

Domein overstijgend samenwerken

Hoe kan de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden verklaard worden aan de hand van de theorieën over de Principle Agent relatie en Collaborative Governance?



25 september 2017
Fleur van de Gevel – 460530

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Master Beleid en Politiek
Eerste lezer: Dr. R. F. I. Moody
Tweede lezer: Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers

*'School.
Uiteindelijk word je toch wie je zelf bent.'*
- Loesje -

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afsluiting van de master Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit. Mijn afstudeeronderzoek heb ik gedaan naar een onderwerp dat mij zeer aan het hart ligt namelijk het onderwijs. Met dit onderzoek hoop ik bij te dragen aan de wetenschappelijk kennis over hoe onderwijs en jeugdzorg bestuurlijk op elkaar kunnen worden afgestemd. Het is van belang om onderwijs en jeugdzorg op elkaar af te stemmen zodat voor elk kind en elke jongere Passend onderwijs kan worden gecreëerd. Wanneer elk kind en elke jongere een passende plek binnen het onderwijs vindt kunnen zij maximaal presteren binnen zijn of haar eigen vermogen, tot waar deze ook mogen reiken. Dit biedt kansen voor elk individu in onze samenleving om zich te ontwikkelen en ambities waar te maken.

Deze scriptie zou niet tot stand zijn gekomen zonder een aantal zeer gewaardeerde personen om mij heen. Allereerst zou ik hiervoor mijn dank willen uiten naar mijn scriptiebegeleider Rebecca Moody. Door de uitstekende, bevlogen en persoonlijke begeleiding was het schrijven van deze scriptie niet alleen erg leerzaam maar heb ik dit bovenal met veel plezier gedaan. Ik had me geen betere begeleiding kunnen wensen. Daarnaast richt ik graag een dankwoord naar mijn tweede lezer Prof. Dr. V.J.J.M. Bekkers. Door uw scherpe commentaar is mijn scriptie nog meer verbeterd. Ook ben ik de Onderwijsraad, Martine Braaksma in het bijzonder, erg dankbaar voor de ruimte die mij is geboden om tijdens mijn stage onderzoek te verrichten voor mijn scriptie. Verder ben ik ook alle respondenten dankbaar voor de tijd die zij hebben vrijgemaakt voor de openhartige interviews. Mijn laatste dankwoord gaat uit naar mijn familie en vrienden. Jullie zijn mij blijven steunen en hebben de gehele weg door het onderwijs in mij geloofd. Deze weg was met een start op het vmbo-kader tot het eindpunt van de universiteit niet de meest eenvoudige weg maar wel een weg die het waard was te bewandelen omdat het me zo ontzettend veel heeft gebracht.

Veel leesplezier.

Met hartelijke groet,

Fleur van de Gevel

Samenvatting

De invoering van Passend onderwijs en de decentralisatie van de jeugdzorg bieden kansen voor meer samenhang in de aanpak van jeugdproblematiek. Samenhang in deze aanpak kan ontstaan op het moment dat gemeenten samen met scholen, verenigd in samenwerkingsverbanden, jeugdzorg meer afstemmen met het onderwijs. Door jeugdzorg meer in de school te brengen kan er ook op school voldaan worden aan de zorgbehoefte van kinderen en jongeren en kunnen zij langer op het regulier onderwijs blijven. In dit onderzoek is aan de hand van twee theorieën over samenwerking in het publieke domein onderzocht hoe 3 jaar na de komst van Passend onderwijs en 2 jaar na de decentralisatie van de jeugdzorg deze samenwerking verloopt. De getoetste theorieën zijn de Principle Agent theorie en de Collaborative Governance theorie. De Principle Agent theorie gaat uit van twee partijen; de overheid (de Principle) en de uitvoerende partij (de Agent). De Principle draagt de Agent op een taak uit te voeren waardoor er een hiërarchische verhouding ontstaat. Doordat de Principle de Agent opdraagt een taak uit te voeren beschikken zij over formele macht. Doordat de Agent de taken uitvoert staan zij dicht bij het veld waardoor zij over informele macht beschikken. De Collaborative Governance is een theorie over ketensamenwerking waarin partners op gelijke voet samen werken om bepaalde doelen te realiseren. Deze twee theorieën staan haaks op elkaar omdat de theorie van Collaborative Governance uit gaat van gelijkwaardige samenwerking en de theorie van Principle Agent uit gaat van hiërarchie. In drie representatieve casussen van samenwerkingen tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden is de Principle Agent theorie en de Collaborative Governance theorie gemeten om een algemene uitspraak te kunnen doen over de mate van gelijkwaardige samenwerking tussen deze partijen. Dit is gedaan door alle (sub) concepten van de Principle Agent theorie en de Collaborative Governance theorie te meten door middel van interviews, documentanalyse en een media analyse. Personen die geïnterviewd zijn in de drie casussen zijn de verantwoordelijke wethouders, de gemeentelijke beleidsmedewerkers Passend onderwijs, de directeuren van de samenwerkingsverbanden en directeuren van scholen die onder de samenwerkingsverbanden vallen. Na analyse van de resultaten bleek dat de gemeente de Principle is op het gebied van jeugdzorg. Zij beslissen over het beleid en de gelden van de jeugdzorg. Omdat zij hierover beslissen is er sprake van formele macht. Doordat de samenwerkingsverbanden dicht bij het onderwijs opereren dan de gemeenten beschikken zij juist over informele macht. Verder heeft de gemeente geen zeggenschap of macht over het onderwijs. Het onderwijs is autonoom en legt geen verantwoording af aan de gemeente. Doordat de gemeente geen zeggenschap of macht heeft over het onderwijs is binnen de samenwerking geen sprake van een hiërarchische Principle Agent relatie. Daarmee wordt de Principle Agent theorie verworpen. Wanneer de subconcepten van de Collaborative Governance theorie worden gemeten zien we dat 11 van de 19 subconcepten uit de theorie aanwezig zijn in de

samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Zo is er sprake van (1) geschiedenis van de samenwerking, (2) heeft het partnerschap draagvlak, (3) is er sprake van een gunstig politiek en sociaal klimaat, (5) heeft het partnerschap een gepaste dwarsdoorsnede van de leden, (9) zijn verschillende lagen betrokken in besluitvorming, (10) is het partnerschap flexibel, (11) is er een ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtingen, (12) heeft het partnerschap adoptief vermogen, (13) vindt er open en frequentie communicatie plaats, (14) bestaan er formele en informele communicatielijnen en (17) is het partnerschap uniek. Binnen het partnerschap is er door het hebben van geen begrip geen sprake van het subconcept (4) gedeeld begrip, respect en vertrouwen. Ook de subconcepten (6) zien samenwerking uit eigen belang, (7) vermogen tot compromissen te sluiten, (8) het delen van de inzet, (15) concreet, bereikbare en objectieve doelen (16) een gedeelde visie, (18) voldoende fondsen en (19) vaardig leiderschap ontbreken. Omdat bijna de helft van de subconcepten van Collaborative Governance ontbreken in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden is er geen sprake van Collaborative Governance. Beide theorieën over samenwerking in de publieke sector worden dus verworpen in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Ondanks dat geen van beide theorieën over samenwerking kan worden aangenomen bleek wel uit het onderzoek dat gemeenten en samenwerkingsverbanden het van belang achten om jeugdzorg en onderwijs meer in samenhang te zien. Zo voeren zij overleg met elkaar maar van een samenwerking zoals omschreven in beide theorieën is geen sprake. Wanneer gemeenten en samenwerkingsverbanden een stap verder willen maken in het creëren van samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs kunnen zij hun huidige verhouding wat is gebaseerd op overleg meer collaborative maken. Dit kunnen zij doen door meer gebruik te maken van dezelfde taal en terminologie. Zo zullen de gemeenten en samenwerkingsverbanden elkaar beter verstaan wat leidt tot meer begrip. Wanneer beide partijen elkaar beter kunnen verstaan en er meer begrip is voor elkaar is de kans op het ontwikkelen van een gedeelde visie groter. Wanneer een gedeelde visie tot stand komt zijn beide partijen vervolgens ook beter in staat om compromissen te sluiten. Een goede gedeelde visie zal daarnaast ook bestaan uit bereikbare doelen. Wanneer de budgetten voor de jeugdzorg groeien kan er beter worden voldaan aan de vraag naar jeugdzorg in de praktijk. Wanneer in de praktijk voldoende jeugdzorg beschikbaar is kunnen betere en passendere plekken in het onderwijs worden gecreëerd voor kinderen en jongeren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Doelstelling	11
1.3 Vraagstelling	11
1.3.1 Hoofdvraag	12
1.3.2 Deelvragen	12
1.4 Revelatie	12
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	12
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie	13
1.5 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	15
2.1 Inleiding theoretisch kader	15
2.2 De Principle Agent theorie.	15
2.2.1 De achtergrond van de Principle Agent theorie	15
2.2.2 De rol van de Principle en de Agent.	17
2.3 Collaborative Governance en Collaborative Processes.	17
2.3.1 Collaborative Governance	17
2.3.2 Governance	18
2.3.3 Collaboration Processes	19
2.3.4 Organisationele samenwerking	20
2.3.5 Barrières voor organisationele samenwerking	22
2.3.6 Focus op het bereiken van uitkomsten	23
Hoofdstuk 3 Methodologie	25
3.1 Conceptualisatie	25
3.1.1 Conceptueel model Principle Agent	25
3.1.2 Conceptueel model Collaborative Governance	27
3.2 Operationalisatie	28
3.2.1 De operationalisatie van de Principle Agent theorie	28
3.2.2 De operationalisatie van de Collaborative Governance theorie	29
3.3 Strategie	32
3.4 Methode	33
3.4.1 Interviews	33

3.4.2 Documentanalyse	34
3.4.3 Media analyse	35
3.5 Kwaliteitsindicatoren	35
Hoofdstuk 4 Context	37
4.1 Introductie in de twee stelsels	37
4.2 De wet Passend onderwijs	37
4.2.1 Samenwerkingsverbanden als organisatie achter Passend onderwijs	38
4.3 De decentralisatie van de jeugdzorg	39
4.3.1 Het stelsel van de jeugdzorg vóór de decentralisaties	40
4.3.2 Het stelsel van de jeugdzorg na de decentralisaties	40
4.4 Samenwerking Passend onderwijs en de Jeugdzorg	41
4.5 Casusselectie	42
4.5.1 Gemeente Eindhoven	43
4.5.2 Samenwerkingsverband Passend PO Eindhoven	44
4.5.3 Gemeente Alphen aan den Rijn	45
4.5.4 Samenwerkingsverband Rijnstreek	45
4.5.5 Gemeente Oldambt	46
4.5.6 Samenwerkingsverband Groningen Ommelanden	46
Hoofdstuk 5 Beschrijving per casus	49
5.1 Casus Eindhoven	49
5.1.1 Bereidheid tot samenwerking	49
5.1.2 Gemeentelijke reorganisatie	49
5.1.3 Rol van ouders in de samenwerking	50
5.1.4 De buurt als element	51
5.1.5 De interne governance van het samenwerkingsverband	51
5.1.6 De gemeenschappelijke doelen	51
5.1.7 De praktijk als maatstaaf	52
5.1.8 Politiek en sociaal klimaat	52
5.2 Casus Alphen aan den Rijn	53
5.2.1 Bereidheid tot samenwerking	53
5.2.2 Visie ontwikkeling	54
5.2.3 Aanbesteding en ruimte voor de aanbieders	55
5.2.4 Opereren in de regio	56
5.2.5 Politiek en sociaal klimaat	56
5.3 Casus Oldambt	57
5.3.1 Provinciale aanpak	57

5.3.2 Provinciale problematieken	59
5.3.3 Individuele kortingen leiden tot te weinig budget	59
5.3.4 Innovatie	60
5.3.5 Politiek en sociaal klimaat	60
Hoofdstuk 6 Analyse	62
6.1 Presentatie van de resultaten	62
6.2 Analyse van de Principle Agent theorie	66
6.2.1 De Principle	66
6.2.2 Formele macht	66
6.2.3 De Agent	67
6.2.4 Informele macht	67
6.2 Analyse van de Collaborative Governance theorie	67
6.2.1 Subconcept geschiedenis in samenwerken	67
6.2.2 Subconcept de groep als leider	68
6.2.3 Subconcept politiek en sociaal klimaat	68
6.2.4 Subconcept gedeeld respect, begrip en vertrouwen	68
6.2.5 Subconcept gepaste dwarsdoorsnede van de leden	69
6.2.6 Subconcept samenwerking zien uit eigen belang	69
6.2.7 Subconcept vermogen om compromissen te sluiten	70
6.2.8 Subconcept leden delen de inzet	70
6.2.9 Subconcept verschillende lagen in besluitvorming	71
6.2.10 Subconcept flexibiliteit	71
6.2.11 Subconcept ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtingen	72
6.2.12 Subconcept adoptief vermogen	72
6.2.13 Subconcept open en fréquente communicatie	72
6.2.14 Subconcept informele en formele communicatie lijnen	72
6.2.15 Subconcept concreet, bereikbaar en objectief	73
6.2.16 Subconcept gedeelde visie	73
6.2.18 Subconcept voldoende fondsen	74
6.2.19 Subconcept vaardig leiderschap	74
6.4 Een vergelijking	74
6.4.1 Aantal aanwezige concepten Principle Agent theorie	74
6.4.2 Aantal aanwezige subconcepten Collaborative Governance theorie	75
6.4.3 Het soort samenwerking van gemeenten en samenwerkingsverbanden	76
Hoofdstuk 7 Conclusie	77
7.1 Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen	77

7.2 Reflectie op de theorie	79
7.3 Reflectie op de strategie, methoden en technieken	80
7.4 Beleidsaanbevelingen	81
7.4.1 Beleidsaanbevelingen voor centraal beleid.....	81
7.4.2. Beleidsaanbevelingen voor decentraal beleid	83
Literatuurlijst	85
<i>Bijlagen</i>	87
Bijlage 1 Interview vragen	87

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het overheidsbestel ten aanzien van leerlingen met specifieke onderwijs en zorgbehoeften is sinds 2005 een nieuwe richting in geslagen. Deze nieuwe richting was nodig door het aantal kinderen wat thuis zat, de wachtlijsten voor het speciaal onderwijs, bureaucratie rondom indicatiestellingen voor speciale hulp, onvoldoende aansluiting en samenwerking met de jeugdzorg, onduidelijke verantwoordelijkheden en onvoldoende kwaliteit. Daarnaast vond er een forse groei plaats van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel zwaar op de proef werd gesteld (Bekkers, Noordegraaf, Waslander en de Wit, 2011:16). Op 1 augustus 2014 ging de wet Passend onderwijs van kracht en daarmee werd gezocht naar oplossingen voor deze knelpunten. Zo kreeg het reguliere onderwijs een grotere rol in het bieden van Passend onderwijs omdat zij zorgplicht krijgen. Dat betekent dat zij verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden. Daarvoor werken reguliere en speciale scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden.¹ Door deze extra ondersteuning te bieden kunnen meer kinderen in het regulier onderwijs blijven. Naast de komst van Passend onderwijs heeft er recentelijk nog een grote andere wettelijke verandering plaatsgevonden in het jeugddomein namelijk de decentralisatie van de Jeugdwet. Op 1 januari 2015 werden gemeenten daarmee verantwoordelijk voor alle zorg en ondersteuning voor jeugdigen. De gehele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein kwam bij de gemeenten te liggen. Door alle taken rondom jeugdzorg te concentreren en de gemeenten een zekere beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van dit beleid, wordt een verschuiving van dure zorg veraf naar een meer preventievere zorg dichtbij beoogd (van Nijendaal, 2014:96). Met de decentralisatie wordt daarnaast zowel de bestuurlijke vernieuwing als de inhoudelijke vernieuwing beoogd. Het achterliggende concept is dat gemeenten meer integrale regie moeten gaan voeren (Vogelvang, 2013:358). De invoering van Passend onderwijs per 1 augustus 2014 en de decentralisatie van de jeugdzorg per 1 januari 2015 bieden kansen voor meer samenhang in de aanpak van jeugdproblematiek. Die samenhang is nodig, maar door het complexe speelveld zijn de omstandigheden voor samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulpverlening niet optimaal. Desondanks moeten scholen, verenigd in samenwerkingsverbanden, en gemeenten nader tot elkaar zien te komen om jongeren die dat nodig hebben zo snel mogelijk passende, integrale begeleiding te kunnen geven (de Onderwijsraad, 2014:9). Met deze wetgeving wordt een kader geboden om de ondersteuning van jongeren in en buiten scholen integraal aan te pakken, dicht bij hun belangrijkste leefdomeinen. Hiermee ontstaan nieuwe

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Passend Onderwijs in het kort*. Verkregen op 22-9-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>

horizontale bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen (de Onderwijsraad, 2014:12). Uit een recente publicatie van de Onderwijsinspectie bleek dat de afstemming van jeugdhulp door samenwerkingsverbanden en gemeenten een belangrijk verbeterpunt blijft. Er werd weliswaar vooruitgang geboekt maar bij de helft van de samenwerkingsverbanden die de Onderwijsinspectie in 2015 en 2016 bezocht is deze vooruitgang nog onvoldoende (de Onderwijsinspectie, 2017:52). Het is van belang in te zetten op deze samenwerking omdat met name samenwerkingsverbanden die inzetten op samenwerking tussen scholen en gemeentelijk jeugdzorgbeleid succesvol zijn. Zij lijken het beste erin te slagen het aantal thuiszitters te reduceren en leerlingen in het regulier onderwijs geplaatst te krijgen en te houden (de Onderwijsinspectie, 2017: 47).

1.2 Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om te onderzoeken welke van de beschreven samenwerkingstheorieën het beste aansluit op de werkelijkheid van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden om jeugdzorg af te stemmen op onderwijs. Zo wordt de theorie van de Principle Agent relatie gemeten die uit gaat van hiërarchie en wordt de Collaborative Governance theorie gemeten die uit gaat van horizontale samenwerking. Doordat de ene theorie uit gaat van hiërarchie en de andere theorie van gelijkwaardigheid zijn zij tegenovergesteld aan elkaar. Het onderzoek tracht een uitspraak te doen over welke van deze twee samenwerkingen sprake is tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

1.3 Vraagstelling

Om te onderzoeken of er sprake is van nieuwe horizontale verhoudingen worden twee theorieën over samenwerken in het publieke domein getoetst aan de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in het afstemmen van jeugdzorg op het onderwijs. De eerste theorie is de Principle Agent theorie die uit gaat van twee partijen; de overheid (de Principle) en de Agent (de uitvoerende organisatie). De Principle draagt de Agent op een taak uit te voeren waardoor er een hiërarchische verhouding ontstaat. Deze theorie past binnen het klassieke government denken. Een andere theorie over samenwerking tussen partijen in de publieke sector is de theorie over Collaborative Governance. Binnen deze theorie stelt de overheid zich op als partner binnen een keten waarin op een horizontale wijze wordt samengewerkt. Deze theorie past daarom binnen het meer moderne governance denken. Doordat de theorie van Principle Agent uitgaat van hiërarchie en het klassieke government denken en de theorie van Collaborative Governance uitgaat van ketensamenwerking waarin gelijkwaardigheid meer centraal staat wat het governance denken is zijn de theorieën tegenovergesteld aan elkaar. De gedachte achter de samenwerking tussen de gemeenten

en de samenwerkingsverbanden om Passend onderwijs te realiseren is dat dit een samenwerking op horizontale basis zou moeten zijn. In dit onderzoek wordt onderzocht of in de praktijk daadwerkelijk sprake is van een horizontale verhoudingen zoals in Collaborative Governance of dat de hiërarchie uit de Principle Agent theorie doorschemert waardoor er geen horizontale verhoudingen mogelijk zijn. Hiermee wordt onderzocht of in de praktijk een verschuiving van het klassieke government denken naar het meer moderne governance denken te zien is.

1.3.1 Hoofdvraag

Deze probleemstelling leidt tot de volgende hoofdvraag:

Hoe kan de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden verklaard worden aan de hand van de theorieën over de Principle Agent relatie en Collaborative Governance?

1.3.2 Deelvragen

Deze vraag wordt beantwoord door de volgende deelvragen te stellen:

- Wat zegt de theorie over de Principle Agent relatie en over Collaborative Governance?
- Hoe kunnen de theorieën van Principle Agent en Collaborative Governance geoperationaliseerd worden?
- Hoe zien we de Principle Agent relatie en Collaborative Governance terug in de praktijk van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in de casussen Eindhoven, Alphen aan den Rijn en Oldambt?
- Welke theorie verklaart het beste de empirische werkelijkheid?

