarin zij het beleid implementeren. Het gebrek aan financiële middelen heeft wel andere perverse

effecten, zoals het ontstaan van wachtlijsten doordat er te weinig mankracht is, zoals in paragraaf 5.3.2 werd beschreven, maar de gevolgen voor individuele implementatie zijn klein. Sommige respondenten geven aan begrip te hebben voor de bezuinigingen, zoals deze GZ-psycholoog stelt:

“Nou, omdat weet je, de hulpverlening was natuurlijk ook wel heel erg gewend aan de cliënt komt wel en het geld komt ook wel, dus wij hebben bestaansrecht. Dus op zich vind ik het niet verkeerd dat er ergens een keer tegen dat geld geschopt is.” (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017).

Deze respondenten geven in de interviews aan dat het goed is dat er iets aan het “the sky is the limit”-denken wordt gedaan op het gebied van geld dat naar de jeugdzorg gaat. Veel professionals begrijpen dat zij kritisch moeten kijken naar de noodzaak van de zorg die zij verlenen, en dat het goed is om eerst te bekijken of laagdrempelige vormen van zorg het probleem verhelpen, voordat meteen naar zware hulpverlening wordt gegrepen. Sommige respondenten hebben echter het gevoel dat de bezuinigingen soms ten koste gaan van hun cliënten. Wanneer dat het geval is, kan men feller reageren en implementatie wél gaan tegenwerken. Op dit gegeven wordt later verder ingegaan wanneer de variabele “mening over cliënt” wordt besproken.

De variabele gepercipieerde werkdruk kwam net even kort aan bod toen gepercipieerde tijd werd besproken. De werkdruk en tijdsdruk die door respondenten wordt ervaren, hangen sterk met elkaar samen, zo bleek in de interviews. Zoals in paragraaf 5.3.2 wordt beschreven, ervaren vrijwel alle professionals een hoge werkdruk. In de interviews wordt door sommige respondenten zelfs gesproken over collega's die omvallen door bijvoorbeeld een burn-out. Volgens sommige respondenten in de interviews kan een hoge werkdruk negatieve gevolgen hebben voor implementatie van nieuw beleid. Een respondent zegt hier bijvoorbeeld het volgende over:

“Ik denk dat je bij een te hoge werkdruk minder mogelijkheid hebt om buiten je eigen kaders te denken. Als je stress hebt, grijp je meer terug op de dingen die je kent, ga je minder experimenteren met nieuwe dingen. Kijken naar laat ik het eens zo proberen.” (persoonlijke communicatie, 18 augustus 2017).

Toch komt de hoge werkdruk, anders dan verwacht, niet als significante variabele uit de analyse. Een jeugdbeschermer verklaart dit door te benadrukken dat hulpverleners in haar ogen “*minder voor zichzelf zorgen*” (persoonlijke communicatie, 22 augustus 2017).

In plaats van hun eigen welzijn, stellen hulpverleners wellicht andere dingen voorop – zoals het welzijn van de cliënt. Hier wordt later verder op ingegaan. Ookal gaan zij dus gebukt onder een hoge werkdruk, professionals blijven alsnog hun best doen om nieuw beleid te laten slagen. Dit wordt ook beaamd door een maatschappelijk werker in één van de interviews:

“We voeren het wel gewoon allemaal uit. Dus het is niet dat je daardoor niet goed de wet uitvoert. Juist om alles goed uit te voeren, ervaar je die druk. Je wil kwaliteit leveren, je ontwikkelen, het goed doen. Ik denk niet dat de kwaliteit omlaag gaat, maar je eigen werkdruk gaat daardoor wel omhoog.” (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017)

De laatste hypothese over het organisatieniveau die wordt verworpen, is die over gepercipieerde complexiteit. Zoals ook in paragraaf 5.3.2 werd beschreven, vinden bijna alle professionals dat ze complexe casussen op hun bord krijgen, maar geven de meesten van hen aan dat deze niet té complex zijn. Hoewel sommige respondenten in de interviews aangeven dat veel van de sociale wijkteams in de tijd vlak na de transitie nog niet genoeg toegerust waren om de casussen die zij binnenkregen te beoordelen, en dat daarmee de doelstellingen van de Jeugdwet in het gedrang kwamen, wordt ook benadrukt dat hier een grote verbetering in heeft plaatsgevonden. (Gepercipieerde) complexiteit speelt dus in mindere mate een rol bij de implementatie van de Jeugdwet door professionals, blijkt uit zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoeksgedeelte.

Hypothese 7, hoewel deze betrekking had op één van de significante variabelen, namelijk administratieve lastendruk, dient ook te worden verworpen of te worden geherformuleerd. Hypothese 7 veronderstelde namelijk een negatief verband tussen gepercipieerde administratieve lastendruk en implementatie: hoe hoger de administratieve lastendruk wordt ervaren, hoe tegenwerkender het gedrag bij implementatie. Uit de enquête blijkt juist een positief verband tussen beide. Een maatschappelijk werker uit de interviews legt dit als volgt uit:

“De uitvoering van de Jeugdwet vergt dit administratieve stuk. Dus het een komt niet met het ander in het gedrang. Het vraagt ook dat je meer met het administratieve bezig bent in plaats van het uitvoerende.” (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017).

In de uitleg van deze respondent kan een hoge administratieve lastendruk worden gezien als soort voorspeller van een hoge mate van implementatie: omdat implementatie voor een deel de genoemde administratie vergt, is de administratieve lastendruk hoog wanneer een

professional veel moeite steekt in implementatie. Dit verklaart het verband dat uit de kwantitatieve analyse naar voren kwam.

De laatste factor op het organisatieniveau die significant van invloed bleek op implementatie, is die van tactische invloed. Hypothese 9: Hoe hoger de tactische invloed, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie, wordt dus aangenomen. Dit verband wordt door alle respondenten in de interviews beaamd. Zo onderstreepte een jeugdbeschermer het volgende:

“Kijk als je wilt dat je organisatie draait, zul je medewerkers in jouw proces moeten meenemen. Als alles top down naar beneden wordt gegooid, ja ik ben daar heel allergisch voor.” (persoonlijke communicatie, 22 augustus 2017).

Bovendien werd het gevoel van eigenaarschap, dat was ontstaan wanneer jeugdprofessionals op landelijk niveau betrokken waren geweest bij de totstandkoming van de Jeugdwet, ook op het organisatieniveau genoemd. Wanneer professionals in een organisatie worden meegenomen bij het invoeren van nieuw beleid, voelen zij zich meer eigenaar over dat wat hun organisatie van hen verlangt te doen. Andere positieve effecten van tactische invloed kwamen in een interview met een GZ-psycholoog, tevens hoofd behandeling, duidelijk naar voren:

“Mensen kunnen veel, je kunt zeggen van goh je wilt alles met zekerheid afhechten en afdichten, er mag geen enkel risico bestaan, maar ik heb wel eens ontdekt dat niemand zonder risico groot wordt, dus ook het werk doe je niet zonder risico. Daar kun je heel druk mee zijn hè met al die risico's afdichten. Maar als je ruimte laat aan ideeën van mensen... man dan komt er een creativiteit los en mogelijkheden die dan gezien worden.” (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017)

Het positieve verband tussen tactische invloed en implementatie kan volgens de respondenten uit de interviews dus uit twee verschillende aspecten bestaan. Enerzijds is het belangrijk dat een organisatie bij grote veranderingen haar medewerkers meeneemt, hen mee laat denken, en hun mede-eigenaar maakt van de verandering. Daardoor zullen de professionals de verandering in kwestie ook eerder tot uitvoering te brengen. Anderzijds kan een hogere mat van tactische invloed de verandering ook inhoudelijk ten goede komen: door medewerkers te laten meedenken over nieuw beleid, worden creatievere oplossingen en innovatievere manieren van werken bedacht.

5.6.3 Reflectie op individuele factoren

Tot slot wordt gereflecteerd op de individuele factoren die van invloed zijn op implementatie. Het definitieve model bevat twee van de drie factoren die op individueel niveau waren onderscheiden, waarbij één factor significant van invloed bleek op implementatie (mening over eigen professioneel handelen), en de andere factor significantie naderde (mening over cliënt). De factor die niet significant van invloed bleek op implementatie, was die van operationele invloed. Hypothese 12: Hoe hoger de operationele invloed, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie kan dus worden verworpen.

Sommige respondenten uit de interviews zijn het niet eens met deze conclusie en onderstrepen juist wel het positieve verband tussen operationele invloed en implementatie. Een maatschappelijk werker legt het bijvoorbeeld als volgt uit:

“Als ik veel vrijheid heb, kan ik het zo inrichten dat ik het zo kan doen zoals het gevraagd wordt. Als je te strak in kaders zit, dan kan dat niet.” (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017)

Toch zijn er ook respondenten die tijdens de interviews aangeven dat het bij hen precies andersom werkt. Zo noemt deze jeugdbeschermer:

“Soms ga ik nadenken van, waar doe ik dit nou eigenlijk voor. Doe ik het omdat het moet, of doe ik het omdat het nodig is. Daarom maak ik de keus van: dit is beter voor de cliënt dus doe ik het zo. Dat kan wel eens inhouden dat ik een bepaald formuliertje niet invul. Maar ik hou er wel rekening mee, ik snap heel goed dat in grote lijnen geregistreerd moet worden omdat ze anders geen geld van de gemeente krijgen. De grote lijn hou ik wel vast. Maar daaromheen probeer ik wel tussen de marges heen te gaan. Ik zoek die ruimte wel op.” (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017).

