# Een netwerk voor het kind

*Een onderzoek naar effectieve samenwerking tussen jeugdhulp en passend onderwijs in de gemeente Arnhem.*

Bas Timmen (S4463978)
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding Bestuurskunde
Master Thesis
26-11-2020
Begeleider: Dr. Jan-Kees Helderman

Radboud Universiteit Nijmegen

# Voorwoord

Beste lezer,

*Nijmegen, 18 november 2020*

Voor u ligt het afstudeeronderzoek voor mijn masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Na een turbulente periode met veel veranderingen is het resultaat gevormd. Het onderzoeken van het netwerk jeugdhulp – passend onderwijs in Arnhem heeft mijn nieuwsgierigheid naar het sociaal domein nog meer vergroot. De mogelijkheid om twee interessegebieden in één scriptie te kunnen behandelen was een uitkomst.

Ik wil mijn scriptiebegeleider Dr. Jan – Kees Helderman bedanken voor het beschikbaar stellen van zijn tijd en energie, en vooral voor de oprechte kritiek.

Daarnaast heb ik het afgelopen halfjaar op unieke wijze stage gelopen bij de gemeente Arnhem. Grotendeels op afstand, maar niet minder betrokken, heb ik kennisgemaakt met het sociaal domein. Vanuit die rol heb ik veel gedreven mensen ontmoet. Ik wil mijn begeleiders vanuit de gemeente en respondenten uit mijn onderzoek bedanken.

Nog een dankwoord voor huisgenoten en vrienden die mij hebben ondersteunt tijdens het schrijven, maar vooral voor de kansen die ik met hun heb mogen benutten. Tot slot grote dank aan de familie die mij die kansen heeft geboden.

Ik wens u veel plezier met het lezen van mijn scriptie.

Met vriendelijke groet,

Bas Timmen

# Inhoudsopgave

Voorwoord ..... 2
1. Inleiding ..... 5
1.1 Aanleiding ..... 5
1.2 Probleemstelling ..... 6
1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader ..... 6
1.4 Methodologie ..... 6
1.5 Relevantie ..... 6
1.6 Leeswijzer ..... 7
2. Beleidskader ..... 8
2.1 Wet Passend Onderwijs ..... 8
2.2 Jeugdwet ..... 9
2.3 Samenkomst Wet passend onderwijs & Jeugdwet ..... 10
2.4 Complexe problemen ..... 12
2.5 Conclusie ..... 14
3. Een effectief netwerk ..... 15
3.1 Samenwerking waarom? ..... 15
3.2 Samenwerken in een netwerk ..... 16
3.3 Effectieve samenwerking ..... 17
3.4 Besturen van netwerken ..... 18
3.6 Factoren effectieve samenwerking ..... 20
Procesvariabelen ..... 20
Structuurvariabelen ..... 24
3.7 Recursiviteit ..... 26
3.8 Conclusie ..... 27
4. Methodologisch kader ..... 28
4.1 Onderzoeksstrategie ..... 28
4.2 Caseselectie ..... 28
4.3 Dataverzameling ..... 29
4.4 Operationalisering ..... 29
4.5 Validiteit en Betrouwbaarheid ..... 33
5. Resultaten ..... 35
5.1 Casusbeschrijving ..... 35
5.2 Netwerk passend onderwijs – jeugdhulp ..... 36
Procesvariabelen ..... 38
5.3 Communicatie ..... 38
5.4 Gezamenlijke Afspraken ..... 40
5.5 Persoonlijke toewijding ..... 42

5.6 Vertrouwen ..... 43
5.7 Leiderschap ..... 45
5.8 Kennis ..... 46
5.9 Verantwoordelijkheid ..... 48
Structuurvariabelen ..... 50
5.10 Financiën ..... 50
5.11 Wet- & Regelgeving ..... 51
5.12 Bestuurlijke Commitment ..... 54
5.13 Conclusie ..... 57
6. Conclusie ..... 60
6.1 Reflectie ..... 60
Theoretische reflectie ..... 60
Methodologische reflectie ..... 60
6.2 Hoofd- & Deelvragen ..... 61
6.3 Aanbevelingen ..... 64
Literatuurlijst ..... 67
Bijlage ..... 71
Bijlage 1: Interviewguide ..... 71

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De gemeente Arnhem is na de invoering van de Jeugdwet (2015) verantwoordelijk geworden voor het organiseren van jeugdhulp in haar gemeente. Sinds 2015 stijgt ook het aantal cliënten in de jeugdhulp. In de gemeente Arnhem steeg in 2019 het aantal unieke cliënten met 7% ten opzichte van 2018 (Gemeente Arnhem, 2019a). Dit betekent dat kosten blijven toenemen. Deze groei ligt voornamelijk bij de lichte zorg, echter ligt de grootste kostenpost bij de complexe zorg. Daarin is 20% van de cliënten verantwoordelijk voor ruim 70% van de totale kosten (Gemeente Arnhem, 2020a, p. 1). Dat betekent dat inzet van intensieve jeugdhulp relatief duurder is dan laagdrempelige inzet van hulp. Financiële gevolgen zijn een belangrijk element in het organiseren van jeugdhulp op lange termijn, dit resulteert in vragen op zorginhoudelijk vlak.

De toename in zorgkosten is mede te verklaren doordat zorgvragen steeds complexer worden. Zo wordt er steeds meer druk ondervonden vanuit ouders die een beroep doen op jeugdhulp. Voorheen heerste een taboe op deze hulp, maar tegenwoordig willen ouders de 'perfecte' ontwikkeling van het kind (Gemeente Arnhem, 2020a, p. 3). Ouders lijken minder betrokken bij de ontwikkeling van hun kind en zien inzet van jeugdhulp steeds vaker als ideale oplossing (Gemeente Arnhem, 2020a, p. 4). Dit kan in combinatie met de verbeterde toegankelijkheid van jeugdhulp, mede door de inzet van wijkteams, leiden tot snellere verwijzing van kinderen naar jeugdhulp. Daarnaast is er meer druk vanuit onderwijsinstellingen op inzet van jeugdhulp in de klas en bij de kinderopvang te zien (Gemeente Arnhem, 2020a, p. 3).

De decentralisatie van de Jeugdwet vereist nieuwe afstemming tussen gemeente en andere partijen. De gemeente wil meer informatie over de samenwerking tussen partijen op het gebied van jeugdhulp. De domein overstijgende samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is essentieel omdat problematiek vaak op scholen als eerste naar voren komt. Een integrale aanpak kan leiden tot effectieve en efficiënte inzet van hulp doordat de verbinding met andere leefdomeinen wordt gemaakt. Momenteel ondervindt de gemeente echter dat de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp niet optimaal is (Gemeente Arnhem, 2019b, p. 3). De ondersteuning van kinderen moet vanuit onderwijs en jeugdhulp goed aansluiten, kinderen mogen niet tussen maatregelen invallen. Hierdoor kan het in noodzakelijke gevallen te lang duren voordat zorg verleend wordt.

De Gemeente Arnhem ondervindt de volgende uitdagingen: ten eerste moet duidelijkheid worden verschaft binnen deze samenwerking over taakverdeling en planning. Ten tweede is verheldering van taken vereist en daarover dienen afspraken gemaakt te worden. Ten derde wil de gemeente inzicht verkrijgen of alle partijen een bijdrage leveren aan bestaande problemen: ''Doen we het goed genoeg'' (Gemeente Arnhem, 2019b, p. 5). De gemeente wil weten hoe de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp op dit moment gaat en hoe de samenwerking geoptimaliseerd kan worden. Het uitgangspunt voor het optimaliseren van deze samenwerking is de beste kwaliteit in hulp en ondersteuning voor kind en gezin.

De beste ondersteuning van het kind als uitgangspunt moet de gemeenschappelijke noemer zijn om samenwerking tussen zorg en onderwijs te structureren. Zo krijgt ook een kind met een beperking, ziekte of aandoening de kans zich optimaal te ontwikkelen (Ministerie VWS, 2019). Voor het kind moeten alle kansen op school gegarandeerd zijn. Tegelijkertijd wil de gemeente de beste hulp kunnen garanderen, binnen en buiten school. Vanuit de Jeugdwet (Jw) (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3) en Wet passend onderwijs (Wpo) (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262) ligt de verantwoordelijkheid voor onderwijs en jeugdhulp op lokaal niveau en is afstemming vereist.

Het voornaamste doel van deze samenwerking is het grijze gebied tussen onderwijs en jeugdhulp verminderen zodat op casusniveau, een praktische en effectieve werkwijze kan worden toegepast (Nederlands Jeugdinstituut, 2018). Wanneer betrokken partijen optimaal samenwerken vallen er geen kinderen meer tussen wal en schip en kan hulp effectief ingezet worden. Daarom moet onderzocht worden wat het grootste probleem is in deze samenwerking en welke oplossingen hiervoor geboden kunnen worden.

## 1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek is gericht op de samenwerking tussen onderwijsinstellingen in het basisonderwijs en de gemeente op het gebied van jeugdhulp. Er wordt onderzocht wat de verklarende factoren zijn voor een effectieve samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs. Zo kan een beeld geschetst worden waar verbeterpunten liggen voor optimalisatie van de samenwerking. Op basis hiervan kan een betere verdeling van verantwoordelijkheden worden gemaakt.

Doelstelling:
*Het adviseren van de gemeente Arnhem hoe zij effectieve samenwerking kunnen vergroten binnen de samenwerking passend onderwijs en jeugdhulp in het basisonderwijs.*

Vraagstelling:
*Hoe kan de gemeente Arnhem effectiviteit van samenwerking, binnen het kader passend onderwijs en jeugdhulp, in het basisonderwijs vergroten?*

Ondersteunende deelvragen hierin zijn:

1. Wat stelt de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs over samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs?
2. Welke factoren verklaren de mate van effectieve samenwerking?
3. Op welke wijze beïnvloeden de in literatuur gevonden factoren voor effectieve samenwerking de samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente Arnhem

## 1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van theorieën over moderne vormen van governance en netwerkstructuren. Aan de hand van literatuur van Head (2008) worden de casussen in de samenwerking passend onderwijs en jeugdhulp uitgelegd als complexe problemen.

Deze complexiteit vereist samenwerking tussen betrokken partijen. Voortvloeiend uit literatuur over complexe problemen wordt ingezet op de sturingsvorm netwerken. Roberts (2000) beargumenteert waarom een keuze voor samenwerking in netwerken gemaakt kan worden. Kenis & Provan (2008) beschrijven vervolgens wat een netwerk is en waaraan deze herkend kan worden. Een dergelijk netwerk is opgebouwd uit een aantal elementen, deze passen in dit onderzoek in een raamwerk, gebaseerd op dat van Emerson et al. (2009). Het raamwerk geeft aan hoe verschillende factoren elkaar beïnvloeden en welke plaats zij nemen in de samenwerking. Hier vloeien een aantal verklarende factoren voor effectieve samenwerking uit voort die aangevuld zijn met andere literatuur. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek van Smeets & Van Veen (2018) waarin een verzameling van relevante factoren wordt beschreven in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp. Deze verklarende factoren bieden input voor verder beleid. De manier waarop informatie over de effectiviteit van een netwerk wordt gedeeld wordt aan de hand van Ansell (2011) beschreven. Daar wordt tevens de koppeling gemaakt tussen operationele samenwerking en bestuurlijke samenwerking. Op basis hiervan is een theoretisch kader geschreven.

## 1.4 Methodologie

Met dit onderzoek wil ik een verklaring geven voor de effectiviteit van samenwerking tussen verschillende partijen in de totstandkoming van jeugdhulp en passend onderwijs. Het is dus een verklarend onderzoek. Door middel van wetenschappelijke literatuur en interne documenten (vb: Gemeente Arnhem) kom ik tot een analyse waaruit bepaalde variabelen een verklaring kunnen bieden voor effectieve samenwerking.

Dataverzameling gebeurt op basis van documentanalyse en verdiepende interviews. Deze methoden worden gebruikt om de case van de gemeente Arnhem te onderzoeken. Aan de hand van literatuur worden meer herkenbare factoren geformuleerd. Deze factoren bieden inspiratie voor het opstellen van interviewvragen.

## 1.5 Relevantie

*Maatschappelijke relevantie*

Het onderzoek is maatschappelijk relevant omdat een goedlopende organisatie en structuur binnen jeugdzorg bijdraagt aan de ontwikkeling van de jeugd en het gezin. Zo ontwikkelen kinderen zich tot volwassenen in een

veilige omgeving. Het benadrukken van het belang van sociale cohesie en samenwerking die niet gestructureerd hoeft te worden vanuit de gemeente, kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de algemene ontwikkeling van kinderen. Inzicht verkrijgen in hoe deze samenwerking kan groeien levert uiteindelijk voor de maatschappij kansen op. Daarnaast is het sociaal domein in Nederland volop aan het ontwikkelen. Er wordt steeds meer ingezet op integrale samenwerking waarbij rigide organisaties flexibeler worden. Op lange termijn zal het bestuurlijk stelsel in Nederland andere vormen aannemen waarvan een samenwerkende vorm veel voorkomend is.

*Wetenschappelijke relevantie*
Het onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat mogelijk een bijdrage levert aan de opbouw van wetenschappelijke theoretisch begrip van effectieve samenwerking binnen netwerken in de publieke sector, in het specifiek de samenwerking tussen het onderwijs en de overheid. In dit onderzoek staan begrippen netwerk en effectieve samenwerking centraal. Het hoopt voort te bouwen op uitwerkingen van Kenis & Provan (2008), Klijn & Koppenjan (2000) & Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) over netwerken en effectieve samenwerking. Door begrippen uit hun artikelen toe te passen in deze casus probeert het onderzoek meer inzicht te verkrijgen in de toepassing in het specifieke soort samenwerking en bijdrage te leveren aan verrijking en verdieping van gepresenteerde concepten. Daarnaast wordt de totstandkoming van deze begrippen behandelt.

## 1.6 Leeswijzer

Deze scriptie is opgebouwd uit de volgende hoofdstukken. In hoofdstuk 2, *Beleidskader*, worden de kaderwetten van waaruit het netwerk passend onderwijs – jeugdhulp acteert worden toegelicht. Hierbij wordt het snijvlak van deze wetten behandelt en wordt antwoord gegeven op deelvraag 1. Tegelijkertijd wordt in hoofdstuk 2 de aanzet gegeven voor jeugdhulp als complex probleem. In hoofdstuk 3, *Theoretisch kader*, wordt antwoord gegeven op deelvraag 3 en wordt uitgelegd waarom samenwerking voor de hand ligt in de onderzochte casus. Daarbij wordt een conceptueel model gegeven dat visueel verklaring biedt voor de opbouw van een netwerk. Aan de hand van theorie worden een aantal verklarende variabelen voorgesteld die van invloed zijn op effectieve samenwerking. In hoofdstuk 4, *Methodologisch kader,* vindt de operationalisering plaats van de theoretische begrippen en wordt de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht. De gebruikte onderzoeksstrategie en methoden worden ook uiteengezet. Hoofdstuk 5, Analyse, geeft de resultaten uit mijn onderzoek weer en verklaard in welke mate theoretische variabelen effectieve samenwerking beïnvloeden. Hoofdstuk 6 biedt daarop een concluderend hoofdstuk, *Conclusie,* waarin antwoord wordt gegeven op de hoofd- en deelvragen uit dit onderzoek. Het hoofdstuk begint met een reflectie over het verloop van het onderzoek en eventuele toevoegingen voor verder onderzoek. Op basis van de antwoorden op de deelvragen worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van effectieve samenwerking.

# 2. Beleidskader

In dit beleidskader is betrokken wetgeving binnen de samenwerking onderwijs en jeugdhulp beschreven. De omschrijving van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet worden los van elkaar behandeld, waarna het snijvlak van deze wetten wordt besproken. Als laatste wordt de complexiteit van dit snijvlak benadrukt. In dit hoofdstuk wordt deelvraag 1 beantwoord.

## 2.1 Wet Passend Onderwijs

In november 2011 is de Wet passen onderwijs (Wpo) ingevoerd. Voorheen was inzet van middelen voor extra ondersteuning binnen het onderwijs inefficiënt en ineffectief (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262,). De wet is ingevoerd met als doel budgetten beter te beheersen, minder thuiszitters te krijgen, het verminderen van bureaucratie, het verminderen van de noodzaak om kinderen te labelen, handelingsbekwame leerkrachten opleiden en de afstemming te zoeken met andere sectoren (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, P.10-11).

De Wpo is gericht op het verzorgen van een plek op school waar ieder kind zijn kwaliteiten en mogelijkheden kan benutten, extra ondersteuning is hier onderdeel van. (Nederlands Jeugdinstituut, 2020a). Om richting te geven aan deze wet wordt vanuit de Wpo in elke onderwijsregio een samenwerkingsverband (Swv) opgericht. Deze Swv stelt een ondersteuningsplan op waarin wordt besproken wat het beoogde niveau van basisondersteuning moet zijn, de manier waarop verschillende ondersteuning wordt gecoördineerd en hoe middelen worden verdeeld (Nederlands Jeugdinstituut, 2020a). Het Swv dient het ondersteuningsplan af te stemmen op het beleidsplan van de gemeente over jeugdhulp.

*Zorgplicht*

Elke school heeft de plicht om passend onderwijs voor elke leerling te bieden zover dit mogelijk is, elders wordt binnen het samenwerkingsverband (Swv) in samenspraak met ouders een beter passend aanbod gegeven. Dit betekent in eerste instantie een betere afstemming en contact met andere sectoren, maar kan uiteindelijk ook resulteren in het overplaatsen naar een andere school (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p.11). Dit is vaak pas in een later stadium een vorm van speciaal onderwijs, het regulier onderwijs heeft in de Wpo de voorkeur Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p.14). In Arnhem is het Swv Passendwijs actief. Passendwijs is verantwoordelijkheid om samen met jeugdhulporganisaties binnen een school, scholen zelf en ouders, een optimaal ondersteuningsplan op te stellen.

Een school moet zelf een schoolondersteuningsprofiel opstellen, dit is wettelijk vastgelegd (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p. 15). Hierin geeft een school aan wat zij moet doen om extra ondersteuning aan te bieden op het gebied van passend onderwijs. Dit profiel komt tot stand uit overleg van intern begeleiders, leraren, zorgcoördinatoren en directie. Dit profiel wordt in het Swv vergeleken en afgestemd met andere scholen zodat een compleet aanbod kan worden gecreëerd binnen het verzorgingsgebied van het verband (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p.15). De school stemt dus intern een profiel af, vervolgens wordt dit met het Swv overlegd om regionaal een dekkende ondersteuning te verzorgen.

Doel van het Swv is te zorgen voor:

1. Alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, krijgen passend onderwijs;
2. er is een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen. Onder voorzieningen voor extra ondersteuning wordt het brede scala van voorzieningen verstaan, zoals bijvoorbeeld een aangepast onderwijsprogramma, een ondersteuningsklas of extra begeleiding;
3. alle leerlingen maken een ononderbroken ontwikkelingsproces door.

**Figuur 1, Doelen SWV (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p.10).**

De relatie tussen jeugdhulp en het onderwijs vanuit het Swv ligt bij het overleggen van het ondersteuningsplan met de gemeente, die verantwoordelijk is voor jeugdhulp. Met de Wpo is dit wettelijk vastgesteld. Ten tijde van de invoering van de Wpo werd al ingezet op toekomstige groei van gemeentelijke verantwoordelijkheid in het jeugdhulp domein. Het is daarom evident dat afstemming plaatsvindt met andere plannen buiten het ondersteuningsplan van het Swv met betrekking tot zorgtoewijzing en aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p.12).

*Financiering*
Deze ondersteuning wordt betaald vanuit een ondersteuningsbudget van de scholen dat door het Rijk wordt verdeeld op basis van het aantal leerlingen. Het Swv ontvangt budget voor mogelijke extra ondersteuning op basis van het aantal leerlingen dat valt onder het Swv. Het Swv is verantwoordelijk voor het herverdelen van dit budget. Maatwerk is hierin belangrijk omdat sommige scholen wellicht meer extra ondersteuning verlangen dan anderen (Nederlands Jeugdinstituut, 2020a). Op basis van verevening is sinds 2012 in percentages toegewerkt naar een gelijke verdeling van middelen op basis van het aantal leerlingen (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p. 41). Hier gaat dus geen budget vanuit de gemeente aan op.

*Deelconclusie*
De Wet passend onderwijs geeft de doelen, middelen en financiering weer van de toenmalige vernieuwing binnen het onderwijs. Hierin wordt ook gekeken naar samenwerking met andere domeinen en een blik in de toekomst op de verwachte transities van onder andere de Jeugdwet zoals deze uiteindelijk in 2015 zijn doorgevoerd. In de volgende paragraaf wordt deze wet besproken.

## 2.2 Jeugdwet

Sinds 2015 is de Jeugdwet ingevoerd. Onderdelen van de Zorgverzekeringswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten die met jeugdzorg te maken hadden vielen vanaf dat moment onder de Jeugdwet, zo ook jeugdbescherming en jeugdreclassering. Voorheen vielen deze onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, nu van de gemeente. Op deze manier kan zorg dichter bij de inwoners worden georganiseerd en in samenspraak met ondersteuning van andere taken in het sociaal domein (Rijksoverheid, 2014). Aangezien de Jeugdwet een kaderwet is, geeft de gemeente verder invulling aan de uitvoering van de jeugdwet door middel van verordeningen, deze kunnen per gemeente verschillen (Rijksoverheid, 2014). In deze paragraaf worden de kernpunten van de Jeugdwet uiteengezet.

*Doelen*
Uit evaluaties van de Wet op jeugdzorg bleek dat het toenmalige stelsel niet voldeed aan de vraag (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3). Belangrijke tekortkomingen focussen zich op: stimulerende financiële prikkels richting dure specialistische zorg, onnodige medicalisering van afwijkend gedrag en tekortschietende samenwerking rond kinderen en gezinnen (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p.2). In de Jeugdwet zijn de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden geschept voor het verbeteren van bestaande problemen met het oog op decentralisatie (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p.2). De wet heeft als doelstelling het demedicaliseren, vervroegd instappen met hulp op maat en integraal hulp aanbieden volgens het uitgangspunt: ''één gezin, één plan, één regisseur''. De focus op zelfredzaamheid van jongeren, ouders en het sociale netwerk speelt een voorname rol. De Jeugdwet heeft ook als doel zwaardere zorg minder snel in te schakelen en eerder passende jeugdhulp te verlenen. Voor een overzicht van de opschaling in de jeugdhulp is een piramide gemaakt. Hierin wordt zoveel mogelijk ingezet op participatie en preventie in plaats van professionele ondersteuning (Figuur 1), met als gevolg dat de zorgvraag verminderd kan worden.

**Figuur 2, Opbouw jeugdhulp, jeugdbescherming (jb) en jeugdreclassering (jr) (Kamerstukken II, 2014, 33684, nr. 3, p.9)**

*Decentralisatie*
De decentralisatie van de Jeugdwet moet leiden tot één integrale aanpak overlegd met alle partijen. Professionals die met zorg te maken hebben moeten ook minder regeldruk ervaren en meer met daadwerkelijke zorg bezig zijn (Rijksoverheid, 2020). Met de decentralisatie wordt het jeugdstelsel op één bestuursniveau, het gemeentelijke niveau, georganiseerd. Dit is bedoeld als middel waarbij financieren eenvoudiger wordt, ontschotting kan optreden en integraal op verschillende beleidsterreinen samenwerking kan worden gezocht (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p.3). Het stelsel wordt zo eenvoudiger en doelmatiger (p.16).

*Jeugdhulpplicht*
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het mogelijk maken van alle vormen van jeugdhulp. Hierbij hoort gezinsproblematiek, jeugdgezondheidszorg en psychische problemen bij kinderen en jongeren. Gemeenten moeten jongeren adviseren in de best passende hulp, daarin samenwerken met de jongere en daadwerkelijk zorgen dat deze jeugdhulp beschikbaar is (Rijksoverheid, 2020). De gemeente dient beleidsmatig plannen op te stellen voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg. Hierin moeten voorzieningen en betreffende jeugdhulp van goede kwaliteit zijn. De gemeente schrijft ook beleid over jeugdbescherming, huiselijk geweld en jeugdreclassering. Daarin zoekt zij samen met andere sectoren zoals zorgaanbieders, onderwijsinstellingen, handhaving en justitie afstemming (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p. 25).

*Financiering*
De financiering van de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeenten worden opgevangen door een verhoging van het gemeentefonds. Deze vorm van financiering geeft de gemeente beleidsvrijheid om jeugdhulp naar eigen invulling in te richten. Met lokaal maatwerk zou budget doelmatiger besteed kunnen worden dan voorheen het geval was bij zorgverzekeraars, zorgkantoren en landelijke overheid (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p. 89). De verwachting was in 2012 dat deze decentralisatie gepaard zou gaan met een toenemende jaarlijkse korting waarbij een efficiëntieslag gemaakt kon worden, mede door betere samenwerking met lokale partijen. Duidelijk wordt dat de gemeente niet in staat is geweest beleidsvrijheid te benutten ten bate van budget (Gemeente Arnhem, 2020a).

*Deelconclusie*
De Jeugdwet geeft de doelen, middelen en financiering weer van vernieuwingen binnen de jeugdhulp sinds 2015. Hierin wordt afstemming met andere domeinen gezocht en deze speelt in op veranderingen binnen de Wpo jaren daarvoor. In de volgende paragraaf wordt het snijvlak vanuit de Wpo en Jw uiteengezet.

## 2.3 Samenkomst Wet passend onderwijs & Jeugdwet
De samenwerking tussen onderwijs en gemeente is vanuit de Jeugdwet verplicht (Rijksoverheid, 2020). Afstemming moet vanuit de gemeente worden gezocht met relevante partijen waarvan het onderwijs er één is. Deze relatie wordt in deze paragraaf veelvuldig besproken. De school is een belangrijke vindplek om problemen vroeg te signaleren. Op school kan ook lichte zorg worden verleend en dure specialistische zorg mogelijk worden vermeden. Problemen escaleren minder snel wanneer dit gebeurt (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p.23). Door jeugdhulp te integreren in de school levert dit ook inzichten voor de docent op (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p.29). Een juist aanbod van jeugdhulp en onderwijs zorgt ervoor dat kinderen zoveel mogelijk in een reguliere setting onderwijs kunnen volgen, hierin is afstemming tussen onderwijs en jeugdhulp een belangrijke voorwaarde (Nederlands Jeugdinstituut, 2020b). De Jeugdwet en Wet passend onderwijs bevatten beide overeenkomstige bepalingen over samenwerking tussen gemeente en school. Zo moeten ze allebei in een op overeenstemming gericht overleg (OOGO) hun plannen overleggen. Beide partijen hebben ook de verantwoordelijkheid om de ondersteuning van kind en gezin af te stemmen met andere betrokken partijen (p.30). Daarnaast heeft de gemeente nog een algemene verantwoordelijkheid van waaruit het handelt om het pedagogisch klimaat in leefomgeving te versterken (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p.31).

*Knelpunten*
Uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt echter dat veel gemeenten geen goede verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs hebben (De Jonge & Slob, 2018, p. 2). In hun brief aan de kamer uit 2018 gaan Ministers Arie Slob (Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media) en Hugo de Jonge (Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) in op dit gebrek. Kinderen krijgen niet op tijd ondersteuning en hulp die zij

behoeven. Zonder extra ondersteuning kunnen andere problemen ontstaan en bestaande problemen verergeren. De knelpunten zijn:

1. ''Complexiteit en onduidelijkheid van zorg binnen onderwijstijd''. Sinds de invoering van de jeugdwet in 2015, is het organiseren van zorg binnen onderwijs complexer. Op zowel onderwijs- als zorgvlak heeft dit negatieve gevolgen.
2. ''Onvoldoende preventie en jeugdhulp samen met school''. Kinderen krijgen niet op tijd de juiste zorg of ondersteuning door gebrekkige signalering en toename van wachtlijsten en gebrek aan aanbod.
3. ''Onduidelijkheid over ruimte voor maatwerk''. Er is geen duidelijkheid over het afstemmen van maatwerk tussen scholen, gemeenten en ouders. Door misinterpretatie van wet- en regelgeving en 'schotten' tussen onderwijs en zorg is de realisatie van best passende zorg matig.
4. ''Doorontwikkeling doorzettingsmacht''. Kinderen zitten te lang thuis zonder passend onderwijs of zorg omdat betrokken partijen in overleg niet tot een sluitende oplossing komen. Verantwoordelijkheid wordt afgeschoven en deskundigheid wordt wederzijds niet geaccepteerd.
5. ''Onvoldoende ontwikkelingsgericht aanbod voor kinderen met een complexe of intensieve zorgbehoefte''. Deze doelgroep heeft te weinig ontwikkelingsmogelijkheden en krijgt te weinig gelegenheid te ontwikkelen.

(De Jonge & Slob, 2018, p.2).

Uit de landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp worden deze punten bevestigd. Ruim 90% van gemeenten en Swv's ondervindt knelpunten in de afstemming tussen jeugdhulp en onderwijs (Van der Grinten, Walraven, Bomhof, Smeets, Ledoux, 2018, p. 21). Swv's en gemeenten wijten deze problemen aan onduidelijke inhoudelijke kaders. Waar ligt de grens van passend onderwijs en jeugdhulp? Hierin is coördinatie tussen partijen afwezig en worden onduidelijkheden niet opgehelderd en blijven afspraken ontbreken. Financieringskwesties zoals wie welke zorg dient te betalen en te krappe budgetten vormen een tweede knelpunt. Dit heeft ook als gevolg dat een te grote focus wordt gelegd op zaken die weinig met ondersteuning of jeugdhulp te maken hebben. Deze focus is meer gericht op administratie en financiën. Deze kosten veel energie en dragen niet direct bij aan een oplossing. Ten derde spelen personele problemen een grote rol. Er is te weinig capaciteit bij gemeenten en een te hoge werkdruk in het onderwijs (Van der Grinten et al., 2018, p.22).

Een gebrek aan vertrouwen vanuit Swv's en ontoereikende randvoorwaarden versterken deze problemen (Van Grinten et al., 2018, p. 23). Daarbij zijn de uitgangspunten voor jeugdhulp en onderwijs geheel anders. Jeugdhulp wordt namelijk verleend in de woonplaats en bijbehorende gemeente, terwijl passend onderwijs wordt verleend via de school. Daardoor kan het dus voorkomen dat een kind op een school zit die in een andere gemeente ligt dan de eigen woonplaats. Dit noemt men grensverkeer (Ledoux & Waslander, 2020, p.56). Na inventarisatie van deze punten is een nieuwe aanpak ingezet en is veel aandacht geschonken aan dit probleem.

Echter schrijven ministers Slob en De Jonge in een nieuwe kamerbrief eind 2019 dat afstemming nog steeds niet is bereikt. Weliswaar wordt de bereidheid om kwetsbare kinderen te helpen genoemd als reden waardoor samenwerking tussen onderwijs en zorg beter op gang komt. Echter werden verdere maatregelen in deze brief genoemd om zorg en onderwijs beter met elkaar te verbinden (De Jonge & Slob, 2019, p.2). Hierin wordt onderkend dat organisatie van zorg in onderwijstijd erg complex is. Er zijn meerdere ondersteuningsbehoeften die vallen onder meer dan één wet en daarmee samenhangende financiële maatregelen. Verschillen tussen de praktijk en theorie leiden tot een pragmatische insteek bij betrokken partijen in het leveren van zorg. Financieren van ondersteuning gebeurt dan ook vanuit organisaties zelf en het overzicht op het aanspreken van verschillende budgetten ontbreekt. Afstemmingsproblemen en administratieve rompslomp zijn het gevolg (Kamerbrief Slob & De Jonge, 2019, p.3).

Er wordt opgeroepen door scholen om budgetten anders in te richten en collectief te financieren (De Jonge & Slob, 2019, p.5). Het onderwijsstelsel wordt daarnaast ook niet volledig gebruikt om aan ondersteuningsbehoefte te voldoen. Scholen zouden namelijk veel meer binnen hun mandaat kunnen regelen. Regels zijn onduidelijk geformuleerd of mogelijkheden zijn onbekend. Toch wordt een oproep gedaan om scholen, samenwerkingsverbanden en zorg de bestaande ruimte volledig te laten benutten. Er is te weinig ''helderheid en eenvoud'', daarom moet er meer inzet komen op communicatie naar betrokken partners (De Jonge & Slob, 2019, p.6).

*Samenwerking*
Ook uit de evaluatie Passend onderwijs van mei 2020 blijkt dat, ondanks dat er bestuurlijk overleg plaatsvindt tussen onderwijs en jeugdhulp, de samenwerking niet optimaal verloopt (Ledoux & Waslander, 2020, p.18). Zo is er tussen de gemeente en het onderwijs betere afstemming vereist en is er in praktische samenwerking nog progressie te boeken op het gebied van kennisuitwisseling (p. 20). Er zijn nog flinke stappen te zetten in kennisuitwisseling en daadwerkelijke praktische samenwerking.

De samenwerking wordt ook verschillend beoordeeld. Zo zijn Swv's doorgaans minder tevreden dan gemeenten. Daar waar de gemeente financiële flexibiliteit overwegend positief beoordeeld heeft, is slechts 14% van de Swv's het daar mee eens. Een groter verschil is te herkennen bij tevredenheid over afspraken van toegang tot gespecialiseerde zorg. Daar is 80% van de gemeente tevreden, terwijl 46% van de Swv's daar mee instemt (p. 60). Door beide partijen wordt op verschillende vlakken een gebrek aan informatie-uitwisseling herkent. Swv's delen te weinig informatie over de benodigde jeugdhulp en gemeenten betrekken de Swv's te weinig bij het bespreken van inkoopbeleid (p.60). Dit leidt dan ook niet tot minder verwijzingen naar speciaal onderwijs en gespecialiseerde zorg. Administratieve lasten en werkdruk voor professionals blijven ook onveranderd.

Intern begeleiders ondervinden veel problemen in de samenwerking met zowel het Swv als gemeente. Middelen die zij krijgen zijn ontoereikend voor de doelen die worden gesteld vanuit Wpo en ondersteuning die zij willen leveren aan doelen uit de Jeugdwet (p. 22). Daarnaast is het onduidelijk waar welke verantwoordelijkheid ligt en wie regie heeft op bepaalde momenten (p. 61). Intern begeleiders vinden dat er sinds de invoering van passend onderwijs geen grote verbeteringen zijn opgetreden in samenwerking. Zo is er meer bureaucratie en zijn procedures minder transparant (p. 61).

Daarnaast blijkt dat onderwijs en jeugdhulp in de praktijk naast elkaar leven. Er is geen duidelijke grens die bekostiging verdeeld voor ondersteuning in het onderwijs tussen school, Swv en gemeente. Dit leidt tot discussie en deze staan een gezamenlijke aanpak in de weg (p. 62). Langere wachtlijsten treden op en er gaat te veel tijd voorbij voordat jeugdhulp verzorgd kan worden of correct onderwijs wordt geleverd. Duidelijk wordt dat wettelijke kaders nodig zijn om richting te geven aan geldstromen, verantwoordelijkheden en rollen (p. 62). Kortweg bieden de Wpo en Jw te weinig structuur voor een effectieve samenwerking. Problemen waar de wetten zich op focussen lijken te divers om daar een eenvoudige oplossing voor te bieden.