1.4 Revelatie

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Het onderwijs is de start voor ieder kind om zichzelf te ontwikkelen en om zo voor zichzelf kansen te creëren in het leven. Echter is niet ieder kind in staat dit op eigen kracht te doen. Soms hebben kinderen te maken met problematieken die zich zowel in het cognitieve als in het niet cognitieve spectrum bevinden. Door middel van jeugdzorg kunnen deze kinderen geholpen worden met problematieken waarmee zij te maken hebben. Omdat kinderen een groot deel van hun tijd doorbrengen op school en omdat zowel cognitieve als niet cognitieve problematieken zich niet alleen thuis bevinden maar ook op school, is het samenbrengen van de domeinen onderwijs en jeugdhulp een goede manier om deze problematieken integraal aan te pakken. Wanneer problematieken integraal worden aangepakt kan dit leiden tot een betere aanpak met succesvollere uitkomsten. Ook

zal het voor kinderen en jongeren in de praktijk beter uitpakken wanneer diensten naadloos op elkaar aansluiten. Door jeugdzorg meer te integreren in het onderwijs kan er voor een kind of jongere een betere en passendere plek worden gecreëerd in het onderwijs. Ondersteuning en hulp vanuit de jeugdzorg kan dan ook worden aangeboden op school en in de klas. Zo kan een kind binnen het onderwijs beter presteren binnen zijn of haar eigen vermogen en wordt tegelijkertijd voldaan aan de zorgbehoefte die een kind of jongeren heeft. Daarnaast kan de vroegtijdig schoolverlaten worden vermeden wanneer er meer passende plekken worden gecreëerd. Door het creëren van deze passende plekken in het regulier en speciaal onderwijs krijgt ieder kind of iedere jongere kansen. Het is van ontzettend veel maatschappelijke waarde om ieder kind en iedere jongere deze kansen te bieden en deze kansen zo gelijk mogelijk te maken. Door onderzoek te doen naar de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden kan ik kaart worden gebracht hoe het gaat met de creatie van meer samenhang tussen de domeinen jeugdzorg en onderwijs en kunnen aanbevelingen worden gedaan om deze samenhang te versterken. Deze samenhang is van belang om passende plekken te creëren die leiden tot zoveel mogelijk gelijke kansen voor ieder kind of iedere jongere.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Sinds 2015 hebben alle gemeenten nieuwe taken erbij gekregen door decentralisatie van het sociaal domein. Deze nieuwe taken en verantwoordelijkheden moeten geborgd worden binnen de gemeentelijke organisatie. Naast deze organisationele verandering krijgen gemeenten daarnaast ook te maken met een korting. Door zowel de decentralisatie als de bezuiniging staan de gemeenten voor een grote uitdaging. Het is interessant om te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met deze decentralisatie en de bezuiniging op jeugdzorg omdat het iets kan zeggen over de veerkracht van gemeenten en het vermogen om om te gaan met grote veranderingen. Door de decentralisatie van de jeugdzorg is daarnaast ook het onderwijsdomein dichterbij gemeenten komen te staan. Waar zij voorheen voornamelijk verantwoordelijk waren voor huisvesting en leerlingenvervoer wordt dit palet nu uitgebreid met de afstemming met Passend onderwijs. Over deze ontstane samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden is relatief weinig bekend omdat deze samenwerking redelijk nieuw is. Door deze samenwerking te onderzoeken worden er meer inzichten geboden in hoe gemeenten deze nieuwe samenwerking handen en voeten geven. Door daarnaast in dit onderzoek twee theorieën over samenwerking in het publieke domein te toetsen wordt onderzocht hoe houdbaar deze theorieën in de praktijk zijn. Zo geeft het ons inzicht of de theorieën kloppen en onder welke voorwaarde. Ten slotte is het interessant om meer inzicht te verkrijgen in deze samenwerking omdat het ons meer kan vertellen of er een verschuiving plaatsvindt van het klassieke government denken wat uit gaat van hiërarchische relaties naar het modernere governance denken wat uit gaat van

gelijkwaardige ketensamenwerking. Door dit onderzoek worden feitelijkheden duidelijk over deze samenwerking zodat een eventuele verschuiving zichtbaar wordt. Hiermee zien we of de overheid in staat is te veranderen in hun denkwijze en werkwijze.

1.5 Leeswijzer

De voorgaande hoofdstukken vormde de inleiding van het onderzoek. In het komende hoofdstuk zal eerst een theoretisch kader worden gegeven waar de theorie over de Principle Agent relatie en de Collaborative Governance theorie in worden beschreven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de methodologie van het onderzoek behandeld. Zo wordt in dit hoofdstuk voor beide theorieën een conceptueel model ontwikkeld en worden beide theorieën geoperationaliseerd. Daarnaast gaat het hoofdstuk ook in op de strategie, methode en de kwaliteitsindicatoren van het onderzoek. In hoofdstuk 4 wordt vervolgens de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden toegelicht. Zo worden de stelsel van Passend onderwijs en de Jeugdzorg beschreven. Ook de gekozen casussen van het onderzoek worden in dit hoofdstuk beschreven. De casussen komen eveneens in bod in het opvolgende hoofdstuk 5 waar een algemene beschrijving per casus wordt gegeven. In hoofdstuk 6 vindt vervolgens de analyse van beide theorieën plaats. Eerst worden de concepten van de Principle Agent relatie geanalyseerd en vervolgens worden de concepten van Collaboratieve Governance geanalyseerd. Hoofdstuk 6 sluit af met een vergelijking tussen beide theorieën. In het afsluitende hoofdstuk 7 wordt vervolgens een conclusie getrokken waardoor er antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en de deelvragen. Tevens staan in dit hoofdstuk een reflectie beschreven over het onderzoek en worden beleidsaanbevelingen gedaan.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden twee theorieën over samenwerking in het publieke domein beschreven. In het eerste deel wordt de Principle Agent theorie beschreven en het deel daar op volgend zal de Collaborative Governance theorie worden beschreven. Voor de Principle Agent theorie is gekozen voor de theorie van Halachmi & Boorsma (1998). Voor Collaborative Governance wordt als uitgangspunt de theorie van Ansell en Gash (2007) genomen waarna door middel van de 'sneeuwbalmethode' deze theorie wordt aangevuld met andere relevante theorieën. In het volgende hoofdstuk zal op basis van dit theoretisch kader een conceptueel model worden gevormd zodat de verwachtingen in dit theoretisch kader kunnen worden getoetst.

2.2 De Principle Agent theorie.

In het eerste deel van het theoretisch kader zal de Principle Agent theorie worden toegelicht. Eerst zal worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van deze theorie. Dit is relevant om te weten omdat deze theorie is ontstaan uit een andere discipline dan de bestuurskunde, namelijk de economische discipline. Nadat deze achtergrond schets is gegeven zal worden beschreven hoe de relatie tussen de Principle en de Agent er uit ziet.

2.2.1 De achtergrond van de Principle Agent theorie

De Principle Agent theorie is een economische theorie over samenwerking in relatie tot de optimale allocatie van schaarse middelen in een wereld waarin externaliteiten en imperfecte informatie domineren (Löffler 1998:1). De Principle Agent theorie ontstond tijdens de analyse van persoonlijke interactie die complexer zijn dan de game theorieën die zijn bestudeerd. De probleemschets in de theorie is als volgt; wanneer mensen langer met elkaar interacteren dan een eenmalige samenwerking en als een partij de ander aanneemt, hoe gedragen zij zich dan (Lane, 2005:29)? De theorie is een krachtig conceptueel model om relaties tussen twee organisaties te analyseren als transacties. De Principle Agent relatie ontwikkelt wanneer een partij (de Principle) de andere partij (de Agent) betreft voor het uitvoeren van taken in diens naam. Een van de voornaamste karakteristieken van de theorie is het bestaan van asymmetrische informatie waarover de Agent beschikt waardoor de Agent informele macht heeft door het bezit van meer interne kennis over de productieprocessen. Tegelijkertijd heeft de Principle de macht over het geld en kan de Principle doelen kan formuleren. Waarschijnlijk vanwege de wortels van deze theorie zijn sommige auteurs nog steeds van mening dat de theorie niet past binnen de publieke sector met zijn doelen, regels en cultuur. (Halachmi & Boorsma, 1998: xxv). Echter is de theorie zelf neutraal over een voorkeur voor de publieke of private

sector. De theorie zegt dat of iemand nou een organisatie betreft die publiek of privaat is, het fundamentele Agent probleem doet zich vooral voor in de contractering. De overheid as Principle krijgt te maken met verscheidende Agents: een dienstverlenend bureau in het sociaal domein, een publieke onderneming in de zakelijke sector en een regelgevende Agent (Lane, 2005:30). In de economie, zeker met de assumptie van rationeel gedrag, geloven economen niet dat mensen alleen streven naar persoonlijk gewin, maar nemen dat alleen aan om gevolgen van dat gedrag te analyseren. Hetzelfde is waar voor de Principle Agent theorie waar een actor de macht over het geld heeft en doelen kan formuleren voor de andere actor die vervolgens geld ontvangt en zo beter af is. Er wordt aangenomen dat zowel de Principle als de Agent hun eigen private doelen nastreven om de mogelijke uitkomsten van een dergelijk gedrag te kunnen analyseren. Echter betekent dit niet dat geloofd wordt dat de Principle of Agent in de realiteit niet zullen streven naar publieke baten, wat dat die baten ook mogen zijn. Men kan zelfs een stap verder gaan: in het analyseren van een organisatie en het geven van advies kan men zich afvragen welke lessen uit de Principle Agent theorie geleerd kunnen worden om de relaties tussen de Principle en de Agent te verbeteren. Een van de praktische lessen die naar voren komen door de toepassing van de Principle Agent theorie voor het analyseren van de relatie is dat de Principle kan profiteren van voldoende controle. Men kan zich afvragen wat er gebeurt wanneer een controle van de Principle een andere Agent vereist die al dan niet andere leiders dient met andere agenda's. Een dergelijke situatie kan zich voordoen wanneer een interne controleur is belast met controlefuncties binnen de organisaties voor externe onderdelen. Dit voorbeeld is niet ongevoerd wanneer organisaties op lokaal niveau geormerkte bronnen of leningen ontvangen van andere lagen van de overheid of van niet-overheid instanties (Halachmi & Boorsma, 1998: xxv). Na het reorganiseren van de overheid in 1990 heeft men een conceptueel raamwerk nodig voor de analyse wat sommige de 'plurale overheid' of de 'netwerkoverheid' noemen. Om door complexiteit heen te snijden had men de wens voor een simpele analytische benadering welke sleutelfiguren tijdens een interactie aan te wijzen als Principle of Agent (Lane, 2005:30). Ook komt de populariteit van de Principle Agent theorie deels voort uit de hernieuwde interesse in de voor game theorie in de sociale wetenschappen. De theorie biedt een nieuw perspectief op menselijke interactie in het algemeen en de implicaties voor de overheid en haar organisaties. De theorie is in staat complexiteit binnen de publieke sector en de plurale of netwerk overheid mee te rekenen en reduceert het gedrag niet tot alleen egoïstisch handelen. Wellicht is de Principle Agent theorie de theorie die de reorganisatie van de overheid in de 21^e eeuw kan verklaren (Lane, 2005:31).

2.2.2 De rol van de Principle en de Agent.

De Principal verricht een handeling om een doelstelling of bepaalde activiteiten gerelateerd aan deze doelstelling te behalen. De doelstellingen moeten bereikt worden door de productie van output O uitgevoerd door de Agent A die betaald wordt voor het werk door de Principle P . Er is dus sprake van een contract tussen de Principle P en Agent A waarin de vergoeding of het salaris wordt bepaald als wel de output die hierover dient te staan. Het doel van de theorie is de afhankelijkheden tussen beide partijen te laten zien. Ze zijn beide afhankelijk van elkaar maar zij hebben tegelijkertijd ook conflicterende belangen ten opzichte van elkaar. The Principle P wil de doelstelling O behalen met een zo geminimaliseerd loon voor de Agent A , terwijl de Agent A zijn of haar eigen vergoeding voor het verrichte werk in relatie tot de output O wil maximaliseren. Dit leidt tot de volgende vergelijking:

$O = f(e, E)$, output is een functie van de inspanning en de random omgeving.

$w = f(O)$, beloning afhankelijk van de output.

$P = O - w$, de winst van de Principle P 's is de waarde van de output minus het loon.

$U(A) = w - e$, het nut van de Agent is zijn of haar loon minus de inspanningen.

Het Principle Agent probleem kan volgens de bovenstaande vergelijking als volgt geformuleerd worden: Welk palet aan contracten tussen de Principle P en de Agent A is waarschijnlijk? Het Principle Agent probleem kan op elke organisatie worden toegepast waar eigenaren en werknemers kunnen worden geïdentificeerd (Lane, 2005:39).

2.3 Collaborative Governance en Collaborative Processes.

Zoals hierboven beschreven is de Principle Agent theorie gebaseerd op machtsverhoudingen en hiërarchie. Echter zijn er ook samenwerkingstheorieën die machtsverhoudingen en hiërarchie niet als uitgangspunt nemen. In andere theorieën wordt meer uitgegaan van horizontale verhoudingen binnen een samenwerking, zoals de theorie van Collaborative Governance. In het volgende deel van het theoretisch kader zal deze theorie nader worden toegelicht.

2.3.1 Collaborative Governance

De mens heeft capaciteiten om samen te werken en deel te nemen aan gezamenlijke activiteiten. Deze gedeelde activiteiten zijn belangrijk in onze levens. Ze zijn instrumenteel belangrijk; denk aan het gebruik van het in gesprek gaan met elkaar. Daarnaast zijn ze ook non instrumenteel belangrijk omdat we ook plezier hebben van het in gesprek gaan met elkaar. Samen lopen is niet alleen lopen naast elkaar maar deze gedeelde activiteiten moeten ingebed worden in een raamwerk van beloftes

(Bratman, 2015:3375). Ook de overheid heeft het principe van gedeelde activiteiten steeds meer onderdeel gemaakt van haar werkwijze. Zo is in de afgelopen twee decennia een nieuwe vorm van overheid ontstaan, namelijk Collaborative Governance. Deze vorm van overheid brengt verschillende stakeholders samen in een forum bestaande uit onder andere publieke organisaties om tot een consensus georiënteerd besluit te komen (Ansell & Gash, 2007:543). Ansell en Gash (2007) hebben een contingente benadering voor samenwerking geformuleerd met condities waarmee Collaborative Governance effectief zal opereren bij het maken van beleid en het voeren van publiek management. Hoewel Collaborative Governance nu een populaire management term is, ziet men in het karakter van de literatuur terug dat deze is ontstaan vanuit experimenten binnen lokale overheden, veelal als reactie op gefaalde overheidsprojecten. Collaborative Governance heeft zich ontwikkeld als antwoord op top-down implementatie en te hoge kosten. Men kan het ook positiever bekijken namelijk dat deze nieuwe vorm van samenwerking onder andere is ontstaan door een toename van kennis en institutionele capaciteit (Ansell & Gash, 2007:543). Wanneer kennis meer gespecialiseerd is en tevens ook meer verdeeld is en wanneer institutionele infrastructuur complexer en onderling meer afhankelijk van elkaar worden neemt de vraag naar samenwerking toe. Veel van de literatuur over Collaborative Governance is gebaseerd op single-case studies met een focus op de overheid binnen een specifieke sector zoals gezondheidszorg, onderwijs, waterschappen (Ansell & Gash, 2007:544).

2.3.2 Governance

Een kritiek component van Collaborative Governance is 'Governance'. Vele auteurs hebben geprobeerd een werkbare definitie van dit begrip te formuleren. In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat Governance refereert naar de regels en vormen die collectieve besluitvorming sturen. Dat deze besluitvorming plaatsvindt met het collectief duidt erop dat de overheid niet bestaat uit één persoon die een besluit maakt, maar dat het eerder een groep van individuen, organisaties of systemen betreft. Het woord collectiviteit brengt ons bij het begrip wat centraal staat bij Collaborative Governance. Ansell en Gash (2007) definiëren Collaborative Governance als volgt; *Collaborative Governance is een overheids vorm waar een of meer publieke organisaties non-state actors direct betrekken in een collectief besluitmakingsproces dat formeel, consensus georiënteerd, en deliberatief is en dat poogt publiek beleid te maken of te implementeren of publieke programma's probeert te managen*. Collaborative Governance legt nadruk op de volgende criteria: 1) het forum is geïnitieerd door publieke organisaties of publieke instituties, 2) non-state actoren zijn een van de participanten, 3) participanten zijn direct betrokken in de besluitvorming en nemen niet alleen deel ter consultatie, 4) het forum kent een formeel karakter en kent collectieve bijeenkomsten, 5) consensus is het uitgangspunt bij besluitvorming (zelfs als consensus in praktijk niet wordt bereikt) en 6) de focus van

de samenwerking ligt op het gebied van publiek beleid or publiek management. Collaborative Governance is hiermee een vorm van overheid waarin zowel publieke als private actoren op verschillende wijze samenwerken met specifieke processen om wetten en regels vast te stellen voor de voorziening van publieke goederen (Ansell & Gash, 2007:545). De samenwerking kent een vorm van communicatie en beïnvloeding die zowel van de organisatie naar de andere stakeholders loopt als andersom. Naast de samenwerking zoals Ansell en Gash (2007) deze beschrijven wordt onder Collaborative Governance volgens Walter en Petr (2000) ook gezamenlijke activiteiten, een gezamenlijke structuur een gedeelde bronnen verstaan. Padilla en Daigle (1998) verstaan er daarnaast een gestructureerd arrangement onder (Ansell & Gash, 2007:546). Hoewel tot nu toe gesproken is over Collaborative Governance past de term publiek-private samenwerking de casus eveneens. Hoewel beide termen in elkaars verlengde liggen focust de publiek-private samenwerking zich meer op een gedeelde functie en hun doel is meer het bereiken van coördinatie dan het tot stand brengen van collectieve besluitvorming en consensus. Een publiek-private samenwerking representeert daarom meer een overeenkomst tussen publieke en private actoren om samen een bepaalde dienst aan te bieden (Ansell & Gash, 2007:548). Wellicht kan gesteld worden dat eerst Collaborative Governance plaatsvindt (er wordt een gezamenlijk besluit genomen op basis van consensus) waardoor daarna een publiek-private samenwerking tot stand kan komen (het daadwerkelijk samen aanbieden van een dienst).

2.3.3 Collaboration Processes

Nu het begrip Collaborative Governance is geïntroduceerd zal er dieper op de processen van deze 'Collaboration' worden ingegaan namelijk Collaboration Processes. Deze verdiepende focus is belangrijk omdat dan de processen van de Collaborative Governance worden bekeken, hetgeen wat voor dit onderzoek het meest relevant is. Thomson & Perry (2006) beschrijven in hun artikel Collaboration Processes interorganisationele samenwerking als volgt; *twee organisaties die, mogelijk met meerdere organisaties, binnen een samenwerkingsverband zijn gebracht naar aanleiding van een probleem dat voor alle organisaties geldt en waarbij gezamenlijk aan hetzelfde doel wordt gewerkt* (Dorste, 2013:17). Op procesniveau valt de samenwerking tussen de gemeentes en de scholen duidelijke terug te herkennen. Wildridge (2004) maakte een inventarisatie van de belangrijkste drijfveren en drempels voor een samenwerking. Het is denkbaar dat de voornaamste drijfveer voor samenwerking een bepaalde visie is van de organisaties over hoe het leven zou moeten zijn voor degene die gebruik maken van die dienst. Het betreft dan vaak een 'naadloze' dienst, want de diensten zijn gerelateerd aan het gehele leven van een persoon. Desondanks ziet men in de praktijk ook vooral pragmatische drijfveren terug die organisaties aansporen om samen te werken. Voornamelijk wicked

problems die in zichzelf complex zijn en over traditionele organisationele grenzen heen gaan zijn onder andere een van deze drijfveren voor samenwerking. Organisaties moeten starten door het erkennen van het belang voor een samenwerking voor zowel de interne als externe beweegredenen. De interne beweegreden is het geloof dat het werken in een samenwerkingsverband meer voordelen dan nadelen heeft. Een externe beweegreden kan zijn omdat de centrale overheid de samenwerking gebied. Vanuit deze erkenning van samenwerking kunnen organisaties een gezamenlijke visie creëren, wat veelal wordt gezien als de sleutel tot een succesvolle samenwerking. Zowel managers in de publieke als private sector noemen deze gezamenlijke visie als een van de top kritieke factoren. Hoewel dit evident lijkt is het bereiken van deze gedeelde visie niet eenvoudig. Deze gedeelde visie moet ook verbonden worden in praktische zaken zoals planning en monitoring. Het maken van deze gedeelde visie begint bij het exploreren voor nieuwe opties voor een dienst. Dit leidt namelijk tot een volgend vitaal ingrediënt; vertrouwen. De algemene opvatting is dat hoewel het mogelijk is samen te werken met weinig vertrouwen tussen de organisaties de meest succesvolle samenwerkingen een hoog gedeeld vertrouwen hebben. Wanneer het kleinere samenwerkingsverbanden betreft wordt het gevoel van gelijkwaardigheid, wat gecreëerd kan worden door het delen van kennis en lokale legitimiteit, als belangrijk geacht. Ook de rol van duidelijke en consistente communicatie wordt zowel impliciet als expliciet genoemd. Qua communicatie wordt ook de communicatie met stakeholders genoemd om ook hun betrokkenheid te verzekeren. Verder wordt het meenemen van het perspectief van de gebruiker genoemd als factor waardoor een project serieus wordt genomen of niet. Om progressie te waarborgen tijdens de ontwikkeling van de samenwerking moeten de partners effectieve wijze vinden om besluiten te maken en verantwoording te verankeren. Gedeeld eigenaarschap van de besluiten en collectieve verantwoordelijkheid van de gekozen richtingen en activiteiten zijn vereist. Binnen samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijkheden minder helder dan het geval is binnen de individuele leden. Daarom moeten 'corporate Governance' kwesties tijdig aangekaart worden, dit is belangrijk voor externe doelen, zoals helderheid ook nodig is voor de verantwoordelijkheid van iedere partner om de samenwerking soepel te laten verlopen. Hoewel de samenwerking in principe zich meer focust op proces en uitkomsten dan op structuur en input. Zoals Banks zegt; 'de kwestie is niet hoe we organisaties ontwikkelen maar hoe we de diensten kunnen leveren' (Wildridge, 2004: 7).