Waar de maatschappelijk werker zei dat meer operationele invloed haar meer ruimte gaf om te implementeren zoals het hoort, geeft deze jeugdbeschermer juist aan de autonomie te gebruiken om het beleid te omzeilen. Het verband tussen operationele invloed en implementatie blijft dus ambigu.

De factor die het sterkste uit de enquête naar voren kwam als van invloed op implementatie, is die van mening over eigen (professioneel) handelen. In de interviews werd dit – zowel direct als indirect – bevestigd door de respondenten. Hypothese 10: Hoe positiever het oordeel over

eigen professioneel handelen, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie, kan dus worden aangenomen.

Sommige respondenten onderstrepen direct het belang van professionele richtlijnen, zoals deze maatschappelijk werker:

“Daar hebben we het vaak met elkaar over gehad, in het begin van de transitie misten we de kaders. Dan ben je wel heel vrij maar dat werkt niet handig. Dan weet je niet of je het volgens de goede kaders doet. Dus die richtlijnen hebben we heel erg nodig nu. Dan weet je binnen welke marges je moet werken, wat wel kan wat niet kan. Als je die niet hebt, is de speelruimte veel te groot en kan je ook niet bij de juiste uitvoering komen. Dus dit zorgt ook voor implementatie. Dan kom je beter tot je uiteindelijke doel.” (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017).

Andere respondenten laten meer impliciet merken dat zij hechten aan richtlijnen, en daar ook gehoorzaam aan zijn. Het uitvoeren van beleid wordt door de meeste respondenten in de interviews aangemerkt als *“iets wat je gewoon doet”* (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017). Deze GZ-psycholoog formuleert het als volgt:

“Ja weet je, je kan je energie steken in dingen die je niet meer kan veranderen, en misschien gaandeweg komt er misschien wel een besef dat iets wat bedacht was en uitgetprobeerd is, toch bijgesteld moet worden. Nou daar komen we dan samen wel weer over terecht.” (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017)

Daarnaast vult hij aan: *“Het strijden [tegen beleid], ja wat levert je dat op hè. Je kan beter met de mensen die over het geld gaan, om de tafel gaan zitten. (...) Dat is een veel betere manier van handelen denk ik als dat je er tegen gaat vechten. Dat werkt niet. Ten minste dat is niet waar wij in geloven.”* (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017).

De professionals uit de steekproef hechten dus allen sterk aan professioneel handelen, en vinden dat het volgen van richtlijnen en het uitvoeren van beleid daar ook onderdeel van is. Dit maakt de professionals uit dit onderzoek over het algemeen erg uitvoeringsbereid.

Nog een andere reden waarom men het beleid uitvoert, die tevens in het definitieve model als variabele is opgenomen (hoewel net niet significant), is die van mening over cliënt. Hypothese 11: Hoe positiever het oordeel over de cliënt, hoe meewerkender het gedrag bij implementatie, wordt daarom aangenomen, met de kanttekening dat hij niet significant uit de enquête kwam, maar door de respondenten in de interviews wel als één van de sterkste

factoren naar voren kwam. De cliënt bleek namelijk bij vrijwel alle respondenten een grote drijfveer om het werk te doen, en het handelen van de professional blijkt vaak ook gebaseerd te zijn op wat het beste is voor de cliënt. In veel gevallen is dat het uitvoeren van de Jeugdwet, want, zoals deze respondent benoemt:

“Maar daar [het beleid] kan ik me niet tegen verzetten zeg maar. Behalve dat ik er chagrijnig van word. Maar als ik het niet doe, wordt de hele hulp niet ingezet, dus ja...” (persoonlijke communicatie, 18 augustus 2017).

Ook deze jeugdbeschermer beaamt dit: *“Maar ik denk dat het cijfer [van implementatie] zo hoog is omdat we allemaal hulpverleners zijn en omdat we allemaal willen gaan voor die cliënt. Ik denk dat dat cijfer daarom zo hoog is. Je bent hulpverlener en dit is het vak waarvoor je gestudeerd hebt en wat je leuk vindt, het werken met mensen met forse problemen. Dus ja, weet je, ik denk dat daarom dat cijfer toch zo hoog is, voor je cliënten.”* (persoonlijke communicatie, 22 augustus 2017).

Professionals doen dus wat hun cliënten in hun ogen nodig hebben. Als zij zouden weigeren beleid uit te voeren, of zich ertegen zouden verzetten, krijgt hun cliënt niet de hulp die hij of zij nodig heeft. Dus daarom doen de meesten van hen tóch wat hen gevraagd wordt – ookal zijn ze het er niet mee eens, of zoals bovenstaande respondent het noemde, ze er “chagrijnig van worden”. Dit sluit aan bij wat er onder andere in paragraaf 5.6.2 werd genoemd toen de factor werkdruk werd besproken: jeugdprofessionals zorgen minder goed voor zichzelf, en des te meer voor de cliënt. Veel van hen zijn dus bereid een hoop voor lief te nemen, als ze hun cliënten maar kunnen blijven bieden wat zij nodig hebben.

Toch beweegt het welbevinden van de cliënt professionals er soms ook toe om het beleid juist níét uit te voeren, of om op zijn minst de marges daarvan op te zoeken. Dit komt overeen met de ambigue resultaten die eerder bij de factor operationele invloed werden besproken. Meerdere respondenten geven in de interviews aan dat zij bereid zijn het beleid te omzeilen, wanneer hun cliënt daarbij gebaat is:

“Ik wil best meewerken aan transformeren, en best zorg bieden aan jongeren op een andere manier als voorheen, maar voor sommige jongeren is dat niet haalbaar en dan ga ik toch iets doen.” (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017)

Een ander vat dit treffend samen in de volgende uitspraak: *“Als het beleid niet strookt met wat goed is voor mijn cliënt, dan gaat het beleid aan de kant.”* (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017).

Eén respondent vergelijkt dit met *“creatief boekhouden”*, en met *“out of the box denken”*. *“Daarbij hou ik natuurlijk de Jeugdwet wel in acht, maar daar waar ik kan verklaren waarom ik van iets afgeweken ben in het belang van de cliënt, dan doe ik dat”*, zo verklaart zij.

5.7 Overige factoren

Zoals in hoofdstuk 4 is benoemd, hebben de interviews, naar het valideren en verdiepen van de kwantitatieve resultaten, ook nog een ander doel gediend: namelijk het verkennen van eventuele andere factoren die een rol spelen bij implementatie, die niet aan bod kwamen in de theorie en de enquête. Dit zijn zaken die voor het eerst aan het licht kwamen tijdens de interviews: de invloed van deze factoren zijn dus niet statistisch getoetst. De gevonden factoren worden in onderstaande kort per niveau uiteengezet, en kunnen bijvoorbeeld als aanknopingspunt dienen voor vervolgonderzoek. Hier wordt verder op ingegaan in hoofdstuk 6, paragraaf 3.

Eén van de zaken die in meerdere interviews naar voren kwam, en waar ook literatuur over bestaat – hoewel dit niet is meegenomen in dit onderzoek – is de invloed van **New Public Management-kenmerken in de jeugdzorg** op de implementatie door professionals. In de interviews werd meerdere keren aangegeven dat men marktwerking in de zorg überhaupt onwenselijk vindt, en dat bepaalde NPM-sturingsmechanismen perverse effecten met zich meebrengen. De respondenten noemden bijvoorbeeld het benchmarken en concurrentie tussen jeugdzorgorganisaties en de sturing op (meetbare) output. Sommige jeugdprofessionals ervaren dit als een belediging van hun vak, zoals deze jeugdbeschermer vertelde:

“Dus ja, we zijn een soort marktkooplui geworden. Je moet een product leveren en dat moet zoveel kosten en dat moet je opschrijven want anders krijg je je geld niet. Weet je, we zitten te rekenen en te minnen en te plussen de hele dag. Dat hoort niet bij waarom je hulpverlener bent.” (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017)

Als een professional zich dus gehinderd voelt door NPM-elementen in nieuw beleid, kan dit zorgen voor weerstand bij de uitvoering van dit beleid.

Een volgende factor die door respondenten werd genoemd, is het bestaan van een soort **“angstcultuur”** op nationaal niveau: een meer algemene tendens in de maatschappij waarbij

men probeert alle risico's af te dichten. Vooral op een terrein als de jeugdzorg, waarbij de geschiedenis voorbeelden kent waarin het ernstig mis is gegaan, hebben de respondenten het idee dat men alles strak in de hand wil houden.

Zo licht deze jeugdbeschermer toe: *“Ik denk dat een heleboel in het leven is geroepen uit angst voor dat wat er mis kan gaan. Zoals het meisje van Nulde en dat soort dingen. Dus dat er wel een angstcultuur is waardoor al die regels er zijn en alle formulieren die je moet invullen en de manier waarop je je moet certificeren en verantwoorden en dat allemaal.”* (persoonlijke communicatie, 11 augustus 2017)

Bepaalde factoren die wél in dit onderzoek aan bod kwamen, zoals administratieve lastendruk en operationele invloed, hangen wellicht samen met het bestaan van zo'n angstcultuur en “risicoregelreflexen”: uit angst voor wat er allemaal mis kan gaan, worden procedures in de jeugdzorg dichtgetimmerd, waardoor de administratieve lastendruk stijgt en de operationele invloed van individuele professionals wordt ingeperkt (meer verantwoorden en volgens procedures werken, minder zelf beslissen). Deze zaken zouden er op hun beurt voor kunnen zorgen dat professionals weerstand ontwikkelen in de uitvoering van beleid.

