

Samen werken aan een dyslexienetwerk

Een onderzoek naar de vormgeving van het netwerk en het besluitvormingsproces in de ondersteuningsteams 0 tot 4 van dyslexiezorg binnen de context van Gemeente Zwolle en het onderwijs in Zwolle.

Marloes Slijderink

Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde, specialisatie Publiek Management
Master thesis

September 2022

Begeleidende docent:
Prof. Dr. J.K. Helderma

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie, die ik heb geschreven in het kader van de masteropleiding Bestuurskunde, specialisatie Publiek Management, aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Mijn masterscriptie gaat over de vormgeving en de besluitvormingsprocessen van het dyslexienetwerk in Zwolle. Ik heb met deze scriptie mijn pedagogische achtergrond mogen vermengen met bestuurskunde. Kortom een onderwerp waar ik met veel plezier aan gewerkt heb.

Mijn eerste kennismaking met beleid en kwaliteit was tijdens mijn hbo opleiding pedagogiek. Ik ging stage lopen en werken als jeugdconsulent en maakte kennis met het uitvoeren van jeugdbeleid binnen een gemeente. Hoewel ik destijds meer met pedagogiek bezig was, verbaasde ik mij geregeld over berichtgeving met betrekking tot de jeugdzorg. Lange wachtlijsten en gedupeerde gezinnen zijn hier slechts voorbeelden van. Ik vroeg me af of ik met mijn pedagogiek opleiding en mijn interesse in kwaliteit en beleid wat kon betekenen voor het jeugddomein. De open dag op de Radboud Universiteit Nijmegen was een verademing. Ik kreeg de verdieping en de verbreding die ik zocht en besloot de (pre)master bestuurskunde te volgen.

De (pre) master was voor mij een verheldering van wat ik in de praktijk tegen kwam. De theorieën die ik aangeleverd kreeg maakte dat ik situaties in de praktijk kon gaan analyseren, kon gaan begrijpen. Ik kan door de verbreding van mijn kennis en de onderzoeksvaardigheden die ik heb geleerd tijdens de master gaan starten aan mijn missie: het jeugdhulpbeleid innoveren, zodat iedere jongere en diens ouders of verzorgers passende hulp mogen ontvangen. Ik ben dan ook erg verheugd dat ik hierin een eerste stap heb mogen zetten met het onderzoeken van het dyslexienetwerk in gemeente Zwolle.

De masterscriptie die nu voor u ligt heb ik niet alleen gedaan. Daarom wil ik bij deze de personen bedanken die mij tijdens mijn onderzoek hebben geholpen en ondersteund. In de eerste plaats wil ik Gerhard Meesterberends en Geraldine IJzerman bedanken voor de mogelijkheid om bij de afdeling Maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente Zwolle mijn scriptie te schrijven. Daarnaast wil ik graag mijn scriptiebegeleider Jan-Kees Helderma bedanken voor de prettige en geduldige begeleiding bij het schrijven van mijn scriptie. Hierbij wil ik tevens Mitchell van den Bogaart, Noah Schiere en Anouk Slutter bedanken voor de feedback en steun. Bij dezen wil ik ook Annemieke Louters en Bertie van Leemput bedanken. Tot slot wil ik Jurre Buitenhuis, mijn ouders, zusje en vrienden bedanken voor alle liefde en emotionele steun. Zonder hen was dit niet gelukt.

Marloes Slijderink

Zwolle, september 2022

Samenvatting

Door de gemeente Zwolle is een projectgroep (proeftuin) opgesteld met deelnemers vanuit het onderwijs, zorgaanbieders en de gemeente. Binnen dit project staat het thema “Leren lezen en spellen” centraal. Dyslexiezorg is een onderdeel van dit thema. Deze projectgroep (proeftuin) wordt uitgevoerd binnen het dyslexienetwerk. Bij de toegang van dyslexiezorg zijn verschillende partijen betrokken, omdat tijdens het verloop van het besluitvormingsproces andere instanties verantwoordelijk zijn. Om te voorkomen dat kinderen niet de juiste zorg krijgen of niet volledig kunnen profiteren van de financiële middelen die in het kader van ondersteuning worden ingezet is een onderzoek naar de vormgeving van het netwerk waarin de besluiten worden genomen over waar het kind recht op heeft van belang. De doelstelling van dit onderzoek is om binnen het netwerk van basisonderwijs en gemeente een legitiem en effectief besluitvormingsproces te ontwikkelen onder de noemer “Juiste inzet voor kind/gezin”. De vraagstelling die centraal staat in het onderzoek is; *Welke inrichting van de netwerkstructuur draagt bij aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces “Juiste inzet voor kind/gezin” binnen gemeente Zwolle?*

Binnen dit onderzoek wordt de hoofdvraag op een kwalitatieve manier onderzocht door middel van thematic analysis en diepte interviews. De onderzoekseenheid zijn 11 professionals die allen verbonden zijn aan de projectgroep (Proeftuin). Het onderzoek kent een abductieve onderzoeksbenadering, wat inhoudt dat er bruikbare verklaringen worden ontwikkeld uit waarneembare feiten.

De belangrijkste resultaten binnen dit onderzoek zijn dat er sprake is van een *wicked problem*, informatie asymmetrie en doelconflict en dat deze de legitimiteit en effectiviteit van het netwerk belemmeren. Daarnaast is het vertrouwen in elkaar of in het proces nog niet optimaal en is er een mindere mate van wederkerigheid en afhankelijkheid aanwezig. Een netwerkstructuur die bijdraagt aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces is een heterarchisch netwerk. Geconcludeerd kan worden dat de huidige netwerkconstituering en netwerkmanagement niet dermate zijn ingericht dat er gesproken kan worden van een heterarchisch netwerk. Onder andere de rol van politiek bestuurlijke beslissingen en het ontbreken van een gezamenlijke perceptie- en probleemanalyse maken dat de heterarchische netwerkstructuur nog niet sterk georganiseerd is. Daarentegen wijzen de resultaten uit dat er succesfactoren met betrekking tot het samenwerkingsproces aanwezig zijn en dat het netwerkmanagement gemandateerd wordt. Uit dit kwalitatieve onderzoek kan geconcludeerd worden dat er mogelijkheden zijn voor de proeftuin dyslexie om de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces te verbeteren, omdat er indicatoren aanwezig zijn om een heterarchische netwerkstructuur te bewerkstelligen.

Op basis hiervan zijn er aanbevelingen per dimensie geformuleerd voor de gemeente Zwolle. Om de legitimiteit van het besluitvormingsproces te verbeteren wordt aanbevolen het dyslexie protocol 3.0 bekritiseerbaar te maken, duidelijkheid te scheppen over wie waarvoor verantwoordelijk is en een actieve informatiestroom richting ouders te bewerkstelligen. Wanneer het gaat om de effectiviteit wordt aanbevolen om de beslissingen die zijn genomen door de gemeente Zwolle transparant te maken. Daarnaast is een democratische selectie over de samenstelling en werkvorm van de proeftuin aanbevolen. Om de netwerkconstituering te optimaliseren wordt aanbevolen om inzicht te geven in wie welke rol heeft en wie welke beslissing mag nemen. Daarnaast wordt geadviseerd om een heterarchische netwerkconstituering te overwegen en een gezamenlijke probleemdefinitie te ontwikkelen zodat er een gezamenlijk eigendom kan ontstaan over het probleem en de oplossing. Wanneer het gaat over het procesmanagement wordt aanbevolen de dialoog tussen de actoren te verbeteren en de voorgeschiedenis bespreekbaar te maken. Tot slot dient er een vervolgonderzoek te worden verricht om te onderzoeken of deze aanbevelingen het gewenste resultaat hebben gehad, namelijk het vergroten van de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces omtrent dyslexie.

Inhoudsopgaven

Onderzoeksopzet	blz. 5
• Aanleiding	blz.5
• Probleem- en vraagstelling	blz. 6
• Voorbeschouwing theoretisch kader	blz. 7
• Voorbeschouwing methodologisch kader	blz. 8
• Maatschappelijke relevantie	blz. 8
• Wetenschappelijke relevantie	blz. 8
• Leeswijzer	blz. 9
Theoretisch kader	
• <i>Wicked problem</i>	blz. 10
• Legitieme en effectieve besluitvorming	blz. 11
• Netwerkanalyse	blz. 13
• <i>Collaborative Governance</i>	blz. 18
• Theoretische bevindingen en conceptueel model	blz. 21
Methodologische kader	
• Onderzoeksmethode	blz. 23
• Onderzoekseenheid	blz. 23
• Dataverzameling	blz. 24
• Data analyse	blz. 25
• Operationalisatie	blz. 26
• Validiteit en betrouwbaarheid	blz. 28
Resultaten	
• Resultaten deelvraag II	blz. 31
• Resultaten deelvraag III	blz. 34
Conclusie	
• Beantwoording hoofdvraag	blz. 43
• Methodologische reflectie	blz. 44
• Aanbevelingen	blz. 45
Literatuurlijst	blz. 48
Bijlagen	
• I) Interviewguide	blz. 52

Hoofdstuk 1: Onderzoeksofzet

1.1 Aanleiding

De behandeling van Ernstige Dyslexie (ED) valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten (VNG, z.d.). Een kind met dyslexie heeft ondanks een normale intelligentie ernstige problemen met lezen en spellen (Ibid.). Het is een hardnekkig probleem dat zich voordoet op alle schoolvakken waarbij taalvaardigheid een rol speelt: Nederlands, andere talen, rekenen en wiskunde en de meeste bijvakken. Op grond van de Jeugdwet moeten gemeenten kinderen ondersteunen met ernstige dyslexie (ED) (Ibid.).

Tot 2009 werd vanuit geen enkele wet een vergoeding geboden voor behandeling voor deze ernstige problematiek. Met ingang van 1 januari 2009 viel diagnostiek en behandeling van ernstige dyslexie onder verzekerde zorg (Wettenbank, z.d.-a). Deze aanspraak was afgebakend, alleen als er sprake was van Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED) bij een jeugdigen tussen de 7 en 12 jaar was er aanspraak op dyslexiezorg mogelijk (Ibid.). Enkelvoudig houdt in dat het kind naast de dyslexie geen ggz-stoornis, beperking of andere taal- of leerstoornissen heeft die belemmerend is voor dyslexieonderzoek en/of – behandeling (Jeroen Peters Consultancy & Peters, 2021). Deze aanspraak werd gebaseerd op het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling dat in 2006 werd opgesteld door kwaliteitsinstituten KD en NRD (NKD, z.d.).

In 2015 is de Jeugdwet in werking getreden. Hierdoor zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de dyslexiezorg. De maatstaf die binnen de Zorgverzekeringswet (Zvw) gehanteerd werd, wordt overgenomen binnen de Jeugdwet (Kamerstukken II 2012-13, 33684, 3, p.104). In 2018 heeft de Centrale Raad van Beroep echter uitspraak gedaan over de verantwoordelijkheid van de gemeenten bij de toegang tot EED diagnose en behandeling. De Raad geeft aan dat gemeenten het kader van het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling 2.0 mogen hanteren van het Nederlands Kwaliteitsinstituut Dyslexie (NKD) (De rechtspraak, 2018). Dit protocol geeft aan dat er alleen een verwijzing naar EED diagnostiek en behandeling mogelijk is als het onderwijs het protocol met daarin criteria voor goed lees- en spellingonderwijs heeft gevolgd.

Met ingang van 1 januari 2022 is echter het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling 3.0 van kracht (NKD, z.d.). Een eerste verandering is dat vanaf 2022 er niet meer gesproken wordt over Ernstige Enkelvoudige Dyslexie (EED), maar over Ernstige Dyslexie (ED) (Ibid.). Dit komt omdat in het kader van de Jeugdwet in het nieuwe protocol een meer genuanceerde insteek is bij comorbiditeit. Behandeling van kinderen met dyslexie en een andere ontwikkelingsstoornis kan toch effectief zijn. Een andere ontwikkelingsstoornis is geen reden meer niet voor vergoede dyslexiezorg in aanmerking te komen (Ibid.). Daarnaast is de grenswaarde voor het criterium ‘ernstige’ dyslexie strenger geworden (NKD, z.d.). Kinderen moeten op drie opeenvolgende meetmomenten voor woordlezen een lage score behalen (laagste 10%) (Ibid.). Er kan ook sprake zijn van een spellingsprobleem, maar een leesprobleem is een noodzakelijke voorwaarde. De taak van het onderwijs is daarentegen niet veranderd met dit nieuwe protocol (NKD, z.d.).

Basisscholen hebben een zorgplicht als het gaat om dyslexiezorg. Dit houdt in dat basisscholen verplicht zijn om kinderen die extra ondersteuning nodig hebben, een zo goed mogelijke plek (passend) in het onderwijs aan te bieden (Wettenbank, z.d.-b). Dit geldt ook bij dyslexie. In het protocol staat beschreven dat basisscholen specifieke begeleiding moeten bieden voor leerlingen die bij de slechtste 10% woordlezers behoren (NKD, z.d.). De ondersteuning dient geboden te worden door een gekwalificeerde professional (een intern begeleider bijvoorbeeld), waarbij de leestijd wordt uitgebreid met minimaal 3 keer 20 minuten per week (Jeroen Peters Consultancy & Peters, 2021). Wanneer dit niet voldoende is kan er aanspraak gedaan worden op ED diagnose of behandeling gefinancierd vanuit de Jeugdwet (Wettenbank, z.d.-c). De gemeenten moeten onderzoeken of een kind recht heeft op een voorziening vanuit de Jeugdwet. Dit maakt dat

de gemeenten deskundigheid nodig hebben over dyslexiezorg.

Binnen de gemeente Zwolle is vanaf 2015, sprake van hoge uitgaven voor dyslexiezorg (Jeroen Peters Consultancy & Peters, 2021). Wanneer de landelijke prevalentie cijfers worden toegepast op de populatie van Zwolle, zouden er 108 leerlingen in aanmerking komen voor een verwijzing naar de dyslexie aanbieder (7%). Echter waren de aantallen in 2019: 158 leerlingen en in 2018: 114 leerlingen. Volgens de landelijke prevalentie zouden er 77 kinderen in Zwolle recht hebben op diagnostiek (5%). Echter waren dit er in 2019: 158 leerlingen en in 2018: 114 leerlingen. Tot slot volgens de landelijke prevalentie zouden in Zwolle 63 kinderen recht hebben op behandeling (4.1%). Dit was in 2019: 119 leerlingen en in 2018: 110 leerlingen. Gemeente Zwolle heeft de uitdaging om de kosten te beheersen en het ombuigingsdoel op dyslexiezorg te behalen en tegelijkertijd de kwaliteit van de dyslexiezorg te behouden.

Omschrijving	Landelijke prevalentie toegepast op Zwolle	Daadwerkelijke cijfers Zwolle
Verwijzing naar dyslexie-aanbieder	7%-108 kinderen	Onbekend maar minimaal: 158 (2019) 114(2018)
Diagnostiek	5%- 77 kinderen	158 (2019) 114 (2018)
Behandeling	4.1 % - 63 kinderen	119 (2019) 110 (2018)

Noot: Tabel van Jeroen Peters Consultancy (Jeroen Peters Consultancy & Peters, 2021).

Op 25 mei 2021 is door de gemeenteraad van Zwolle een principebesluit genomen over de aanpak van dyslexie (Gemeente Zwolle, 2021). Het doel is om de toegang tot jeugdhulp te versterken zodat jongeren en hun ouders ondersteuning krijgen die zo zwaar is als nodig en zo licht als kan. In de vorm van een projectgroep (Proeftuin) met daarin voldoende omvang van scholen/leerlingen wordt gekeken naar wat het effect is van extra preventieve ondersteuning in en door het onderwijs. Daarbij zet de gemeente zelf aanvullende expertise ('poortwachters') in voor pre-screening van dossiers in de toeleiding naar dyslexiezorg bij ED en voor ondersteuning in de aanpak van dyslexie binnen het onderwijs. De gemeente wil in verdere samenwerking met het onderwijs randvoorwaarden vastleggen waar de uitwerking van dyslexie zorg aan moet voldoen met daarbij een focus op preventie (Gemeente Zwolle, 2021)

Dit sluit aan bij de gemeenschappelijke transformatiedoelen van het onderwijs en de gemeente; zo vroeg mogelijk en preventief te werken, een collectief bereik voor grotere groepen kinderen te realiseren en de zorg daar te bieden waar het kind zich bevindt (Gemeente Zwolle, 2020). Door te investeren in preventie en de brede integrale afweging in de toegang tot dyslexie wordt verwacht dat de kwaliteit van ondersteuning voor de kinderen die dat nodig hebben wordt verbeterd en tegelijkertijd een besparing kan worden gerealiseerd voor gemeente Zwolle.

1.2 Probleem- en vraagstelling

Om de transformatiedoelen te behalen is er door de gemeente Zwolle, een projectgroep (proeftuin) opgesteld met deelnemers vanuit het onderwijs, zorgaanbieders en de afdeling maatschappelijke ontwikkelingen van de gemeente Zwolle. Deze projectgroep (proeftuin) wordt uitgevoerd binnen het dyslexienetwerk. Bij de toegang van dyslexiezorg zijn namelijk verschillende partijen betrokken. Deze partijen zijn afhankelijk van elkaar, omdat deze partijen in het netwerk de zorgvraag van een kind toewijzen aan een bepaalde ondersteuningsfase. Het probleem hierbij is echter dat er momenteel geen zicht is op het verloop van het besluitvormingsproces, omdat niet duidelijk is hoe de toewijzing tot een bepaalde ondersteuningsfase vorm krijgt. Dit besluitvormingsproces krijgt vorm in het

netwerk van onderwijs, gemeente en zorgaanbieders. De verantwoordelijkheden in het netwerk zijn verdeeld. Het onderwijs is verantwoordelijk voor de begeleiding van kinderen met lees- en spellingsproblemen op ondersteuningsniveau 1,2 en 3. Wanneer een kind diagnostiek en behandeling voor ED nodig heeft, dan is er sprake van ondersteuningsniveau 4. De toegang tot ondersteuningsniveau 4 daar is de gemeente voor verantwoordelijk. De zorg die geleverd wordt binnen ondersteuningsfase 4 is de verantwoordelijkheid van de zorgaanbieders. Deze laatste partij is overigens ook verantwoordelijk voor het afschalen van zorg weer terug richting het onderwijs. Om te voorkomen dat kinderen niet de juiste zorg krijgen of niet volledig kunnen profiteren van de financiële middelen die in het kader van ondersteuning worden ingezet is een onderzoek naar de vormgeving van het netwerk waarin de besluiten worden genomen over waar het kind recht op heeft van belang.

De doelstelling van dit onderzoek is dan ook om binnen het netwerk van basisonderwijs en gemeente een legitiem en effectief besluitvormingsproces te ontwikkelen, onder de noemer “Juiste inzet voor het kind/gezin”. Legitiem houdt in dat de kinderen die ondersteuning nodig hebben in niveau 4 deze ook blijven ontvangen. Effectief houdt dat in, dat naar verwachting de cijfers binnen ondersteuningsniveau 4 gaan dalen doordat er wordt ingezet op preventie. Daarom staat de volgende vraagstelling centraal in het onderzoek.

Welke inrichting van de netwerkstructuur draagt bij aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces “Juiste inzet voor het kind/gezin” binnen gemeente Zwolle?

Ondersteunende deelvragen:

- Hoe kan de legitimiteit en effectiviteit van besluitvorming in een netwerk worden gewaarborgd?
- Hoe ziet de huidige netwerkconstituering en netwerkmanagement eruit binnen het netwerk van het onderwijs in Zwolle en gemeente Zwolle?
- Welke acties zijn nodig om een legitiem en effectief besluitvormingsproces te bewerkstelligen binnen het netwerk van onderwijs in Zwolle en gemeente Zwolle?

1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader

De uitdaging waar de gemeente Zwolle en het onderwijs mee te maken hebben wordt gedefinieerd als een complex probleem (Bekkers, 2007). Een complex probleem wordt gedefinieerd als: “*Een discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of de verwachte situatie*”(Ibid.). Bij een complex probleem of *wicked problem* is er veel van het probleem onbekend en over de oplossing van het probleem bestaat verschil van mening (Turnbull & Hoppe, 2018). Bij een dergelijk probleem, wat aangepakt wordt in een netwerk van verschillende organisaties, moeten relevante partijen betrokken worden bij de probleemformulering- en oplossing (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008). De gemeente Zwolle is dan ook een samenwerking aangegaan met het onderwijs om dit complexe probleem aan te pakken. Wanneer er sprake is van een complex probleem, *wicked problem*, kan er informatie asymmetrie en/of een doelconflict ontstaan. Met informatie asymmetrie wordt bedoeld dat de ene partij meer over het proces van dyslexiezorg weet dan de ander, waardoor er strategische belangen mee kunnen gaan spelen, waardoor een doelconflict kan ontstaan. Een voorbeeld hierbij is dat het onderwijs overbelasting ervaart en niet per se preventie het doel vindt. Dit terwijl de gemeente in verband met haar doelstellingen gericht op jeugdzorg en onderwijs wel de oplossing ziet bij preventie.

Het complexe probleem, de informatie asymmetrie en het doelconflict, maakt besluitvorming in een netwerk lastig. Hoe de besluitvorming verloopt hangt sterk samen met de

netwerkconstituering en het procesmanagement van het netwerk. De theorieën van Klijn en Koppenjan (2000 en 2004), van Ansell (2011), van Cumming (2016) en van Ansell & Gash (2007) geven een handvat in het analyseren van het huidige netwerk. Op deze manier kan er een beeld gevormd worden over het huidige netwerk en kunnen de percepties op het netwerk van alle partijen in beeld worden gebracht. Deze beeldvorming is helpend, omdat er op deze manier meer zicht komt op de huidige situatie. Echter is dit nog geen oplossing voor het complexe probleem. Het doel van het onderzoek is om een netwerkvorm te ontwerpen die zorgt voor een legitiem en effectief besluitvormingsproces. Een besluitvormingsproces met als doel passende zorg voor iedereen waarbij er meer gericht wordt op preventie.

1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader

De hoofdvraag wordt op een kwalitatieve manier onderzocht. De onderzoekseenheid binnen dit onderzoek zijn 11 respondenten die middels diepte interviews worden bevraagd. Er wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van primaire bronnen. Dit houdt in dat alle respondenten direct een relatie hebben met het aspect dat wordt onderzocht. Alle respondenten zijn betrokken bij het huidige besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg. Deze respondenten zijn of werkzaam als intern begeleider van een basisschool in Zwolle, of als orthopedagoog binnen het onderwijs, of als jeugd- en gezinswerker, of zijn teammanager van de sociale wijkteams of worden poortwachter binnen de gemeente Zwolle. De interne begeleiders en orthopedagogen zijn verbonden aan het onderwijs en zijn op de hoogte van het besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg binnen het onderwijs. De jeugd- en gezinswerkers binnen de sociale wijkteams onderzoeken de aanvragen vanuit het onderwijs en verwijzen door naar ondersteuningsniveau vier op basis van de Jeugdwet. Daarnaast is de externe adviseur op de hoogte van het huidige beleid gericht op het besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg en hij kan inzicht verschaffen in de huidige vormgeving van het netwerk. Deze respondenten zijn allemaal deelnemers van de Projectgroep Dyslexiezorg (Proeftuin) binnen de gemeente Zwolle. De poortwachters en de teammanager van de sociale wijkteams zijn geen onderdeel van de Projectgroep dyslexiezorg, maar wel van het netwerk. Daarom worden de poortwachters en teammanager ook als onderzoekseenheid opgenomen binnen dit onderzoek. .