2.3.4 Organisationele samenwerking

Het proces van verandering moet in goede banen worden geleid; mensen van buitenaf betrekken die goed kunnen omgaan met verandering helpt hierbij. Linck (2002) suggereert zelfs dat de samenwerking een bron van stabiliteit kan zijn ten tijde van organisationele verandering. Banks (2002) benoemt daarnaast netwerken als voorbeeld van hoe groepen over professionele en organisationele grenzen

heen kunnen werken op een manier waarop zij culturele verandering kunnen bewerkstelligen. Kleine veranderingen in hoe zaken kunnen lopen maken een groot verschil en helpen de inzet van de partners te vergroten wat een andere succesfactor is. Alle partners moeten zich betrokken voelen. Het vieren en publiceren van successen helpt het sceptische tegen te gaan. Een gepaste anciënniteit wat betreft inzet kan ook helpen, zeker als sleutelfiguren persoonlijke relaties kunnen vestigen die het vertrouwen laten toenemen. Daaropvolgend, zichtbare en gedeelde inzet van individuen die een leidinggevende en beïnvloedbare positie hebben is altijd belangrijk. Banks (2002) is dan ook voorstander van investeren qua leiderschapontwikkeling van midden managers (Wildridge, 2004: 7). Een volgende belangrijke persoonsbijdrage is vaardigheden in het werken over professionele, organisatorische of andere grenzen. De personen die hierin vaardig zijn, de zogenoemde 'boundary spanners' die veelal werkzaam zijn in de frontlijn, worden als extra belangrijk genoemd. Het overwinnen van deze grenzen is een succesfactor, het falen hierin kan snel een barrière vormen voor het bereiken van succes (Wildridge, 2004: 8).

Het Wilder Research Centre heeft samenwerkingen geanalyseerd en zijn tot 20 succesfactoren gekomen die onderverdeeld kunnen worden in zes categorieën (Wildridge, 2004: 8).

- Omgeving:
 - Geschiedenis in samenwerken
 - De groep wordt gezien als leider
 - Gunstig politiek/sociaal klimaat

- Deelnemen:
 - Gedeeld respect, begrip en vertrouwen
 - Gepaste dwarsdoorsede van de leden
 - Zien samenwerking uit eigen belang
 - Vermogen om compromissen te sluiten

- Proces en structuur:
 - Leden delen de inzet
 - Verschillende lagen in besluitvorming
 - Flexibiliteit
 - Ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtlijnen
 - Adoptief vermogen

- Communicatie:
 - Open en frequente communicatie
 - Informele en formele communicatie lijnen

- Doel:
 - Concreet, bereikbaar en objectief
 - Gedeelde visie
 - Uniekheid

- Middelen:
 - Voldoende fondsen
 - Vaardig leiderschap

Daarnaast kan door dergelijke samenwerking ook een bepaalde output behaalde worden. Ouput van Collaboration is als volgt;

Het bereiken van doelen, instrumentele transacties tussen organisaties worden getransformeerd tot geboden sociale relaties, de samenwerkingen produceren capaciteit als hefboom voor middelen en collectieve acties lossen het probleem van institutionele voorzieningen, toewijding en monitoring op (Thomson and Perry, 2006:21)

2.3.5 Barrières voor organisationele samenwerking

Naast kansen worden ook barrières voor samenwerken gedefinieerd. Soms kan een ongemakkelijke grensdemarcatie een indicatie zijn van een zaak waarin een samenwerking simpelweg niet de juiste benadering is voor een probleem. Zo kan het probleem voornamelijk een verantwoordelijkheid zijn van een partner waardoor de andere partijen maar een marginale interesse hebben. Er moet niet aangenomen worden dat samenwerking per se een goed iets is. Soms kan centraal beleid een samenwerkingsbenadering eisen, maar als de drijfveren voor organisaties die moeten gaan samenwerken alleen die eis zijn, is de interne dynamiek voor samenwerking zwak. Dit kan ervoor zorgen dat de partijen niet verder raken in samenwerking wat kan leiden tot een 'demonstratie project'. Andere situaties waarbij samenwerking niet de gepaste oplossing is zijn wanneer partijen andere ideologieën hebben, significante ongelijkheden in macht, een geschiedenis waar in de partijen een vijandige houding tegenover elkaar hebben gehad, wanneer eerdere pogingen tot samenwerking zijn gefaald en significante kosten die met de samenwerking gemoeid zijn. Volgens Peck (2002) ervaren

personen betrokken in de samenwerking een hoge werkdruk waarbij vooral een toename van bureaucratie als reden wordt genoemd. Een samenwerkingsactiviteit kan dan gezien worden alsof het geen toevoeging biedt waardoor er ook niet de vereiste moeite wordt genomen. Een disbalans in de macht tussen beide partijen wordt veelal genoemd als factor die stabiliteit tijdens activiteiten in gevaar brengt. Er werd ook gesuggereerd dat wanneer samenwerkingen starten met een disbalans tussen de partijen dat dan de meest machtige partij ook de grootste baten ontvangt en de minst machtige partij relatief gezien een hogere last draagt. Conflicten over bronnen kan ook leiden tot het op de lange baan schuiven van gelden wat leidt tot wantrouwen tussen partners onderling of met organisaties. Perverse prikkels om bepaalde targets of prestatieafspraken te behalen kunnen leiden tot 'shotgun marriages' die een voedingsbodem kunnen zijn voor later conflict. Daarnaast bestaat het risico dat de focus hierop komt te liggen in plaats van dat samen wordt gewerkt aan de lokale problemen. Culturele botsingen kunnen daarnaast veelal verwacht worden wanneer personen van verschillende soorten organisaties afkomen en zij moeten samenwerken. Zij kunnen elkaar zien als stereotypes waardoor clichébeelden van elkaar ontstaan. Verder dragen verschillende lijnen wat betreft verantwoording bij aan een onduidelijk beeld van wie welke rol zou moeten vervullen. Dit kan ontstaan op managementniveau maar ook op persoonlijk niveau wat de effectiviteit van een samenwerking hindert. Medewerkers kunnen onzeker zijn over de mate waarin zij verantwoordelijk zijn of zij kunnen bezorgd zijn het werk van iemand anders doen waardoor managers het gevoel kunnen krijgen dat zij autoriteit of autonomie verliezen (Wildridge, 2004: 9).

2.3.6 Focus op het bereiken van uitkomsten

Al deze bovenstaande barrières leiden ertoe dat organisaties uiteindelijk meer tijd zijn aan het mechanisme van de samenwerking dan dat zij daadwerkelijk uitkomsten bereiken. Succesvolle prestaties die benoemd worden in de literatuur zijn vaak gerelateerd aan het proces van samenwerken zelf dan de verschillen die de samenwerking heeft weten te bewerkstelligen en of het überhaupt een goede zaak was samen te werken op het onderwerp. Het meten van samenwerkingen zal altijd belangrijk zijn, zelfs als het vinden van heldere meetbare indicatoren voor succes moeilijk te vinden zijn. The Audit Commission stelt dat organisaties indicatoren moeten aanwijzen om de outcome te meten die relevant zijn voor de samenwerking en zijn tekortkoming. Dit is een proces wat laat zien dat het voor elke samenwerking vanaf het begin nodig is een gedeelde visie te ontwikkelen. Ongeacht of een samenwerking uiteindelijk wordt bestempeld tot succes of mislukking, het zou van het voren moeten zijn gepland als onderdeel van wat hetgeen is dat de samenwerking wil bereiken. Ook moeten samenwerkingen factoren benoemen die erop wijzen dat het doel behaald is en wat er dan gebeurt.

Tenslotte moeten moeilijkheden zoals aparte budgetten, die als excuus kunnen worden gebruikt door organisaties om niet samen te werken, weg worden genomen (Wildridge, 2004: 9).

In het voorgaande hoofdstuk is de theorie over de Principle Agent relatie beschreven. Zo het ontstaan van de theorie uitgelegd en zijn de rollen van beide actoren beschreven. Ook is er ingegaan op de onderlinge relatie en de machtsverhoudingen. Daarnaast is de theorie over Collaborative Governance beschreven. De achtergrond van de theorie is toegelicht en de succesfactoren en barrières voor samenwerking volgende de Collaborative Governance theorie zijn benoemd.

Hoofdstuk 3 Methodologie

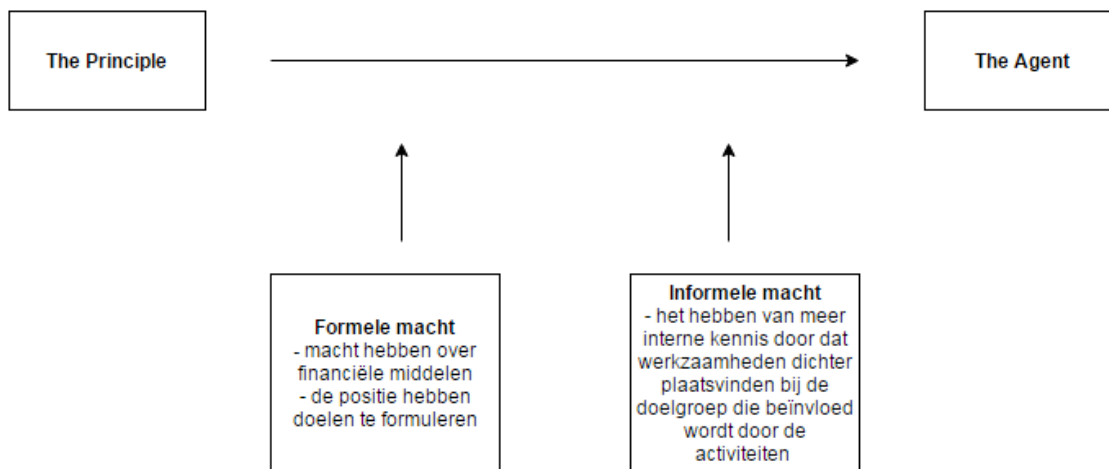
3.1 Conceptualisatie

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven is in de afgelopen twee decennia een nieuwe vorm van overheid ontstaan; Collaborative Governance. Binnen deze theorie over samenwerking wordt uitgegaan van principes als 'samen' en 'collectiviteit' (Ansell & Gash, 2007:543). Publieke en private actoren stellen zich op als stakeholders in een keten. De werkwijze zoals beschreven binnen de theorie van Collaborative Governance staat haaks op de werkwijze hoe volgens de Principle Agent theorie wordt samengewerkt. Binnen de Principle Agent theorie is namelijk sprake van hiërarchie tussen de actoren in plaats van samenwerking met horizontale verhoudingen waarin alle actoren met evenveel zeggenschap en gezag meewerken aan de gestelde doelen. De Principle Agent theorie is dus gebaseerd op machtsverhoudingen en hiërarchie. Hoewel de Principle volgens de theorie duidelijk boven de Agent staat is de Agent in de praktijk door veel informele informatie soms machtiger dan de Principle. De verhouding tussen de Principle en de Agent speelt zich dus af omtrent macht en hiërarchie. Dit is iets wat binnen Collaborative Governance niet bestaat. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is in hoeverre binnen het partnerschap van gemeenten samenwerkingsverbanden sprake is van Collaborative Governance? Of schemert de Principle Agent relatie door waardoor samenwerking op horizontale wijze niet mogelijk is? Om deze vraag te beantwoorden zal in drie representatieve casussen worden gemeten of er sprake is van horizontale verhouding zoals besproken in de theorie over Collaborative Governance of dat er sprake is van een hiërarchische verhouding zoals besproken in de Principle Agent theorie. Voor beide theorieën wordt een conceptueel model ontwikkeld zodat concepten en verwachte relaties duidelijk worden. Tevens helpt een conceptueel model om verwachte relaties te visualiseren. De concepten voor het model van de Principle Agent relatie komen voort uit hoofdstuk 2 waar de Principle Agent relatie wordt beschreven. De concepten van Collaborative Governance komen voort uit de eerder behandelde theorie van Wildridge (2004) waarin 20 succesfactoren Collaborative Governance worden beschreven.

3.1.1 Conceptueel model Principle Agent

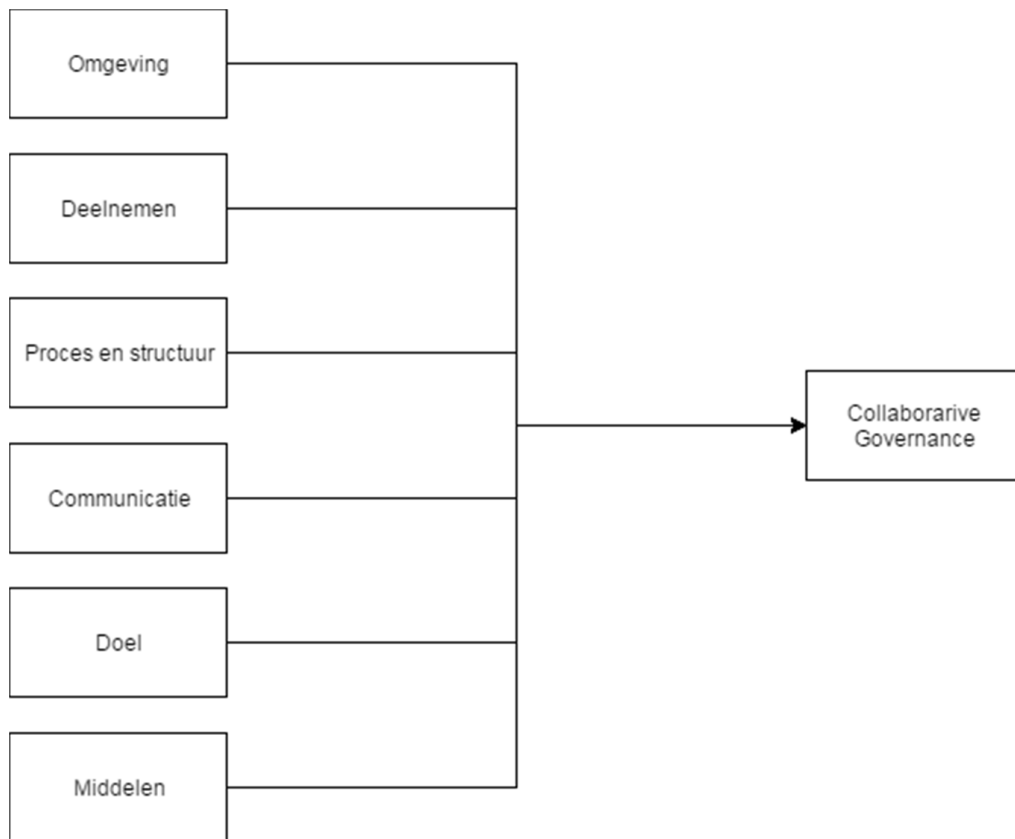
Zoals omschreven in hoofdstuk 2 bestaat er binnen de Principle Agent relatie een hiërarchische verhouding. De Principle neemt de Agent in dienst voor het uitvoeren van taken in diens naam. Om deze hiërarchische verhouding te benadrukken is in het conceptueel model gekozen voor een lijn in de vorm van een pijl. De pijl wijst van de Principle richting de Agent wat de hiërarchie en het opdrachtgeverschap benadrukt. Op de horizontale pijl die tussen de Principle en de Agent staat staan twee verticale pijlen. Deze pijlen representeren de formele macht en de informele macht. Beide

machten beïnvloeden namelijk de relatie tussen die Principle en de Agent. De Principle beschikt over de formele macht. Dit houdt in dat de Principle macht heeft over financiële middelen en dat zij in de positie zijn om doelen te formuleren. Door deze formele macht staat de Principle boven de Agent. De Agent beschikt daar in tegen over informele macht. Ook deze vorm van macht beïnvloed de relatie tussen beide. De Agent beschikt over informele macht doordat zij meer interne kennis hebben omdat de werkzaamheden van de Agent dichter plaatsvinden bij de doelgroep die beïnvloed wordt door de activiteiten. Deze meer onzichtbare macht heeft ook invloed op de relatie tussen de Principle en de Agent vandaar dat de pijl van de informele macht richting eveneens richting de horizontale pijl wijst. De blokken onder de pijlen van de formele en informele macht zijn de kenmerken die onderdeel zijn van de macht. Voor de formele macht zijn dat het beschikken over de financiële middelen en een positie hebben om doelen te formuleren. Voor de informele macht is dit het bezitten van meer interne kennis doordat werkzaamheden dichter plaatsvinden bij de doelgroep die beïnvloed wordt door de activiteiten. Deze concepten en verwachte relaties leiden tot het volgende conceptueel model:



3.1.2 Conceptueel model Collaborative Governance

Naast de Principle Agent relatie zal ook de Collaborative Governance worden getoetst in dit onderzoek. Om te helpen de concepten en verwachte relaties duidelijk te maken zal ook voor deze theorie een conceptueel model worden ontwikkeld. De theorie van Collaborative Governance gaat uit van zes concepten die leiden tot Collaborative Governance. Deze zes concepten zijn verder onderverdeeld in subconcepten. De subconcepten worden verder toegelicht in het volgende hoofdstuk operationalisatie. Aan de linkerzijde van het onderstaande conceptueel model staan de zes concepten weergegeven in blokken. Uit deze zes blokken vloeien lijnen met een pijl richting Collaborative Governance. Bij aanwezigheid van de zes concepten volgt er dus Collaborative Governance. Deze verwachte relatie leidt tot het volgend conceptueel model ontwikkeld:



3.2 Operationalisatie

Nu de conceptuele modellen voor beide theorieën geschetst zijn kunnen beide theorieën worden getoetst. Om beide theorieën zorgvuldig te toetsen worden alle (sub) concepten in de bovenstaande conceptuele modellen in het volgende deel geoperationaliseerd. In deze operationalisatie is onder andere een definitie opgenomen van de (sub) concepten. De definities van de concepten van de Principle Agent theorie zijn gebaseerd op hoofdstuk 2. De definities van de (sub) concepten van de Collaborative Governance theorie komen uit de theorie van Wildridge (2004) die eveneens is behandeld in hoofdstuk 2. Daarnaast wordt beschreven hoe elk (sub) concept gemeten wordt. Sommige (sub) concepten worden gemeten door middel van interviews. Andere (sub) concepten worden op een andere wijze gemeten bijvoorbeeld door middel van document analyse. Door te beschrijven hoe (sub) concepten worden gemeten vindt de meting transparant plaats en wordt inzicht gegeven in de interne validiteit van de (sub) concepten. In hoofdstuk 3.4 wordt meer verteld over de onderzoeksmethode van interviewen en documentanalyse.

3.2.1 De operationalisatie van de Principle Agent theorie

Concept	Definitie	Indicator
Principle	De actor die de Agent betreft voor het uitvoeren van taken in diens naam.	De actor die het hoogste staat in de formele hiërarchie.
Agent	De actor die door de Principle wordt betrokken voor het uitvoeren van taken in de Principle's naam.	De actor die het laagst staat in de formele hiërarchie.
Formele macht	Macht over het geld en de macht om doelen te formuleren.	Macht hebben over de financiële middelen (er staan belastinginkomsten genoteerd op de jaarrekening) en een positie hebben om doelen te formuleren (beschikken over wetgevende macht).
Informele macht	Het hebben van meer interne kennis over de productieprocessen dan de andere actor (asymmetrische informatie).	Het bezitten van informele macht door het hebben van meer interne kennis doordat werkzaamheden dichter plaatsvinden bij de doelgroep die beïnvloed wordt door de activiteiten.

3.2.2 De operationalisatie van de Collaborative Governance theorie

Concept	Sub-Concept	Definitie	Indicator
Omgeving	Geschiedenis in samenwerken	Er bestaat een geschiedenis van samenwerken in de gemeenschap en deze biedt potentiële samenwerkingspartners. Zij verstaan elkaars rollen en verwachtingen wat nodig is voor de samenwerking waardoor ze elkaar kunnen vertrouwen in het proces.	De partners zeggen dat zij al voor de totstandkoming van het partnerschap met elkaar activiteiten hebben ondernomen (Interviewvraag 1).
	De groep wordt gezien als leider	Het partnerschap wordt in de gemeenschap gezien als leider – ten minste voor de doelen en activiteiten die de groep onderneemt.	De partners zeggen dat het partnerschap draagvlak heeft om leidend te zijn (Interviewvraag 2).
	Gunstig politiek/sociaal klimaat	Politieke leiders, opiniemakers, personen die controle hebben over de bronnen en het algemeen publiek ondersteunen de missie van het partnerschap (of werken dit ten minste niet tegen).	In de mediadatabase Lexus Nexus is niets terug te lezen over openlijk en / of publiek verzet tegen het partnerschap (media analyse)
Deelnemen	Gedeeld respect, begrip en vertrouwen	De samenwerkende partners delen begrip en respect voor elkaar en hun organisatie voor hoe zij opereren, hun culturele normen en waarden, beperkingen en verwachtingen.	De partners zeggen respect te hebben voor de andere partners (Interviewvraag 3).
	Gepaste dwarsdoorsnede van de leden	Het partnerschap is representatief voor elk segment binnen de gemeenschap die beïnvloedt wordt door de activiteiten van het partnerschap.	Er is ten minste één partner die het onderwijsveld vertegenwoordigt en één partner die de verantwoordelijkheden en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet vertegenwoordigt (document analyse)
	Zien samenwerking uit eigen belang	De samenwerkende partners geloven dat de voordelen van de samenwerking het verlies van autonomie zullen overstijgen.	De partners zeggen baat te hebben bij de samenwerking (Interviewvraag 4).