Dit hangt voor een deel ook samen met een andere factor die werd genoemd op nationaal niveau, namelijk de nieuwe verplichting voor professionals om zich te registreren bij het SKJ (zoals ook in het beleidskader werd benoemd) en het daarbij horen **tuchtrecht** waaronder jeugdprofessionals sindsdien vallen. Veel professionals zijn hier huiverig voor, zo beschrijft deze jeugdbeschermer:

“(...) het tuchtrecht waar we ook allemaal voor huiveren, dus ik ben ook constant bezig in mijn manier van registreren, dat ik heel feitelijk registreer. Met dat in mijn achterhoofd van: heb ik de stappen doorlopen. (...) Je bent wel constant aan het denken van oké dat tuchtrecht, want je bent op de persoon aansprakelijk. In een klacht, eerst kon je je teamleider naar voren duwen en ging jij erachter staan... in het tuchtrecht moet ik daar gaan staan.” (persoonlijke communicatie, 22 augustus 2017)

Het overdadig administreren is dus niet alleen iets wat professionals wordt opgelegd van bovenaf, ze doen dit ook zelf uit angst om persoonlijk aansprakelijk gesteld te worden bij eventuele fouten. Ook andere respondenten herkenden dit en gaven aan hier zo veel energie mee kwijt te zijn, dat implementatie van de inhoudelijke doelstellingen van nieuw beleid hiermee soms in het gedrang komt.

Op organisatieniveau werd door vrijwel alle respondenten in de interviews de **samenwerking** genoemd die sinds de transitie van de jeugdzorg van hen wordt verlangd: niet zozeer binnen hun eigen organisatie, maar vooral samenwerking met professionals uit andere organisaties. De interorganisationale samenwerking werd door een maatschappelijk werker zelfs “*de kern van de Jeugdwet*” genoemd (persoonlijke communicatie, 8 augustus 2017). Het is belangrijk dat deze samenwerking soepel verloopt, willen professionals het beleid goed kunnen implementeren. Hierin dienen vooral organisaties stappen te zetten, zo beschrijft deze GZ-psycholoog en hoofd behandeling van een residentiële jeugdzorginstelling:

“Ik ben zelf hier een paar jaar betrokken geweest bij intersectorale samenwerking om kindermishandeling tegen te gaan, en er waren echt verschillende specialistische organisaties in deze regio bij betrokken. Die professionals om die tafel, was geen probleem. Maar de organisaties daaromheen waren wel een probleem. Want die zeiden van ja oké maar hoe worden die uren die jij daarvoor inzet betaald. Daar moet nog wel wat gebeuren.” (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017)

Dezelfde respondent noemde ook het type organisatie als van belang bij implementatie: **top down of bottom up**. Om professionals beleid goed te laten implementeren, dienen zij voldoende ruimte te krijgen om deze implementatie in te vullen naar eigen inzicht. In een bottom up organisatie kan dit het beste, aldus de respondent. Ook deze nieuwe factor zou gezien kunnen worden als een overkoepelende factor boven een aantal factoren die in dit onderzoek al aan bod kwamen: in een bottom up organisatie is er bijvoorbeeld een hoge mate van operationele en tactische invloed.

Een laatste factor op organisatieniveau en tevens de laatste aanvullende factor die uit het explorerende onderzoeksgedeelte volgde (op individueel niveau werden er geen genoemd), is dat van de **lerende organisatie**. Sommige respondenten gaven in de interviews aan dat zij graag zouden zien dat hun organisatie onderzoek deed naar optimale werkwijzen, de ideale caseload, et cetera. Dit kan van positieve invloed zijn op implementatie: professionals hebben dan het gevoel dat hun organisatie moeite steekt in het faciliteren van hun werk.

5.8 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van zowel het beschrijvende, verklarende als het explorerende gedeelte van dit onderzoek aan bod gekomen. In het beschrijvende deel bleek dat de respondenten van dit onderzoek tamelijk negatief staan tegenover zowel de factoren op politiek als op organisatieniveau. Hoewel de meesten van hen zich kunnen vinden in de

filosofie achter de Jeugdwet, vinden ze de uitwerking vaak te wensen over laten. Veel professionals gaan bijvoorbeeld gebukt onder een hoge werkdruk en administratieve lastendruk en ervaren een tekort aan financiële middelen. Wél bleek men bijna unaniem positief ten opzichte van het volgen van professionele richtlijnen en het helpen van de cliënt. Ook de scores op de afhankelijke variabele, implementatie, bleken tamelijk hoog: gemiddeld kenden de respondenten een 6,8 toe aan de mate waarin zij de doelstellingen uit de Jeugdwet implementeren.

In de verklarende onderzoeksstap is een definitief regressiemodel geconstrueerd, dat vijf variabelen bevat: strategische invloed, gepercipieerde administratieve lastendruk, tactische invloed, mening over eigen (professioneel) handelen en mening over cliënt. Al deze variabelen bleken een sterke positieve invloed te hebben op implementatie; waarvan vier van de vijf variabelen significant. De respondenten uit de interviews konden deze resultaten beamen: wat betreft strategische en tactische invloed werd genoemd dat een gevoel van eigenaarschap over het beleid voor hun van belang was, ookal zijn ze het met de uitkomsten niet eens. Gepercipieerde administratieve lastendruk bleek onverwachts een positieve voorspeller van implementatie: respondenten konden dit verklaren door te onderstrepen dat de toegenomen administratie een onderdeel is van de Jeugdwet: implementatie daarvan vereist simpelweg een hoge administratieve lastendruk. Mening over eigen (professioneel) handelen bleek het sterkst van invloed op implementatie: de respondenten uit de interviews beaamden dit. Vrijwel elke professional hecht volgens hen aan professioneel handelen, en het volgen van richtlijnen (ook uit nieuw beleid) hoort daarbij. De mening over cliënt tot slot naderde significantie maar was niet significant; deze is toch in het definitieve model opgenomen omdat vrijwel alle respondenten uit de interviews aangaven dat dit een belangrijke (zo niet de belangrijkste) drijfveer voor hun was. Zij implementeren over het algemeen de Jeugdwet zoals het van hen verlangd wordt, omdat ze hun cliënt niet in de steek willen laten.

In het explorerende onderzoeksgedeelte zijn enkele aanvullende factoren gevonden, te weten NPM-denken in de jeugdzorg, angstcultuur en tuchtrecht op nationaal niveau, en interorganisatorische samenwerking, top down of bottom up organisatie en lerende organisatie op organisatieniveau. Deze zaken waren volgens de respondenten uit de interviews ook van invloed op de implementatie van beleid door professionals. Deze aanvullende factoren kunnen dienen als aanknopingspunt voor nieuw onderzoek; hier wordt verder op ingegaan in het volgende hoofdstuk.

6. Conclusie

Dit hoofdstuk vormt de slotsom van dit onderzoek. In paragraaf 6.1 wordt op basis van de informatie uit zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoeksgedeelte een algemene conclusie geformuleerd. Deze conclusie vormt het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek. In paragraaf 6.2, de discussie, wordt vervolgens gereflecteerd op het onderzoek, zowel op de gebruikte theorie als de methodologie. In paragraaf 6.3 worden handvatten voor eventueel vervolgonderzoek aangereikt. Dit onderzoek wordt afgesloten door in paragraaf 6.4 enkele concrete aanbevelingen voor de (beleids)praktijk te formuleren. Hier kunnen zowel beleidsmakers als publieke managers hun voordeel mee doen.

6.1 Conclusie

De hoofdvraag die centraal stond in dit onderzoek, luidde als volgt:

Wat leidt ertoe dat jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet in hun dagelijks werk implementeren?

Om antwoord te krijgen op deze hoofdvraag, zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Deelvragen 1 en 2 zijn in het theoretisch kader beantwoord. In dit kader is onderzocht hoe implementatie door professionals vorm kan krijgen, en welke factoren hierop van invloed zijn. Deelvraag 3 kwam aan bod in het beleidskader: daarin is geschetst met welke veranderingen de jeugdsector en de professionals die daarin werkzaam zijn, te maken hebben gekregen. Deelvraag 4, 5 en 6 zijn in het resultatenhoofdstuk van dit onderzoek beantwoord. Enerzijds is in paragraaf 5.3 en 5.4 beschreven hoe de respondenten van dit onderzoek scoren op de afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Aan de hand van lineaire multiële regressieanalyse is het verband tussen beide onderzocht, waardoor kon worden bepaald of er samenhang was tussen de factoren die jeugdprofessionals ervaren, en de mate waarin zij de doelstellingen uit de Jeugdwet implementeren in hun dagelijks werk.

Aan de hand van deze regressieanalyse is een definitief model geconstrueerd. Dit model bevat vijf variabelen, waarvan vier significant: strategische invloed, gepercipieerde administratieve lastendruk, tactische invloed, mening over eigen professioneel handelen en mening over cliënt. Al deze variabelen zijn positief van invloed op implementatie; implementatie die, onder de respondenten in de steekproef, tamelijk hoog was.