## 2.4 Complexe problemen

In de vorige paragraaf zijn de Wet passend onderwijs en Jeugdwet besproken, deze hebben betrekking op de samenwerking tussen gemeenten, scholen en Swv's om te zorgen dat jeugdigen altijd onderwijs kunnen volgen en jeugdhulp kunnen ontvangen. Deze doelen liggen dicht bij elkaar en samenwerking blijkt evident. Specifieke casussen binnen jeugdhulp en het passend onderwijs zijn vaak complex. De samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp komt samen in het opstellen van de best mogelijke ondersteuning per individueel kind. Het streven naar optimale zorg voor een kind brengt uitdagingen met zich mee op inhoudelijk gebied, helemaal wanneer er verschillen bestaan in gehanteerde werkwijzen en doelen tussen organisaties. In dit hoofdstuk beargumenteer ik waarom de onderliggende uitdaging van jeugdhulp en onderwijs een complex probleem is. Hiervoor geef ik eerst een definitie van complexiteit om deze vervolgens toe te passen op de casus jeugdhulp – passend onderwijs.

*Wat is een complex probleem?*
Volgens Briggs (2007) ontstaan complexe problemen omdat er verschillende actoren betrokken zijn die allemaal eigen normatieve belangen hebben. Om deze reden zijn ze 'immuun' voor een wetenschappelijke benadering. Er is geen exacte oplossing te bedenken voor een probleem omdat iedere actor, een ander probleem en een andere oplossing voorstelt. Er is een toenemende betrokkenheid van omgeving rondom een beleidsthema. Deze toename is te verklaren door de uitbreiding van democratie, de vrije markt, sociale media en globalisering, die ervoor gezorgd hebben dat de effectiviteit en de legitimiteit van de traditionele overheid in toenemende mate wordt betwijfeld. Hierdoor is consensus in waarden afgenomen. Door deze democratisering en horizontalisering kunnen mensen zich meer mengen in discussies en voelen zij zich gesterkt in het uitdragen van hun mening. Dit draagt bij aan het verhogen van complexiteit van problemen. Deze ontwikkeling sluit aan bij wat Head (2008, p. 104) omschrijft als complexiteit, namelijk de mate waarin

verschillende actoren betrokken zijn met eigen probleemdefinities. Democratisering lijkt de voornaamste factor te zijn in het ontstaan van complexe problemen. Aansluitend op de betrokkenheid van meerdere actoren wordt onzekerheid als tweede factor genoemd. Onzekerheid gaat over de mate van beschikbare kennis, wederom afhankelijk van positie en interpretatie van een specifieke actor. Onzekerheid heeft niet slechts betrekking op normatieve verschillen, maar ook op het verschil in cognitieve overeenstemming of informatieasymmetrie. Ten derde wordt divergentie genoemd als factor, dit betreft de mate waarin verschillende probleemdefinities uiteenlopen. Zo kan de probleemstelling tussen actoren verschillen. Head legt uit dat deze drie factoren een probleem complexer kunnen maken (Head, 2008, p. 19). In de volgende alinea worden deze factoren toegepast op de samenwerking jeugdhulp – passend onderwijs.

In de samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs zijn veel organisaties betrokken. In principe werken deze organisaties met de gedachte het kind op de best mogelijke wijze te ondersteunen in het onderwijs, jeugdhulp of een combinatie van beide. Scholen, zorgaanbieders, samenwerkingsverbanden en lokale overheden hebben hun eigen doelen, verantwoordelijkheden, verwachtingen en visies die van elkaar verschillen. Het kind staat wel voorop, maar de werkwijzen en ideeën verschillen. De eerste factor van democratisering is daarom wel degelijk aanwezig binnen de samenwerking jeugdhulp en passend onderwijs (Head, 2008, p. 17 - 18). Zo wordt van partijen binnen deze samenwerking gevraagd een integrale aanpak te ontwikkelen. Bij integrale samenwerking lijkt het alsof originele doelstellingen van organisaties minder belangrijk worden en dreigen kerntaken van school of gemeente naar de achtergrond te verdwijnen. Aangezien gemeenten en scholen beoordeeld worden op hun eigen prestaties, ontstaat een zeker 'domeindenken'. Hiermee wordt het eigenbelang van de organisatie voor het belang van de samenwerking gesteld (Sohier, 2008). Van Yperen schrijft in 2018 over de complexiteit van jeugdzorg in het algemeen. Bij het leveren van jeugdzorg is niet één actor die een compleet kwalitatief arrangement aan zorg kan leveren. Hierbij zijn veel actoren betrokken en de verantwoordelijkheid is dan ook verspreid. Dit is terug te zien in de casus jeugdhulp – passend onderwijs, waar het probleem onder meerdere beleidsthema's vallen en verschillende organisaties zoals de school en de gemeente betrokken zijn (Van Yperen, 2018, p. 5.)

Voor de tweede factor geldt dat er verdeelde kennis tussen school, samenwerkingsverband en gemeente is. Dit betreft inhoudelijke zorg, maar ook hoe organisatorisch het beste samengewerkt kan worden. De onzekerheid in kennis en werkwijze speelt een belangrijke rol (Stoutjeshout & Westerbeek, 2016, p. 8). De problemen die voorkomen binnen de jeugdhulp vereisen veel inhoudelijk vakkennis, waarbij ook verschillende benaderingen mogelijk zijn (Van Yperen, 2018, p. 10). Dit sluit aan bij de tweede factor onzekerheid, omschreven door Head (2008, p. 18). Daarbij staat vertrouwen in elkaars werkwijze soms op losse schroeven. Daarbij is er discussie over verdeling van budgetten en hoe strikt landelijke wetgeving omtrent verantwoordelijkheden of budgettering aangehouden kan worden (Stoutjesdijk & Westerbeek (2016, p. 6).

Volgens Stoutjesdijk & Westerbeek (2016, p. 4) zijn cultuurverschillen daarnaast te groot. Er dient een gedeelde visie op de hulp van jongeren gecreëerd te worden. Dit sluit aan bij de derde factor van Head (2008) van divergentie. De verschillen zouden te groot zijn tussen organisatieculturen, dit moet actief worden bijgestuurd. Betrokken actoren hebben hun eigen kijk op de beste vorm van ontwikkeling en zien verschillende uitdagingen die aangepakt moeten worden. Zo handelt de school vanuit het onderwijsperspectief en verlangt intensieve en specialistische zorg, terwijl de wijkcoach, met zicht op het budget, liever laagdrempelige zorg inzet.

Dit probleem is niet op te lossen door een technische kijk of wetenschappelijke benadering (Van Yperen, 2018, p. 6). Het probleem is geen 'goedaardig' probleem, maar 'slecht' of complex. Kwesties binnen jeugdhulp en onderwijs zijn complex, enerzijds organisatorisch en anderzijds inhoudelijk per kind, omdat ieder kind andere hulp behoeft. Meerdere problemen per kind, betekent betrokkenheid van verschillende organisaties. Dat vereist intensieve coördinatie en samenwerking. Het signaleren van problemen binnen een beleidsdomein (onderwijs) waar een ander beleidsdomein (jeugdhulp) verantwoordelijkheid voor draagt verlangt afstemming en overleg. Het samenbrengen van verschillende werelden is ingewikkeld, maar wordt in veel literatuur voorgedragen als de oplossing voor het aanpakken van complexiteit (Roberts, 2000). Het samenbrengen van verschillende denkwijzen, probleemdefinities en middelen vereist coördinatie. Niet alleen de vraag naar hulp, die voorheen ondoorzichtig was, neemt toe, maar ook de vraag naar optimale organisatie van deze hulp. De gemeente heeft hierin een leidende rol. In het volgende hoofdstuk wordt uitgelegd hoe deze uitdaging vanuit theoretisch perspectief aangegaan kan worden en waar een mogelijke oplossing voor complexe problemen ligt.

## 2.5 Conclusie

Binnen de domeinen onderwijs en jeugdhulp zijn nog veel open eindes te herkennen. Kennis ontbreekt en randvoorwaarden bieden een te krap speelveld om beleid goed uit te kunnen voeren. De afstemming tussen deze gebieden laat te wensen over. Coördinatie en communicatie over gemeenschappelijke doelen en de al wazige kennis over beschikbare middelen zorgt voor een ineffectieve samenwerking. Het overbruggen van verdeeldheid en bijeenbrengen van verschillende werkwijzen en doelen vereist een andere aanpak. De Jeugdwet en de Wet passend onderwijs leiden beiden nog niet tot het gewenste resultaat en de afstemming daartussen blijkt een nog grotere uitdaging. Deze complexiteit moet worden overbrugd. Immers is samenwerking vanuit Jeugdwet en Wet passend onderwijs verplicht, maar ook vanuit complexiteit gewenst. In het volgende hoofdstuk worden theoretische begrippen toegelicht die een verklaring bieden voor de invulling van samenwerking en waarom samenwerken noodzakelijk is.

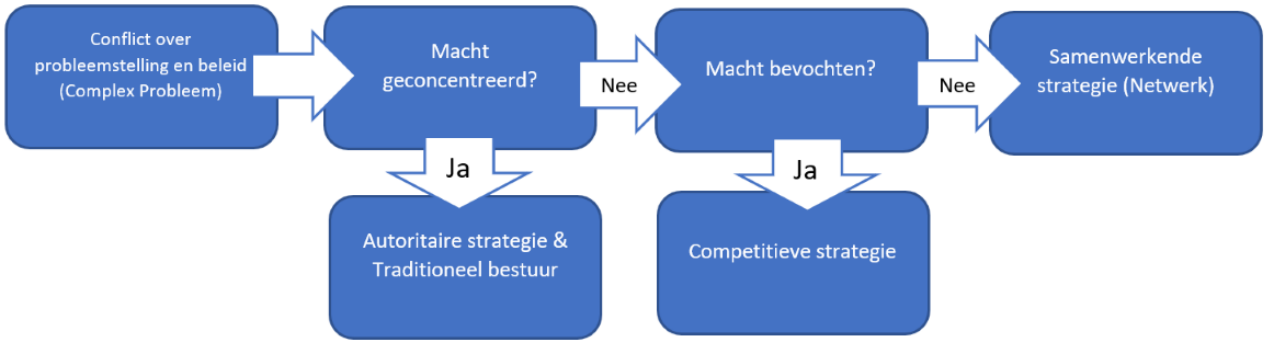
# 3. Een effectief netwerk

Jeugdhulp is een breed domein en betekent voor ieder kind iets anders. Er zijn een groot aantal partijen betrokken die allemaal het beste voor het kind willen. Het leveren van de beste ondersteuning is complex. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe netwerken een oplossing bieden voor het oplossen van deze complexiteit. Deze netwerken moeten leiden tot effectieve samenwerking. Daarnaast wordt aan de hand van een aantal variabelen uitgelegd wanneer deze samenwerking effectief is en hoe deze gestuurd kan worden. Tot slot wordt een conceptueel model gepresenteerd waarin dit schematisch is weergegeven. Dit hoofdstuk zal tevens het antwoord geven op deelvraag 2 en vormt het theoretisch kader.

## 3.1 Samenwerking waarom?

In het vorige hoofdstuk is uitgelegd waarom de samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp een complex probleem omvat. Uit de Wet passend onderwijs en Jeugdwet volgt dat samenwerking evident is. In deze paragraaf wordt uitgelegd waarom een samenwerkende strategie een oplossing kan bieden voor complexe problemen, buiten dat het wettelijk voorgeschreven is.

Roberts (2000) schrijft hier over een verdeling van complexe en simpele problemen, te vergelijken met de schaal die door Head (2008) wordt gebruikt. Een probleem kan nooit helemaal complex zijn, het is een relatief begrip. Er zijn ook problemen die eenvoudig en overzichtelijk lijken. Het schema hieronder geeft een aantal stappen die gevolgd kunnen worden bij de keuze voor een probleemoplossende strategie bij complexe problemen. Zo beargumenteerd Roberts (2000, p.3) dat wanneer conflict heerst over de probleemdefinitie en mogelijke oplossingen, er een alternatieve strategie gekozen dient te worden dan die in traditioneel bestuurlijke verhoudingen. Wanneer macht niet is verspreid en niet wordt betwist, is de beste strategie om een complex probleem op te lossen een samenwerkende strategie. Dit is schematisch hieronder weergegeven.




**FIGUUR 3, COPING STRATEGIES TO DEAL WITH WICKED PROBLEMS. ROBERTS (2000, P.3)**

Roberts (2000, p. 4-6) geeft aan dat macht de belangrijkste factor is in het aanpakken van complexe problemen. Zij geeft drie strategieën waarin macht gestructureerd kan worden. Op basis van autoriteit (traditioneel bestuur), competitie (marktwerking) en samenwerking (netwerken). Deze laatste zou het meest effectief zijn bij het overbruggen van normatieve belangen en het vinden van gemeenschappelijke gronden (Roberts, 2000, p. 6). Het betrekken van alle relevante partners rondom een probleem is cruciaal. Roberts zegt dat het proces van deliberatie, het betrekken van alle relevante actoren, betrokkenen leert wat nodig is voor effectief beleid. Dit lijkt tegenstrijdig met het vorige hoofdstuk waarin democratisering voor werd gesteld als onderdeel van complexe problemen, maar het blijkt ook deel van de oplossing. Zo benoemt zij dat het betrekken van inwoners en directbetrokkenen als ondersteunende factor voor beleid kan gelden. Sociaal leren, het leren van elkaars overtuiging, kent doorgaans meer succes bij zelf-organiserende en flexibele systemen, deze groeien naar mate interactie toeneemt (Roberts, 2000, p. 7). Dit wordt onderschreven door Alford (1996) & Hoppe (1999). Beleid gebaseerd op inzichten die ver van de praktijk staan leiden volgens hen niet tot duurzame oplossingen. Koppenjan & Klijn (2004, p. 5-6) zeggen ook dat effectiviteit in samenwerking niet te vinden is in berekenbare oplossingen, maar de deliberatieve processen met directe omgeving. Deze systemen lijken op netwerken waarbij geen centraal verantwoordelijke actor aanwezig is. Dit is het geval bij de samenwerking jeugdhulp – passend onderwijs. Over deliberatie volgt in paragraaf 3.6 uitgebreid uitleg.

Het aanpakken van complexe problemen vereist multilaterale coördinatie en stijgt boven doelen van individuele organisaties uit (O'Toole, 1997, p. 45-46). Om effectief beleid te voeren en domein overstijgende doelen te herkennen en behalen, is het gebruik van netwerken dus van kritiek belang (Roberts, 2000, p. 4-6; Kenis & Provan, 2008, p. 239). Samenwerking op het gebied van passend onderwijs en jeugdhulp is dan ook erg belangrijk (Noordegraaf, Geijen & Meijer, 2011). Zo helpen het plaatsen van stempels op kinderen en het medicaliseren van problemen niet bij het creëren van een gemeenschappelijke visie. Het grijze gebied waar kinderen dan in terecht komen leidt tot verlate toepassing van hulp en ondersteuning. Het is erg belangrijk dat er veel samengewerkt wordt in het netwerk van betrokken partners om een domein overstijgend beeld te kunnen ontwikkelen voor de lange termijn (Noordegraaf et al., 2011). Samenwerking middels netwerken is de oplossing voor jeugdhulp en onderwijs omdat het complexiteit overkomt, overeenkomstige doelen leert herkennen en door middel van deliberatie betere oplossingen aandraagt.

## 3.2 Samenwerken in een netwerk

We weten nu waarom een complex probleem opgelost kan worden door samenwerking aan te gaan in netwerken. Dit is toegepast op de samenwerking tussen jeugdhulp en passend onderwijs. Hoe een netwerk eruit kan zien wordt in deze paragraaf uitgelegd.

Een netwerk is volgens Kenis & Provan (2008, p.231) een groep van drie of meer wettelijke autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen, maar ook een collectief doel te bereiken. Daarbij brengt iedere deelnemer een aantal individuele eigenschappen, waarden, kwaliteiten en interesses mee waar zij zich laten zien (Bardach, 2001, p.5). Deze netwerken kunnen vanuit zichzelf ontstaan of worden opgezet vanuit een centrale actor. (Kenis & Provan, 2008, p. 234). Deze netwerken werken samen vanuit een doeloriëntatie en streven dit na door taken te coördineren en communicatie in te passen (Basse, Linnartz, Mattern, Riesener & Schuh, 2018, p. 212). Op basis van gemeenschappelijke doelen worden dus door meerdere autonome organisaties een samenwerking in gang gezet.

Netwerken zijn samenwerkingsverbanden waar principes zoals hiërarchie en controle in eerste instantie niet gepast lijken (Kenis & Provan, 2008, p. 239). Toch kunnen netwerken ook gestuurd worden naar succesvolle samenwerking. Deze sturing kent een minder hiërarchisch en controlerende insteek. Netwerken bestaan uit variabelen die gezamenlijk de effectiviteit bepalen en niet in hun geheel bestudeerd kunnen worden (Kenis & Provan, 2008, p. 240).

Kenis & Provan stellen drie verschillende typen netwerken voor. Het eerste type is het zelfregulerend netwerk. In deze vorm van netwerken is er geen duidelijk onderscheid tussen verschillende deelnemers in het netwerk in autoriteit. Er is een sterk gedecentraliseerd karakter van het netwerk. Er is hier geen leidende organisatie aan te wijzen die het netwerk stuurt. Deze ontstaat doordat deelnemers meer samen kunnen bereiken dan alleen (p. 234).

Aan de andere kant van het spectrum van centralisatie ligt het leiderorganisatienetwerk. In dit netwerk wordt het overgrote deel van de beslissingen en activiteiten bepaald door één actor. Deze organisatie faciliteert andere deelnemers in het netwerk met vergelijkbare doelen (p. 235)

Het derde type netwerk is de netwerk administratieve organisatie (NAO), dit netwerk kent ook een centrale actor die erg belangrijk is in het coördineren en onderhouden van het netwerk. Andere actoren in het netwerk hebben echter nog veel interactie onderling. De NAO bevat een centrale actor die verantwoordelijkheid neemt voor het functioneren van het netwerk, deze heeft geen andere taken in het netwerk. Deze vorm wordt vaak ingezet bij complexe problemen die een gezamenlijke aanpak vereisen. De centrale actor zorgt ervoor dat gemeenschappelijke doelen worden nagestreefd en er meer consensus ontstaat (p. 236).

Naast de verschillende typen van netwerken, geven Kenis & Provan aan dat er op basis van vertrouwen, het aantal deelnemers in het netwerk, doelconsensus en behoefte aan capaciteiten op netwerkniveau, een ideale vorm van een netwerk is. Wanneer vertrouwen hoog is onder deelnemers, wordt een netwerk van gelijkwaardige deelnemers voorgesteld. Bij laag vertrouwen is een meer gecentraliseerd netwerk gepast (p. 237-238).

Ten tweede wordt gesteld dat wanneer een groot aantal organisaties in het netwerk aanwezig is, een leiderorganisatienetwerk of NAO een ideale vorm is. Dit is afhankelijk van hoe hoog het niveau van complexiteit en vertrouwen is. Bij hoge mate van complexiteit wordt De NAO het meest voorgesteld omdat de centrale actor het netwerk in zijn geheel laat functioneren (p. 238-239). Bij een lage mate van vertrouwen wordt het leiderorganisatienetwerk voorgesteld (p. 238-239).

Ten derde, de mate van doelconsensus, welke ook bepalend is voor de keuze van een ideale netwerkvorm. Wanneer er algemene consensus heerst over gestelde doelen is een netwerk bestuurd door alle deelnemers gewenst. Bij lage consensus wordt wederom een meer gecentraliseerd netwerk voorgesteld in de vorm van een leidende organisatie. Deze leidende organisatie neemt dan beslissingen voor een groot aantal organisaties die samen niet tot een oplossing zouden komen. De NAO wordt voorgesteld wanneer er redelijk hoge consensus is over het feit dat meer samenwerking gewenst is, echter hoeft dit weinig te zeggen over inhoudelijke doelconsensus (p. 239-240).

Ten vierde de afhankelijk van de taken die worden uitgevoerd binnen het netwerk. Wanneer er grote afhankelijkheid is in het kunnen uitvoeren van taken, zal veel coördinatie gewenst zijn, dit wordt gevonden in de NAO. Bij weinig afhankelijkheid en een natuurlijke samenwerking, wordt een zelfregulerend netwerk voorgesteld. Wanneer het netwerk naar de buitenwereld moet worden vertegenwoordig werk een leidende organisatie goed, beter dan een netwerk bestuurd door alle deelnemers. Er is dan één actor die het netwerk vertegenwoordigd. Echter heeft de leidende organisatie ook nog een eigenbelang, de NAO heeft slechts de rol om het netwerk te laten functioneren (p. 241). Deze vier voorwaarden bepalen welke vorm het beste past in de toegepaste situatie. In het resultatenhoofdstuk worden de aanwezige netwerken binnen dit onderzoek toegelicht.

Om een vorm te geven aan een netwerk kan er gestuurd worden op variabelen en de actoren die aanwezig zijn. Relaties tussen actoren verklaren binnen het netwerk de samenwerking en het verloop hiervan. Management van deze elementen is van kritiek belang, bijvoorbeeld om interne spanningen binnen de samenwerking aan te sturen. Het kan zijn dat er verschil in betrokkenheid gevoeld wordt bij betrokkenen of mindere inzet ten opzichte van elkaar (Kenis & Provan, 2008, p. 240). Hier ligt een rol voor de gemeente en het samenwerkingsverband.

Een netwerk bestaat dus uit verschillende autonome organisaties die mogelijk door een centrale actor of vanuit eigen initiatief bijeenkomen omdat zij een vergelijkbaar doel nastreven (Kenis & Provan, p. 234). De opbouw van variabelen bepaald de samenstelling van het netwerk. We weten dat netwerken geschikt zijn om toe te passen in de samenwerking van jeugdhulp en passend onderwijs als complex probleem en dat het succes van deze netwerken verklaard kan worden vanuit verschillende variabelen. Deze variabelen kunnen aangestuurd worden door professionals en bestuurlijke actoren. Wanneer variabelen op een bepaalde manier samenkomen kan effectieve samenwerking worden bereikt. In de volgende paragraaf worden deze variabelen toegelicht.

## 3.3 Effectieve samenwerking

In deze paragraaf worden de variabelen besproken die van invloed zijn op effectieve samenwerking. Binnen netwerken wordt gewerkt aan doelen. Bij het bereiken van deze doelen moet worden samengewerkt. Deze samenwerking kan je verbeteren met netwerkmanagement (Klijn en Koppenjan, 2000, p. 140). Volgens Klijn en Koppenjan (2000) kan een onderscheid worden gemaakt tussen procesmanagement en management van netwerksamenstelling. Vervolgens wordt het conceptueel model gepresenteerd aan de hand van Emerson, Balagh & Nabatchi (2012). Beiden leggen de nadruk op een verschil in proces- en structuurvariabelen die netwerkeffectiviteit bepalen.

Klijn en Koppenjan (2000) omschrijven procesmanagement en management van netwerksamenstelling. Procesmanagement gaat over het sturen van interacties tussen actoren. Hier gaat het om het bijeenbrengen deelnemers in het netwerk, hun belangen en strategieën. Het is daarin belangrijk de juiste selectie van actoren te betrekken in het netwerk en het doelconsensus te vergroten (p. 141). Zo kan een netwerkmanager zich focussen op het balanceren van gezamenlijke belangen, noodzakelijkheid tot samenwerken en het beperken van risico's (p. 144).

Daarnaast omschrijven Klijn en Koppenjan de compositie van netwerken als vorm van netwerksturing. Deze vorm van sturing is gericht op verandering van het netwerk. De manier waarop een netwerk is gevormd is een basis voor de resultaten die daaruit voortkomen. Het managen van de netwerkstructuur richt zich op het betrekken en afstoten van actoren in het netwerk, het veranderen van regels en het hervormen van de netwerkstructuur (p. 141). De verdeling van financiële middelen is hierin een belangrijk aspect (p. 145). Wanneer een netwerk zo gestuurd wordt dat de structuur van het netwerk en de procesmatige variabelen functioneren, zal deze effectief zijn. In dit onderzoek maak ik het onderscheid tussen proces- en structuurvariabelen.

Om naar een doeloriëntatie toe te werken en resultaten te bereiken, dient samenwerking binnen het netwerk effectief te zijn. Deze effectiviteit wordt door Provan & Kenis omschreven als: ''the attainment of positive networklevel outcomes that could not normally be achieved by individual organizational participants acting independently'' (2008, p. 230). Er kan dus meer bereikt worden door samen te werken in plaats van als individuele organisaties te handelen. Wanneer samenwerking effectief is, heeft dit positieve gevolgen voor uitkomsten van deze samenwerking. Klijn en Koppenjan beschrijven dat effectief beleid alleen kan ontstaan wanneer actoren samenwerken omdat zij van samenwerking afhankelijk zijn (Klijn en Koppenjan, 2000, p. 143).

Wanneer effectieve samenwerking wordt bereikt zal dit leiden tot: ten eerste, het beter begrijpen van de oorzaak van een probleem, zo niet het volledig begrijpen van de oorzaak. Een gedeelde probleemformulering en gemeenschappelijke doelen weerspiegelen dit (Bentrup, 2001, p. 741). Dit komt door het deliberatieve proces en het betrekken van meerdere actoren. Ten tweede leidt een effectieve samenwerking tot een vergrote kans op effectieve oplossingen. Dit komt door een breder inzicht vanuit meerdere actoren, maar ook doordat het zicht op overeenstemming groter is. Gedeelde kennis en een open houding bieden hiervoor de basis. Volgens Agranoff (2007, p. 13) is het gedeelde perspectief op probleem en oplossing erg belangrijk. Ten derde zorgt een effectieve samenwerking voor een betere implementatie van oplossingen. Dit komt doordat de opbouw naar het beleid samen is gevormd en onderschreven wordt. Gezamenlijk uitgedragen beleid en gecoördineerde acties benadrukken de autonomie en flexibiliteit van betrokken organisaties (Koppenjan & Klijn, 2004 p. 175-184). Op den duur komt duurzaam beleid voort uit de samenwerking (Emerson et al., 2012 p. 6). Specifieke variabelen die de effectiviteit van samenwerking bepalen worden in de volgende paragraaf beschreven.

## 3.4 Besturen van netwerken

In deze paragraaf wordt het besturen van netwerken beschreven, een vorm van samenwerking waarin bepalende variabelen worden besproken die leiden tot effectieve samenwerking. Deze paragraaf dient als verdieping van het voorgaande uit dit hoofdstuk. Hier wordt structuur en vorm geboden aan het netwerk, deliberatieve processen en onafhankelijke variabelen die van invloed zijn op effectieve samenwerking. Effectieve samenwerking wordt door Emerson, Nabatchi & Balagh (2012) omschreven als:

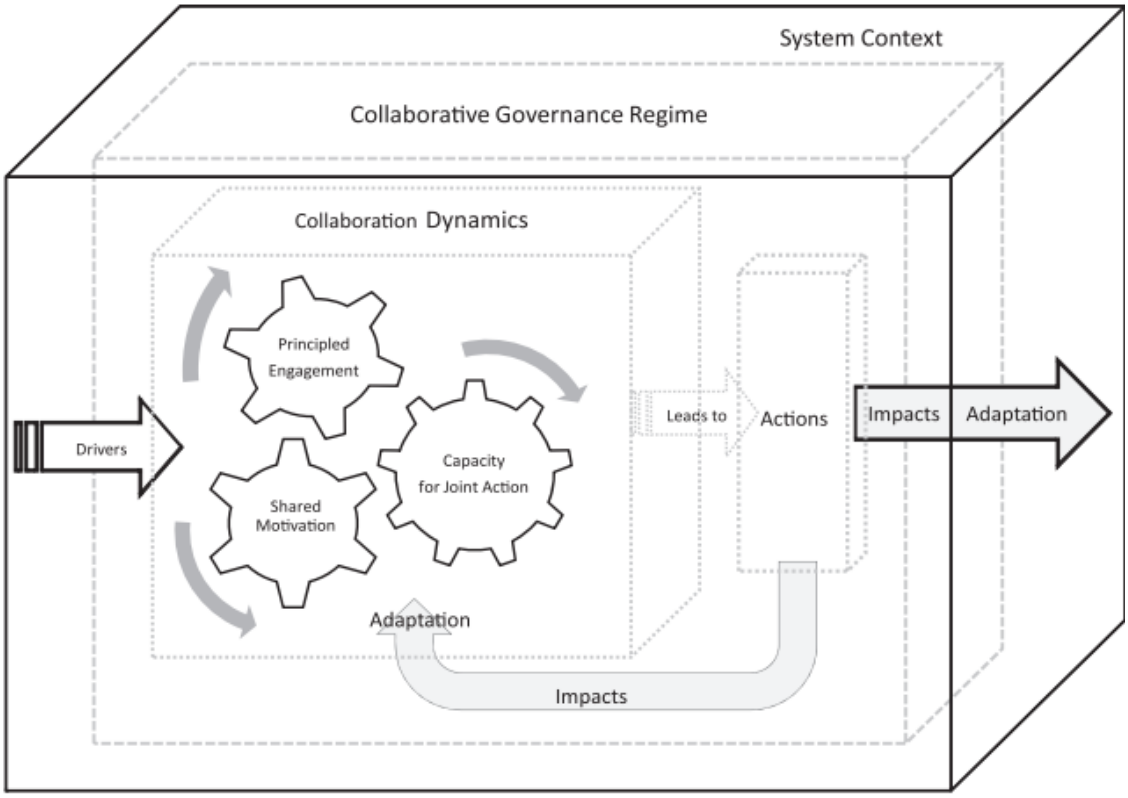
> ''the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.'' (p. 3).

Deze omschrijving bouwt op een omschrijving die nadruk legt op omgeving en informele relaties. Samenwerking in een netwerk dat niet slechts de nadruk legt op formele organisaties zoals de gemeente en scholen, maar ook verenigingen en de wijk. Volgens velen is deze vorm van bestuur in de huidige samenleving een realistische vervanger van meer economische en politieke benaderingen. Door een meer deliberatieve vorm van sturing in te passen, kan er meer ingespeeld worden op de snel veranderende maatschappij en kunnen democratische waarden hoog worden gehouden (Frederickson, 1991, p. 405; Emerson et al., 2012, p. 10). Het betrekken van informele actoren leidt tot een breder inzicht in de probleemsituatie. Daarbij past deze benadering in de casus van passend onderwijs en jeugdhulp waarin steeds meer de nadruk wordt gelegd op het betrekken van sociale omgeving van het kind. Zo hoeft er minder snel verwezen te worden naar zwaardere hulp en ondersteuning (Kamerstukken II, 2013, p. 49-59, Rekenkamer Arnhem, 2020, p. 36).

Emerson et al. (2012) hebben op basis van literatuur over interorganisationele samenwerking en intersectorale samenwerking gezocht naar overeenkomende concepten die de werking van netwerken verklaren. Deze zijn

samengevat in het raamwerk voor samenwerkend bestuur (figuur 4). Daar worden een aantal variabelen gegeven die verklaren hoe samenwerking in een netwerk verloopt. Een bepaald patroon of gedrag kan leiden tot bepaalde activiteit en beleid dat daaruit voortvloeit. Aangevuld met literatuur vanuit samenwerking op het gebied van zorg en onderwijs is een overzicht van mogelijke onafhankelijke variabelen gemaakt.

De manier waarop deze activiteiten ontstaan en gefaciliteerd worden kan worden verklaard door een aantal variabelen. Deze verklarende variabelen van samenwerking focussen zich op drie verschillende niveaus. Hierbinnen worden dynamiek en uitkomsten van de samenwerking verklaard. Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe het integrale raamwerk voor samenwerkend bestuur functioneert. Vanuit samenwerkingsdynamiek binnen het samenwerkingsregime wordt horizontale samenwerking (professionals onderling) beschreven, waarnaar samenwerkingsregime en systeemcontext iets kan zeggen over omgeving van het netwerk. Het samenwerkingsregime beschrijft dan ook verticale samenwerking tussen professionals en een bestuurlijke actor. Dit gehele raamwerk biedt voor dit onderzoek het conceptueel model, toelichting volgt onder figuur 4.




**Figuur 3, Het integrale raamwerk voor samenwerkend bestuur & Conceptueel Model (Emerson et al., 2012, p.6)**

*Procesvariabelen*
Het binnenste vierkant in het raamwerk staat voor de samenwerkingsdynamiek. Hierin komen de 'principled engagement', 'shared motivation' en 'capacity for joint action' naar voren als drie overkoepelende componenten. Uit de dynamiek van deze drie componenten vloeien samenwerkende acties voort. Deze drie dimensies vormen samen de verklarende factoren voor horizontale samenwerking tussen professionals, binnen het raamwerk. Deze dynamiek sluit aan bij wat Klijn en Koppenjan (2000) omschreven als procesmanagement. Het management van deze variabelen is namelijk gericht op de interactie tussen actoren.

Een groot aantal variabelen wordt genoemd onder de verschillende dimensies. Dit zijn namelijk variabelen die verklaren hoe effectief de samenwerking is tussen professionals, gericht op interacties. Procesvariabelen zeggen iets over de samenwerkingsdynamiek en komen voort uit de drie onderdelen, afgebeeld als drie tandwielen in het figuur.

*Structuurvariabelen*
Binnen dit raamwerk speelt het samenwerkingsregime een centrale rol. Het samenwerkingsregime is het vierkant aangegeven met stippellijnen. Het regime is de samenkomst van verschillende regels en principes die het netwerk vormgeven. De samenstelling van verschillende variabelen binnen het samenwerkingsregime bepaald mede de kwaliteit en effectiviteit van de samenwerking (Emerson et al., 2012, p.6). Deze schept de voorwaarden en omgeving voor horizontale samenwerking. Deze variabelen vormen de basisvoorwaarden van een netwerk en komen overeen met wat Klijn en Koppenjan (2000) de structuur van netwerken noemen. Ofwel het managen van variabelen die de netwerksamenstelling bepalen. Deze structuurvariabelen slaan op variabelen zoals regelgeving en beschikbare middelen. Structuur van het netwerk wordt bepaald in het samenwerkingsregime en deze biedt de basisvoorwaarden voor interactie in de samenwerkingsdynamiek.

*Systeem context (Wpo & Jeugdwet)*
Politieke, juridische en sociaaleconomische factoren in de omgeving van het samenwerkingsregime is de systeem context. In figuur 4 is dit het buitenste vierkant. Deze factoren zijn in dit onderzoek te vinden in brede zin in de vorm van de Jeugdwet en Wet passend onderwijs. Deze bepalen de omgeving van de samenwerking die wordt onderzocht. Dit heeft gezorgd voor wederzijdse afhankelijkheid en onzekerheid waardoor een context geschetst wordt voor noodzakelijke samenwerking (Emerson et al., 2012, p.5). Dit wordt veroorzaakt door de afhankelijkheid en onzekerheid bij verschillende organisaties. Auteurs beschouwen dit als dé redenen om samen te werken (Emerson et al., 2012, p. 5). Afhankelijkheid wordt ook wel omschreven als het falen binnen één sector (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 45) en beperking van participatie (Ansell & Gash, 2008, p. 550-553). De systeemcontext biedt de aanzet om een netwerk op te bouwen. Het samenwerkingsregime volgt daarbinnen en geeft structuur van het netwerk. In het midden volgt de samenwerkingsdynamiek daaruit met interacties (figuur 4) (Emerson et al., 2012, p. 6).