	Vermogen om compromissen te sluiten	De samenwerkende partners zijn in staat compromissen te sluiten gezien het feit dat niet elk besluit wat genomen zal worden de eerste voorkeur zal zijn van elke partner.	De partners zeggen dat compromissen mogelijk zijn (Interviewvraag 5).
Proces en structuur	Leden delen de inzet	De partners delen een aandeel in zowel het proces als de uitkomst en voelen eigenaarschap over hoe het partnerschap werkt en het bereikte resultaat.	Partners zeggen dat zij hun eigen aandeel in het partnerschap meetbaar te kunnen maken (Interviewvraag 6).
	Verschillende lagen in besluitvorming	Elke laag van iedere deelnemende organisatie participeert in het besluitvormingsproces.	Partners zeggen dat vertegenwoordigers vanuit verschillende lagen van hun organisatie betrokken zijn bij besluitvorming (Interviewvraag 7).
	Flexibiliteit	Het partnerschap blijft open staan voor de gevarieerde wijze waarop het zichzelf kan organiseren en zijn werk kan doen.	De partners zeggen dat er interne evaluatie plaats vindt en daaruit volgend eventuele aanpassingen in het proces (Interviewvraag 8).
	Ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtingen	De partners begrijpen hun heldere rollen, rechten en verantwoordelijkheden en weten hoe zij deze verantwoordelijkheden moeten uitdragen.	De partners geven aan dat zij vinden van elkaar dat zij de juiste rol en verantwoordelijkheid uitdragen (Interviewvraag 9).
	Adoptief vermogen	Het partnerschap heeft het vermogen zichzelf te onderhouden in tijden van grote veranderingen, zelfs wanneer het zijn eigen voornamelijk doelen of leden moet veranderen om om te kunnen gaan met veranderende omstandigheden.	Gezien de WMO veranderingen is het zo dat ze blijkbaar tegen grote veranderingen kunnen.
	Open en frequente communicatie	De samenwerkende partners interacteren regelmatig met elkaar, houden elkaar op de hoogte, bespreken kwesties openlijk met elkaar en voorzien elkaar en andere	De partners zeggen dat zij vinden dat zij goed geïnformeerd worden door de andere partner op regelmatige basis en zij zeggen geen drempel te ervaren om kwesties bespreekbaar te maken

		buiten het partnerschap van alle nodige informatie.	(Interviewvraag 10 en 11).
Communicatie	Informele en formele communicatie lijnen	Communicatiekanalen op papier bestaan zodat een informatiestroom optreedt. Daarnaast bouwen leden een persoonlijke connectie op waardoor er meer cohesie binnen de groep ontstaat en zij een betere en meer geïnformeerde groep worden die samen werken aan een project.	De partners zeggen zich persoonlijk betrokken te voelen bij andere personen in het samenwerkingsverband (Interviewvraag 12).
Doel	Concreet, bereikbaar en objectief	De doelen van het partnerschap zijn duidelijk voor alle leden en kunnen daadwerkelijk worden gerealiseerd.	De partners zeggen dat de doelen duidelijk en realistisch zijn (Interviewvraag 13 en 14).
	Gedeelde visie	De samenwerkende partners hebben een gedeelde visie waarin overeenstemming is bereikt over de missie, doelstellingen en strategie. De gedeelde visie kan bestaan aan het begin van de samenwerking of de partners kunnen gedurende de samenwerking een gedeelde visie ontwikkelen.	Er bestaat een gezamenlijk document van het partnerschap waarin een visie staat omschreven (document analyse).
	Uniekheid	De missie, doelen en benadering van het partnerschap verschillen, ten minste voor een deel, van de missie, doelen en benadering van de participerende organisaties.	In documenten van individuele leden binnen het partnerschap staan andere missies, doelen en benaderingen beschreven dan de documenten van het partnerschap (document analyse)
Middelen	Voldoende fondsen	Het partnerschap heeft een toereikende coherente financiële basis waardoor de (voorgenomen) activiteiten ondersteun kunnen worden.	De partners zeggen dat zij geen tekorten ervaren (Interviewvraag 15).
	Vaardig leiderschap	De leider die de samenwerkende partners samen brengt heeft organisationele en persoonlijke vaardigheden en straalt rechtvaardigheid uit. Door (onder andere)	De partners zeggen dat er een leider is en vinden

		deze eigenschappen wordt de leider gerespecteerd en gelegitimeerd door de samenwerkende partners.	deze leider vaardig (Interviewvraag 16).
--	--	---	--

3.3 Strategie

Om beide conceptuele modellen te toetsen is voor dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Door middel van het afnemen van interviews wordt het mogelijk een beter beeld te krijgen hoe personen van zowel gemeenten als samenwerkingsverbanden de samenwerking ervaren. Zo wordt het onderzoek uitgevoerd in de praktijk. Onderzocht wordt welke betekenis de onderzochte personen zelf aan de situatie geven. Zo worden onderzoekseenheden (onderzochte personen) in de omgeving als geheel onderzocht. Dit wordt ook wel holisme genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat een ervaring als onderdeel van het geheel van de belevingswereld van personen moet worden gezien, niet als een opzichzelfstaand feit. In dit onderzoek zijn we vooral geïnteresseerd in het ‘verhaal erachter’. Een belangrijk aspect van kwalitatief onderzoek is dat waarde wordt gehecht aan de betekenis die mensen (deelnemers aan het onderzoek) aan zaken geven (Verhoeven, 2011: 31). Om het ‘verhaal achter’ de samenwerking in kaart te brengen is er voor dit onderzoek voor gekozen om betrokkenen bij de samenwerking te interviewen. Voor drie casussen wordt deze samenwerking onderzocht door verschillende perspectieven in kaart te brengen. Zo worden de perspectieven van de verantwoordelijke wethouder, de beleidsmedewerker met de portefeuille Passend onderwijs van de gemeente, de directeur van het samenwerkingsverband waar deze gemeenten onder valt en een betrokkenen vanuit de school die onderdeel is van het hetzelfde samenwerkingsverband in kaart gebracht. De gemeenten die zijn geselecteerd voor het onderzoek zijn de gemeenten; Eindhoven, Alphen aan den Rijn en Oldambt. Tijdens de selectie van de gemeente is rekening gehouden met het inwonersaantal, de regio van de gemeenten en de politieke kleur van de wethouder. Al deze gemeenten verschillen in deze opzichten. De gemeente Eindhoven is een grote gemeente met circa 224.755 inwoners², wordt in dit onderzoek als zuidelijke gemeente gezien en heeft een verantwoordelijke wethouder van de Socialistische Partij (SP)³. De gemeente Alphen aan den Rijn is een middelgrote gemeente met circa 107.960 inwoners⁴, wordt in dit onderzoek als gemeente in het

² CBS (2017). *Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100.000 of meer*. Verkregen op 6-4-2017 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70748NED&D1=0,2,4,16,18,20,22,24&D2=a&D3=0&D4=a&D5=l&HD=090707-1905&HDR=T&STB=G4,G2,G1,G3>

³ Gemeente Eindhoven (2017). Jannie Visscher. Verkregen op 6-4-2017 via <https://www.eindhoven.nl/gemeente/college-van-BW/Jannie-Visscher-SP.htm>

⁴ CBS (2017). *Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100.000 of meer*. Verkregen op 6-4-2017 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70748NED&D1=0,2,4,16,18,20,22,24&D2=a&D3=0&D4=a&D5=l&HD=090707-1905&HDR=T&STB=G4,G2,G1,G3>

midden van Nederland gezien en heeft een wethouder van het Christen-democratisch Appèl (CDA)⁵. De gemeente Oldambt is met haar 38.228⁶ inwoners een relatief kleinere gemeente, wordt in dit onderzoek gezien als noordelijke gemeente en deze gemeente heeft een verantwoordelijke wethouder van de lokale partij 'Partij voor het Noorden'⁷. Door rekening te houden met deze aspecten wordt, ondanks het geringe aantal onderzochte gemeente, representativiteit nagestreefd. In het hoofdstuk 4 zal nader worden ingegaan op de drie geselecteerde gemeenten en de samenwerkingsverbanden.

3.4 Methode

In dit hoofdstuk van de methodologie zal nader worden besproken hoe het onderzoek is uitgevoerd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van 3 methodes namelijk 1) interviews, 2) document analyse en 3) media analyse. De komende hoofdstukken gaan in op deze onderzoeksmethodes.

3.4.1 Interviews

Het onderzoek heeft voornamelijk plaatsgevonden door middel van interviews. Het doel van deze interviews is het verzamelen van informatie uit mededelingen van de ondervraagde personen ter beantwoording van vooraf geformuleerde vragen. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van gestructureerde interviews. Dit zijn interviews waar de formulering van de vragen vast staat, de formulering van de vragen voor elke respondent hetzelfde is, waarbij de onderzoeker voorkennis van het onderwerp heeft en er de garantie is dat alle respondenten gevraagd wordt op alle vooraf gestelde vragen antwoord te geven (Baarda et al, 2001:139). Voor de geïnterviewde schooldirecteuren geldt dat door middel van open interviews is geprobeerd de praktijk van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in kaart te brengen. De mate van Collaborative Governance en de Principle Agent relatie is in de drie casussen onderzocht door interviews af te nemen met de verantwoordelijke wethouder, een beleidsmedewerker met de portefeuille Passend onderwijs van de gemeente, de directeur van het samenwerkingsverband waar deze gemeente onder valt en een betrokkenen vanuit de school die onderdeel is van het hetzelfde samenwerkingsverband. Door deze vier personen per casus te interviewen worden verschillende perspectieven en posities meegenomen in het onderzoek en komen eventuele verschillen in de ervaring met de samenwerking naar voren. De volgende personen zijn geïnterviewd voor het onderzoek:

⁵ Gemeente Alphen aan den Rijn (2017). J.A. (Han) de Jager, wethouder. Verkregen op 6-4-2017 via https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_organisatie/Burgemeester_wethouders/College/J_A_Han_de_Jager_wethouder

⁶ Allecijfers.nl (2017). *Kom alles te weten over gemeente Oldambt*. Verkregen op 11-8-2017 via <http://allecijfers.nl/gemeente/oldambt/>

⁷ Gemeente Oldambt (2017). *Samenstelling*. Verkregen op 11-8-2017 via <https://www.gemeente-oldambt.nl/samenstelling>

Casus Eindhoven:

Jannie Visscher – Wethouder Onderwijs en Jeugdzorg

Gerbert Bieleman – Beleidsmedewerker Passend onderwijs gemeente Eindhoven

Loes Roffelsen – Coördinator PO samenwerkingsverband Passend onderwijs

Robert van der Velde – Directeur Spilcentrum 't Slingertouw

Casus Alphen aan den Rijn:

Han de Jager – Wethouder Onderwijs en Jeugdzorg

Claire Vromans – Beleidsmedewerker Passend onderwijs gemeente Alphen aan den Rijn

Ad de Swart – Directeur PO samenwerkingsverband Rijnstreek

Pieter-Jan de Rijk – Directeur Basisschool de Fontein

Casus Oldambt:

Bard Boon – Wethouder Onderwijs en Jeugdzorg

Simonet Schroot – Beleidsmedewerker Passend onderwijs gemeente Oldambt

Willeke Doornbos – Directeur VO samenwerkingsverband Groningen Ommeland

Ina Lagro – Beleidsmedewerker passend onderwijs van het Dollard College

Tijdens de interviews zijn door middel van gerichte vragen de verschillende concepten van Collaborative Governance en Principle Agent relatie gemeten. De vragen die gesteld zijn aan de geïnterviewde zijn opgenomen als bijlage 2. Er zijn ook (sub) concepten die op een andere wijze dan een interview zijn gemeten. In het hoofdstuk 5 wordt hier nader op ingegaan.

3.4.2 Documentanalyse

Naast de interviews is ook documentanalyse gebruikt als onderzoeksmethode om het subconcept gedeelde visie van de Collaborative Governance theorie te meten. Zoals besproken in de operationalisatie is sprake van een gedeelde visie als overeenstemming is bereikt over de missie, doelstellingen en strategie. Om te onderzoeken of er sprake is van een gedeelde visie zijn voor alle drie de casussen de visiehoofdstukken van de ondersteuningsplannen van de samenwerkingsverbanden geanalyseerd. Deze ondersteuningsplannen zijn verkregen via de websites van de samenwerkingsverbanden. In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van deze documentanalyse en aan de hand van de interviews geanalyseerd of er sprake is van een gedeelde visie binnen de samenwerking.

3.4.3 Media analyse

De laatste onderzoeksmethode binnen dit onderzoek is een media analyse. Deze is gebruikt voor het meten van het sub concept gunstig politiek en sociaal klimaat. Om dit klimaat te meten is een media analyse uitgevoerd voor alle casussen. We spreken van een gunstig politiek en sociaal klimaat wanneer opiniemakers, personen die controle hebben over de bronnen en/of ook het algemeen publiek, de missie ondersteunen van het partnerschap (of dit ten minste niet tegen werken). Aangenomen kan worden dat op het moment dat opiniemakers en dergelijke personen het partnerschap van gemeenten en samenwerkingsverbanden tegen werken dit terug te zien is in negatieve mediaberichtgeving. Om te kijken of hier sprake van is, is gezocht in de mediadatabase LexisNexis naar eventuele negatieve berichtgeving. Dit is voor elke casus gedaan door te zoeken op de naam van het samenwerkingsverband en te kijken of er negatieve berichtgeving bestaat over het samenwerkingsverband in relatie tot het partnerschap met de gemeente. In hoofdstuk 5 vindt per casus een beschrijving van het politiek en sociaal klimaat plaats aan de hand van alle gevonden relevante krantenartikelen. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens het sub concept geanalyseerd.

3.5 Kwaliteitsindicatoren

In dit onderdeel van de methodologie zal er worden ingegaan op de kwaliteit van het onderzoek en de methodologie. Er zal een oordeel worden gegeven over de interne en externe validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Bij het controleren van de interne validiteit wordt nagegaan of het de onderzoeker lukt om de onderzoeksvraag goed te beantwoorden, oftewel of de conclusies zuiver zijn. Onderzoekers proberen een verband aan te tonen tussen de gevonden resultaten en de probleemomschrijving. Een kwalitatief onderzoeker kiest het uitgangspunt en de interpretatie van de onderzochte persoon als basis voor de interne validiteit, dus de context waarin de onderzochte persoon de informatie plaatst. Onderzoekers moeten er rekening mee houden dat eigen achtergronden visies op het onderzoek kunnen beïnvloeden. Het is daarom belangrijk objectiviteit te waarborgen. Er zijn enkele maatregelen genomen in dit onderzoek om de interne validiteit te bevorderen. Zo zijn bij alle interviews bandopnames en transcripten gemaakt. Daarnaast zijn de verslagen van de interviews door de geïnterviewde zelf gecontroleerd. Dit voorkomt vertekening van het beeld (Verhoeven, 2011: 322). Een tweede belangrijke indicator voor kwaliteit is de generaliseerbaarheid van het onderzoek, ook wel de externe validiteit genoemd. De externe validiteit van de resultaten wordt bepaald door de mate waarin de steekproef representatief is. Dat wil zeggen dat de eenheden in de steekproef wat betreft een aantal kenmerken (die belangrijk zijn in het onderzoek) gelijk zijn aan de populatie. Over het algemeen geldt dat een grotere steekproef een hogere betrouwbaarheid van de resultaten oplevert omdat daarmee aan de voorwaarde van

herhaalbaarheid van je meetinstrument wordt voldaan (Verhoeven, 2011: 185). Doordat binnen dit onderzoek gebruik is gemaakt van drie casussen is het onderzoek niet externe valide. Het doel van het onderzoek is echter ook niet om extern valide te zijn maar om inzicht te krijgen in samenwerkingsmechanismes. Door in de casussen te differentiëren in de grote van de gemeenten en de ligging van gemeenten kan wel een brede uitspraak worden gedaan over de samenwerkingsmechanismes. Ten slotte is ook de herhaalbaarheid van het onderzoek een belangrijke kwaliteitsindicator. Wanneer we spreken over herhaalbaarheid bedoelden we daar vaak ook de betrouwbaarheid mee. De betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten geeft aan in hoeverre het onderzoek vrij is van toevallige fouten wat meestal menselijke fouten zijn. Om de betrouwbaarheid voldoende te kunnen testen moet een onderzoek herhaalbaar zijn. Wanneer een ander onderzoek dan tot dezelfde resultaten leidt, dan is het onderzoek betrouwbaar (Verhoeven, 2011: 194). In dit onderzoek zijn enkele maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen. Zo is er gebruik gemaakt van een standaardisering van methode door een standaard vragenlijst te gebruiken. Daarnaast worden de onderzoekshandelingen gerapporteerd en verantwoord door in dit hoofdstuk alle methodologische keuzes zo goed mogelijk toe te lichten. Nu de onderzoeksmechanisme zijn behandeld wordt in het volgende hoofdstuk de context gegeven waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit wordt gedaan door het stelsel van Passend onderwijs en het stelsel van de Jeudgzorg uit te leggen. Daarna wordt ingegaan op de casussen die zijn gebruikt in het onderzoek.

In het voorgaande hoofdstuk is de methodologie van het onderzoek toegelicht. Zo is voor beide theorieën een conceptueel model gemaakt. Daarnaast zijn beide theorieën geoperationaliseerd. Dit is gedaan door elk (sub) concept te definiëren en een indicator te formuleren voor elk (sub) concept. Ook is in het hoofdstuk ingegaan op de strategie en de methode van het onderzoek waar meer verteld is over de afgenomen interviews, de documentanalyse en de media analyse. Ten slotte is ingegaan op de kwaliteitsindicatoren zoals de interne- en externe validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 Context

4.1 Introductie in de twee stelsels

Voordat over zal worden gegaan naar de analyse van de resultaten is het van belang eerst de context van het onderzoek te schetsen. In het komende hoofdstuk zal daarom het stelsel van Passend onderwijs en de jeugdzorg worden toegelicht. Er wordt beschreven wat beide stelsels inhouden en hoe zij tot stand zijn gekomen. Tevens wordt beschreven hoe zij volgens landelijk beleid samen dienen te werken. In het hoofdstuk hierop volgend zullen de resultaten worden geanalyseerd.

4.2 De wet Passend onderwijs

Het overheidsbestel ten aanzien van leerlingen met specifieke onderwijs en zorgbehoeften is sinds 2005 een nieuwe richting in geslagen. De toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevr. van der Hoeven, stelde dat de bestaande zorgstructuur haar beste tijd had gehad. Daarbij verwees zij naar een aantal knelpunten: kinderen die thuis zitten, wachtlijsten voor het speciaal onderwijs, bureaucratie rondom indicatiestellingen voor speciale hulp, onvoldoende aansluiting en samenwerking met de jeugdzorg, onduidelijke verantwoordelijkheden en onvoldoende kwaliteit. Dit alles tegen de achtergrond van een forse groei van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs, waardoor de betaalbaarheid van het stelsel zwaar op de proef werd gesteld. Onder het banier van het programma 'Passend onderwijs' werd een zoektocht gestart naar mogelijke oplossingen. Het accent werd verschoven naar een grotere rol van het reguliere onderwijs in het bieden van Passend onderwijs. In januari 2011 werden de eerste contouren van een nieuw stelsel voor Passend onderwijs geschetst door het kabinet Rutte I (Bekkers, Noordegraaf, Waslander en de Wit, 2011:16). In 2012 is de wet Passend onderwijs goedgekeurd door de Eerste en Tweede Kamer. In 2013 zijn vervolgens de samenwerkingsverbanden opgericht en in 2014 hebben zij hun ondersteuningsplannen ontwikkeld. Deze ondersteuningsplannen werden onder andere ter goedkeuring voorgelegd aan de Inspectie en daarnaast heeft hierover ook overleg plaatsgevonden met de gemeenten⁸. Op 1 augustus 2014 is de wet Passend onderwijs daadwerkelijk in werking getreden. Met de komst van Passend onderwijs hebben scholen een zogenaamde zorgplicht gekregen. Dat houdt in dat de scholen verantwoordelijk zijn om alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een goede onderwijsplek te bieden⁹.

⁸ Passend onderwijs (2016). Brochure Passend onderwijs voor leraren. Verkregen op 27-5-2017 via <http://passendonderwijsgroningen.nl/SWV-VO20-02/files/5514/0976/5178/Brochure-passend-onderwijs-voor-leraren.pdf>

⁹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Passend Onderwijs in het kort*. Verkregen op 5-3-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>

4.2.1 Samenwerkingsverbanden als organisatie achter Passend onderwijs

Om iedere scholier een goede onderwijsplek te bieden werken reguliere en speciale scholen samen in regionale samenwerkingsverbanden. Ouders melden hun kind aan bij de school van hun keuze. Wanneer zij verwachten dat hun kind extra ondersteuning nodig heeft dan geven ze dit meteen aan. Wanneer ouders hun kind bij meerdere scholen heeft aangemeld krijgt de school van de eerste voorkeur de zorgplicht wat betekent dat die school de taak heeft om het kind een passende onderwijsplek te bieden¹⁰. De school mag de leerling pas verwijderen als een andere school bereid is de leerling toe te laten¹¹. De regionale samenwerkingsverbanden moeten ervoor te zorgen dat alle leerlingen een passende plek krijgen. In het primair onderwijs zijn er 77 samenwerkingsverbanden opgericht en in het voortgezet onderwijs zijn dit er 75. Scholen in het samenwerkingsverband maken afspraken over onder andere welke leerlingen een plek kunnen krijgen in het speciaal onderwijs en de begeleiding en ondersteuning die zowel reguliere als speciale scholen in de regio kunnen bieden aan de leerlingen¹². Scholen stellen hiertoe een ondersteuningsprofiel op. Dit profiel is bedoeld om aan te geven welke ondersteuning bij welke school geboden kan worden¹³. De samenwerkingsverbanden maken vervolgens een ondersteuningsplan. In dit plan leggen zij vast welke basisondersteuning alle scholen binnen het samenwerkingsverband bieden. Daarnaast wordt vastgelegd hoe de extra ondersteuning is georganiseerd en hoe ze het geld gaan besteden.¹⁴ De samenwerkingsverbanden ontvangen geld voor extra ondersteuning. Dit wordt over de scholen verdeeld op basis van de afspraken die in het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Zo wordt gepoogd meer maatwerk te leveren en wordt geprobeerd het geld zo veel mogelijk te gebruiken voor ondersteuning op reguliere scholen en in de klas. Uit de middelen betaalt het samenwerkingsverband ook het speciaal onderwijs voor het aantal leerlingen dat vanuit het samenwerkingsverband daar is ingeschreven. Daarnaast maakt het samenwerkingsverband afspraken met gemeente in de regio over de afstemming met en de inzet van jeugdzorg¹⁵. Op de onderstaande afbeeldingen staan de samenwerkingsverbanden voor het primair en het voortgezet onderwijs weergegeven¹⁶.