Deze uitkomsten zijn frappant, en in veel opzichten niet in lijn met de theorie. Van de twaalf geformuleerde hypothesen zijn er dan ook acht verworpen. Volgens de theorie werd verondersteld dat het bijvoorbeeld belangrijk is dat professionals inhoudelijk achter het beleid

staan, en dat zij zich goed gefaciliteerd moeten voelen in de zin van tijd, werkdruk en financiële middelen. Geen van deze zaken bleek van invloed op implementatie, sterker nog: het gros van de professionals in dit onderzoek sprak zich negatief uit over zowel het beleid zelf als over de organisatorische condities. Tóch worden de doelstellingen uit de Jeugdwet over het algemeen netjes geïmplementeerd: gemiddeld gaven de respondenten een 6,8 aan implementatie; slechts 14% van de respondenten kende hier een 5 of lager aan toe. Dit beeld werd ook in de interviews bevestigd: de respondenten stelden daarin dat jeugdprofessionals over het algemeen doen wat van hen gevraagd wordt. Het beeld dat in de aanleiding van dit onderzoek werd geschetst, waarin voorbeelden werden genoemd van professionals die stevige weerstand vertonen tegen nieuw beleid of zelfs de invoering hiervan moedwillig traineren, blijkt op de transitie van de jeugdzorg niet van toepassing. Jeugdprofessionals zijn over het algemeen loyaal aan de Jeugdwet. Zowel uit de enquête als uit de interviews blijkt dat dit voor een groot deel veroorzaakt wordt door het feit dat professionals van mening zijn dat het uitvoeren van richtlijnen hoort bij professioneel handelen, én omdat ze hun cliënt niet in de steek willen laten. Een geïnterviewde jeugdbeschermer vat deze conclusie treffend samen in het volgende citaat:

“Wij hulpverleners vinden altijd wel iets van wat, wij nemen niet zomaar dingen klakkeloos aan en we hebben overal een mening over. Maar van de andere kant zijn wij ook wel... wij zijn hulpverleners hè, dus wij zullen niet zomaar zeggen van dit doen wij niet of wij staken of we gooien het werk neer. Omdat we voor die cliënten gaan.” (persoonlijke communicatie, 22 augustus 2017)

De drijfveer om hun cliënten te helpen, beweegt professionals er in veel gevallen dus toe om beleid te implementeren. Wanneer ze dit zouden weigeren, komt de hulp voor hun cliënt in het gedrang, zoals ook in het vorige hoofdstuk reeds aan bod kwam. Aan de andere kant kan de cliënt ook juist aanleiding zijn om zich tussen de marges van het beleid te bewegen: professionals benoemden dat als bepaalde richtlijnen uit het beleid niet stroken met wat goed is voor de cliënt, zij ook bereid zijn hiermee te breken. Het gaat dan vaak echter niet om actieve weerstand tegen bepaald beleid, maar meer (in de woorden van een respondent zelf) om “creatief boekhouden”: professionals zoeken slimme manieren om hun cliënten tóch te kunnen bieden wat deze (in hun ogen) nodig hebben.

De factoren die daarnaast van invloed bleken op implementatie door professionals, zijn strategische en tactische invloed. Als professionals het gevoel hebben dat zij op zowel landelijk als organisatieniveau worden gehoord, is de mate waarin zij beleid implementeren hoger. Zoals al eerder in het vorige hoofdstuk werd genoemd, heeft dit volgens de respondenten zelf voor een groot gedeelte met eigenaarschap te maken: ookal zijn de uitkomsten uiteindelijk niet zoals gewenst, wanneer men het gevoel heeft te zijn betrokken, zijn ze eerder bereid hun best te doen. Professionals hebben dan meegepraat over de totstandkoming en implementatie van nieuw beleid. Zo krijgen zij het gevoel dat er een beroep wordt gedaan op hun deskundigheid. Een respondent in de interviews legde dit als volgt uit: *“dat geeft medewerkers het echte gevoel dat ze erkend worden als een deskundig iemand. Want die groepsleider of gezinswerker die naar een gezin gaat met complexe problemen, die kunnen echt heel veel. Dat moet echt erkend worden, dat moet ook aantoonbaar erkend worden. Niet alleen maar van goh wat knap, nee je moet het ook zelfstandigheid geven. Ik denk dat dat heel erg goed werkt.”* (persoonlijke communicatie, 16 augustus 2017)

Tot slot bleek gepercipieerde administratieve lastendruk – onverwachts – positief van invloed op implementatie. Dit werd door de respondenten in de interviews verklaard door het feit dat deze administratieve lastendruk inherent is aan de Jeugdwet. Wanneer men de Jeugdwet implementeert, is zij dus automatisch ook tijd kwijt aan administratie. Gepercipieerde administratieve lastendruk kan in die zin als een positieve voorspeller van implementatie worden gezien.

Als antwoord op de hoofdvraag wat ertoe leidt dat professionals beleid implementeren, kan dus worden gesteld dat dit enerzijds af hangt van individuele drijfveren: de mate waarin men hecht aan professioneel handelen en het uitvoeren van professionele richtlijnen en het helpen van de cliënt. Anderzijds is de mate van invloed van belang die professionals voor hun hebben gehad op de totstandkoming en implementatie van nieuw beleid, zowel op nationaal niveau als binnen hun organisatie. In de rest van dit hoofdstuk worden op basis van deze conclusie enkele concrete aanbevelingen geformuleerd, zowel voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek als voor de beleidspraktijk. Voordat dit gebeurt, komt de discussie van dit onderzoek aan bod.

6.2 Discussie

In deze paragraaf wordt kritisch gereflecteerd op het onderzoek, zowel op de theorie als op het empirische gedeelte. De theorie bleek geschikt voor het type analyse dat is gedaan. Uit de literatuur is een groot aantal factoren gedestilleerd, gestructureerd naar verschillende niveaus. Veel van de factoren zijn gebaseerd op eerder onderzoek, en de schalen waarmee de factoren zijn gemeten (d.w.z. de items waaruit de enquête moest bestaan) waren dus reeds gevalideerd. Dit is bewezen aan de hand van de relatief hoge schaalscores bij het uitrekenen van de Cronbach's alpha in hoofdstuk 5. Wat echter niet mogelijk is gebleken, is een conclusie kunnen vellen over welk van de niveaus het meest van belang is. De in dit onderzoek significant gebleken variabelen waren verspreid over alle niveaus.

Daarnaast zijn in dit onderzoek alleen subjectieve factoren meegenomen: telkens is gemeten wat de persoonlijke *ervaring* van de professional in kwestie was met de verschillende factoren. Het was interessant geweest om ook objectieve factoren mee te nemen, dus bijvoorbeeld door niet alleen gepercipieerde administratieve lastendruk te meten, maar ook de daadwerkelijke administratieve lastendruk, bijvoorbeeld gemeten in het aantal uren per week dat een professional daaraan besteedt. Niet alleen kunnen op die manier de verbanden tussen die objectieve factoren en implementatie worden gemeten, ook zou het interessant zijn te bekijken of er een discrepantie bestaat tussen de objectieve factoren en hoe professionals deze subjectief ervaren.

Wat betreft het empirische gedeelte van dit onderzoek is de grootste onvolkomenheid de relatief kleine steekproefgrootte. Om een regressieanalyse te doen met 12 onafhankelijke variabelen, zoals in dit onderzoek is gedaan, was idealiter een steekproef van minstens 180 respondenten nodig. Naast meer power van het regressiemodel, zijn meerdere respondenten ook nodig in het kader van representativiteit. In dit onderzoek is de kwantitatieve analyse uiteindelijk gedaan met 63 respondenten. Omdat de data werd verzameld in de zomerperiode, was het lastig om organisaties te bereiken. Dit heeft ervoor gezorgd dat er minder respons is behaald dan wenselijk was.

Het feit dat er daarnaast slechts professionals zijn benaderd uit 2 van de 42 jeugdzorgregio's die Nederland rijk is, komt de generaliseerbaarheid van dit onderzoek niet ten goede. Voor een generaliseerbaar beeld – dat wil zeggen: een beeld dat is te generaliseren naar alle jeugdprofessionals in Nederland – had de enquête binnen meerdere regio's, het liefst in verschillende delen van het land, uitgezet moeten worden.

Daarnaast kan de wijze waarop de enquête is verspreid, ervoor zorgen dat een specifiek type respondent is aangetrokken. De enquête is verspreid via mail of intraweb: het reageren op de enquête is dus een vrijwillige stap. Dit kan als nadeel hebben dat de enquête respondenten trekt die al een sterke mening hebben over het onderwerp. Voor de interviews was dit nog meer het geval: de respondenten voor de interviews zijn geworven door een optie in de enquête waarbij men zijn of haar contactgegevens in kon vullen. Hierdoor zijn in de interviews respondenten gesproken die over het algemeen een sterke mening hadden over het onderwerp en ook graag wilden vertellen. Om een evenwichtige mix aan respondenten te krijgen, zou het ook interessant zijn om professionals te spreken die gematigder of neutraal zijn over de situatie.