Het geheel van de samenwerkingsregime verklaart de structuur van het netwerk door middel van structuurvariabelen. Binnen dit regime ligt de samenwerkingsdynamiek met een aantal procesvariabelen. Door middel van bestuurlijke commitment en initiatief van professionals kan feedback circuleren zodat gewerkt kan worden aan proces- en structuurvariabelen. In de volgende paragraaf wordt de werking en functie van verschillende variabelen uitgewerkt en komt de relatie tussen variabelen naar voren. Door de grote verzameling literatuur baseer ik de selectie en verdeling van verklarende variabelen in dit onderzoek op genoemde variabelen het raamwerk van Emerson et al. (2012, p. 6). Deze worden volgens de typering van Klijn en Koppenjan opgedeeld in twee soorten variabelen, proces- en structuurvariabelen.

## 3.6 Factoren effectieve samenwerking
Er is complexiteit, afhankelijkheid en onzekerheid bij verschillende organisaties waardoor samenwerking noodzakelijk blijkt. De dynamiek van variabelen is verantwoordelijk voor wat er daadwerkelijk gebeurt in de samenwerking (Kenis & Provan, 2008). In deze paragraaf is een selectie gemaakt van literatuur die de rol van samenwerkingsfactoren ten opzichte van effectieve samenwerking beschrijft. Verzamelde variabelen komen voort uit literatuur over samenwerking tussen professionals binnen onderwijsinstellingen, jeugdhulpinstellingen en andere betrokkenen en uit meer algemene variabelen in de organisatie van netwerken en samenwerking. Dit biedt een aantal sluitende variabelen die verklaren hoe een samenwerking effectiever wordt. In aanvulling op het raamwerk van Emerson et al. (2012), deze vormt een leidraad en structuur. De variabelen zijn onderverdeeld in proces- en structuurvariabelen. Deze paragraaf geeft antwoord op deelvraag 2.

### Procesvariabelen
Procesvariabelen zeggen iets over de samenwerkingsdynamiek uit figuur 4. Samenwerking heeft als gevolg dat acties en adaptaties worden behaald. De manier waarop deze samenwerking wordt ingevuld betreft de samenwerkingsdynamiek en horizontale samenwerking. Emerson et al. (2012, p. 10-13) gebruiken hiervoor drie componenten, te weten gemeenschappelijke principes, gedeelde motivatie en daadwerkelijke capaciteit. Deze drie componenten verklaren de samenwerkingsdynamiek tussen professionals van verschillende organisaties.

#### Gemeenschappelijke principes
In deze paragraaf worden de onafhankelijke variabelen van gemeenschappelijke principes uitgelegd. Het bouwen op gemeenschappelijke principes, het eerste onderdeel van samenwerking legt de nadruk op overeenstemming. Het kost tijd om overeenstemming te bereiken en vereist zoals hiervoor benoemd, het betrekken van verschillende partners in het netwerk. Deze is berust op het belang van open en eerlijke communicatie. Het bestaat uit vier processen: ontdekking, definitie, deliberatie en determinatie. Deze vormen

een sociaal leerproces (Daniels & Walker, 2001, p. 247-248). Essentieel hierin is de eerste onafhankelijke variabele 'communicatie'. Deze variabele focust zich in eerste instantie op horizontale samenwerking.

*Deliberatie*
Het ontdekken van elkaars voorkeuren en waarden vormt de eerste stap in het creëren van gemeenschappelijke principes (Emerson et al., 2012, p.10). Hier worden mogelijkheden tot gemeenschappelijke principes herkend en vergeleken. Vervolgens worden deze concepten gedefinieerd, waarbij pogingen worden gedaan betekenis te geven aan de overeenkomsten zodat iedereen hetzelfde verstaat onder een noemer. Hieruit volgen mogelijke criteria die in een later stadium vergeleken kunnen worden. De derde stap van deliberatie zet het gesprek over deze criteria in gang. Op basis van open en eerlijke dialoog komt effectieve communicatie op gang. Het is niet slechts het delen van principes, maar juist het aandachtig analyseren van elkaars principes. ''It is coming to a public judgement on what represents the common good'' (Roberts, 2004, p. 332). Aan de hand hiervan worden bepalingen en doelen opgesteld die in de determinatie fase leiden tot output. Het proces herhaalt zich tijdens de samenwerking continue. Het belangrijkste element in deze vier stappen is deliberatie en de kwaliteit van communicatie. Maar uiteindelijk leiden deze tezamen tot gemeenschappelijke principes. Deze vier stappen zijn afhankelijk van communicatie, met daarin continuïteit en frequentie als dimensies (Emerson et al., 2012, p. 11-13).

*Communicatie*
Communicatie is de eerste onafhankelijke variabele. Toewijding, openheid, vertrouwen en het uitwerken van gezamenlijke doelen verbeteren bij duidelijke communicatie (Hesjedal, Hetland & Iversen, 2015, p. 6-10 & Ødegård & Strype, 2009, p. 288-292). Communicatie gaat over het delen van relevante informatie tussen netwerkpartners. Gedeelde deskundigheid binnen verschillende afdelingen is een belangrijk onderwerp hierin. Het streven naar gedeelde inhoudelijke kennis tussen verschillende organisaties als doel zal leiden tot steeds betere afstemming van samenwerking (Sloper, 2004, p. 576). Het combineren van visie, kennis en vaardigheden is hier onderdeel van en fundamenteel in het verbeteren van succesvolle samenwerking (Anderson, Lasker & Weiss, 2002, p. 683). Het werken volgens ''discovery, definition, deliberation en determination'' is afhankelijk van mogelijke communicatie (Emerson et al., 2012, p. 12). De communicatie speelt ook een rol in horizontale samenwerking, maar ook in verticale samenwerking. Voor bestuurlijke commitment is het erg belangrijk dat in de horizontale samenwerking duidelijk wordt waar effectiever samengewerkt kan worden en dat deze vertaalslag ook gemaakt kan worden naar een bestuurlijke laag. Communicatie vormt de eerste variabele die van invloed is op effectieve samenwerking.

Goede communicatie betekent regelmatig overleg en *continuïteit* van communicatiestromen. Een structurerende organisatie, zoals het samenwerkingsverband voor passend onderwijs, kan hierin een rol spelen. Een formeel verband waarin afspraken vastgelegd kunnen worden, dient aanwezig te zijn. Belangrijk is dat tussen de traditioneel betrokken partijen in ieder geval genoeg communicatie mogelijk is (Crosby en Middleton Stone, 2015, p. 653). Voor de communicatie met cliënten is het belangrijk dat zij hun verhaal niet meermaals hoeven te vertellen, maar dat kennis toegankelijk is vanuit verschillende organisaties (Sloper, 2004, p. 576-577). Wanneer er continue overleg mogelijk is, is de drempel om verschillen te bespreken minder hoog en kan er zorginhoudelijk ook meer behaald worden. Bij continue communicatie is er voldoende contact tussen professionals, maar ook tussen professionals en een bestuurlijke laag. Wanneer informatie effectieve lijnen volgt in plaats van hiërarchische en vooropgezette lijnen is er sprake van recursiviteit.

Head en Alford (2015, p. 727), bespreken *frequente* communicatie als belangrijke variabele om complexe problemen te overbruggen en 'win-winsituaties' te herkennen. Problemen komen vaak voort uit dissensus. In het overzien en zichtbaar maken van verbeterslagen in effectieve samenwerking is communicatie belangrijk. Onuitgesproken verschillen in de aanpak van problemen leiden tot misvattingen (Widmark, Sandahl, Piuva & Bergman, 2011, p. 5). Het gebrek aan communicatie leidt tot frustratie en tast het vertrouwen aan (Widmark et al., 2011, p. 5). Daarom dient frequent communicatie op gang worden gebracht. Een formele organisatie kan hierin van betekenis zijn door overleg in te plannen en coördinatie te faciliteren. Communicatie dient dus gefaciliteerd te worden en altijd mogelijk zodat relevante informatie gedeeld wordt. Wanneer communicatie frequent is draagt dit bij aan effectieve samenwerking.

*Deelconclusie*
Het proces van deliberatie en communicatie draagt bij aan effectieve samenwerking. Wanneer deze frequent en continue is kunnen communicatielijnen over het gehele netwerk worden gevonden. Zo is er meer vertrouwen, toewijding en afstemming in gemeenschappelijke doelen. Het vermogen om te leren en kennis te

gebruiken om samenwerking effectiever te maken wordt vergroot door goede communicatie te waarborgen. Ook op het gebied van verticale samenwerking vormt communicatie een belangrijke variabele.

## Onderliggende Motivatie

In deze paragraaf wordt de onderliggende motivatie besproken, hierbij horen de variabelen gezamenlijke afspraken, persoonlijke toewijding en vertrouwen. Onderliggende motivatie gaat in op de relatie tussen actoren in de samenwerkingsdynamiek. Het gaat deels samen met gemeenschappelijke principes en wordt daardoor geïnitieerd. Onderliggende motivatie versterkt gemeenschappelijke principes en deliberatie (Emerson et al., 2012, p. 14). Zij vormen samen een versterkende cirkel waaruit feedback gehaald kan worden. Onderliggende motivatie focust zich op horizontale samenwerking.

*Gezamenlijke afspraken*

Gezamenlijke afspraken is de tweede onafhankelijke variabele. Het samenwerken in doelbereiking en gemeenschappelijke doelen opstellen draagt bij aan effectieve samenwerking. Door de transitie en opbouw van Wpo en Jw is het samenwerken zelfs verplicht met een wettelijk vastgesteld doel. Het werken met een gemeenschappelijk doel zorgt voor richting en een visie voor toekomstig beleid (Smeets & Van Veen, 2018, p. 11). Het ontbreken van overeenkomstige doelen is een pijnpunt voor effectieve samenwerking. In specifieke literatuur gericht op samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs is een gezamenlijke agenda en convenanten over toekomstige doelen erg belangrijk. Binnen domein overstijgende samenwerking is gezamenlijke visie een basis voor beleid en activiteit (Milbourne, Macrae & Maguire, 2003, p. 32; Sloper, 2004, p. 576). Ansell & Gash (2008, p. 550-553) noemen dit ook wel ‘gezamenlijk begrip’. Wanneer er sprake is van sector overstijgende doelen kan er vanuit die doelen invulling worden gegeven aan werkwijze vanuit verschillende expertises en meer kennis en kunde bijeen worden gebracht. Dit leidt tot de tweede variabele van gezamenlijke afspraken.

*Persoonlijke toewijding*

Een onderdeel van onderliggende motivatie omschreven door (Hesjedal et al., 2015, p. 9) is persoonlijke toewijding, wat tevens wordt onderschreven door Sloper (2004, p. 576). Persoonlijke toewijding vormt de derde onafhankelijke variabele. Het is belangrijk dat een intrinsieke motivatie om kinderen te helpen voorop staat. Dat betekent namelijk het inzien dat werken in multidisciplinaire teams en een holistische visie bijdragen aan betere ontwikkeling van het kind. Op deze manier komen de behoeften van het kind voorop te staan omdat professionals een intrinsieke drang voelen in samenwerking optimale ondersteuning en hulp voor het kind te bereiken. Persoonlijke toewijding kan leiden tot het zoeken van overeenkomsten en zal zorgen voor meer vertrouwen wanneer toewijding bij professionals onderling wordt herkend. De bevestiging dat andere organisaties op dezelfde manier bezig zijn met een collectief doel bereiken zorgt voor vertrouwen (Sloper, 2004, p. 576). Reciprociteit wordt dan herkend en dit draagt bij aan samenwerkende dynamiek (Emerson et al., 2012, p.14). Er ontstaat een gedeelde persoonlijke toewijding waardoor organisatorisch en juridisch grenzen minder belangrijk worden en er een ‘gedeeld pad’ ontstaat (Ansell & Gash, 2008, p. 550-553). Een gebrek aan persoonlijke toewijding zou wantrouwen kunnen veroorzaken.

*Vertrouwen*

De vierde variabele die van invloed is op effectieve samenwerking is vertrouwen. Onderling vertrouwen in kennis en kunde tussen professionals op lange termijn heeft invloed op de manier waarin samen wordt gewerkt (Milbourne, Macrae & Maguire, 2003, p. 22 - 33; Bryson, Crosby en Middleton Stone, 2015, p. 653). Een stabiele en vertrouwde omgeving zorgt voor een positieve inschatting van elkaars capaciteiten en inschatting voor de toekomst (Widmark et al., 2011, p. 5). Wanneer er vertrouwen in werkwijze en kennis is worden taken gemakkelijker verdeeld en komt op termijn een natuurlijke balans in taakverdeling tot stand. Dit leidt tot effectieve samenwerking.

Vertrouwen en stabiliteit versterken elkaar. Op het moment dat er lang een stabiele omgeving is en vertrouwen hoog oploopt, kan stabiliteit effectiviteit ook in de weg staan (Turrini, Cristofoli, Frosini, Nasi, 2010, p. 540). Het gevaar kan dreigen dat bij te veel stabiliteit, flexibiliteit vermindert. Het is belangrijk dat gekeken wordt wanneer een stabiele omgeving een verstarrend effect heeft. Hierin ligt een taak voor actoren die verder weg staan van het proces of actoren die een overkoepelende of bestuurlijke taak hebben zoals Passendwijs of gemeente. Indien dit gebeurt zal stabiliteit een positieve invloed hebben op effectieve samenwerking en een kritische blik niet in de weg staan. Doordat vertrouwen en stabiliteit een sfeer kunnen creëren waarin openheid, gelijkwaardigheid en betrokkenheid opwekken draagt dit bij aan een effectieve samenwerking.

Focus op gelijkwaardigheid, waardering voor elkaar en openheid zal leiden tot meer vertrouwen (Milbourne et al., 2003, p. 22-33). Het is belangrijk dit vertrouwen naar elkaar uit te spreken. Een belangrijk onderdeel daarin is waardering die getoond wordt waarin zichtbaar vertrouwen wordt geuit (Milbourne et al., 2003, p. 22-33; Sloper, 2004, p. 576). Er kan sprake zijn van wantrouwen richting het systeem waarin wordt gewerkt of naar andere partners in het netwerk.

Verschillende definities van vertrouwen in samenwerking gaan in op verwachtingen in de toekomst. Volgens Wesselink en Paul (2010) bestaat vertrouwen ten eerste uit transparantie, het openstellen van beschikbare informatie. Ten tweede bestaat vertrouwen uit betrouwbaarheid, dit is de mate waarin afspraken worden nageleefd. Een zekere kwetsbaarheid komt naar voren aan beide kanten. Dit leidt tot twee factoren van transparantie en betrouwbaarheid. Wanneer vertrouwen aanwezig is kan het transactiekosten verminderen, stabiliteit in relaties vergroten en het lerend vermogen stimuleren (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 175-184).

*Deelconclusie*

Wanneer men elkaar vertrouwd en er een stabiele samenwerking bestaat zal het lerend vermogen van de organisatie vergroot worden (Klijn & Koppenjan, 2004, p. 175-184). Bestaande hiërarchische grenzen worden dan minder belangrijk en een gevoel van verbondenheid ontstaat. Deze verbondenheid bevestigt het gevoel samen naar één doel toe te werken. Deliberatie wordt op deze manier gemakkelijker en kennisdeling komt sneller tot stand. Deze feedback kan worden gebruikt in een recursief proces waarbij slagen worden gemaakt in de totstandkoming van beleid. In de volgende paragraaf wordt uitgelegd welke capaciteit er nodig is om de totstandkoming van beleid te faciliteren.

## Daadwerkelijke Capaciteit

In deze paragraaf wordt de onafhankelijke variabele daadwerkelijke capaciteit besproken. Deze bestaat uit variabelen leiderschap, kennis en verantwoordelijkheid. Samen moeten organisaties in het nieuwe samenwerkingsverband een toegevoegde waarde of capaciteit kunnen creëren (Emerson et al., 2012, p. 14) Wat bereikt moet worden komt voort uit de gedeelde principes die zijn samengesteld door middel van effectieve communicatie. Ondersteund door de variabelen besproken onder motivatie leiden deze tot extra mogelijkheden (Emerson, 2012, p. 14). Deze mogelijkheden kunnen worden benut indien er capaciteit is. Deze bestaat uit aanwezige kennis, verantwoordelijkheid en wordt wederom aangevuld door beschikbare randvoorwaarden. Daadwerkelijke capaciteit legt de focus op horizontale en verticale samenwerking.

*Leiderschap*

In deze paragraaf wordt de vijfde variabele leiderschap besproken inclusief de bijbehorende dimensies van faciliterend leiderschap en motiverend leiderschap. Skivenes & Willumsen (2005, p. 204) stellen dat leiderschap en samenwerking sterk zijn verbonden. Managers hebben als leiders een taak om personeel te motiveren en vrijwillige samenwerking te faciliteren. Deze managers kunnen dan ook organisaties vanuit verschillende disciplines samen laten komen in een vrijwillige afstemming van taken. Freeth (2001, p. 41) schrijft dat managers hun taken in samenwerkend verband net zo moeten uitvoeren als voor hun eigen organisatie. Op lange termijn kan dit bijdragen aan het institutionaliseren van de samenwerking, dit leidt tot meer vertrouwen. Het gaat in hier niet zozeer om het faciliteren van zorg, maar het faciliteren van samenwerking als organisatie. Een leider neemt dus een sturende taak op zich. Volgens de typering van Crosby & Bryson (2006, p. 47) kan het samenwerkende leiderschap een rol spelen in het bijeenbrengen van verschillende organisaties. Samenwerking komt in dit geval tot stand op basis van interesses. Er is een vrije vorm van samenwerking waarin win-win situaties op een vrije manier aangegrepen worden en kennis overal gezocht kan worden. Dit leidt tot de eerste dimensie waarin leiders een rol nemen in het faciliteren van samenwerking. Zij herkennen dus win-win situaties en spelen een grote rol in het zoeken naar overeenkomsten, maar laten de deelnemers zelf deze verbinding maken.

Praktische en idealistische vormen van leiderschap komen voorbij, maar het sturen binnen samenwerking is essentieel. Om een netwerk effectiever te laten samenwerken is het faciliteren van administratieve systemen, motiveren van personeel en opzetten van kwaliteitsimpulsen nodig (Provan & Milward, 2001, p. 422). Hiervoor ligt een rol in een overkoepelend orgaan zoals de gemeente. Het belangrijkste wat hieruit voortkomt is een leidende functie of persoon die zich meer focust op het groter geheel van samenwerking in brede zin. Hierbij kunnen andere factoren die communicatie of vertrouwen in de weg staan worden verholpen (Provan & Milward, 2001, p. 41). Overkoepelende organen kunnen focus houden op de inhoudelijke taak van het netwerk en in het geval van de afstemming. Tussen jeugdhulp en passend onderwijs inzetten op het belang van de beste

ondersteuning voor een kind. Dit kan helpen bij het motiveren van personeel. Wanneer een sturende rol vanuit een organisatie wordt ingenomen kan dit leiden tot effectieve samenwerking (Skivenes & Willumsen, 2005, p. 204). Deze leider is een manager die faciliteert, motiveert, en niet zozeer stuurt op de inhoud. Erg belangrijk is dat een leider wordt gevonden in de persoon van professionals zelf, niet in externe motivatie of belangen. Aangezien in de samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp weinig onafhankelijke actoren te herkennen zijn, kan dit een probleem zijn. Iedere organisatie kent immers andere belangen en wordt verschillend beoordeeld.

*Kennis*
De zesde variabele is het gebruiken, delen en opdoen van nieuwe kennis**.** Ervaring uit interprofessioneel samenwerken moet worden gebruikt om te werken aan nieuwe doelen. Daarin is belangrijk dat er geleerd wordt van het proces zodat evaluatie mogelijk is. Uit deze evaluatie kan input voor kwaliteitsverbetering op lange termijn worden gehaald (Hesjedal, et al., 2015, p. 12; Smeets & Veen, 2018). Het is dus belangrijk dat het ook mogelijk is om te kunnen monitoren wat voorheen minder ging. Het lerend vermogen dient gegarandeerd te worden. Onder kennis valt ook het inzicht in de werkwijze van andere professionals. Kennisdeling en de uitwisseling van informatie kan leiden tot effectieve samenwerking (Hesjedal et al., 2015, p. 13).

Hierbij hoort ook de aanwezigheid van voldoende mogelijkheden tot kwaliteitsmeting. Dit is essentieel voor reflectie op verdeling van middelen en reflectie op kwaliteit van zorg (Sloper, 2004, p. 576). Het formaliseren van uitkomsten of uitdrukken van resultaat in cijfers kan sturing geven voor de toekomst. Monitoring op basis van opgestelde doelen schiet in veel gemeenten nog tekort (Peeters, 2018, p. 16). Behoefte om verandering van randvoorwaarden kan dan beargumenteerd worden. Het lerend vermogen of verkrijgen van nieuwe kennis op basis van evaluatie kan ook door middel van kwaliteitsmeting. Toepassing kan cijfermatig en financieel of aan de hand van subjectieve ervaringen.

*Verantwoordelijkheid*
Als doelen op één lijn staan en werkwijzen wederzijds bekend zijn, kunnen verantwoordelijkheden worden verdeeld. Bij gedeelde verantwoordelijkheden vanuit wettelijke kaders is een duidelijke taakverdeling van belang. Onoverzichtelijke situaties, wanneer onbesproken, leveren valkuilen op voor inzet van hulp en ondersteuning. Bij onduidelijkheid kan frustratie en wantrouwen opspelen (Widmark et al., 2011, p. 7). Het is belangrijk dat er een duidelijke verdeling is van verantwoordelijkheden en rollen. Er is een mandaat dat door verschillende organisaties gedeeld kan zijn, hierin is afstemming erg belangrijk (Sloper, 2004, p. 576; Bryson, Crosby en Middleton Stone, 2015, p. 657). Het moet duidelijk zijn waar verantwoordelijkheid voor een wijkcoach en verantwoordelijkheid voor de intern begeleider ligt. Buiten wettelijk vastgestelde kaders moet er ook een natuurlijke verdeling zijn van verantwoordelijkheden waardoor de meest efficiënte taakverdeling opgezet kan worden. Verantwoordelijkheid in taken is dan ook de zevende variabele. Het is hierin van belang dat het gemeenschappelijke doel voorop blijft staan.

*Deelconclusie*
Wanneer doelen overeenkomen is de basis voor beleid en activiteit gelegd. Voortvloeiend uit gedeelde kennis en ervaring kan een toekomstgericht plan worden gemaakt waarin rekening met elkaars capaciteit en werkwijze wordt gehouden. Wanneer motivatie bij elkaar erkend wordt zal dit inhoudelijk leiden tot gemeenschappelijke doelen en waarden. Deze staan aan de basis van betere afstemming van taken en verantwoordelijkheden. Wanneer er door het hele netwerk kan worden gefaciliteerd naar het bereiken van gemeenschappelijke doelen is samenwerking effectief.

## Structuurvariabelen

In deze paragraaf worden de Structuurvariabelen uitgelegd. Ten eerste worden twee structuurvariabelen genoemd die van invloed zijn op de samenwerking van buitenaf, niet zozeer op de samenwerkingsdynamiek, maar op het geheel van samenwerking. Praktische randvoorwaarden en bestuurlijke commitment zijn de laatste twee variabelen van invloed op effectieve samenwerking. Deze variabelen zijn te koppelen aan verticale samenwerking. Daar waar voorgaande variabelen zich focusten op samenwerking tussen professionals onderling, leggen structuurvariabelen de nadruk op de structuur van het netwerk en de samenwerking met de bestuurlijke laag.

*Praktische randvoorwaarden*
De achtste variabele die bijdraagt aan effectieve samenwerking is voldoende praktische randvoorwaarden (Sloper, 2004, p. 576; Widmark et al., 2011, p. 2; Bryson, Crosby en Middleton Stone, 2015, p. 655).

Administratie, wetgeving en financiën zijn een basaal onderdeel voor het mogelijk maken van samenwerking. De relatie tussen een effectieve samenwerking en voldoende financiële middelen is sterk. Niet alleen financiële middelen, maar ook voldoende ondersteuning of tijd, bijvoorbeeld in de vorm van fte's, zijn een belangrijke voorwaarde. Binnen de casus jeugdhulp en passend onderwijs is het aanspreken van verschillende budgetten mogelijk, maar er is onduidelijkheid over welke financiële stromen aangesproken kunnen worden. Zo is er sinds de decentralisatie steeds meer focus gekomen op het efficiënter inrichten van jeugdhulp en worden kwantitatieve gegevens steeds belangrijker. Dat is binnen scholen al langer gebruikelijk (Peeters, 2018, p.21). Dit draagt echter niet bij aan effectieve samenwerking. Ruimte en duidelijkheid in beschikbare middelen zijn belangrijk. Als er voldoende budget is, maar professionals spreken verkeerde budgetten aan is er geen inzicht te verkrijgen in waar nog extra ondersteuning nodig is. Financiën is de eerste dimensie onder praktische voorwaarden.

De tweede variabele onder praktische randvoorwaarden is wet- en regelgeving. In een onoverzichtelijk veld aan betrokken partners, spelen wetten een kaderstellende rol voor het netwerk. Regels en richtlijnen moeten geen verstikkend effect hebben op de werkwijze van professionals, maar een structuur bieden waar professionals hun werkwijze op baseren (Peeters, 2018, p. 7). Duidelijk is dat de Wet passend onderwijs en Jeugdwet niet genoeg structuur bieden voor gemeenten om hun netwerk in te richten (Peeters, 2018, p. 7). Een onderdeel hiervan is administratieve last. Administratieve handelingen kunnen door wetgeving worden verplicht. Ingevoerde regels kunnen dus zorgen voor een toename in administratieve handelingen die minder te maken hebben met het leveren van hulp en ondersteuning.

Om een effectieve samenwerking te bereiken dienen wet- en regelgeving en financiële middelen toereikend te zijn. Deze variabelen hebben invloed op de samenwerkingsdynamiek en worden bepaald door interne en externe actoren in de samenwerking. Deze zijn grotendeels verantwoordelijk voor het landschap waarin samenwerking plaatsvindt. In het geval van jeugdhulp – passend onderwijs gaat het om landelijke wetgeving, plaatselijke verordeningen en financieringsstromen. Deze worden gedeeltelijk landelijk en regionaal bepaald en creëren de structuur van het netwerk.

*Bestuurlijk commitment*

De laatste variabele die bijdraagt aan effectieve samenwerking is bestuurlijke commitment. Dit betekent dat tijd, geld en inzet op de juiste plekken worden ingezet en gecommuniceerd vanuit een hogere laag in de organisatie (Van der Grinten et al., 2018). Dit kan beter wanneer er vanuit sturende actoren ook nauwe betrokkenheid of communicatie is met het werkveld waarin ondersteuning of hulp wordt geleverd. Op het moment dat er wordt aangegeven dat er onvoldoende middelen zijn of dat dit blijkt uit kwaliteitsmeting, dient er vanuit bestuur een keuze gemaakt te worden om dit aan te vullen. Hierin komt de 'driver' van leiderschap ook terug (Emerson et al., 2012, p. 7). Dit refereert naar de aanwezigheid van een leider die overzicht houdt van verschillende belangen en niet een sterke voorkeur voor één partij heeft. Deze leider is verantwoordelijk voor het initiëren van samenwerkingsinitiatieven en is welwillend transactiekosten op zich te nemen (Schneider et al., 2003). Daarbij is bestuurlijke commitment ook afhankelijk van kwalitatieve communicatie. Zowel leiderschap als communicatie speelt ook binnen de samenwerkingsdynamiek een rol en is eerder in dit hoofdstuk al besproken. Bestuurlijke commitment verzekerd partners van een betrokken samenwerking en een eerlijke verdeling van middelen. Een betrokken bestuur bij de vragen uit het werkveld dragen bij aan effectieve samenwerking. Bestuurlijke commitment toont in feite sterke overeenkomst met recursiviteit en de mogelijke heterarchische samenwerking, dit wordt in de volgende paragraaf behandeld. Bestuurlijke commitment zelf is echter meer gefocust op het verticale aspect van samenwerking tussen professionals en bestuurlijke actor binnen dezelfde organisatie.

*Deelconclusie*

Wanneer er voldoende budget, tijd en bestuurlijke commitment is kan er een omgeving gecreëerd worden waarin effectieve samenwerking mogelijk wordt. Het is gemakkelijker toenadering te zoeken tussen betrokken organisaties wanneer men niet afhankelijk is van elkaars middelen voor dezelfde doeleinden. Het is belangrijk dat er een overzichtelijk beeld is van aanwezige middelen en wensen per organisatie. Een vorm van bestuur die betrokken is bij het samenwerkingsproces is ook van belang. Zo kan er naar de toekomst gekeken worden hoe takenpakketten, verdeling van tijd en geld het best verdeeld kunnen worden. Wanneer verticale samenwerking op orde is, zal de verdeling van praktische randvoorwaarden ook beter zijn. Dit betekent het in staat stellen van professionals om optimale impact en adaptatie te bereiken.

## 3.7 Recursiviteit

Als laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt recursiviteit besproken als koppeling tussen de verschillende interacties van actoren en de bestuurlijke mogelijkheid om daar iets mee te doen. In deze paragraaf wordt uitgelegd hoe kennis verdeeld is over het netwerk en hoe dit gebruikt kan worden in het bereiken van doelen.

Interactie tussen professionals in het onderwijs en jeugdhulp levert informatie op over een samenstelling van variabelen. Deze variabelen dragen bij, of werken effectieve samenwerking tegen (Head, 2008, p. 240). Ervaringen vanuit professionals leveren informatie op over het verloop van horizontale samenwerking. De vertaalslag van deze ervaringen naar de bestuurlijke en meer hiërarchische wereld van de gemeente levert input voor beleid op. De manier waarop informatie gedeeld wordt is aanwezig in een bottom-up situatie en moet vertaald worden naar een top-down perspectief waarin de gemeente of andere bestuurlijke laag als verantwoordelijke actor een verschil kan maken.

De gemeente is opgedeeld in verschillende afdelingen met eigen domeinen op hiërarchische wijze. De samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp is verspreid over verschillende organisaties. Deze organisaties stellen hun eigen doelen. De gemeente komt samen met de school, samenwerkingsverband en zorgaanbieders in een heterarchie, het sociaal domein. Ansell beschrijft deze samenwerking als heterarchie, waarbij lijnen van kennisdeling elkaar doorkruisen en geen rekening houden met bestaande hiërarchische indeling (Ansell, 2011, p. 180-189).

Informatie vanuit verschillende elementen van het netwerk komt samen vanuit horizontale samenwerking. Interactie tussen professionals vanuit verschillende sectoren heet horizontale samenwerking. Uit deze samenwerking volgt feedback die kan gaan over budgettaire, personele of vertrouwelijke uitdagingen. Deze interactie tussen variabelen levert kennis op die vertaald en overgebracht moet worden naar de bestuurlijke laag over een verticale lijn. Deze verticale samenwerking behelst de interactie tussen bestuurlijke laag en professional en is meer hiërarchisch gestructureerd. Deze kennisdeling van horizontale naar verticale samenwerking en andersom noemt men recursiviteit. Zo kan er op bestuurlijk vlak een keuze worden gemaakt met de juiste praktische kennis (Ansell, 2011, p. 115).

Er is recursiviteit aanwezig wanneer een continue en verweven cyclus van perspectieven samenkomt (p.173). Voor effectieve samenwerking is het nodig verbeterslagen te maken en om communicatielijnen tussen verschillende organisaties te garanderen. Een recursief proces dient gestimuleerd te worden. Deze recursiviteit biedt constante feedback op een toegankelijke wijze voor bestuurders en professionals om hun werkwijze continue aan te passen (Ansell, 2011, p.117). Om in dit ingewikkelde netwerk resultaat te behalen dient op een continue en toegankelijke manier te worden gecommuniceerd tussen verschillende niveaus in de organisatie. In feite leidt de natuurlijke communicatie van verschillende relaties binnen een netwerk tot input die middels recursiviteit zou moeten leiden tot informatie waarop gestuurd kan worden. Zo kunnen praktische ervaringen worden gekoppeld aan bestuurlijke verantwoordelijkheden wanneer deze hetzelfde doel voor ogen houden.

In feite wordt informatie over proces- en structuurvariabelen verzameld en door het netwerk gecommuniceerd (Klijn & Koppenjan, 2000). Dit kan ervoor zorgen dat structuur van het netwerk aangepast moet worden zodat interacties tussen actoren beter kan verlopen. Horizontale en verticale interacties zijn afhankelijk van de structuur in het netwerk en deze kunnen op hogere hiërarchische niveaus worden gefaciliteerd. Recursiviteit biedt een antwoord op een discrepantie tussen professionals en de structuur die hen geboden wordt om binnen te werken.

## 3.8 Conclusie

Uit literatuur zijn een aantal variabelen herkend die van invloed zijn op effectieve samenwerking. Ik ben dit hoofdstuk begonnen met in te leiden dat ik deelvraag 2 wil beantwoorden aan de hand van literatuuronderzoek. Effectieve samenwerking is samenwerking die zorgt dat gemeenschappelijke doelen worden bereikt die zonder samenwerking niet behaald hadden kunnen worden. Effectieve samenwerking wordt beïnvloed door een aantal factoren die de variabelen bieden voor mijn onderzoek: *communicatie, gezamenlijke afspraken, persoonlijke toewijding, vertrouwen, leiderschap, kennis, verantwoordelijkheid, financiën, wet- & regelgeving en bestuurlijke commitment.* Deze zijn in het hoofdstuk uitgelegd en worden in het conceptueel model weergegeven. (Emerson et al. (2012, p. 6), figuur 4, geeft duidelijk weer hoe de samenwerkingsdynamiek, procesvariabelen en horizontale samenwerking verklaart. Hoe deze samenwerkingsdynamiek binnen het samenwerkingsregime valt en verticale samenwerking en structuurvariabelen een rol spelen. Dit leidt tot effectieve samenwerking en in de tweede plaats tot mogelijke impact en beleid.

Wanneer door middel van deliberatie en voldoende communicatie overeenstemming in doelen wordt bereikt, kan door middel van relatievorming ingezet worden op verdere samenwerking. Door feedback uit deze relaties te verwerken wordt op termijn duidelijk hoe professionals ondersteunt kunnen worden. Bij continue afwisseling tussen professionals en bestuurlijke laag zal samenwerking effectiever worden. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op methoden van dataverzameling en hoe de analyse is opgebouwd.

# 4. Methodologisch kader

In het voorgaande hoofdstuk is vanuit verschillende literatuur een conceptueel model opgesteld dat factoren voor netwerkeffectiviteit in de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp verklaart. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe deze factoren toegepast kunnen worden op de casus. Allereerst wordt de onderzoeksstrategie uitgelegd, waarop de caseselectie wordt uitgelegd in het tweede gedeelte. Als derde wordt de methode van dataverzameling uitgelegd en in het vierde gedeelte worden theoretische factoren geoperationaliseerd. In het laatste deel wordt validiteit en betrouwbaarheid besproken van de onderzoeksmethoden.

## 4.1 Onderzoeksstrategie

In dit onderzoek is als onderzoeksstrategie kwalitatieve benadering gekozen. Aan de hand van een casestudy worden causale mechanismen, die verklaren welke factoren bijdragen aan effectieve samenwerking, onderzocht. Een groot aantal mogelijk verklarende factoren zijn verzameld en er wordt gekeken of deze de verwachte invloed hebben op effectieve samenwerking als in de theorie wordt voorgesteld in de casus van samenwerking tussen jeugdhulp en passend onderwijs. Yin omschrijft de casestudy als volgt:

- onderzoekt een tijdelijk fenomeen in natuurlijke context,
- grenzen tussen het fenomeen en context zijn niet duidelijk gescheiden en
- er wordt triangulatie toegepast (1989, p. 23).