1.5 Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat een goede samenwerking tussen gemeente Zwolle en het onderwijs bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen met dyslexie. Wanneer een kind ondersteuning nodig heeft moet dit zodanig ingezet worden dat de eigen kracht en veerkracht van het kind, gezin, de klas of school versterkt worden, zodat het zelf oplossend vermogen van het opvoedklimaat versterkt wordt (Gemeente Zwolle, z.d.). Het is dan ook de bedoeling dat binnen de dyslexiezorg enerzijds meer kinderen onderwijs kunnen blijven volgen door de inzet van preventie en anderzijds meer kinderen profijt hebben van de financiële middelen die in het kader van ondersteuning worden ingezet. Inzicht in hoe het huidige besluitvormingsproces vorm krijgt in de praktijk en wat hierin knelpunten en bevorderende factoren zijn levert voor deze kinderen en dus voor de maatschappij kansen op. Ook voor de langere termijn is inzicht van meerwaarde. Het Protocol Dyslexie Diagnostiek en Behandeling 3.0 is met ingang van 1 januari 2022 van kracht. Het sociale domein gericht op dyslexiezorg is dus volop in ontwikkeling.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat het mogelijk een bijdrage levert aan de opbouw van wetenschappelijk theoretisch begrip over monitoring van zorgtoegang binnen de netwerken in de publieke sector, in het specifiek de besluitvormingsprocessen binnen dyslexiezorg. In dit

onderzoek staat het besluitvormingsproces binnen netwerken en het management van overheden centraal. Het hoopt voort te bouwen op uitwerkingen van Koppenjan en Klijn (2000 en 2004) over de percepties en strategieën van relevantie actoren en die van Cumming (2016) en Ansell (2011) over de waarde van een heterarchisch vormgeving van netwerken voor het besluitvormingsproces. Tot slot hoopt het voort te bouwen op uitwerkingen van Ansell & Gash (2007) die succesfactoren hebben opgesteld voor een *collaborative governance*. Door de inzichten uit netwerktheorieën uit onder andere deze artikelen toe te passen op de praktijk van gemeente Zwolle kan meer inzicht worden verkregen in de specifieke dyslexiezorg en kunnen deze inzichten een verdieping en verrijking bieden voor de gepresenteerde theorieën.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 wordt verbinding gelegd tussen het te bestuderen vraagstuk van gemeente Zwolle en de theorie uit de bestuurskunde die ingaat op procesmanagement, netwerkconstituering, netwerkmanagement en legitieme en effectieve besluitvormingsprocessen. In hoofdstuk 3 wordt beschreven waarom er gekozen is voor diepte interviews als dataverzamelmethode en thematic analysis als data-analyse methode om een valide en betrouwbaar antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Ook wordt ingegaan op de beperkingen gericht op validiteit en betrouwbaarheid binnen dit onderzoek. Wanneer helder is hoe het huidige netwerk eruit ziet en in hoeverre er sprake is van een effectief en legitiem besluitvormingsproces, zal in hoofdstuk 4, de resultatensectie, een uitgebreide beschrijving worden gegeven. Er zal een samenvatting geschreven worden over de verschillende gesprekken met betekenisvolle citaten ter verduidelijking. In hoofdstuk 5 volgen de conclusie en aanbevelingen. Er wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag en er worden aanbevelingen gedaan voor de praktijk of voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2 Besluitvorming binnen netwerken

Binnen dit onderzoek wordt gezocht naar factoren die bijdragen aan legitieme en effectieve besluitvorming over ernstige dyslexie in een setting waar veel partijen bij betrokken zijn. Binnen gemeente Zwolle is er sprake van een *wicked problem*. Allereerst wordt er een uitwerking gegeven over wat een *wicked problem* is en welke mechanismen er spelen bij de aanpak van een *wicked problem*. Vervolgens wordt beschreven wat wordt verstaan onder legitieme en effectieve besluitvorming. Om het huidige netwerk te kunnen analyseren is er daarna gekozen voor een uitwerking van de theorie van Koppenjan en Klijn (2000 en 2004), van Ansell (2011), van Cumming (2016) en van Ansell & Gash (2007). Tot slot worden de theoretische bevindingen beschreven en visueel weergegeven in een conceptueel model.

2.1 Wicked Problem

Een publiek belang is een belang dat de overheid zich aantrekt en dat zonder die bemoeienis waarschijnlijk niet (of niet goed) wordt gediend (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2000). Publieke dienstverlening is dan ook het leveren van diensten aan burgers in het kader van het publiek belang (Koppenjan, 2012). Wanneer het gaat om de borging van het publieke belang, is louter en alleen hiërarchisch toezien met behulp van wetgeving door de overheid niet meer voldoende (De Bruijn & Dicke, 2006). Publieke dienstverlening, maar ook maatschappelijke problemen, zijn de afgelopen decennia steeds complexer geworden (Osborne et al. 2013: Geuijen, 2011).

Volgens de wetenschappelijke literatuur wordt er steeds vaker in de praktijk gesproken over complexe problemen, ook wel *wicked problems* genoemd (Bekkers, 2007). Ondanks dat er verschillende definities bestaan, wordt een complex probleem in dit onderzoek gedefinieerd als “*een discrepantie tussen een maatstaf (of beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of de verwachte situatie*” (Ibid.). Bij een complex probleem is er veel van het probleem onbekend en over de oplossing van het probleem bestaat verschil van mening (Turnbull & Hoppe, 2018).

Naast dat er in de praktijk vaker complexe problemen zich voordoen, is tegelijkertijd de kennis op allerlei relevante terreinen ook toegenomen, waardoor het onmogelijk wordt om het allemaal te overzien (Geuijen, 2011). Doordat men het niet kan overzien, is collectieve actie noodzakelijk (Provan & Kenis, 2007). Enkele belangrijke argumenten om samenwerkingen tussen verschillende actoren te bewerkstelligen, zijn dat groepen meer kennis kunnen genereren, informatie beter kunnen benaderen en daarnaast alternatieven kunnen inbrengen (Rainey & Fernandez, 2021). Doordat de actoren afhankelijk zijn van elkaar, kan niemand zijn/haar belang aan de ander opdringen en ontstaan de beslissingen in interactie met elkaar (De Bruijn & Dicke, 2006). Hierdoor kunnen een gezamenlijke probleemdefinitie en een integrale aanpak voor het oplossen van het complexe probleem worden geformuleerd en is er eerder draagvlak voor het uitvoeren van beleid (Rainey & Fernandez, 2021). Kortom is het van belang dat bij een complex probleem verschillende relevante partijen betrokken worden om een integrale aanpak te bewerkstelligen (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008).

Een nadeel van een integrale aanpak bij *wicked problems* is dat besluiten en doelen van het netwerk kunnen verschuiven naar de interesse van individuen (Veenenman, Dicke & Bruijne, 2009). Verschillende deelnemers aan het netwerk willen de publieke belangen reframen, zodat de uitkomst past bij hun individuele belangen (Ibid.). In het netwerk bestaan de relaties tussen deelnemers en de centrale actor in de eenvoudigste vorm uit een principaal-agent relatie (Waterman & Meier, 1998); Een relatie tussen een opdrachtgever (principaal) en degene die het levert (agent) (Ibid.). In de realiteit is er vaak sprake van één agent die omringd wordt door meerdere principalen binnen één

netwerk (Ibid.). Wanneer er een conflict is tussen de principalen, wordt de relatie tussen de agent en de principalen enorm complex (Ibid.). Er ontstaat verdeeld eigenaarschap over de uitvoering van het beleid, er ontstaat een meervoudig principaal probleem (Sorensen, 2007; Voorn, Van Genugten & Van Tiel, 2019). Daarnaast is er binnen een principaal-agent relatie sprake van informatie-asymmetrie en een doelconflict (Waterman & Meier, 1998). Informatie-asymmetrie houdt in dat de agent of de principaal meer informatie heeft dan de ander, waardoor de strategie van die actor kan worden aangepast (Ibid.). Doelconflict houdt in dat de principaal en de agent het niet eens zijn over het doel van het beleid, waardoor de agent in de uitvoering meer autonomie kan ervaren en meer monitoring nodig is (Ibid.). De verhoudingen tussen principalen en agenten kunnen dus in de loop der tijd veranderen door de mate van informatie-asymmetrie en de aanwezigheid van doel consensus (Ibid.). Wanneer er in een netwerk meerdere principaal-agent relaties aanwezig zijn, kan dit in de praktijk leiden tot meeliften, dubbel werk in monitoring, lobbyen door opdrachtgevers en meer autonomie voor agenten, wat leidt tot inefficiëntie (Voorn, Van Genugten & Van Tiel, 2019). Wanneer er meerdere principaal-agent relaties voorkomen in het netwerk, komt collectieve actie ook niet tot nauwelijks tot stand (Sorensen, 2007). Dit maakt het managen en het monitoren van het netwerk moeilijk (Ibid.). Gesteld kan worden dat prestatiemetingen noodzakelijk blijven, om de onderhandelingen in het netwerk te stimuleren, zodat de publieke waarden binnen het netwerk geborgd worden (De Bruijn & Dicke, 2006). Door de *wicked problems* en het ontstaan van netwerken met autonome actoren die collectief samen werken is het van belang om een legitieme en effectieve besluitvorming te genereren. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op wat een legitieme en effectieve besluitvorming is.

2.2 Legitieme en effectieve besluitvorming

Bij het borgen van publieke waarden is het besluitvormingsproces dat zich binnen het netwerk afspeelt van belang. Wanneer er rationeel gekeken zou worden naar besluitvormingsprocessen, dan zouden deze de volgende componenten bevatten (Rainey & Fernandez, 2021);

- De besluitvormers kennen alle relevante doelen.
- Besluitvormers kennen duidelijk de publieke waarden die worden gebruikt bij het beoordelen van die doelen en kunnen zo hun voorkeuren tussen doelen rangschikken.
- Besluitvormers onderzoeken alle alternatieve middelen om de doelen te bereiken.
- Besluitvormers kiezen de meest efficiënte van de alternatieve middelen voor het maximaliseren van de doelen. (Ibid.)

Aan deze voorwaarden wordt niet voldaan, omdat besluitvorming in netwerken grillig en ongestructureerd verloopt (De Bruin & Van Heuvelhof, 2007). Het besluitvormingsproces binnen netwerken is niet ordelijk en loopt niet fasegewijs (Ibid.). Dit heeft te maken met het feit dat in een netwerk er geen hiërarchische bovengeschiedte actor bestaat. In een netwerk is er sprake van een project- en procesbenadering die elkaar voortdurend afwisselen (Ibid.).

Een projectbenadering wil een besluit geheel dichttimmeren, zodat de uitvoering conform dit besluit verloopt (De Bruin & Van Heuvelhof, 2007). De uitvoering komt daarom na het nemen van het besluit. Binnen een procesbenadering heeft het besluit vaak een win-win karakter (Ibid.). Iedere partij heeft er dan namelijk belang bij dat het besluit wordt uitgevoerd. Binnen een procesbenadering wordt een besluit pas genomen na een reeds ondernomen actie/uitvoering. En anders wordt besluitvorming vermeden. Een legitiem besluitvormingsproces binnen een projectbenadering, daarentegen, houdt in dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheid en private partijen volgens normatieve kaders vanuit wetgeving worden vormgegeven (Heldeweg & Sanders, 2011). De vervlechting van een projectbenadering en een procesbenadering vragen om een nadere verkenning van het legitimitetsconcept (Ibid.).

Legitimiteit wordt binnen dit onderzoek gedefinieerd als een besluitvormingsproces dat aanvaardbaar is voor kinderen met taal- en spellingsproblemen (Christiano, 2004). Echter is het niet altijd gemakkelijk om te bepalen wat een besluitvormingsproces of besluit aanvaardbaar maakt (Ibid.). Daarom wordt er onderscheid gemaakt tussen procedurele en substantieve legitimiteit (Ibid.). Procedurele legitimiteit heeft betrekking op hoe besluiten zijn genomen en de substantieve legitimiteit wordt bepaald door de inhoud van de besluiten (Ibid.). In dit onderzoek staat de legitimiteit van het besluitvormingsproces centraal. Daarom wordt de procedurele legitimiteit onderzocht. Dit wordt vaak gedaan aan de hand van de uitkomst van het besluitvormingsproces, omdat het proces de uitkomsten dient te rechtvaardigen (Christiano, 1997). De gewenste uitkomst in dit onderzoek is dat ieder kind in gemeente Zwolle passende dyslexiezorg ontvangt (Persoonlijke communicatie, 2022). Wanneer er een besluitvormingsproces is ontstaan die dat bewerkstelligt, kan er vastgesteld worden dat deze legitiem is.

Wanneer actoren in een netwerk willen komen tot legitieme toekenning en uitoefening van beleid, zijn er drie organisationele eisen relevant, namelijk de beslissingsmacht, de werkvorm en de rechtsvorm van het netwerk (Zijlstra, 2009). De beslissingsmacht vereist een democratische selectie van de personen die deelnemen in het netwerk (Ibid.). Alle belanghebbende organisaties moeten zelf voldoende representatief zijn, zodat de belangen voldoende verdeeld zijn (Ibid.). De werkvorm verlangt dat het netwerk collegiaal is samengesteld (Ibid.). Het is vrij van personele unies, openbaar beraadslaging en documentatie (Ibid.). Ook is het bekritiseerbaar, door middel van klachten of institutionele *checks-and balances* (Ibid.). De rechtsvorm dient herkenbaar en doorzichtig te zijn. Het mag niet privaatrechtelijk van karakter zijn. Alleen het publieke belang mag en moet worden gediend (Ibid.). Conform deze drie eisen, ligt het vormgeven van het netwerk in eerste instantie bij de publieke organisatie die deelneemt aan het netwerk (Ibid.).

Naast legitimiteit staat in dit onderzoek ook de effectiviteit van besluitvormingsprocessen centraal. Er is sprake van effectiviteit, ook wel doeltreffendheid genoemd, wanneer de beoogde doelen worden behaald door de beleidsinterventies die worden genomen (Van Eersel, 2021: Bovens et al., 2017). In de wetenschappelijke literatuur is veel geschreven over de doeltreffendheid van organisaties (Hoekema, 1998). Wanneer overheid en maatschappelijke organisaties samenwerken, wordt de doeltreffendheid in hun netwerk vastgesteld (Ibid.). In de praktijk is terug te zien dat vaak de doelen top down worden vastgesteld door de publieke actor (Ibid.). De overige leden van het netwerk beoordelen deze vervolgens vanuit hun perspectief (Ibid.). Aanknopingspunten voor het meten van de effectiviteit/doeltreffendheid zijn de output, de samenhang tussen de probleemdefinitie en de uiteindelijke oplossing, de aanwezigheid/afwezigheid van conflicten ten aanzien van de probleemoplossing en de aanwezigheid van corrigerende mechanismen (Hoekema, 1998). De output die is vastgesteld binnen dit onderzoek, is dat naar verwachting de cijfers binnen ondersteuningsniveau vier gaan dalen, doordat er wordt ingezet op preventie (Persoonlijke communicatie, 2022).

De effectiviteit van de samenwerking hangt af van de onderhandelingen die plaatsvinden binnen het netwerk. Om de effectiviteit te verbeteren kan ingespeeld worden op de relatie tussen de leden van het netwerk. Wanneer het namelijk gaat om een effectief besluitvormingsproces, zijn er over samenwerkingsrelaties op het fundamentele niveau een drietal elkaar versterkende sociologische mechanismen te onderscheiden die in samenhang de basis vormen voor succesvolle samenwerkingsrelaties (Ostrom, 1998). Er moet een zekere mate van vertrouwen zijn in de wederpartij, in combinatie met het erkennen van wederkerigheid in de relatie en wederzijdse afhankelijkheid (Ibid.). Het realiseren van een goede reputatie ten opzichte van de ander kan namelijk leiden tot een betere samenwerking, welke op haar beurt weer leidt tot grotere gemeenschappelijke opbrengsten (Ibid.). Grotere gemeenschappelijke opbrengsten zorgen weer voor meer onderling vertrouwen (Ibid.). Kortom, het is van belang dat de actoren in het netwerk

inzien dat zij niet zonder elkaar kunnen (Verwey Jonker Instituut et al., 2021). De netwerkbeheerder kan hier invloed op uitoefenen door het procesmanagement en de netwerkconstituering op een bepaalde manier in te richten. In de volgende paragraaf wordt daarom gepresenteerd hoe een netwerkanalyse kan worden uitgevoerd.

2.3 Netwerkanalyse

Een netwerk wordt gedefinieerd als een structuur van onderlinge onafhankelijkheid, waarbij meerdere organisaties of delen daarvan zijn betrokken en een van deze eenheden niet de formele onderschikte is van de anderen in een grote hiërarchische ordening (Koppenjan & Klijn, 2004). Netwerken zijn dus samenwerkingen tussen verschillende actoren en organisaties (Ibid.). Dat besluitvormingsprocessen momenteel vorm gegeven worden in samenwerkingen tussen verschillende actoren, heeft geresulteerd in een discussie met betrekking tot de functie van overheden binnen netwerken. Er is namelijk een zoektocht gaande naar hoe sturingsmethoden kunnen worden toegepast door overheden, wanneer zij onderdeel zijn van een netwerk (Koppenjan & Klijn, 2004). De theorie van Klijn en Koppenjan biedt vanuit het perspectief van netwerken en netwerkmanagement een handvat in het analyseren van de verschillende actoren die van invloed zijn op het besluitvormingsproces binnen netwerken (Ibid.). Binnen deze theorie wordt er een onderscheid gemaakt in twee verschillende soorten van netwerksturing door de overheid. Het eerste niveau van netwerksturing is het procesmanagement, welke vooral gaat over de interactie tussen de verschillende actoren. Het tweede niveau van netwerksturing is de netwerkconstituering, de structuur van het netwerk. Dit gaat vooral over de vorm van netwerkbeheer (Ibid.). De theorie van Klijn en Koppenjan gaat echter niet in op de verhoudingen tussen verticale en horizontale afstemming wanneer het gaat om netwerkmanagement. De theorieën van Ansell (2011) en Cumming (2016) bieden daarom een aanvulling.

2.3.1 Procesmanagement

Het eerste niveau is het procesmanagement. Het doel van procesmanagement is om de interactie tussen actoren bij het vormen van beleid te verbeteren (Klijn & Koppenjan, 2000). Binnen een netwerk moeten actoren namelijk samenwerken om gewenste resultaten te bereiken (Klijn & Koppenjan, 2000). Actoren interacteren met elkaar over beleid. Bij het vormen van beleid is er sprake van een spanning tussen afhankelijkheden enerzijds en uiteenlopende en tegenstrijdige belangen anderzijds (Koppenjan & Klijn, 2004). Er zijn vier strategieën die belangrijk zijn voor het procesbeheer (Klijn & Koppenjan, 2000). De eerste is de selectie en activering van actoren. Er moeten actoren worden geselecteerd die gemotiveerd zijn en voldoende hulpbronnen kunnen toewijzen aan het netwerk, zodat de beleidsinitiatieven succesvol kunnen zijn (Klijn & Koppenjan, 2000). Een actor is namelijk een handelende eenheid in een netwerk (Klijn & van Twist, 2000). Relevante actoren kunnen worden geïdentificeerd op basis van de volgende vragen (Ibid.). “Is de actor bronafhankelijk, beschikt de actor over middelen die onmisbaar zijn voor de realisatie van de doelen?”. “Kan de actor het proces vertragen of blokkeren?” “Welke actor heeft de (politieke) macht om een plan te realiseren?” “Welke actor is belanghebbende en wordt geraakt door de uitkomsten van het proces?” En tot slot, “Welke actoren kunnen bijdragen aan de verrijking van kennis, inzichten en ideeën over het probleem en over de oplossing van dat probleem?” (Ibid.). Door antwoord te geven op deze vragen, ontstaat inzicht in de positie van actoren ten opzichte van het proces en weet het procesbeheer of een actor relevant is binnen het netwerk.

Een tweede strategie is het verbeteren van de wederzijdse perceptie over een vraagstuk of oplossing (Klijn & Koppenjan, 2000). Het procesmanagement moet gericht zijn op het creëren van overeenstemming van de percepties van de verschillende actoren (Ibid.). Welke positie een actor aanneemt ten opzichte van het proces hangt namelijk af van de percepties en strategieën die actoren

kiezen binnen het netwerk. Percepties zijn de beelden die actoren hanteren ten aanzien van hun situaties en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren zin geven en evalueren (Klijn en Teisman, 1993). De percepties van actoren in een netwerkcontext kunnen van elkaar verschillen. Dit kan zorgen dat het proces stagneert (Schön en Rein, 1994). Daarom moet het procesbeheer doelen formuleren die acceptabel en daardoor ook uitvoerbaar zijn voor de actoren (Klijn & Koppenjan, 2000).

Een derde strategie is het creëren van tijdelijke organisatorische regelingen tussen organisaties (Klijn & Koppenjan, 2000). Het is van belang dat interactie tussen de actoren wordt ondersteund en dat de strategieën die worden aangenomen door de verschillende actoren worden gecoördineerd (Ibid.). Iedere actor selecteert een specifieke strategie op basis van zijn percepties (Koppenjan & Klijn, 2004). Iedere actor heeft een strategie die wordt bedacht en ingezet, omdat de actor de loop van het besluitvormingsproces wil beïnvloeden (Ibid.). Deze beïnvloeding kan gericht zijn op samenwerken, maar kan ook gericht zijn op het vertragen of zelfs blokkeren van het proces. De volgende strategieën kan een actor hanteren gedurende het besluitvormingsproces (Koppenjan & Klijn, 2004):

- De “go alone” strategie: een actor probeert zijn oplossingsrichting op te leggen aan de andere actoren. Dit kan leiden tot een oplossingsrichting, maar kan ook zorgen voor tegenmacht om deze richting juist te blokkeren.
- De conflictueuze strategie: een actor probeert de oplossingsrichting van de andere actor te blokkeren. Dit kan conflictueuze strategieën van andere actoren oproepen.
- De ontwijkende strategie: een actor houdt zich afzijdig en biedt geen weerstand. Redenen hiervoor kunnen desinteresse zijn, of de kosten die gepaard gaan met weerstand bieden.
- De samenwerkingsstrategie: de actoren erkennen hun wederzijdse afhankelijkheid en ze zetten allemaal middelen in om te komen tot een oplossingsrichting.
- De faciliterende strategie: de actoren proberen elkaar te motiveren om tot een strategie van samenwerking te komen, bijvoorbeeld door conflicten op te lossen.