6.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek aan bestuurskundigen aangereikt. In de inleiding werd reeds aangestipt dat dit onderzoek past binnen een trend in de bestuurskunde waarin steeds meer aandacht komt voor de leefwereld van publieke professionals en hun specifieke attitudes en gedrag bij het uitvoeren van beleid. De resultaten van deze thesis onderstrepen het belang van onderzoek naar dit fenomeen: publieke professionals kunnen beleid maken of breken. En hoe deze professionals omgaan met beleid, is in sterke mate afhankelijk van persoonlijke drijfveren, ervaringen en motivaties. (Bestuurskundig) vervolgonderzoek kan nog dieper ingaan op de werkzame mechanismen tussen deze professionele drijfveren en ervaringen enerzijds, en implementatie anderzijds. In dit onderzoek zijn vijf interviews gehouden om de gevonden verbanden verder onder de loep te nemen. Nog interessanter zou het zijn om een extra kwalitatieve verdiepingsslag te houden door professionals te observeren bij hun daadwerkelijke gedrag tijdens de implementatie van beleid. Nadat professionals zijn geïnterviewd over hun percepties, kan dan worden bekeken hoe deze precies uitwerken in de praktijk van alledag, bijvoorbeeld in hun interactie met cliënten. De vraag die hierbij centraal kan staan, kan bijvoorbeeld als volgt worden geformuleerd: “Op welke wijze is perceptie X van invloed op de implementatie van de Jeugdwet door professionals?” In plaats van het verklaren van implementatie, zoals centraal stond in dit onderzoek, ligt de nadruk dan meer op het preciezer verkennen van de verbanden tussen bepaalde percepties en implementatie. Dit zou bijvoorbeeld interessant zijn bij de factor mening over cliënt, die in dit onderzoek soms ambigu bleek in haar invloed op implementatie: in welke gevallen, of onder welke omstandigheden, zorgt de drijfveer om

cliënten te helpen ervoor dat professionals beleid netjes implementeren, en in welke gevallen zorgt deze drijfveer er juist voor dat zij de “mazen” in het beleid opzoeken?

Een andere optie zou zijn om grootschaliger kwantitatief onderzoek op te zetten, waarin meer variabelen worden meegenomen – bijvoorbeeld ook aanvullende factoren die uit de interviews van dit onderzoek zijn gebleken. Op die manier kan de bestuurskunde toe bouwen naar een steeds completer model om implementatie van beleid door publieke professionals mee te verklaren.

6.4 Aanbevelingen voor de (beleids)praktijk

Het schrikbeeld dat in de inleiding van dit onderzoek werd geschetst – namelijk het beeld van professionals die bij de invoering van nieuw beleid ernstige weerstand vertonen, het werk neerleggen of het beleid zelfs saboteren, is in dit onderzoek onderuitgehaald. Jeugdprofessionals blijken over het algemeen loyaal aan de Jeugdwet. Hoewel dit voor beleidsmakers en publieke managers zeker reden tot optimisme mag zijn, dienen er ook enkele kanttekeningen te worden geplaatst bij deze conclusie. Hoewel professionals de Jeugdwet over het algemeen netjes implementeren, komen er uit dit onderzoek alsnog genoeg hiaten naar voren. Zoals ook in het resultatenhoofdstuk is beschreven, was de mening van jeugdprofessionals over zowel het beleid zelf als de organisatorische factoren daaromheen tamelijk negatief. Veel jeugdprofessionals hebben het gevoel dat de jeugdzorg er sinds de invoering van de Jeugdwet op achteruit is gegaan, en gaan gebukt onder een hoge werkdruk en hoge administratieve lastendruk. Het feit dat ze het nieuwe beleid tóch uitvoeren, is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de grote mate waarin zij hechten aan professionaliteit, én omdat ze hun cliënten niet in de steek willen laten. Wanneer de Nederlandse politiek de huidige situatie in de jeugdzorg onveranderd laat en de geluiden vanuit de beroepsgroep negeert, zouden jeugdprofessionals via hun professionaliteit en hun hart voor de cliënt als het ware worden gechanteerd aan het nieuwe beleid: wat ze er verder inhoudelijk van vinden deert niet, ze voeren het toch wel uit. Met deze aanbevelingen, rechtstreeks gericht aan politici, beleidsmakers en publieke managers, wordt getracht een dergelijke cynische opvatting van dit onderzoek te voorkomen. Met een nieuw kabinet dat op het moment van het schrijven van deze aanbevelingen – hoogstwaarschijnlijk – bijna rond is, en (misschien nog belangrijker) nieuwe gemeentebesturen die over enkele maanden, na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018, gevormd zullen worden, vallen deze aanbevelingen hopelijk in vruchtbare aarde.

1. Speel in op de persoonlijke drijfveren en percepties van professionals...

In dit onderzoek bleken de persoonlijke drijfveren en percepties van professionals van grote invloed op de mate waarin zij de doelstellingen van nieuw beleid implementeren en in hoeverre zij hier hun best voor doen. Alle professionals uit dit onderzoek hechtten bijvoorbeeld in grote mate aan professionaliteit én aan het helpen van hun cliënt. Als beleidsmakers en publieke managers bij de totstandkoming van nieuw beleid inspelen op deze drijfveren, krijgen ze professionals eerder aan boord en maken ze de uitvoering van dat beleid door hen gemakkelijker. Bied erkenning voor de professional en zijn vak, want professionaliteit is een belangrijke voorspeller van implementatie. En maak bij de totstandkoming van nieuw beleid van meet af aan duidelijk om wie het uiteindelijk draait – de cliënt, en in het geval van de Jeugdwet: het kwetsbare kind of jongere. Deze cliënt is namelijk één van de primaire drijfveren van de jeugdprofessional: wanneer de professional het gevoel heeft dat het beleid van waarde is voor zijn cliënt, of dat het beleid hem ruimte geeft om de cliënt te bieden wat deze nodig heeft, zal hij meer bereid zijn om zijn best te doen om de implementatie van dat nieuwe beleid tot een succes te brengen. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door een deel van de tijd die professionals nu kwijt zijn aan administratie, terug te brengen naar de cliënt, zodat professionals meer uren kunnen besteden aan daadwerkelijke hulpverlening.

2. ...door hen als gelijkwaardige gesprekspartner mee te nemen bij de totstandkoming van nieuw beleid.

De uitgelezen manier om nieuw beleid te laten aansluiten op de percepties en drijfveren van professionals, is door hen direct te betrekken bij de totstandkoming van dit beleid, of zoals één van de respondenten van dit onderzoek het zelf benoemde: neem ze mee! In het geval van de Jeugdwet hebben veel professionals het gevoel aan de zijlijn te hebben gestaan, vooral op nationaal niveau. En dit terwijl een gevoel van “eigenaarschap” over het beleid cruciaal is voor de implementatie van beleid. Beleidsmakers op nationaal niveau moeten er daarom voor zorgen dat de branche bij de totstandkoming van nieuw jeugdzorgbeleid stevig wordt betrokken – professionals op de werkvloeren van Nederland krijgen zo het gevoel dat hun beroepsgroep wordt gehoord. Daarnaast dienen managers van jeugdzorgorganisaties hun medewerkers mee te laten denken over nieuw beleid en nieuwe werkwijzen. De professionals

zijn degenen die de uiteindelijke zorg verlenen: het is dus cruciaal dat zij de invloed krijgen die hen, op basis van hun deskundigheid, toekomt.

Bovenstaande aanbevelingen kunnen worden opgepakt door beleidsmakers, politici en publieke managers – niet per se om professionals aan het implementeren te krijgen, want dat doen ze al. Des te meer dienen deze aanbevelingen ten goede te komen aan de jeugdzorgsector als geheel, zowel voor de kinderen en jongeren die met jeugdzorg te maken krijgen, als voor de jeugdprofessionals die zich dag in, dag uit inzetten voor deze doelgroep. Jeugdprofessionals mogen soms dan wel overvraagd zijn, ze zijn zeker niet onwillig. Het is tijd om dat eerste weg te gaan nemen, om het tweede te kunnen blijven koesteren.

Literatuur

Boeije, H.R. (2010). *Analysis in qualitative research*. London: Sage.

Brandsen, T., & Honingh, M. (2013). Professionals and shifts in governance. *International Journal of Public Administration*, 36(12), 876-883.

Brehm, J., & Gates, S. (1999). *Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Bröcking, B. (2016). *Sturen zonder schuren: De rollen van cliënt, hulpverlener en overheid in de jeugdhulp*. Tilburg: Tilburg University.

Brodkin, E.Z. (1997). Inside the welfare contract: Discretion and accountability in state welfare administration. *Social Service Review*, 71(1), 1-33.

Brodkin, E.Z. (2011) Policy Work: Street-Level Organizations under New Managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, special issue 'Putting Street-Level Organizations First: New Directions for Social Policy and Management Research', edited by Evelyn Z. Brodkin, 21(2), pp. i253-77.

Brodkin, E.Z. (2012). Reflections on street
Public Administration Review, 72(6), 940-949.

-level bureaucracy: p

Creswell, J.W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: Sage publications.

Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current sociology*, 59(4), 406-422.

Favero, N., Meier, K. J., & O'Toole, L. J. (2016). Goals, trust, participation, and feedback: Linking internal management with performance outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 327-343.

Field, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*. London: Sage.

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: Combining insights from public administration and psychology. *Public Administration Review*, 77(1), 45-56.

- Hermanns, J.M.A., Verheij, F., van Nijnatten, C.H.C.J., & Reuling, M.A.W.L. (2014). *Handboek jeugdzorg deel 1: Stromingen en specifieke doelgroepen*. Houten: Springer.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *Der moderne staat—Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2).
- Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A public service gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569.
- Jeugdbescherming Gelderland. (z.j.). *Wat doet Jeugdbescherming Gelderland*. Geraadpleegd via <http://www.jbgld.nl/over-jeugdbescherming-gelderland/>.
- Jeugdzorg Nederland. (z.j.). *Meer weten over de jeugdzorg*. Geraadpleegd via <https://www.jeugdzorgnederland.nl/meer-weten/algemeen/>.
- Keiser, L. R., & Soss, J. (1998). With good cause: Bureaucratic discretion and the politics of child support enforcement. *American Journal of Political Science*, 1133-1156.
- Lindhorst, T., & Padgett, J.D. (2005). Disjunctures for women and frontline workers: Implementation of the family violence option. *Social Service Review*, 79(3), 405-429.
- May, P.J., & Winter, S.C. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Meyers, M.K. & Lehmann Nielsen, V. (2012) Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy’. In: B. Guy Peters & J. Pierre (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*, London: SAGE, pp. 305-318 (second edition).
- Meyers, M.K., Glaser, B., & Donald, K.M. (1998). On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms?. *Journal of policy analysis and management*, 1-22.