De samenwerking wordt dus onderzocht in haar eigen context. Problemen in de samenwerking op dat moment worden gevormd door de natuurlijke omgeving. Dit is een belangrijk concept in de uitvoering van een casestudy. De vraag of context of samenwerkingsfactoren bijdragen aan de effectiviteit van samenwerking is niet geheel duidelijk. Daarom zijn in dit onderzoek ook verklarende factoren meegenomen die ingaan op context.

Er wordt een groot aantal verklarende factoren toegepast op een relatief klein aantal onderzoekseenheden (Vennix, 2011, p. 103). Het kwalitatieve onderzoek is geschikt om causale relaties te onderzoeken en een groot aantal factoren hierin mee te wegen. Aan de hand van ervaring en kennis van professionals en bestuurders wordt gezocht naar een realiteit die verklaring biedt voor effectieve samenwerking. Kwalitatief onderzoek biedt hierin een betere basis dan kwantitatief onderzoek (Yin, 2009, p. 5-16).

Dit onderzoek maakt gebruik van documenten en interviews waardoor verschillende databronnen met elkaar worden gecombineerd. Door Swanborn (1996, p. 17) wordt de participerende observatie voorgesteld als extra databron, maar in verband met beperkende factoren (Covid-19) kan dit niet plaatsvinden. Wat blijkt uit de keuze voor gehanteerde databronnen van interviews en documentanalyse, is dat dit talige bronnen zijn. Het onderzoeken van een sociaal verschijnsel aan de hand van cijfermatig onderzoek is namelijk erg lastig (Bleijenbergh, 2013).

Daarnaast is het praktische element in dit onderzoek erg belangrijk. Praktische gegevens leiden tot een antwoord op vragen uit dit onderzoek. Hiermee wordt bedoeld dat ervaringen uit de praktijk vanuit een subjectieve beleving veelzeggend kunnen zijn in het verklaren van effectieve samenwerking.

## 4.2 Caseselectie

De caseselectie voor de interviews is gericht op de relevante partners in de samenwerking tussen jeugdhulp en passend onderwijs bij het vaststellen van Jeugdhulp Binnen Onderwijs (JBO). Onderzoekseenheden in deze zijn de gemeente Arnhem, bijbehorende organisatie in wijkteams, onderwijsinstellingen in de gemeente Arnhem en het samenwerkingsverband Passendwijs voor de regio Arnhem. Bij het vaststellen van een plan voor ononderbroken ontwikkeling van een kind komen vertegenwoordigers van deze organisaties samen, inclusief de ouders, deze komen samen in het zorgteam. De school legt de verbinding met de ouders, leerkracht, intern begeleiders, schoolcontactpersoon (Passendwijs), wijkcoach en jeugdverpleegkundige/jeugdarts (Gemeente Arnhem, 2019c). De hulpvraag wordt vervolgens met alle professionals besproken indien nodig.

De juiste ondersteuning is dus afhankelijk van effectieve samenwerking. Binnen de scholen is er ruim keuze geweest in de selectie van respondenten, ondanks beperkte beschikbaarheid door Covid-19 zijn er vijf scholen gelijkmatig verdeeld over Arnhem betrokken. Van deze scholen zijn vier reguliere basisscholen benaderd en

één basisschool voor speciaal onderwijs in de gemeente Arnhem. De keuze om reguliere bassischolen zoveel te betrekken in het onderzoek is de ervaring dat juist hier meer afstemming vereist is tussen actoren. In het speciaal onderwijs zijn deze procedures veelvoorkomend en in het reguliere basisonderwijs zijn unieke gevallen uitzondering. De keuze voor wijkcoaches komt voort uit deelname van de werkgroep jeugdhulp onderwijs en is niet zozeer gebaseerd op gelijke spreiding van locatie. Onderstaand is een overzicht te zien waarin respondenten zijn benoemd aan de hand van een anoniem nummer. De keuze om bestuursadviseurs te interviewen van de Gemeente Arnhem is om te ondervinden hoe ervaringen uit de praktijk weerslag vinden op beleidsmatig niveau, hierin speelt recursiviteit een belangrijke rol.

| Respondent | Organisatie | Functie | Locatie |
|---|---|---|---|
| 1 | OBS de Parkschool | Intern Begeleider | Arnhem, Presikhaaf |
| 2 | SO Lichtenbeek | Leerkracht | Arnhem, Westelijk van Schaarsbergen |
| 3 | Arnhemse Montessorischool | Intern Begeleider | Arnhem, Sterrenberg |
| 4 | Hugo de Grootschool | Intern Begeleider | Arnhem, Statenkwartier |
| 5 | Basisschool De Witte Vlinder | Intern Begeleider | Arnhem, Paasberg |
| 6 | Wijkteam Rijkerswoerd, Kronenburg, Vredenburg | Wijkcoach | Wijkteam Rijkerswoerd, Kronenburg, Vredenburg |
| 7 | Wijkteam Schuytgraaf en Elderveld | Wijkcoach | Wijkteam Schuytgraaf en Elderveld |
| 8 | Wijkteam Schuytgraaf en Elderveld | Wijkcoach | Coach Wijkteam Schuytgraaf en Elderveld |
| 9 | Passendwijs | Regiocoördinator Passendwijs | Arnhem-Noord en Rheden/Rozendaal |
| 10 | Passendwijs | Orthopedagoog Regiocoördinator Passendwijs | Arnhem-Zuid |
| 11 | Gemeente Arnhem | Senior Bestuursadviseur Onderwijs | Gemeente Arnhem |
| 12 | Gemeente Arnhem | Bestuursadviseur Jeugd | Gemeente Arnhem |

**Tabel 1: Respondenten**

## 4.3 Dataverzameling

Wat betreft dataverzameling is gebruik gemaakt van documentanalyse en interviews. Er wordt gebruik gemaakt van inhoudsanalyse toegepast op gegevens uit interviews en documenten. Voornaamste schriftelijke documenten zijn beleidsdocumenten van de verschillende organisaties, dit zijn beleidsnota's, evaluatierapporten en andere documenten over deze kwestie. Een tweede contributie gebeurt door middel van interviews, de keuze voor geïnterviewden is hierboven beschreven. De interviews zijn opgebouwd vanuit een 'interview guide' (Vennix, 2011), waarbij nog veel vrijheid gebruikt kan worden om met vaste topics, flexibel en diepgaand vragen te stellen. Deze topics zijn aan de hand van de verklarende factoren uit het theoretisch kader de basis voor de interviewvragen. De operationalisering hiervan is in de volgende paragraaf te vinden. Aan de hand van theorie worden constructen omgezet om toe te passen op praktische teksten. Vanuit de empirie worden theoretische concepten vervolgens omgezet (Van Thiel, 2015). Bij deze inhoudsanalyse is het belangrijk manifeste inhoud te analyseren en een diepere structuur te herkennen vanuit de verschillende realiteiten om een context te kunnen schetsen (Vennix, 2011). Inzichten uit de interviews dragen naar mate kennis toeneemt ook bij aan het optimaliseren van interviewvragen.

## 4.4 Operationalisering

Voortkomend uit de theorie zijn negen variabelen afgeleid die weer uit een aantal dimensies bestaan. De operationalisering maakt van deze theoretische begrippen indicatoren die een basis bieden voor het uitvoerende deel van dit onderzoek. De indicatoren zijn toegepaste omschrijvingen op basis waarvan een analyse kan worden uitgevoerd. Deze indicatoren zijn tevens de bouwstenen voor het opstellen van de

interviewguide. In onderstaande tabellen wordt de operationalisering schematisch weergegeven. In de laatste kolom wordt aangegeven waar deze indicatoren kunnen worden gevonden.

*Tabel 2 geeft de operationalisering van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen weer.*

| **Variabele** | **Definitie** | **Dimensies** | **Indicatoren** | **Data** |
|---|---|---|---|---|
| Effectieve Samenwerking (Onafhankelijk) | *Gemeenschappelijke doelen worden behaald door middel van samenwerking.* | 1. Er wordt meer bereikt dan actoren los van elkaar zouden kunnen.<br>2. Recursiviteit biedt een basis voor nieuw beleid.<br>3. Complexiteit van het probleem wordt aangepakt. | Informatie, kennis en ervaring wordt in feedback tussen alle netwerkpartners gedeeld.<br>Het bestuur neemt een constante cyclus van perspectieven als basis voor sturing. | Komt naar voren uit analyse. |
| Communicatie | *Het delen van relevante informatie tussen netwerkpartners (Sloper, 2004, p. 576).* | Frequentie | Hoe vaak is er communicatie tussen actoren.<br><br>*Is er regelmatig overleg tussen actoren?* | Documentanalyse & Interviews. |
| | | Continuïteit | Communicatie van ervaring en kennis naar input voor beleid.<br><br>*Is er sprake van daadwerkelijke vertaalslagen van praktijk naar input voor beleid?* | Documentanalyse & Interviews. |
| Gezamenlijke afspraken | *Mate waarin gezamenlijke afspraken zijn gemaakt tussen organisaties binnen de samenwerking gericht op gezamenlijke doelen.* | Overeenkomende doelen zijn aanwezig.<br>Gezamenlijke afspraken gebaseerd op gemeenschappelijke doelen. | Zijn er overeenkomende doelen aanwezig?<br><br>Zijn hierop gebaseerde afspraken gemaakt? | Documentanalyse & Interviews. |
| Persoonlijke toewijding | *De mate van persoonlijke toewijding in het samenwerkingsproces wordt onderling herkend. Er is sprake van reciprociteit.* | | Is er sprake van reciprociteit in persoonlijke toewijding? | Interviews. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Vertrouwen | *Stabiliteit in naleving en openheid van afspraken (Wesselink & Paul, 2010).* | Transparantie | Mate van openheid met betrekking tot doelen en middelen.<br><br>*Zijn actoren transparant in het overleg met betrekking tot hun wensen?* | Interviews. |
| | | Betrouwbaarheid | De mate waarin afspraken worden nagekomen.<br><br>*Worden afspraken nageleefd?* | Interviews. |
| | | Stabiliteit | Beleid wordt op een duurzame wijze uitgevoerd.<br><br>*Er is een gevoel van stabiele vooruitgang onder betrokken actoren.* | Interviews. |
| Leiderschap | *Een leidende taak in het motiveren en faciliteren op een ongedwongen wijze.* | Motiverend vermogen | Mate waarin een leidende rol actoren binnen de samenwerking aanzet tot actie.<br><br>*Is er een leidende rol te herkennen in het netwerk die partijen aanzet samenwerking te zoeken? Een initiatiefrijke rol.* | Interviews. |
| | | Faciliterend vermogen | Mate waarin een leidende rol actoren binnen de samenwerking faciliteert tot actie.<br><br>*Is er een leidende rol te herkennen in het* | Documentanalyse & Interviews. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | *netwerk die samenwerkingsomstandigheden begunstigd en bedient?* | |
| Kennis | *De aanwezige kennis en ervaring binnen een organisatie en de manier waarop deze wordt verbeterd.* | Lerend vermogen | Het vermogen te leren van ervaringen en kennis binnen de samenwerking.<br>*Is er voldoende kennis van elkaars werkwijze?* | Documentanalyse & Interviews. |
| | | Kwaliteitsmeting | De mate van geformaliseerde feedback uit gehanteerde werkwijzen.<br>*Leiden resultaten en ervaringen tot bruikbare gegevens?* | Documentanalyse & Interviews. |
| Verantwoordelijkheid | *Een duidelijke verdeling in verantwoordelijkheid tussen verschillende actoren.* | | Is er een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden? | Documentanalyse & Interviews. |
| Praktische Randvoorwaarden | *Voorwaarden die het systeem vormen waarbinnen samenwerking plaatsvindt.* | Wet- en Regelgeving | Wetgeving die leidt tot administratieve werkzaamheden en belemmeringen of mogelijkheden.<br>*Vormen regels en richtlijnen een belemmerende factor in het verlenen van hulp en ondersteuning?* | Documentanalyse & Interviews. |
| | | Financiën | 1. Er zijn voldoende middelen aanwezig.<br>2. Aanwezige middelen worden gevonden, gebruikt en herkend.<br>*1. Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar om hulp te verlenen?* | Documentanalyse & Interviews. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | | *2. Is er een overzicht in de mogelijke wijze waarop financiële middelen aangesproken worden en op welke plaats?* | |
| Bestuurlijke commitment | *Een bestuurlijke laag die toegewijd is het gehele netwerk te ondersteunen.* | Betrokkenheid | Mate van betrokkenheid bestuurlijke actoren bij het samenwerkingsproces.<br><br>*Wordt er gelijke vertegenwoordiging gevoeld in het netwerk gelijkmatig vertegenwoordigd door bestuurlijke actoren?* | Interviews. |
| | | Mogelijkheid | Mate van mogelijke vertegenwoordiging van professionals in het bestuur.<br><br>*Hebben bestuurlijke actoren de mogelijkheid wensen vanuit het 'veld' te vertegenwoordigen?* | Interviews. |

**Tabel 2: Operationalisering variabelen.**

## 4.5 Validiteit en Betrouwbaarheid

Als laatste onderdeel van dit hoofdstuk ga ik in op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Interne validiteit is de vraag of effecten gemeten worden zoals dat in het onderzoek bedoeld is. In dit onderzoek wil ik meten hoe bepaalde factoren invloed hebben op effectieve samenwerking. Dit onderzoek is een casestudy naar een sociaal verschijnsel in haar natuurlijke omgeving. Bij een beperkt aantal respondenten wordt veel data verzameld. Er kan dus meer gezegd worden over specifieke context en de realiteit waarin de onderzoekseenheid zich bevindt.

Door middel van inhoudsanalyse van verdiepende interviews en documenten wordt op twee manieren databronnen geanalyseerd. Er is sprake van triangulatie, dit draagt bij aan de interne validiteit van het onderzoek omdat bepaalde inzichten met elkaar kunnen worden vergeleken. Ook kan een verschijnsel dat wellicht niet gemeten kan worden vanuit een geschreven bron, wel gemeten worden middels een interview. Daarbij geven interviews een dieper inzicht vanuit één casus en één perspectief.

Door deze databronnen beide te analyseren worden meerdere perspectieven onderzocht. Vanuit bestuurlijk, maar ook professioneel kunnen enkele factoren sterker naar voren komen. Door een verschil in onderzoekseenheden te gebruiken wordt dit zichtbaar en kan onderscheid tussen externe (contextueel) en interne (dynamisch) factoren worden gemaakt. Een kanttekening is het beperkt aantal scholen en wijkcoaches dat wordt betrokken in het onderzoek, van ongeveer 60 basisscholen in Arnhem wordt slechts een klein deel betrokken, eveneens geldt dit voor professionals uit de wijkteams. Echter is wel gelet op een gelijkmatige verdeling over de stad in verschillende wijken bij het selecteren van scholen.

Ten tweede behandel ik de externe validiteit en mogelijke generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Doordat er gebruikt wordt gemaakt van een casestudy en één sociaal verschijnsel wordt onderzocht, is externe validiteit laag. Resultaten uit dit onderzoek kunnen in andere regio's waar passend onderwijs en jeugdhulp samenkomen niet worden vergeleken. Wat betreft regionale grenzen en inrichting van samenwerkingsstructuren is er door het land heen te veel verschil. Zo kan een regio van een samenwerkingsverband groter zijn dan een gemeente en jeugdhulp in die specifieke gemeente verschillen van andere gemeenten daarbinnen. Dit is ook het geval in Arnhem. De regio die Passendwijs bedient overstijgt namelijk de gemeente. Weliswaar halen veel gemeenten in de buurt inspiratie uit de manier waarop de gemeente Arnhem haar jeugdhulp inricht in combinatie met inkoop van gezamenlijke zorgaanbieders. Daarbij bepaald ieder gemeente zelf hoe zij de kaderwet jeugdwet willen inrichten en de invulling van Wet passend onderwijs ligt grotendeels bij samenwerkingsverbanden (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262; Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3).

Als laatste behandel ik de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Betrouwbaarheid gaat in op de toevalligheid van metingen. Interpretatie van gegevens en duidelijke operationalisering van theoretische factoren verkleinen dit risico. De operationalisering van variabelen biedt een structuur die vanuit brede literatuur voor samenwerking tussen verschillende sectoren komt en ook specifiek uit de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp komt. Het zou een basis kunnen zijn voor verder onderzoek en betrouwbaarheid vergroten. De betrouwbaarheid van specifieke antwoorden van respondenten is twijfelachtig, aangezien deze sociaal wenselijk kunnen zijn. Door anonimiteit te garanderen wordt dit gegeven verkleind. Aangezien deze thesis kwalitatieve onderzoeksmethoden gebruikt is interpretatie van gegevens erg belangrijk en moeten geoperationaliseerde concepten niet te veel afwijken van de indicatoren. Voor de herhaalbaarheid van dit onderzoek is bijgehouden welke informatie ontbreekt en welke databronnen zijn gebruikt zodat aanvullingen gedaan kunnen worden.

# 5. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt de samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente Arnhem geanalyseerd. Allereerst wordt beschreven uit welke actoren het netwerk bestaat met behulp van de typologieën van Kenis & Provan (2008). Vervolgens wordt aan de hand van de variabelen uit het theoretisch kader gekeken naar de invloed op effectieve samenwerking.

## 5.1 Casusbeschrijving

De gemeente Arnhem werkt nauw samen met andere partijen om jeugdhulp te optimaliseren. Samenwerking binnen de gemeente, maar ook intergemeentelijk. Zo staat in de 'regionale sluitende aanpak Passend Onderwijs - Jeugdhulp – Jeugdgezondheidszorg' beschreven waar de verschillende gemeenten hun focus op willen leggen. Hierin is afgesproken dat elke gemeente verantwoordelijkheid neemt voor het verzorgen van een sterke verbinding tussen recht op passend onderwijs, recht op publieke gezondheidszorg en jeugdhulpplicht van de gemeenten (Gemeente Arnhem, Gemeente Lingewaard, Gemeente Overbetuwe, Gemeente Renkum, Gemeente Rheden, Gemeente Rozendaal, Passendwijs, Rijn IJssel, 2019, p. 2).
De sluitende aanpak is gekoppeld aan intersectoraal samenwerking in het Multidisciplinair Overleg (MDO). Dit kan worden geïnitieerd door alle kernpartners, dat betekent: school, Passendwijs, leerplichtambtenaren, jeugdgezondheidszorg en jeugdhulpverlening van de gemeente zoals een wijkcoach (Gemeente Arnhem et al., 2019, p. 4). In de 'Aansluiting onderwijs-zorg' wordt ambtelijk en bestuurlijk overlegd over de voortgang hiervan. De sluitende aanpak richt zich op vijf punten:

#1 – De ononderbroken ontwikkeling van het kind staat centraal
#2 – Inclusief, passend en zo nabij mogelijk
#3 – Samenwerken aan een integraal aanbod
#4 – Partnerschap en regievoering
#5 – Samen steeds beter worden

**Figuur 4, uitgangspunten sluitende aanpak (Gemeente Arnhem et al., 2019).**

De ononderbroken ontwikkeling van een kind staat centraal in het convenant. Er wordt vanuit het kind gedacht en maatwerk wordt toegepast. Daarbij wordt vroegtijdig signaleren, het afstemmen van thuis en school en toereikende financiën als belangrijkste elementen genoemd (p. 3). Ondersteuning van het kind moet zo inclusief en passend mogelijk zijn. Zo dient school en hulp dichtbij huis te liggen. De school is niet alleen vindplaats, maar ook 'werkplaats'. Daarin wordt veel aan ontwikkelperspectief van het kind gewerkt en treden kernpartners samen op. Om een integraal aanbod te creëren is alleen signalement niet genoeg, er wordt ingezet op doortastende acties. Daarin ondersteunen onderwijs- en hulpdoelen elkaar. Het Multidisciplinair overleg (MDO) wordt zo snel mogelijk gepland indien nodig. In dit overleg wordt van elkaar geleerd en staat iedereen gelijk, het overleg wordt dus gezien als mogelijkheid om rollen te versterken in plaats van af te schuiven (p. 4). Dit alles gebeurt in overeenstemming met ouders en kind: 'er wordt met elkaar gecommuniceerd, niet over elkaar' (p. 4).

Het Jeugdplan van gemeenten en het ondersteuningsplan van de SWV zijn op elkaar afgestemd, de gemeente vervult echter wel een aanjaag- en regierol in de afstemming jeugdhulp - passend onderwijs - jeugdgezondheidszorg (p. 4). Binnen het geheel staat het lerend vermogen centraal, kennisdeling moet vanzelfsprekend zijn. Zo wordt ook de kwaliteit van het MDO structureel geëvalueerd en actief bijgewerkt (p. 4).

Deze punten, voortkomend uit het convenant, worden op dit moment nog niet behaald. In het rapport 'It takes Arnhem to raise a child' (Rekenkamer Arnhem, 2020) wordt besproken dat professionals elkaar niet weten te vinden en dat dit komt door de organisatie van jeugdhulp. Deze is te weinig gericht op samenwerking met belangrijke partners zoals scholen en het samenwerkingsverband.

De Gemeente Arnhem ondervindt uitdagingen en onduidelijkheden over verdeling van taken, het gebrek aan afspraken hierin en aansluitend een gebrek aan inzicht of vooruitgang. ''Doen we het goed genoeg?'' (Gemeente Arnhem, 2019b) luidde altijd de vraag. In het rekenkamerrapport (2020, p. 18) wordt benadrukt dat

er wel kennis is over 'wat' er gedaan moet worden, maar niet 'hoe'. Daarbij ontbreekt de mogelijkheid tot monitoring.

Deze analyse richt zich specifiek op de samenkomst van professionals in het MDO, hun interactie daarbuiten en hoe informatie uit deze overleggen wordt gebruikt om vooruitgang te boeken. Dit MDO vindt praktische uiting in het zorgteam en ZAT+. Het zorgteam biedt de vaste overlegstructuur die tien keer per jaar wordt georganiseerd per school. In dit overleg worden interventies en arrangementen besproken, verwijzingen voor jeugdhulpverlening en verwijzingen naar andere vormen van onderwijs. Het ZAT+ wordt alleen ingezet wanneer binnen het zorgteam niet genoeg expertise is om een adequate beslissing te maken, dit is dan ook een bovenschools multidisciplinair team dat zich voornamelijk focust op ingewikkelde casussen en crisissituaties (Passendwijs, 2016, p. 7). Dit moet leiden tot het verbeteren van integrale plannen die wellicht ook meer zeggen over hoe organisatorisch beter gewerkt kan worden. Deze overleggen zouden sinds maart 2020 vormgegeven worden door een additionele werkwijze: 'Jeugdhulp binnen onderwijs' (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020). Deze werkwijze beschrijft hoe de samenkomst van verschillende disciplines in het MDO optimale ondersteuning en hulp kunnen bieden aan een kind (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020) Deze zet voornamelijk in op de coördinatie en stapsgewijze samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp. Vanwege een onverwachte uitbraak van het coronavirus heeft de intrede van deze werkwijze op zich laten wachten. Weliswaar wordt door de wijkcoaches die betrokken waren bij het ontwerpproces, de werkwijze al wel in gebruik genomen (Wijkcoach 1, 2 & 3). Deze overleggen en reguliere samenwerking tussen professionals worden in dit hoofdstuk onderzocht. Afhankelijk van de variabele wordt de relatie tussen professionals en een bestuurlijke laag meegenomen. De variabele communicatie gaat bijvoorbeeld voornamelijk over horizontale samenwerking en procesvariabelen. Bestuurlijke commitment heeft meer te maken met de afstemming richting een bestuurlijke laag en structuurvariabelen.

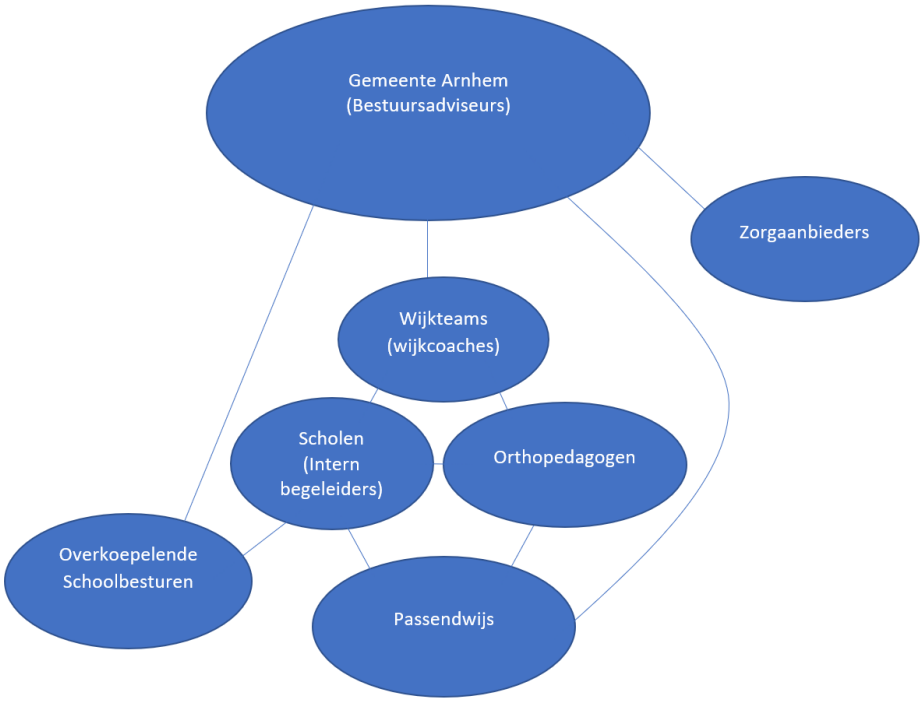
## 5.2 Netwerk passend onderwijs – jeugdhulp

In deze paragraaf wordt het netwerk passend onderwijs- jeugdhulp in de gemeente Arnhem beschreven aan de hand van het conceptuele onderscheid dat Kenis & Provan (2008) maken naar drie vormen van netwerken. Kenis & Provan (2008) onderscheiden in hun werk drie soorten netwerken: het zelfregulerend netwerk, het Leiderorganisatienetwerk en de Netwerk Administrerende Organisatie (NAO). Deze kunnen aan de hand van vier voorwaarden worden herkend, te weten: mate van vertrouwen, grootte, doelconsensus en behoefte aan netwerksturing (Kenis & Provan, 2008, p. 234-238). Het netwerk van passend onderwijs en jeugdhulp is opgedeeld in twee netwerken die samen zijn gekomen. Zo is er het netwerk van passend onderwijs waarbinnen Passendwijs en scholen acteren, zij hebben als doel het verzorgen van passend onderwijs in de onderwijsregio 25-06. Ten tweede het netwerk van jeugdhulp, waarin de gemeente, het wijkteam en zorgaanbieders acteren. Zij hebben als doel jeugdhulp optimaal te verzorgen in de gemeente Arnhem. Beide netwerken kennen een groot aantal deelnemers en zijn redelijk gecentraliseerd. Zo vervullen Passendwijs en de gemeente Arnhem een centrale rol in hun netwerk voor een groot aantal andere actoren in hun netwerk.

Een onderscheid is te maken in de mate waarin Passendwijs nog een eigen taak vervult in het netwerk in hun relatie naar scholen. Je kan stellen dat het netwerk binnen het passend onderwijs een leidende organisatie heeft, Passendwijs. De gemeente Arnhem kent een groot aantal scholen in het basisonderwijs. Deze scholen stellen een schoolondersteuningsprofiel op en overleggen dit ieder los van mekaar met Passendwijs (Passendwijs, 2019, p. 34). Op deze manier proberen scholen in het kader van passend onderwijs optimale ondersteuning te bieden aan hun leerlingen. Passendwijs levert hun directe ondersteuning voor kinderen en is tegelijkertijd bezig met het faciliteren van het schoolondersteuningsprofiel. Schoolbesturen leggen verantwoording af naar Passendwijs om gespendeerde budgetten en handelingen te verklaren. Passendwijs zelf is verantwoordelijk voor het ondersteunen van de schoolbesturen en kwaliteit van inzet te waarborgen (p. 35). Omdat er zoveel verschillende scholen zijn, is doelconsensus laag. Scholen organiseren hun onderwijs anders en hebben verschillende onderwijsdoelen en -methoden onderling. Hier ligt voor Passendwijs een taak om kwaliteit te borgen en voor iedere school op maat te faciliteren (Passendwijs, 2019, p. 36). Daarbij wordt Passendwijs gedeeltelijk door schoolbesturen gefinancierd en ontstaat een afhankelijkheidsrelatie (Persoonlijke communicatie, Bestuursadviseur 2). Passendwijs heeft dus wel een eigen taak, maar is tegelijkertijd ook betrokken bij andere actoren in het netwerk. Het netwerk van passend onderwijs kan ingedeeld worden als leiderorganisatienetwerk.

De gemeente kan als faciliterende organisatie worden omschreven die als voornaamste doel het netwerk te laten samenwerken heeft. Het jeugdhulp netwerk is een NAO die een brede taak heeft in het bevorderen van een gezond klimaat voor jeugdigen in de gemeente Arnhem. Deze vorm wordt ook vaak toegeschreven aan traditionele overheidsinstanties volgens Kenis en Provan (2008, p. 241). Er is een groot netwerk van zorgaanbieders, ouders, regionale overleggen en wijkteams waar de gemeente invloed op heeft. De gemeente heeft een uitdaging aan het oplossen van een complex probleem. Doelen lopen per actor uiteen en het vertrouwen is laag (Bestuursadviseur 1). Het netwerk is afhankelijk van de gemeente als organisatie om belangen bijeen te brengen. Wijkteams geven namelijk beschikkingen uit voor jeugdhulp bij aanbieders die worden geselecteerd door de gemeente. Wijkcoaches worden weer aangestuurd om hun werk op een bepaalde manier in te richten vanuit het ambtelijk apparaat (Bestuursadviseur 1). Bestuursadviseurs van de gemeente zelf hebben voornamelijk de taak om omgeving te structureren en faciliteren.

De samenkomst van deze organisaties levert een netwerk op dat in feite twee gecentraliseerde actoren heeft, de gemeente Arnhem en Passendwijs. Aangezien de gemeente Arnhem betrokken is via bestuursadviseurs bij het onderwijs én jeugdhulp wordt deze gezien als het centrale orgaan dat verantwoordelijk is voor het faciliteren van het netwerk. Daarnaast heeft de gemeente een officiële aanjaag- en regierol (Gemeente Arnhem et al., 2019, p. 4). In onderstaand figuur is schematisch weergegeven hoe het netwerk jeugdhulp – passend onderwijs is gevormd met verdere uitleg daaronder.




**Figuur 6, Netwerk Passend onderwijs – Jeugdhulp.**

De gemeente Arnhem heeft als NAO een leidende rol in het aansturen van het netwerk passend onderwijs - jeugdhulp. Zo is de gemeente verantwoordelijk voor de wijkteams en het contracteren van zorgaanbieders. Daarnaast heeft de gemeente jaarlijks overleg met omliggende gemeenten en Passendwijs in het Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO) (Gemeente Arnhem, 2020c, p. 4). De wethouder van jeugd/jeugdzorg heeft ook een jaarlijks overleg met de besturen van schoolkoepels in Arnhem, daar wordt de Maatschappelijk Educatieve Agenda (MEA) opgesteld (Gemeente Arnhem, 2020d). De enige relatie die ontbreekt vanuit de gemeente is die met scholen direct. Deze loopt namelijk via de wijkteams. Duidelijk wordt dat professionals elkaar treffen bij de interactie van wijkcoach, intern begeleider en orthopedagoog. Indirect ontvangen bestuursadviseurs dus informatie over de horizontale samenwerking van hun wijkcoaches en indirect via Passendwijs. Passendwijs heeft namelijk een directe lijn met orthopedagogen en via de schoolbesturen met intern begeleiders. In het nieuwe netwerk wordt de focus verlegd van passend onderwijs of jeugdhulp naar een combinatie van beide. Zo wordt bevestigd in de werkwijze JBO, waar het wijkteam, orthopedagogen, gemeente en Passendwijs zijn betrokken (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020). Dit betekent een groot netwerk, waarin doelconsensus in principe op één lijn ligt. Hierbij is echter nog wel veel

behoefte aan netwerksturing om specifieke doelen van passend onderwijs en jeugdhulp samen te brengen. Het netwerk passend onderwijs – jeugdhulp volgt de Netwerk Administratieve Organisatie, naar de typologie van Kenis & Provan (2008). Dit betekent voor het volgende hoofdstuk dat de bestuursadviseurs of bestuurlijke laag van de gemeente Arnhem gedeeltelijk invloed uitoefent op de netwerksamenstelling en daarmee structuurvariabelen.

## Procesvariabelen

Aan de hand van theoretische factoren wordt in dit hoofdstuk geanalyseerd waar samenwerking effectiever kan zodat de ononderbroken ontwikkeling van het kind gegarandeerd is. Allereerst komen de procesvariabelen aan bod. Aan het einde van iedere paragraaf zal in een tabel schematisch worden weergegeven welke trends worden herkend per actor.

## 5.3 Communicatie

In deze paragraaf wordt communicatie tussen actoren besproken. Is er sprake van continue communicatie en is deze ingebed in de structuur van de samenwerking? Onderstaand werk ik aan de hand van de verschillende respondenten en documenten hun ervaring op het gebied van communicatie uit.

*Intern Begeleider*

Intern begeleiders ondervinden beperkingen in effectieve communicatie. Een eerste beperking die ontstaat is op het gebied van Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) (Intern begeleiders 1, 2, 3 & 4, Persoonlijke communicatie, 2020). De mogelijkheid om informatie te delen wordt hierdoor beperkt (Intern begeleider 1, Wijkcoaches 1, 2 & 3). Echter wanneer een vertrouwelijke relatie ontstaat tussen professionals wordt informatie veelvuldig 'informeel' gedeeld (Intern begeleider 1 & 2, persoonlijke communicatie, 2020). Het informele delen speelt een grote rol in de taak van professionals, zeker wanneer deze wordt beperkt. Voor de intern begeleiders die voorstander zijn van het informeel delen van informatie, is het frustrerend wanneer wijkcoaches deze werkwijze niet delen (Intern begeleider 1, persoonlijke communicatie, 2020). Zonder informeel delen kan er minder gemakkelijk informatie gedeeld worden. Voor veel informatie is dan eerst formele goedkeuring van ouders nodig.

Communicatie tussen aan school gelieerde wijkcoaches en intern begeleiders is open en laagdrempelig. Er is een bereidheid om samen te werken (Intern begeleider 2 t/m 4, persoonlijke communicatie 2020). Zo zijn wijkcoaches regelmatig fysiek aanwezig op school en worden privé-nummers gedeeld (Intern begeleider 3 & 4; wijkcoach 1). Deze laagdrempelige communicatie wordt als essentieel gezien in wijken waar meer problematiek heerst, zo kan namelijk vroegtijdig worden ondersteunt (Intern begeleider 3 & 4). Dit is echter verschillend per professional. Er zijn scholen waar meer dan één wijkcoach verbonden is met de school en scholen waar geen enkele wijkcoach actief wordt betrokken (Intern begeleider 1 & 4). Communicatie is niet gegarandeerd wanneer noodzaak om samenwerken niet gevoeld wordt (Intern Begeleider 1). Daarnaast heerst niet altijd het gevoel dat informatie die met wijkteams wordt gedeeld, serieus genomen wordt. Dit kan leiden tot een meer gesloten houding wat afdoet aan de effectieve samenwerking (Intern begeleider 1).