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Passend Onderwijs in het kort*. Verkregen op 5-3-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>

¹¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Scholen hebben zorgplicht*. Verkregen op 5-3-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/zorgplicht/>

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Passend Onderwijs in het kort*. Verkregen op 5-3-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>

¹³ Passend onderwijs (2016). Brochure Passend onderwijs voor leraren. Verkregen op 27-5-2017 via <http://passendonderwijsgroningen.nl/SWV-VO20-02/files/5514/0976/5178/Brochure-passend-onderwijs-voor-leraren.pdf>

¹⁴ Passend onderwijs (2016). Brochure Passend onderwijs voor leraren. Verkregen op 27-5-2017 via <http://passendonderwijsgroningen.nl/SWV-VO20-02/files/5514/0976/5178/Brochure-passend-onderwijs-voor-leraren.pdf>

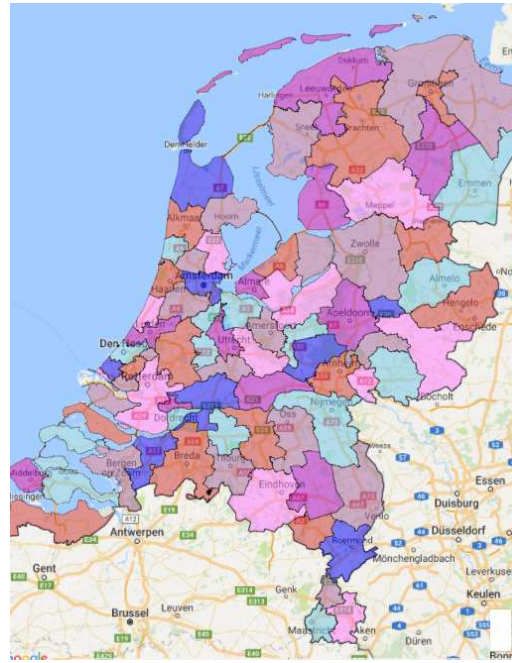
¹⁵ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Passend Onderwijs in het kort*. Verkregen op 5-3-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/in-het-kort/>

¹⁶ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Kengetallen*. Verkregen op 16-8-2017 via <https://swv.passendonderwijs.nl/>

Afbeelding 1.
Samenwerkingsverbanden Primair onderwijs



Afbeelding 2.
Samenwerkingsverbanden Voorgezet onderwijs



4.3 De decentralisatie van de jeugdzorg.

Overall ter wereld in waar het de overheid betreft is decentralisatie een rage en vormt het 't middelpunt van beleidsexperimenten in de laatste twee decennia. Decentralisatie wordt beschouwd als een groot institutioneel raamwerk voor de fenomenale industriële groei in de laatste twee decennia voor zowel de publieke als private sector. De centrale overheid zou legitimiteit zijn verloren als afrekening op het onvermogen van deze bestuurslaag. Decentralisatie wordt als belofte gezien die veel voordelen met zich mee neemt. Vaak wordt gesuggereerd dat decentralisatie een manier is om de rol over de overheid in het algemeen te reduceren door de fragmentatie van centraal gezag en de introductie van intergouvernementele competitie en checks and balances. Het wordt als manier gezien om de overheid meer responsief en effectief te maken. Door de technologische vooruitgang is het tegenwoordig ook relatief makkelijker geworden om op een effectieve wijze in publieke voorzieningen te voorzien. De lagere lagen van de overheid zijn nu ook beter in staat om bepaalde taken uit te voeren (Bardhan, 2017:185). Met deze gedachte in het achterhoofd is het ook begrijpelijk dat de overheid steeds meer beleid decentraliseert¹⁷. In 2015 heeft dan ook een decentralisatie plaatsgevonden van de jeugdzorg, Wmo en de participatiewet, ook wel het sociaal domein genoemd (Pommer, 2016:5). In het volgende deel zal de decentralisatie van de jeugdzorg worden beschreven. Er zal worden

¹⁷ Mevissen, J. (2012). Decentraal beleid vereist (betere) decentrale kennis. Verkregen op 29-3-2017 via <http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2012/05/BELEIDSONDERZOEK-D-12-00009/fullscreen>

beschreven hoe het stelsel van de jeugdzorg vóór en na de decentralisaties eruit ziet waardoor de veranderingen in zowel het stelsel als een veranderd bestuur omtrent het stelsel zichtbaar worden. Dit onderzoek legt de focus op jeugdzorg, vandaar dat de Wmo en de Participatiewet niet verder zullen worden uitgediept. Niet te min maken zij wel onderdeel uit van het sociaal domein waar gemeente mee te maken hebben.

4.3.1 Het stelsel van de jeugdzorg vóór de decentralisaties.

De decentralisatie van de jeugdzorg kent een lange voorgeschiedenis. Het afgelopen decennium werd de jeugdzorg geplaagd door incidenten, wachtlijstproblemen en sterk oplopende kosten. De verklaring is niet ver te zoeken: bestaande regelingen bevatten financiële prikkels die jongeren met problemen sturen naar duurdere vormen van gespecialiseerde zorg en dit leidde tot medicalisering van de zorg. De decentralisatie van de jeugdzorg is in eerste aanleg inhoudelijk gedreven door tekortkomingen van het huidige stelsel. De door het Rijk opgelegde bezuinigingstaakstelling lijkt meer een afgeleide te zijn. Het vorige stelsel van de jeugdzorg was sterk versnipperd en bestond uit een wirwar van organisaties, regelingen en bekostigingsregimes. Gemeenten, provincies, zorgverzekeraars, zorgkantoren en het Rijk waren afzonderlijk en gezamenlijk verantwoordelijk voor de ondersteuning van, hulp aan en zorg voor jeugdigen. Gemeenten waren op basis van de Wmo verantwoordelijk voor het welzijn van jeugdigen. Met het oog hierop functioneren bijvoorbeeld de centra voor jeugd en gezin en het jeugd- en jongerenwerk. Provincies waren verantwoordelijk voor jeugdzorg en bescherming op grond van de Wet op de jeugdzorg, inclusief de kindbescherming en jeugdreclassering. Zorgverzekeraars waren krachtens de Zorgverzekeringswet (Zvw) verantwoordelijk voor de inkoop van geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) met psychiatrische klachten of stoornissen. Zorgkantoren waren belast met de uitvoering van de AWBZ en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren alsmede begeleiding en zorg voor jeugdigen met behoefte aan langdurige psychiatrische zorg. Het Rijk – het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Veiligheid en Justitie – waren verantwoordelijk voor de financiering en aansturing van de gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen (van Nijendaal, 2014:95).

4.3.2 Het stelsel van de jeugdzorg na de decentralisaties.

Op 1 januari 2015 trad de Jeugdwet in werking. Gemeenten werden daarmee verantwoordelijk voor alle zorg en ondersteuning voor jeugdigen. Door deze decentralisatie kwam de gehele bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor het jeugdterrein bij de gemeenten te liggen. Het nieuwe stelsel kent één wettelijk kader en één integraal financieringssysteem. De huidige financiële schotten, de verschillende bekostigingssystemen en de betrokkenheid van verschillende bestuurslagen in de

jeugdzorg verdwijnen. Door alle taken rondom jeugdzorg te concentreren en de gemeenten een zekere beleidsvrijheid te geven bij de uitvoering van dit beleid, mikt het kabinet op een verschuiving van dure zorg veraf naar preventie, ondersteuning en zorg dichtbij (van Nijendaal, 2014:96). Met deze stelselherziening wordt daarnaast zowel de bestuurlijke vernieuwing (de transitie) als de inhoudelijke vernieuwing (de transformatie) beoogd. Het achterliggende concept is dat de gemeenten integrale regie moeten gaan voeren op het gebied van sociale bijstand, zorg, onderwijs, huisvesting en jeugdbeleid en daarbij continuïteit in de zorg voor jeugdigen realiseren. Gemeentelijke regie moet ervoor zorgen dat de knelpunten met betrekking tot samenwerking in de hulp aan jeugdigen en gezinnen worden weggenomen. Voor dit doel heeft de gemeente beleids- en beslisruimte nodig. Inhoudelijk (de transformatie) moeten interventies erop zijn gericht de risico- en probleemfactoren op de genoemde gebieden te verkleinen en de beschermende factoren te vergroten. Daarbij wordt veel inzet verwacht van burgers zelf ('eigen kracht', 'civil society') vanuit het perspectief dat zij de eerste verantwoordelijkheid hebben over opvoedingssituaties en daarom op hun inzet en initiatieven moeten worden aangesproken (Vogelvang, 2013:358).

4.4 Samenwerking Passend onderwijs en de Jeugdzorg.

Door de transitie van de jeugdzorg en de invoering van de wet Passend onderwijs ontstaan andere verhoudingen en nieuwe mogelijkheden voor gemeenten en schoolbesturen om de zorg voor kinderen, jongeren en gezinnen dichtbij te organiseren. De kanteling van verschillende stelsels en andere verhoudingen, bieden de kans om onderwijs en ondersteuning te bieden die beter aansluit bij wat jeugdigen en ouders nodig hebben en naar verwachting sneller kan worden ingezet (Nederlands Jeugdinstituut 2014:5). Om de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden (onderwijsondersteuning) en gemeenten (jeugdhulpverlening) te stimuleren, zijn in de Wet Passend onderwijs en de Jeugdwet enkele bepalingen opgenomen. Dit zijn zogenoemde spiegelbepalingen. Zo is bepaald dat samenwerkingsverbanden en gemeenten het regionaal ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband met elkaar bespreken in een zogeheten op overeenstemming gericht overleg (verder: OOGO). Ook de aanpak voor ondersteuning van individuele leerlingen kan hier worden besproken. In de Jeugdwet zijn eveneens bepalingen opgenomen die gemeenten verplichten om hun plannen voor jeugdhulp te bespreken met de samenwerkingsverbanden. Met deze wetgeving wordt een kader geboden om de ondersteuning van jongeren in en buiten scholen integraal aan te pakken, dicht bij hun belangrijkste leefdomeinen. Hiermee ontstaan nieuwe horizontale bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en schoolbesturen. Onderwijs en jeugdhulpverlening worden gezamenlijk verantwoordelijk voor het opgroeien en de ontwikkeling van jongeren (de Onderwijsraad, 2014:12). Zij zijn in dit opzicht gelijkwaardige partners die elk vanuit hun eigen bevoegdheden en

binnen hun eigen financiële kaders de samenwerking kunnen aangaan¹⁸. Voor elk OOGO zal moeten worden gezocht naar een passende samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs.¹⁹ De verplichte onderwerpen binnen het OOGO staan alleen op hoofdlijnen vast. Dat zijn het regionale onderwijsondersteuningsplan van het samenwerkingsverband en het jeugdhulpplan van de gemeente. In het onderwijsondersteuningsplan staat onder meer hoe het samenwerkingsverband een samenhangend geheel van voorzieningen voor extra ondersteuning binnen en tussen de scholen organiseert en er staan afspraken in over beleid en procedure voor de toewijzingssystematiek van onderwijsondersteuning. De basis voor het ondersteuningsplan wordt gevormd door de ondersteuningsprofielen van de individuele scholen binnen het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden en gemeenten dienen de plannen voor onderwijsondersteuning en jeugdhulp tijdens een OOGO zo goed mogelijk met elkaar af te stemmen. Beide typen plannen worden ten minste één keer in de vier jaar opgesteld en mogen pas vastgesteld worden nadat het OOGO hierover heeft plaatsgevonden. De beide plannen hoeven overigens niet in eenzelfde OOGO besproken te worden; dit kan ook in twee afzonderlijke OOGO's. Verder schrijft de wet vooral globaal voor wat in het OOGO aan de orde moet komen. In de memorie van toelichting bij de Wet passend onderwijs worden wel enkele thema's genoemd, zoals leerplicht, leerlingenvervoer, onderwijshuisvesting, samenhang met jeugdhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning en arbeidstoeleiding. In de Jeugdwet wordt alleen aangegeven dat het overleg moet gaan om die onderdelen van het jeugdhulpplan die betrekking hebben op de aansluiting met het onderwijs. De agenda voor het overleg wordt gezamenlijk opgesteld door samenwerkingsverbanden en gemeenten en kan verder uitgebreid worden met andere onderwerpen van gezamenlijk belang (de Onderwijsraad, 2014:19). Omdat de wet Passend onderwijs en jeugdhulp veel raakvlakken hebben is een goede afstemming tussen schoolbesturen en gemeenten dus van belang.²⁰

4.5 Casusselectie

In dit deel van de contextbeschrijving worden de casussen waarnaar onderzoek is gedaan beschreven. Tijdens de beschrijving wordt onder andere aandacht gegeven aan de omvang qua aantal inwoners van de gemeente. De omvang van de gemeente kan iets zeggen over de hoeveelheid expertise die een gemeente in huis heeft over de domeinen onderwijs en jeugdzorg en hoeveel personeel zij hier op in

¹⁸ De verbinding Onderwijs-Jeugd (2017). *Het OOGO*. Verkregen op 20-3-2017 via <http://www.onderwijsjeugd.nl/hoef-oogos-ontwikkelagenda/>

¹⁹ Steunpunt Passend Onderwijs (2014). *Wegwijzer OOGO jeugd*. Verkregen op 20-3-2017 via <http://www.onderwijsjeugd.nl/wp-content/uploads/2015/09/1.-Organisatie-van-het-OOGO-jeugd.pdf>

²⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Passend onderwijs en Jeugdhulp*. Verkregen op 20-3-2017 via <https://www.passendonderwijs.nl/over-passend-onderwijs/jeugdhulp/>

zetten. Naast de omvang van de gemeente wordt ook het gemiddeld besteedbaar inkomen per persoon in elke gemeente beschreven. De hoogte hiervan kan iets zeggen over de mate waarin ouders afhankelijk zijn van publiek gefinancierde jeugdhulp en publiek gefinancierde onderwijsondersteuning. Wanneer ouders een zeer hoog besteedbaar inkomen hebben kunnen zij uitwijken naar privaat gefinancierde jeugdhulp en privaat gefinancierde onderwijsondersteuning. Zeker in de afgelopen 10 jaar is een forse stijging te zien in privaat gefinancierde onderwijsondersteuning, het zogenoemde ‘schaduwonderwijs’²¹. Ook de politieke situatie wordt voor elke gemeente in kaart gebracht. Zo zou de politieke kleur van de wethouder, het college van B&W of de Gemeenteraad uit kunnen maken voor hoe zij tegen de decentralisatie van de jeugdzorg aankijken en hoe hoog zij dit op de agenda zetten. Doordat jeugdzorg gedecentraliseerd is en ook Passend onderwijs decentraal wordt uitgevoerd worden er lokale keuzes gemaakt en zullen er ook lokale uitwerkingen zijn. Door bewust te zijn dat elke gemeente anders is door de bovengenoemde factoren kan men de verschillen per gemeente meer duiden en inkleuren. Over deze verschillen tussen gemeenten in de samenwerking omtrent Passend onderwijs en jeugdzorg wordt in hoofdstuk 5 uitvoerig op ingegaan. Nu zullen eerst de casussen individueel beschreven worden.

4.5.1 Gemeente Eindhoven

De gemeente Eindhoven is een gemeente in de provincie Noord-Brabant en is met 226.921 inwoners de grootste stad van de zuidelijke provincie²². Tevens zijn zij hiermee de vijfde grootste stad van het land.²³ De Eindhovenaren hadden in 2016 gemiddeld 22.200 euro per persoon te besteden. Dit is 6% minder dan het landelijke gemiddelde van 23.500 euro²⁴. De gemeente wordt bestuurd door een brede coalitie van VVD, PvdA, D66, SP en GroenLinks²⁵. De verantwoordelijke wethouder voor Jeugd en Onderwijs, Jannie Visscher, is van SP huize²⁶. De school die is meegenomen in dit onderzoek is basisschool ‘t Slingertouw. Dit is een basisschool met 820 leerlingen verdeeld over twee locaties in de gemeente Eindhoven²⁷.

²¹ CBS (2016). Uitgaven van huishoudens aan huiswerkbegeleiding. Verkregen op 27-5-2017 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/45/uitgaven-van-huishoudens-aan-huiswerkbegeleiding>

²² Eindhoven in cijfers, (2017). *De buurtmonitor 2016*. Verkregen op 22-5-2017 via <http://eindhoven.buurtmonitor.nl/jive/>

²³ CBS (2017) Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100 000 of meer inwoners. Verkregen op 27-5-2017 via <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70748NED&D1=0,2,4,16,18,20,22,24&D2=a&D3=0&D4=a&D5=i&HD=090707-1905&HDR=T&STB=G4,G2,G1,G3>

²⁴ RTL nieuws (2016). Zo rijk zijn inwoners van Eindhoven. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.rtinieuws.nl/buurtfacts/geld/inkomen%20in%20jouw%20gemeente/noord-brabant/eindhoven/categorie/gemiddeld>

²⁵ Gemeente Eindhoven (2017). College van B&W. Verkregen op 22-5-2017 via <https://www.eindhoven.nl/gemeente/college-van-BW.htm>

²⁶ Gemeente Eindhoven (2017). Jannie Visscher. Verkregen op 22-5-2017 via <https://www.eindhoven.nl/gemeente/college-van-BW/Jannie-Visscher-SP.htm>

²⁷ Basisschool ‘t Slingertouw (2017). *Schoolgids*. Verkregen op 22-5-2017 via http://mobilecms.blob.core.windows.net/appfiles/app_697/File/schoolgids%202015-%202016.pdf

4.5.2 Samenwerkingsverband Passend PO Eindhoven

Het primair onderwijs van de gemeente Eindhoven valt onder het samenwerkingsverband Passend Onderwijs PO Eindhoven Samen voor kinderen. Naast de gemeente Eindhoven vallen ook de gemeente Best en Son & Breugel hieronder. Het samenwerkingsverband ziet het faciliteren van scholen als de belangrijkste opdracht. Voor het samenwerkingsverband ligt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en de uitvoering van Passend onderwijs ten principale bij de schoolbesturen. Alle schoolbesturen van het samenwerkingsverband zouden daarbij uitgaan van vertrouwen in elkaar en in de kwaliteit van elkaars expertise. Het samenwerkingsverband is van mening dat juist door verder te investeren in de onderwijskwaliteit op de werkvloed een duurzaam succes gemaakt kan worden van passend onderwijs voor elk kind en voor alle scholen. Dit samenwerkingsverband heeft gekozen voor een verenigingsstructuur. Zo vinden zij dat dit model het meest recht doet aan de verscheidenheid van betrokken besturen. Het zou de leden (deelnemende schoolbesturen) directe invloed geven op de samenstelling van het bestuur en het beleid van het samenwerkingsverband. Het voormalige samenwerkingsverband van voor Passend onderwijs -weer samen naar school- zou met het verdelingsmodel aantonen dat besturen goed kunnen worden betrokken en dat het samenwerkingsverband slagvaardig kan blijven. Voorafgaand aan het vaststellen van de huidige statuten hebben de schoolbesturen van het samenwerkingsverband de bestuurlijke uitgangspunten met elkaar afgestemd en geformuleerd. De algemene ledenvergadering (ALV) bestaat uit bestuurders/bestuurlijke vertegenwoordigers van de aangesloten schoolbesturen. De ALV benoemt het bestuur van het samenwerkingsverband en fungeert als toezichthouder zoals in de wet is bepaald. De besluitvorming binnen de ALV van dit samenwerkingsverband werkt met gewogen stemmen. De ALV zou statutair moeten streven naar consensus tussen schoolbesturen bij het nemen van besluiten (SWV PO Eindhoven, 2016:9). Het bestuur van het samenwerkingsverband geeft leiding aan de dagelijkse gang van zaken binnen het samenwerkingsverband en is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het beleid van het samenwerkingsverband. De uitgangspunten zijn; 1) de wettelijke kader van de wet Passend onderwijs vormen het ambitieniveau, 2) een smalle invulling van besturen en wel op hoofdlijnen, 3) een compacte inrichting van samenwerkingsverband met een minimale overhead en bureaucratie, 4) het monitoren van haar wettelijke opdracht en het faciliteren van schoolbesturen en 5) toewijzing van de ondersteuningsmiddelen via het bestuursmodel. De bestuursleden ontvangen als zodanig geen bezoldiging maar hebben recht op een vergoeding voor de gemaakte onkosten en hebben recht op vakantiegeld (SWV PO Eindhoven, 2016:9).

4.5.3 Gemeente Alphen aan den Rijn

De tweede onderzochte gemeente is de gemeenten Alphen aan den Rijn. Deze gemeente telt in 2017 108.915 inwoners²⁸. De inwoners in Alphen aan den Rijn zijn gemiddeld iets rijker dan de rest van Nederland. Ze hebben gemiddeld 25.300 euro per persoon per jaar te besteden. Dit is 8% meer dan het landelijke gemiddelde van 23.500 euro²⁹. Deze gemeente wordt bestuurd door een coalitie van CDA, Nieuwe Elan, VVD, D66 en CU. De wethouder met Jeugd en Onderwijs in zijn portefeuille is Han de Jager en hij is lid van het CDA³⁰. Kinderen in deze gemeente hebben keuze tussen 27 basisscholen³¹. De in deze gemeente liggende basisschool die is meegenomen in onderzoek is De Fontein. Dit is een Protestants Christelijke basisschool die in 2016 totaal 183 leerlingen kende (De Fontein, 2016:2). De basisschool valt onder het samenwerkingsverband Rijnstreek.