Ministerie van VWS/V&J. *Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016 'Kinderen Veilig'*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport/Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Moviera. (z.j.). *Over Moviera*. Geraadpleegd via <http://www.moviera.nl/over-moviera/>.

Movisie. (z.j.). *Transitie jeugdzorg: een overzicht*. Geraadpleegd via <https://www.movisie.nl/artikel/transitie-jeugdzorg-overzicht>.

Muzio, D., & Kirkpatrick, I. (2011). Introduction: Professions and organizations-a conceptual framework. *Current sociology*, 59(4), 389-405.

NIM. (z.j.). *Over NIM*. Geraadpleegd via <http://www.nim.nl/over-nim>.

NJi. (z.j.). *Ontwikkelingen in jeugdbeleid*. Geraadpleegd via <http://www.nji.nl/Ontwikkelingen-in-jeugdbeleid>.

NJi. (2000). *Beleidskader Wet op de jeugdzorg*. Geraadpleegd via http://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Jeugdzorg_Beleidskader_Wet_op_de_jeugdzorg_2000.pdf.

Noordegraaf, M. (2006). *Professional Management of Professionals. Hybrid Organisations and Professional Management in Care and Welfare*. In J.W. Duyvendak, T. Knijn & M. Kremer. Policy, people, and the new professional. Policy, People, and the New Professional, pp. 181-193. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noordegraaf, M. (2007). From “pure” to “hybrid” professionalism present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Noordegraaf, M. (2016). Reconfiguring professional work: Changing forms of professionalism in public services. *Administration & Society*, 48(7), 783-810.

NRC Handelsblad. (2017). *Wachttijden jeugdzorg zijn te lang*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/17/wachttijden-jeugdzorg-zijn-te-lang-9262767-a1559313>.

NRC Handelsblad. (2017). *Jeugdzorg krijgt klap op klap*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/06/07/jeugdzorg-krijgt-klap-op-klap-10946116-a1561937>.

Osborne, S.P. (2010). *The new public governance*. London: Routledge.

O'Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 263-288.

Pluryn. (z.j.). *Jeugd*. Geraadpleegd via <https://www.pluryn.nl/jeugd>.

Pluryn. (z.j.). Jan Pieter Heije. Geraadpleegd via <https://www.pluryn.nl/over-pluryn/locaties/jan-pieter-heije>

Regioatlas/Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.j.). *Jeugdzorgregio's*. Geraadpleegd via https://www.regioatlas.nl/indelingen/indelingen_indeling/t/jeugdzorgregio_s_1.

Rijksoverheid. (z.j.). *Jeugdhulp bij gemeenten*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/inhoud/jeugdhulp-bij-gemeenten>.

Rolloos, I., Steijn, B. & Van der Voet, J. (2016). *De jeugdzorgwerker heeft na de decentralisatie nog altijd plezier in z'n werk*. Geraadpleegd via <http://www.socialevraagstukken.nl/de-jeugdzorgwerker-heeft-na-de-decentralisatie-nog-altijd-plezier-in-zn-werk/>.

Smith, B.D., & Donovan, S.E. (2003). Child welfare practice in organizational and institutional context. *Social Service Review*, 77(4), 541-563.

Tummers, L. (2012). *Policy Alienation. Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Tummers, L., Steijn, B., & Bekkers, V. (2012). Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context, and personality characteristics. *Public Administration*, 90(3), 716-736.

Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2013). *Handling stress during policy implementation: Developing a classification of "coping" by frontline workers based on a systematic review*. IRSPM Conference Prague, april 2013.

Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.

- Tummers, L.G., Bekkers, V., Thiel, S. van & Steijn, B. (2015). The effects of work alienation and policy alienation on behavior of public employees. *Administration & Society*, 47(5), 596-617.
- Vedung, E. (2015). Autonomy and street-level bureaucrats' coping strategies. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 1(2), 15-19.
- Weatherall, C.D., & Markwardt, K.S. (2010). Caseworker behavior and clients' employability. *Social Policy and Welfare Services Working Paper 04*: 2010.
- Winter, S. C. (2002, August). Explaining street-level bureaucratic behavior in social and regulatory policies. In *Annual meeting of the American Political Science Association in Boston* (Vol. 29).
- Winter, S.C. (2005, November). Effects of casework: the relation between implementation and social effects in Danish integration policy. In *Research Conference of the Association for Public Policy and Management in Washington DC*.
- Winter, S.C., Dinesen, P.T., & May, P.J. (2008). *Implementation regimes and street-level bureaucrats: Employment service delivery in Denmark*. SFI Working Paper 12: 2008. København.
- Winter, S.C., & May, P. J. (2001). Motivation for compliance with environmental regulations. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(4), 675-698.

Bijlagen

Bijlage 1: Enquête

Inleiding: voorstellen mijzelf, doel van het onderzoek.

Achtergrond respondent

Wat is uw functie?

Bij welke organisatie bent u werkzaam?

Politiek niveau

Mening over politici

1. Kabinet Rutte II, onder wie de jeugdzorg is gedecentraliseerd, heeft het goed gedaan.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

2. Staatssecretaris Martin van Rijn, verantwoordelijk bewindspersoon voor de transitie van de jeugdzorg, heeft het goed gedaan.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

3. Kabinet Rutte II heeft de doelstellingen van de transitie van de jeugdzorg duidelijk onderschreven.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

4. Staatssecretaris Martin van Rijn heeft de doelstellingen van de transitie van de jeugdzorg duidelijk onderschreven.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Mening over beleid

5. De transitie van de jeugdzorg is een goede zaak.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

6. De transitie van de jeugdzorg is een verbetering ten opzichte van hoe het vóór 2015 was geregeld.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

7. De transitie van de jeugdzorg draagt bij aan een betere jeugdzorg.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

8. De transitie van de jeugdzorg draagt bij aan het welzijn van mijn cliënten.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Invloed op beleid (strategische invloed)

9. Jeugdzorgprofessionals zijn op nationaal niveau betrokken geweest bij het vormgeven van de transitie van de jeugdzorg.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

10. Jeugdzorgprofessionals hebben invloed gehad op de manier waarop de transitie van de jeugdzorg vorm heeft gekregen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

11. In de transitie van de jeugdzorg is rekening gehouden met de wensen en voorkeuren van jeugdzorgprofessionals.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Organisatieniveau

Gepercipieerde tijd

12. Ik heb genoeg tijd om mijn cliënten goed te helpen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

13. Ik kan mijn tijd besteden aan de zaken die ik het belangrijkste vind.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

14. Ik heb genoeg tijd om mijn werk te doen zoals ik het wil doen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Gepercipieerde financiële middelen

15. Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar om mijn cliënten goed te helpen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

16. Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar om mijn werk te doen zoals ik het wil doen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

17. De beschikbare financiële middelen vormen geen probleem in mijn werk.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Gepercipieerde werkdruk

18. Ik ervaar een hoge werkdruk in mijn dagelijks werk.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

19. Ik heb het gevoel dat er hoge verwachtingen aan mij worden gesteld.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

20. Ik ervaar veel stress in mijn dagelijks werk.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Gepercipieerde administratieve lastendruk

21. De administratieve lastendruk in mijn werk is hoog.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

22. Ik ben veel tijd kwijt aan administratie in mijn dagelijks werk.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

23. Het doen van administratie slokt een onevenredig groot deel van mijn werktijd op.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Gepercipieerde complexiteit van casussen

24. De casussen waar ik in mijn dagelijks werk mee te maken krijg, zijn complex.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

25. Ik heb soms het gevoel dat ik niet genoeg kennis of ervaring heb om de casussen die ik op mijn bord krijg, te behandelen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

26. De casussen die ik behandel, zijn te complex voor mij.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Invloed binnen organisatie (tactische invloed)

27. In mijn organisatie mochten professionals meedenken over de implementatie van de Jeugdwet.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

28. Het management in mijn organisatie heeft rekening gehouden met de wensen en voorkeuren van professionals bij de implementatie van de Jeugdwet.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

29. Professionals in mijn organisatie hebben invloed gehad op de implementatie van de Jeugdwet in de organisatie.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Individueel niveau

Mening over eigen (professioneel) handelen

30. Ik vind het belangrijk om de professionele richtlijnen uit de Jeugdwet te volgen in mijn dagelijks werk.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

31. Het hoort bij professioneel handelen om je te houden aan professionele richtlijnen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

32. Ik heb professionaliteit en professioneel handelen hoog in het vaandel staan.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

33. Ik houd me altijd aan professionele richtlijnen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

Mening over cliënt

34. Ik vind het belangrijk om mijn cliënten te helpen.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

35. Ik put voldoening uit het helpen van mijn cliënten.

☐ helemaal mee oneens ☐ mee oneens ☐ niet mee oneens/eens ☐ mee eens ☐ helemaal mee eens

36. Ik vind dat mijn cliënten recht hebben op mijn hulp.

o helemaal mee oneens o mee oneens o niet mee oneens/eens o mee eens o helemaal mee eens

Invloed op eigen handelen (operationele invloed)

37. Ik kan zelf beslissen hoe ik invulling geef aan de doelstellingen uit de Jeugdwet in mijn dagelijks werk.

o helemaal mee oneens o mee oneens o niet mee oneens/eens o mee eens o helemaal mee eens

38. Ik heb genoeg ruimte om eigen beslissingen te maken in mijn dagelijks werk.

o helemaal mee oneens o mee oneens o niet mee oneens/eens o mee eens o helemaal mee eens

39. Ik kan de richtlijnen uit de Jeugdwet adequaat aanpassen aan de behoeften van mijn cliënt.

o helemaal mee oneens o mee oneens o niet mee oneens/eens o mee eens o helemaal mee eens

Implementatie

De volgende vragen gaan over de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet.