Communicatie tussen intern begeleiders en orthopedagogen van Passendwijs is veelal mogelijk (Intern begeleider 1 t/m 4). Communicatie is wel minder laagdrempelig en formeler dan met de wijkcoach. Aanvragen voor beschikkingen gaan vaak gepaard met papierwerk (Intern begeleider 1 t/m 4). Een enkele school spreekt Passendwijs pas aan, wanneer ze echt handelingsverlegen zijn, ''hulp komt vaak heel laat op gang'' (Docent 1). Doordat communicatie formeler is, wordt Passendwijs minder snel ingeschakeld bij inzet van ondersteuning. Wanneer hulp vanuit Passendwijs noodzakelijk blijkt, komen acties dan te laat op gang. Formele wetgeving en aanvraagprocedures zitten snelle inzet van ondersteuning of hulp in de weg.

In het zorgteam dat ongeveer zes keer per jaar samenkomt worden alle casussen van een school besproken, bij dit overleg is de schoolcontactpersoon van Passendwijs, wijkcoach, jeugdverpleegkundige/arts en intern begeleider aanwezig om met ouders te spreken over een aanpak (Passendwijs, 2016, p. 4). In dit overleg is in ieder geval een vast aantal momenten vastgelegd voor samenwerking en communicatie. Of de relatie met wijkcoach nu goed is of niet, deze wordt in dit overleg gegarandeerd.

*Wijkcoach*
De wijkcoaches hebben veel contact met scholen, per school is een wijkcoach aangesteld. Veelal hebben wijkcoaches twee scholen waar zij de vaste wijkcoach zijn (Persoonlijke communicatie, Wijkcoach 1 t/m 3, 2020). Het is per school afhankelijk hoe het contact wordt gelegd. Zo zijn er scholen waar veel directe en laagdrempelige communicatie is en scholen waar slechts bij het aanvragen van een beschikking of inzetten van specifieke kennis een wijkcoach wordt betrokken (Wijkcoach 1 & 2). Zo zijn sommige wijkcoaches minimaal één dagdeel per week op school aanwezig is. Daar ontstaat een natuurlijk contact met de school en in het bijzonder de intern begeleider (Wijkcoach 1 t/m 3). Dit regelmatige contact heeft de voorkeur voor veel wijkcoaches omdat er direct aan ontstane uitdagingen gewerkt kan worden. Geplande bijeenkomsten van het zorgteam zijn dat minder noodzakelijk (Wijkcoach 1 t/m 3).

De Avg-wetgeving is voor wijkcoaches een heldere afspraak, waarop weinig sprake is van tegendraads informeel delen (Wijkcoach 1 t/m 3). Wijkcoaches handelen alleen op basis van vraag, dat betekent dat ouders voor betrokkenheid van een wijkcoach moeten kiezen. Via de intern begeleider kan het belang van inzet van de wijkcoach wel worden benadrukt zodat het contact gemaakt kan worden (Wijkcoach 2). Het komt echter ook voor dat intern begeleiders en ouders een bepaald idee hebben voor de hulp en ondersteuning van hun kind zonder dat de wijkcoach is betrokken. In deze gevallen wordt de afstemming niet gezocht met verschillende organisaties en lijdt de communicatie hieronder (Wijkcoach 1 t/m 3).

Over het algemeen is communicatie met intern begeleiders gemakkelijk en ook met andere personen binnen de school. Tijdens de uitbraak van Covid-19 werd ook met directie contact onderhouden en geïntensiveerd, immers is de lijn tussen directeur en intern begeleider kort (Wijkcoach 2). Ook communicatie met Passendwijs wordt snel gevonden, er wordt veel dezelfde taal gesproken. Vaak zijn wijkcoaches in het verleden schoolmaatschappelijk werker geweest en is er al veel bekend over wat er zoal in de school gebeurt (Intern begeleider 2). Orthopedagogen van Passendwijs zijn breed opgeleid en kennen vaak de mogelijkheden van jeugdhulp, maar ook het pad van onderwijsontwikkeling (Orthopedagoog Passendwijs & Wijkcoach 3). Over het algemeen is er open communicatie over structurele problemen, discussie is vrijwel altijd mogelijk (Wijkcoach 2).

*Passendwijs*
Vanuit Passendwijs wordt een korte lijn in communicatie herkend met wijkcoaches en intern begeleiders (Regiocoördinator Passendwijs). Er zijn voldoende overlegmogelijkheden ingebouwd in de zorgstructuur middels zorgteam en ZAT+. Er wordt opgemerkt dat de intern begeleider een verbindende werking heeft als spin in het web (Regiocoördinator Passendwijs). De contacten via het zorgteam zorgen voor communicatie met wijkcoaches (Respondent Passendwijs 2). Ook buiten het zorgteam is er veel communicatie, maar wordt er meer vanuit de intern begeleider verwacht, deze moet zorgen voor de juiste expertise bij een overleg (Respondent Passendwijs 2). Vanuit Passendwijs wordt erkend dat er meer communicatie mogelijk is tussen gemeente en eigen organisatie (Respondent Passendwijs 2). Ervaring in goede communicatie verschilt dus tussen intern begeleiders en orthopedagogen onderling.

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach |
|---|---|---|---|
| Ervaart Avg als een belemmering | X | | |
| Deelt informeel informatie | X | | |
| Ervaart laagdrempelige communicatie | X | | X |
| Stabiel contact andere professional | Beide | Intern Begeleider | Intern Begeleider |
| Voldoende overlegmomenten | X | X | X |

**Tabel 3: Communicatie**

*Deelconclusie*
Communicatie tussen professionals van het wijkteam, school en Passendwijs is niet altijd mogelijk. Het is afhankelijk van de persoonlijke relaties tussen professionals of communicatie voldoende is. Zo wordt herkend dat de vaste wijkcoach die vanuit het wijkteam aan de school gekoppeld is, vaak goed contact heeft met de

intern begeleider. De professional vanuit Passendwijs staat daarbij meer op afstand, dit komt mede doordat de noodzaak van het betrekken van Passendwijs minder urgent wordt bevonden door de intern begeleider. De intern begeleider is een 'spin in het web' als het gaat om het coördineren van hulp en ondersteuning. Contact tussen orthopedagoog en wijkcoach is buiten het zorgteam ook zeldzaam.

Beperkingen in wetgeving zoals Avg en de uitbraak van het virus Covid-19 zorgden voor een grotere afstand tussen professionals en de nieuwe implementatie van digitale communicatie kostte tijd om op te starten (Intern begeleider 1). Duidelijk is dat integrale samenwerking lijdt onder de afstand en verminderde communicatie tussen organisaties. Toch wordt ook duidelijk dat communicatie tussen professionals erg goed kan verlopen, voornamelijk door een persoonlijke verstandhouding en gegarandeerde overlegmomenten.

## 5.4 Gezamenlijke Afspraken

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de variabele gezamenlijke afspraken. Deze legt zich toe op de mate van een gezamenlijke visie, gemeenschappelijke doelen en of deze zijn vastgelegd.

*Intern Begeleider & Wijkcoach*

Intern begeleiders hebben het idee dat betrokken organisaties in de samenwerking jeugdhulp – passend onderwijs, streven naar overeenkomende doelen (Intern begeleider 1). Op professioneel niveau vinden intern begeleiders en wijkcoaches elkaar en kunnen afspraken op korte termijn worden gemaakt (Intern begeleider 2 t/m 4, wijkcoach 1 t/m 3). Uit de interviews blijkt dat alle betrokkenen de best mogelijke ontwikkeling van het kind als doel stellen. Wat dit betekent, verschilt per actor. Zo zetten scholen meer in op educatieve ontwikkeling en persoonlijke ontwikkeling van het kind (Intern begeleider 1 & Wijkcoach 2). Wijkcoaches daarentegen kijken meer naar de gezinssituatie en de omgeving waarin het kind zich bevindt (Intern begeleider 1 & wijkcoach 1). Zo wordt opgemerkt door intern begeleiders dat wijkcoaches veel focus leggen op relatie ouder met kind, daar waar op scholen de lesstof en cognitieve ontwikkeling de boventoon voert (Intern begeleider 1; wijkcoach 2; orthopedagoog Passendwijs).

*Passendwijs*

Bij Passendwijs wordt ook de algehele ontwikkeling van het kind belangrijk gevonden, maar daar zijn interventies en behandelplannen voornamelijk gericht op de leerkracht, de leerkracht dient weerbaar gemaakt te worden om een diverse groep aan kinderen optimaal les te geven (Regiocoördinator Passendwijs). Interventies vanuit de school zijn weer meer gericht op het kind zelf (Intern begeleider 1). Een belangrijke doelstelling uit de Wpo dat kinderen zo lang mogelijk het reguliere basisonderwijs kunnen volgen (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p.10). De inzet vanuit Passendwijs richt zich daarom op een leerkracht die zo breed mogelijk kan ondersteunen voor de gehele klas. Op basisscholen wordt echter vaak meer hulp gevraagd voor extra ondersteuning in de klas zelf, ''meer handjes in de klas'' (Intern begeleider 2 & 3). Het doorverwijzen naar het speciaal onderwijs wordt soms te lang tegengehouden volgens intern begeleiders (Intern begeleider 2 & 3).

Binnen Passendwijs wordt de trend herkend dat scholen een actieve houding moeten aannemen in het ondersteunen van kinderen in plaats van het doorverwijzen naar speciaal onderwijs. Wanneer een kind niet meekomt in de klas qua cognitieve ontwikkeling, moet er meer focus komen op een breder plaatje, dan slechts cognitieve ontwikkeling (Orthopedagoog Passendwijs). Er wordt vanuit Passendwijs ingezet op het stimuleren van 'mindset' van leraren en minder op de extra inzet van 'handjes' in de klas (Intern begeleider 2; Regiocoördinator Passendwijs). Er wordt meer aanbodgericht in plaats van vraaggericht gewerkt (Regiocoördinator Passendwijs). Duidelijk is dat zelfs binnen onderwijs, tussen intern begeleiders en orthopedagogen, voorgestelde werkwijzen verschillen.

Tot slot heerst er bij Passendwijs een besef dat er een hiërarchische verdeling bestaat in de gestelde doelen van de organisaties. Onderwijs staat hierin onder welbevinden, net zoals dat welbevinden onder gezondheid staat (Regiocoördinator Passendwijs). Voor Passendwijs is het belangrijker om een specifieke soort ondersteuning te bieden, zolang deze bijdraagt aan de ontwikkeling van het kind op lange termijn (Regiocoördinator Passendwijs). Educatieve- of cognitieve ontwikkeling volgt dan later vanzelf.

*Bestuursadviseurs*
Bestuursadviseurs bij de gemeente Arnhem zien dat Passendwijs vergelijkbare aanpak voorstelt in het ondersteunen van het kind (Bestuursadviseur 1). Passendwijs wil zo laag mogelijk inzetten, net zoals de gemeente (Bestuursadviseur 1). Zij zetten beide meer in op preventie. Er is een bewustzijn dat onderwijs- en jeugdhulpdoelen wel degelijk verschillen, maar dat dit verschil juist gebruikt kan worden om een concreet plan op te stellen en elkaar daarop te wijzen (Bestuursadviseur 1). Daar wordt afstemming noodzakelijk. Zelfs wanneer doelen niet geheel duidelijk zijn omschreven, kan overeenstemming worden bereikt met goede communicatie (Bestuursadviseur 1).

Bestuursadviseurs en wijkcoaches herkennen daarnaast dat scholen als enige partij betrokken zonder eigen budget en daarmee minder financiële prikkels ervaren (Bestuursadviseur 1; wijkcoach 1 t/m 4). Doelen van school zijn daarom (los van onderwijs of jeugdhulp) meer gericht op directe behandeling van het kind of extra inzet van professionals in plaats van laagdrempelige oplossing en meer instructie voor de leraar (Orthopedagoog Passendwijs; bestuursadviseur 1). Een laagdrempelige oplossing is immers vaak goedkoper, dit is iets dat bij Passendwijs en de gemeente Arnhem op het moment wordt herkend.

Volgens het rekenkamerrapport is er echter niet heel veel kennis over de doelen van andere partijen bij de gemeente (Rekenkamer, 2020, p. 10). Om het streven 'opvoeden doe je niet alleen' te ondersteunen, moeten alle vindplaatsen werken vanuit één gemeenschappelijk doel en visie (Rekenkamer Arnhem, 2020, p. 10). De bestaande doelen van de gemeente geven op dit moment nog weinig houvast, met uitzondering van de sociale wijkteams. Doelen geven weinig houvast, staan verdeeld over verschillende beleidsdocumenten en er is niet één lijn te vinden (Rekenkamer, 2020, p. 36 - 40).

*Jeugdhulp binnen onderwijs*
De gemeente Arnhem heeft in samenwerking met belangrijke partners een plan opgesteld om het werkveld jeugdhulp en onderwijs bijeen te brengen. Dit plan: 'Jeugdhulp Binnen Onderwijs' is gericht op het inzetten van een combinatie van onderwijsondersteuning en jeugdhulp (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020). Bij enkele casussen is deze al wel toegepast en hiermee wordt ruimte gegeven aan verschillende doelen van passend onderwijs en jeugdhulp. In deze werkwijze wordt de nadruk gelegd op samenwerking in overleg, waarbij per casus wordt bekeken wat de verantwoordelijkheden zijn per betrokken actor, op deze manier kan op structurele wijze vorm worden gegeven aan verschillende doelen en beschikbare middelen (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020). Hiermee lijkt de gemeente een antwoord te hebben op een structureel gebrek aan kennis over doelen van actoren binnen het netwerk.

Een aantal wijkcoaches zijn deel van de werkgroep JBO en zijn ook geïnterviewd. Zij zien de werkwijze JBO meer als een stok achter de deur om aan de hand van opgestelde doelen per organisatie een plan te maken. Daarmee kunnen verantwoordelijkheden die scholen op wijkcoaches verhalen, gereflecteerd worden (Wijkcoaches 1 t/m 3). Hier wordt in de paragraaf over verantwoordelijkheid meer toegelicht.

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach | Bestuursadviseur |
|---|---|---|---|---|
| Stelt optimale ontwikkeling van kind als doel | X | X | X | X |
| Specifieke doeleinden | Cognitie | Welzijn/Gezondheid | Welzijn/Gezondheid | Welzijn/Gezondheid |
| Inzet gericht op | Kind | Kind/Leraar | Kind/Gezin | Kind/Gezin |
| Soort inzet hulp/ondersteuning | Behandeling/Professionals | Laagdrempelig | Laagdrempelig | Laagdrempelig |

**Tabel 4: Gezamenlijke afspraken**

*Deelconclusie*
Doelen van de school en het wijkteam verschillen: jeugdhulp en onderwijs hebben andere taken. Het samenbrengen en inzien van de noodzaak van samenwerking ontbreekt bij professionals, er is weinig aandacht op hoe verschillen kunnen worden overbrugd. Vanuit een bestuurlijke positie van de gemeente en Passendwijs zijn hier meer mee bezig. Duidelijk wordt dat het samenbrengen van verschillende doelen niet gemakkelijk lukt,

maar dat het optimaliseren van samenwerking en verdeling van verantwoordelijkheden een doel op zich zou moeten zijn. Zo hebben wijkteams, gemeente en Passendwijs vergelijkbare aanpak en ook regelmatig contact. De connectie met basisscholen zelf ontbreekt echter, dit blijkt een meer gesloten bolwerk.

## 5.5 Persoonlijke toewijding

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de variabele persoonlijke toewijding. Hieronder wordt verstaan in welke mate professionals bij elkaar toewijding ervaren en in welke mate zij zelf betrokken zijn. Wanneer sprake is van reciprociteit kan samenwerking effectiever worden.

*Intern Begeleiders*

Alle geïnterviewde intern begeleiders voelen zich extreem betrokken bij hun werk en zijn allemaal gemotiveerd (Intern begeleiders 1 t/m 4). Intern begeleiders hebben het gevoel altijd iets te doen te hebben en zijn constant geëngageerd met de kinderen van school (Intern begeleiders 1 t/m 4). De ervaring is dat privé en werk vaker door elkaar loopt en dat intern begeleiders ook buiten hun werk betrokken blijven, dit wordt ook als noodzaak wordt gevoeld (Intern begeleiders 1 & 3). Dit betekent ook dat een zakelijke kant ontbreekt, een lastig gegeven wanneer keuzes moeten worden gemaakt in het belang van kinderen (Intern begeleiders 1 & 4). Intern begeleiders herkennen deze toewijding ook bij wijkcoaches. Bij wijkcoaches is de relatie met ouders ook belangrijk, omdat zij meer naar het systeem en gezin van het kind kijken bij het aanvragen van ondersteuning. Intern begeleiders vinden dat het ten koste kan gaan van onderwijsontwikkeling als er te veel naar gezin wordt gekeken (Intern begeleiders 1 & 4). Men kan dus toegewijd zijn eenzelfde doel te bereiken, maar wanneer doelen inhoudelijk niet overeenkomen lijkt dit geen verschil te maken in effectieve samenwerking.

*Wijkcoach*

Afstand zorgt voor meer professionaliteit en houdt kwaliteit in stand (Regiocoördinator Passendwijs). Binnen wijkteams en scholen wordt nog wel eens meegegaan in een omtrekkende beweging van ouders om zorg op een bepaalde manier in te zetten. Het vraagt veel vaardigheid om daar niet in mee te gaan (Orthopedagoog Passendwijs). Een betrokken houding zou niet boven een zakelijke houding moeten prevaleren (Orthopedagoog Passendwijs).

Wijkcoaches zijn erg betrokken bij hun werk (Wijkcoach 1 t/m 3). Wijkcoaches herkennen zelf geen omtrekkende beweging van ouders om toch bepaalde beschikkingen af te dwingen en gaan daar ook niet in mee (Wijkcoaches 1 & 2). Hun inzicht is dat het beter is om minder beschikkingen af te geven en te kijken naar effectiviteit (Wijkcoach 2). Communicatie is hierin van belang, niet het blijven behagen van eisen. Wijkcoaches verwachten nu van ouders een proactieve houding qua hulpvragen. Verwijzers gaan meer op hun handen zitten (Wijkcoach 2). De persoonlijke toewijding en motivatie is wel degelijk aanwezig. Dit leidt alleen in de toekomst niet meer tot extra inzet van hulp en ondersteuning onder wijkcoaches. Voorheen heerste het motto ‘doen wat nodig is’ vanuit de gemeente, daar werd gemakkelijker extra ondersteuning ingeschakeld dan nu het geval is (Rekenkamer Arnhem, 2020, p. 27).

In de afstemming met school kan het ook gebeuren dat bepaalde beschikkingen worden uitgegeven, terwijl deze verantwoordelijkheid volgens het onderscheid in doelen bij school ligt. Wanneer een intern begeleider niet de afstemming zoekt met wijkcoach en een bepaald zorgplan maakt waarvoor de wijkcoach een handtekening moet zetten, dan is het lastig nog een plan af te wijzen, zeker wanneer dit met ouders is besproken en het erg passend lijkt (Wijkcoach 3). Dat persoonlijke toewijding afdoet aan een zakelijke houding en professionele werkwijze wordt ook bij wijkcoaches herkend (Wijkcoach 3). Ouders tegemoetkomen is soms niet het beste voor het kind. Deze trend is op dit moment nog in ontwikkeling en moet met richtlijnen zoals JBO veranderen. Bestuursadviseurs zien persoonlijke betrokkenheid ook als aanleiding voor wijkcoaches om meer beschikkingen uit te geven (Bestuursadviseur 1).

*Passendwijs*

Professionals binnen Passendwijs hebben het idee dat hun werk iets bijdraagt en ertoe doet (Regiocoördinator Passendwijs). De opdracht die zij vervullen is ‘prachtig’ en maatschappelijk nuttig (Regiocoördinator Passendwijs). Zij zetten zelf vraagtekens bij de persoonlijke toewijding die voornamelijk op scholen herkend wordt bij intern begeleiders en leerkrachten (Regiocoördinator Passendwijs). ‘’Is er dan nog bewustzijn van eigen ‘bias’ en kan je in onoverzichtelijke situaties nog keuzes maken?’’ (Orthopedagoog Passendwijs).

Orthopedagoog en Regiocoördinator vinden dat het onderwijs zakelijker mag worden. In de zorg en het onderwijs werken veel bevlogen mensen die het juiste willen doen. Het motief is een belangrijke factor in het werk, maar voor effectieve uitvoering moet planmatig en gestructureerd gewerkt worden (Orthopedagoog Passendwijs). Persoonlijke betrokkenheid kan ook afleiden van het werk (Orthopedagoog Passendwijs).

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach |
|---|---|---|---|
| Persoonlijk betrokken | X | X | X |
| Zakelijke kant | | X | X |

**Tabel 5: Persoonlijke Toewijding**

*Deelconclusie*
Persoonlijke toewijding is aanwezig bij professionals zoals intern begeleiders en wijkcoaches. Voor beiden staat het kind voorop in het bepalen van een vorm van ondersteuning. Volgens betrokkenen in de samenwerking kan dit leiden tot inefficiënte uitkomsten en suboptimale planning. Een zakelijke houding zou meer opleveren en persoonlijke belangen van organisaties of ouders van kinderen minder zwaar laten meewegen (Regiocoördinator Passendwijs). Anderzijds biedt persoonlijke toewijding voor wijkcoaches, maar voornamelijk intern begeleiders een grote motivatie in hun werk.

## 5.6 Vertrouwen

In deze paragraaf wordt de variabele vertrouwen behandeld. Wanneer er vertrouwen is tussen professionals is er meer betrouwbaarheid en transparantie. Dit kan op termijn tot een stabiele en effectieve samenwerking leiden.

*Intern Begeleiders*
Wat voor intern begeleiders enorm opvalt is de band tussen de professional en ouder. Deze vertrouwensband geeft de toegang tot hulp en ondersteuning voor het kind. Ouders dienen overal bij betrokken te worden, dat is beter voor het kind, maar ook Avg-technisch (Intern begeleider 1). Het meldpunt kindermishandeling komt veelvuldig naar voren (Intern begeleider 1 t/m 4). Daar is het lastig om de band die opgebouwd is met ouders in stand te houden. Wanneer iemand een melding maakt, wordt deze automatisch openbaar gemaakt. Het is niet mogelijk om anoniem te melden, tenzij een kind in direct gevaar is (Intern begeleider 2). Dit is voor de vertrouwensband tussen intern begeleider of wijkcoach met ouders problematisch.

Ten tweede is er het idee dat andere professionals van Passendwijs of vanuit het wijkteam hun eigen gang gaan met het kind zonder inspraak van een intern begeleider. Intern begeleiders merken op dat er meer vertrouwen mag komen in wat er al gedaan is of wordt gedaan op een school (Intern begeleider 2). Dingen hoeven niet dubbel gedaan te worden, zeker voorafgaand aan een behandeling met diagnoses en plannen opstellen (Intern begeleider 2). Zo kan een wijkcoach of orthopedagoog opnieuw een diagnose willen laten vaststellen en niet vertrouwen op de beoordeling van intern begeleider (Intern begeleider 2).

Toch is de manier waarop wordt samengewerkt transparant en er is open discussie mogelijk met direct betrokken wijkcoach of orthopedagoog (Intern begeleider 1 t/m 4). ''Communicatie is open, zonder dat we het met elkaar eens zijn.'' (Intern begeleider 4). Wanneer er dus knelpunten voorkomen kunnen deze wel gemeld worden.

Ook onderling wordt tussen intern begeleiders veel gedeeld buiten Avg om, dit informele delen wordt veelvuldig aangehaald als manier om essentiële informatie door te geven, bijvoorbeeld wanneer kinderen van school wisselen (Intern begeleider 1 & 2, docent Lichtenbeek). Het wisselen van de wacht gebeurt echter bij wijkcoaches volgens de ervaring van intern begeleiders veel (Intern begeleider 1 & 4). Sinds de transitie zijn er op sommige scholen meer dan vijf vaste wijkcoaches geweest (Intern begeleider 1 & 4). Daar waar op andere scholen al vijf jaar dezelfde wijkcoach is aangesteld (Intern begeleider 2 & 3). Dit draagt niet bij aan een vertrouwelijke relatie tussen professionals op lange termijn.

*Passendwijs*
Vertrouwen wordt herkend als basis voor samenwerking, wanneer op de school de lijnen zijn gelegd en er is een basis, ''dan is dat gewoon heel fijn als begin van hulp en ondersteuning'' (Orthopedagoog Passendwijs). Vooral voor open communicatie vanuit Passendwijs naar intern begeleiders, die als spil wordt gezien, is er via de schoolcontactpersoon van Passendwijs genoeg ruimte om transparant en vertrouwelijk te communiceren (Regiocoördinator Passendwijs).

*Wijkcoaches*
De opdracht van wijkteams ten opzichte van het zorgplan van de school kan nogal eens langs elkaar lopen wanneer dingen niet zijn afgestemd. Wanneer ouders met intern begeleiders een geheel zorgplan opstellen en wijkcoaches worden niet betrokken, dan is er geen vertrouwelijke relatie. Op dat moment is er geen ruimte meer voor aanpassing en transparante discussies (Wijkcoach 1). De werkwijze vóór JBO is 'u vraagt wij draaien', geen constructieve manier om toe te werken naar langdurige samenwerking (Wijkcoach 1). Intern begeleiders scheppen vaker verwachtingen bij ouders die niet waargemaakt kunnen worden met een beschikking van de gemeente (Wijkcoach 2 & 3). De verdeling van verantwoordelijkheden komt dan op spanning te staan. Het hangt daarin heel erg af van de persoonlijke relatie tussen professionals en afstemming op uitvoeringsniveau (Wijkcoach 2 & 3). Vaak is er frictie, maar kan voor toekomstige situaties duidelijk gemaakt worden wat er ontbreekt in afstemming. Tussen wijkcoaches en intern begeleiders is er sprake van transparantie, dit maakt dat op professioneel vlak gemakkelijk feedback gedeeld kan worden.

*Bestuursadviseurs*
Bij bestuursadviseurs is weinig transparantie in gestelde doelen en middelen vanuit scholen. Zo heerst al gauw het idee dat er sneller wordt verwezen naar jeugdhulp in plaats van eigen inzet van middelen (Bestuursadviseur 1). Zo zeggen scholen dat budgetten worden overschreden, maar dat gebeurt ook aan de zijde van gemeente, waar ligt dan de waarheid? Er wordt gedacht dat er een groot gat bestaat tussen kennis van middelen in het onderwijs en bij de gemeente (Bestuursadviseur 1). Zo hebben wijkcoaches het idee dat scholen, maar net name Passendwijs veel ruimte hebben in hun budget (Wijkcoach 2 & 3), terwijl andersom intern begeleiders niet het idee hebben dat aanvragen voor beschikkingen worden geschuwd (Intern begeleider 2 t/m 4). Een open houding wordt volgens bestuursadviseurs onder scholen niet herkend, dat is al lang een gesloten bolwerk (Bestuursadviseur 2).

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach |
|---|---|---|---|
| Wederzijds vertrouwen | Persoonsafhankelijk | Persoonsafhankelijk | Persoonsafhankelijk |
| Stabiele relatie andere professionals | X | _ | X |

**Tabel 6: Vertrouwen**

*Deelconclusie*
Een vertrouwelijke relatie is nog aan het groeien tussen intern begeleiders, orthopedagogen en wijkcoaches. Transparantie is aanwezig, waardoor feedback gemakkelijk gedeeld kan worden en professionals zich niet beperkt voelen in het delen van verbeterpunten. Toch blijkt er ook een gescheiden wereld te zijn, waarin werkwijzen van andere professionals niet worden gerespecteerd. Zo heeft de wijkcoach geen vertrouwen in inschattingen van intern begeleiders om jeugdhulp in te zetten en heeft de intern begeleider niet het idee dat haar expertise wordt gewaardeerd. Daarbij kan op sommige scholen geen stabiele relatie opgebouwd worden tussen wijkcoach en intern begeleider aangezien er te vaak van wijkcoach wordt gewisseld. Dit draagt niet bij aan een vertrouwelijke en stabiele relatie, maar het nieuwe stappenplan JBO moet ervoor zorgen dat dit tij gekeerd wordt. Zo wordt een vertrouwelijke relatie ingebed doordat vanaf initiële besprekingen over extra inzet van ondersteuning of zorg al samen wordt overlegd met alle betrokken partijen (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020). Het is zaak om een stabiele relatie te behouden. Op bestuurlijk vlak komt na de samenwerking in het opstellen van JBO meer vertrouwen op gang tussen Passendwijs en gemeente Arnhem, ondanks dat dit op initiatief van het wijkteam was. Scholen blijken echter nog een gesloten bolwerk, daarin wordt op termijn meer betrokkenheid gewenst (Bestuursadviseur 2, Regiocoördinator Passendwijs).

## 5.7 Leiderschap

In deze paragraaf wordt de variabele leiderschap geanalyseerd. De mate waarin een vorm van leiderschap aanwezig is om professionals te motiveren en faciliteren komt hierin aan bod. Ook de mate waarin een leidende rol aanzet om samenwerking te zoeken wordt besproken.

*Intern Begeleiders*

Stimulatie en motivatie komen voor intern begeleiders niet van directie of een specifieke leider (Intern begeleider 1). Dit komt bij intern begeleiders vanuit hun intrinsieke motivatie met betrekking tot kinderen. De intern begeleider heeft daarnaast zelf dan ook een proactieve en initiatiefrijke rol (Intern begeleider 2). Deze proactieve rol staat ook vaak vermeldt in hun taakbeschrijving (Intern begeleider 2 & 3). Intern begeleiders zijn daarmee verantwoordelijk voor zichzelf en voor de kinderen. Intrinsieke motivatie is groter dan extrinsieke motivatie (Intern begeleider 2 & 4).

De intern begeleider heeft een grotendeels zelfstandige rol. Zo stelt de intern begeleider in grote lijnen een schoolontwikkeling op voor een kind (Intern begeleider 3). De intern begeleider is grotendeels zelf verantwoordelijk binnen de school: ''Ik maak m'n eigen agenda, neem m'n eigen beslissingen'' (Intern begeleider 2). Intern begeleiders voelen ook niet vanuit een leidinggevende functie dat er meer focus gelegd moet worden op samenwerking. Zij zien vanuit hun werk de noodzaak om samen te werken met bijvoorbeeld een wijkcoach, omdat zij weten dan meer te kunnen bereiken (Intern begeleider 4; Docent Lichtenbeek). Intern begeleiders zijn dan ook vaak ervaren professionals die al voor langere periode werkzaam zijn binnen het onderwijs en handelen uit ervaring (Intern begeleiders 1 t/m 4).

*Passendwijs*

Binnen Passendwijs is een leidinggevende rol ten opzichte van haar orthopedagogen weggelegd voor de regiocoördinatoren. Regiocoördinatoren vertalen beleidsvisie van het bestuur naar haar professionals in het veld. Een traditionele vorm van leiderschap wordt niet herkend omdat er binnen Passendwijs veel hoogopgeleide professionals werken die meer in wisselwerking naar hun leidinggevende handelen (Regiocoördinator & Orthopedagoog Passendwijs). Zo zijn ook bij de werkwijze JBO, professionals van Passendwijs betrokken (Regiocoördinator Passendwijs). Passendwijs probeert in haar rol naar scholen en schoolbesturen wel het belang van samenwerking te benadrukken. Hier wordt het leiderorganisatienetwerk herkend uit de typologie van Kenis & Provan (2008). De intern begeleider voelt intrinsiek de noodzaak om samen te werken met Passendwijs, omdat het zo meer kan bereiken. Dit komt niet voort uit een leidende rol van Passendwijs die aanzet tot samenwerking. Bij Passendwijs wordt eerder een faciliterende rol, dan een motiverende rol herkend.

*Wijkcoaches*

Wijkcoaches staan veel in contact met intern begeleiders. Wijkcoaches respecteren de belangrijke vindplaats van school voor problemen. (Wijkcoach 1 & 2). Toch ligt de regie in samenwerking meer bij de wijkcoach als het gaat om het verlenen van jeugdhulp (Wijkcoach 2). De zelfstandige en proactieve rol die wordt gevoeld bij intern begeleiders komt ook veelvuldig voor bij wijkcoaches (Wijkcoach 1 t/m 3). In het geval van de wijkcoach valt deze binnen haar eigen expertise, immers ligt deze van intern begeleiders ook meer binnen het passend onderwijs, dan bij jeugdhulp. Het faciliteren van wijkcoaches gebeurt wel steeds meer in de informatie-uitwisseling met bestuursadviseurs (Wijkcoach 3). Er is het idee dat er wordt geluisterd, ''maar uiteindelijk staan de wijkcoaches met de voeten in de modder'' (Wijkcoach 3). Bestuursadviseurs nemen een faciliterende rol aan ten opzichte van de wijkcoaches en proberen in hun beleid deze professionals te ondersteunen. Motivatie, komt net zoals bij intern begeleiders en orthopedagogen, voornamelijk vanuit de professional zelf.

Volgens het rekenkamer rapport is het echter casusafhankelijk en diffuus bij welke organisatie de regie ligt (Rekenkamer Arnhem, 2020, p. 87). Het wijkteam zou eerder een passieve rol hebben in het op gang brengen en houden van samenwerking tussen wijkteam, jeugdhulpaanbieder en onderwijs. Uit de interviews blijkt toch dat professionals zelf veel verantwoordelijkheid voelen en daarom zelfstandig en proactief handelen, zowel wijkcoaches, intern begeleiders als orthopedagogen.

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach |
|---|---|---|---|
| Noodzaak om samen te werken | X | X | X |
| Motiverend Leiderschap | Intrinsiek | Intrinsiek | Intrinsiek |
| Faciliterend Leiderschap | Bestuurlijke Laag | Bestuurlijke Laag | Bestuurlijke Laag |

**Tabel 7: Leiderschap**

*Deelconclusie*
Zowel intern begeleiders, orthopedagogen als wijkcoaches voelen zich verantwoordelijk voor hun eigen regie en zien het belang van samenwerking in. Persoonlijke toewijding verzorgt een groot gedeelte van dit leiderschap. Doordat professionals zelf inzien dat samenwerking essentieel is tussen jeugdhulp en onderwijs kan motiverend leiderschap bijdragen aan effectieve samenwerking. Deze vorm van leiderschap wordt gevonden bij professionals. Faciliterend leiderschap valt meer onder bestuurlijke commitment. Dit faciliterend vermogen ligt dan ook meer bij ondersteunende organisaties zoals de gemeente Arnhem en Passendwijs.

## 5.8 Kennis

In deze paragraaf worden de analyse van de variabele kennis toegelicht. De mate waarin gedeelde kennis aanwezig is, er mogelijkheid is om kennis te vergroten en daarmee van elkaar te leren, wordt geanalyseerd.

*Intern Begeleiders*
Intern begeleiders kunnen andere professionals van alles vragen wanneer zij kennis te kort komen (Intern begeleider 1). Dit geldt voor wijkcoaches, maar ook voor Passendwijs en haar orthopedagogen (Intern begeleider 2). Het delen van kennis en informatie wordt erg belangrijk gevonden (Intern begeleider 2). Intern begeleiders ontvangen graag informatie over het verloop van trajecten die via beschikkingen van de gemeente lopen (Intern begeleider 2). Dit is echter niet mogelijk vanwege privacywetgeving, gedeelde kennis focust zich daarom sterk op het delen van mogelijke werkwijzen en mogelijkheden. Onderling zijn intern begeleiders erg sterk in het delen van kennis en informatie. Dit komt naar voren in het informeel delen dat gebruikelijk blijkt te zijn onder intern begeleiders (Intern begeleider 1 t/m 4). Het delen van informatie over specifieke cliënten of scholieren met wijkcoaches en orthopedagogen komt zonder toestemming van ouders niet voor (Wijkcoach 1 t/m 3). Dit doet niet af aan het feit dat er volgens intern begeleiders veel kennis ligt in het vinden van juiste oplossingen in ontwikkeling van het kind bij orthopedagogen van Passendwijs (Intern begeleider 3).