Een vierde strategie is het verbeteren van toezicht op interacties tussen actoren door middel van proces- en conflictbeheersing (Klijn & Koppenjan, 2000). Het procesmanagement is door haar verscheidenheid aan actoren, percepties en strategieën lastig te voorspellen. Er kunnen namelijk tussen de verschillende actoren conflicten ontstaan, omdat hun belangen tegenstrijdig zijn. Het bevragen van de relevante actoren naar hun percepties en strategieën is daarom van meerwaarde bij het analyseren van het besluitvormingsproces binnen een netwerk.

Om het procesmanagement te kunnen analyseren, zijn er procesvariabelen nodig die van invloed zijn op het slagen of mislukken van het netwerk. De theorie van Klijn en Koppenjan (2000) biedt variabelen voor het analyseren van het netwerk. Samenwerken in een netwerk vraagt van de actoren dat ze hun onderlinge afhankelijkheden en samenwerkingsmogelijkheden kunnen inschatten en dat ze de risico's en de kosten die ermee gemoeid gaan beperkt houden (Klijn & Koppenjan, 2000). Verklaringen voor het mislukken van de samenwerking zijn het gebrek aan bewustzijn van wederzijdse afhankelijkheid, belangenconflicten, interactiekosten en het nemen van risico's (Ibid.). Het ontstaan van collectieve actie wordt verklaard door erkenning van wederzijdse afhankelijkheden, convergerende percepties, het bestaan van prikkels die de samenwerking verbeteren en de beperkingen van interactierisico's door de toepassing van soorten netwerkmanagement (Ibid.) De soorten netwerkmanagement worden beschreven in paragraaf 2.3.3.

Samenvattend zijn de belangrijkste verklaringen voor het slagen en falen van het proces in netwerken op procesmanagementsniveau als volgt (Klijn & Koppenjan, 2000):

- De mate waarin actoren zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid.
- De mate waarin actoren erin slagen tegenstrijdige belangen om te buigen tot een gemeenschappelijk belang.
- De mate waarin interactiekosten gunstig of ongunstig worden afgewogen tegen de uitkomsten van de interactie in het netwerk.
- De mate waarin risico's van de interactie binnen het netwerk beperkt zijn, als gevolg van strategieën van andere actoren.
- De mate waarin het netwerkmanagement wordt voorzien. Dus of er sprake is van een ontwikkeling gericht op wederzijdse percepties en of er conflictmanagement aanwezig is.
- De mate waarin actoren vetorecht hebben omdat hun middelen onmisbaar zijn (Klijn & Koppenjan, 2000).

2.3.2 Netwerkconstituering

Het tweede niveau is de netwerkconstituering. De netwerkconstituering richt zich op het realiseren van veranderingen in het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000). De institutionele kenmerken van het netwerk beïnvloeden de strategieën en hierdoor kan de samenwerking veranderen (Ibid.). Aangezien er een grote verscheidenheid aanwezig is in het netwerk, kan er conflict ontstaan (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit maakt dat de samenwerking niet als vanzelfsprekend verloopt. De strategieën van actoren kunnen wijzigen, omdat bijvoorbeeld perspectief of doelstellingen en daarbij strategieën veranderen (Ibid.). De netwerkconstituering gaat daarom vooral over het veranderen of reframen van het perspectief van actoren door een bepaalde managementstijl te hanteren (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit proces kost veel tijd, omdat het netwerkbeheer streeft naar institutionele veranderingen (Klijn & Koppenjan, 2000). Daarnaast zijn deze strategieën ook niet altijd passend, omdat het beleidsproces al aan de gang is (Ibid.). Er zijn drie strategieën voor het veranderen van de netwerkconstituering (Klijn & Koppenjan, 2000).

Een eerste strategie is het bewerkstelligen van een verandering in de posities van de actoren binnen het netwerk of het introduceren van nieuwe actoren in het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000). Nieuwe percepties zullen andere machtsposities bewerkstelligen, waardoor de samenwerking zal veranderen. Een tweede strategie is het veranderen van rollen door de interactiepatronen te veranderen (Klijn & Koppenjan, 2000). Een derde strategie is het reframen van het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000). Dit houdt in dat er radicale veranderingen in de percepties van het complexe probleem of op de oplossing worden gecreëerd (Ibid.).

Om de netwerkconstituering binnen dit onderzoek te kunnen analyseren, zijn er variabelen nodig die factoren zijn voor het slagen of mislukken van het netwerk. De theorie van Klijn en Koppenjan (2000) biedt variabelen voor het analyseren van het netwerk. Actoren erkennen dat bepaalde hulpbronnen relevant zijn voor de samenwerking (Ibid.). Doordat de actoren middelen hebben die helpend zijn, zoals kennis, geeft dit hun vetorecht in het netwerk (Ibid.). Hoe groter dit vetorecht is, hoe onmisbaarder de actor is voor het netwerk (Ibid.). Het succes van de netwerkconstituering wordt bepaald door de mate waarin de actor en haar onmisbare middelen betrokken zijn (Ibid.). De mate waarin actoren deelnemen aan het interactieproces zijn daarnaast ook verbonden aan regels (Ibid.). Door de regels kunnen interactiepatronen minimaal afwijken van de afspraken die zijn gemaakt (Ibid.). Dit verlaagt de transactiekosten en vereenvoudigt de samenwerking (Ibid.). Echter kunnen actoren ook de regels herformuleren of herinterpreteren vanwege omstandigheden buiten het netwerk of de strategische keuzen van actoren (Klijn & Koppenjan, 2000).

Samenvattend zijn de belangrijkste verklaringen voor het slagen en falen van het proces in netwerken op het niveau van netwerkconstituering als volgt (Klijn & Koppenjan, 2000):

- De mate waarin actoren met vetorecht daadwerkelijk bij het proces betrokken zijn.
- De mate waarin actoren in het netwerk tot hetzelfde werkveld behoren, zodat ze ook elders met elkaar interageren en onderlinge regels hebben ontwikkeld.
- De mate waarin problemen en oplossingen passen binnen de regels die in het netwerk zijn ontwikkeld en de manier waarop hiermee wordt omgegaan (Klijn & Koppenjan, 2000).

2.3.3 Netwerkmanagement

Het beheren van een netwerk is niet eenvoudig (Klijn & Koppenjan, 2000). Het besturen van een netwerk vereist kennis van het netwerk en tal van vaardigheden (Ibid.). De netwerkbeheerder is geen centrale actor of regisseur, het is eerder een motivator of een bemiddelaar (Ibid.). Welke actor de autoriteit en mogelijkheid heeft om de rol van netwerkbestuurder te vervullen, wordt beïnvloed door de strategieën van de overige actoren en de regels en normen die binnen het netwerk worden gehanteerd (Klijn & Koppenjan, 2000). Wanneer de manager zijn taak wil uitoefenen, heeft hij de steun van de actoren nodig (De Bruijn, Ten Heuvelhof & In 't Veld, 2008). Daarnaast benoemen Koppenjan en Klijn (2004) een aantal aanbevelingen voor het managen van het netwerk:

- Van belang is het continu analyseren van de percepties, de actoren en het netwerk.
- Bij de start van het netwerk is het van belang om de startcondities van iedere partij te analyseren. Is iedereen bereid het probleem op te lossen?
- Tijdens het proces dient er een focus aanwezig te zijn op het voorkomen of verwijderen van impasses. Het proces moet doorgang vinden.
- Strategieën moeten zijn afgestemd op de institutionele omgeving, omdat de strategieën moeten passen bij de actoren en het soort netwerk dat is opgericht.
- Verdeel de strategieën gedurende de voortgang van het proces van probleemoplossing.
- De netwerkmanager moet een onafhankelijke positie bekleden.
- Het management en de inspanningen moeten in een continu proces worden geëvalueerd, zodat het kan worden aangepast. (Koppenjan & Klijn, 2004).

Vaak neemt de publieke actor de rol van netwerkbeheerder op zich, maar dit is niet altijd zo (Klijn & Koppenjan, 2000). Wanneer de publieke actor het netwerkbeheer op zich neemt, wordt er gesproken over netwerkmanagement. Netwerkmanagement wordt gedefinieerd als *“De wijze waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden”* (Koppenjan, De Bruijn & Kickert, 1993). Netwerkmanagement is een manier van sturen die afwijkt van hiërarchische sturing en die erg bruikbaar is bij het oplossen van complexe problemen (De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007). Netwerkmanagement koppelt de bureaucratische regels, waarden en normen die gelden in een overheidsorganisatie aan de specifieke eigenschappen van het netwerk (Ibid.). Netwerkmanagers hebben hierdoor te maken met een spanning en strijd tussen verticale bureaucratie en horizontale netwerken (Ibid.).

Wanneer het gaat om verticale en horizontale afstemming binnen netwerkmanagement, kennen beide benaderingen voor- en nadelen (Cumming, 2016). Verticaal toezien op het netwerk kan sommige vormen van zelforganisatie in de weg staan (Ibid.). Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn naar verwachting het hoogst, wanneer het systeem minder verticaal en meer horizontaal wordt vormgegeven (Ibid.). Echter kan de overmatige connectiviteit van het netwerk de innovatie verminderen (Ibid.). De verschillende benaderingen, verticaal en horizontaal, kunnen daarom tegen elkaar worden afgewogen. Heterarchieën, daarentegen, hebben het potentieel om ideeën over verticaal toezicht en horizontale afstemming te verenigen (Ibid.). Heterarchie zorgt voor een beter

perspectief op de organisatie van systemen en de patronen, processen en functies binnen het netwerk als geheel (Ibid.).

Een recursief heterarchisch netwerk houdt een systeem in waarbij er verschillende niveaus (verticaal en horizontaal) kunnen worden erkend, die wederkerig in elkaar zijn ingebed (Ansell, 2011). Er is sprake van een heterarchisch netwerk, wanneer het ondergeschikte niveau tijdelijk en makkelijk kan omslaan tot een hoger niveau als er een besluit genomen moet worden, om vervolgens terug te keren naar een ondergeschikte rol (Ibid.). Op deze manier ontstaat er recursiviteit (Ibid.). Recursiviteit wordt gedefinieerd als 'een continue en in elkaar grijpende cyclus van perspectieven' (Ansell, 2011). Binnen een recursief heterarchisch netwerk overlappen de horizontale en verticale lagen elkaar (Ibid.). Deze recursiviteit kan helpen bij het overwinnen of beheersen van spanningen die bestaan in netwerken die effectieve probleemoplossing van bijvoorbeeld complexe problemen ontmoedigen (Ibid.). Recursiviteitsprocessen in heterarchische organisaties kunnen daarom voorwaarden scheppen voor een meer vruchtbare coördinatie tussen organisatieniveaus (Ibid.).

Daarnaast vereist effectieve probleemoplossing ook dat verticale en horizontale coördinatie van verschillende perspectieven, vaardigheden en middelen op één lijn komen (Ansell, 2011). Door gezamenlijk de problemen te analyseren en probleemoplossende tactieken te ontwikkelen, kan er gezamenlijk eigendom ontstaan over het probleem en kan er gedeelde verantwoordelijkheid ontstaan voor het resultaat (Ibid.). Als een mechanisme direct en snel wisselen tussen perspectieven mogelijk maakt, is directe, persoonlijke communicatie de sleutel tot gezamenlijk eigenaarschap en gedeelde verantwoordelijkheid (Ibid.). Deze twee cycli kunnen alleen ontstaan wanneer de hiërarchische principaal-agent benadering, zoals eerder beschreven, wordt losgelaten (Ansell, 2011). Alleen op deze manier kan een probleem dat zich voordoet in een netwerk in de context van het probleem worden begrepen (Ibid.).

Om een probleemoplossing te bewerkstelligen die effectief is, is een cyclus van recursiviteit en een cyclus van probleemoplossing daarom noodzakelijk. Wanneer deze twee cycli worden gecombineerd, wordt er niet alleen bewerkstelligd dat de bovengeschiede en ondergeschikte lijn elkaar afwisselen, maar wordt ook bereikt dat deze twee in lijn worden gebracht met elkaar. Er kunnen uiteindelijk twee in elkaar grijpende cycli ontstaan waarbij de netwerkbeheerders betrokken blijven bij de uitvoering en inputgerichte details, maar ook moeten zorgen voor het blijven meten van de output (Ansell, 2011). Er moet namelijk een relatie ontstaan tussen processturing en outputmeting, ook wel diagnostische monitoring genoemd (Helderman et al., 2020). Verschillende maatstaven en opvattingen zijn aanwezig. Deze moeten in dialoog ontstaan tussen professionals onderling en tussen professionals, het management en de bestuurders (Ibid.). In een dialoog over hoe dit verder vorm en inhoud te geven, zal het moeten gaan over de volgende vragen.

- Welke werk- en samenwerkingsafspraken moeten er minimaal geborgd zijn? (Procesmonitoring).
- Welke ondersteuningspraktijken en interventies hebben een duurzaam effect? (Resultaatmonitoring). (Helderman et al., 2020).

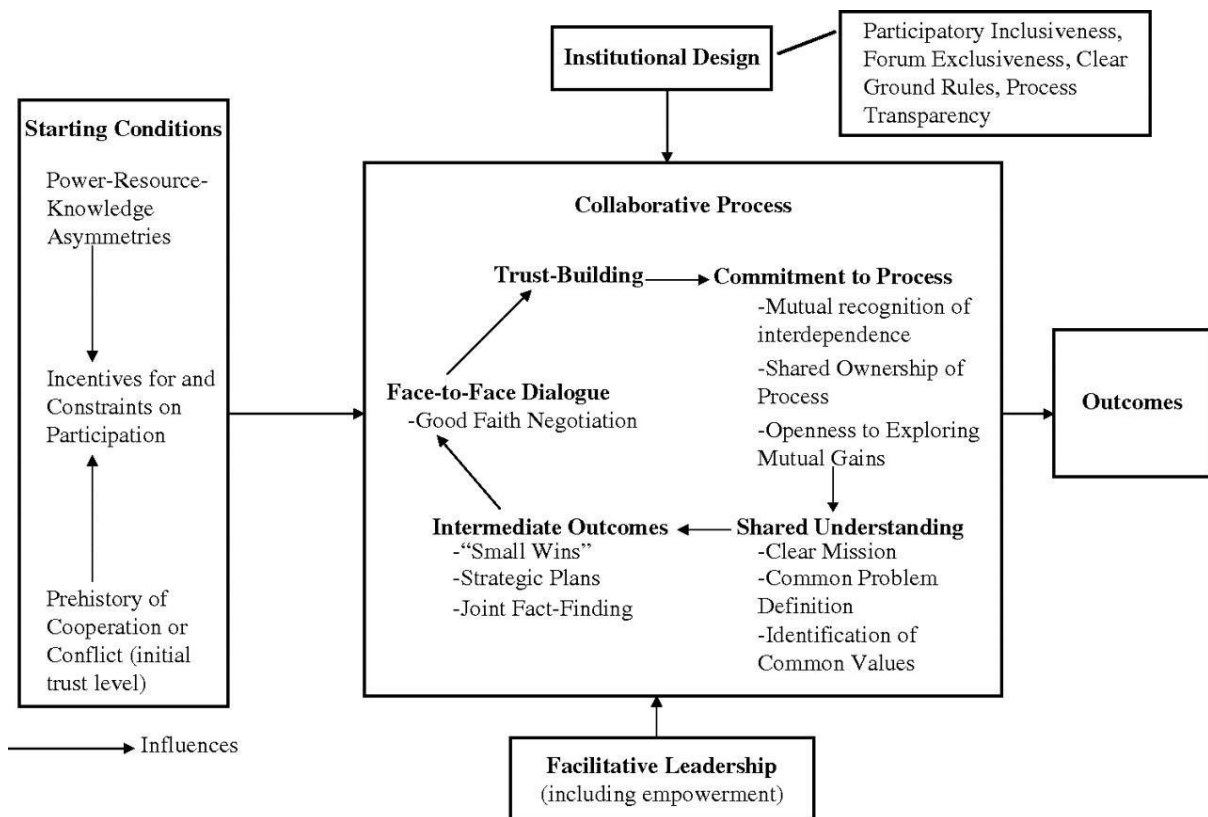
Op deze manier kan er een managementmodel voor leren worden ontwikkeld waarbij er sprake is van continue procesverbetering (Ansell, 2011). Een vorm van samenwerken waarbij continu procesverbetering centraal staat is *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007). In de volgende paragraaf wordt daarom gepresenteerd wat hiermee bedoeld wordt en welke factoren een *collaborative governance* tot een effectieve vorm van samenwerken maakt.

2.4 Collaborative governance

Om het netwerk in haar huidige context te kunnen analyseren wordt gebruik gemaakt van de theorie van Ansell & Gash (2007). Door het toepassen van deze theorie is het mogelijk om de omstandigheden voor een succesvolle samenwerking te identificeren (Ibid.). De twee sturingsmogelijkheden van de overheid die in paragraaf 2.3 zijn beschreven (Klijn & Koppenjan, 2004) en de mogelijkheden binnen netwerkmanagement (Klijn & Koppenjan, 2000; Ansell, 2011; Cumming 2016), worden uiteindelijk gecombineerd met de succesfactoren die een netwerk effectief maken (Ansell & Gash, 2007) in het conceptueel model van dit onderzoek (paragraaf 2.5).

Een effectief netwerk is een vorm van samenwerking die de verschillende actoren motiveert tot besluitvorming gericht op consensus (Ansell & Gash, 2007). Dit wordt *collaborative governance* genoemd. De definitie van *collaborative governance* luidt als volgt; 'Het betreft een regeling waarbij één of meer overheidsinstanties direct niet -statelijke actoren betrekken bij collectieve besluitvorming die formeel, consensus gericht en beraadslagend is en dat gericht is op het maken van of de uitvoering van publiek beleid' (Ibid.) *Collaborative governance* kent voor- en nadelen. Enerzijds zijn de voordelen dat door gezamenlijk regeren de hoge kosten van hoor en wederhoor bij beleidsvorming worden vermeden en dat de democratische participatie van verschillende partijen wordt verbeterd (Ansell & Gash, 2007). Er zijn daarom samenwerkingsvormen ontstaan die collectief leren en het oplossen van *wicked problems* tot gevolg hadden (Ibid.) Anderzijds zijn de nadelen dat invloedrijke partijen het proces nog steeds kunnen manipuleren, dat overheidsinstanties inzet missen om samen te werken en wantrouwen een barrière vormt voor verdere onderhandelingen (Ansell & Gash, 2007).

Het doel van onderstaand model is om verschillende contingentiefactoren uit te werken die beïnvloeden of er sprake zal zijn van een succesvolle samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Op deze manier kunnen de omstandigheden die een samenwerking makkelijker of moeilijker maken worden geïdentificeerd (Ibid.).



Noot. Overgenomen uit *Collaborative Governance in Theory and Practice* door C. Ansell & A. Gash, 2007, p.550.

In het model zijn vier hoofdvariabelen opgenomen: start condities (*Starting conditions*), institutioneel ontwerp (*Institutional design*), faciliterend leiderschap (*Facilitative leadership*) en samenwerkingsproces (*Collaborative process*). Alle variabelen die opgenomen zijn in het model kennen sub- variabelen. Deze worden in de verschillende paragrafen uitgewerkt.

2.4.1 Start condities

De startcondities van het netwerk kunnen de samenwerking tussen de verschillende actoren beïnvloeden (Ansell & Gash, 2007). Dit kan zowel positief als negatief zijn. De startcondities worden bepaald door de gebeurtenissen van de verschillende actoren uit het verleden. De gebeurtenissen uit het verleden kunnen er namelijk voor zorgen dat mensen een gedeelde visie hebben en de meerwaarde van de samenwerking inzien, of kunnen ervoor zorgen dat mensen tegenover elkaar staan (Ibid.). De startcondities worden door drie verschillende factoren beïnvloed, namelijk de disbalans in macht, de stimulans voor deelname en de voorgeschiedenis van samenwerking of tegengestelde belangen (Ibid.).

Een netwerk kan gevoelig worden voor manipulatie wanneer er actoren aanwezig zijn in het netwerk die middelen, status of bronnen hebben die anderen die deel nemen in het netwerk niet hebben (Ansell & Gash, 2007). Er ontstaat op deze manier een disbalans. Deze disbalans wordt groter wanneer de verschillende actoren de expertise niet hebben om deel te nemen aan een discussie en de tijd, vrijheid en energie niet ervaren om te kunnen participeren (Ibid.). Op deze wijze kan een disbalans wantrouwen en een laag commitment veroorzaken (Ibid.). Het is daarom volgens deze theorie van belang om de actoren met de beperkte middelen toch te motiveren.

De deelname aan een *collaborative governance*, gebeurt vaak op vrijwillige basis (Ansell & Gash, 2007). Het is daarom van belang dat de actoren intrinsiek gemotiveerd zijn. Deze motivatie kan worden vergroot wanneer de actoren een directe relatie ervaren tussen hun deelname en concrete uitkomsten (Ibid.). Een adviserende of ceremoniële rol werkt averechts (Ibid.). Daarnaast is de motivatie lager wanneer de actoren andere deelnemers niet nodig hebben bij het voltooien van hun doelen (Ibid.). Het is beter voor de intrinsieke motivatie wanneer actoren zich afhankelijk voelen van andere actoren in het netwerk om hun doelen te behalen.

De samenwerking wordt beïnvloed door de voorgeschiedenis die actoren met elkaar hebben (Ansell & Gash, 2007). Wanneer er in het verleden sprake is geweest van een conflictueuze relatie, dan is sterke onderlinge afhankelijkheid of een aantal succesvolle resultaten helpend bij het wegnemen van wantrouwen tegenover de andere actoren (Ibid.). Ook kan het voorkomen dat een aantal actoren wel een sterke vertrouwensband en afhankelijkheidsrelatie ervaren (Ibid.). Dit kan belemmerend werken voor de actoren die dit niet ervaren (Ibid.).

2.4.2 Institutioneel design

In paragraaf 2.3.2 is besproken dat een netwerk geanalyseerd kan worden op basis van netwerkconstituering (Klijn & Koppenjan, 2004). Dit is vergelijkbaar met het institutioneel design. Het institutioneel design gaat in op de basisregels en protocollen die zijn opgesteld voor de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Het reguleren van de toegang tot de samenwerking is één van de belangrijkste onderwerpen (Ibid.). Wie mag er betrokken worden in deze samenwerking? Het proces moet hierin open en eerlijk zijn zodat het als legitiem kan worden ervaren (Ibid.). Commitment ontstaat namelijk wanneer de actoren het gevoel hebben dat er een legitieme manier is om deel te nemen aan de samenwerking (Ibid.). De regels en een transparant proces geven de actoren het gevoel dat het proces niet een dekmantel is voor een andere agenda.