4.5.4 Samenwerkingsverband Rijnstreek

Het primair onderwijs van de gemeente Alphen aan den Rijn valt onder het samenwerkingsverband Stichting Samenwerkingsverband Passend onderwijs Rijnstreek. Het samenwerkingsverband ziet het als hun maatschappelijke opdracht om in samenwerking met ouders en ketenpartners (gemeenten en jeugdhulp) een maximale ontwikkeling van hun leerlingen te realiseren. Daartoe ontwikkelen ze een passend onderwijsaanbod waardoor alle leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken. Samen met alle anderen die verbonden zijn met hun leerlingen pogen ze te realiseren wat het kind nodig heeft om maximaal te profiteren van het onderwijs. Als uitgangspunt nemen ze hierbij: ‘Wat je zelf kan, doe je zelf – wat beter kan als je het samen doet, doe je samen – wat beter werkt als een ander het doet, laat je door een ander doen’. Om dit waar te maken gaan zij uit van de volgende punten; 1) ze stellen het belang van het kind en de ouders centraal bij alle beslissingen, 2) realiseren een goede kwaliteit van onderwijs en ondersteuning op hun scholen, 3) investeren zij in competente medewerkers, 4) bundelen bestuurders en ondersteuners hun krachten waarbij zij hun beperkingen kennen en hun eigen verantwoordelijkheid nemen en 5) streven ze naar samenwerking tussen jeugdhulp en onderwijs waarbij ze de verbinding maken met de mogelijkheden van jeugdhulp. Binnen dit samenwerkingsverband zijn de scholen verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de eigen scholen. Verder moet het onderwijs en de ondersteuning zo thuisnabij mogelijk plaatsvinden³².

²⁸ CBS, (2017). Bevolking; geslacht, leeftijd burgerlijke staat en regio, 1 januari. Verkregen op 22-5-2017 via [http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0,3,6,9,12&D2=129-132&D3=75,97,290&D4=\(l-1\)-l&VW=T](http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=03759ned&D1=0,3,6,9,12&D2=129-132&D3=75,97,290&D4=(l-1)-l&VW=T)

²⁹ RTL nieuws (2016). Zo rijk zijn inwoners van Alphen aan den Rijn. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/buurtfacts/geld/inkomen%20in%20jouw%20gemeente/zuid-holland/alphen-aan-den-rijn///Alphen-aan-den-Rijn-rijke-inwoners>

³⁰ Gemeente Alphen aan den Rijn (2017). College. Bestuur en management. Verkregen op 27-5-2017 via https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_organisatie/Burgemeester_wethouders/College

³¹ Scholen op de kaart (2017). Scholen in Alphen aan den Rijn. Verkregen op 27-5-2017 via <https://www.scholenopdekaart.nl/basisscholen/zoeken?woonplaats=alphen%20aan%20den%20rijn&presentatie=1&sortering=2>

³² Samenwerkingsverband Rijnstreek (2017). Missie en Visie. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.swrijnstreek.nl/Missie-en-Visie>

Het bestuur van dit samenwerkingsverband bestaat uit bestuurders van de aangesloten 15 schoolbesturen bij het samenwerkingsverband. Dit bestuur heeft de dagelijkse verantwoordelijkheden en uitvoering in handen gelegd van een directeur³³.

4.5.5 Gemeente Oldambt

De derde gemeente die is onderzocht is de gemeente Oldambt. Deze gemeente is een fusiegemeente die op 1 januari 2010 is ontstaan door een samenvoeging van Scheemda, Winschoten en Reiderland³⁴. In 2016 telde Oldambt 38.560 inwoner³⁵. De inwoners van deze gemeente hadden in dat jaar gemiddeld 20.500 euro per persoon te besteden. Dat is 13% minder dan het landelijke gemiddelde van 23.500 euro³⁶. De gemeente wordt bestuurd door een college van PvdA, CDA, SP en de Partij voor het Noorden. De verantwoordelijk wethouder voor jeugdzorg en onderwijs, Bard Boon, is lid van de Partij voor het Noorden³⁷. De scholieren in deze gemeente kunnen kiezen voor het Dollard College als middelbare school³⁸. Dit is een school voor het voortgezet onderwijs in Oost-Groningen. Bij het Dollard College wordt onderwijs van het gymnasium tot aan praktijkonderwijs gegeven. De middelbare school had in 2016 totaal 2973 leerlingen verspreid over zeven vestigingen (Dollard College, 2016:11). Het Dollard College valt onder het samenwerkingsverband Groningen Ommeland.

4.5.6 Samenwerkingsverband Groningen Ommelanden

De gemeente Oldambt valt onder het samenwerkingsverband Passend Onderwijs V(S)O Groningen Ommelanden. Naast Oldambt vallen de volgende gemeente onder dit samenwerkingsverband; Appingedam, Bedum, Bellingwedde, De Marne, Delftzijl, Eemsum, Grootegast, Hoogezand-Sappemeer, Leek, Loppersum, Marum, Menterwolde, Noordenveld, Pekela, Slochteren, Stadskanaal, Veendam, Winsum en Zuidhorn (voor de stad Groningen heeft men een apart samenwerkingsverband opgericht³⁹)⁴⁰. Met de 20 bovengenoemde gemeenten die onder het samenwerkingsverband vallen zijn zij een van de grootste samenwerkingsverbanden van het land. Het samenwerkingsverband vormt een samenwerking tussen 22 scholen voor voortgezet onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Ook dit samenwerkingsverband kent een algemeen en een dagelijks bestuur. Zo worden bestuur en intern

³³ Samenwerkingsverband Rijnstreek (2017). Bestuur en management. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.swrijnstreek.nl/Bestuur-en-Management>

³⁴ Internet Gemeentegids. Gemeente Oldambt. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.internetgemeentegids.nl/gemeente/Oldambt>

³⁵ RTL nieuws (2017). Wetenswaardigheden, cijfers en statistieken over de gemeente Oldambt. Verkregen op 22-5-2017 via <https://www.rtlnieuws.nl/buurtfacts/locatie/groningen/oldambt>

³⁶ RTL nieuws (2016). Zo rijk zijn inwoners van Oldambt. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.rtlnieuws.nl/buurtfacts/geld/inkomen%20in%20jouw%20gemeente/groningen/oldambt///Oldambt-rijke-inwoners>

³⁷ Gemeente Oldambt (2017). College van B en W samenstelling. <https://www.gemeente-oldambt.nl/samenstelling>

³⁸ Gemeente Oldambt (2017). Digitale gemeentegids. Verkregen op 27-5-2017 via <http://www.oldambt.smartmap.nl/#rubriek/1730/Voortgezet%20onderwijs>

³⁹ Samenwerkingsverband Passend onderwijs VO 20.01 (2017). Welkom. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.passendonderwijsgroningen.nl/SVV-VO20-01/>

⁴⁰ Passend onderwijs (2017) VO2002 Samenwerkingsverband Groningen Ommelanden V(S)O. Verkregen op 22-5-2017 via <https://swv.passendonderwijs.nl/VO2002/>

toezicht in functie van elkaar gescheiden. Wel is binnen het samenwerkingsverband afgesproken dat de afstand tussen het algemeen en dagelijks bestuur niet te groot mag zijn. Het algemeen bestuur heeft een toezichthoudende rol en is daarmee kader stellend. Het algemeen bestuur stelt uit haar midden een dagelijks bestuur aan dat de uitvoerende bestuurstaken regelt. De dagelijkse leiding wordt via een mandaat neergelegd bij de directeur van het samenwerkingsverband. Het algemeen bestuur geeft instemming op de belangrijkste besluiten (begroting, ondersteuningsplan en jaarrekening) en draagt het uitvoerend bestuur op aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur draagt mede zorg voor de voorbereiding en ziet toe op de uitvoering van het beleid dat het algemeen bestuur heeft goedgekeurd. Bij de uitvoering van haar beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende taken wordt het dagelijks bestuur ondersteund door een dagelijkse leiding, de directeur ⁴¹. Het samenwerkingsverband richt een ondersteuning structuur in voor elk kind dat (soms) extra ondersteuning met de ambitie om dit zo dicht mogelijk bij huis te realiseren⁴². Ze werken vanuit een ambitie die ze hebben samengevat als; ‘We bieden al onze leerlingen Passend onderwijs aan, dat zoveel mogelijk thuisnabij gerealiseerd wordt. Dat betekent dat onze leerlingen succes kunnen behalen in de juiste onderwijsleersituatie en een leerroute doorlopen die past bij hun capaciteiten en mogelijkheden’. De visie van het samenwerkingsverband gaat uit van de manier waarop ze in de praktijk uitvoering geven aan de samenwerking waarbij 1) iedereen vanuit zijn eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden bijdraagt wat aansluit op wat de scholen al deden, 2) elkaars identiteit respecteren bij de samenwerking, 3) Passend onderwijs wordt geboden vanuit het motto; ‘gewoon waar het kan, speciaal waar het moet’, 4) ze treven naar transparantie wat betekent ‘zeg wat je doet en doe wat je zegt’, 5) integrale samenwerking belangrijk wordt geacht wat ze vooral doen door aan te sluiten bij de capaciteiten en mogelijkheden van de leerling, het team, de school ouders en ketenpartners zodat het vertrouwen in het realiseren van de ambitie kan worden versterken en 6) ze de overtuiging hebben dat door samenwerking meer te bereiken is en dat in de praktijk niet alles morgen te realiseren is⁴³.

In dit hoofdstuk is de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden toegelicht. Zo zijn beide stelsel waar onderzoek naar is gedaan beschreven. Eerst is uitgelegd wat de wet Passend onderwijs inhoudt en is de organisatie van de samenwerkingsverbanden beschreven. Ook het stelsel van de jeugdzorg is behandeld. Zo is toegelicht hoe de jeugdzorg voor en na de decentralisatie er uit ziet zodat

⁴¹ Samenwerkingsverband Groningen Ommeland (2016). Ondersteuningsplan. Verkregen op 22-5-2017 via https://docs.wixstatic.com/ugd/a52a3f_8a1beed2ac3743cb87bc37a94658dd8f.pdf

⁴² Samenwerkingsverband Groningen Ommeland (2016). Welkom. Verkregen op 27-5-2017 via <https://www.go.passendonderwijsgroningen.nl/>

⁴³ Samenwerkingsverband Groningen Ommeland (2016). Ondersteuningsplan. Verkregen op 22-5-2017 via https://docs.wixstatic.com/ugd/a52a3f_8a1beed2ac3743cb87bc37a94658dd8f.pdf

de veranderingen door de decentralisatie zichtbaar worden. Ook is er een onderdeel gewijd aan hoe beide domeinen samen dienen te werken volgens landelijk beleid. Het hoofdstuk sluit af met informatie over de geselecteerde casussen. Zo is elke gemeenten beschreven en is het onderzochte samenwerkingsverband wat onder deze gemeente valt beschreven.

Hoofdstuk 5 Beschrijving per casus

In dit hoofdstuk wordt een algemene beschrijving gegeven per casus. De algemene beschrijving is het begin van de analyse en is gebaseerd op alle interviews. Ook wordt aan het eind van elke casus een beschrijving van het politiek en sociaal klimaat geschetst omdat dit een van de sub concepten is die later gemeten en geanalyseerd wordt

5.1 Casus Eindhoven

5.1.1 Bereidheid tot samenwerking

Binnen de gemeente is er een grote bereidheid en intentie met elkaar samen te werken. De wethouder spreekt dan ook over 'samenspel' (Respondent 2). De betrokken ambtenaar vanuit de gemeente geeft aan dat wanneer jeugdhulp nodig is omdat het aanbod in vaardigheden en deskundigheid vanuit het samenwerkingsverband niet toereikend is dan afstemming plaatsvindt met de gemeente (Respondent 1). De gemeente zit daarnaast aan tafel met het vaststellen van het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband. Over dit ondersteuningsplan geeft de directeur vanuit het samenwerkingsverband aan dat de gemeente inderdaad heeft gezegd mee te willen denken en hierin een rol te willen pakken. Ook het bestuur van het samenwerkingsverband zou de gemeente hierbij willen betrekken (Respondent 3). Anderzijds geeft de ambtenaar vanuit de gemeente aan dat de gemeente van menig is dat het samenwerkingsverband moet kunnen reflecteren op het plan van de jeugdzorg (Respondent 1). Er zijn tussen de gemeente en het samenwerkingsverband drie overlegstructuren te identificeren. Zo is er het OZJ overleg (onderwijs, zorg, jeugdoverleg) waarin partners rondom onderwijs en jeugdzorg met elkaar aan tafel zitten met gemeente. Dit overleg is steeds gericht op afstemming met ouders, de gemeenten en de school. Tijdens het overleg wordt met elkaar gekeken wie welke verantwoordelijkheid neemt en welke stappen daarvoor moeten worden genomen. Het tweede overleg is het ambtenaren overleg waarin zaken die beleidsmatig van belang zijn in worden voorbereid. De ambtenaar die hierin participeert heeft een rechtstreekse lijn met de wethouder. Het derde overleg is het OOGO overleg waarin alle betrokken wethouders zitting nemen en waar op beleidsniveau afstemming plaatsvindt (Respondent 3). Dit overleg vindt jaarlijks plaats (Respondent 1).

5.1.2 Gemeentelijke reorganisatie

Er zijn duidelijke overlegstructuren te identificeren maar de gemeentelijke reorganisatie ten tijde van de decentralisatie heeft tot onduidelijkheid geleid 'wie nou waar van was' (Respondent 1). Zo vertelt de beleidsmedewerker: 'het werd ons zwaar werd aangerekend dat we veel wisselingen hebben gehad binnen de gemeente en dat we onduidelijkheid hadden naar buiten toe'. 'Dit kwam doordat personen constant verschilden per tafel' (Respondent 1). De beleidsmedewerker geeft aan dat continuïteit dus

van belang is om te kunnen investeren in relaties: 'Dan kan men ook zeggen hoe dingen worden geregeld met elkaar en wie waar voor nodig is' en 'het komt het er op neer dat je moet zorgen dat je elkaar kent' (Respondent 1). De directeur van het samenwerkingsverband heeft de wisselingen van personen binnen de gemeente en de eventuele onduidelijkheden waartoe dit heeft geleid niet genoemd. Dit kan komen doordat de directeur vanuit het samenwerkingsverband PO Eindhoven pas een halfjaar als directeur is aangesteld en dus de start van de gemeentelijke reorganisatie niet in die rol heeft meegemaakt.

5.1.3 Rol van ouders in de samenwerking

Opvallend is verder dat beide partijen ook een grote rol toekennen aan ouders in de samenwerking. Dit was in mindere mate het geval in andere casussen. Zo geef de beleidsmedewerker vanuit de gemeente aan dat ouders ook een rol spelen en dat 'dit wezenlijk is voor hun opstelling'. Hij geeft aan: 'Als zij in het geweer komen omdat zij zich niet erkennen dan heb je als lokale overheid ook direct je bedenkingen' (Respondent 1). De directeur van het samenwerkingsverband zegt dat aansluiting van ouders bij overleg 'de basis is'. Overleg vindt plaats in een driehoek van de ouders, de school en het samenwerkingsverband (Respondent 3). Verder merkt de directeur van het samenwerkingsverband op dat er tijdens multidisciplinair overleg wel meer domein overstijgend gewerkt kan worden. Zo vertelt ze: 'Wanneer deze overleggen plaatsvinden vindt het samenwerkingsverband het een voorwaarde is dat de zorg vanuit de gemeente ook in beeld is. Een kind dat veel zorg nodig heeft, heeft zorg niet alleen op school nodig. Een kind heeft autisme niet alleen op school maar een kind heeft autisme ook thuis' (Respondent 3). Bij de zwaardere complexe zaken merkt de respondent op dat de school heel erg geneigd is verantwoordelijkheid te nemen voor het kind en 'dat die gedachte van je hebt de partij van de gemeente daarbij nodig om andere zorg ook daarbij in te zetten, wat niet-schoolse is maar wel wat in school context soms wel nodig is, dat is nog wel een ding wat echt wat nog echt in de mindset moet komen'. Over deze mindset zegt de respondent dat het momenteel toch nog wel 'meer pijler denken is'. Zo zouden er de pijlers onderwijs en zorg zijn: 'het samenwerkingsverband is er voor het onderwijs en regel het maar en wij gemeente zijn voor de gemeente verantwoordelijk en klaar'. Wel is een kanteling hierin te zien: 'Dus ik denk dat dat het tot nu toe wel veel is geweest en dat dat toch echt ook wel een zoektocht is en dat er nu zo een momentum is, zelfs de laatste paar jaren een zoektocht is, en dat nu echt het moment komt van we moeten echt samen optrekken en elkaar ondersteunen' (Respondent 3).

5.1.4 De buurt als element

De gemeente vindt naast ouders ook de buurt een belangrijk element: 'Als een sociale basis goed geregeld is, als een school meer is dan alleen een onderwijsvoorziening maar ook een buurthuis functie kan vervullen waar ouders makkelijk contact zoeken met de leraar en waarbij ook kinderopvang en jeugdhulp aanhaakt, zo zijn die centra ook een beetje vormgegeven, vanuit dat gedachtegoed. Het is een verbindend element in de buurt' (Respondent 1). Opvallend is dat de directeur vanuit het samenwerkingsverband niet sprak over 'de buurt' als element en dus lijkt de aanpak van wijk gebonden werken meer bij de gemeente te liggen dan bij het samenwerkingsverband. Een verklaring hiervoor kan zijn dat de gemeente voor meer zaken in het sociale domein verantwoordelijk is dan alleen het onderwijs. Zo zijn zij ook verantwoordelijk voor de Wmo en de Participatiewet. In die bredere aanpak binnen het sociale domein wordt dan wijk gebonden gewerkt maar daar maakt het onderwijs en het samenwerkingsverband niet altijd onderdeel van uit.

5.1.5 De interne governance van het samenwerkingsverband

Daarnaast is vanuit beide partijen de interne governance van het samenwerkingsverband besproken. De directeur van het samenwerkingsverband zegt over de autonomie van scholen dat 'die autonomie hier een hele duidelijke keuze is. Autonomie van eigen scholen om vorm te geven aan Passend onderwijs en alle scholen hebben hun eigen ondersteuningsprofiel' (Respondent 3). De beleidsmedewerker vanuit gemeente geeft aan dat deze grote mate van autonomie van de scholen soms lastig is: 'Ik vind het nog lastig omdat het model wat zij hebben gekozen maakt dat er wel sprake is van een samenwerkingsverband maar er is een grote autonomie van de besturen binnen dat samenwerkingsverband. Dan krijg je een coördinator met een vrij beperkte bevoegdheid' (Respondent 1). Het bestuurlijk onderdeel staat bij het samenwerkingsverband wel op de agenda voor de komende tijd. De directeur van het samenwerkingsverband geeft aan dat zij nu in een fase zitten waarin het moment is om het bestuurlijke onderdeel goed tegen het licht aan te houden (Respondent 3).

5.1.6 De gemeenschappelijke doelen.

Over de doelen van de samenwerking zegt de wethouder dat deze duidelijk en realistisch zijn (Respondent 2). De beleidsmedewerker vanuit de gemeente zegt dat deze wel realistisch zijn 'maar dan in tijd weggezet'. Er zouden nog stappen moeten worden gezet om dat werkelijk te bereiken, maar: 'het is niet dat ze onbereikbaar zijn' (Respondent 1). De directeur vanuit het samenwerkingsverband geeft aan dat er wel consensus is over de doelen maar dat deze abstract zijn. Op de vraag of de doelen realistisch waren antwoorde de directeur dat de doelen meer concreet moeten worden gemaakt om ze ook haalbaar te maken (Respondent 3).

5.1.7 De praktijk als maatstaaf.

Daarnaast geven zowel de wethouder als de beleidsmedewerker van de gemeente aan dat het belangrijk is hoe de praktijk de samenwerking ervaart. Zo zegt de wethouder: "Het kan zijn dat de samenwerking fantastisch en ideaal is maar als het resultaat voor mensen is 'ik krijg helemaal niet wat ik wil' schiet je er niets mee op voor degene voor wie je het doet. Dus de samenwerking kan je niet los zien van hetgeen wat het betekent voor de mensen om wie het gaat. Dan kan je het een goede samenwerking noemen maar het gaat om het resultaat voor de mensen om wie het gaat". Ook de beleidsmedewerker vanuit de gemeente geeft aan: 'je kunt alles in woorden vangen maar het belangrijkste is hoe het werkt in de praktijk'. De directeur van Spilcentrum 't Slingertouw (lid van het samenwerkingsverband) geeft aan geen zicht te hebben op de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband. Echter geeft hij ook aan dat hier geen behoefte aan is gezien het feit dat de signalen vanuit de school goed doorkomen bij het samenwerkingsverband. Wel heeft hij contact met de gemeente over jeugdzorg maar over dat contact is hij niet tevreden. Daarover vertelt hij: 'Ik probeer jeugdzorg af en toe in te schakelen maar zij hebben zo een andere visie waardoor het soms lastig is. Concreter gezegd; zij hebben vaak het idee dat we het zelf allemaal wel kunnen oplossen en dat het probleem bij ons ligt. Kijk als ik bel dan is er nood aan de man. Maar jeugdzorg legt teveel verantwoordelijk bij ons. Daarnaast vindt de schooldirecteur dat de gemeente een andere manier van denken heeft (Respondent 4). De directeur van het samenwerkingsverband heeft ook zorgen over gelden voor de jeugdzorg: 'Dat moet op een snelle manier beschikbaar worden gemaakt. Want ik snap wel dat dat getoetst moet worden en dat mag niet zomaar uitgezet worden maar het gaat om een efficiënte inzet van die middelen. Dat voorkomt escalatie' (Respondent 3).