Hiermee worden de volgende doelstellingen bedoeld:

- preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun ouders
- inzet van het eigen sociale netwerk
- de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren
- eerder de juiste hulp op maat om jeugdigen en gezinnen zo snel mogelijk, zo dichtbij mogelijk en zo effectief mogelijk hulp bieden
- integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt één gezin, één plan, één regisseur

Goal adoption

40. In welke mate reflecteert uw gedrag in uw dagelijks werk de doelstellingen uit de Jeugdwet? Geef aan op onderstaande schaal van 0-10.

1 ————— 10

Effort

41. In welke mate doet u moeite om de genoemde doelstellingen uit de Jeugdwet in uw dagelijks werk te implementeren? Geef aan op onderstaande schaal van 0-10.

1 ————— 10

Optie toevoegen om eventuele beschikbaarheid voor vervolginterview aan te geven plus contactgegevens.

Afsluiting. Bedanken voor invullen, mogelijkheid bieden op de hoogte gehouden worden van onderzoeksresultaten (door e-mailadres in te vullen).

Bijlage 2: Interviewguide

A. Korte introductie

- Voorstellen interviewer
- Inleiding op onderzoek
 - o Aanleiding: decentralisatie jeugdzorg, veel aandacht voor, minder voor beleving professionals, cruciaal voor uitvoering.
 - o Onderwerp: implementatie Jeugdwet, specifiek de aanpak van kindermishandeling
 - o Doel: inzicht verkrijgen in de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet door professionals werkzaam in de aanpak van kindermishandeling en de factoren die hierop van invloed zijn, teneinde aanbevelingen te kunnen doen voor de beleidspraktijk.
- Toestemming voor opnemen interview (mogelijkheid tot anonimiteit)
- Opbouw interview toelichten: interview draait om onafhankelijke variabelen, namelijk de factoren die van invloed zijn op implementatie. Deze zijn in te delen op drie niveaus: politiek niveau, organisatieniveau en individueel niveau. Interview zal ook naar die niveaus zijn gestructureerd, waarbij per niveau naar specifieke voorbeelden wordt gevraagd, maar ook ruimte is voor eigen inbreng.

B. Vragen m.b.t. respondent

1. Wat is uw functie binnen [naam organisatie]?
2. Hoe lang bent u werkzaam binnen deze functie?

C. Vragen m.b.t. factoren

Factoren gemarkeerd met een * bleken significant van invloed uit de enquête, dit valideren bij respondent!

Politiek niveau

3. Uit de enquête blijkt dat de meeste respondenten negatief zijn over kabinet Rutte II en de bewindspersonen die verantwoordelijk waren voor de transitie van de jeugdzorg. Klopt dit beeld volgens u? **[MENING OVER POLITICI]**
 - a. En denkt u dat dit er ook voor kan zorgen dat jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet eerder of juist minder snel overnemen in hun dagelijks werk?

- b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 4. Uit de enquête blijkt dat respondenten gemengd zijn over de Jeugdwet en de transitie van de jeugdzorg. Er zijn zowel jeugdprofessionals die positief zijn, als negatief. Klopt dit beeld volgens u? **[MENING OVER BELEID]**
 - a. En denkt u dat dit gevolgen kan hebben voor de implementatie van de Jeugdwet door deze jeugdprofessionals?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 5. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals ervaren dat zij als beroepsgroep op nationaal niveau weinig invloed hebben gehad op de totstandkoming van de Jeugdwet. Klopt dit beeld volgens u? **[STRATEGISCHE INVLOED]***
 - a. En denkt u dat dit van invloed kan zijn op de implementatie van de Jeugdwet door deze professionals?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 6. Zijn er nog overige factoren die u ervaart op het niveau van nationaal beleid en de politiek die een rol spelen bij de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet in uw dagelijks werk?

Organisatieniveau

- 7. Uit de enquête blijkt een tamelijk negatief beeld over de beschikbare tijd die jeugdprofessionals tot hun beschikking hebben in hun werk. Men heeft het gevoel te weinig tijd te hebben. Klopt dit beeld volgens u? **[GEPERCIPIEERDE TIJD]**
 - a. En denkt u dat dit ervoor kan zorgen dat men de doelstellingen uit de Jeugdwet minder goed of juist beter implementeert?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 8. Uit de enquête blijkt een tamelijk negatief beeld over de beschikbare financiële middelen die jeugdprofessionals tot hun beschikking hebben in hun werk. Klopt dit beeld volgens u? **[GEPERCIPIEERDE MIDDELEN]**
 - a. En denkt u dat dit gevolgen kan hebben voor implementatie?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 9. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals een hoge tot zeer hoge werkdruk ervaren in hun werk. Klopt dit beeld volgens u? **[GEPERCIPIEERDE WERKDRUK]**
 - a. En denkt u dat dit ervoor kan zorgen dat jeugdprofessionals de doelstellingen uit de Jeugdwet minder of juist beter overnemen?

- b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 10. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals een zeer hoge administratieve lastendruk ervaren. Klopt dit beeld volgens u? **[GEPERCIPIEERDE ADMINISTRATIEVE LASTENDRUK]***
 - a. En denkt u dat dit gevolgen kan hebben voor de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 11. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals hun werk en de casussen waarmee ze te maken krijgen, complex vinden. Echter vinden de meesten het niet té complex dat ze niet weten hoe ze ermee om moeten gaan. Klopt dit beeld volgens u? **[GEPERCIPIEERDE COMPLEXITEIT]**
 - a. En denkt u dat dit van invloed kan zijn op de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet door hen?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 12. Uit de enquête komt een gemengd beeld naar voren van de mate van invloed die professionals hebben gehad op de implementatie van de Jeugdwet op organisatieniveau. Men ervaart geen hoge of lage invloed. Klopt dit beeld volgens u? **[TACTISCHE INVLOED]**
 - a. En denkt u dat de mate van invloed in de organisatie gevolgen kan hebben voor de implementatie van de Jeugdwet door jeugdprofessionals?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 13. Zijn er nog overige factoren die u ervaart op het niveau van de organisatie die een rol spelen bij de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet?

Individueel niveau

- 14. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals veel waarde hechten aan professionele richtlijnen en professioneel handelen. Klopt dit beeld volgens u? **[MENING OVER EIGEN PROFESSIONEEL HANDELEN]***
 - a. En denkt u dat dit ervoor kan zorgen dat professionals zich ook eerder of juist minder goed houden aan de doelstellingen uit de Jeugdwet?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
- 15. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals zeer positief staan ten opzichte van hun cliënten en het belangrijk vinden hen te helpen. Klopt dit beeld volgens u? **[MENING OVER CLIËNT]***

- a. En denkt u dat dit van invloed kan zijn op de implementatie van de doelstellingen uit de Jeugdwet door professionals?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
16. Uit de enquête blijkt dat jeugdprofessionals veel vrijheid ervaren om eigen beslissingen te kunnen maken in hun dagelijks werk. Klopt dit beeld volgens u?

[OPERATIONELE INVLOED]

- a. En denkt u dat dit ervoor kan zorgen dat professionals eerder of juist minder snel de doelstellingen uit de Jeugdwet implementeren in hun dagelijks werk?
 - b. Zo ja, hoe werkt dit dan?
17. Zijn er nog overige factoren die u ervaart op individueel niveau die een rol spelen bij uw werk?

D. Afsluiting

18. Heeft u nog aanvullende opmerkingen?
- Bedanken voor de tijd.
 - Mogelijkheid bieden om contact op te nemen bij verdere vragen of opmerkingen.
 - Mogelijkheid bieden om op de hoogte te houden van onderzoek/onderzoek na voltooiing op te sturen.

Bijlage 3: Codeerschema's interviews

Onafhankelijke variabelen

Bijvoorbeeld “gepercipieerde werkdruk”:

Tabel 11: Codeerschema onafhankelijke variabelen

Code	Beschrijving	Termen	Voorbeeld
1: zeer negatief	De respondent laat blijken dat hij een zeer hoge werkdruk ervaart (zeer negatief).	Burn-out, collega's die omvallen.	“Je ziet dat mensen omvallen, mensen krijgen zaken niet meer op orde.”
2: negatief	De respondent laat blijken dat hij een hoge werkdruk ervaart (negatief).	Druk, stress, hoge verwachtingen.	“Er is een continue werkdruk die stressverhogend is.”
3: niet negatief, niet positief	De respondent laat blijken dat hij geen hoge of lage werkdruk ervaart (niet negatief, niet positief).	Normaal, neutraal, geen hoge maar ook geen lage werkdruk.	“Nou op dit moment valt het wel mee eigenlijk bij de Raad. Dat heeft te maken met de structuur van het werk. Er is wel veel werk en ik kan altijd meer doen, dus er is wel een hoge werkdruk, maar ik ervaar hem nu niet als te hoog.”
4: positief	De respondent laat blijken dat hij een lage werkdruk ervaart (positief).	Rustig, weinig stress, kalm, valt mee.	“Mijn werk is redelijk kalm, ik heb eigenlijk niet zoveel stress.”
5: zeer positief	De respondent laat blijken dat hij een zeer lage werkdruk ervaart (zeer positief).	Geen stress, geen werkdruk.	“Ik heb nooit last van stress of een hoge werkdruk.”