2.4.3 Faciliterend Leiderschap

Zoals eerder is besproken bij netwerkmanagement (paragraaf 2.3.3) is leiderschap binnen netwerken van cruciaal belang (Ansell & Gash, 2007). De actoren motiveren en tegelijkertijd het proces sturen zodat doelen behaald worden is een uitdaging (Ibid.). Leiderschap moet er volgens dit model op gericht zijn dat vertrouwen wordt gegeneerd, dat basisregels geformuleerd worden, dialogen gefaciliteerd worden en gemeenschappelijke doelen geformuleerd worden (Ibid.). Succesvol leiderschap kent daarom de volgende kenmerken; actieve participatie van de actoren, invloed garanderen voor iedere actor, faciliteren van groepsdynamische processen en de visie op het proces uitbreiden (Ibid.). Wanneer er conflicten zijn en weinig vertrouwen maar er wel intrinsieke motivatie is om samen te werken, dan kan het leiderschap ook buiten de groep gelegd worden bij een partij die iedereen vertrouwt (Ibid.). De kwaliteiten die een leider nodig heeft zijn context afhankelijk volgens deze theorie (Ibid.).

2.4.4 Samenwerkingsproces

Het samenwerkingsproces is een zich herhalend cyclisch proces waarbij het verloop afhankelijk is van communicatie, vertrouwen, commitment, begrip en resultaat (Ansell & Gash, 2007). De interactie tussen de verschillende actoren is net als bij procesmanagement (paragraaf 2.3.1) hierin een centraal thema. De cyclus kent geen duidelijk begin of einde maar bevat wel vijf verschillende componenten.

Een eerste component is een *face to face* dialoog (Ansell & Gash, 2007). Binnen *collaborative governance* is het proces erop gericht consensus te bereiken (Ibid.). Om dit te bereiken is een directe dialoog tussen de actoren noodzakelijk. Deze dialoog staat in het teken van het formuleren van gemeenschappelijke doelen (Ibid.).

Daarnaast is het opbouwen van vertrouwen noodzakelijk (Ansell & Gash, 2007). Wanneer er een voorgeschiedenis is waarbij er conflicten gespeeld hebben is het opbouwen van vertrouwen het belangrijkste aspect van het proces van samenwerking (Ibid.). Het kan lastig zijn dit vertrouwen te kweken. Echter wanneer de conflictieuze voorgeschiedenis niet erkend wordt, bestaat er het risico dat actoren eerder het proces gaan manipuleren (Ibid.). Wanneer er geen tijds- en kosteninvestering gemaakt kan worden om vertrouwen te bouwen, dan moet het samenwerkingsproces niet opgestart worden (Ibid.). Het kweken van vertrouwen kost namelijk tijd.

Commitment bij het proces betekent dat iedereen gelooft dat er onderhandeld wordt om een win-win situatie te bewerkstelligen om het gewenste beleidsresultaat te bereiken (Ansell & Gash, 2007). Een win-win situatie is eerder haalbaar wanneer er wederzijdse erkenning of gezamenlijke waardering is binnen de groep (Ibid.). Het is van belang dat de actoren zich eigenaar voelen van het proces (Ibid.). Op deze manier kan er een gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces van besluitvorming binnen de samenwerking ontstaan. Gedeelde verantwoordelijkheid, of gedeeld eigenaarschap kan worden verhinderd door disbalans in macht of verschillende percepties over wie het initiatief moet tonen in het netwerk (Ibid.).

Daarnaast is het ontwikkelen van een gedeelde interpretatie van belang (Ansell & Gash, 2007). Hiermee wordt bedoeld dat de verschillende actoren een gezamenlijke missie, gemeenschappelijke doelen of een gedeelde visie hebben geformuleerd (Ibid.). Dit onderdeel kan gezien worden als een onderdeel van een breder gemeenschappelijk leerproces, omdat iedereen leert van elkaar en komt tot concrete richting.

Tot slot is de samenwerking succesvol wanneer de doelen en de resultaten concreet zijn en kleine doorbraken of overwinningen gerealiseerd worden (Ansell & Gash, 2007). Door het gezamenlijk benoemen van de resultaten kan het vertrouwen en het commitment voor het proces toenemen (Ibid.).

2.4.5 Outcome

De outcome die centraal staat binnen dit onderzoek is een legitiem en effectief besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg zoals beschreven in paragraaf 2.2. Wanneer dit gerealiseerd kan worden is er sprake van een succesvolle of effectieve samenwerking.

Afsluitend kan worden vastgesteld dat een netwerk waarbij continu aandacht is voor deze vier hoofdvariabelen de samenwerking in het netwerk verbetert, zodat het netwerk er ook op langere termijn in blijft slagen *wicked problems* op te lossen door middel van legitieme en effectieve besluitvorming.

2.5 Theoretische bevindingen en conceptueel model

In het theoretisch kader is vanuit de literatuur gezocht naar factoren die bijdragen aan legitieme en effectieve besluitvorming in een setting waar veel partijen bij betrokken zijn. Het creëren van een legitiem en effectief besluitvormingsproces binnen de context van gemeente Zwolle is er op gericht het *wicked problem* op te lossen. In dit hoofdstuk is theoretisch uiteengezet wat een *wicked problem* is, wat legitieme en effectieve besluitvorming is en hoe er een netwerk, met daarbij aandacht voor een vervlechting van verticale en horizontale afstemming, kan worden vormgegeven.

Netwerken zijn samenwerkingen tussen verschillende actoren en organisaties.

Besluitvormingsprocessen worden vormgegeven in samenwerkingen tussen verschillende actoren. In dit onderzoek zijn er factoren beschreven die een handvat bieden in het analyseren van het netwerk, het netwerkmanagement en de omstandigheden voor een succesvolle samenwerking.

Bij het analyseren van het netwerk zijn de factoren opgedeeld in drie verschillende dimensies namelijk: het proces, de netwerkconstituering, het netwerkmanagement.

Het procesmanagement is een cyclisch samenwerkingsproces dat tracht de interactie te verbeteren tussen de verschillende actoren (Klijn & Koppenjan, 2000; Ansell & Gash, 2007). Er zijn bij procesmanagement vier strategieën mogelijk om de interactie te verbeteren tussen de actoren: (1) de selectie en activering van actoren, (2) verbeteren van wederzijdse perceptie over het vraagstuk of oplossing, (3) het creëren van tijdelijke organisatorische regelingen tussen organisaties (4) en het verbeteren van het toezicht op interacties door middel van proces- en conflictbeheersing (Klijn en Koppenjan, 2000). Om te kunnen vaststellen of het procesmanagement succesvol verloopt zijn de volgende indicatoren geformuleerd: de mate waarin face to face dialoog aanwezig is, de mate van vertrouwen, het commitment aan het proces, de aanwezigheid van een gedeelde interpretatie, de evaluatie van resultaten (Ansell & Gash, 2007).

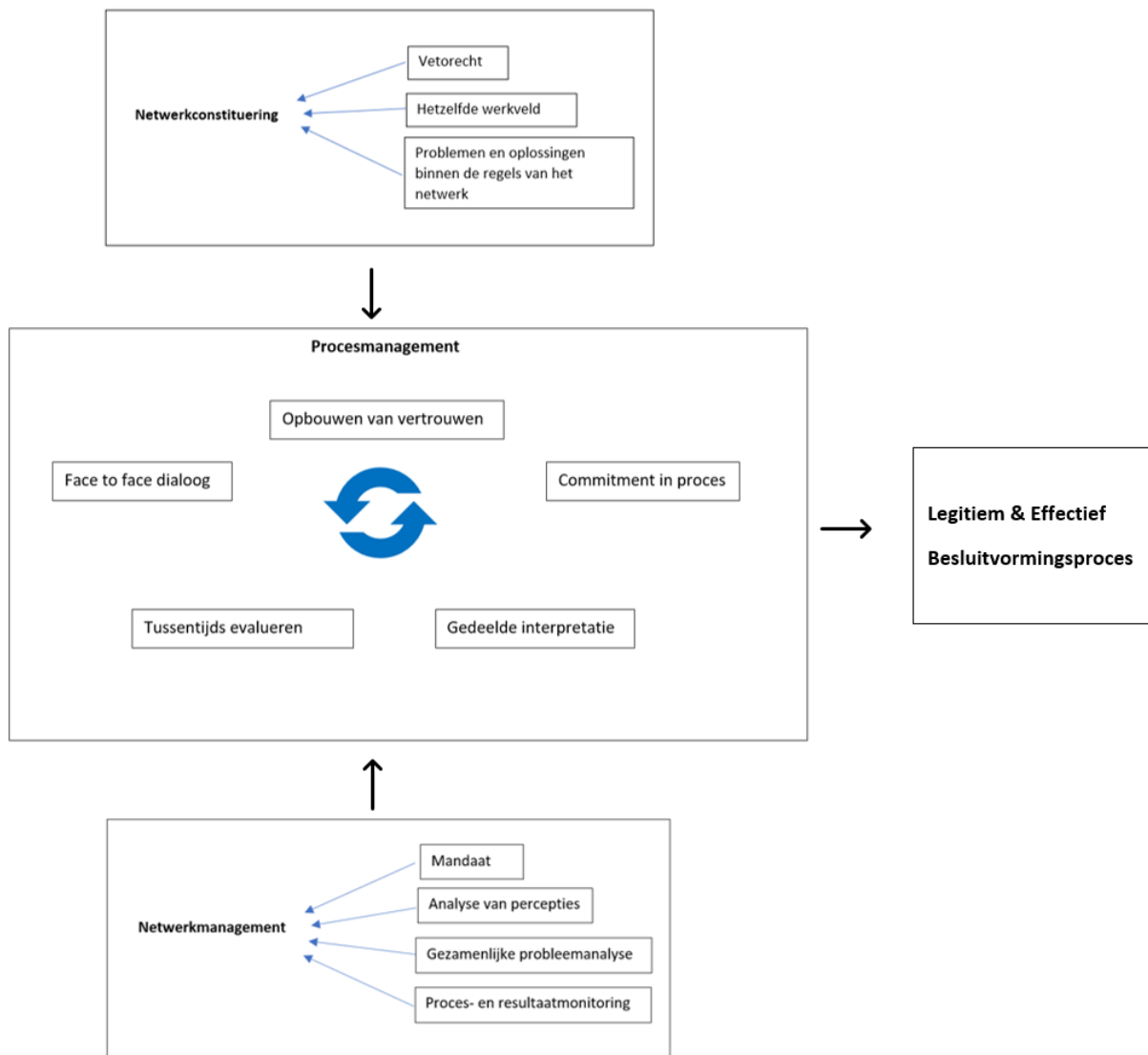
Bij de netwerkconstituering zijn er drie strategieën mogelijk om veranderingen in het netwerk te bewerkstelligen: (1) verandering in de posities van actoren, (2) veranderen van de rollen van actoren en (3) het reframen van het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000). Om te kunnen vaststellen of de netwerkconstituering succesvol is, zijn de volgende indicatoren geformuleerd: de mate waarin de actoren hun vetorecht gebruiken in het proces, de mate waarin actoren in het netwerk tot hetzelfde werkveld behoren en de mate waarin problemen en oplossingen passen binnen de regels van het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000; Ansell & Gash, 2007).

Degene die toeziet op het netwerkmanagement en dus verantwoordelijk is voor het procesmanagement en de netwerkconstituering, voert netwerkmanagement uit. Een netwerkmanager is een motivator of een bemiddelaar die tracht een manier van sturen te vinden die bruikbaar is bij het oplossen van complexe problemen (Klijn & Koppenjan, 2000). Om een probleemoplossing te bewerkstelligen die effectief en legitiem is, is naast succesvol procesmanagement en netwerkconstituering, een cyclus van recursiviteit en een cyclus van probleemoplossing noodzakelijk. Dit mechanisme kan meetbaar gemaakt worden door de volgende indicatoren te formuleren: de mate waarin de actoren de netwerkbeheerder mandaat verschaffen,

de mate waarin er continu een analyse van percepties aanwezig is, de mate waarin gezamenlijk problemen worden geanalyseerd, de mate van procesmonitoring en de mate van resultaatmonitoring (Koppenjan & Klijn, 2004; Ansell & Gash, 2007).

Besluitvormingsprocessen verlopen binnen een netwerk niet ordelijk en niet fasegewijs. Het zijn vaak grillige en ongestructureerde processen. In dit onderzoek is uiteengezet wat bedoeld wordt met een legitiem en effectief besluitvormingsproces. Wanneer het netwerk wil komen tot een legitiem besluitvormingsproces zijn de beslissingsmacht, de werkvorm en de rechtsvorm namelijk van belang. Wanneer het netwerk haar effectiviteit wil versterken, zijn er drie elkaar versterkende sociologische mechanismen van belang: vertrouwen in de wederpartij, erkenning van wederkerigheid en wederzijdse afhankelijkheid (Ostrom, 1998). Binnen dit onderzoek worden de horizontale en verticale relaties in het netwerk geanalyseerd door vast te stellen of het procesmanagement en de netwerkconstituering succesvol zijn en wordt de mate van mandatering voor het netwerkmanagement onderzocht. Dit kan namelijk de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces beïnvloeden.

In het onderstaande conceptuele model, worden de resultaten vanuit het theoretisch kader visueel weergegeven.



Hoofdstuk 3: Methodologisch kader

Binnen dit hoofdstuk wordt uitgelegd welke methode er wordt toegepast om de hoofdvraag te beantwoorden. De hoofdvraag luidt: *“Welke inrichting van de netwerkstructuur draagt bij aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces “Juiste inzet voor het kind/gezin” binnen gemeente Zwolle?”* Er is gekozen om de hoofdvraag op een kwalitatieve manier te onderzoeken door middel van thematic analysis en diepte interviews. Waarom hiervoor gekozen is, wordt in dit hoofdstuk beschreven. Ook de onderzoekseenheid, dus wie er zullen participeren binnen dit onderzoek en waarom, wordt beschreven. Vervolgens worden de verschillende begrippen uit het conceptueel model geoperationaliseerd, zodat deze gemeten kunnen worden in de praktijk. Tot slot worden de beperkingen van het gebruik van diepte interviews en thematic analysis binnen dit onderzoek beschreven, met daarbij expliciet aandacht voor validiteit en betrouwbaarheid.

3.1 Onderzoeksmethode

Binnen dit onderzoek wordt gezocht naar een netwerkstructuur die de legitieme en effectieve besluitvorming omtrent dyslexiezorg kan optimaliseren. In het netwerk zijn veel verschillende actoren betrokken, die vanwege kennisdeling afhankelijk zijn van elkaar. Iedere actor heeft een eigen visie op hoe het netwerk momenteel wordt ingericht en of er al sprake is van legitieme en effectieve besluitvorming. Om achter deze visie te komen, is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek betreft namelijk alle vormen van onderzoek die zijn gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid (Bleijenbergh, 2016).

Daarnaast is er binnen dit onderzoek gekozen voor een abductieve onderzoeksbenadering. Dit houdt in dat er bruikbare verklaringen worden ontwikkeld uit waarneembare feiten (Richardson & Kramer, 2006). Het is een proces waarbij er verbanden worden gelegd tussen de praktijk van gemeente Zwolle en het theoretisch raamwerk zoals opgesteld in hoofdstuk 2 (Ibid.) Om te komen tot een theoretisch raamwerk, heeft de onderzoeker een literatuurstudie uitgevoerd. In de paragraaf ‘Operationalisatie’ wordt een uiteenzetting van de belangrijkste theoretische begrippen van het theoretisch raamwerk gegeven.

De onderzoekstrategie die binnen dit onderzoek is toegepast is een casestudie. Een casestudie is het bestuderen van een of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen (Bleijenbergh, 2016). Op deze manier kunnen er uitspraken gedaan worden over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen (Ibid.). Binnen dit onderzoek is de case het dyslexienetwerk tussen het basisonderwijs in Zwolle en de gemeente Zwolle. Deze casus is aan de hand van een documentanalyse en het afnemen van diepte interviews onderzocht. De percepties en posities van de actoren ten aanzien van het netwerk zijn namelijk van groot belang voor het optimaliseren van het besluitvormingsproces. Wanneer er zicht is op het huidige netwerk, kunnen er aanbevelingen worden geformuleerd voor het optimaliseren van het legitieme en effectieve besluitvormingsproces. Dit onderzoek is daarom een toetsend en voorschrijvend onderzoek.

3.2 Onderzoekseenheid

Binnen dit onderzoek staat één netwerk centraal, namelijk het netwerk dyslexiezorg. Het netwerk dyslexiezorg bestaat uit het basisonderwijs in Zwolle en de gemeente Zwolle. Het werven van de respondenten is verlopen via de projectleider van het netwerk. De projectleider heeft het aantal respondenten toegekend aan de onderzoeker, dit wordt een gatekeeper genoemd (Meyers, 2019). In de projectgroep (proeftuin) van onderwijs en gemeente zitten twee intern begeleiders, twee orthopedagogen, drie jeugd- en gezinswerkers, één externe senior adviseur. In het netwerk zitten

verder nog één teammanager van het sociaal wijkteam en zullen er in de toekomst nog twee poortwachters worden toegevoegd. Al deze betrokkenen participeren binnen dit onderzoek. Dit maakt dat de onderzoekseenheid 11 respondenten is.

Er wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van primaire bronnen. Dit houdt in dat alle respondenten direct een relatie hebben met het aspect dat wordt onderzocht. Alle respondenten zijn betrokken bij het huidige besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg. Deze respondenten zijn of werkzaam als intern begeleider van een basisschool in Zwolle, of als orthopedagoog binnen het onderwijs, of als jeugd- en gezinswerker, of zijn teammanager van de sociale wijkteams of worden poortwachter binnen de gemeente Zwolle. De interne begeleiders en orthopedagogen zijn verbonden aan het onderwijs en zijn op de hoogte van het besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg binnen het onderwijs. De jeugd- en gezinswerkers binnen de sociale wijkteams onderzoeken de aanvragen vanuit het onderwijs en verwijzen door naar ondersteuningsniveau vier op basis van de Jeugdwet. Daarnaast is de externe adviseur op de hoogte van het huidige beleid gericht op het besluitvormingsproces rondom dyslexiezorg en kan inzicht verschaffen in de huidige vormgeving van het netwerk. Deze respondenten zijn allemaal deelnemers van de Projectgroep Dyslexiezorg (Proeftuin) binnen de gemeente Zwolle

De poortwachters en de teammanager van de sociale wijkteams zijn geen onderdeel van de Projectgroep dyslexiezorg. Toch worden de poortwachters als onderzoekseenheid opgenomen binnen dit onderzoek, omdat de poortwachters zijn verbonden aan meerdere gemeenten in Nederland. Zij zijn daarom op de hoogte van de landelijke besluitvormingsprocessen rondom de dyslexiezorg. Aangezien zij in de toekomst in gemeente Zwolle beschikkingen gericht op dyslexiezorg gaan controleren en een adviserende rol invullen richting het onderwijs in Zwolle zijn deze respondenten relevant. Verder is de teammanager van de sociale wijkteams net als de jeugd- en gezinswerkers op de hoogte van de aanvragen vanuit het onderwijs en de manier waarop verwezen wordt naar ondersteuningsniveau vier op basis van de Jeugdwet. De leden van de Projectgroep Dyslexiezorg zijn geen representatie van alle sociale wijkteams in Zwolle, daarom is de teammanager een relevante respondent binnen dit onderzoek. De onderzoekseenheden, dus de leden van de Projectgroep Dyslexiezorg, de poortwachters en de teammanager, worden door middel van een diepte interview bevraagd over de vormgeving van het netwerk en het besluitvormingsproces.

3.3 Dataverzameling

Zoals eerder aangegeven, wordt er een documentanalyse uitgevoerd en worden er interviews afgenomen binnen dit onderzoek. Met deze twee dataverzamelingsmethodieken wordt er getracht data te verzamelen die een antwoord geven op de hoofdvraag. In de volgende paragrafen wordt uitgelegd wat deze verschillende dataverzamelingsmethodieken concreet inhouden.

3.2.1. Documentanalyse

Een documentanalyse houdt in dat de interne documenten, zoals beleidsstukken en notulen van de gemeente Zwolle, onderzocht zijn om een beeld te krijgen van het beleidskader. De toegang tot deze interne documenten is verleend door projectleider van het netwerk dyslexiezorg. Daarnaast is de onderzoeker ook toegang verschaft tot de interne opslag van gemeente Zwolle. Het netwerk rondom dyslexiezorg binnen gemeente Zwolle is vrij jong, de tijdsafbakening van deze documenten is 2020 tot 2022.

3.2.2 Half gestructureerde diepte interviews

De data worden, naast de documentanalyse, door middel van diepte interviews verzameld. Een diepte interview is een gesprek tussen de interviewer en de respondent (Bleijenbergh, 2016). Doordat het een één op één gesprek is, kunnen de gedachtegangen makkelijker achterhaald worden (Ibid.). Dit is binnen dit onderzoek van belang, omdat het besluitvormingsproces en daarbij de afwegingen die mensen maken nodig zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Daarnaast is het een half-gestructureerd interview. Dit houdt in dat de vragen van tevoren vast liggen, maar er nog wel ruimte blijft voor doorvragen vanuit de onderzoeker of ruimte blijft voor de respondent om een eigen antwoord te formuleren (Bleijenbergh, 2016). Aan de hand van het theoretisch kader (Hoofdstuk 2) en de operationalisatie verder dit hoofdstuk, zijn er interviewvragen opgesteld. Deze vragen zijn gestructureerd in een interviewgide. De interviewgide staat in de bijlage van dit onderzoek (Bijlage I). Er is gekozen voor een interviewgide, zodat het gesprek alle kenmerken van het conceptueel model kan nagaan.

Het interview zal vervolgens getranscribeerd worden. Om dit te kunnen bewerkstelligen is een audio opname van belang. Hiervoor is *informed consent* noodzakelijk. Voorafgaand aan de interviews is daarom een *data management plan* opgesteld. Hierin staat specifiek beschreven hoe de data verzameld worden, waar ze worden opgeslagen, hoe ze worden verwerkt, wie ze kan veranderen of analyseren en hoe ze anoniem worden verwerkt. Dit alles om de persoonsgegevens van de respondent te beschermen.