Evaluatiemomenten gaan voornamelijk over doelstellingen en cijfermatige analyses. ''Er wordt gekeken naar wat moet veranderen, maar niet hoe'', evaluatie begint vanuit opbrengsten (Intern begeleider 2). Zo zijn er bijna overal overzichten van en is Passendwijs en onderwijsinspectie nauw betrokken bij allerlei statistische evaluaties (Intern begeleider 3). Er is een duidelijk gebrek aan het verwerken van evaluaties en gegevens gebruiken om nieuwe werkwijzen te bedenken. Binnen het zorgteam is er wel inhoudelijk evaluatie, specifiek gericht op de samenwerking. Deze is structureel ingepland, in principe voor een zorgteam één keer per jaar (Intern begeleider 3 & 4).

*Passendwijs*
De expertise van orthopedagogen is van hoog niveau en focust zich op het geheel van ontwikkeling van het kind. De orthopedagoog neemt een adviserende taak op zich in het zorgteam. Vaak is er buiten het zorgteam ook overleg over de 'analytische vraag'. Met deze informatie kunnen de wijkcoach en intern begeleider sparren (Orthopedagoog Passendwijs). Duidelijk wordt dat in het geheel vanuit alle aanwezige professionals in het zorgteam een compleet plan kan worden opgesteld om ondersteuning en hulp te bieden (Regiocoördinator Passendwijs). Zo is er op 'betrekkingsniveau', in het organiseren van hulp en ondersteuning, op sociaal niveau en op zorginhoudelijk niveau een goede samenwerking (Orthopedagoog Passendwijs).

Wanneer het gaat over evalueren is het voor Passendwijs lastig, zij willen kwalitatieve zorgverlening meten, maar dat is lastig in sociale wetenschap: ''Wat meet je dan?'' (Regiocoördinator Passendwijs). Deze wetenschappelijke benadering wordt niet herkend in de evaluatie van docenten, intern begeleiders en wijkcoaches zelf. Deze missen vaak de 'helikopterview' om te zien wat er structureel mist om kwaliteit te leveren (Orthopedagoog Passendwijs; Bestuursadviseur 2). Dit is sterk afhankelijk van de persoon en kwaliteit van professional (Orthopedagoog Passendwijs). Er wordt voorgesteld om boven het persoonlijke en emotionele element van hulpverlening te stappen en het zakelijke aspect te omarmen (Regiocoördinator & Orthopedagoog Passendwijs).

In de organisatie probeert Passendwijs scholen te voorzien in informatie over hoe samenwerking is geregeld. Zo wordt het IB-netwerk georganiseerd waarin een aantal keer per jaar in wordt gegaan op de mogelijkheden van het samenwerkingsverband (Orthopedagoog Passendwijs). Een enkele intern begeleider benoemt dit specifiek als verhelderend (Intern begeleider 4).

*Wijkcoaches*
Wanneer het gaat over aanwezige kennis en werkwijze van andere professionals, is de wijkcoach steeds beter op de hoogte van eigen taken en daarmee de verantwoordelijkheid van anderen (Wijkcoach 1 t/m 3). Het werkveld gaat gepaard met veel wetgeving en maakt het werk van de wijkcoach complex (Wijkcoach 1). De mogelijkheid om kennis te delen met andere professionals wordt beperkt door privacywetgeving (Wijkcoach 2).

Het delen van kennis wordt echter wel belangrijk gevonden, zo proberen wijkcoaches actief intern begeleiders en eventueel orthopedagogen betrokken te houden zodat nieuwe kennis makkelijk gedeeld kan worden (Wijkcoach 2). Regelmatig contact is hierin een belangrijke factor, maar ook het initiatief nemen in het organiseren van fysieke contactmomenten (Wijkcoach 1 & 2). Zo zijn wijkcoaches bezig met de organisatie van informatiebijeenkomsten op scholen, waarin leraren kennis opdoen over mogelijkheden binnen jeugdhulp.

Evaluatiemomenten zijn er structureel, maar komen ook veel tussentijds voor, hierbij is communicatie via telefoon gebruikelijk (Wijkcoach 1 & 2). Vaak aan het eind van het schooljaar wordt een officieel evaluatiemoment gepland. Deze evaluatiemomenten zijn echter voornamelijk gebaseerd op subjectieve ervaringen van de wijkcoaches en intern begeleiders. Doelen zijn over het algemeen vanuit de gemeente abstract en algemeen, daardoor wordt ook weinig doel gerelateerde informatie verzameld over samenwerking. Evaluaties worden los ingericht op basis van subjectieve pijlers (Rekenkamer Arnhem, 2020, p. 22). Het is daarmee lastig een objectieve evaluatie in te richten en resultaten te vergelijken. Maatschappelijke effecten en wettelijke doelen zoals omschreven in Wet passend onderwijs of Jeugdwet kunnen niet worden gemeten. Wijkcoaches geven daarnaast zelf ook aan druk genoeg te zijn met hun cliënten in plaats van degelijke evaluaties (Wijkcoach 1 t/m 3).

*Bestuursadviseurs*
Bestuursadviseurs zien een belangrijke rol in het evalueren van huidige werkwijze. De gemeente heeft nu de mogelijkheid om via een database cijfers en gegevens over beschikkingen die worden uitgegeven door wijkcoaches te analyseren (Bestuursadviseur 1). Hiermee kan inzichtelijk worden gemaakt waar verbeterpunten liggen, dit gaat samen in afstemming met de wijkcoaches zelf.

Bestuursadviseurs spelen een belangrijke rol in het aansturen van wijkcoaches op basis van inhoud, ondanks dat zij weinig officiële sturingskracht hebben (Bestuursadviseur 2). Bestuursadviseurs weten immers op grote lijnen waar fouten gemaakt worden en kunnen op basis van gegevens uit de database gericht sturen (Bestuursadviseur 2). Zelf zien zij de rol van bestuursadviseur als baken van kennis die informatie verzamelt en daar een plan op baseert (Bestuursadviseur 1). Zij kunnen via Passendwijs bij de scholen en zelf bij de wijkteams informatie verkrijgen (Bestuursadviseur 1). Lijntjes met intern begeleiders zijn er niet en wijkcoaches geven aan vaak geen ruimte te hebben om boven de materie te staan en te evalueren (Bestuursadviseur 2). Bestuursadviseurs herkennen dat er bij mensen in het veld; intern begeleiders en wijkcoaches, vaak te lang wordt gewacht wanneer kennis ontbreekt. Het opschalen, of ophalen van kennis bij indirecte collega's en bestuursadviseurs wordt vaak vermeden (Bestuursadviseur 2). Het is onduidelijk waarom communicatie niet altijd wordt gezocht als kennis tekortkomt. Op deze manier is er ook minder input voor de bestuursadviseur om op grote lijnen te sturen (Bestuursadviseur 2).

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach | Bestuursadviseur |
|---|---|---|---|---|
| Voldoende kennis over andere professional | | | | _ |
| Mogelijkheid om feedback te delen | | X | | X |
| Kwalitatieve evaluatie | X | X | X | |
| Kwantitatieve evaluatie | X | X | | X |

**Tabel 8: Kennis**

*Deelconclusie*
Duidelijk wordt dat professionals de tijd moeten nemen om kennis van elkaars werkwijze te nemen. Echter zijn professionals al druk genoeg met het functioneren in hun eigen taak en kunnen daardoor niet boven de materie uitstijgen om vanuit een 'helikopterview' feedback te delen en verandering in te passen. Er ligt veel druk op capaciteit en dit wordt door Passendwijs en bestuursadviseurs herkend. Kennis wordt veelal eenzijdig gedeeld en perspectief van andere actoren in de samenwerking wordt daardoor niet meegenomen. Het is belangrijk dat professionals elkaars capaciteiten kennen en op waarde weten te schatten. Evaluatiemomenten gebeuren daarnaast veel op basis van subjectieve ervaring, er zijn weinig objectieve criteria waarop evaluatie wordt gebaseerd. Dit maakt dat pogingen tot verbetering van samenwerken weinig concrete basis hebben. Weliswaar probeert de gemeente met de introductie van evaluaties op basis van kwantitatieve gegevens een concrete basis te leggen voor de toekomst.

## 5.9 Verantwoordelijkheid

In deze paragraaf wordt de variabele verantwoordelijkheid behandeld. Hierin wordt gekeken naar welke verantwoordelijkheden bij welke actoren liggen en of er een duidelijke verdeling van taken aanwezig is.

*Intern Begeleiders*
Intern begeleiders hebben het idee dat scholen worden belast met een hele grote taak: opvoeding, problemen in de wijk en onderwijs (Intern begeleider 1 t/m 4). De ervaring is dat scholen in toenemende mate extra taken op zich moeten nemen, dat terwijl er daardoor minder tijd over blijft voor de kerntaken zoals taal en rekenen (Intern begeleider 1).

Het sociale aspect op scholen is belangrijk, maar wordt wijkafhankelijk ook overbodig gevonden (Intern begeleider 1 t/m 4). Er wordt een wildgroei aan sociale initiatieven herkend waarbij scholen worden gezien als drager. Deze toename aan sociale behoeften vanuit de wijk gericht op de school, leidt af van de kerntaken van onderwijs (Intern begeleider 1 & 3). Zo wordt onder andere gezond gedrag, burgerschap, gezonde voeding en fietsen gezien als taak van de school (Intern begeleider 2).

De school heeft ook veel contact met ouders over ondersteuning en hulp, dit kan vervelend ervaren worden voor de relatie ouder en leerkracht, omdat deze onder druk komt te staan (Intern begeleider 1). De intern begeleider probeert zich daarom te focussen op de extra behoefte, zodat de docent zich kan focussen op leerdoelen (Intern begeleider 1). Het blijkt dat ouders veel verwachten op het gebied van zorgtaken van scholen en dat zij verantwoordelijk zijn voor het grotendeels beperken of stabiliseren van de problematiek (Rekenkamer Arnhem, 2020, p. 29). Scholen worden dus enerzijds overbelast, maar anderzijds nemen zij zelf veel verantwoordelijkheid op zich door natuurlijke betrokkenheid bij hun scholieren.

Intern begeleiders signaleren uitdagingen en geven aan waar de behoefte voor een kind ligt. Wijkcoaches nemen dit advies niet altijd over, zij willen vaak zelf ook een oriënterend gesprek voorafgaand aan een beschikking en contact met ouders (Intern begeleider 1). Intern begeleiders vinden het lastig om op momenten verantwoordelijkheid over te dragen aan een wijkcoach en blijven graag op de hoogte van ontwikkelingen rondom jeugdhulp van het kind (Intern begeleider 1 & 3). Er is sprake van ambiguïteit aangezien school zich wil focussen op hun onderwijstaak, maar ook in een betrokken relatie met scholieren andere taken vervullen (Intern begeleider 1).

*Passendwijs*
Bij Passendwijs worden verantwoordelijkheden gemeten aan de hand van welke inzet gewenst is. Nadat duidelijk is geworden welke ondersteuning en hulp nodig is, wordt deze verdeeld. De scheiding tussen jeugdhulp en passend onderwijs is niet goed afgebakend. Passendwijs zet in op het toewerken naar gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het kind, los van officieel toegewezen taken (Regiocoördinator Passendwijs). Het is daarin belangrijk dat de samenwerking die professionals hebben, goed verloopt. Het is dan minder belangrijk onder welke actor of organisatie verantwoordelijkheden officieel vallen. Een grijs gebied tussen passend onderwijs en jeugdhulp kan in een MDO worden overlegd, waarnaar taken worden verdeeld (Orthopedagoog Passendwijs). Passendwijs is officieel verantwoordelijk voor het ondersteunen en faciliteren van scholen, daarnaast controleert zij ook de kwaliteit van passend onderwijs en het dekkend aanbod binnen een regio (Passendwijs, 2020). Toch is zij ook bezig met een overkoepelende taak om op een hoger niveau naar effectieve samenwerking te werken (Regiocoördinator Passendwijs).

*Wijkcoaches*
Wijkcoaches zijn verantwoordelijk voor het uitgeven van beschikkingen en leveren van laagdrempelige en vrijwillige hulp (Intern begeleider 1). Afhankelijk van de school wordt de wijkcoach betrokken in samenspraak met ouders. Het komt voor dat de wijkcoach als uitvoerder wordt beschouwd om slechts de beschikking aan te vragen, zonder betrokken te worden in het opstellen van een ondersteuningsplan (Wijkcoach 1 t/m 3). Dit volgens het principe 'u vraagt wij draaien' (Wijkcoach 2). Wijkcoaches zijn veel scherper geworden in wat hun verantwoordelijkheden zijn. Mede doordat budgetten het groeiende aantal beschikkingen niet toeliet, is er een discussie op gang gekomen over verdeling van taken (Wijkcoach 2). Met behulp van de werkwijze JBO is het de bedoeling dat verantwoordelijkheden voorafgaand aan het leveren van hulp en ondersteuning duidelijk zijn verdeeld (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020; Wijkcoach 3). Op deze manier wordt duidelijker welke verantwoordelijkheden onder Wpo en Jw vallen en welke taken misschien toch anders verdeeld kunnen worden. zo kan een IQ-test lijken op een onderwijsdoel, maar wanneer een redenatie vanuit zorg relevant blijkt, kan het via de Jeugdwet lopen (Wijkcoach 1). Wanneer zaken daadwerkelijk binnen de Jeugdwet of Wpo vallen dan is er alsnog afstemming nodig om te kijken of het effectiever of efficiënter geregeld kan worden (Wijkcoach 2). Toch blijkt ook dat behandeling van ernstige enkelvoudige dyslexie via de jeugdwet wordt gefinancierd (Ministerie Volksgezondheid, Welzijn & Sport, 2014). Dit lijkt op het eerste gezicht echter typisch een taak van het onderwijs (Wijkcoach 3, Bestuursadviseur 1).

*Bestuursadviseurs*

De gemeente draagt geen verantwoordelijkheid voor het passend onderwijs, dus er bestaat een schot tussen onderwijs en jeugdhulp. Zaak is om te herkennen dat er een gezamenlijk belang voor het kind bestaat en integraal een oplossing te zoeken (Bestuursadviseur 1). Zeker om een grijs gebied aan verantwoordelijkheden te overbruggen. Echter is de gemeente op een breder vlak wel aanwezig om het onderwijs te ondersteunen en is zij via een aantal organisaties indirect betrokken bij scholen en dwingt de jeugdwet de gemeente afstemming te zoeken met het onderwijs (Bestuursadviseur 2).

De gemeente draagt ook verantwoordelijkheid voor het contracteren van jeugdhulpaanbieders. Hierbij zijn scholen niet betrokken, dat betekent dat jeugdhulp binnen onderwijs, bij een beschikking uitgegeven door een wijkcoach, verzorgd wordt door een gecontracteerde aanbieder (Bestuursadviseur 1). Het is daarin lastig voor scholen om te werken met aanbieders die zij nog niet kennen of gedwongen voelen mee te werken (Intern begeleider 2).

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach | Bestuursadviseur |
|---|---|---|---|---|
| Verantwoordelijkheid | Passend onderwijs | Passend onderwijs | Jeugdhulp | Jeugdhulp |
| Gevoel van toenemende taken | X | | X | _ |
| Duidelijke verdeling verantwoordelijkheden | | | | |

**Tabel 9: Verantwoordelijkheid**

*Deelconclusie*

Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over het passend onderwijs en jeugdhulp. De wijkcoach en intern begeleider vinden het lastig om verantwoordelijkheid te nemen en anderzijds weg te geven. Het takenpakket dat er ligt is anders voor iedere professional en ook ieder kind. Het is daarom belangrijk dat bij de nieuwe werkwijze JBO voor ieder kind een plan wordt geschreven en vanuit de samenwerking verschillende verantwoordelijkheden van wijkcoach, orthopedagoog en intern begeleider aanspreekt. Onderwijs- en jeugdhulpdoelen lopen momenteel te veel door mekaar en er is geen duidelijke scheiding te herkennen. Door budgettaire spanning worden wijkcoaches strenger en wordt van de school verwacht op een andere manier ondersteuning te verzorgen. Volgens Passendwijs moet ook vanuit samenwerking bekeken worden wat de beste verdeling van verantwoordelijkheden is. Dit is afhankelijk van een specifieke situatie. Een gebrek aan

duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden lijkt een negatief effect te hebben op effectieve samenwerking. Het continue moeten afstemmen van verantwoordelijkheden kost tijd en geld.

# Structuurvariabelen

## 5.10 Financiën

In deze paragraaf wordt de variabele financiën besproken als onderdeel van structuurvariabelen. In 2020 moet op jeugdhulp ongeveer 10 miljoen euro bespaard worden (Gemeente Arnhem, 2020C). Zekere instrumenten zijn hiervoor opgezet en bezuinigingsvoorstellen liggen bij college en raad (Gemeente Arnhem, 2020c). Op het eerste gezicht lijkt dit al een grote impact te hebben. Aan het einde van iedere paragraaf zal wederom in een tabel schematisch worden weergegeven welke trends worden herkend per actor.

*Intern begeleiders*

Er wordt op scholen niet ervaren dat financiën een belemmering opleveren in de samenwerking met andere partijen. Intern begeleiders ervaren dat zij de meeste beschikkingen toegewezen krijgen die worden aangevraagd (Intern begeleider 1 t/m 4). Er zit bij aanvragen bij Passendwijs voor intern begeleiders een grotere rem, daar wordt meer verwacht per aanvraag. Zo moeten deze aanvragen beter onderbouwd worden, maar worden ook weinig aanvragen afgewezen (Intern begeleider 3). Belangrijk hierin is dat de focus ligt op wat het beste voor het kind is (Intern begeleider 1). Passendwijs erkent deze procedures, zij koppelt het accepteren of afwijzen van aanvragen niet aan een financieel motief, maar de zorginhoudelijke planning (Orthopedagoog Passendwijs). Voor aanvragen van beschikkingen bij gemeenten heerst wel een sterker financieel motief is het idee (Intern begeleider 2 & 3). Er is een bewustzijn dat de gemeente kampt met flinke tekorten (Intern begeleider 2 t/m 4).

De Intern begeleiders herkennen daarnaast dat zij voorheen meer autonomie hadden en meer intern gericht waren. Via directe geldstromen naar de gemeente werd zorg zelf ingekocht en ingezet. Toepassing van ‘rugzakjes’ zijn hiervan een voorbeeld (Intern begeleider 1 & 4). In de huidige situatie worden scholen niet betrokken bij het inkoopproces en dient in samenspraak met wijkcoaches en het zorgteam bepaald te worden wat voor ondersteuning en hulp een kind gaat krijgen (Bestuursadviseur 1).

Er is ook een verschil te herkennen in wijken onderling. Daar waar financieel daadkrachtige ouders vaker zelf middelen inzetten om hulp in te schakelen, is dat bij financieel minder daadkrachtige ouders niet van toepassing (Intern begeleider 2 & 3). Dit is belangrijk want in kansrijke wijken zullen buiten het toepassen van de Jw of Wpo, financiën een minder grote beperking voor toepassing van hulp en ondersteuning vormen (Intern begeleider 2 & 4). In kansarme wijken is meer afhankelijkheid van hulp en ondersteuning vanuit organisaties (Intern begeleider 2 & 4). Budgettaire spanningen binnen de gemeente worden in kansrijke wijken minder gevoeld.

*Wijkcoaches*

Wijkcoaches ervaren in toenemende mate budgettaire druk. Beschikkingen werden voorheen sneller afgegeven, maar nu wordt er strenger beoordeeld op wat door de gemeente gefinancierd wordt (Wijkcoach 2). Zo wordt bekeken welke verantwoordelijkheid bij scholen ligt en wat via de jeugdwet gefinancierd wordt. Dit resulteert op sommige vlakken in onduidelijkheid van verantwoordelijkheden en discussie rondom financiering (Wijkcoach 2). Op het moment dat ouders niet de mogelijkheid hebben zelf hun kind te ondersteunen, kan het kind tussen wal en schip terecht komen. Bij wijkcoaches wordt de noodzaak gevoeld om meer beroep te doen op de capaciteit van school (Wijkcoaches 1 t/m 3). Voorheen werd er meer dan eens coulant omgegaan met aanvragen. Er is nu een grens getrokken om overschreden budgetten te beperken (Wijkcoach 2).

Daarnaast heerst bij wijkcoaches de gedachte dat er bij Passendwijs nog budgetten beschikbaar zijn die niet gebruikt worden (Wijkcoach 2 & 3). Dit berust zich meer op een aanname, maar is geen zekerheid. Binnen wijkteams komt er meer kritiek op wie welke taken op zich neemt, ‘’door die discussie, over grote tekorten, hebben we scherper op ons netvlies wat we moeten doen, of niet’’ (Wijkcoach 2). De verscherping leidt tot zorginhoudelijke vragen en brengt een kritische golf op alle aspecten van ondersteuning en hulp mee. Specifiek op het gebied van dyslexie wordt de vraag gesteld of het onderwijs wel de beste oplossing hanteert en of het huidige aantal kinderen met dyslexie realistisch is (Wijkcoach 1 & 3).

*Passendwijs*
Bij Passendwijs wordt ook herkend dat budgetten onder spanning staan en dat dit extra inzet vereist. Forse overschrijdingen zijn normaal, ook in het onderwijs. Dat besef is er en het wordt niet verwoord als bezuiniging, maar als kans om effectiever met beschikbare middelen om te gaan (Regiocoördinator Passendwijs). Het idee bestaat binnen Passendwijs dat ondanks dat financiën niet de drijfveer van beleid moet zijn, er wel kennis moet bestaan over dit onderwerp om de context van het netwerk helder te hebben (Regiocoördinator Passendwijs). Een voorbeeld hiervan zijn leerstoornissen zoals dyslexie, behandeling hiervan vormt een hoge kostenpost, vanuit dat gegeven verandert de aanpak van problemen. Zo worden er niet meer volledige behandelplannen opgesteld, maar wordt direct aan de slag gegaan met het kind om te kijken wat na goedkopere behandeling overblijft van verschijnselen (Orthopedagoog Passendwijs). Ouderbegeleiding, laagdrempelige en vroegtijdige hulp worden daardoor meer ingezet omdat het een kostendrukkend effect heeft (Orthopedagoog Passendwijs).

*Bestuursadviseurs*
Wat vanuit ambtelijk vlak wordt herkend is het gat tussen jeugdhulp en onderwijs. Er is weinig informatie over budget en middelen tussenbeide partijen (Bestuursadviseur 1). Het is bekend dat iedereen tekorten kent, maar in welke mate en in welke verhouding tot elkaar is onbekend. De financiële benadering van een hulpvraag en ondersteuningskwestie moet niet altijd de boventoon voeren, het inzetten van effectieve hulp is het belangrijkste en het geloof dat dit het meeste oplevert wordt gevoeld binnen de gemeentelijke organisatie en bij Passendwijs (Regiocoördinator Passendwijs & Bestuursadviseur 1). Dit wordt ook ondersteund binnen schoolbesturen, ''er moet een fundamenteel en structureel gesprek over de toekomst gevoerd worden los van bezuiniging en budget'' (Gemeente Arnhem 2020c). Toch heerst het idee dat Passendwijs en de scholen meer zouden kunnen inzetten van hun middelen. Wijkcoaches maken nog te weinig gebruik van voorliggend aanbod van Passendwijs, dat scheelt al heel erg in kosten (Bestuursadviseur 1). Vanuit bestuursadviseurs blijkt dat budgettaire spanningen reden geven om beleid te wijzigen (Bestuursadviseur 1).

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach | Bestuursadviseur |
|---|---|---|---|---|
| Budgettaire spanningen zijn aanwezig | | X | X | |
| Budgettaire spanningen beïnvloeden samenwerking | X | | X | X |

**Tabel 10: Financiën**

*Deelconclusie*
Financiën zijn belangrijk in het bepalen van toekomstige budgetten, wat er met budget wordt gedaan komt op de tweede plaats, de financiële balans wordt als belangrijk ervaren (Intern begeleider 2). Bij alle actoren wordt het financiële aspect als belemmering ervaren. Intern begeleiders voelen dat zij hun geld niet meer zo vrij kunnen besteden als voorheen en afhankelijk zijn van andere organisaties. Wijkcoaches ondervinden grote spanning omdat budgetten structureel worden overschreden. Passendwijs kijkt voornamelijk vanuit de zorginhoudelijke vraag hoe zij budget willen verdelen, zij zien budgettaire spanningen als inherent aan het onderwijs. Bestuursadviseurs proberen te sturen op uitgave van beschikkingen van wijkcoaches en in contact met Passendwijs meer beleidsmatig te plannen. Financiën hebben een grote invloed op effectieve samenwerking. Actoren weten niet in welke financiële positie andere actoren zich verkeren, dit levert onderling spanning op. Toch worden deze spanningen ook gebruikt als motivatie om hulp en ondersteuning beter in te zetten. Het is onduidelijk of deze spanningen ook leiden tot daadwerkelijke verbetering of verslechtering.

## 5.11 Wet- & Regelgeving
De variabele wet- & regelgeving wordt verwacht van invloed te zijn op effectieve samenwerking. Het samenkomen van Wet passend onderwijs en Jeugdwet brengt inherent moeilijkheden met zich mee, in deze paragraaf wordt toegelicht hoe wet- en regelgeving van invloed is op professionals en of administratieve last wordt ervaren. De variabele wet- en regelgeving is onderdeel van de structuurvariabelen.

*Intern begeleiders*
De Algemene verordening gegevensbescherming (Avg) wordt als beperkend ervaren in effectief samenwerken (Bijlage 1, 2, 3 & 5). Het informeel delen van informatie is niet meer mogelijk zonder toestemming van ouders. Professionals kunnen niet zomaar onderling informatie delen. Deze wetgeving kan een vertragende werking hebben bij het op gang brengen van hulp en ondersteuning. Zo duurt het langer voordat ouders en betreffende

professionals samen komen (Intern begeleider 1 t/m 4). Dit betekent ook dat hulpverlening soms niet tot stand komt (Bijlage 1, 3).

De Avg beperkt het delen van informatie en het is afhankelijk van de professional hoe daar mee omgegaan wordt. Over het algemeen is iedereen genoodzaakt zich aan de wet te houden, maar wanneer het in het belang van de cliënt is, komt naar voren dat er een uitzondering gemaakt wordt (Intern begeleider 1 t/m 3). Veel zorgprofessionals geven hier echter geen gehoor aan. Een doorverwijzing naar een zorginstelling gebeurt vanuit intern begeleider in samenwerking met wijkcoach. Na deze verwijzing krijgt de intern begeleider over de voortgang van zorg geen informatie meer (Intern begeleider 2 & 3). Samenwerken en het delen van informatie wordt dan onmogelijk gemaakt. In kritieke situaties waarbij kinderbescherming is betrokken en de veiligheid in het geding, wordt dit een gevoelige kwestie (Intern begeleider 2 & 4). Ook op informeel vlak en directe communicatie met ouders is minder mogelijk door deze wetgeving. Zelfs voor het versturen van een foto naar een ouder is een versleuteling nodig (Intern begeleider 3).

Handhaving is sterk momentafhankelijk en er is geen eenduidige lijn te herkennen in praktisch en principieel handelen. Zo zijn er intern begeleiders die sterk de voorkeur geven aan informeel delen omdat zij vinden dat het binnen het profiel van de school noodzakelijk is. De relatie van wijkcoach en intern begeleider kan doorslaggevend zijn (Intern begeleider 1 & 2). Onderling tussen intern begeleiders wordt veel gedeeld, zeker wanneer een overplaatsing van kinderen naar andere scholen wordt geregeld (Intern begeleider 2 & 3). Dit lijkt te gebeuren onder het overgrote deel van intern begeleiders.

Door de wetgeving is een grotere administratieve last ontstaan die bij professionals als vertragend wordt ervaren (Intern begeleider 1). Zo kunnen verbindingen die al bestaan tussen professionals door middel van gereguleerde aanvraagprocedures niet aangegaan worden omdat er persé een verwijzing of beschikking van een andere professional wordt verlangd (Intern begeleider 1 & 3). ''Je komt niet verder in hulpverlening zonder akkoordjes van iedereen'' (Intern begeleider 1). Daarbij is er geen uniformiteit tussen verschillende instanties en wordt een unieke versleuteling verwacht bij iedere aanvraag (Intern begeleider 3 & 4). Voornamelijk aanvragen bij Passendwijs vanuit intern begeleiders leveren veel extra werkdruk op. Deze leidt soms niet tot gewenste inzet of inzet komt later op gang (Intern begeleider 3 & Docent Lichtenbeek). Aanvragen bij wijkcoaches komen sneller tot stand en wijkcoaches verzorgen zelf administratieve afhandeling (Intern begeleider 1 t/m 4). ''Bij Passendwijs is het meer een papierwinkel'' (Intern begeleider 3). Aanvragen worden daarom soms ook niet de moeite waard gevonden waarbij zelfstandig hulp wordt ingezet (Intern begeleider 4).

*Passendwijs*
''Regelgeving heeft een minder beperkende werking wanneer je eigen mindset juist is ingesteld'' (Regiocoördinator Passendwijs). Voor medewerkers van Passendwijs wordt de bestaande structuur niet als beperkend ervaren (Regiocoördinator Passendwijs). Wanneer er overleg is en maatwerk mogelijk valt het ontzettend mee hoe regels en richtlijnen een belemmering vormen. Maatwerktrajecten verwachten veel flexibiliteit van elkaar en regels worden meer gezien als handvat, niet als leidend (Orthopedagoog Passendwijs). Vanuit Passendwijs wordt een administratieve last niet herkend, zij denken dat deze beperkt is en inherent deel van de werkzaamheden. Een uitgebreide probleemanalyse is hierbij van belang (Regiocoördinator Passendwijs). De administratieve last die bij intern begeleiders ligt en voorheen niet aanwezig was wordt wel erkent (Regiocoördinator Passendwijs). Deze wordt wel als noodzakelijk gedeelte gezien. Mede omdat wetgeving administratie verplicht, maar ook het opbouwen van een degelijk ondersteuningsplan verlangt uitgebreide administratie (Orthopedagoog Passendwijs). Zo moet er bijvoorbeeld een Ontwikkelingsperspectief zijn gekoppeld aan zorgaanvragen, die worden namelijk ook weer bij andere instanties, zoals de onderwijsinspectie verantwoord (Orthopedagoog Passendwijs). Toch zien ook medewerkers van Passendwijs in dat voor intern begeleiders de administratieve last hoog is en dat dit voorheen niet nodig was (Regiocoördinator & Orthopedagoog Passendwijs).

*Wijkcoaches*
Het is een grijs gebied soms waarin regels zoals de Avg beperkend kunnen werken in optimale zorg, maar dat wordt door veel wijkcoaches simpelweg gezien als een voldongen feit (Wijkcoaches 1 t/m 3). Er wordt wel erkend dat open communicatie belangrijk is en dat Avg deze beperkt (Wijkcoach 3). Wijkcoaches werken vraaggericht, op het moment dat er op een school in samenspraak met ouders of verzorgers een vraag voor de wijkcoach heeft, kan er actie ondernomen worden. Echter wanneer ouders andere signalen afgeven dan de

intern begeleider dan is er voor de wijkcoach geen officiële taak. Dit is vastgelegd in de taakomschrijving, maar is ook niet mogelijk vanwege Avg. Wat er dan wel eens is gebeurd om toch kennis te delen en Avg te omzeilen is het anoniem bespreken van casussen en delen van inzichten buiten het Zorgteam om (Intern begeleider 3; wijkcoach 2). Het is afhankelijk van de professional hoe met de Avg-wetgeving wordt omgegaan.

Administratieve last bij het invullen van formulieren en goedkeuringen vormt een kleinere beperking, dat wordt ervaren als onderdeel van het werk (Wijkcoach 2). Wel is een trend te herkennen die bij intern begeleiders al aanwezig was; dat er steeds meer verantwoording en motivatie vereist is. Zo wordt informatie die in het zorgteam al besproken is, administratief onnodig en dubbel verwerkt (Wijkcoach 3).

Regelgeving en kaders zijn voor veel wijkcoaches een uitkomst, dit stelt grenzen aan hun werk en maakt dat bepaalde acties verantwoord moeten worden aan de hand van een wettelijk mandaat. Voorheen waren wijkcoaches veel vrijer en was er minder structuur waarop terug te vallen was (Wijkcoach 1). ''Je kan je op dat moment verschuilen achter een kader, dat is op momenten erg fijn'' (Wijkcoach 3). Dit kader wordt gevonden in het nieuwe schema van Jeugdhulp Binnen Onderwijs dat veel kan verduidelijken (Gemeente Arnhem & Passendwijs, 2020). Bij kennis van wetgeving kan deze ook gebruikt worden om in te spelen op gebreken van het systeem. Zo worden producten op school aangevraagd, waarin ook inzet thuis wordt verwacht. De koppeling met wijkcoach en verdere interventie wordt dan gemaakt. Problemen die thuis spelen, komen dan ook aan het licht (Wijkcoach 1).

Ook de uitbraak van het virus Covid-19 vormde voor velen ook een beperking. Beperkingen in het afnemen van intakegesprekken die niet kunnen plaatsvinden via digitale communicatie omdat het nogal eens over intense onderwerpen gaat (Wijkcoach 2). Bij uitzondering werden afspraken fysiek gemaakt omdat het werk van de wijkcoach, maar ook intern begeleider als essentieel beroep wordt gezien.

*Bestuursadviseur*
De gedachte heerst dat wijkcoaches meer behoefte hebben aan richtlijnen en dat in de afstemming met het onderwijs gezocht kan worden op basis van verantwoordelijkheid en wat het beste past (Bestuursadviseur 1) Voor de bestuursadviseurs heeft het werken vanuit twee verschillende wetten, namelijk Wet passend onderwijs en de Jeugdwet betekent dat gescheiden werelden samengebracht moesten worden. Dat is met de inzet van Jeugdhulp binnen onderwijs gebeurt op professioneel niveau, daar waar nog veel werk moet worden verzet om dit professionele proces bestuurlijk geborgd te krijgen en duurzaam te maken (Bestuursadviseur 2). Volgens bestuursadviseurs zijn de schotten tussen de gemeente en het onderwijs te groot (Bestuursadviseur 2). Dit betekent dat Wpo en Jeugdwet niet gemakkelijk te verenigen zijn, mede omdat het landelijke wetgeving betreft. Dit komt overeen met wat in het beleidskader wordt geschetst over het snijvlak van de Wet passend onderwijs en de Jeugdwet. Professionals lijken echter in hun taak weinig bezig te zijn met het kader waarin zij werken dat is geschetst door Wpo en Jw.