Afhankelijke variabele

Implementatie

Tabel 12: Codeerschema afhankelijke variabele

Code	Beschrijving	Termen
1: tegenwerkend	De respondent laat blijken dat hij tegenwerkend gedrag vertoont bij implementatie.	Weerstand, weigeren, het werk neerleggen, staken.
2: neutraal	De respondent laat blijken dat hij soms tegenwerkend, soms meewerkend gedrag vertoont bij implementatie, of geen van beiden expliciet.	Marges opzoeken, doen wat kan binnen de wet, creatief boekhouden.
3: meewerkend	De respondent laat blijken dat hij meewerkend gedrag vertoont bij implementatie.	Uitvoeren, plicht, je best doen, doen wat wordt gevraagd.

Bijlage 4: Lijst met items en bijbehorende variabelen

Tabel 13: Items en bijbehorende variabelen

Q	Stelling	Variabele	Label
Q5	Kabinet Rutte II, onder wie de jeugdzorg is gedecentraliseerd, heeft het goed gedaan.	Mening over politici	MENPOL
Q6	Staatssecretaris Martin van Rijn, verantwoordelijk bewindspersoon voor de transitie van de jeugdzorg, heeft het goed gedaan.	Mening over politici	MENPOL
Q7	Kabinet Rutte II heeft de doelstellingen van de transitie van de jeugdzorg duidelijk onderschreven.	Mening over politici	MENPOL
Q8	Staatssecretaris Martin van Rijn heeft de doelstellingen van de transitie van de jeugdzorg duidelijk onderschreven.	Mening over politici	MENPOL
Q9	De transitie van de jeugdzorg is een goede zaak.	Mening over beleid	MENBEL
Q10	De transitie van de jeugdzorg is een verbetering ten opzichte van hoe het vóór 2015 was geregeld.	Mening over beleid	MENBEL
Q11	De transitie van de jeugdzorg draagt bij aan een betere jeugdzorg.	Mening over beleid	MENBEL
Q12	De transitie van de jeugdzorg draagt bij aan het welzijn van mijn cliënten.	Mening over beleid	MENBEL
Q13	Jeugdzorgprofessionals zijn op nationaal niveau betrokken geweest bij het vormgeven van de transitie van de jeugdzorg.	Strategische invloed	STRATINVL
Q14	Jeugdzorgprofessionals hebben invloed gehad op de manier waarop de transitie van de jeugdzorg vorm heeft gekregen.	Strategische invloed	STRATINVL
Q15	In de transitie van de jeugdzorg is rekening gehouden met de wensen en	Strategische invloed	STRATINVL

	voorkeuren van jeugdzorgprofessionals.		
Q16	Ik heb genoeg tijd om mijn cliënten goed te helpen.	Gepercipieerde tijd	PERCTIJD
Q16.0	Ik kan mijn tijd besteden aan de zaken die ik het belangrijkste vind.	Gepercipieerde tijd	PERCTIJD
Q17	Ik heb genoeg tijd om mijn werk te doen zoals ik het wil doen.	Gepercipieerde tijd	PERCTIJD
Q18	Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar om mijn cliënten goed te helpen.	Gepercipieerde financiële middelen	PERCFINMID
Q19	Er zijn voldoende financiële middelen beschikbaar om mijn werk te doen zoals ik het wil doen.	Gepercipieerde financiële middelen	PERCFINMID
Q20	De beschikbare financiële middelen vormen geen probleem in mijn werk.	Gepercipieerde financiële middelen	PERCFINMID
Q21	Ik ervaar een hoge werkdruk in mijn dagelijks werk.	Gepercipieerde werkdruk	PERCWERKDR
Q22	Ik heb het gevoel dat er hoge verwachtingen aan mij worden gesteld.	Gepercipieerde werkdruk	PERCWERKDR
Q23	Ik ervaar veel stress in mijn dagelijks werk.	Gepercipieerde werkdruk	PERCWERKDR
Q24	De administratieve lastendruk in mijn werk is hoog.	Gepercipieerde administratieve lastendruk	PERCADMLST
Q25	Ik ben veel tijd kwijt aan administratie in mijn dagelijks werk.	Gepercipieerde administratieve lastendruk	PERCADMLST
Q26	Het doen van administratie slokt een onevenredig groot deel van mijn werktijd op.	Gepercipieerde administratieve lastendruk	PERCADMLST
Q27	De casussen waar ik in mijn dagelijks werk mee te maken krijg, zijn complex.	Gepercipieerde complexiteit	PERCCOMPL
Q28	Ik heb soms het gevoel dat ik niet genoeg kennis of ervaring heb om de	Gepercipieerde complexiteit	PERCCOMPL

	casussen die ik op mijn bord krijg, te behandelen.		
Q29	De casussen die ik behandel, zijn te complex voor mij.	Gepercipieerde complexiteit	PERCCOMPL
Q30	In mijn organisatie mochten professionals meedenken over de implementatie van de Jeugdwet.	Tactische invloed	TACTINVL
Q31	Het management in mijn organisatie heeft rekening gehouden met de wensen en voorkeuren van professionals bij de implementatie van de Jeugdwet.	Tactische invloed	TACTINVL
Q32	Professionals in mijn organisatie hebben invloed gehad op de implementatie van de Jeugdwet in de organisatie.	Tactische invloed	TACTINVL
Q33	Ik vind het belangrijk om de professionele richtlijnen uit de Jeugdwet te volgen in mijn dagelijks werk.	Mening over eigen (professioneel) handelen	MENPROF
Q34	Het hoort bij professioneel handelen om je te houden aan professionele richtlijnen.	Mening over eigen (professioneel) handelen	MENPROF
Q35	Ik heb professionaliteit en professioneel handelen hoog in het vaandel staan.	Mening over eigen (professioneel) handelen	MENPROF
Q36	Ik houd me altijd aan professionele richtlijnen.	Mening over eigen (professioneel) handelen	MENPROF
Q37	Ik vind het belangrijk om mijn cliënten te helpen.	Mening over cliënt	MENCLI
Q38	Ik put voldoening uit het helpen van mijn cliënten.	Mening over cliënt	MENCLI
Q39	Ik vind dat mijn cliënten recht hebben op mijn hulp.	Mening over cliënt	MENCLI
Q40	Ik kan zelf beslissen hoe ik invulling geef aan de doelstellingen uit de Jeugdwet in mijn dagelijks werk.	Operationele invloed	OPERINVL

Q41	Ik heb genoeg ruimte om eigen beslissingen te maken in mijn dagelijks werk.	Operationele invloed	OPERINVL
Q42	Ik kan de richtlijnen uit de Jeugdwet adequaat aanpassen aan de behoeften van mijn cliënt.	Operationele invloed	OPERINVL
Q44	In welke mate reflecteert uw gedrag in uw dagelijks werk de doelstellingen uit de Jeugdwet?	Implementatie	IMPLEMENTATIE
Q45	In welke mate doet u moeite om de genoemde doelstellingen uit de Jeugdwet in uw dagelijks werk te implementeren?	Implementatie	IMPLEMENTATIE

Bijlage 5: Correlatietabel

In deze bijlage wordt de correlatietabel van alle afhankelijke en onafhankelijk variabelen uit dit onderzoek gepresenteerd. De significante correlaties zijn aangevinkt met asteriskken. Een toelichting op de labels (bij welke variabele deze horen) is te vinden in Bijlage 4 op voorgaande pagina's.

Tabel 14: Correlatietabel

	IMPLE MENT	Geslacht	Leeftijd	MEN POL	MEN BEL	STRAT INVL	PERC TIJD	PERC FINMID	PERC WERKDR	PERC ADMSLT	PERC COMPL	TACT INVL	MEN PROF	MEN CLI	OPER INVL
IMPLEMENT	1														
Geslacht	,073	1													
Leeftijd	-,044	-,322***	1												
MENPOL	,171	,083	-,315**	1											
MENBEL	,244	-,024	-,278**	,664***	1										
STRATINVL	,354***	-,141	-,161	,470***	,510***	1									
PERCTIJD	,100	,126	-,259**	,211*	,383***	,410***	1								
PERCFINMID	,176	,177	-,239*	,281**	,495***	,479***	,669***	1							
PERCWERKDR	,033	-,031	,323***	-,209*	-,307**	-,254**	-,546***	-,416***	1						
PERCADMLST	,103	,084	,099	-,230*	-,264**	-,353***	-,610***	-,508***	,555***	1					
PERCCOMPL	-,032	,159	-,229*	-,039	,148	-,025	-,012	,040	,098	,191	1				
TACTINVL	,328***	-,139	-,199	,307**	,355***	,498***	,269**	,400***	-,182	-,288**	-,014	1			
MENPROF	,454***	,206	-,044	,248**	,209*	,255**	,059	,258**	,116	,049	-,089	,201	1		
MENCLI	,126	-,038	,055	-,078	,104	-,080	,006	-,059	-,192	-,028	-,297**	-,178	,126	1	
OPERINVL	,256*	,007	-,160	,451***	,520***	,340***	,457***	,235*	-,348***	-,243*	-,064	,277*	,187	,247*	1

* Significant bij $p = 0,1$

** Significant bij $p = 0,05$

*** Significant bij $p = 0,01$