3.4 Data analyse methode

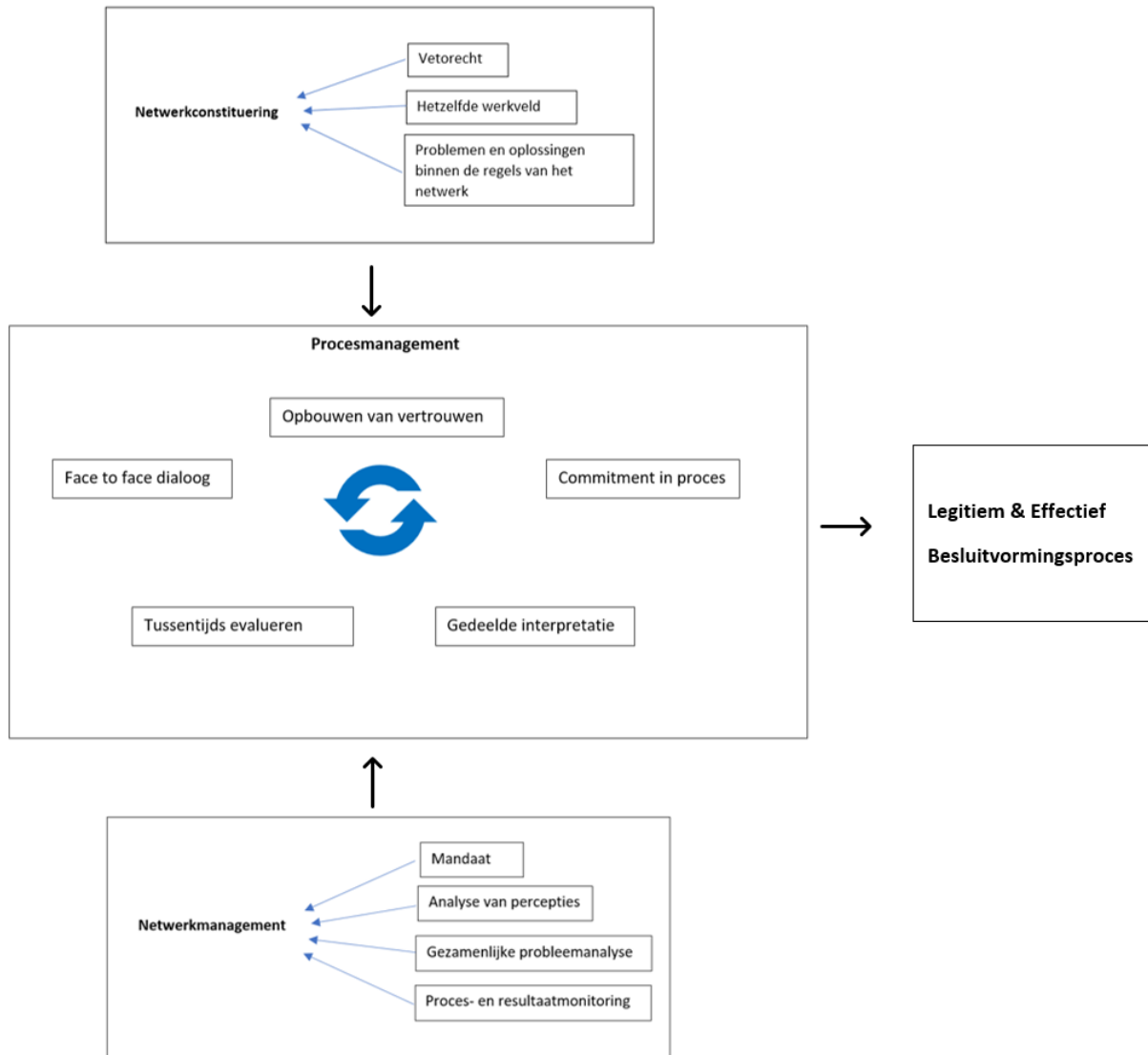
Binnen dit onderzoek wordt Thematic Analysis toegepast als data analyse methode (Myers, 2019). Thematic Analysis is een kwalitatieve onderzoekstechniek, waarbij het identificeren, onderzoeken en het vastleggen van thema's binnen de verzamelde data het startpunt is (Ibid.). Deze thema's worden vervolgens gedefinieerd als patronen, die bepaalde fenomenen kunnen verklaren (Ibid.). Er wordt gekozen voor Thematic Analysis, omdat binnen dit onderzoek getoetst wordt in hoeverre het netwerk een succesvol netwerkmanagement kent, door het procesmanagement en de netwerkconstituering te analyseren.

Binnen dit onderzoek worden de thema's deductief opgesteld (Bleijenbergh, 2016; Myers, 2019). Dit houdt in dat de thema's op theorie gegrond zijn en dat de resultaten ook beschreven worden aan de hand van theorie (Ibid.). Door middel van codering worden deze thema's binnen dit onderzoek gegenereerd (Myers, 2019). Een code is in dit geval een label dat wordt toegekend aan een betekenisvolle eenheid in het transcript, dat tijdens het onderzoek is verzameld (Ibid.). Voor het toekennen van codes aan het transcript wordt de software Atlas.ti gebruikt, omdat op deze manier de tekst in een overzichtelijke database kan worden gedocumenteerd (Myers, 2019). Ook helpt het bij het vinden van verbanden, categorieën en frequenties van en tussen codes (Ibid.).

Wanneer helder is wat de uitdagingen zijn binnen de huidige netwerkconstituering, het procesmanagement en het netwerkmanagement en de oplossing van het toepassen van een *collaborative governance* getoetst is, zal er in de resultatensectie een uitgebreide beschrijving worden gegeven. Er zal een samenvatting geschreven worden over de verschillende gesprekken met betekenisvolle citaten ter verduidelijking.

3.5 Operationalisatie

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, is op basis van een literatuurstudie beschreven welke factoren er bijdragen aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces rondom een netwerk waar verschillende partijen bij betrokken zijn. Om te kunnen toetsen in hoeverre het huidige netwerk kenmerken heeft van succesvol procesmanagement, netwerkconstituering en netwerkmanagement, is operationalisatie noodzakelijk. Operationalisatie houdt in dat de abstracte begrippen meetbaar worden gemaakt (Bleijenbergh, 2016). De hoofdvraag zoals deze is opgesteld binnen dit onderzoek kent haar grondslag in het volgende conceptuele model:



De onafhankelijke variabele (X) binnen dit onderzoek is het procesmanagement, de netwerkconstituering en het netwerkmanagement hebben hier invloed op. De afhankelijke variabele (Y) is binnen dit onderzoek een effectief en legitiem besluitvormingsproces. Er wordt onderzocht in welke mate horizontale en verticale relaties in het netwerk en de mate van mandatering voor het netwerkmanagement de legitimiteit en effectiviteit van het netwerk beïnvloeden.

Variabelen (X)	Dimensie	Indicator
Netwerk	Procesmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin face to face dialoog aanwezig is. • De mate van vertrouwen. • De mate van commitment aan het proces. • De aanwezigheid van een gedeelde interpretatie. • De mate waarin er evaluatie van resultaten aanwezig is (Ansell & Gash, 2007).
	Netwerkconstituering	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin actoren met vetorecht daadwerkelijk bij het proces betrokken zijn. • De mate waarin actoren in het netwerk tot hetzelfde werkveld behoren, zodat ze ook elders met elkaar interageren en onderlinge regels hebben ontwikkeld. • De mate waarin problemen en oplossingen passen binnen de regels die in het netwerk zijn ontwikkeld en de manier waarop hiermee wordt omgegaan (Klijn & Koppenjan, 2000).
	Netwerkmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin de actoren de netwerkbeheerder mandaat verschaffen. • De mate waarin er continu een analyse van percepties aanwezig is. • De mate waarin gezamenlijk problemen worden geanalyseerd. • De mate waarin er directe en persoonlijke communicatie mogelijk is. • De mate van procesmonitoring. • De mate van resultaatmonitoring.

Tabel 1: Operationalisatie onafhankelijke variabele.

Variabelen (Y)	Dimensie	Indicator
Besluitvormingsproces	Legitimiteit, aanvaardbaarheid.	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid van democratische selectie voor deelname aan netwerk. • Iedere belanghebbende organisatie dezelfde representatie, zodat belangen goed verdeeld zijn. • De werkvorm is collegiaal samengesteld. • Netwerk kent geen personele unies, openbaar beraadslaging en documentatie. • Netwerk is kritiseerbaar. • Netwerk is herkenbaar en doorzichtig. • Het publieke belang wordt alleen gediend. • Publieke organisatie is initiatiefnemer van het netwerk.
	Effectiviteit, doeltreffendheid.	<ul style="list-style-type: none"> • De beoogde doelen worden behaald. • Er is vertrouwen in de wederpartij door iedere actor. • Er wordt wederkerigheid erkent in de relatie door iedere actor. • Er wordt wederzijdse afhankelijkheid erkent in de relatie door iedere actor.

Tabel 2: Operationalisatie afhankelijke variabelen.

3.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Binnen dit onderzoek is rekening gehouden met de validiteit en betrouwbaarheid, zodat de methodologische kwaliteit wordt gewaarborgd. Om de methodologische kwaliteit te beoordelen is in deze paragraaf een reflectie geschreven welke ingaat op de interne validiteit, de externe validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

3.6.1 Interne validiteit

Dit criterium houdt in dat de bevindingen van dit onderzoek niet mogen worden vertekend door toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2016). De interne validiteit bij een casestudy is in principe hoog, doordat veel literatuur wordt verbonden aan een specifieke casus (van Thiel, 2015). De toevallige afwijkingen worden namelijk voorkomen doordat de theoretische begrippen geoperationaliseerd zijn op basis van een eerder uitgevoerde literatuurstudie. Daarnaast zijn ook de begrippen vanuit de operationalisatie gebruikt voor het formuleren van de interviewvragen. Doordat het interview half-gestructureerd is, krijgt de onderzoeker ruimte om door te vragen, wat ervoor zorgt dat het mechanisme nauwkeuriger onderzocht wordt (Bleijenbergh, 2016). Dit verhoogt de interne validiteit. Echter zorgt de open structuur er ook voor dat de onderzoeker kan sturen, doordat vragen in het moment worden geformuleerd. Dit kan toevallige afwijkingen veroorzaken en kan van negatieve invloed zijn op de interne validiteit.

Daarnaast is bij de selectie van de onderzoekseenheid een gatekeeper aanwezig geweest. Een gatekeeper is een persoon binnen de organisatie die of wel of niet toegang verleent tot het benaderen van mensen (Myers, 2019). Een gatekeeper kan de interne validiteit verminderen, omdat de gatekeeper bepaalde belangen kan hebben bij het interviewen van bepaalde respondenten (Ibid.). Dit kan toevallige afwijkingen hebben veroorzaakt. De onderzoeker heeft er op toegezien dat er voldoende diversiteit aanwezig is in de respondentengroep, door verschillende mensen vanuit het werkveld op te nemen in de onderzoekseenheid.

Een ander nadeel met betrekking tot de interne validiteit, is dat de aanwezigheid van het mechanisme tussen netwerkstructuur en een legitiem en effectief besluitvormingsproces wel gesuggereerd kan worden, maar niet specifiek kunnen worden achterhaald. Het mechanisme tussen netwerkstructuur en een legitiem en effectief besluitvormingsproces kan niet in kans worden uitgedrukt door de kwalitatieve aard van dit onderzoek. Dit heeft een negatief effect op de interne validiteit, omdat niet hard kan worden gemaakt dat een bepaalde netwerkstructuur een legitiem en effectief besluitvormingsproces zal bewerkstelligen.

3.6.2 Externe validiteit

Externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genoemd, verwijst naar het criterium dat de bevindingen van dit onderzoek in een bepaalde mate generaliseerbaar naar een grotere populatie moeten zijn (Bleijenbergh, 2016). Wanneer het gaat om de externe validiteit van dit onderzoek, is deze te bestempelen als laag. Omdat er één netwerk in gemeente Zwolle wordt geanalyseerd, kunnen de data niet makkelijk gegeneraliseerd worden. Echter is de analytische generalisatie wel aanwezig (Bleijenbergh, 2016). De patronen die uit de casestudy naar voren komen, kunnen namelijk wel gegeneraliseerd worden in andere gelijksoortige praktijksituaties of netwerkstudies (Ibid.).

Het voordeel van het gericht toetsen van één specifieke praktijksituatie is dat het onderzoek dicht bij de praktijk staat. Door direct contact te hebben met de mensen die het 'probleem' binnen de casus ervaren, is het onderzoeksdoel hierdoor bruikbaar voor de praktijk. Dit heeft geresulteerd in aanbevelingen die op maat zijn voor de praktijk.

3.6.3 Betrouwbaarheid

Het criterium betrouwbaarheid wordt binnen kwalitatief onderzoek vaak vervangen voor controleerbaarheid van de dataverzameling (Bleijenbergh, 2016). Er zijn valkuilen voor de betrouwbaarheid bij het hanteren van Thematic Analyses binnen dit onderzoek. De interpretatie van de tekstfragmenten is namelijk onderzoeker afhankelijk (Bleijenbergh, 2016). Aangezien de data op zeer gedetailleerd niveau worden verzameld, moet het transparant worden beschreven, zodat dit getackeld wordt (Ibid.). De interviews zijn daarom letterlijk getranscribeerd, zodat de informatie die opgenomen is in het onderzoek gelijkenis kent. Ook worden, na het houden van de interviews, de transcripten teruggestuurd naar de respondenten, zodat gecontroleerd kan worden of de interpretatie van de onderzoeker en de respondent overeenkwam. Door het afnemen van de interviews kan de situatie binnen de organisatie veranderen. Dit kan gevolgen hebben voor de navolgbaarheid wanneer hetzelfde onderzoek een tweede keer in deze praktijksituatie zal worden uitgevoerd (Bleijenbergh, 2016).

Tot slot kunnen de respondenten invloed uitoefenen op het onderzoek. Een respondent die voorstander is van de huidige vormgeving van het netwerk kan een positievere indruk presenteren dan de werkelijkheid is (Bleijenbergh, 2016). De onderzoeker binnen dit onderzoek is zich hiervan bewust en zal daarom zo transparant mogelijk te werk te gaan. Om de betrouwbaarheid te vergroten, is er gebruik gemaakt van een interviewguide, zodat aan iedere respondent dezelfde vragen in een specifieke volgorde zijn voorgelegd. Op deze manier is de navolgbaarheid van de dataverzamelmethode vergroot. Daarentegen heeft het toepassen van een half-gestructureerd interview ook een nadelig effect op de betrouwbaarheid. Niet bij iedere respondent kan op dezelfde manier worden doorgevraagd. Echter wegen de nadelige effecten op de betrouwbaarheid minder zwaar dan de voordelige effecten voor de interne validiteit. Het sociale verschijnsel kan op deze manier namelijk nauwkeuriger worden onderzocht.

Hoofdstuk 4: Resultaten

Besluitvormingsprocessen worden vormgegeven in samenwerkingen tussen verschillende actoren. In hoofdstuk 2 zijn verschillende factoren beschreven die bijdragen aan een legitieme en effectieve besluitvorming in een setting, waarbij veel partijen betrokken zijn en er sprake is van een *wicked problem*. Om deze reden is in hoofdstuk 2 antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: “Hoe kan de effectiviteit en legitimiteit van besluitvorming in een netwerk worden geborgd?”. In hoofdstuk 3 zijn de verschillende dimensies geoperationaliseerd en is de methodologie van dit onderzoek beschreven. In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op de volgende twee deelvragen: II) “Hoe ziet de huidige netwerkconstituering en netwerkmanagement eruit binnen het netwerk van het onderwijs in Zwolle in gemeente Zwolle?” III) “Welke acties zijn nodig om een legitiem en effectief besluitvormingsproces te bewerkstelligen binnen het netwerk van onderwijs in Zwolle en gemeente Zwolle?”. De resultaten worden beschreven aan de hand van dimensies uit het conceptueel model opgesteld in hoofdstuk 2. Per dimensie worden, aan de hand van de indicatoren geoperationaliseerd in hoofdstuk 3, de resultaten beschreven en met citaten ondersteund. Deze citaten zijn in verband met de leesbaarheid aangepast. De beantwoording van de hoofdvragen wordt beschreven in hoofdstuk 5. Om opnieuw inzicht te geven in de huidige situatie, wordt er een korte casusbeschrijving gegeven voorafgaand aan de beantwoording van de deelvragen.

4.1 Casusbeschrijving

Sinds 2015 is gemeente Zwolle verantwoordelijk voor dyslexiezorg. Om hieraan vorm te geven heeft de gemeente meerdere samenwerkingen en projecten opgezet met het onderwijs en zorgaanbieders in gemeente Zwolle. Er is vanaf 2015 sprake van hoge uitgaven voor dyslexiezorg binnen de gemeente Zwolle (Jeroen Peters Consultancy & Peters, 2021). Op 25 mei 2021 heeft de gemeenteraad van Zwolle een principe besluit genomen over de aanpak van dyslexie (Gemeente Zwolle, 2021). Dit besluit houdt in dat er poortwachters aangesteld worden in gemeente Zwolle en dat er gestart wordt met een projectgroep binnen de afdeling maatschappelijke ontwikkelingen om de dyslexiezorg te verbeteren. In het voorjaar van 2022 heeft gemeente Zwolle in samenwerking met het onderwijs de Proeftuin opgericht, met als doel de juiste ondersteuning voor het kind te bepalen door het realiseren van een legitiem en effectief besluitvormingsproces omtrent dyslexiezorg. Deze samenwerking tussen gemeente Zwolle en onderwijs bestaat uit een procesmanagement, een netwerkconstituering en een netwerkmanagement. Om een beeld te schetsen van het huidige netwerk worden in de volgende alinea's de facetten van het netwerk langsgelopen. Er wordt aan de hand van de opgestelde succesfactoren aan een samenwerkingsproces uit het conceptueel model (hoofdstuk 2) getoetst of het netwerk hieraan voldoet ten einde uitspraken te doen over de werkelijkheid. Er zijn gedurende dit onderzoek 11 interviews afgenomen om de huidige situatie van het netwerk te onderzoeken. Deze interviews zijn ingegaan op de dimensies van projectmanagement, netwerkconstituering, netwerkmanagement, legitieme besluitvorming en effectieve besluitvorming. De gecodeerde transcripten van de interviews zijn opgenomen in het transcriptenboek en niet openbaar in verband met het privacy beleid.

4.2 Deelvraag 2

Hoe ziet de huidige netwerkconstituering en netwerkmanagement eruit binnen het netwerk van het onderwijs in Zwolle en gemeente Zwolle?

4.2.1 Netwerkconstituering

Om de huidige netwerkconstituering te kunnen analyseren zijn de volgende indicatoren geformuleerd;

- De mate waarin de actoren hun vetorecht gebruiken in het proces.
- De mate waarin actoren in het netwerk tot hetzelfde werkveld behoren.
- De mate waarin problemen en oplossingen passen binnen de regels van het netwerk.

Deze indicatoren gaan voornamelijk in op de institutionele kenmerken van het netwerk die de strategieën van de actoren kunnen beïnvloeden waardoor de samenwerking kan veranderen (Klijn & Koppenjan, 2000).

Uit de interviews komt naar voren dat de actoren inzien dat hun kennis relevant is voor de samenwerking. De actoren zijn professionals als het gaat om dyslexiezorg en hebben zicht op de praktijk. In principe hebben de actoren met deze typering vetorecht in het netwerk. Zij kunnen een bijdrage leveren en zijn onmisbaar in het netwerk. Het succes van netwerkconstituering wordt daarentegen bepaald door de mate waarin de actor met zijn vetorecht betrokken is. Uit de interviews komt naar voren dat de betrokkenheid van de verschillende actoren niet optimaal en gelijkwaardig is. De actoren zijn zoekende in wie nu precies de beslissingen neemt. Echter andere actoren ervaren juist een adviserende rol in plaats van beslissingen te mogen nemen. In beide gevallen kunnen de actoren hun vetorecht niet optimaal laten gelden. Wanneer actoren hun vetorecht niet optimaal kunnen laten gelden, kan er een disbalans ontstaan. Niet alle actoren kunnen namelijk middelen, status of bronnen op een gelijkwaardige manier inzetten. Er zijn actoren die minder betrokkenheid ervaren doordat de politiek bestuurlijke context leidend is in de besluitvorming voor het vervolg. Het niet laten gelden van een vetorecht kan onder de actoren van de proeftuin wantrouwen en een laag commitment veroorzaken. Het volgende citaat illustreert bovenstaande;

“[Ja nu is die politiek bestuurlijke context gewoon heel erg leidend voor het vervolg, maar ik hoop natuurlijk straks dat de projectgroep ook weer echt met elkaar kunnen doen en kunnen ontwikkelen wat nodig is.]”. (Respondent 9, jeugd- en gezinswerker)

Naast het vetorecht is de mate waarin actoren betrokken zijn bij het interactieproces tussen de actoren verbonden aan regels van het netwerk. Uit de interviews volgt dat de regels van het netwerk duidelijk zijn voor de leden van de projectgroep. Voor ieder overleg is er een agenda beschikbaar en worden notulen gemaakt. Ook is er een projectplan opgesteld door het netwerkbeheer waarin een tijdlijn is opgenomen. Op deze manier zijn de afspraken helder en doordat er doelgericht wordt gewerkt, worden transactiekosten beperkt. Bij de actoren is het echter niet bekend hoe de regels of beslissingen van het netwerk tot stand zijn gekomen. Dit zorgt er in sommige gevallen voor dat beslissingen als opgelegd ervaren worden, wat tot minder vertrouwen in het proces leidt. De volgende citaten illustreren dat er inderdaad minder vertrouwen in het proces aanwezig is;

“[Nee ik vind dat sommige besluiten nog wel wat schimmig zijn. Nou als ik er een voorbeeld over mag geven, bijvoorbeeld de poortwachter. Er is dan een poortwachter aangesteld, maar we vragen al best wel vaak wat is dan de opdracht aan die poortwachter. En dat is steeds heel onduidelijk.]”. (Respondent 10, jeugd- en gezinswerker)

Actoren kunnen buiten het netwerk de regels van het netwerk herformuleren of herinterpreteren vanwege omstandigheden of strategische keuzes van actoren. Of de netwerkconstituering succesvol is, hangt daarom ook samen met de mate waarin actoren uit het netwerk tot hetzelfde werkveld behoren. Uit de interviews komt naar voren dat een aantal actoren buiten de projectgroep ook contact hebben. Tijdens deze contactmomenten wordt de gang van zaken binnen de projectgroep besproken. Deze contactmomenten worden als versterkend ervaren, omdat de actoren hun mening kunnen ventileren en toetsen bij elkaar. Dit heeft tot gevolg dat de actoren zich in de projectgroep versterkt voelen door anderen. Het zorgt voor samenhang in het netwerk.

De netwerkconstituering is faciliterend wanneer de oplossingen binnen de regels van het netwerk passen. Uit de interviews komt naar voren dat de actoren in gezamenlijkheid kaders aan het opstellen zijn. Het netwerk heeft inmiddels voor ogen wat ze willen onderzoeken en waarop ze willen insteken. De randvoorwaarden of kaders zijn echter nog in ontwikkeling om de oplossingen ook meetbaar te maken. Enerzijds wil het netwerk afgaan op hulpvragen die vanuit het onderwijs gesteld worden. Anderzijds wil het netwerk ook aan resultaatmeting doen. Het netwerk is hierin nog zoekende. Het volgende citaat illustreert dit;

“[Die zijn we eigenlijk nu met elkaar aan het vormgeven. Van welke kaders, omdat we ook wat willen meten, moeten we kaders hebben. Want je wilt niet alleen maar maatwerken leveren, want dat wordt het op iedere school straks wat anders. Dus wij zijn nu met elkaar aan het opstellen wat moet gewoon en waarin kunnen scholen hun eigen inbreng hebben.]”. (Respondent 2, onderwijs)

4.2.2 Netwerkmanagement

Om het huidige netwerkmanagement te kunnen analyseren zijn de volgende indicatoren geformuleerd;

- De mate waarin de actoren de netwerkbeheerder mandaat verschaffen.
- De mate waarin er continu een analyse van percepties aanwezig is.
- De mate waarin gezamenlijk problemen worden geanalyseerd.
- De mate van procesmonitoring en de mate van resultaatmonitoring (Koppenjan & Klijn, 2004; Ansell & Gash, 2007).