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach | Bestuursadviseur |
|---|---|---|---|---|
| Avg vormt een beperking | X | | | |
| Wet passend onderwijs & Jeugdwet bieden structuur om samenwerking in te richten | | | | |

**Tabel 11: Wet- & Regelgeving**

*Deelconclusie*

De toegenomen regeldruk en kaders waarbinnen aanvragen specifieker worden, wijkcoaches minder informatie mogen delen, ouders overal toestemming voor moeten geven en intern begeleiders informeel besluiten te delen, heeft een drukkend effect op effectieve samenwerking. Doordat wettelijke kaders zorgen voor verdeeldheid en er nog niet de juiste ingang gevonden kan worden om structureel samenwerking te faciliteren, blijft dit voorlopig de status quo. Ondanks dat het ook een sluitend kader kan bieden voor handelingen, heeft de huidige wet- en regelgeving een negatieve impact op effectieve samenwerking. De Wet passend onderwijs en Jeugdwet lijkt minder een rol te spelen bij bestuursadviseurs. In meerdere mate wordt de focus van bestuurders gelegd op het proces van samenwerking en beleid gericht op de praktijk.

## 5.12 Bestuurlijke Commitment

In deze paragraaf wordt de variabele bestuurlijke commitment, onderdeel van structuurvariabelen, behandelt. De mate van interactie tussen professionals in het veld en bestuurlijke laag die daarin is te herkennen. Voor intern begeleiders is deze in het schoolbestuur te zien, bij Passendwijs is een bestuurlijke laag in directie te herkennen, waarbij voor wijkcoaches de bestuursadviseurs een bestuurlijke laag vormen. Bestuurlijke commitment is een onderdeel van recursiviteit waarin communicatie tussen alle hiërarchische lagen van verschillende organisaties verloopt.

*Intern Begeleiders*

Voor de intern begeleider vormt de directeur van een school een bestuurlijke actor. Contact is hierin snel gemaakt (Intern begeleider 1 t/m 4). De meeste feedback is echter tussen professionals zelf, zoals tussen de wijkcoach, orthopedagoog en intern begeleider (Intern begeleider 2). Contact is soms wat eenzijdig, wanneer intern begeleiders feedback willen geven en wanneer feedback gevraagd wordt (Intern begeleider 3). Dit sluit niet altijd op elkaar aan, en kan als onnodig worden ervaren voor de intern begeleider of directie, zeker wanneer het contact met de wijkcoach als belangrijkste wordt gezien. Communicatie met leidinggevenden van wijkcoaches is voor sommige scholen ondenkbaar en voor anderen goed mogelijk (Intern begeleider 1 & 4). Dat is sterk afhankelijk van de relatie tussen professionals en de toegankelijkheid van specifieke wijkteams en scholen.

Het is sterk afhankelijk van de directeur of er wordt gehandeld naar input, en of er ook daadwerkelijk de mogelijkheid is om iets te doen met de gegeven input. Het systeem wordt gezien als vaststaand iets waar feedback vanuit een intern begeleider niet echt invloed op heeft (Intern begeleider 1 & 2). Ondanks dat een bestuurlijke actor daar invloed op zou hebben. Er moet op grote schaal veel structureel misgaan over langere tijd voordat er iets verandert (intern begeleider 2). Er is een realistisch besef onder intern begeleiders dat veel richtlijnen worden uitgezet op landelijk niveau. Wanneer er het idee is dat feedback wel functioneel is, wordt deze ook geuit (Intern begeleider 3). Zo hangt het ook af van achtergrond die een bepaalde bestuurlijke actor heeft, voor een intern begeleider. Een directeur met achtergrond in pedagogiek of zorg voelt bijvoorbeeld vertrouwder omdat er een vergelijkbare taal wordt gesproken (Intern begeleider 3).

Vaak is de directeur sterk betrokken bij de werkvloer en heeft deze ook ruime kennis van wat er daar speelt, het is de vraag of de directeur ook invloed heeft op de samenwerking met het wijkteam of Passendwijs (Intern begeleider 1). In het OOGO worden schoolbesturen namelijk vertegenwoordigd, maar indirect door Passendwijs (Bestuursadviseur 2). Dit gebeurt dus veelal vanuit professionals zelf in plaats van bestuurlijke actoren (Intern begeleider 2).

*Passendwijs*

Passendwijs ziet zichzelf meer als een bestuurlijke actor ten opzichte van het onderwijs. De regiocoördinatoren zien hun relatie met orthopedagogen in het veld als leidend voor hun werk. Als deel van het managementteam nemen zij een bestuurlijke rol op zich (Regiocoördinator Passendwijs). Jaarlijks zijn er drie contactmomenten in IB-netwerken. Daar is een moment van communicatie met de school geborgd. Daarnaast staat Passendwijs onder opdracht van de schoolbesturen en is er communicatie onderling waarin wederzijdse ondersteuning plaatsvindt (Regiocoördinator Passendwijs). Zo financiert de school Passendwijs, maar verlangt Passendwijs ook een bepaalde ontwikkelingslijn of 'schoolondersteuningsprofiel' (Regiocoördinator Passendwijs). Dat maakt de relatie tussen school en Passendwijs complex. Zo is er bij Passendwijs het idee dat een afweging gemaakt moet worden tussen optimale samenwerking en het functioneren van de eigen organisatie in bestuurlijk belang (Regiocoördinator Passendwijs).

Passendwijs als overkoepelende organisatie heeft een verwachting van de school in relatie tot ontwikkelingsdoelen, zo wil Passendwijs een open denkhouding bij scholen waarin niet altijd wordt meegewerkt door scholen omdat zij traditioneel een meer gesloten organisatie zijn (Regiocoördinator Passendwijs). De coördinatie tussen scholen en Passendwijs verloopt dus niet altijd soepel, maar is wel wettelijk bepaald. Professionele samenwerking op de vloer is aanwezig en bestuurlijk gezien is er ook contact. Toch is het lastig om bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn te vertalen naar werkbare termen voor intern begeleiders. Passendwijs komt hier een gesloten denkhouding tegen (Regiocoördinator & orthopedagoog Passendwijs).

Regiocoördinatoren vormen tussen orthopedagogen en het managementteam de spil en hebben zelf vaak veel kennis over de werkwijze. Het aansturen van hoogopgeleide professionals is daarin ook anders, bestuurlijke commitment is vereist bij implementatie van beleid binnen Passendwijs omdat het een constante feedback-loop betreft tussen professional en bestuurlijke laag (Regiocoördinator Passendwijs). De bovenste bestuurlijke laag is ten opzichte van de orthopedagogen te ver verwijderd om er direct invloed over uit te oefenen (Regiocoördinator Passendwijs). Het feit dat de relatie tussen orthopedagogen en directie minder sterk is, vormt geen probleem voor samenwerking.

*Wijkcoaches*
Met behulp van de bestuursadviseurs en Passendwijs is in door de wijkteams een pilot ingezet om JBO vorm te geven (Wijkcoach 1). Zo kan JBO meer gestroomlijnd worden en is er een gestructureerd aanbod van aanbieders. Dit is een beleidsmatige en bestuurlijke kwestie die heeft geleid tot een langdurige coördinatie tussen wijkcoaches en een bestuurlijke of ambtelijke tegenhanger van bestuursadviseur (Wijkcoach 1). Wijkcoaches voelen diepgaande interesse vanuit beleidsmedewerkers en toenadering wordt gauw gezocht (Wijkcoach 1 & 3).

Afhankelijk van de wijkcoach heeft deze contact met intern begeleider en er is sprake van wijkcoaches die jaarlijks evaluaties hebben met schooldirectie en intern begeleider (Wijkcoach 1). Daarnaast is contact met de teamleider van het wijkteam ook een belangrijke spil in het vertalen van feedback en wensen van betreffende wijkcoaches, deze worden gezien als toegankelijk (Wijkcoach 1 & 2).

In het primair onderwijs is de wijkcoach gekoppeld aan scholen vaak op de hoogte van de situatie en het karakter van de school, die relatie tussen intern begeleider en wijkcoach is voor de gemeente een belangrijke relatie, ondanks dat betrokken bestuursadviseurs bij de afstemming jeugdhulp onderwijs, geen directe bevoegdheid hebben om wijkcoaches aan te sturen of feedback te ontvangen (Bestuursadviseur 1 & 2). Slechts in de werkgroep JBO is dit voor een klein deel aanwezig (Wijkcoach 1 & bestuursadviseur 2). Zo is voor de werkgroep JBO ook geprobeerd het wijkteam te verbinden met de bestuursadviseurs, maar werd dit niet altijd omarmd. Echter wordt de noodzaak om kennis te delen wel gevoeld en communicatie komt meer op gang (bestuursadviseur 2). De mogelijkheid om direct te communiceren met wijkteams wordt wederzijds als essentieel ervaren (Wijkcoach 1 t/m 3, Bestuursadviseur 1 & 2).
Daarnaast worden bestuursadviseurs niet snel gevonden door wijkcoaches of scholen. Zo wordt er niet veel opgeschaald op het moment dat er structureel dingen misgaan. Dit kan liggen aan het feit dat bestuursadviseurs niet te bereiken zijn of het als een stap voelt die ver weg ligt (Bestuursadviseur 2).

Met het opstellen van JBO is geluisterd naar de wensen van wijkcoaches, in deze werkgroep zijn de wensen van Passendwijs, bestuursadviseurs, wijkcoaches en intern begeleiders meegenomen (Bestuursadviseur 2). Wijkcoaches herkennen ontwikkeling in de feedback die zij leveren aan de ambtelijke laag, maar zien onderwijs en jeugdhulp wel als twee aparte bolwerken. Op uitvoeringsniveau van de professional wordt de koppeling en samenwerking wel gezocht, maar op structureel en beleidsmatig niveau blijft deze ontwikkeling nog wel eens achter (Wijkcoach 3). Er zouden te veel schotten zijn tussen jeugdhulp en onderwijs en het is al te vaak geprobeerd om deze te doorbreken. Men heeft er weinig vertrouwen in dat er iets structureels gaat veranderen en dat er een mogelijkheid is dat het onoverzichtelijke stelsel aan te pakken (Wijkcoach 3 & bestuursadviseur 2).

*Bestuursadviseurs*
Bestuursadviseurs hebben ten opzichte van het professionele veld dat samenkomt in de zorgteams een verantwoordelijkheid voor het optimaliseren van jeugdhulp en indirect de ondersteuning van het onderwijs en randzaken daaromheen (Bestuursadviseur 1). Een belangrijke rol voor hen is het signalement waar knelpunten liggen en hoe dat beleidsmatig ingedeeld kan worden binnen de mogelijkheden van de gemeente en beschreven wettelijke kaders (Bestuursadviseur 1).

Een lastige rol voor de bestuursadviseur is weggelegd in het snijvlak van jeugdhulp en passend onderwijs aangezien de gemeente geen bevoegdheid heeft om te interveniëren in het aansturen van de school, maar wel beslissingen maakt die van invloed zijn op de school (Bestuursadviseur 1). Er zijn ook minder directe lijnen in communicatie met de school, maar wel met Passendwijs, die in dienst staat van de schoolbesturen (Bestuursadviseur 1). Er is geen feedback direct vanuit school naar beleidsmakers en als dit gebeurt, dan vanuit

scholenkoepels in bestuurlijke overleggen met wethouders en enkele bestuursadviseurs (Bestuursadviseur 2 & Gemeente Arnhem, 2020c).

Bestuursadviseurs willen communicatie tussen professionals duiden en openen. Daarin is overeenstemming niet het belangrijkste, maar het garanderen van een open discussie wel. Zo kan uiteindelijk naar een oplossing worden gewerkt (Bestuursadviseur 1). Het garanderen van deze communicatie is lastig, zeker wanneer communicatielijnen niet bestaan. Zo hebben bestuursadviseurs van de gemeente geen direct contact met intern begeleiders of directie van basisscholen, dat gebeurt slechts op bestuurlijk vlak en in minimale vorm (Regiocoördinator Passendwijs; Bestuursadviseur 1 & 2). De school is traditioneel en wettelijk gezien een gesloten organisatie en de gemeente kent geen opdracht gevende rol (Bestuursadviseur 2). Input voor werkwijze wordt via Passendwijs overlegd in plaats van direct met scholen, dat is ook gemakkelijker voor de gemeente om hun wensen over te brengen, aangezien er maar één organisatie hoeft worden aangesproken, anderzijds is er geen directe communicatie en feedback tussen school en gemeente (Bestuursadviseur 1 & 2).

Er is wel contact met Passendwijs die dan een belangrijke rol moet aannemen in het vertalen van beleid naar concrete acties, maar voor Passendwijs blijkt dit lastig (Orthopedagoog Passendwijs).
De beperkte bestuurlijke commitment vanuit gemeente naar scholen wordt duidelijk bij het opstellen van de maatschappelijk educatieve agenda (MEA). Dit is een agenda, bedoeld als kapstok voor bestuurders uit het basisonderwijs (Bestuursadviseur 2). Dit terwijl de gemiddelde intern begeleider weinig kennis heeft van wat deze agenda precies voorstelt. De MEA is meer een bestuurlijke agenda, waarin ideeën worden gedeeld, maar minder snel in de uitvoering belanden (Bestuursadviseur 2). Om dit tekort aan communicatie te compenseren heeft de bestuursadviseur veel contact met Passendwijs, dit is een toegankelijke organisatie waarmee gemakkelijk afspraken gemaakt kunnen worden (Bestuursadviseur 1 & 2). Ook zijn deze betrokken in de opzet van JBO en daarnaast kunnen zij veel maatregelen vanuit de gemeente indirect overleggen met de scholen via onder andere IB-netwerken (Bestuursadviseur 2). Vanuit hier werd ook de oproep gedaan om meer samen te werken met scholen, aangezien zij zich niet gehoord voelen bij de inkoop van zorg (Bestuursadviseur 2).
Op bestuurlijk niveau ontbreekt toch de koppeling tussen scholen en gemeente. Hiervoor is het Op overeenstemming gericht overleg (OOGO) bedacht, in Arnhem is dit een onderontwikkeld principe aangezien voorgaande wethouders hier weinig aandacht voor hadden (Bestuursadviseur 2). Het OOGO is de bijeenkomst van gemeenten uit de regio met het samenwerkingsverband voor passend onderwijs. In Arnhem is dat Passendwijs en de gemeente Arnhem met een aantal randgemeenten. Deze samenwerking zorgt in ieder geval voor een aantal momenten per jaar dat de relatie tussen onderwijs en jeugdhulp wordt afgestemd. Dit is ook wettelijk vastgesteld volgens de bestuursadviseur onderwijs (Bestuursadviseur 2). In Arnhem zijn onderwijs en jeugdhulp nog twee gescheiden werelden. Zo is in Arnhem ook nooit het plan jeugdhulp direct besproken met de scholen, terwijl dit verplicht is vanuit de gemeente (Bestuursadviseur 2). Wel is het ondersteuningsplan van Passendwijs besproken. Bestuursadviseurs van afdeling onderwijs in de gemeente Arnhem zijn nu bezig met het vertegenwoordigen van de organisatie en het bijeenbrengen van jeugdhulp met onderwijs. Op termijn is het doel bestuursadviseurs vanuit team jeugd dit op zich nemen aangezien zij ook inhoudelijk daarmee bezig zijn (Bestuursadviseur 2).

De relatie tussen bestuursadviseurs vanuit onderwijs en jeugd met de wijkteams is ook niet geborgd. Zo zijn bestuursadviseurs geen opdrachtgevers van wijkcoaches en was het voorheen ondenkbaar input te leveren. Meer bestuurlijke kennis wordt nu gedeeld met de werkvloer, maar doordat organisatielijnen niet direct met elkaar verbonden zijn, moet vanuit eigen initiatief contact gelegd worden (Bestuursadviseur 2). Zo is er vanuit wijkteams heel veel kennis die structureel niet gedeeld wordt met beleidsmakers omdat problemen niet worden opgeschaald. Deze worden enkel opgelost op uitvoeringsniveau (Bestuursadviseur 2). Echter met de invoering van statistische evaluatie van wijkteams, de invoering van JBO en inhoudelijke sturing weten bestuursadviseurs gemakkelijker contact met wijkteams te maken (Bestuursadviseur 1). Een opmars naar structurele invloed lijkt het geval.

In de gemeente Arnhem zijn onderwijs en zorg twee verschillende werelden, bestuurlijk en professioneel gezien, maar ook inhoudelijk (Bestuursadviseur 2). Daarbij komt dat de ambtelijke organisatie is verdeeld in verschillende afdelingen met vergelijkbare doelen. Daarbij is de school traditioneel een meer gesloten organisatie en in grote aantallen aanwezig in de gemeente. Er is geen leidende entiteit die scholen vertegenwoordigd (Bestuursadviseur 2). Passendwijs neemt officieel deze rol aan, maar er zijn nog geen grote stappen gemaakt.

| Element | Intern Begeleider | Passendwijs | Wijkcoach | Bestuursadviseur |
|---|---|---|---|---|
| De relatie tussen professional en bestuurlijke laag is geborgd | | X | X | |
| Er is sprake van recursiviteit | | | | |

**Tabel 12: Bestuurlijke commitment**

*Deelconclusie*
De relaties tussen professionals in het veld en een bestuurlijke laag daarboven zijn lastig te waarborgen. Basisscholen en jeugdhulp staan bestuurlijk gezien, niet in direct contact met elkaar. Scholen kunnen alleen met de gemeente overleggen in jaarlijkse vergaderingen, hierbij worden weinig concrete zaken besproken die van invloed zijn op professionals. Daarbij is de relatie tussen wijkcoach en de ambtelijke tak binnen de gemeente nog in ontwikkeling en kan met feedback van professionals in het veld alleen naar een eigen bestuurlijke laag worden verwezen. Dit betekent dat bestuurders moeten zorgen voor structureel overleg en een toekomstige werkwijze waarin verbinding met andere sector voorop staat. Op dit moment wordt samenwerking nog voornamelijk gevonden in professionals die hun werkwijzen afstemmen. Wijkcoaches en intern begeleiders hebben namelijk veelvuldig contact. Beleidsmatige veranderingen die een algehele omgeving van samenwerking verbeteren, lijken op lange termijn pas tot stand te komen in een onoverzichtelijk en bureaucratisch veld van partners. Veelvuldig contact tussen alle soorten professionals en bestuurlijke actoren in het netwerk zou een realistisch en holistisch beeld kunnen geven van de situatie. Het verzamelen en benutten van die informatie is erg belangrijk.

## 5.13 Conclusie

In deze conclusie wordt samengevat waar in het netwerk passend onderwijs – jeugdhulp effectieve samenwerking wordt belemmerd en welke variabelen deze faciliteren. Ik heb uitgelegd dat het netwerk een samenkomst is van het netwerk passend onderwijs samen met jeugdhulp. Dit heeft geleid tot een netwerk met een NAO volgens de typering van Kenis & Provan (2008). De voornaamste rol van de gemeente in dit netwerk is het faciliteren van samenwerking tussen de organisaties. In samenwerking met scholen en Passendwijs wordt afstemming gezocht in het optimaliseren van passend onderwijs en jeugdhulp. Dit betekent concreet op het vlak van interacties en procesvariabelen de samenwerking tussen wijkcoach, orthopedagoog en intern begeleider. De structuurvariabelen hebben invloed op de samenstelling van het netwerk en bieden het speelveld van professionals waarin praktische handelingen worden verricht.

Ten eerste wordt ondervonden dat communicatie tussen professionals beperkt is. Dit is sterk afhankelijk van de relatie tussen professionals. Een vast aangestelde wijkcoach op een school zorgt meestal voor goed contact met intern begeleider, dit maakt het gemakkelijker om afstemming te vinden tussen doelen uit jeugdhulp en passend onderwijs. Vaste overlegmomenten zijn echter wel nodig wanneer persoonlijke relaties stroef verlopen, het zorgteam biedt daarin uitkomst. Met de nieuwe werkwijze JBO heeft het wijkteam initiatief genomen om dit reguliere contactmoment te structureren en ook voor communicatie en overleg buiten deze structuur.

Ten tweede is onderzocht in welke mate het netwerk gezamenlijke doelen nastreeft. Het passend onderwijs en jeugdhulp streven beide naar het stimuleren van ontwikkeling van kinderen. Zij doen dat beide op een andere manier. Op scholen focussen intern begeleiders zich voornamelijk op de cognitieve ontwikkeling van het kind, wijkcoaches daarentegen focussen zich op meer algemene ontwikkeling richting welzijn en gezondheid. Wijkcoaches kijken daarnaast ook meer naar de omgeving van het kind en het gezin. Binnen Passendwijs wordt er ook nadruk gelegd op cognitieve ontwikkeling, maar is er meer focus op andere omstandigheden waarin het kind opgroeit, dit komt meer overeen met ontwikkelingsdoelen voor kinderen gesteld door de gemeente. Er zijn dus zowel verschillen tussen de niveaus waar hulp op geleverd kan worden, als verschillen in gestelde ontwikkelingsdoelen – cognitie, welzijn of gezondheid – onder de verschillende partijen. Er wordt beargumenteerd dat iedere organisatie of professional zich in ieder geval als doel moet stellen motieven en werkwijzen te delen zodat in samenwerking doelen kunnen worden overlegd. Dit sluit aan bij de werkwijze van Jeugdhulp Binnen Onderwijs.

Ten derde is onderzocht in welke mate persoonlijke toewijding aanwezig is in het netwerk. Deze procesvariabele richt zich op professionals en hun interactie. Zowel wijkcoaches, orthopedagogen als intern begeleiders voelen zich enorm betrokken bij hun werk. Er is een wederkerig gevoel dat andere professionals in gelijke mate toegewijd zijn. Echter kan deze toewijding volgens professionals van Passendwijs ook bijdragen aan inefficiënte en suboptimale planning van de wijkcoach of intern begeleider. Dit lijkt voornamelijk te komen doordat persoonlijke belangen van ouders en een te hoge motivatie het kind te helpen, minder professionele keuzes uitlokken. Een holistische en nuchtere kijk op problemen zou dan van pas komen.

Ten vierde is de mate van vertrouwen onderzocht in het netwerk. Wanneer wordt gekeken naar vertrouwen in professionele relaties, valt het op dat professionals bij goede communicatie ook erg transparant zijn in het delen van feedback. Toch zijn er op het gebied van benaderingen en doelstellingen meningsverschillen die zonder het format van JBO onoverbrugbaar zouden zijn. Op het moment dat er geen stabiele relatie is tussen professionals die veel zouden moeten samenwerken, is er weinig ruimte voor een betrouwbare relatie en daarmee wordt geen omgeving gecreëerd waarin transparantie gewild is.

De vijfde variabele die onderzocht werd is leiderschap. Persoonlijke toewijding die reciprociteit onder professionals veroorzaakt, zorgt tegelijkertijd voor een intern leiderschap dat professionals motiveert te zoeken naar ideale oplossingen voor het kind. Het besef dat samenwerking de optimale oplossing biedt is aan het groeien en wordt gestructureerd met via JBO. Het faciliterend vermogen van leiderschap wordt gevonden onder bestuurlijke commitment.

De zesde variabele van kennis focust zich op de mate waarin kennis gedeeld wordt en of er wordt geëvalueerd. Er komt uit de analyse naar voren dat intern begeleiders en wijkcoaches, in tegenstelling tot orthopedagogen, veel moeite hebben met het overzien van hun eigen taken. Er mist een 'helikopterview' waarbij feedback kan worden gedeeld of überhaupt een degelijke evaluatie kan worden gepland. Professionals zijn vaak te druk met hun andere taken. Er zijn wel evaluatiemomenten gepland die jaarlijks worden gehouden, maar deze volgen vaak geen concrete evaluatiepunten en zijn gebaseerd op normatieve ervaringen. Een duidelijke set aan objectieve criteria, of kwantitatieve analyse ontbreekt. Er wordt wel in toenemende mate vanuit bestuursadviseurs inzicht verkregen in de beschikkingen die in een online programma worden geregistreerd. In dit programma kan voor de toekomst op deze cijfers gestuurd worden, maar leiden niet direct tot verbeteringen.

De zevende en laatste procesvariabele van verantwoordelijkheid laat in de analyse zien dat er grote verschillen zijn tussen het passend onderwijs en jeugdhulp in verantwoordelijkheid. Zo vinden professionals het lastig verantwoordelijkheid te nemen en af te dragen. Deze verantwoordelijkheden zijn ook niet altijd logisch opgebouwd en ieder kind vraagt om nieuwe afstemming hierin. Doelen vanuit Jeugdwet en Wet passend onderwijs lopen te veel door elkaar en door budgettaire spanningen verwijst de wijkcoach meer naar het passend onderwijs in het nemen van hun verantwoordelijkheid. Met de intrede van JBO wordt een structuur geboden voor het maken van keuzes en verdelen van verantwoordelijkheden. Dit kan aan de hand van de verschillende doelen tussen organisaties een aanvulling zijn.

Verwacht werd dat budgettaire spanningen een negatief effect zouden hebben op effectieve samenwerking. Intern begeleiders voelen dat zij hun geld niet vrijelijk kun besteden en wijkcoaches nemen de grote tekorten op jeugdhulp mee in hun beoordeling voor beschikkingen. Echter binnen Passendwijs zijn financiën eerder een uitdaging om budgetten opnieuw te verdelen en efficiënter te werken. In eerste instantie lijken beperkte financiële middelen een belastend effect te hebben op het netwerk en interacties tussen professionals. Maar dit zorgt mede voor een ontnuchterend effect waarbij op een zakelijke manier wordt nagedacht over de inrichting van processen. Budgettaire spanningen leiden tot meer afstemming en afhankelijkheid van elkaar.

De wettelijke kaders vanuit Wet passend onderwijs en Jeugdwet geven het netwerk een structuur om binnen te werken. Deze kaders bieden echter te weinig structuur. Binnen het netwerk blijkt dat doelstellingen uit beide wetten te weinig houvast bieden om samenwerking effectief in te richten. Daarbij komt dat Avg-wetgeving communicatie beperkt en dat het een administratieve last oplevert onder intern begeleiders. Deze wettelijke kaders zouden een vrije rol aan organisaties bieden, maar deze vrijheid kan in eerste instantie niet gebruikt worden om het netwerk jeugdhulp en passend onderwijs optimaal in te richten.

De laatste variabele bestuurlijke commitment beschrijft de relatie tussen professionals en een bestuurlijke laag daarboven. Bestuursadviseurs binnen de gemeente werken in samenwerking met Passendwijs en professionals aan de werkwijze JBO, echter is deze eenmalige interventie geen teken van bestuurlijke commitment. Aan de zijde van professionals wordt ondervonden dat er een hoge werkdruk is en er weinig ruimte is structureel feedback te delen met een bestuurlijke laag. Daarnaast bieden organisatiestructuren binnen scholen en de gemeente geen natuurlijke lijnen van communicatie. Binnen Passendwijs is daarentegen sprake van hoogopgeleide orthopedagogen die in overleg met hun leidinggevende beleid vormgeven. Orthopedagogen staan verder van een bestuurlijke laag, maar hebben vanuit hun rol meer invloed op het proces. Bestuurlijke commitment is niet volledig aanwezig binnen het netwerk, afstemming vindt voornamelijk plaats tussen professionals in het veld.

# 6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen die in de inleiding zijn benoemd. Het antwoord hierop vormt de conclusie van dit onderzoek. Met het beantwoorden van de hoofdvraag worden ook direct aanbevelingen gedaan aan de gemeente Arnhem. Allereerst wordt gereflecteerd op het onderzoek, dit is verdeeld onder theoretische en methodologische reflectie.

## 6.1 Reflectie

### Theoretische reflectie

Het doel van dit onderzoek was het verklaren van de invloed die essentiële variabelen hebben op effectieve samenwerking. Het uitwerken van literatuur over structuur en sturing van netwerken en een grote selectie aan variabelen heeft een breed theoretisch kader opgeleverd. Door de grote verzameling aan mogelijke variabelen is het erg lastig geweest diepgang aan te brengen in het onderzoek. Daarbij was er ook overlap tussen verschillende variabelen, dit werd later tijdens dataverzameling en uitwerking van de analyse extra duidelijk. Voor een volgend onderzoek zou het beter zijn het aantal variabelen te vereenvoudigen en dieper in te gaan op een aantal zaken.

Daarnaast kon de relatie tussen structuur- en procesvariabelen nog meer uitgewerkt worden. Vanuit theoretisch standpunt wordt in Klijn & Koppenjan (2000) ingegaan op de implicaties die structuurvariabelen hebben op het proces van samenwerking. Dit onderscheid tussen proces en structuur maakte het theoretisch kader wel inzichtelijker. Door de diversiteit aan variabelen kwamen voorwaarden voor effectieve samenwerking, die werden getypeerd door Klijn & Koppenjan, niet geheel overeen met de verklaringen die de variabelen uit het theoretisch kader boden. Hier had meer aandacht naar uit kunnen gaan en leidt wederom tot de conclusie dat meer cohesie en overeenstemming in variabelen kon worden gezocht. Ook werd pas tijdens de interviews duidelijk dat enkele begrippen nog steeds multi-interpretabel waren. Voor toekomstig onderzoek zou de selectie van relevante variabelen in samenspraak met professionals en bestuursadviseurs kunnen leiden tot meer diepgang. Er is dan ook kritiek op de netwerkbenadering omdat deze geen duidelijke verklaring zou kunnen bieden voor uitkomsten van beleidsprocessen omdat het ‘metaforisch’ en vage theoretische concepten bevat (Dowding, 1995 p. 137 - 142).

Daarnaast werd duidelijk dat het sociaal domein in Nederland onderhevig is aan een groot aantal invloeden, verschillen in bestuursniveau en sectorale verdeeldheid dragen hieraan bij. De onderzochte casus maakte deel uit van een complex probleem dat lastig te vatten is in sluitende termen. Het afbakenen van relevante actoren in dit onderzoek maakte dat lastig. Zo kon het betrekken van ouders of het sociale netwerk van kind en gezin een breder perspectief bieden. Dit onderzoek heeft zich echter meer gefocust op de relatie tussen professionals om daarmee meer diepgang aan relaties te kunnen geven. Voor vervolgonderzoek zou meer focus op de relatie tussen het sociaal en informeel netwerk van pas komen. Juist omdat er in Nederland ook steeds meer focus komt op het normaliseren, demedicaliseren en inzetten van laagdrempelige hulp. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk ook relevanter.

### Methodologische reflectie

Triangulatie werd in dit onderzoek toegepast, maar het ontbreken van een derde onderzoeksmethode zorgde voor verminderde werking. De wens om een focusgroep te organiseren waarbij professionals en bestuurders uit het passend onderwijs en jeugdhulp aanwezig waren, kon geen doorgang vinden in verband met de uitbraak van het coronavirus. Deze vormde ook een belemmering tijdens het plannen van de interviews waarbij scholen argwanend waren mensen buiten de school toe te laten in het gebouw. Daarbij speelde ook mee dat de interviews nog voor de zomervakantie gehouden moesten worden en er enige spoed gewenst was. Uiteindelijk heeft slechts één interview uit een totaal van twaalf plaatsgevonden via digitale communicatie, hier was op verzoek zelfs alleen contact via audio. Het fysieke contact was voor het overbrengen van concepten en interpretatie van antwoorden voordelig. Voor een compleet beeld van ervaringen uit het netwerk waren meer interviews gewenst. In verhouding is maar een klein deel van de intern begeleiders, wijkcoaches en orthopedagogen in Arnhem geïnterviewd. Daarbij was de verdeling van wijkcoach voornamelijk gecentreerd in Arnhem-zuid, terwijl de geïnterviewde intern begeleiders voornamelijk in Arnhem-noord waren gevestigd. Het was een interessante vergelijking geweest wanneer de wijkcoaches die toegewezen waren aan een vaste school en de bijbehorende intern begeleider konden worden geïnterviewd. Helaas was dit door beperkte beschikbaarheid en tijdsdruk niet mogelijk. Voor toekomstig onderzoek zou ook het afnemen van enquêtes een

mogelijkheid zijn om informatie van alle intern begeleiders, wijkcoaches en orthopedagogen te krijgen in de gemeente Arnhem. Er zijn dus mogelijkheden om onderzoek te verbreden en te verdiepen. Ter oriëntatie kunnen enquêtes bepalen welke variabelen relevant zijn om deze vervolgens in verdiepende interviews en focusgroepen verder te onderzoeken.

## 6.2 Hoofd- & Deelvragen

De vorige paragraaf geeft weer in welke context het onderzoek heeft plaatsgevonden. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op hoofd- & deelvragen uit dit onderzoek. De eerste deelvraag uit dit onderzoek luidt:

1. Wat stelt de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs over samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs?

In het beleidskader is op deze vraag uitgebreid antwoord gegeven. Aan de hand van stukken uit de Tweede Kamer en enkele beleidsevaluaties is de samenkomst van deze twee wetten behandeld. De Wet passend onderwijs stelt dat het samenwerkingsverband verantwoordelijk is voor het delen van het ondersteuningsplan met gemeenten in hun onderwijsregio (Kamerstukken II, 2011, 31497, nr. 262, p. 12). De afstemming met andere domeinen wordt in de Wpo vaker benadrukt. Er wordt hier dan ook al ingezet op de toekomstige transitie van jeugdzorg naar de gemeente.

De Jeugdwet stelt dat de gemeenten hun plan voor jeugdhulp moeten delen met het samenwerkingsverband. In de Jeugdwet wordt laagdrempelige hulp de voorkeur gegeven in plaats van specialistische jeugdhulp. Om dit te kunnen bereiken moet ingezet worden op het netwerk van het kind waarbij een integrale samenwerking met andere sectoren cruciaal is (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p. 2 – 10). Doordat jeugdhulp gedecentraliseerd werd, zou de afstemming met lokale partijen gemakkelijker worden en op den duur ook efficiënter (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p. 89). Samenwerking met het onderwijs ligt dus voor de hand vanuit de Jeugdwet.

De school is een belangrijke vindplek om problemen vroeg te signaleren, daar kan tegelijkertijd lichte zorg worden verleend en specialistische zorg vermeden (Kamerstukken II, 2013, 33684, nr. 3, p. 23). Daarbij levert een juist aanbod van jeugdhulp de mogelijkheid op voor kinderen om in een reguliere setting onderwijs te volgen (Nederlands Jeugdinstituut, 2020a). De samenwerking tussen jeugdhulp en passend onderwijs levert in principe dus voordelen op. Echter blijkt uit verschillende evaluaties en kamerbrieven dat er geen goede verbinding is tussen jeugdhulp en onderwijs (De Jonge & Slob, p. 2). Zo zou zorg binnen onderwijstijd complex en onduidelijk zijn, krijgen kinderen door gebrekkige signalering niet de juiste zorg of ondersteuning en leiden misinterpretaties van wet- en regelgeving tot verkeerde zorg (De Jonge & Slob, p. 2). Er mist helderheid en eenvoud in de samenkomst van Wpo en Jw (p. 6).

In de evaluatie Passend onderwijs van mei 2020 blijkt wederom dat samenwerking nog niet optimaal verloopt (Ledoux & Waslander, 2020). Er heerst bij professionals veel ontevredenheid over de samenwerking. Bureaucratie neemt toe, regie en verantwoordelijkheden zijn onduidelijk en beschikbare middelen zijn ontoereikend (p. 61). Er is dus meer aandacht nodig om samenwerking te laten lukken. Het is belangrijk om erachter te komen wanneer deze samenwerking succesvol is. De tweede deelvraag luidt daarom:

2. Welke factoren verklaren de mate van effectieve samenwerking?

De samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp omvat een complex probleem, dat probleem kan worden opgelost door samenwerking van organisaties. Immers kan door kennisdeling en deliberatie een beter begrip van een complexe situatie ontstaan. Een dergelijke samenwerking komt samen in een netwerk. Dit netwerk bestaat uit minstens drie actoren of organisaties die een gemeenschappelijk doel stellen. De effectiviteit van samenwerking binnen dit netwerk is afhankelijk van een aantal factoren of variabelen. Uit literatuur over effectieve samenwerking en netwerken zijn een aantal variabelen verzameld die in zijn geheel effectieve samenwerking kunnen verklaren. Effectieve samenwerking wordt omschreven als: het behalen van doelen die zonder het bestaan van een effectieve samenwerking niet bereikt hadden kunnen worden (Emerson et al., 2012, p. 3).