5.1.8 Politiek en sociaal klimaat

Als laatste onderdeel van de algemene beschrijving van de casus zal het politiek- sociaal klimaat van de samenwerking worden geschetst. In de database is er van de 44 gevonden artikelen geen negatieve maar juist positieve berichtgeving gevonden over de samenwerking tussen het samenwerkingsverband Passend onderwijs PO Eindhoven en de gemeente Eindhoven. Zo wordt in het Veldhovens Weekblad (2017) het volgende geschreven: "*De aansluiting onderwijs, leerplicht en jeugdhulp is sinds de invoering van passend onderwijs op 1 augustus 2014 flink verbeterd*" ook wordt het volgende genoemd: "*Zowel voor het primair onderwijs (PO) als voor het voortgezet onderwijs (VO) hebben werkgroepen bestaande uit vertegenwoordigers van onderwijs en gemeenten zowel bij de intern begeleiders, (kwaliteitsondersteuners en zorg coördinatoren van de scholen), als bij de leerplichtambtenaren en wijkteams geïnventariseerd waar verbeterpunten liggen in de aansluiting tussen onderwijsondersteuning en jeugdhulp. Onmisbaar. Wat goed loopt zijn de veelal korte lijnen tussen scholen en het vaste aanspreekpunt vanuit jeugdhulp*" en "*Tot slot is er een brede wil om de*

samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp tot een succes te maken". Wel is er tijdens de analyse negatieve berichtgeving gevonden in het Eindhovens Dagblad over algemene zaken omtrent Passend onderwijs in de regio Eindhoven. Zo wordt er gesproken over de verhoogde werkdruk die de Eindhovense docenten ervaren door de komst van Passend onderwijs (Eindhovens Dagblad, 2017). In hetzelfde dagblad is er berichtgeving gevonden over de vrees van banenverlies in de sector door de komst van Passend onderwijs (Eindhovens Dagblad, 2011 en 2012). Ook wordt er in het Eindhovens dagblad geschreven over de vrees van de Inspectie dat scholen onvoldoende in staat zouden zijn om kwetsbare leerlingen geschikt onderwijs en bijbehorende zorg te bieden (Eindhovens Dagblad, 2011). En ook de vrees voor 'plofklassen' als gevolg van Passend onderwijs worden in het Eindhoven Dagblad aan de orde gesteld (Eindhovens Dagblad, 2013). De bovengenoemde problematieken van werkdruk, banenverlies, onvoldoende voorbereide scholen en vrees voor de plofklassen blijken uit de berichtgeving landelijke zorgen te zijn. Ten slotte wordt in het Eindhovens Dagblad de vraag aan de orde gesteld of het speciaal onderwijs in de regio Eindhoven wel kan krimpen. Zo blijkt uit onderzoek dat in de regio Eindhoven meer hoogbegaafde kinderen met autistische stoornissen zijn door de bevolkingssamenstelling wat ervoor kan zorgen dat het speciaal onderwijs niet veel verder terug kan (Eindhovens Dagblad, 2015). Hoewel er in het Eindhovens Dagblad negatieve berichtgeving te vinden is over Passend onderwijs in het algemeen is er geen negatieve berichtgeving gevonden over de samenwerking tussen het samenwerkingsverband en de gemeente Eindhoven. In tegenstelling juist, er is positieve berichtgeving gevonden over de samenwerking tussen het samenwerkingsverband en de gemeente Eindhoven. Daarom kan er gesproken worden over een gunstig politiek en sociaal klimaat.

5.2 Casus Alphen aan den Rijn

5.2.1 Bereidheid tot samenwerking

Binnen de Gemeente Alphen aan den Rijn bestaat er een samenwerking met korte lijnen waarin men elkaar snel weet te vinden wat resulteert in regelmatig overleg (respondent 7). Daarnaast bestaat er binnen de samenwerking een prettige persoonlijke werksfeer waarin waardering en respect voor elkaar is (respondent 5). Er zou geen sprake zijn van hiërarchische lijnen vanuit de gemeente naar het samenwerkingsverband of andersom. Ook zeggen zij elkaar nodig te hebben en vinden zij elkaar een belangrijke partner. Binnen de samenwerking is wel erkenning voor elkaars eigen domeinen. Zowel de gemeente als het samenwerkingsverband vinden namelijk dat het onderwijs en de jeugdzorg eigen domeinen zijn. Zo geeft de wethouder vanuit de gemeente aan: 'Het onderwijs is harstikke autonoom, ik ga er niet over' (respondent 6). Daarnaast geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan: 'Dit is passend onderwijs dat is onze verantwoording dit is jeugdhulp en dat is de gemeente zijn

verantwoording en er zijn een aantal dingen die aan de binnenkant zitten. Je doet allebei je eigen ding en je zoekt elkaar op, op het moment dat je denk nu hebben we elkaar nodig.’ Ook in de casus Alphen aan den Rijn heeft de school geen zicht op de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband: ‘Ik zie niet wat het samenwerkingsverband samen met de gemeente doet. Ik zie wat onze stichting samen met het samenwerkingsverband doet maar het lijntje naar de gemeente is voor mij niet te zien. En dan is het contact met het samenwerkingsverband vele malen groter want zij zijn ook verantwoordelijk om Passend onderwijs vorm te geven’ (respondent 8).

5.2.2 Visie ontwikkeling

Ondanks dat beide partijen dus elkaars eigen domeinen erkennen probeert de wethouder wel veel te sturen op een gemeenschappelijke visie: ‘En het Passend onderwijs is, de rol van samenwerkingsverbanden, we hebben hier natuurlijk ook dat OOGO dat is wel incidenteel overleg vandaar dat wij gedacht hebben we moeten wel kijken of we een visie met de scholen kunnen ontwikkelen’(respondent 6). Over deze visie zegt de wethouder: ‘Dus je hebt altijd een bereidheid nodig om met elkaar sowieso in een visietraject te willen stappen’. Wanneer men in een gezamenlijk visietraject stapt kan men volgens de wethouder tot een samenwerkingsagenda komen. Maar: ‘Dan moet je het wel over eens zijn, pas als je het over eens bent, zo zit het in Nederland in elkaar, krijg je beweging’(respondent 6). Om deze gemeenschappelijk visie tussen de gemeente en het onderwijsveld tot stand te brengen hebben zij een extern bureau ingehuurd om hen daarbij te begeleiden. Tijdens dit traject stelden zowel de gemeente als het onderwijsveld het kind centraal: ‘Waar wij begonnen zijn is een cirkel te tekenen en het kind te tekenen daarin. En er was niemand van gemeentekant, jeugdkant, onderwijskant die zegt dat kind moeten we niet in het midden tekenen, iedereen vindt dat, daar moeten we beginnen’ (respondent 6). Naast een gemeenschappelijke visie zijn zowel de gemeente als het samenwerkingsverband zich er van bewust dat zij elkaar nodig hebben om ook hun eigen doelen te bereiken. Over taalachterstanden in de gemeente zegt de wethouder: ‘Stel dat er nou taalachterstanden zijn in mijn gemeente, er zijn kleuters met taalachterstanden, dat is voor mij een signaal om te zeggen he dan kan ik misschien iets gaan doen met voorschoolse educatie dan kan ik daar indringender naar kijken’ (respondent 6). Zo heeft de gemeente dus het onderwijsveld nodig om taalachterstanden te voorkomen. Ook in het geval van het voorkomen van thuiszitters zien zij een gemeenschappelijke opdracht. Het samenwerkingsverband zegt hierover: ‘Als het kind thuis zit en niet naar school kan of het moet dan naar dagopvang dan moet het dus leerplicht ontheffing krijgen. Dat proberen we op deze manier te voorkomen. Dus die samenwerking met de gemeente loopt in die zin goed’ (respondent 7). Over de leerplicht zegt de wethouder: ‘Als er scholen zijn die zeggen we kunnen met dit kind niet verder en men bespreekt dat intern en dan weten we elkaar dan snel te vinden. Want kijk ik moet vanuit leerplicht natuurlijk handhaven’. De gemeente heeft ook baat bij een goed

functionerend samenwerkingsverband: 'Ze hebben er belang bij dat in deze organisatie het onderwijs op orde is en als dat niet zo is dan hebben zij hier last van want dan wil elk kind naar Leiden toe en dan moeten zij een busje laten rijden. Dus zij hebben hier belang bij want dan heb je het over leerlingenvervoer (respondent 7). Dus doordat de gemeenten en het samenwerkingsverband in een gezamenlijk visietraject zijn gestapt en omdat zij erkennen van elkaar afhankelijk te zijn, zijn belangrijke voorwaarde tot samenwerking geschept.

5.2.3 Aanbesteding en ruimte voor de aanbieders

Wat in de gesprekken met alle respondenten ter sprake kwam is de aanbesteding van de jeugdzorg in 2016. De beleidsmedewerker vanuit de gemeente zei hierover: 'Inhoudelijk was het plan goed wat er lag maar wij hadden te veel verantwoordelijkheid gelegd, ook financieel en juridisch, bij de aanbieder'. Daarnaast wil de gemeente ruimte geven aan de aanbieder: 'Je stelt natuurlijk wel kaders maar we timmeren het niet helemaal dicht. Want je wilt juist ook die partijen de vrijheid geven om in te kunnen vullen zoals zij denken dat het past. En daar komen dan misschien ook wel hele innovatieve ideeën naar boven' (respondent 5). De grote vrijheid de jeugdzorg partijen om zelf hun diensten aan te bieden zoals zij denken dat het meest passend is leidt tot een gedifferentieerde werkwijze in de praktijk. De directeur van het samenwerkingsverband zegt hierover: 'Bij de Jeugd- en gezinsteams (hierna JGT) zijn het allemaal zelfsturende teams. Er zijn niet zoveel kader gesteld dus dat betekent dat ik binnen mijn Rijkstreek met vijf JGT'ers te maken heb maar dat ze niet allemaal, en dat begint steeds meer te worden hoor, maar in het begin niet allemaal hetzelfde werken want die waren ook allemaal gevormd uit verschillende moeder organisaties. En als jij dan iemand hebt van een bepaalde moeder organisatie met bepaalde expertise dan kon je wel iets doen en als je dat niet had kon je niets doen dus de verschillende JGT'ers werken niet allemaal op dezelfde manier. En dat is ingewikkeld' (respondent 7). Het samenwerkingsverband vindt deze ruimte in de praktijk dus soms lastig werken. Ook het onderwijsveld ondervond problematiek met de JGT's maar dan op het budgettaire vlak. Zo vertelde de directeur van de basisschool: 'Waar het dan wel lastig wordt is dat het JGT werkt met een budget en dat budget is niet vrij ruim als ik het zo begrijp van hen. Bij JGT zit wat ons betreft de grote bottleneck. Op het moment dat je daar arrangementen voor gaat aanvragen blijkt dat in de loop van de tijd, in het jaar, de budgetten steeds krappere worden en het is dus ook overkomen dat wij in oktober/november aanvragen doen en dat het niet bekostigd kan worden omdat het geld op is en dan zit je met een dilemma. Dan is het op en dan moet je het maar zien uit te zingen tot 1 januari en dan moet je maar hopen dat er dan weer enorm veel aanvragen zijn waardoor er meteen weer een enorme hap uit het budget wordt gehaald. Zo blijf je achter de feiten aanlopen' (respondent 8). Naar aanleiding van deze problemen en in de aanloop van de nieuwe aanbesteding is er een bijeenkomst belegd tussen de gemeente en het onderwijsveld. Zo worden de onderwijspartners intensiever betrokken en worden

verwijten dat de gemeente het onderwijsveld onvoldoende zou betrekken vermeden (respondent 5). Na de mislukte aanbesteding is de inspraak van het samenwerkingsverband in de jeugdzorg dus verbeterd. Het samenwerkingsverband vindt dat zij nu als serieuze gesprekspartner worden gebruikt om inhoud te geven aan de wijze van aanbesteding. Zo proberen zij invloed uit te oefenen op het denken van de gemeenten over de inrichting van de aanbesteding (respondent 7). Echter geeft de directeur van het samenwerkingsverband aan: 'Maar uiteindelijk bepalen zij hoe ze het inrichten' (respondent 7). Ook tijdens de aanbesteding is erkenning voor elkaars eigen domeinen.

5.2.4 Opereren in de regio

Daarnaast is door alle respondenten het regionetwerk besproken. De regio's verschillen per onderwerp. Het ambtelijk OGGO vindt plaats met de directeuren van de samenwerkingsverbanden en de beleidsmedewerkers van de gemeenten uit de Rijnstreek namelijk Alphen aan den Rijn, Nieuwkoop en Kaag en Braassem. Daarnaast vindt er met 13 gemeenten overleg plaats op Midden Holland niveau. Dit is een breed beleidsoverleg van de regio's Rijnstreek, Leiden en de Duin en Bollenstreek. Dit overleg gaat over Passend onderwijs maar er worden ook andere zaken besproken zoals thuiszitters of privacy. Over dit bredere overleg zegt de beleidsmedewerker het volgende: 'Het Midden Holland niveau is dus een breder niveau en daarin nemen we nu wel een speciale functie en rol in omdat wij onze jeugdzorg op een andere manier gaan inkopen en dus niet meer aansluiten bij de rest van de regio. Dus dat is altijd nog wel even de balans zoeken van welke positie nemen we dan in'(respondent 5). Binnen de regio's bestaat er ook nog een wijkniveau: 'Wat jeugdhulp betreft zijn er JGT's gevormd. Wijk gebonden. Dus ik heb hier in Alphen te maken met in totaal 5 wijk JGT's en die zijn nauw verbonden aan scholen' (respondent 7). Naast deze regio's heeft de gemeente ook te maken met verschillende samenwerkingsverbanden primair onderwijs namelijk PO Rijnstreek en PO Midden Holland omdat daar de kern Boskoop onder valt. Over het samenwerkingsverband PO Midden Holland zegt de beleidsmedewerker: 'Zij hebben ook de middelen overgeheveld naar de scholen wat ik heb begrepen. Dus scholen bepalen dan zelf de inkoop van hun benodigde ondersteuning maar die schuift eigenlijk nooit aan bij overleggen en daar is helemaal geen inhoudelijke afstemming over' (respondent 5). Er kan dus geconcludeerd worden dat deze samenwerkingsverbanden een andere manier van werken hebben wat ook leidt tot een andere vorm van samenwerking met de gemeente. Daarnaast heeft de gemeente dus te maken met verschillende regio's wat voor de gemeente zelf soms ook zoeken is: 'Ja dat is soms best wel onhandig, ook voor schoolbesturen' (respondent 5).

5.2.5 Politiek en sociaal klimaat

In de database zijn 12 artikelen gevonden met de naam van het samenwerkingsverband als zoekterm. Zo schrijft het Leidsch Dagblad het volgende: '*Sinds de invoer van de wet, zes maanden geleden,*

werden er 26 geschillen tussen scholen en ouders gemeld bij de landelijke geschillencommissie passend onderwijs. In de regio Leiden, Duin- en Bollenstreek en Rijnstreek lijkt alles goed te verlopen. Hier zijn volgens de commissie geen klachten'. Daarnaast meldt de krant: 'Het is een voorbeeld van passend onderwijs in de praktijk: een kind dat met extra hulp op het regulier onderwijs zit en ondersteuning ontvangt voor zolang het nodig is. Passend onderwijs bestaat inmiddels een half jaar en er zijn veel positieve reacties. De moeder van Marc is bijvoorbeeld blij met de invoering omdat scholen worden verplicht om kinderen met een (lichamelijke) beperking of gedragsstoornis op te nemen in de klas'. Wel worden in het krantenartikel ook zorgen geuit over de gelden voor Passend onderwijs: 'Tine Bruijne van de Ambulante Educatieve Dienst (AED) is ook positief over het passend onderwijs, maar bekend dat het soms ook voelt als een overkapte bezuinigingsmaatregel. „Of de flexibiliteit voldoende oplevert om alle kinderen te bieden wat ze nodig hebben, dat is de vraag'. Het Leidsch Dagblad schreef eerder (2013) al over de invoering van passend onderwijs: 'Leerkrachten zijn bang dat ze straks nog meer kinderen in hun klas krijgen die extra aandacht nodig hebben. En ouders van een kind met een handicap of stoornis vragen zich af of het nog wel de juiste hulp krijgt, als de wet op het Passend onderwijs in augustus volgend jaar ingaat. Maar degenen die in Leiden en regio aan de knoppen draaien, hebben die angst niet'. Er is in de media dus geen negatieve berichtgeving gevonden over de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband waardoor er sprake is van een gunstig politiek en sociaal klimaat.

5.3 Casus Oldambt

5.3.1 Provinciale aanpak

In Groningen werken 23 gemeenten en het samenwerkingsverband Ommeland met elkaar samen om Passend onderwijs vorm te geven. Alle gemeenten trekken samen met elkaar op qua jeugdhulp en zijn financieel solidair. De beleidsmedewerker vertelt hierover: 'We hebben dat welbewust met elkaar gedaan omdat we weten dat er in provincie Groningen gebieden zijn met behoorlijk wat jeugdproblematiek. Eigenlijk vanaf het begin af aan hebben we gezegd: we trekken met elkaar op. En dat doen we ook solidair want het mag voor een kind van 14 toch niet uitmaken waar een jongere woont of die voldoende of iets minder hulp krijgt?' (respondent 9). Om financieel solidair te kunnen zijn hebben de gemeenten met elkaar een referentiekader voor de toegang gemaakt en zijn ze als gemeenten bij elkaar op bezoek geweest om te kijken: 'van hoe doe jij dat en hebben we nog tips voor elkaar? Je wilt wel dat het allemaal dezelfde toegang en kwaliteit heeft van je zorgtoewijzingen anders kan je namelijk niet financieel solidair zijn' (respondent 9). Alle 23 gemeenten zijn verder onderverdeeld in acht zorg voor jeugdregio's waarin elke gemeente een afvaardiging naar zijn regio stuurt. Met deze acht regio's vindt er provincie breed afstemmingsoverleg opgericht plaats: afstemmingsoverleg

gemeenten en onderwijs (AGO). Met deze acht regio's zit het samenwerkingsverband Ommeland om tafel om afstemming te zoeken. De directeur van het samenwerkingsverband vertelt hierover: 'Daar zitten zowel ambtelijk als bestuurlijk aan tafel en daar bereiden we dus de afstemming en de grote thema's met elkaar voor van wat moeten we op hoofdlijnen afstemmen rondom inkoop, rondom OGOO en al dat soort zaken omdat het niet te doen is om dat met alle individuele gemeenten te doen (respondent 10). Een van de gemeenten in Groningen die onderdeel uitmaakt van deze samenwerking is gemeente Oldambt. Naast dat de directeur van het samenwerkingsverband schakelt op regioniveau heeft de directeur ook direct contact met de gemeente Oldambt en werken zij met elkaar samen. Over deze samenwerking zijn zowel de beleidsmedewerker van de gemeente Oldambt als de directeur van het samenwerkingsverband Ommeland zeer tevreden. Dit is een goede samenwerking waarin de beleidsmedewerker en de directeur elkaar snel weten te vinden: 'Met de gemeente Oldambt hebben we heel goed contact vanuit het samenwerkingsverband bijvoorbeeld ook met de beleidsmedewerker. Zij is gewoon iemand die als het niet linksom is dan rechtsom maar er komt een oplossing en we regelen het altijd met elkaar' (respondent 10). Ook de beleidsmedewerker spreekt over goed contact: 'Dan lijkt de provincie heel groot maar de directeur en ik kunnen elkaar altijd vinden' (respondent 9). Hoewel er dus op provinciaal niveau wordt afgestemd blijft er voor wethouders van de gemeenten zelf ook behoefte aan lokaal overleg: 'Ik heb allemaal overleg ook buiten het samenwerkingsverband. Ik heb ook veel lokaal overleg wat over meer gaat dan alleen Passend onderwijs omdat er ook problemen zijn in de huiselijke sfeer. Ik heb meer lokaal overleg dan met het samenwerkingsverband. De belangen van de gemeente zijn divers. Onze belangen zijn anders dan andere gemeente' (respondent 11). Wat betreft Passend onderwijs worden dus veel zaken op provinciaal niveau gedaan maar voor gemeenten blijven er nog andere onderwijstaken over zoals huisvesting, thuiszitters en leerlingenvervoer wat op lokaal niveau wordt besproken. Daarnaast wordt de reden voor ook het voeren van lokaal overleg genoemd dat afstemming anders lang kan duren en zaken gewoon moeten lopen en omdat het uiteindelijk kinderen betreft in de eigen gemeenten (respondent 11). De scholen in de provincie hebben dus te maken met zowel de gemeente wanneer het gaat over lokale onderwijsaangelegenheden als ook het samenwerkingsverband wanneer het gaat over Passend onderwijs. Over de rol van het samenwerkingsverband vertelt de grootste voortgezet onderwijs instelling: 'De gemeente is er voor de jeugd en de school is er voor de leerkant maar daar zit wel een grijs gebied tussen dus in die zin is samenwerking noodzakelijk. Het samenwerkingsverband is in die zin een intermediair' (respondent 12).

5.3.2 Provinciale problematieken

De provinciale samenwerking is ook nodig gezien de provinciale uitdagingen waar de provincie voor staat: 'We zitten op een plek waar tot 30% krimp gaat plaatsvinden in de komende jaren. Het is een regio met aardbevingsproblematiek waardoor heel veel nieuwbouw en herbouw moet plaatsvinden in het hele samenwerkingsverband'(respondent 10). Daarnaast wordt ook gesproken over de sociaal economische problematiek: 'Wij hebben vooral veel problematiek dat ouders laag opgeleid zijn, veel werkloosheid en door die selectieve migratie houd je de forse problematiek dus het deelnemenpercentage stijgt. In verhouding is het volume van mensen met zorgvraag steeds groter. Daarbij hebben we bijvoorbeeld ook nog regio's waar we gewoon jeugdbendes op school hebben rondlopen' (respondent 10). Door deze problematieken wordt de provincie gedwongen met elkaar na te denken over welke weg ingeslagen moet worden voor de toekomst: 'Vandaar dat iedereen ook in de transitie zit van ja wat is dan toekomstbestendig?' (respondent 10). Om deze problemen aan te pakken en de provincie toekomstbestendig te maken moeten de gemeenten meer samen zaken oppakken omdat zij dat niet zelfstandig kunnen: 'Als je dan kijkt naar het volume van de gemeente. Kijk een grote stad met grote stedenbeleid en het apparaat wat je daar hebt daar kun je nog wat volume op hebben maar ja een kleine gemeente die nauwelijks een ambtenaar onderwijs heeft en die dan dit soort problematiek heeft dat dus fors voor gemeenten. En dus moeten wij echt per sub regio kijken wat speelt hier en daarop afstemmen' (respondent 10). De beleidsmedewerker noemt daarnaast ook het aantal inwoners als factor om samen te werken: 'Nou kijk we zijn het wel gewend als provincie, je hebt gewoon eigenlijk plattelandsgebied. Wat betekent dat je niet zo dichtbevolkt bent waardoor het ook logischer is dat je samenwerking opzoekt' (respondent 9).