Deze indicatoren gaan voornamelijk over de mogelijkheden van de netwerkbeheerder om zijn/haar rol als netwerkbestuurder te vervullen. De autoriteit en mogelijkheid worden beïnvloed door de strategieën van de actoren en de regels en normen binnen het netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000).

De actoren benoemen dat de projectleider van de proeftuin dyslexie, de netwerkmanager is. De projectleider van de proeftuin dyslexie is sinds 2022 werkzaam bij gemeente Zwolle. De functie en rol van de projectleider worden projectgroep breed gemandateerd. De functie en rol van de netwerkmanager worden gemandateerd omdat de actoren opmerken dat de projectleider buiten de projectgroep ook bezig is met het realiseren van de doelen. Daarnaast vinden ze dat de projectleider het projectplan goed bewaakt en de doelen monitort. Verder vinden de actoren het van meerwaarde dat hij geen onderdeel is van het onderwijs, waardoor de projectleider een helicopterview heeft.

Zonder steun van de actoren kan de manager zijn taak niet uitoefenen. De rol van de netwerkmanager wordt namelijk sterk beïnvloed door de strategieën van de overige actoren en de regels en normen die binnen het netwerk worden gehanteerd. Het is daarom positief dat de netwerkmanager mandaat heeft, omdat op deze manier de netwerkmanager kan bemiddelen tussen de actoren en de actoren kan motiveren.

“[Maar wat mij betreft kan hij het goed managen allemaal. Hij zit erbij, hij zit erbovenop. En wil graag betrokken zijn en blijven en daardoor wordt je natuurlijk ook wel gestimuleerd en ook wel meer betrokken.]”. (Respondent 5, orthopedagoog).

Echter wanneer het gaat om de mandatering van de netwerkbeheerder, wordt wederom benoemd dat de politiek bestuurlijke context leidend is in het proces. Er wordt gesteld dat de netwerkmanager een *middle manager* is die enerzijds zijn opdrachtgever en anderzijds de projectgroep wil tevredenstellen. Er wordt benoemd dat de netwerkmanager aan het zoeken is naar een balans, maar dat momenteel de medaille nog vaak richting de zijde van de opdrachtgevers valt. Dit is naast de politiek bestuurlijke context, die in grote mate aanwezig is, ook van invloed op de betrokkenheid van de actoren. Wanneer actoren geen betrokkenheid ervaren, kan het voortbestaan van het netwerk in gevaar komen. Het volgende citaat illustreert dit;

“[Ja ik zie hem daar evenwicht in zoeken. Maar hij zal toch uiteindelijk en dat vind ik bij dit project wel wat sterker dan bij dan andere projecten die ik heb meegemaakt. Het is niet geheel carte blanche er zit al behoorlijk richting is. Eigenlijk zou je en dan zeg ik even iets gek. Eigenlijk zou je gewoon met je boerenverstand, zonder projectplan en zonder draagvlak te zoeken en dit allemaal op te tuigen zou je eigenlijk ook wel weten waar het hem in zit. Waar je iets aan zou moeten doen.]”. (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Naast betrokkenheid is het ook van belang om gezamenlijk eigendom over het probleem en de oplossing te ontwikkelen binnen het netwerk. Effectieve probleemoplossing vereist dat verticale en horizontale coördinatie van verschillende perspectieven, vaardigheden en middelen op één lijn komen (Ansell, 2011). Gezamenlijk problemen analyseren en probleemoplossende tactieken ontwikkelen maken namelijk dat er een gezamenlijk eigendom over het probleem en de oplossing kan ontstaan (Ibid.). De actoren vinden het belangrijk elkaars percepties gezamenlijk te analyseren, zodat een heldere en open cultuur gecreëerd wordt en er minder voor elkaar wordt ingevuld. Op deze manier blijven zaken niet onbesproken en kunnen er gedeelde percepties ontstaan. De actoren ervaren echter nog niet dat er een perceptie analyse plaatsvindt, maar door het erkennen van de noodzaak ertoe zijn ze hierin wel in ontwikkeling als groep.

Daarnaast benoemen de actoren een drietal zaken als het gaat om het gezamenlijk analyseren van de problemen. Ten eerste willen verschillende actoren meer details weten over de huidige prevalentiecijfers. De laatste cijfers zijn uit 2019. Ten tweede zijn er actoren die geen problemen ervaren hebben binnen de proeftuin. Een analyse is volgens hen wel noodzakelijk, maar pas als deze zich voor hebben gedaan. Ten derde zijn er ook actoren die aangeven dat het werven van onderwijsinstellingen voor de pilot lastig is. Een analyse over waar komt deze weerstand vandaan zouden zij van grote meerwaarde vinden. Dat er zo verschillend wordt gekeken naar de voortgang van het netwerk, maakt dat het gezamenlijk analyseren van percepties of problemen nog niet volledig is ingebed.

“[Ik vraag me wel af of er wel echt goed gekeken wordt, of we met onze groep, bekeken wordt van waarom er bijvoorbeeld weerstand is. Dat het misschien wel goed zou zijn om daar aandacht aan te besteden aan die weerstand.]”. (Respondent 1, Orthopedagoog).

De resultaatmonitoring is wel goed ingebed. Doordat er duidelijkheid is over de rol van de netwerkbeheerder en deze ook wordt gemandateerd ligt het evalueren van de resultaten bij één centrale actor. Daarnaast heeft de netwerkbeheerder (de projectleider) een opdracht gekregen van de gemeente waarvan blijvend monitoren ook een onderdeel is. Dit zorgt voor overzicht en maakt ook dat het monitoren op de resultaten geborgd wordt.

4.3 Deelvraag 3

Welke acties zijn nodig om een legitiem en effectief besluitvormingsproces te bewerkstelligen binnen het netwerk van onderwijs in Zwolle en gemeente Zwolle?

4.3.1 De huidige legitimiteit en effectiviteit

Voordat kan worden vastgesteld welke acties nodig zijn om de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces te optimaliseren, is eerst inzicht in het huidige besluitvormingsproces noodzakelijk.

Sinds 2015 is er een besluitvormingsproces rondom dyslexie bestaande uit vier ondersteuningsniveaus vormgegeven binnen gemeente Zwolle. Ondersteuningsniveau één houdt de klassikale leesinstructie in die voor alle kinderen geldt in het basisonderwijs. Wanneer een kind zich niet voldoende ontwikkelt, wordt verwezen naar ondersteuningsniveau twee. Deze verwijzing wordt door het onderwijs samen met ouders vormgegeven. In ondersteuningsniveau twee krijgen kinderen vervolgens meer instructie. Er is bijvoorbeeld een aparte instructietafel gecreëerd in de klas. Wanneer deze extra instructie niet het gewenste resultaat heeft, gaat het kind naar ondersteuningsniveau drie. Deze verwijzing wordt ook door het onderwijs samen met ouders vormgegeven. In ondersteuningsniveau drie krijgen de kinderen naast de klassikale uitleg en de extra instructie ook drie keer twintig minuten extra lezen aangeboden buiten de klas. Deze twintig minuten kunnen aangeboden worden door een leerkracht, intern begeleider, onderwijsassistent of remedial teacher. Dit is per onderwijsinstelling anders ingericht. Of ondersteuningsniveau drie het gewenste resultaat heeft, wordt bepaald aan de hand van drie meetmomenten. Wanneer een kind bij drie meetmomenten een E score behaald, komt het in aanmerking voor vergoede dyslexiezorg. Dit is ondersteuningsniveau vier. De verwijzing tussen ondersteuningsniveau drie en vier wordt vormgegeven binnen een ondersteuningsteam bestaande uit het onderwijs en het sociale wijkteam. Er wordt binnen het OT onderzocht of het kind in aanmerking komt voor een beschikking voor vergoede dyslexiezorg aan de hand van het dossier dat de onderwijsinstelling heeft opgebouwd. Deze bestaat uit toets resultaten, groepsplannen en begeleidingsplannen. Aan de hand van dit dossier kan worden getoetst of het onderwijs de bovenstaande stappen heeft doorlopen en hoe het besluitvormingsproces tot stand is gekomen. Dit kan per onderwijsinstelling per kind verschillen.

Legitimiteit

Om de huidige legitimiteit te analyseren van dit besluitvormingsproces zijn de volgende indicatoren geformuleerd:

- Democratische selectie voor deelname.
- Werkvorm collegiaal vastgesteld.
- Netwerk bekritiseerbaarheid, transparantie.

Aan de verschillende actoren is gevraagd in hoeverre dit besluitvormingsproces legitiem is. Volgens het merendeel van de actoren is er nog ruimte voor verbetering. Ten eerste vinden de actoren dat het besluitvormingsproces te lang duurt voor ouders en kinderen. Het opstellen van het dossier duurt namelijk lang, waardoor het besluitvormingsproces traag verloopt en ouders en kinderen lang moeten wachten totdat het kind hulp ontvangt. Ten gevolge van dit trage proces zien de actoren dat kinderen die moeite hebben met spelling en taal eerder faalangst ontwikkelen. Echter, de verschillende actoren geven ook aan dat het cruciaal is om de mate waarin een kind moeite heeft met taal aan te tonen. Een kind kan namelijk moeite hebben met lezen maar geen dyslexie hebben. Enerzijds is het dus van cruciaal belang om de mate van taalachterstand bij een kind vast te stellen, gezien kinderen die moeite hebben met spelling en taal meer risico's lopen om faalangst te

ontwikkelen. Anderzijds is goede begeleiding voor ouders en kinderen binnen dit besluitvormingsproces nodig. De verschillende professionals zijn het met elkaar eens over de legitimiteit van het besluitvormingsproces. Dit is een faciliterende factor bij het formuleren van doelstellingen in het vervolg. De volgende citaten illustreren dit:

“[Ik snap dat je ergens moet je zeggen van we moeten iets aantonen, we moeten hardnekkigheid aantonen. Maar het zou mooier zijn als ook een stukje sociale emotionele begeleiding of stukje psycho-educatie van als je hier mee struggelt ja dat kan. Ploeter de ploeter en dan eindelijk kom je dan aan bij het hulptraject en dan pas komt er psycho-educatie om de hoek en wat dyslexie met je kan doen.]”. (Respondent 2, onderwijs).

“[Dus dan zeg je tegen een kind: Je moet een jaar lang falen, voordat we onderzoek gaan doen om dyslexie vast te stellen. Bijvoorbeeld bij autisme zeggen we ook niet: Je moet een jaar lang contacten aangaan en als dat niet lukt, gaan we testen. Dat is natuurlijk best wel krom, omdat je een jaar lang moet falen.]”. (Respondent 10, jeugd- en gezinswerker).

De proeftuin bestaat uit elf personen die werkzaam zijn als intern begeleider, leerkracht, orthopedagoog of jeugd- en gezinswerker. De samenstelling en werkvorm van de proeftuin zijn niet in samenspraak met de leden opgesteld. De actoren zijn gevraagd om deel te nemen aan de proeftuin. Wanneer er een democratische selectie plaatsvindt binnen het netwerk zijn alle belanghebbende organisaties in voldoende mate representatief, zodat alle verschillende belangen voldoende verdeeld zijn binnen het netwerk. Wanneer naar de samenstelling van de proeftuin gekeken wordt, vinden sommige actoren dat het sociaal wijkteam hier geen plaats hoort te hebben gezien het gaat over het verbeteren van het onderwijs. Andere actoren benoemen dat de zorginstellingen aan tafel gemist worden. Er is dus sprake van een verminderde mate van representativiteit. Wanneer er gekeken wordt naar de werkvorm vindt een aantal actoren de duur van de proeftuin te lang en de frequentie van de overleggen te hoog. Het ontbreken van een democratische selectie over de samenstelling en de werkvorm veroorzaken een verminderde legitieme toekenning aan het netwerk an sich. De volgende citaten illustreren dit:

“[En daarnaast hebben we nog een aantal mensen van het sociaal wijkteam. En die hebben nu ook een rol in de verwijzing op dit moment dus ik snap dat zij erbij zitten. Maar als het gaat om het versterken van het onderwijs hebben zij hierin echt wel minder bij te dragen.]”. (Respondent 3, Overige functie).

“[Nee dat is niet mijn keuze, want wat mij betreft, waarom zouden we niet met mensen van de zorginstellingen samenwerken. Ik zou daar prima mee kunnen samenwerken op de inhoud, want ik denk dat we daar enorm veel aan hebben.]” (Respondent 1, Orthopedagoog).

De bekritiseerbaarheid wordt eigenlijk door de actoren op twee verschillende manieren benaderd. Er zijn actoren die hebben het over de bekritiseerbaarheid van het dyslexie protocol 3.0 en anderen hebben het over de bekritiseerbaarheid tussen de professionals in de proeftuin. Wanneer het gaat om het dyslexie protocol 3.0 dan zijn er actoren die aangeven dat ze geen ruimte voelen om hier kritiek op te leveren. Het is landelijk opgelegd, het is het systeem en het is dichtgetimmerd. In hoeverre er een klachtendesk of een bezwaarmogelijkheid is, is onduidelijk. Er heerst onderling een wij-zijcultuur wanneer het gaat om de bekritiseerbaarheid van de professionals binnen de proeftuin. De jeugd en gezinswerkers voelen niet te ruimte om het onderwijs te bekritisieren en vice versa. Deze wij- zij cultuur vermindert de directe communicatie, waardoor het krijgen of geven van feedback lastiger wordt. Dit heeft negatieve gevolgen voor de legitimiteit omdat de *checks-and balances* binnen het netwerk niet tot hun recht komen. Daarnaast zijn er verschillende redenen voor het

belemmeren van de directe dialoog, deze worden bij paragraaf 4.3.2 verder toegelicht. Het volgende citaat illustreert dit:

“[Ik ga iets zeggen over onderwijs en als een intern begeleider iets zegt over jeugdhulp ben ik ook alert, dat ik denk van je moet niet gaan beslissen wat er nodig is in een gezin, daar heb ik zicht op. En als ik over een leerkracht ga vragen hoeveel uur er gelezen is en of dat voldoende is, dat is wel ingewikkeld.]”. (Respondent 6, jeugd- en gezinswerker).

Naast de bekritiseerbaarheid is transparantie ook van belang bij de legitimiteit. De transparantie van het besluitvormingsproces is per onderwijsinstelling verschillend. Er zijn actoren die aangeven dat het proces zeer transparant is en dat de stappen duidelijk te volgen zijn voor ouders en andere externe partijen, omdat het protocol leidend is. Daarnaast zijn er toetsen, groepsplannen en begeleidingsplannen die onderdeel zijn van het dossier van het kind. Anderen geven aan dat er niet per se een actieve informatiestroom is. Wanneer ouders vragen hebben worden deze beantwoord, maar ouders worden niet per se meegenomen in het gehele traject. Wanneer er een verminderde mate van transparantie is, kan vertrouwen door ouders bijvoorbeeld in de legitimiteit van het netwerk minder worden. Er kan namelijk niet gecontroleerd worden of alleen het publieke belang gediend wordt.

“[Ik spreek ook wel eens met de ouders, die dan geen idee hebben van wat er allemaal al is gedaan. En dan opeens is het zo ver en dan zit een kind opeens in niveau 3 en kan al bijna worden aangemeld bij wijze van voor dyslexieonderzoek. Daar gaat natuurlijk echt wel wat mis. En ik denk dat dat dus ook uhm per school eigenlijk nog verschillend is.]”. (Respondent 5, orthopedagoog).

“[Ik denk dat het wel transparant is maar dat het niet per se een actieve rol is om aan informatie te delen ofzo.]”. (Respondent 6, jeugd- en gezinswerker).

Effectiviteit

Om de huidige effectiviteit te analyseren van dit besluitvormingsproces zijn de volgende indicatoren geformuleerd:

- Doelen worden behaald.
- Vertrouwen in de wederpartij
- Erkenning van wederkerigheid.
- Wederzijdse afhankelijkheid.

De actoren hebben een verschillende mening over de mate waarin de doelen worden behaald binnen het huidige dyslexie besluitvormingsproces. Actoren benoemen dat zij inmiddels een modus hebben gevonden in de keten waardoor het de afgelopen periode effectiever is geworden. Toch blijft er ook ruimte voor verbetering. Het wordt ervaren als een lang bureaucratisch proces. Daarbij is binnen dat bureaucratische proces ook niet altijd helder wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit maakt de overlegmomenten binnen de ondersteuningsteams lastiger omdat de rolverdeling niet altijd helder is. Dat er sprake is van een *wicked problem* wordt nogmaals bevestigd.

“[Ja in principe is het effectief als ware het niet dat het soms ook wel een beetje papieren tijger is. Want als je het heel goed mooi kunt invullen zegt het nog lang niet alles over hoe je het geboden hebt. Daar vind ik soms nog wel eens wat van. Van hoe weten zij en dan moet je in goed vertrouwen vanuit gaan, hoe weten zij nou dat wij die zorgniveaus op de juiste effectieve wijze op een goede of voldoende wijze hebben uitgevoerd.]”. (Respondent 2, onderwijs.)

Wanneer het netwerk haar effectiviteit wil versterken zijn er drie elkaar versterkende sociale mechanismen van belang: vertrouwen in de wederpartij, erkennen van wederkerigheid en wederzijdse afhankelijkheid (Ostrom 1998). Binnen dit onderzoek is de huidige situatie onderzocht en bekeken in hoeverre het netwerk voldoet aan deze sociale mechanismen. Uit het onderzoek komt naar voren dat er in voldoende mate vertrouwen is, echter wanneer de antwoorden verder geanalyseerd worden, komt de wij-zij cultuur zoals eerder benoemd toch naar boven. De actoren vertrouwen erop dat iedereen goede intenties heeft bij de deelname aan deze proeftuin, maar in de praktijk zetten ze vraagtekens bij de andere partij. Actoren uit het onderwijs geven bijvoorbeeld aan dat de proeftuin en het inzetten van poortwachters niet noodzakelijk zou zijn geweest wanneer er op hen was vertrouwd. Actoren uit het sociaal wijkteam daarentegen geven aan dat ze erop vertrouwen, dat het onderwijs haar werk naar behoren uitvoert, al hebben ze wel het vermoeden dat het onderwijs ouders vaker tegemoet komt. De volgende citaten vanuit het onderwijs en het sociaal wijkteam illustreren dit:

[En in welke mate heeft u dan nog vertrouwen in uw wederpartij?] [Ow ik heb zeker wel vertrouwen hoor, want ik ga wel uit van de goedbedoelde intenties. Maar dit maakt de organisaties wel weer log en onnodig duur als we op voorhand weten dat onderwijs wel op orde is. En daarom zeg ik van ga daar veel beter in gesprek met elkaar. Want als je weet dat dat op orde is, zou eigenlijk die poortwachter niet nodig moeten zijn.] (Respondent 2, onderwijs).

[Ja nou weet je het vertrouwen vind ik op zich goed. Ik ben natuurlijk bekend op die basisschool dus ik ken die IB'ers ook wel. Ik kom daar ook. Ik heb niet het idee dat zij gaan rommelen met toetsen of of of dus in die zin heb ik wel vertrouwen erop dat ze dat zorgvuldig doen. Ik denk alleen wel dat ze soms wat sneller met de ouders mee willen om tot zo'n score te komen als er vermoedens zijn van dyslexie.] (Respondent 6, jeugd- en gezinswerker).

Daarnaast is er onvoldoende erkenning in wederkerigheid door de actoren. Uit de resultaten van de interviews komen twee verklaringen. Er wordt aangegeven dat de beslissingen die worden genomen omtrent het netwerk niet volledig transparant zijn. Dit heeft tot gevolg dat de actoren in mindere mate wederkerigheid ervaren met de gemeente Zwolle. Bovendien geven een aantal actoren aan dat zij minder expertise hebben op dit vlak gezien het een onderwijsvraagstuk betreft. Hierdoor is er sprake van een verminderde mate van wederkerigheid.

“[Het is wel een behoorlijk onderwijs gerelateerd probleem waar we nu mee bezig zijn. Een deel van de gemeenten ziet de oplossing nu in de poortwachters. We zijn nu vooral aan het kijken naar hoe kunnen we dan het lees- en spellingsonderwijs verbeteren, preventief laten zijn ook. Ja dan zit het toch meer aan de onderwijskant. Kijk als je echt alles samenpakt dan houdt het natuurlijk wel wederkerigheid in. Je wilt het samen zeg maar verbeteren dus die wederkerig is er met die kant tekening.]” (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Daarnaast wordt de afhankelijkheid door de actoren uit het onderwijs anders ervaren dan door de actoren uit het sociaal wijkteam. De actoren uit het sociaal wijkteam geven aan dat zij het onderwijsvraagstuk niet kunnen oplossen zonder de professionals uit het onderwijs. Zij hebben namelijk zicht op de praktijk en moeten het ook gaan uitvoeren uiteindelijk. Actoren afkomstig uit het onderwijs ondervinden weinig afhankelijkheid van het sociaal wijkteam noch de gemeente Zwolle. Wel ervaren zij afhankelijkheid bij de toegang tot dyslexiezorg wanneer het taal- en spellingsonderwijs goed op orde is. Afhangelijkheid is binnen het netwerk van groot belang. Wanneer de actoren inzien dat zij niet zonder elkaar kunnen, gaan zij hun goede reputatie als netwerk ten opzichte van anderen buiten het netwerk realiseren en beschermen. Dit kan leiden tot grote gemeenschappelijke opbrengsten, die op hun beurt het onderling vertrouwen weer kunnen

vergroten. Wanneer afhankelijkheid ontbreekt is er sprake van minder effectiviteit. De volgende citaten illustreren dit:

“[Voelt u zich dan ook afhankelijk van de andere personen in het netwerk?] [Nou in die zin niet zo. Aan de andere kant is het wel mooi dat we met elkaar een gezamenlijke draai hebben gemaakt, naar meer preventies dan pas aan het einde van de rit. Het onderzoek vooral te wegen.]” (Respondent 2, onderwijs).

“[Maar zou het onderwijs het ook zonder jullie kunnen oplossen eventueel?] [Ja.] [Oké dus die afhankelijkheid is dan wel minder?] [Ja die zit in dat stukje dat ze ons nodig hebben voor die dyslexie indicaties uiteindelijk.] (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

4.3.2 Procesmanagement

In de eerdere paragrafen is geanalyseerd in welke mate de netwerkconstituering en het netwerkmanagement succesvol zijn. Deze dimensies zijn van invloed op het samenwerkingsproces binnen het netwerk. Het procesmanagement is een cyclisch samenwerkingsproces dat tracht de interactie te verbeteren tussen de verschillende actoren (Klijn & Koppenjan, 2000; Ansell & Gash, 2007). Er zijn vijf indicatoren geformuleerd om te kunnen vaststellen of het procesmanagement succesvol verloopt;

- De mate waarin face to face dialoog aanwezig is.
- De mate van vertrouwen.
- De commitment aan het proces.
- De aanwezigheid van een gedeelde interpretatie.
- De evaluatie van resultaten (Ansell & Gash, 2007).