Verklarende factoren worden gevonden in de netwerkstructuur en het interactieproces van actoren in het netwerk. Het interactieproces is gericht op de relatie tussen professionals en meer praktische vormen van samenwerking. Het managen van relaties, communicatie en belangen speelt hierin een rol. De netwerkstructuur focust zich op welke actoren toegang hebben tot het netwerk, welke regels gelden en hoe de netwerkstructuur is opgebouwd (Klijn & Koppenjan, 2000). De netwerksamenstelling of -structuur is daarin grotendeels verantwoordelijk voor de manier waarop samenwerking op interactie- of procesniveau verloopt. Uit literatuur over effectieve samenwerking en netwerken zijn variabelen gevonden die binnen één van de twee categorieën vallen.

Procesvariabelen in dit onderzoek zijn: *communicatie*, *gezamenlijke afspraken*, *persoonlijke toewijding*, *vertrouwen*, *leiderschap*, *kennis* en *verantwoordelijkheid*. Communicatie richt zich op continuïteit van informatie-uitwisseling en de mogelijkheid tot het delen van informatie. Gezamenlijke afspraken gaan over de mate waarin een gemeenschappelijk doel en visie aanwezig zijn. Persoonlijke toewijding gaat over mate van betrokkenheid bij werk en of deze wordt herkend bij professionals uit andere sectoren. Vertrouwen gaat over de mate van transparantie en aanwezigheid van stabiele relaties binnen het netwerk. Leiderschap gaat over de mate waarin een faciliterende of motiverende leider is te herkennen. Kennis gaat over de mate waarin inhoudelijke kennis gedeeld is en of er sprake is van evaluatie. Verantwoordelijkheid zegt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over het netwerk.

Structuurvariabelen in dit onderzoek zijn: *financiën*, *wet- en regelgeving* en *bestuurlijke commitment*. De variabele financiën gaat over de mate waarin budgettaire discussies van invloed zijn op effectieve samenwerking. De variabele wet- en regelgeving gaat over de mate waarin regelgeving een beperkende of faciliterende invloed heeft op de samenwerking. Als laatste bestuurlijke commitment, dit gaat over de relatie tussen professional en een bestuurlijke actor en de manier waarop zij informatie delen.

Daarbij is de mate van recursiviteit belangrijk in het geheel van variabelen. Recursiviteit is de informatie-uitwisseling tussen professionals en bestuurders met elkaar en onderling. Op het gebied van procesvariabelen ervaren professionals hoe effectief samenwerking is. Het delen van feedback met andere professionals of bestuurders kan leiden tot input voor wijzigingen in structuur van of interacties binnen het netwerk. Deze variabelen worden toegepast op de casus in de gemeente Arnhem. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 3:

3. Op welke wijze beïnvloeden de in literatuur gevonden factoren voor effectieve samenwerking de samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp in de gemeente Arnhem?

Deelvraag drie behandelt de toepassing van theoretische variabelen in het netwerk passend onderwijs – jeugdhulp. Dit betekent concreet op het vlak van interacties en procesvariabelen de samenwerking tussen wijkcoach, orthopedagoog en intern begeleider. De structuurvariabelen hebben invloed op de samenstelling van het netwerk waarin praktische handelingen worden verricht. Deze staat onder grotere invloed van een bestuurlijke laag en de relatie tussen deze laag en professionals. De combinatie van beide soorten variabelen verklaart de invloed op effectieve samenwerking. De gemeente wordt in zijn geheel besproken als zijnde wijkteams en bestuursadviseurs. Zij heeft als gehele organisatie ten opzichte van passend onderwijs de mogelijkheid structuurvariabelen en procesvariabelen in combinatie te sturen.

De eerste procesvariabele uit het onderzoek is communicatie. Voor de variabele communicatie geldt dat deze sterk afhankelijk is van de persoonlijke relatie tussen professionals. Een vast aangestelde wijkcoach per school zorgt in ieder geval voor structureel en laagdrempelig contact. Er is ook een vaststaand aantal momenten waarop het zorgteam bijeenkomt en communicatie wordt gegarandeerd. Daar komen dan ook direct alle mogelijke professionals bijeen van gezondheidszorg tot onderwijs. Op persoonlijk niveau, maar ook op structureel niveau is er communicatie mogelijk. In het netwerk is tussen professionals genoeg ruimte voor communicatie en weten zij elkaar goed te vinden. Dit draagt bij aan effectieve samenwerking.

Gezamenlijke afspraken zijn in principe aanwezig in het netwerk. Vanuit passend onderwijs en jeugdhulp wordt beide gestreefd naar optimale ontwikkeling van het kind. De invulling van dit doel verschilt. Zo focussen scholen zich op cognitieve ontwikkeling en focussen wijkcoaches zich meer op algemene ontwikkeling richting welzijn en gezondheid. Wijkcoaches kijken daarbij ook meer naar omgeving van het kind. Dit komt overeen met orthopedagogen van Passendwijs die ontwikkeling in een breder perspectief plaatsen dan het individuele kind.

Passendwijs zet echter zelf wel voornamelijk in op ontwikkelingen gericht op onderwijs. Doelen verschillen op ontwikkelingsdoelen, maar ook op welk niveau deze worden ingezet. Dit draagt niet bij aan effectieve samenwerking.

Persoonlijke toewijding is in hoge mate aanwezig in het netwerk. Intern begeleiders, orthopedagogen en wijkcoaches voelen zich sterk verbonden met hun werk en zijn gemotiveerd het kind te helpen. Dit gevoel wordt herkend bij andere professionals. Echter kan dit ook leiden tot een gebrek aan zakelijke houding en het zoeken naar een effectieve oplossing. Persoonlijke toewijding is aanwezig en leidt tot effectieve samenwerking.

Vertrouwen is hoog tussen professionals wanneer er goede communicatie aanwezig is. Transparantie en een stabiele relatie kunnen groeien wanneer er veel contact is tussen professionals. Er is genoeg ruimte om feedback te delen. Echter is er weinig vertrouwen in de expertise van andere professionals op het moment dat vertrouwen laag is. Met het structureren van communicatie en de persoonlijke relatie heeft vertrouwen een positief effect op effectieve samenwerking.

Leiderschap wordt niet herkend zoals deze in literatuur wordt voorgesteld. Leiderschap wordt voornamelijk gevonden in persoonlijke toewijding van professionals en levert een intrinsieke motivatie op. Er is geen duidelijke leidende rol te herkennen bij professionals. Voor wijkcoaches, intern begeleiders en orthopedagogen geldt ook een hoge zelfstandigheid. Het faciliterend leiderschap vindt voornamelijk doorgang in de variabele bestuurlijke commitment. Het motiverend leiderschap draagt bij aan effectieve samenwerking.

De mate waarin kennis gedeeld wordt is vrij beperkt onder professionals. Intern begeleiders en wijkcoaches zijn erg druk met de taken binnen hun taakomschrijving en er is daardoor weinig ruimte om een ‘helikopterview’ of structurele evaluatie toe te passen. Professionals handelen vanuit eigen positie en daarom staakt kennisdeling. Evaluaties gebeuren zelden en wanneer dat wel zo is, vaak op basis van subjectieve ervaring. Evaluaties op basis van objectieve criteria blijven uit. De gemeente is echter wel bezig met cijfermatige analyses voor wijkcoaches, maar niet vanuit professionals zelf. In afwachting van structurele evaluatie heeft dit nog geen positief effect op samenwerking.

Verantwoordelijkheden zijn verdeeld over professionals, kennis over exacte verdeling ontbreekt en afstemming hierover ook. Door budgettaire spanningen worden verantwoordelijkheden afgestoten en wordt een grijs gebied niet omarmd. Dit heeft geen stimulerend effect op effectieve samenwerking.

Budgettaire spanningen zijn van invloed op samenwerking. Beperkingen in de financiën zorgen voor een besef in afhankelijkheid en werken afstemming in de hand. Dit lijkt tegenstrijdig aangezien een gebrek aan financiële middelen mogelijkheden beperkt. Echter komt een zakelijke en ontnuchterende manier van denken op bij het inrichten van processen. Samenwerking wordt dus meer in de hand gewerkt, maar of deze ook daadwerkelijk effectiever wordt is onduidelijk.

De Wet passend onderwijs en Jeugdwet bieden weinig houvast voor het netwerk om samenwerking effectief in te richten. Beleidsvrijheid wordt niet optimaal ingezet. Daarnaast heeft Avg-wetgeving een beperkend effect op communicatie en levert dit een administratieve last op bij intern begeleiders.

Bestuurlijke commitment is niet volledig aanwezig en afstemming vindt voornamelijk plaats tussen professionals in het veld. De zelfstandigheid en onmogelijkheid om feedback te delen met een bestuurlijke actor voorkomt dit. Daarnaast biedt de structuur van het netwerk weinig communicatie tussen scholen en gemeente. Dit zou via bestuurlijke partners, die weinig overleggen, moeten gebeuren. Bestuurlijke commitment heeft geen positief effect op de samenwerking.

In de volgende paragraaf worden deze inzichten gebruikt om antwoord te geven op de hoofdvraag en worden aanbevelingen gedaan aan de gemeente Arnhem hoe zij samenwerking in het kader passend onderwijs en jeugdhulp effectiever kunnen maken.

## 6.3 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf worden per variabele aanbevelingen gedaan aan de gemeente Arnhem om samenwerking tussen passend onderwijs en jeugdhulp effectiever te maken. Er wordt ook antwoord gegeven op de hoofdvraag:

Hoe kan de gemeente Arnhem effectiviteit van samenwerking, binnen het kader passend onderwijs en jeugdhulp, in het basisonderwijs vergroten?

Aan de hand van de volgende variabelen zijn aanbevelingen gedaan: *communicatie, gezamenlijke afspraken, persoonlijke toewijding, vertrouwen, leiderschap, kennis, verantwoordelijkheid, financiën, wet- & regelgeving en bestuurlijke commitment.* Allereerst volgt in één zin het advies en daaronder de toelichting.

Aanbeveling 1: Het intensiveren van informele contacten tussen professionals en garanderen van structurele contactmomenten.

Voor de gemeente is het zaak om te zorgen dat structurele communicatie mogelijk blijft. Het zorgteam is een vast contactmoment dat volledig benut moet worden, de werkwijze JBO neemt daarin een voorname plaats aangezien deze voldoende aanwijzingen geeft voor een constructief gesprek. Op plekken waar contact tussen wijkcoach, intern begeleiders en andere professionals niet goed verloopt, dient te worden gekeken naar intensivering van geplande bijeenkomsten zoals het zorgteam of regelmatige evaluatie waarin gemonitord wordt of communicatie nog op peil is. Elders dienen communicatielijnen tussen wijkcoach en intern begeleider kort te zijn. Een vast aangestelde wijkcoach zou verplicht kunnen worden om minimaal één dagdeel in de week fysiek aanwezig te zijn op school. Op deze manier blijft contact gegarandeerd. Communicatie tussen intern begeleiders en andere professionals wordt ook beperkt doordat anderen niet 'informeel delen'. Aangezien de wet dit verbiedt met Avg, kan de gemeente hier niet in stimuleren naar wijkcoaches. Goede communicatie kan de oplossing bieden voor problemen die op structuurniveau ontstaan.

Aanbeveling 2: Het streven naar een besef van wederzijdse afhankelijkheid en sector overstijgende doelstellingen.

Het is zaak voor de gemeente Arnhem om te streven naar gemeenschappelijke doelen waarbij het belang van samenwerken voorop staat. Institutionele doelen verschillen veel, maar de noodzaak om samen te werken moet duidelijk worden. Een inzet op wederzijdse afhankelijkheid is daarin van belang. Daarom moeten gemeenschappelijke doelen in bestuurlijke overleggen op structurele wijze besproken worden. Het is belangrijk om de interactie tussen professionals hiermee te combineren, maar bestuursadviseurs moeten hierin ook regie nemen. In het OOGO of andere overleggen met passend onderwijs dient de gemeente al concrete afspraken te maken. Wanneer er toch situaties ontstaan waarin doelen onduidelijk zijn, moet gekeken worden naar optimale ontwikkeling van het kind en niet naar vooraf opgestelde doelen.

Aanbeveling 3: Het benutten van persoonlijke toewijding onder professionals en tegelijkertijd een zakelijke houding stimuleren.

Persoonlijke toewijding onder professionals is in hoge mate aanwezig, deze toewijding is van grote waarde. Voor de gemeente Arnhem is het erg belangrijk meer aandacht te schenken aan het in goede banen leiden van deze intrinsieke motivatie. Aangezien deze motivatie kan leiden tot minder effectieve toepassing van middelen, is het bieden van structuur essentieel. De gemeente moet deze toewijding herkennen en handvaten bieden. Zo wordt voornamelijk bij intern begeleiders weinig zakelijkheid herkend, wat grotendeels te maken heeft met een afwezigheid van financiële beperkingen. Het inzetten van een zakelijke benadering vanuit orthopedagogen en wijkcoaches is dan belangrijk. Wederom biedt de toepassing van JBO een aangrijpingspunt om deze punten over te brengen. Zo kan een nuchtere kijk op problematiek een uitgave van beschikkingen beperken en een lagere inzet stimuleren.

Aanbeveling 4: Ruimte creëren voor een stabiele persoonlijke relatie tussen professionals op lange termijn.

Het vertrouwen is afhankelijk van de stabiele persoonlijke relatie tussen professionals. Het belang hiervan moet worden erkend door de gemeente. Het is erg belangrijk dat professionals zich gerespecteerd voelen in hun eigen expertise. Daarom moet ingezet worden op het vertrouwen van elkaars expertise en op de beoordeling van situaties. Het is belangrijk dat bij initiële besprekingen al een plan wordt gemaakt volgens vaste stappen. Op het moment dat er in een richtlijn, zoals JBO, processen effectief verlopen, zal vertrouwen toenemen in elkaars expertise. Zo kan transparantie en de ruimte om feedback te delen benut worden.

Aanbeveling 5: De gemeente Arnhem dient een faciliterende rol aan te nemen ten opzichte van professionals.

Professionals hebben geen behoefte aan motiverend leiderschap, maar wel aan een faciliterende organisatie. De gemeente Arnhem kan als organisatie de gemotiveerde professionals in het netwerk ondersteunen. Zij dienen door middel van heldere communicatie, bestuurlijke commitment, wet- en regelgeving en financiën de zelfstandigheid van professionals te garanderen. Professionals voelen immers zelf de noodzaak om samen te werken. Zo zien ook wijkcoaches het belang van de school als plek van signalering en eerste inzet van hulp. Het sturen op een meer passieve houding van wijkcoaches bij het uitgeven van beschikkingen, wegens financiële overwegingen, mag niet ten koste gaan van de intensivering van samenwerking met passend onderwijs. Financiële overwegingen zouden juist aanzet moeten bieden voor wijkcoaches om afstemming te zoeken.

Aanbeveling 6: Kennisdeling garanderen en structurele feedbackmomenten inbouwen.

Kennisdeling moet altijd mogelijk zijn tussen professionals en een bestuurlijke laag. Communicatie is daarin van belang en ook het inzetten op hoogstaande kwaliteit van evaluaties. In de aanpak van JBO is hier nog weinig aandacht voor. Het intensiveren en uitbreiden van de werkwijze van JBO is een focuspunt voor de toekomst. Het garanderen van gedeelde feedback op deze werkwijze en andere processen die voortvloeien uit deze aanzet, is essentieel voor het perfectioneren van dit beleidsstuk. De realisatie dat professionals te druk zijn en een 'helikopterview' ontbreekt, maakt hier deel van uit. Bestuurders dienen aanspreekbaar te zijn voor professionals uit eigen organisatie en mogelijk andere organisaties. Recursiviteit komt hier aan bod. De positie van 'spin in het web' van de intern begeleider moet benadrukt worden, in de opzet van JBO is hier nog minder aandacht voor geweest. Deze wordt namelijk door wijkcoach en orthopedagoog als middelpunt van de samenwerking jeugdhulp – passend onderwijs gesteld. Daarmee zou de gemeente ook meer moeten inzetten op het direct betrekken van scholen in de vorm van intern begeleiders bij het uitbreiden van de werkwijze JBO. Daarnaast dient er één format te komen waarin aanvragen voor hulp en ondersteuning zowel bij wijkcoaches, als intern begeleiders als orthopedagogen worden gedaan. Het ontwikkelingsperspectief van Passendwijs en de vereisten voor beschikkingen van de wijkcoach bieden hiervoor inspiratie. Dit zou dan vervanging moeten zijn van alle formulieren en geen extra papierwerk. Tot slot biedt de inzet van kwantitatieve evaluaties vanuit bestuursadviseurs enorm veel perspectief. Cijfermatige en kwalitatieve analyse wordt nu vooral toegepast vanuit financieel motief, maar kan goed monitoren in welke mate jeugdhulp wordt aangeboden. In combinatie met subjectieve evaluaties van professionals en zorgontvangers kan dit verdere inzichten bieden. Zo kan ook de richtlijn JBO worden geëvalueerd.

Aanbeveling 7: Continue afstemming tussen professionals stimuleren vanaf de eerste inzet van ondersteuning en hulp.

De gemeente moet de inzet van JBO stimuleren onder professionals en verantwoordelijkheden vanaf initiële besprekingen verdelen. Een duidelijke scheiding moet worden aangebracht die op basis van structurele evaluatie meer praktisch onderscheid kan leveren in specifieke taken voor dan wel passend onderwijs of jeugdhulp. Het continue moeten afstemmen van verantwoordelijkheden kan op den duur dan verdwijnen. Daarbij zal ook het gevoel van toenemende taken verminderen.

Aanbeveling 8: Budgettaire spanningen gebruiken om efficiënter te werken, maar niet als doel op zich stellen.

De kwantitatieve evaluatie die al wordt toegepast door bestuursadviseurs kan hieraan bijdragen. Er dienen dan vertaalslagen gemaakt te worden naar structurele verbeteringen. Naar voorbeeld van Passendwijs kunnen budgettaire spanningen worden gezien als uitdaging en motivatie om werkprocessen efficiënter in te richten en niet per sé om taken en verantwoordelijkheden te beperken. In het rekenkamerrapport wordt aangeraden dat gesprekken over de toekomst van jeugdhulp minder moeten worden toegelegd op financiën, maar op de fundamenten en doelstellingen. Budgettaire spanning maakt wel degelijk een deel uit van effectieve

samenwerking, dit mag in ieder geval een startpunt zijn voor discussie. Daarnaast moet het idee dat bepaalde organisaties in het netwerk budget achterhouden, worden weggenomen. Dit zorgt ervoor dat professionals open met elkaar kunnen communiceren in een gelijk speelveld. In feite leiden budgetten vanuit verschillende organisaties tot onduidelijkheid en ondoorzichtigheid, maar geven zij ook de noodzaak weer van samenwerking. Vanuit enkele interviews wordt voorgesteld één groot budget te hanteren. Dit lijkt in de huidige structuur van het netwerk te complex.

Aanbevelingen 9: Het verminderen van administratieve last voor professionals.

Het delen van informatie onder professionals is onmogelijk zonder toestemming van ouders, de gemeente kan Avg-wetgeving niet direct beïnvloeden. In de toekomst zou toegewerkt kunnen worden naar een manier om ouders sneller te betrekken bij initiële besprekingen van professionals om informatie eerder te delen en hulp en ondersteuning vroegtijdig toe te passen. Er heerst ook grote verscheidenheid tussen organisaties in documentatie en verantwoording van behandelingen. Om deze administratieve last te omzeilen zou, zoals eerder voorgesteld werd, een gemeenschappelijke format moeten bestaan tussen Passendwijs, wijkteam en scholen. Daarnaast geven de Wpo en Jw te weinig structuur om samenwerking in te richten. Bestuursadviseurs kunnen niet meer inzetten op het interpreteren van de samenkomst van deze wetten, dit gebeurt immers in de praktijk. Feedback uit de praktijk dient middels recursiviteit te leiden tot verbeteringen op lange termijn.

Aanbeveling 10: Garanderen van recursiviteit tussen het onderwijs en de gemeente.

De bestuurlijke commitment van bestuursadviseurs moeten ten opzichte van de wijkteams worden geïntensiveerd. Het zorgen voor structurele evaluatie en uitwisseling van ervaring en informatie tussen de bestuurlijke laag en de professionals moet voor zowel gemeente als binnen het passend onderwijs gegarandeerd zijn. Het is aan bestuursadviseurs om andere bestuurlijke actoren van Passendwijs en schoolbesturen om informatie-uitwisseling te stimuleren. De structuur van het netwerk is op dit moment niet in staat om recursiviteit te garanderen en sectoren blijven gescheiden van elkaar. Op bestuurlijk vlak wordt wel gezocht naar meer bestuurlijk overleg, het is zaak dit te intensiveren. De werkwijze JBO, die vanuit het wijkteam is geïnitieerd, kan met behulp van bestuurlijke actoren nog meer worden gestuurd. Bij eventuele uitbreidingen of herzieningen van JBO kunnen intern begeleiders of actoren vanuit de school intensiever worden betrokken. Het bestuurlijk waarborgen en stimuleren van goede communicatie op alle niveaus is een kernpunt in dit advies.

De Gemeente Arnhem heeft als Netwerk Administratieve Organisatie een rol in het faciliteren van samenwerking in het netwerk. Door meer informatie over interacties tussen professionals te verzamelen en manieren vinden om deze structureel met elkaar te delen kan er veel verbeterd worden in het netwerk. De kloof tussen passend onderwijs en jeugdhulp kan op die manier verkleind worden en samenwerking effectiever.

# Literatuurlijst


Agranoff, R. (2007). Managing within networks: Adding value to public organizations. Washington, DC: Georgetown University Press.

Alford, J. (1996). Who Said Production Was Simple?: Delineating the 'Public Production Process'. *Australian Journal of Public Administration*, *55*(4), 157-163.

Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). Rethinking public service delivery. London, UK: Palgrave Macmillan.

Ansell, C. (2011). Pragmatist governance: Re-imagining institutions and democracy. Oxford University Press.

Bardach, E. (1998). Getting agencies to work together: The practice and theory of managerial craftsmanship. Washington, DC: Brookings Institution.

Bentrup, G. (2001). Evaluation of a collaborative model. Environmental Management, 27, 739-748.

Bleijenbergh, I. L. (2013). Kwalitatief onderzoek in organisaties. Den Haag: Boom Lemma.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. Public administration review, 75(5), 647-663.

Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2006). *Leadership for the common good: Tackling public problems in a shared-power world* (Vol. 264). John Wiley & Sons.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. Journal of public administration research and theory, 22(1), 1-29.

Feldman, M., & Khademian, A. (2007). The role of the public manager in inclusion: Creating communities of participation. Governance, 20, 305-324.

Frederickson, H.G. (1991) Toward a theory of the public for public administration. Administration & Society 22, 395–417.

Freeth, D. (2001). Sustaining interprofessional collaboration. Journal of interprofessional care, 15(1), 37-46.

Friele, R. D., Bruning, M. R., Bastiaanssen, I. L. W., Boer, R. D., Bucx, A. J. E. H., De Groot, J. F., ... & Hageraats, R. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie. Reeks evaluatie regelgeving.

Gemeente Arnhem & Passendwijs. (2020). Aansluiting onderwijs en jeugdhulp binnen Primair Onderwijs Arnhem. Richtlijn inzet Jeugdhulp Binnen Onderwijs (JBO).

Gemeente Arnhem (2020d). Stedelijk Programma. S04 Onderwijs. Geraadpleegd van https://arnhem.begroting-2020.nl/p26276/s04-onderwijs op 20-10-2020.

Gemeente Arnhem, Gemeente Lingewaard, Gemeente Overbetuwe, Gemeente Renkum, Gemeente Rheden, Gemeente Rozendaal, Passendwijs & Rijn IJssel (2019). Regionale sluitende aanpak Passend onderwijs – Jeugdhulp – Jeugdgezondheidszorg.

Gemeente Arnhem. (2019a). Raadsbrief Beleidsregels Jeugdzorg. Arnhem.

Gemeente Arnhem. (2019b). Overeenkomst PIM. Interne OG binnen de kernorganisatie.

Gemeente Arnhem. (2020a). Naar een duurzame jeugdzorg. Arnhem.

Gemeente Arnhem. (2020b). Maatschappelijke Educatieve Agenda. Geluk(t); samen leren werk in Arnhem.

Gemeente Arnhem. (2020c). Bestuurlijk Overleg Onderwijs Arnhem.

Grinten, M. van der, Walraven, M., Kooij, D., Bomhof, M., Smeets, E. & Ledoux, G. (2018). Landelijke inventarisatie aansluiting onderwijs en jeugdhulp 2018. Utrecht/Nijmegen/Amsterdam: Oberon/KBA Nijmegen/Kohnstamm Instituut.

Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, *47*(6), 711-739.

Head, B., & Alford, J. (2008). Wicked problems: Implications for policy and management. In *Refereed paper delivered to the Australasian Political Studies Association Conference*, 6-9.

Heifetz, R. A., & Heifetz, R. (1994). *Leadership without easy answers* (Vol. 465). Harvard University Press.

Hesjedal, E., Hetland, H., & Iversen, A. C. (2015). Interprofessional collaboration: self-reported successful collaboration by teachers and social workers in multidisciplinary teams. *Child & Family Social Work*, *20*(4), 437-445.

Kamerstukken II, 33106, nr. 3. (30 november, 2011). Geraadpleegd op 29 mei 2020, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33106-3.html.

Kamerstukken II, 33684, nr. 3 (4 juli, 2013). Geraadpleegd op 29 mei 2020, van https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33684-3.html.

Kenis, P. & Provan, K. G. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. Journal of public administration research and theory, 18(2), 229-252.

Kesselring, M. (2016). Partners in Parenting. A study on shared childbearing responsibilities between parents and nonparental adults. (Proefschrift). Enschede: Ipskamp drukkers.

Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2004). Managing uncertainties in networks: Public private controversies. Routledge.

Ledoux, K., Waslander, S. (2020). Evaluatie Passend Onderwijs. Eindrapport.

MAC/Management Advisory Committee. (2004). Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges. *Management Advisory Committee, Canberra*.

Ministerie Volksgezondheid, Welzijn & Sport, Ministerie van Justitie en Veiligheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2014). Handreiking Dyslexiezorg onder de Jeugdwet. Voor gemeenten en samenwerkingsverbanden.

Ministerie Volksgezondheid, Welzijn & Sport. (2019). Voortgang onderwijs-zorg.

Nederlands Jeugdinstituut. (2018). Kenniskaart 'Kwaliteit verbinding onderwijs en jeugdhulp'. *Optimale samenwerking van onderwijs en jeugdhulp.*

Nederlands Jeugdinstituut. (2020a). Wet passend onderwijs. Geraadpleegd op 18-5-2020. Via: https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Verbinding-onderwijs-en-jeugdhulp/Wet-en-regelgeving/Wet-passend-onderwijs.

Nederlands Jeugdinstituut. (2020b). Aansluiting passend onderwijs. Geraadpleegd op 18-5-2020 via https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/Aansluiting-passend-onderwijs

Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, *38*(2), 278-297.

Noordegraaf, M., Geuijen, K., & Meijer, A. (2011). Handboek publiek management. *Den Haag: Boom Lemma Uitgevers*.

Ødegård, A. & Strype, J. (2009). Perceptions of interprofessional collaboration within child mental health care in Norway. Journal of Interprofessional Care, 23, 286–296.

O'Toole Jr, L. J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 45-52.

Passendwijs. (2016). Handboek ZT en ZAT+ voor de deelregio's van SWV Passendwijs: Arnhem Noord & Arnhem Zuid.

Peeters, P. H. (2018). Met Andere Ogen. Advies voor versnelling en bestendiging van de samenwerking onderwijs-zorg-jeugd.

Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. Public administration review, 61(4), 414-423.

Regio Centraal Gelderland. (2018). Transformatieplan Jeugdhulp 2018 – 2020. Regio Centraal Gelderland.

Rekenkamer Arnhem. (2020). It take Arnhem to raise a child. Effectief jeugdbeleid in Arnhem.

Rijksoverheid (2020). Jeugdhulp bij gemeenten. Geraadpleegd op 18-5-2020. Via: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten

Rijksoverheid. (1 maart, 2014). Jeugdwet. Geraadpleegd 15 maart 2020, van https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2020-01-01.

Rijsdijk, L. E., Hofhuis, J., & Lydia, M. (2015). Interprofessioneel samenwerken in sociale wijkteams: succesfactoren en implicaties voor onderwijs. Een internationale verkenning. Zwolle: Windesheim.

Roberts, N. (2000). Coping With Wicked Problems. Naval Postgraduate School, Monterey, California, Department of Strategic Management Working Paper.

Schuh, G., Riesener, M., Mattern, C., Linnartz, M., & Basse, F. (2018). Evaluating collaboration productivity in interdisciplinary product development. Procedia CIRP, 70(1), 211-216.

Skivenes, M., & Willumsen, E. (2005). User participation and child protection: A struc-tural framework for collaboration in core groups. *In the Best Interests of Children and Youth: International Perspectives*, 175.

Slob, A & De Jonge, H.M. (2019, 30 oktober). Kamerbrief over voortgang onderwijs en zorg [Kamerbrief]. Geraadpleegd 21 mei 2020, van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/30/kamerbrief-over-voortgang-onderwijs-zorg.

Slob, A. & De Jonge, H.M. (2018, 23 november). Kamerbrief over onderwijs en zorg [Kamerbrief]. Geraadpleegd 19 mei 2020, van https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/23/kamerbrief-over-onderwijs-en-zorg.

Smeets, E., & Van Veen, D. (2018). Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. *Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden. Nijmegen KBA Nijmegen/Zwolle: Hogeschool Windesheim/NCOJ*.

Sohier, R. (2008). Betrokken blijven. Naar een omslag in de aanpak van kindermishandeling. "s-Hertogenbosch: PRVMZ.

Stoutjesdijk, R., & Westerbeek, K. (2016). Onbekend maakt onbemind. *Kind & Adolescent Praktijk*, *15*(1), 4-11.

Swanborn, P. G. (1996). A common base for quality control criteria in quantitative and qualitative research. Quality and quantity.

Turnbull, N., & Hoppe, R. (2019). Problematizing 'wickedness': a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, *38*(2), 315-337.

Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, *88*(2), 528-550.

Van Thiel, S. (2015). Bestuurskundig onderzoek (3de editie). Bussum, Nederland: Coutinho.

Vennix, J. A. M. (2011). Theorie en praktijk van empirisch onderzoek. Pearson/Custom Publishing.

Weiss, E. S., Anderson, R. M., & Lasker, R. D. (2002). Making the most of collaboration: exploring the relationship between partnership synergy and partnership functioning. *Health Education & Behavior*, *29*(6), 683-698.

Wesselink, M. & Paul, R. (2010). Handboek strategisch omgevingsmanagement. Kluwer.

Widmark, C., Sandahl, C., Piuva, K., & Bergman, D. (2011). Barriers to collaboration between health care, social services and schools. *International journal of integrated care*, *11*.

Yin, R. (1989). Case Study Research, Design and Methods, Beverly Hills, CA, Sage

ZonMw. (2013). *Externe evaluatie Programma Vrijwillige inzet voor en door jeugd en gezin & Programma Diversiteit in het Jeugdbeleid*. Geraadpleegd van https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Externe-evaluatie-ZonMw-programma-Diversiteit-in-hetjeugdbeleid.pdf.

# Bijlage

## Bijlage 1: Interviewguide

Bedankt voor de mogelijkheid tot dit interview, mijn naam is Bas Timmen, student bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. In het kader van een onderzoek naar de samenwerking passend onderwijs en jeugdhulp houden wij dit interview. Het interview neemt ongeveer 1 tot 1,5 uur in beslag. Gegevens uit dit interview zijn geheel privé. Voor onderzoeksdoeleinden wil ik dit interview graag opnemen, heeft u daar een probleem mee?

Ik spreek met …, voor interview nummer ., het interview begint nu.

**Praktische Randvoorwaarden**

*Regelgeving*

1. Vormen regels en richtlijnen een belemmerende factor in het verlenen van hulp en ondersteuning?
2. Wordt er grote administratieve last ervaren?

*Financiën*

3. Zijn er genoeg financiële middelen beschikbaar?
4. Heb je kennis van beschikbare financiële middelen? Kan je deze ook aanspreken?

**Bestuurlijke commitment**

5. Is communicatie met bestuur mogelijk?
6. Is er een gevoel dat bestuur handelt naar gegeven input?
7. Is er bestuurlijke inmenging te herkennen op de werkvloer?

**Communicatie**

8. Is er voldoende overleg met collega's uit andere sectoren?
9. Is er overeenstemming in vaktaal, wordt er in dezelfde 'taal' gesproken?
10. Is er voldoende mogelijkheid tot overleg?
11. Worden win-winsituaties herkend?

**Gezamenlijke afspraken**

11. Is duidelijk wat de probleemstelling is?
12. Heeft u het gevoel dat er overeenstemmende doelen zijn in het opstellen van een zorgplan?
13. Heeft u het gevoel dat er vergelijkbare doelen bestaan bij alle organisaties?
14. Zijn er vastliggende afspraken die deze doelen ondersteunen?
20. Komen externe collega's afspraken na?

**Persoonlijke toewijding**

15. Voel je persoonlijke toewijding bij je werk?
16. Voel je dat professionals uit andere organisaties toegewijd zijn bij hun werk?
17. Heb je het gevoel dat je deze persoonlijke toewijding vorm kan geven?
18. Voelt samenwerking als noodzakelijk?

**Vertrouwen**

19. Is er een open houding naar elkaar met betrekking tot eigen doelstellingen en benodigde middelen?
21. Krijg je het vertrouwen van anderen? Externe collega's of leidinggevende?
22. Heb je vertrouwen in organisatie van het systeem?
23. Leidt input vanuit ervaring tot output? Wordt er iets met input gedaan? Is er vooruitgang te merken?

### Leiderschap

24. Is er een leidende rol te herkennen in het netwerk die partijen aanzet samenwerking te zoeken?
25. Word je gestimuleerd of gemotiveerd samenwerking te zoeken.
26. Zorgt deze leider voor het faciliteren van samenwerking?

### Kennis

27. Is er voldoende kennis van elkaars werkwijze en mogelijkheden?
28. Zijn er genoeg feedbackmomenten?
29. Is er structurele evaluatie om kwaliteit van zorg te meten?
30. Is er mogelijkheid tot leren van elkaars ervaring en kennis?

### Verantwoordelijkheid

31. Weet je waar je eigen verantwoordelijkheden liggen ten opzichte van andere partijen?
32. Zijn er verantwoordelijkheden die niet opgepakt worden? Hoe ziet dit grijze gebied eruit?
33. Moet er veel verantwoordelijkheid afgelegd worden bij leidinggevende of bestuurlijke actoren?
34. Is er behoefte aan meer vrijheid?

### Tot Slot

35. Zijn er nog dingen niet besproken in dit interview die u als faciliteren of belemmerend ervaart?

### Afsluiting

Bedankt voor dit interview, mocht u verdere informatie verlangen kunnen wij deze uitwisselen. Ik kan met u t.z.t. de resultaten van dit onderzoek delen.