De huidige situatie omtrent procesmanagement in het dyslexienetwerk van gemeente Zwolle zal aan de hand van deze vijf variabelen worden beschreven. Op deze manier wordt duidelijk welke acties nog nodig zijn om een effectief en legitiem besluitvormingsproces te bewerkstelligen binnen het netwerk.

Face to face dialoog

Binnen een *collaborative governance* is het proces erop gericht consensus te bereiken (Ansell&Gash, 2007). Om dit te kunnen bereiken is een directe dialoog tussen de actoren noodzakelijk, zodat er gemeenschappelijke doelen geformuleerd kunnen worden (Ibid.). Deze indicator wordt teruggevonden in de interviews die zijn afgenomen. De resultaten van de interviews laten zien dat binnen het netwerk een open cultuur is. Er heerst een prettige sfeer, waardoor een open dialoog mogelijk is. Het volgende citaat illustreert dit;

“[Ja ik ik voel me wel vrij in het netwerk om te zeggen wat ik ervan vind. Uhm.. of als mensen dingen zeggen waarvan ik denk van ik zie dat anders of als ik denk van wat je nu zegt niet klopt dan spreek ik me daar wel over uit ja.]”. (Respondent 10, jeugd- en gezinswerker).

Een open dialoog wordt echter belemmerd door de introductie van het online vergaderen. Het merendeel van de actoren vindt het online vergaderen niet optimaal bij het direct voeren van een dialoog. Het volgende citaat illustreert dit;

“[Ik denk dat dat wel misschien het lastige is van dat online werken natuurlijk. Dat je elkaar alleen maar in die groep ziet. Dus in die zin werk je natuurlijk wel direct met elkaar, maar het persoonlijke stukje is misschien wat meer naar de achtergrond getrokken ja.]”. (Respondent 5, orthopedagoog).

Binnen het netwerk geven de verschillende actoren een andere inbreng tijdens de vergaderingen. Daarnaast zijn er drempels aanwezig die de directe communicatie bemoeilijken. Dit heeft zoals eerder beschreven gevolgen voor de bekritiseerbaarheid en daarom de legitimiteit van het netwerk. De volgende citaten illustreren dit;

“[Nee, ik denk wel dat er verschil zit in doordat leden van het sociaal wijkteam minder natuurlijk op dit vlak te maken hebben. Ze komen wel allemaal op de scholen maar als je minder vanuit onderwijskundige visie hiermee bezig bent is het natuurlijk wel wat lastiger beoordelen. Maar aan de andere kant is het soms ook wel weer heel fris, want die vragen weer dingen waarvan wij dan denken dat is toch normaal. Maar dan gaan wij weer denken van waarom is dat eigenlijk normaal? Waarom vind ik dat normaal, is dat wel zo normaal. Dat is soms ook wel weer heel goed.]”. (Respondent 2, onderwijs).

“[Ik ben wel een beetje dat ik denk van ik moet niet teveel kritiek leveren op het onderwijs. Dat je dan wel denkt van je probeert wel met elkaar op een positieve manier graag tot een goede ontwikkeling te komen, dus als ik heel erg ga zeggen van de leraren doen dit fout en dit fout, dan is niet handig en dat is ook niet wat je wil ofzo hoor.]”.

Dit komt voor tussen het sociaal wijkteam en het onderwijs, maar ook tussen deze partijen en de gemeente. Het volgende citaat illustreert dit;

[Is dat dan eigenlijk stiekem de informele regel, dat we het niet hebben over financiën maar puur en alleen over het belang van het kind? Mag ik dat zo zeggen?] [Ja ik weet dat nooit of het nou de paarse krokodil is of de roze olifant is.]”. (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Vertrouwen

Wanneer er een voorgeschiedenis is waarbij conflicten gespeeld hebben is het opbouwen van vertrouwen het belangrijkste aspect van het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007). Bij het vormen van beleid is namelijk sprake van een spanning tussen afhankelijkheid enerzijds en uiteenlopende en tegenstrijdige belangen anderzijds (Koppenjan & Klijn, 2004). Vertrouwen is een noodzakelijke factor (Ansell & Gash, 2007). In het huidige netwerk speelt de voorgeschiedenis een rol bij sommige actoren. De volgende citaten illustreren dit:

“[En ja dat is enerzijds heel fijn, maar het is niet alles wat er gebeurd is en nu klinkt het heel zwaar, maar het traject daarvoor en ik merk dat er bij de scholen ook wel zo is. Die stellen de vraag van wie zegt nu dat het echt beter gaat worden. Er is wel van alles gebeurd, dus die geschiedenis is niet zomaar vergeten bij de scholen zeg maar en ook niet bij mij dat merk ik dan wel.]”. (Respondent 1, orthopedagoog).

“[Nou ja vertrouwen is er wel ik kan me voorstellen dat het vanuit het onderwijs vertrouwen soms iets minder is in de gemeenten. Door die geschiedenis zeg maar. Ik vind dat zelf ook een beetje een vreemde constructie.]”. (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Enerzijds wordt het opbouwen van vertrouwen bemoeilijkt, omdat een aantal actoren binnen het onderwijs en de sociale wijkteams de spanning tussen afhankelijkheid en tegenstrijdige belangen ervaren bij het aanstellen van de poortwachter. De volgende citaten illustreren dit;

“[Maar aan de anderen kant denk ik waarom zou de gemeenten ertussen moeten gaan zitten. Als expert alleen omdat ze betalen. En dan is het een beetje wie betaald die bepaald.] [Dus het aanstellen van de poortwachters vind je dat vertrouwen uitstralen?] [Nou nee niet echt. (lachen) het is meer een

controleur eigenlijk hé. Zo wordt het natuurlijk wel een beetje ervaren. Kijk als het iemand zou zijn die gewoon eens met je meekijkt. Van hé waar zouden we het kunnen verbeteren. Maar het komt nu natuurlijk een klein beetje over als controleur. Want waarom zou je anders een poortwachter aanstellen?] [geen idee] [Het woord poortwachter is me al een beetje (lachen) dat ik denk oké]". (Respondent 2, onderwijs).

"[Ja want ik denk daarvoor, wel steeds veel vragen van ja wat is nou de reden, wat is nou de rol van zo'n poortwachter, wat is nou dan uhm.. dat is wel wat onduidelijk. In een van de doelen staat ook er is een poortwachter aangesteld, zo zoiets zo. Toen zeiden wij ook van dat is toch geen doel, dat lijkt ons meer een middel. Vanuit de gemeenteraad is dat als doel gesteld, dus daar hadden wij ook vragen over, nou daar kon Gerhard geen antwoord op geven. Dit is ook maar een opdracht, zo is de opdracht gesteld. Daar vroegen wij ons af van wat is nou het doel daarachter. Dan denken we van wat zit daar nou achter wat is nou.] [ja zorgt het voor een stukje wantrouwen? Dat je denkt van hé ik krijg geen antwoorden op mijn vragen.] [nou ja meer het het wantrouwen maar meer het gevoel van ja er wordt gewoon hogerop iets besloten uhm.. maar wel een beetje onduidelijk geformuleerd dan, wat zit er nou achter dan. En ja ik denk dat ik zelf dat ik denk het is gewoon een bezuiniging en dat is ook oké en ik denk dat dat erachter zit.]". (Respondent 10, jeugd- en gezinswerker).

Anderzijds wordt ook benoemd dat er vertrouwen is in het proces. Zoals eerder beschreven kunnen grote gezamenlijke opbrengsten van het netwerk meer vertrouwen veroorzaken. Het volgende citaat illustreert dat het netwerk een meerwaarde levert in het verbeteren van het vertrouwen:

"[Nou ja het grappige eraan is wel dat we werken stiekem wel ook een beetje aan een oplossing voor dat probleem. Dat je door samen te werken krijg je weer wat meer vertrouwen in elkaar. Dus dat is dan wel interessant hieraan. Dat ja een heel belangrijk neveneffect.]". (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Commitment

In het proces is altijd sprake van een onderhandeling, waarbij een win-win situatie bewerkstelligd wordt, zodat het gewenste beleidsresultaat bereikt wordt (Ansell & Gash, 2007). Bij het bewerkstelligen van een win-win situatie is eigenaarschap over het proces door de individuele actoren belangrijk (Ibid.). De interviews geven aan dat iedere actor uiteindelijk het beste wil voor het kind. Het belang van het kind staat centraal in het netwerk. Het volgende citaat illustreert dit:

"[Nee ik denk juist dat iedereen die hieraan meedoet, uhm. Ook hun mening wil delen wil geven en juist het beste wil voor uiteindelijk het kind natuurlijk.]". (Respondent 5, orthopedagoog).

Het eigenaarschap over het proces kan verhinderd worden, doordat er een disbalans in macht is of doordat er een verschil is in perceptie over wie het initiatief moet tonen in het netwerk (Ansell & Gash, 2007). Een verhindering in eigenaarschap is aanwezig. Het volgende citaat illustreert dit:

"[Ik denk dat bij de start de meeste betrokkenen zich misschien wel afvroegen van waarom zitten we hier nou. (...)de behoefte komt niet per se vanuit de scholen van hé we willen dit gaan veranderen help ons. Zo is het niet. Dus de scholen zitten er bij uhm.. de opdracht komt vanuit de gemeente.]". (Respondent 10, jeugd- en gezinswerker).

Daarnaast wordt aangegeven dat de gemeente een probleem ervaart en dat het vooral een onderwijsvraagstuk is. Dit wordt door het onderwijs en het sociaal wijkteam ervaren. Doordat er geen gezamenlijke probleemdefinitie is, wordt het commitment van de verschillende actoren minder. Dit kan het voortbestaan van het netwerk in gevaar brengen. De volgende citaten illustreren dit:

“[Ik vraag me wel steeds af hebben we zoveel nodig om dat probleem op te lossen. Want volgens mij is het al heel helder wat het probleem is. We kunnen veel sneller hop. Ik vind het allemaal heel lang duren en heel veel mensen, dat ik echt denk van ow jongens hier is toch helemaal geen geld voor, laten we aan de bak]”. (Respondent 11, onderwijs).

”[Het gaat over draagvlak en dat is dit denk ik wel een goed middel om draagvlak te creëren. Door ja mensen die het uiteindelijk moeten doen mee te laten denken over hoe gaan we het uiteindelijk doen. Dat is goed, er zit altijd een risico bij dat het geen wassen neus is. Mensen moeten namelijk wel daadwerkelijk ook invloed hebben, daar hangt het van af.](..)[Oké maar heb je dan ook het gevoel dat je daar zit om draagvlak te creëren binnen het onderwijs?] [Wil je een eerlijk antwoord?] [Ja altijd] [Ja, ja. Ja.]”. (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Een gedeelde interpretatie

Het is van belang om als groep een gedeelde missie, gemeenschappelijke doelen of een gedeelde visie te formuleren (Ansell & Gash, 2007). Dit onderdeel kan gezien worden als een breder gemeenschappelijk leerproces, omdat iedereen leert van elkaar en er zo een concrete richting kan ontstaan (Ibid.). Als er gekeken wordt naar de huidige situatie is het onduidelijk of de probleemdefinitie in samenspraak is geformuleerd, waardoor de richting nog niet concreet is voor alle actoren. Een aantal actoren geven aan van wel, en een aantal actoren geven aan van niet. De volgende citaten illustreren dit:

‘[In eerste instantie was komt de definiëring uit de gemeente Zwolle, want die ervaart een probleem. In die setting dat zij vinden dat er teveel duidelijk dyslexie in Zwolle aangemeld worden en dat daardoor de kosten van de dyslexiezorg de pan uit rijzen.]”. (Respondent 2, onderwijs).

“[Dat is zeker gebeurd. Uhm.. maar het was volgens mij volgens mij was dat al in de eerste of tweede sessie dat we dat hebben vastgesteld met elkaar. En eigenlijk nog daarvoor is bij aanvang van de van de proeftuin is natuurlijk al is er al een probleemanalyse opgesteld. En uhm.. maar goed daar hebben we natuurlijk ook kritisch naar gekeken. Zo van is dit ook is dit ook het probleem wat wij zien. Waar wij mee aan de slag gaan. En ik denk dat dat zo is, dus ja.]”. (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

“[Nee niet per se wat het probleem daarachter is. Ik weet wel dat dyslexie een ingewikkeld onderwerp is en dat daar dus wel tussen onderwijs en gemeenten dat daar wel nou ja dat daar dit soort van constructies voor wordt bedacht van wat werkt. Dus dat is mij wel helder. Uhm. Maar als je vraagt van waarom hé, wat de achterliggende reden is, dat weet ik niet.]”. (Respondent 6, jeugd- en gezinswerker).

Door het verschil in perceptie en de disbalans in macht wordt in de huidige situatie het proces richting eigenaarschap verminderd. Door meer duidelijkheid te scheppen over wie welke beslissingen neemt en een gezamenlijke visie te ontwikkelen, kan het netwerk succesvoller worden, omdat de actoren dan verantwoordelijk worden voor het proces.

Evaluatie van resultaten

Een samenwerking is succesvol wanneer de doelen en de resultaten concreet zijn en kleine doorbraken of overwinningen gerealiseerd worden (Ansell & Gash, 2007). Door gezamenlijk ook de kleine doorbraken te vieren, kan het vertrouwen en het commitment voor het proces groeien (Ibid.). Uit de interviews komt naar voren dat de samenwerking nog jong is en dat de actoren later in het proces nog doorbraken gaan verwachten. Er zijn ook actoren die vinden dat er ondanks het korte traject wel degelijk successen zijn geboekt. In hoeverre wordt stilgestaan bij deze successen is niet bekend. De volgende citaten illustreert dit:

“[Oei nou ik heb het gevoel dat die nog gaan komen ofzo. Dus ik denk dat het namelijk heel belangrijk is dat dit nu al opgestart is. Dat het gesprek nu gaande is, maar ik denk dat het belangrijkste is uhm. Is dat de behandelaars en de praktijken eigenlijk in contact ook komen met de gemeente hé, om dat gesprek ook wat meer om te starten om het net wat uhm.. wat makkelijker te maken om de lijntjes uit te zetten. Want het is soms nu nog wel, want het was altijd wel echt een zoektocht. Dus ja er zijn tot nu toe al wel kleine uhm.. succesjes geweest zeg maar natuurlijk. En scholen willen ook wel graag meedoen merk ik. Uhm.. maar dat maar de echte grote succes zullen denk ik nog komen]”.
(Respondent 5, orthopedagoog).

“[Ja voor mijn gevoel werken we nog niet zo heel lang samen, dus dat is dan wel een beetje ja ik denk wel het uhm het moment waarop we zeiden van we gaan, inzetten op het preventieve en het moment dat we zeiden we gaan nu echt scholen zoeken. Dat waren twee momenten waarbij we dachten van ow ja nu gaan we echt iets doen en gaan we verder.]”. (Respondent 1, orthopedagoog).

Bij het evalueren van de resultaten wordt het digitaal vergaderen, net als bij vertrouwen, gezien als een belemmerende factor. Het volgende citaat illustreert dit:

‘[Nee, het kabbelt een beetje voort vind ik. Ik denk dat het belangrijk is dat we elkaar binnenkort eens even in levende lijf ontmoeten. Niet alleen via teams.]’. (Respondent 4, jeugd- en gezinswerker).

Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De doelstelling van dit onderzoek is om binnen het netwerk van basisonderwijs en gemeente een legitiem en effectief besluitvormingsproces te ontwikkelen, onder de noemer “Juiste inzet voor het kind/gezin”. In dit onderzoek is daarom gezocht naar een antwoord op de vraag: “Welke inrichting van de netwerkstructuur draagt bij aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces “Juiste inzet voor het kind/gezin” binnen gemeente Zwolle?”. Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar bevorderende factoren die bijdragen aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces omtrent ernstige dyslexie in een setting waar het onderwijs, sociale wijkteams en gemeente Zwolle bij betrokken zijn. Er is geanalyseerd in hoeverre het procesmanagement, de netwerkconstituering succesvol zijn en in welke mate er mandaat is voor het netwerkmanagement. Deze facetten kunnen namelijk invloed uitoefenen op de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces.

In het voorjaar van 2022 heeft gemeente Zwolle in samenwerkingsverband met het onderwijs de Proeftuin opgericht, met als doel de juiste ondersteuning voor het kind te bepalen door het realiseren van een legitiem en effectief besluitvormingsproces omtrent dyslexiezorg. De leden van de proeftuin zijn allemaal professionals die zicht hebben op de praktijk en daarom een bijdrage kunnen leveren. Echter kan geconcludeerd worden dat de professionals minder betrokkenheid ervaren bij de Proeftuin, omdat de netwerkconstituering zo vormgegeven is dat de politiek bestuurlijke context leidend is en de professionals een adviserende rol hebben binnen de proeftuin, waardoor de actoren hun vetorecht niet kunnen laten gelden.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een *wicked* problem, informatie asymmetrie en een doelconflict (Bekkers, 2007 : Waterman & Meier, 1998). Er is namelijk geen gedeelde interpretatie over het probleem of de oplossing. De probleemdefinitie, de netwerksamenstelling en de werkvorm is vanuit de gemeente Zwolle geformuleerd. Dit maakt dat er een disbalans in macht wordt ervaren door de actoren, waardoor er minder betrokkenheid maar ook meer wantrouwen jegens beslissingen vanuit de gemeente Zwolle wordt ontwikkeld. Dit terwijl wel alle actoren het erover eens zijn dat het huidige besluitvormingsproces rondom dyslexie niet legitiem en effectief is, omdat niet ieder kind momenteel passende zorg krijgt en samenhang tussen het probleem en de oplossing ontbreekt. Ondanks dat alle actoren het belang van het kind voorop willen zetten, worden de actoren uit de proeftuin hierin belemmerd.

Wanneer het gaat om de interactie tussen de actoren wordt er een verminderde mate van vertrouwen, wederkerigheid en afhankelijkheid ten opzichte van de andere actoren in het netwerk, door de actoren uit het onderwijs, maar ook uit het sociaal wijkteam ervaren. De actoren geven aan dat het een onderwijsvraagstuk is en dat het netwerk niet zonder de actoren uit het onderwijs kan worden vormgegeven. Echter ervaren de actoren uit het onderwijs weinig afhankelijkheid en wederkerigheid van het sociaal wijkteam noch de gemeente Zwolle. De actoren uit het onderwijs hebben zicht op de praktijk, hebben expertise en moeten het gaan uitvoeren. De overige partijen zijn het met deze visie eens, waardoor de directe dialoog belemmerd wordt en consensus gerichte besluitvorming blijft ontbreken en de kinderen met dyslexie niet in de nabije toekomst worden geholpen. Dit heeft gevolgen voor de bekritiseerbaarheid en daarom de legitimiteit en effectiviteit van het netwerk.

Ondanks de verbeterpunten, wijzen de resultaten uit dat er succesfactoren met betrekking tot het procesmanagement aanwezig zijn (Ansell & Gash, 2007). Er heerst een prettige sfeer, waardoor een open dialoog mogelijk is. Daarnaast wil iedere actor het beste voor het kind en zijn er ondanks het korte traject al successen geboekt. Ook is het netwerkmanagement gemandateerd. De netwerkmanager krijgt van alle actoren uit het netwerk de steun om zijn taak uit te voeren (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008). Doordat de netwerkmanager gemandateerd wordt, krijgt hij de mogelijkheid om institutionele veranderingen in de netwerkconstituering door te voeren (Klijn

& Koppenjan, 2000). Dit zijn aanknopingspunten voor het realiseren van een netwerkstructuur waarbij het bestaan van het netwerk gemandateerd is.

De netwerkstructuur die bijdraagt aan een legitiem en effectief besluitvormingsproces is een netwerkstructuur die verticale en horizontale coördinatie van verschillende perspectieven, vaardigheden en middelen bewerkstelligt (Ansell, 2011). Dit staat ook wel bekend als een heterarchische netwerkstructuur. Er is sprake van een heterarchisch netwerk, wanneer het ondergeschikte niveau tijdelijk en gemakkelijk kan omslaan tot een hoger niveau als er een besluit moet worden genomen, om vervolgens terug te keren naar een ondergeschikte rol (Ansell, 2011). Echter kan worden geconcludeerd dat zowel de huidige netwerkconstituering als het huidige netwerkmanagement niet dermate zijn ingericht dat er gesproken kan worden over een heterarchische netwerkstructuur. Onder andere de rol van politiek-bestuurlijke beslissingen en het ontbreken van een gezamenlijke perceptie- en probleemanalyse maken dat de verticale en horizontale coördinatie nog niet sterk georganiseerd is.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er mogelijkheden zijn voor de proeftuin dyslexie om de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces te verbeteren, omdat het netwerkmanagement gemandateerd is en er succesfactoren aanwezig zijn met betrekking tot het samenwerkingsproces. Hierdoor is het mogelijk om een heterarchische netwerkstructuur te organiseren waarbij de actoren meer afhankelijkheid, wederkerigheid ervaren en elkaar gaan vertrouwen. De *wicked problem*, informatie asymmetrie en doelconflict kunnen op deze manier gemanaged worden, waardoor ieder kind met dyslexie in Zwolle de juiste ondersteuning mag ontvangen.

5.2 Methodologische reflectie

In hoofdstuk 3 is uitgelegd waarom er gekozen is voor een kwalitatief onderzoek met daarbij een abductieve onderzoeksbenadering. Gedurende het onderzoek is opgemerkt dat dit een positieve keuze is gebleken. Door de kwalitatieve onderzoeksmethode zijn de verschillende visies van de actoren onderzocht. Ook heeft de abductieve onderzoeksbenadering haar vruchten afgeworpen. Tijdens het proces was het goed mogelijk om een verbinding te leggen tussen de praktijk van gemeente Zwolle en het theoretisch raamwerk zoals opgesteld in hoofdstuk 2. De veronderstellingen die vanuit de theorie zijn geformuleerd, hebben een bruikbare analyse gericht op de netwerkvorm en het besluitvormingsproces binnen de proeftuin mogelijk gemaakt. Door de theorie en de bronnen die zijn gebruikt, konden de kernbegrippen in voldoende mate worden geoperationaliseerd. Echter in de werkelijkheid bleek dat sommige indicatoren voor de respondenten als dubbelop werden ervaren. Vertrouwen in het proces of vertrouwen in elkaar werd bijvoorbeeld geregeld als één thema beschouwd. Wellicht dat het samenvoegen van bepaalde indicatoren meer duidelijkheid had gegeven aan de respondent waardoor de gesprekken kernachtiger waren geweest. Toch is het mogelijk geweest met de huidige theorie om een analyse uit te voeren. Er is geanalyseerd in hoeverre het procesmanagement, de netwerkconstituering succesvol zijn en in welke mate er mandaat is voor het netwerkmanagement. Deze facetten kunnen namelijk invloed uitoefenen op de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces. Hierdoor zijn er bruikbare resultaten voor de praktijk van gemeente Zwolle in dit onderzoek beschreven en was een heldere beantwoording van de hoofdvraag mogelijk op basis van de literatuur opgesteld in hoofdstuk 2.

De onderzoeksstrategie binnen dit onderzoek was een casestudy waarbij een sociaal verschijnsel in haar natuurlijke omgeving gedurende een bepaalde periode met behulp van verschillende databronnen is onderzocht (Bleijenbergh, 2016). De documentanalyse en de diepte interviews hebben hier een bijdrage aan geleverd, omdat het sociale verschijnsel uitgediept kon worden. Door het gebruik van één op één gesprekken, werden de gedachtegangen van de

verschillende actoren namelijk achterhaald (Bleijenbergh, 2016). Ondanks de voordelen van deze onderzoeksmethode, kent het onderzoek ook tekortkomingen.

Een tekortkoming van dit onderzoek is dat er geen observaties zijn uitgevoerd. De betrouwbaarheid van het onderzoek zou zijn vergroot wanneer er ook geobserveerd was. Betrouwbaarheid houdt namelijk in dat de bevindingen van dit onderzoek niet mogen worden vertekend door toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2016). Binnen dit onderzoek is er een documentanalyse uitgevoerd en zijn er half gestructureerde interviews afgenomen bij een relatief kleine groep. Triangulatie is daarom binnen dit onderzoek toegepast. Echter het uitsluiten van toevallige afwijkingen is niet volledig te garanderen. Dit had gecompenseerd kunnen worden door langdurige waarnemingen te verrichten (Bleijenbergh, 2016). De onderzoeker had bijvoorbeeld bij de digitale vergaderingen van de Proeftuin aanwezig kunnen zijn. Op deze manier waren de sociale mechanismen die centraal stonden in dit onderzoek niet alleen bevestigd, maar ook waargenomen en was de betrouwbaarheid van dit onderzoek nog groter geweest.

Een andere tekortkoming van dit onderzoek is dat er niet gestreefd is naar intercodeurbetrouwbaarheid. Dit houdt in dat meerdere codeurs dezelfde codes toekennen aan hetzelfde materiaal (Bleijenbergh, 2016). Op deze manier wordt de interpretatie van de onderzoeker als het ware getoetst aan meerdere referentiekaders, waardoor de betekenisgeving aan bepaalde codes kan worden bijgesteld. Wanneer de verschillende codeurs het eens zijn over de interpretaties van de tekstfragmenten en die dezelfde code toekennen, is het onderzoek betrouwbaarder. Echter in verband met de middelen en het tijdsbestek van dit onderzoek is zowel het observeren als het aanstellen van een tweede codeur niet mogelijk gebleken.

5.3 Aanbevelingen

Kijkend naar de verzamelde data kan worden geconcludeerd dat acties noodzakelijk zijn om de huidige legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces te verbeteren. In deze laatste paragraaf worden aanbevelingen per dimensie gedaan aan de gemeente Zwolle om de legitimiteit en effectiviteit van het besluitvormingsproces te optimaliseren zodat kinderen met dyslexie in Zwolle passende hulp mogen ontvangen.

Legitimiteit

Volgens het merendeel van de actoren is er nog ruimte voor verbetering als het gaat om de legitimiteit en de effectiviteit van het huidige besluitvormingsproces. Het proces duurt te lang voor ouders en kinderen. Hierdoor ontwikkelen kinderen die moeite hebben met spelling en taal eerder faalangst. Er ligt een dyslexie protocol 3.0 dat door de actoren ervaren wordt als niet bekritiseerbaar. Ze voelen geen ruimte om kritiek te leveren op dit protocol. Daarnaast is tijdens dit lange bureaucratische proces niet altijd helder wie waarvoor verantwoordelijk is. Een aanbeveling voor de gemeente Zwolle is om een dialoog aan te gaan over het protocol, zodat helder wordt waar volgens de verschillende professionals de knelpunten liggen. Ook geeft dit professionals de ruimte om hun mening te geven en actief na te denken over verbeterpunten. Daarnaast is het van belang dat ouders kunnen volgen hoe het dyslexie protocol 3.0 wordt toegepast in de klas bij hun kind. Een aanbeveling voor de proeftuin is om na te denken over hoe een actieve informatiestroom bewerkstelligd kan worden op iedere onderwijsinstelling. Tot slot is van belang om duidelijkheid te verschaffen over wie verantwoordelijk is in welke fase bij de uitvoering van het protocol 3.0.

Effectiviteit

De samenstelling van het netwerk is niet representatief. Sommige actoren ervaren de deelname van het sociaal wijkteam als overbodig, anderen missen de aanwezigheid van zorginstellingen. Er wordt een verschil in afhankelijkheid en wederkerigheid ervaren. Afhankelijkheid is van groot belang. De verschillende partijen moeten gaan inzien dat zij niet zonder elkaar kunnen bij het realiseren van de doelen. Daarnaast wordt aangegeven dat de actoren minder wederkerigheid ervaren met de gemeente Zwolle. De beslissingen die worden genomen zijn niet volledig transparant. Om de transparantie te vergroten is het zaak dat de gemeente Zwolle de dialoog aangaat met de verschillende partijen om de vragen die er heersen te beantwoorden. Daarnaast is het van groot belang dat er gesproken wordt over de samenstelling van de proeftuin. Er heeft namelijk in de huidige proeftuin geen democratische selectie plaats gevonden. Op deze manier kan er een representatieve groep ontstaan die allemaal op gelijkwaardig niveau hun expertise kunnen inzetten, waardoor individuele belangen minder de ruimte krijgen en het publiek belang gediend kan worden.

Netwerkconstituering

Momenteel kunnen niet alle actoren hun vetorecht optimaal inzetten waardoor er disbalans ontstaat in het netwerk. Dit wordt mede veroorzaakt door de manier waarop het netwerk is vormgegeven. Momenteel is de politiek bestuurlijke context leidend wanneer het gaat over de besluitvorming voor het netwerk. De actoren ervaren ook dat er afspraken zijn binnen het netwerk. Er is een duidelijke planning en de tijdlijn maakt dat er doelgericht gewerkt wordt. Echter doordat het bij de actoren niet bekend is hoe de afspraken tot stand zijn gekomen, maakt dit dat de invloed vanuit de politiek bestuurlijke context nog sterker ervaren wordt. Voor de gemeente is het zaak om te zorgen voor transparantie. Wanneer er duidelijkheid komt over wie de beslissingen neemt en op welke wijze deze beslissingen worden genomen, kan er mandaat voor het maken van deze beslissingen worden verschaft door de actoren en kan het wantrouwen worden verminderd. Daarnaast wordt de gemeente Zwolle geadviseerd om een heterarchische netwerkconstituering te overwegen. Dit houdt in dit geval in dat het ondergeschikte niveau (actoren uit de proeftuin), tijdelijk en gemakkelijk kan omslaan tot een hoger niveau als er een besluit moet worden genomen, om vervolgens terug te keren naar een ondergeschikte rol (Ansell, 2011). Op deze manier wordt er optimaal gebruik gemaakt van hun expertise en kunnen zij hun vetorecht weer gelijkwaardig inzetten en wordt de betrokkenheid, legitimiteit en effectiviteit vergroot. Om dit te bereiken is duidelijkheid nodig over wie welke rol vervult in het netwerk en wie welke besluiten mag nemen.

Netwerkmanagement

De functie en rol van de netwerkmanager worden gemandateerd omdat de actoren opmerken dat de projectleider buiten de projectgroep ook bezig is met het realiseren van de doelen. Het projectplan wordt goed bewaakt en de doelen worden gemonitord. Echter wordt wederom opgemerkt dat de politiek bestuurlijke context leidend is in het proces. De netwerkmanager wordt gezien door de actoren als een *middle manager* die enerzijds zijn opdrachtgever (Gemeente Zwolle) en anderzijds de projectgroep wil tevredenstellen. De actoren ervaren dat de netwerkmanager zoekende is in balans en dat nog vaak de opdrachtgevers kant prioriteit krijgt. Dit terwijl effectieve probleemoplossing vereist dat verschillende perspectieven, vaardigheden en middelen op één lijn komen (Ansell, 2011). Voor de gemeente Zwolle is het daarom van belang om een gezamenlijke probleemdefinitie te ontwikkelen met alle actoren van het netwerk waarbij ieders perceptie op het probleem en de oplossing wordt geanalyseerd. Op deze manier kan er een gezamenlijk eigendom ontstaan over het probleem en de oplossing, zodat er één lijn kan worden gerealiseerd.

Procesmanagement

Wanneer het gaat om de interactie tussen de actoren is deze nog niet optimaal. Er is sprake binnen het netwerk van een spanning tussen afhankelijkheden enerzijds en uiteenlopende tegenstrijdige belangen anderzijds (Koppenjan, 2000). Zoals eerder beschreven hebben de netwerkconstituering en het netwerkmanagement invloed op het procesmanagement. De aanbevelingen die zijn vormgegeven rondom de netwerkconstituering en het netwerkmanagement zijn dan ook voorliggend aan de aanbevelingen rondom het procesmanagement.

Zoals eerder benoemd is het van belang dat er een dialoog tussen de actoren onderling, maar ook tussen de actoren en de gemeente Zwolle wordt bewerkstelligd. Momenteel wordt er een open cultuur ervaren maar zijn er nog belemmeringen die een directe dialoog onmogelijk maken. Aanbevolen wordt om meer direct te vergaderen, het bekritisieren van het protocol mogelijk te maken en een gelijkwaardige inbreng van expertise mogelijk te maken.

Daarnaast is het vertrouwen in elkaar of in het proces nog niet optimaal. Er wordt hierin nog enige onzekerheid ervaren. Echter weten de actoren ook dat het kweken van vertrouwen tijd kost en dat dit onderdeel is van het proces. Om het vertrouwen te verbeteren, wordt het bespreekbaar maken van de voorgeschiedenis en het beantwoorden van de vragen omtrent de poortwachters aanbevolen aan gemeente Zwolle.

Eerder is aangegeven dat het commitment en de gedeelde interpretatie van de verschillende actoren bij het netwerk moet toenemen. Alleen dan kunnen er win-win situaties ontstaan. Het herstellen van de disbalans binnen het netwerk en het formuleren van een gezamenlijke probleemdefinitie worden daarom ook aanbevolen.

Daarnaast vinden de actoren dat de projectgroep successen boekt en verwachten later in het proces nog meer doorbraken. Aanbevolen wordt om te blijven stilstaan bij (kleine) successen en te blijven benoemen wat er behaald wordt. Dit heeft namelijk tot gevolg dat het vertrouwen en de commitment voor het proces kunnen groeien.

Vervolgonderzoek

Om te toetsen of bovenstaande aanbevelingen het gewenste resultaat hebben gehad, wordt een vervolgonderzoek aanbevolen. Welke interventies hebben de legitimiteit en effectiviteit omtrent het dyslexie besluitvormingsproces bewerkstelligd? Verder is in dit onderzoek de focus gelegd op de interne factoren van het dyslexie netwerk. Wellicht dat een vervolgonderzoek zich kan focussen op de externe factoren zoals wijkindicatoren die van invloed zijn op de toename in aanmeldingen voor vergoede dyslexiezorg. Onderzoek naar de effectiviteit en de meerwaarde van heterarchische netwerken binnen de jeugdzorg wordt ook aanbevolen.

Tot slot is iedere actor het erover eens dat het belang van het kind voorop moet staan binnen dit netwerk en heeft iedere actor vertrouwen in een goede afloop van deze projectgroep en wil daarom zijn/haar inzet tonen. Kortom, het is een jong netwerk en heeft nog mogelijkheden om zich verder te ontwikkelen.

Literatuurlijst

Ansell, C. (2011). *Pragmatist Governance*. OUP USA.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bekkers, V.J.J.M. (2007), *Beleid in Beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Lemma, Den Haag

Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2de editie). Boom Lemma.

Bovens, M. A. P., Paul, Twist, M. J. W., Berg, C., Steen, M., Tummers, L. G., Hart, P., Van Twist, M. J. W., Van den Berg, C., & Van der Steen, M. (2017). *Openbaar bestuur*. Wolters Kluwer.

Bruijn, H. de, & Dicke, W. (2006). Strategieën voor het beschermen van publieke waarden in geliberaliseerde nutssectoren. *Openbaar Administratie* 84 (3), 717-735. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00609.xj1540-6210.2009.02069.x>

Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. (2007), *Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actorcontext*, Lemma, Den Haag

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R.J. in 't (2008), *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, SDU, Den Haag.

Christiano, T. (1997) The Significance of Public Deliberation. In: J. Bohman en W. Rehg (eds.) *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: The MIT Press, pp.243-277

Christiano, T. (2004) The authority of democracy. *The Journal of Political Philosophy* 12(3): 266-290

Cumming, G. S. (2016). Heterarchies: Reconciling Networks and Hierarchies. *Trends in Ecology & Evolution*, 31(8), 622–632. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2016.04.009>

De rechtspraak. (2018, 6 november). *ECLI:NL:CRVB:2018:3454, Centrale Raad van Beroep, 17/1040 JW*. www.uitspraken.rechtspraak.nl. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2018:3454>

Gemeente Zwolle. (2020, 30 januari). *Document Zwolle - bijlage 1 Opdracht werkgroep dyslexie - iBabs RIS*. <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/bf0600ee-bf64-4162-9b87-dd5355779090?documentId=169e8aa9-28fb-48de-8b3d-99aff257d16a&agendaltemId=593b86e4-de6c-4eb7-b1db-2933245c7f22>. Geraadpleegd op 6 juli 2022, van <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/bf0600ee-bf64-4162-9b87-dd5355779090?documentId=169e8aa9-28fb-48de-8b3d-99aff257d16a&agendaltemId=593b86e4-de6c-4eb7-b1db-2933245c7f22>

Gemeente Zwolle. (2021, mei 25). *Document Zwolle - 20210525 Beslisnota raad principebesluit dyslexie v8.pdf - iBabs RIS*. <https://zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/bf0600ee-bf64-4162-9b87-dd5355779090?documentId=657b5238-efe8-43e1-807a-78dcfbaaa308&agendaltemId=593b86e4-de6c-4eb7-b1db-2933245c7f22>. Geraadpleegd op 6 juli

2022, van <https:// zwolle.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/bf0600ee-bf64-4162-9b87-dd5355779090?documentId=657b5238-efe8-43e1-807a-78dcfbaaa308&agendaltemId=593b86e4-de6c-4eb7-b1db-2933245c7f22>

Gemeente Zwolle. (z.d.). *Samen voor een stevige basis | Gemeente Zwolle*.
<https://www.zwolle.nl/wonen-en-leven/zorg-en-welzijn/voor-inwoners/samen-voor-een-stevige-basis>. Geraadpleegd op 6 juli 2022, van <https://www.zwolle.nl/wonen-en-leven/zorg-en-welzijn/voor-inwoners/samen-voor-een-stevige-basis>

Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (Red.), *Handboek Publiek Management*. Den Haag: Boom Lemma

Helderman, J.K, Zeitlin, J., & Sabel, C. (2020). *Leren van casuïstiek: een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel*. Institute of Management Research, Radboud Universiteit.

Heldeweg, M., & Sanders, M. (2011). Botsende publieke waarden bij publiek-private samenwerking - Dimensies en dilemma's van juridisch-bestuurskundige legitimiteit, in het bijzonder bij openbaar gezag. *Thema Bestuurskunde*, 2011(2), 33–43.
https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/6594500/Botsende_Publieke_Waarden_bij_PPS_-_BestWet.pdf

Hoekema, A. J. (1998). *Integraal bestuur*. Amsterdam University Press.

Jeroen Peters Consultancy, & Peters, J. (2021, april). *Dyslexiezorg in Zwolle*. Jeroen Peters Consultancy.

Klijn, E.H. en Teisman, G.R. (1993), 'Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken', In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (red.), 'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken' (pp. 55-71), VUGA BV, 's-Gravenhage

Klijn, E.H. en Twist, M.J.W. van (2000), Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren, In A. Edwards en L. Schaap (Eds.), *Vaardigheden voor de Publieke Sector* (pp. 37-61), Coutinho, Bussum.

Klijn, E. & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, Vol. 2(2), 135-158

Koppenjan, J. F. M. (2012). *Het Verknijpte Bestuur : Over Efficiency, Samenhang en Toewijding Bij Publieke Dienstverlening*. Van Haren Publishing.

Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks.*, Routledge, London.

Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A. en Kickert, W.J.M. (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Vuga, Den Haag.

Myers, M. D. (2019). *Qualitative Research in Business and Management* (3de editie). SAGE Publications Ltd.

NKD. (z.d.). *Protocol Dyslexie Diagnostiek & Behandeling*. Nederlands Kwaliteitsinstituut Dyslexie. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://www.nkd.nl/professionals/protocol-dyslexie-diagnose-en-behandeling/>

Osborne, S.P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant approach. *American Review of Public Administration*, 43(2) 135– 158.

Ostrom, E. (1998). The Comparative Study of Public Economies. *The American Economist*, 42(1), 3–17. <https://doi.org/10.1177/056943459804200101>

Overheid.nl. (2013, 4 juli). *Kamerstuk 33684, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html>. Geraadpleegd op 6 augustus 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html>

Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Rainey, H. G., & Fernandez, S. (2021). *Understanding and Managing Public Organizations* (6de editie). Wiley.

Schön, D.A. en Rein, M. (1994), *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York.

Sørensen, R.J. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045-1058.

Turnbull, N., & Hoppe, R. (2018). Problematizing ‘wickedness’: a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315–337. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488796>

Van Eersel, G. (2021). Hoe weet je wat werkt? Over de zoektocht naar bruikbare kennis voor beleidseffectiviteit. *Beleidsonderzoek Online*, 0(7). <https://doi.org/10.5553/bo/221335502021007>

Veeneman, W., Dicke, W., & Bruijne, M. de. (2009). From clouds to hailstorms: a policy and administrative science perspective on safeguarding public values in networked infrastructures. *International Journal of Public Policy*, 4(5), 414-434.

Verwey Jonker Instituut, Sondeijker, F., Helderma, J. K., De Zwart, O., De Kruijf, J. A. M., & Kwakernaak, M. (2021, april). *Eigenwijs transformereren* (Nr. 220570). Verwey Jonker Instituut. <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>

VNG. (z.d.). *Dyslexie*. VNG. Geraadpleegd op 6 juli 2022, van <https://vng.nl/artikelen/dyslexie>

Voorn, B., Van Genugten, M.L., & Van Thiel, S. (2019). Multiple principals, multiple problems: Implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration* 97(3), 671-685.

Waterman, R.W., & Meier, K.J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research & Theory*, 8(2), 173-202.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2000, april). *Het borgen van publiek belang* (Nr. 56). Ministerie van Algemene Zaken.
<https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2000/04/26/het-borgen-van-publiek-belang/R056-Borgen-publiek-belang.pdf>

Wettenbank. (z.d.-a). *Besluit zorgverzekering*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018492/2022-01-01>. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018492/2022-01-01>

Wettenbank. (z.d.-b). *wet op het primair onderwijs*. www.wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2022-01-01. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003420/2022-01-01>

Wettenbank. (z.d.-c). *Jeugdwet*. www.wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2022-01-01. Geraadpleegd op 26 maart 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2022-01-01>

Zijlstra, S.E. (2009). *Bestuurlijk organisatierecht*, Deventer: Kluwer.

Bijlage I : Interviewguide

<p>A. <u>Consentvragen</u></p>	<p>Achtergrond informatie geven over het onderzoek.</p> <p>Uitleggen hoe de data wordt opgeslagen</p> <p>Uitleggen hoe de data wordt geanonimiseerd</p> <p>Uitleggen hoe de data wordt gebruikt in het verslag</p> <p>Wijzen op de vrijwilligheid van het onderzoek.</p> <p>Vragen of bovenstaande begrepen is, of er nog vragen zijn.</p> <p>Expliciet vragen om TOESTEMMING.</p>
<p>B. <u>Achtergrond: Informatieniveau van de respondent meten.</u></p>	<p>In welke rol bent u betrokken bij het netwerk dyslexiezorg?</p> <p>Welke precieze werkzaamheden voert u uit met betrekking tot het netwerk dyslexiezorg?</p>
<p>C. <u>Descriptief</u></p>	
<p>1. Actoranalyse</p>	<p>Hoe ziet de huidige situatie van het probleem eruit volgens u?</p> <p>Welke personen zijn belangrijk bij het oplossen van het probleem?</p> <p>Welke perceptie heeft u ten opzichte van het probleem, de probleemaanpak en de andere personen in het netwerk?</p> <p>Wat is uw positie ten opzichte van het probleem, of de aanpak? Voelt u zich afhankelijk van de andere personen in het netwerk?</p>
<p>2. Procesmanagement</p>	<p>In welke setting worden de belangrijkste beslissingen ten aanzien van de probleemoplossing genomen? Zijn alle personen in het netwerk daarbij aanwezig? Heeft iedereen daar iets over te zeggen?</p> <p>Zijn er belangrijke doorbraken in het samenwerkingsproces geweest? Wat waren hier de oorzaken van?</p>

	Zijn er soms conflicten in het netwerk? Zo ja, worden de risico's voor het netwerk dan beperkt? En op welke manier?
3. Netwerkconstituering	Zijn er organisatorische kaders in het netwerk aangebracht? Zijn er ook informele regels in het netwerk waarnaar gehandeld wordt? Welke dan? Zit je met sommige leden in meerdere netwerken, omdat jullie tot hetzelfde werkveld behoren? Zo ja, wat zijn hier de gevolgen van?
4. Netwerkmanagement	Wie neemt het netwerkmanagement op zich? Heeft de netwerkmanager jouw steun en waarom? In hoeverre worden de percepties van de leden geanalyseerd in het netwerk? In hoeverre worden er in gezamenlijkheid problemen geanalyseerd? In hoeverre is er in het netwerk directe en persoonlijke communicatie aanwezig? In hoeverre is er binnen het netwerk monitoring van het proces en/of de resultaten aanwezig?
5. Legitiem besluitvormingsproces	Hoe ziet het huidige besluitvormingsproces er concreet eruit? Vindt u het huidige besluitvormingsproces legitiem? Waarom wel of niet? In hoeverre is de werkvorm waar jullie nu inzitten in samenspraak vastgesteld? In hoeverre is het besluitvormingsproces transparant en herkenbaar? Is het netwerk waar u zich in bevindt, kritiseerbaar? Kun je mensen controleren, of kun je klachten indienen?
6. Effectief besluitvormingsproces	Vindt u het huidige besluitvormingsproces effectief? Waarom wel of niet? In welke mate heeft u vertrouwen in de wederpartij?

	<p>In welke mate ervaart u wederkerigheid in de relatie met de andere partijen?</p> <p>In welke mate ervaart u wederzijdse afhankelijkheid met de andere partijen?</p>
<p>D. <u>Afronding</u></p>	<p>Is er nog andere belangrijke informatie rondom de inrichting van het netwerk of het besluitvormingsproces van het netwerk, die we nog niet hebben besproken?</p> <p>Heeft u verder nog andere laatste toevoegingen of vragen aan mij?</p> <p>Bedanken respondent en vragen om feedback.</p> <p>Nogmaals aangeven wat er met de data gebeurt en toestemming checken.</p> <p>Benoemen dat de respondent het transcript krijgt ter goedkeuring.</p>