5.3.3 Individuele kortingen leiden tot te weinig budget

Door de samenwerking op te zoeken proberen zij een antwoord te zoeken op de provinciale problemen. Echter bestaat er wel de twijfel of de gelden ook toereikend zijn om mee te komen. Zo zorgt een stapeling van individuele kortingen ervoor dat te weinig geld zou zijn om aan de zorgvraag te voldoen. In deze stapeling van individuele kortingen zou er geen integrale blik zijn geworpen op de totale uitkomst: 'Het houdt wel ergens op. En daar zie je wel de fragmentatie als ik kijk vanuit Den Haag vanuit het ministerie dat alles nog als apart stuk wordt gezien, dus aan de ene kant decentralisatie en er moet wel integraal gewerkt worden en dat moet ook domein overstijgend. Maar we gaan niet domein overstijgend kijken naar financiering qua budgetten en samenhang. Het is algemeen bekend dat dit redelijke forse regio is qua problematiek en aan allerlei kanten kunnen we dat zichtbaar maken en toch zie je dat niet terug in de verdeelmodellen vanuit het ministerie' (respondent 10). Doordat verschillende individuele gelden vanuit verschillende ministeries naar de provincie vloeit zou de

Rijksoverheid geen integraal beeld hebben van de totale uitkomst van de kortingen op die individuele gelden.

5.3.4 Innovatie

Binnen de samenwerking tussen de gemeente Oldambt en het samenwerkingsverband Ommeland is er ruimte voor nieuwe initiatieven. Zo exploreren zij nieuwe manieren van werken en zetten zij verschillende vernieuwende projecten en pilots op zoals het project 'school als wijk' en een pilot waarin een combinatie wordt gezocht van speciaal onderwijs en dagbesteding. Hier trekken de gemeente en het samenwerkingsverband samen op. Over de pilot zegt de beleidsmedewerker: 'Het was een hele andere manier van denken en het loopt gewoon goed. Nu zijn we gewoon bezig om ook provincie breed bij andere vso scholen hetzelfde te organiseren' (respondent 9). Het samenwerkingsverband vindt dan ook dat de gemeente Oldambt kan worden gezien als best practice op veel thema's: 'Ze zijn heel creatief binnen de kaders om te zoeken naar passende oplossingen, heel pragmatisch. Want al die projecten waren pilots en die zijn ook echt gestart in navolging van wat ook echt in Oldambt gebeurde. Daarin hebben we Oldambt als voorbeeld genomen en dat proberen te vertalen naar andere gemeenten. Daar hebben we zoveel geleerd van het daar uitrollen en uitvoeren en dat we dan ook weer zien van hee daar zien we ook weer mooie elementen en die proberen we hier nu weer toe te voegen. Dus dat is ook wel het leuke van de wisselwerking tussen gemeenten en dan krijg je wel dat leren van en dat met elkaar dat het zo goed vormt krijgt dat zo kan heel belangrijk' (respondent 10). Er wordt op een innovatieve en creatieve wijze gezocht naar passende oplossingen: 'De directeur van het samenwerkingsverband en ik hebben beide zoiets van we laten ons niet uit het veld slaan door wet en regelgeving' (respondent 9). Hierdoor lijkt de gemeente Oldambt dus in staat om zich te plaatsen als pionier in de provincie.

5.3.5 Politiek en sociaal klimaat

Er zijn in totaal 19 krantenberichten gevonden met de naam van het samenwerkingsverband als zoekterm. Een krantenartikel ging in op Passend onderwijs in de regio. Zo werd er in een krantenartikel van Dagblad van het Noorden (2014) onder andere gesproken over de groei van budget voor de samenwerkingsverbanden in de regio door de komst van Passend onderwijs: '*Het voortgezet onderwijs in regio Groningen-Stad krijgt voor zorgleerlingen stapsgewijs tot 2,5 miljoen euro meer, om uit te komen op jaarlijks 8,5 miljoen euro vanaf 2019. De rest van de provincie - gebundeld in samenwerkingsverband Ommelanden - gaat er 1,1 miljoen euro op*'. Naast dit krantenartikel is er geen enkel ander artikel gevonden wat gerelateerd is aan het samenwerkingsverband en de relatie tot de gemeente. Doordat er geen openlijk protest of verzet plaatsvindt tegen de samenwerking kan gesproken worden over een gunstig politiek en sociaal klimaat.

In het voorgaande hoofdstuk is een algemene beschrijving gegeven per casus. De algemene beschrijving vormde het begin van de analyse. Per casus is een observatie gegeven op basis van alle afgenomen interviews in de casus. Ook is aan het eind van elke casus een beschrijving van het politiek en sociaal klimaat geschetst ter ondersteuning van de verdere analyse in het komende hoofdstuk.

Hoofdstuk 6 Analyse

6.1 Presentatie van de resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek geanalyseerd worden. Eerst zal door middel van een tabel een overzicht worden gegeven van de resultaten per (sub) concept en per casus. Daarna zal eerst de Principle Agent theorie als geheel worden geanalyseerd en daarna de Collaborative Governance theorie. Het hoofdstuk sluit af met een vergelijking tussen deze twee theorieën. In het hoofdstuk hierop volgend zal een conclusie worden getrokken om zo antwoord te kunnen geven op de deel- en hoofdvragen.

Tabel 1. Analyse per casus.

(sub) concepten:	Casus Eindhoven	Casus Alphen a/d Rijn	Casus Oldambt
Geschiedenis in samenwerken	Er werd voor 2014 al werd samengewerkt.	Er werd voor 2014 al werd samengewerkt.	Er werd voor 2014 al werd samengewerkt.
De groep wordt gezien als leider	Het partnerschap heeft draagvlak.	Het partnerschap heeft een redelijk draagvlak.	Het partnerschap heeft redelijk draagvlak, echter gaan er in Oldambt meer kinderen naar het SO waardoor draagvlak onder druk kan komen te staan.
Gunstig politiek/sociaal klimaat	Er is sprake van een gunstig politiek/sociaal klimaat.	Er is sprake van een gunstig politiek/sociaal klimaat.	Er is sprake van een gunstig politiek/sociaal klimaat.
Gedeeld respect, begrip en vertrouwen	De samenwerkende personen hebben respect voor elkaar en vertrouwen in elkaar. Echter ontbreekt begrip door het gebruik van een andere taal en andere terminologieën.	De samenwerkende personen hebben respect voor elkaar en vertrouwen in elkaar. Echter ontbreekt begrip door het gebruik van een andere taal en andere terminologieën.	De samenwerkende personen hebben respect voor elkaar en vertrouwen in elkaar. Echter ontbreekt begrip door het gebruik van een andere taal en andere terminologieën.
Gepaste dwarsdoorsnede van de leden	Het samenwerkingsverband Passend PO Eindhoven vertegenwoordigd het onderwijs omdat hun leden bestaan uit de besturen van de Eindhovense basisscholen. De gemeente Eindhoven vertegenwoordigd de	Het samenwerkingsverband Rijnstreek vertegenwoordigd het onderwijs omdat hun leden bestaan uit de besturen van de basisscholen. De gemeente Alphen aan den Rijn vertegenwoordigd de	Het samenwerkingsverband Ommeland vertegenwoordigd het onderwijs omdat hun leden bestaan uit de besturen van de basisscholen. De gemeente Oldambt vertegenwoordigd de verantwoordelijkheden

	verantwoordelijkheden en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet omdat zij daar wettelijk gezien verantwoordelijk voor zijn (zie H 6.3.2.).	verantwoordelijkheden en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet omdat zij daar wettelijk gezien verantwoordelijk voor zijn (zie H 6.3.2.).	en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet omdat zij daar wettelijk gezien verantwoordelijk voor zijn (zie H 6.3.3.).
Zien samenwerking uit eigen belang	Zowel de gemeente als het samenwerkingsverband hebben baat bij de samenwerking. Echter leveren de partners geen autonomie in door de samenwerking.	Zowel de gemeente als het samenwerkingsverband hebben baat bij de samenwerking. Echter leveren de partners geen autonomie in door de samenwerking.	Zowel de gemeente als het samenwerkingsverband hebben baat bij de samenwerking. Echter leveren de partners geen autonomie in door de samenwerking.
Vermogen om compromissen te sluiten	Compromissen zijn mogelijk.	Compromissen zijn door de uiteenlopende wensen over de ruimte voor aanbieders binnen de aanbesteding niet mogelijk.	Compromissen zijn mogelijk hoewel deze niet veel voorkomen omdat men het veelal met elkaar eens zijn.
Leden delen de inzet	Het meetbaar maken van hun aandeel is niet mogelijk.	De respondenten verschillen onderling van mening of het meetbaar maken van hun aandeel mogelijk is.	Er is geen overeenstemming over of de partners in staat zijn hun aandeel meetbaar te maken.
Verschillende lagen in besluitvorming	Vanuit de gemeente zijn alle lagen betrokken bij de samenwerking. Het samenwerkingsverband kon geen inzichten geven in de mate van betrokkenheid van verschillende lagen.	Vanuit de gemeente zijn alle lagen betrokken bij de samenwerking. Alleen de gemeenteraad is er wat minder bij betrokken. Bij het samenwerkingsverband zijn eveneens alle lagen betrokken.	Zowel de gemeente als het samenwerkingsverband betrekken alle lagen in de besluitvorming.
Flexibiliteit	Er vindt interne evaluatie plaats en daaruit eventuele aanpassingen.	Er vindt interne evaluatie plaats en daaruit eventuele aanpassingen.	Er vindt interne evaluatie plaats en daaruit eventuele aanpassingen.
Ontwikkeling van duidelijke rollen + beleidsrichtingen	De wethouder en de directeur van het samenwerkingsverband vinden dit van elkaar. De ambtenaar worstelt met de grote autonomie van scholen.	Het samenwerkingsverband vindt van de gemeente dat zij de juiste rol en verantwoordelijkheid uitdragen. Dit vindt de gemeente ook van het samenwerkingsverband hoewel zij wel een hang naar de protocollen zien.	Het samenwerkingsverband en de gemeente vinden van elkaar dat zij de juiste rol uitdragen.
Adoptief vermogen	Gezien de Wmo verandering wel (zie H 6.4.5).	Gezien de Wmo verandering wel (zie H 6.4.5).	Gezien de Wmo verandering wel (zie H 6.4.5).
Open en frequente communicatie	De personen in de samenwerking worden goed door elkaar	Over het algemeen informeren de personen in de samenwerking	De personen in de samenwerking worden goed door elkaar

	geïnformeerd en niemand ervaart een drempel om kwesties bespreekbaar te maken.	elkaar goed. Dit was minder het geval tijdens de aanbesteding van de jeugdzorg in 2016 maar dit is inmiddels gerepareerd. Verder ervaart niemand een drempel om kwesties bespreekbaar te maken.	geïnformeerd en niemand ervaart een drempel om kwesties bespreekbaar te maken.
Informeel en formeel communicatie lijnen	De personen die samenwerken voelen zich persoonlijk betrokken bij andere in de samenwerking.	De personen die samenwerken voelen zich persoonlijk betrokken bij andere in de samenwerking.	De personen die samenwerken voelen zich persoonlijk betrokken bij andere in de samenwerking.
Concreet, bereikbaar en objectief	De doelen zijn duidelijk. Echter geeft de ambtenaar aan dat deze in tijd weggezet moeten worden en de directeur geeft aan dat ze concreter moeten worden gemaakt om ook realistisch te zijn.	De doelen zijn duidelijk.	De doelen van de samenwerking zijn duidelijk. Omdat de doelen provinciaal worden geformuleerd moeten deze ook regionaal en lokaal goed worden geborgd. De doelen zijn ook realistisch. Wanneer er echter nog meer korting op budgetten plaatsvindt komen de doelen in gevaar.
Gedeelde visie	Er is sprake van een gedeelde visie tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden (Zie H 6.6.2).	Er is geen sprake van een volledig gedeelde visie tussen de gemeente en het samenwerkingsverband door de uiteenlopende wensen over de ruimte voor aanbieders binnen de aanbesteding	Er is sprake van een gedeelde visie tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden (Zie H 6.6.2).
Uniekheid	De doelen van de samenwerking zijn uniek omdat beide partners nog andere doelen hebben naast de doelen van de samenwerking.	De doelen van het samenwerkingsverband zijn uniek omdat beide partners nog andere doelen hebben naast de doelen van de samenwerking.	De doelen van het samenwerkingsverband zijn uniek omdat beide partners nog andere doelen hebben naast de doelen van de samenwerking.
Voldoende fondsen	Er worden tekorten ervaren in de jeugdzorg.	De gemeente spreekt niet over tekorten. Door de directeur worden deze tekorten wel benoemd.	Er worden geen tekorten ervaren binnen het samenwerkingsverband maar wel bij de gemeente in het kader van de landelijke verdeelmodellen.
Vaardig leiderschap	Alle respondenten gaan uit van gelijkwaardigheid en samenspel.	Alle respondenten gaan uit van gelijkwaardigheid en samenspel.	Er is geen overeenstemming over of er een leider aanwezig is. Zo vindt de wethouder dat

			het samenwerkingsverband een leidende rol moet hebben omdat zij een organisatorische eenheid zijn. De beleidsmedewerker is van mening dat leiderschap er van af hangt wie het onderwerp op de agenda brengt. De directeur van het samenwerkingsverband ervaart dat zij het samen leiden maar zegt wel in een hoge mate afhankelijk te zijn van beleidsmedewerkers en in hoeverre zij het goed weg kunnen zetten in hun organisatie.
Principle	Er is sprake van de gemeente als Principle in het domein van de jeugdzorg. Er is geen sprake van de gemeente als Principle in de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband.	Er is sprake van de gemeente als Principle in het domein van de jeugdzorg. Er is geen sprake van de gemeente als Principle in de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband.	Er is sprake van de gemeente als Principle in het domein van de jeugdzorg. Er is geen sprake van de gemeente als Principle in de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband.
Agent	De organisaties die de jeugdzorgtaken uitvoeren zijn de Agent. Tussen de samenwerking bestaat geen Agent.	De organisaties die de jeugdzorgtaken uitvoeren zijn de Agent. Tussen de samenwerking bestaat geen Agent.	De organisaties die de jeugdzorgtaken uitvoeren zijn de Agent. Tussen de samenwerking bestaat geen Agent.
Formele macht	De gemeente bezit over formele macht omdat zij beslissen over het beleid en de gelden van de jeugdzorg.	De gemeente bezit over formele macht omdat zij beslissen over het beleid en de gelden van de jeugdzorg.	De gemeente bezit over formele macht omdat zij beslissen over het beleid en de gelden van de jeugdzorg.
Informele macht	Het samenwerkingsverband beschikt over informele macht want zij opereren dichter bij het veld waardoor zij meer kennis beschikken over Passend onderwijs.	Het samenwerkingsverband beschikt over informele macht want zij opereren dichter bij het veld waardoor zij meer kennis beschikken over Passend onderwijs.	Het samenwerkingsverband beschikt over informele macht want zij opereren dichter bij het veld waardoor zij meer kennis beschikken over Passend onderwijs.

6.2 Analyse van de Principle Agent theorie

Zoals in het theoretisch kader is beschreven is de Principle de actor die beschikt over formele macht en de actor die de Agent betreft voor het uitvoeren van taken in diens naam. Omdat de gemeente 'de overheid' representeert wordt verondersteld dat deze actor als de Principle fungeert. In dit deel van de analyse zal worden beschreven in hoeverre er sprake is van de gemeente als Principle, er sprake is van een Agent en formele en informele macht in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

6.2.1 De Principle

Wanneer gekeken wordt naar de jeugdzorg is de gemeente de Principle. De gemeenten beslist over het beleid en de gelden binnen de jeugdzorg. In de Jeugdwet zijn bepalingen opgenomen die gemeenten verplichten om hun plannen voor jeugdzorg te bespreken met de samenwerkingsverbanden. Maar de beslissingsmacht over de jeugdzorg blijft bij de gemeente. Echter is de gemeente een Principle die over het domein onderwijs weinig te zeggen heeft. Zo werd er veel gesproken over het hebben van een rol met betrekking tot onderwijs maar dat deze rol niet primair is. Daarnaast bleek dat gemeenten nauwelijks zeggenschap hebben over het onderwijs omdat het onderwijs uiteindelijk autonoom is. Hierin speelt ook dat het onderwijs geen verantwoording aflegt aan de gemeente. Wel kan de gemeente input leveren op het ondersteuningsplan van het samenwerkingsverband maar aan deze input is het samenwerkingsverband niet gebonden. Ook bleek dat het als gemeente moeilijk is om invloed uit te oefenen op het onderwijs. Er wordt gesproken over een gesloten wereld. De gemeente is dus wel een Principle want zij beslissen over de jeugdzorg maar zij hebben als Principle geen zeggenschap over het onderwijs.

6.2.2 Formele macht

Doordat gemeenten beslissen over het beleid en de gelden van de jeugdzorg beschikken zij over formele macht. Maar door de grote autonomie van het onderwijs gaat de samenwerking meer over bereidheid samen te werken dan dat de Principle zich kan beroepen op formele macht. Zo willen de wethouders ook niet vanuit hiërarchie sturen of denken omdat dat niet gezond zou zijn en niet zou werken. Daarnaast wordt veel gesproken over samenspel in plaats van hiërarchie. Vanuit het samenwerkingsverband werd wel hiërarchie ervaren als het gaat om het domein jeugdzorg. De gemeente bepaald over hoe de jeugdzorg wordt georganiseerd en hoe deze wordt ingekocht. Het samenwerkingsverband kan hierop alleen invloed uitoefenen door het gesprek aan te gaan. Maar het is de gemeente die uiteindelijk bepaald. De gemeente beschikt dus over formele macht want zij zijn degene die de aanbesteding organiseren en zij zijn degene die beslissen over de gelden binnen de jeugdzorg. Andersom wordt benoemd dat de gemeente niet gaat over hoe het onderwijs wordt

georganiseerd. Daarom beschikken zij niet over formele macht over het onderwijs. In de formele verantwoordelijkheden zijn het onderwijs en de jeugdzorg gescheiden werelden.

6.2.3 De Agent

In de uitvoering van de jeugdzorg is er dus sprake van een Principle namelijk de gemeente. De partijen die de aanbesteding winnen zijn de Agents want zij voeren taken uit in de Principle's naam.

6.2.4 Informele macht

De afstemming van jeugdzorg en onderwijs gebeurt op gelijke voet. Echter is er doordat het samenwerkingsverband dichter op de praktijk van het onderwijs staat wel sprake van informele macht. Wanneer het gaat om onderwijs zijn zij beter geïnformeerd dan de gemeente. Directeuren van samenwerkingsverbanden voeren gesprekken op zowel beleidsniveau als gesprekken op de werkvloer. Directeur proberen zo aan te sluiten in het veld door ervoor te zorgen dat de contacten er zijn en ook op de scholen aan te sluiten door met mensen in gesprek te zijn. De schoolbesturen en de scholen in die regio werken samen om ervoor te zorgen dat ieder kind een passende plek krijgt. Het doel hiervan is een dekkend netwerk van samenwerking van voorzieningen. Daarnaast blijkt dat scholen weinig contact hebben met de gemeente wanneer het gaat om Passend onderwijs. In de provincie Groningen is eveneens de kennis over onderwijszaken in de individuele gemeenten beperkter doordat de gemeente klein is en beleidsmedewerkers van de gemeente naast onderwijs en veel meer andere zaken in hun portefeuille hebben. De directeur van het samenwerkingsverband heeft een meer onderwijs gecentreerd takenpakket waardoor zij over meer kennis beschikt.

6.2 Analyse van de Collaborative Governance theorie

In het voorgaande deel van de analyse is de Principle Agent theorie geanalyseerd. In het komende deel zal dit worden gedaan voor de Collaborative Governance theorie. Elk subconcept wordt doorlopen en er zal worden geanalyseerd of er sprake is van het subconcept.

6.2.1 Subconcept geschiedenis in samenwerken

Voor de komst van Passend onderwijs werd er al samengewerkt tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden Weer samen naar school. In 2014 werden de samenwerkingsverbanden Weer samen naar school vervangen door de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs.⁴⁴ In de oude samenwerkingsverbanden werden al gesprekken gevoerd met de gemeente over hoe er vorm gegeven kan worden aan de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp toen bekend was dat de decentralisatie van de jeugdhulp ging plaatsvinden. Met de komst van de samenwerkingsverbanden

⁴⁴ Wij Leren (2017). *WSNS*. Verkregen op 20-3-2017 via <http://wij-leren.nl/wsns.php>

Passend onderwijs werd de samenwerking in een nieuw wettelijk kader gestopt. Doordat er een voorloper bestond voor de samenwerkingsverbanden Passend onderwijs en doordat er door deze voorloper al is samengewerkt met de gemeente is er sprake van geschiedenis in de samenwerking.

6.2.2 Subconcept de groep als leider

Het partnerschap heeft draagvlak en wordt door de gemeenschap gezien als leider voor de doelen en activiteiten die zij ondernemen. In de casus Oldambt is er echter sprake van een groei van de instroom in het speciaal onderwijs. Dit is het omgekeerde effect van wat Passend onderwijs poogt te bereiken namelijk een daling van de instroom in het speciaal onderwijs. Wanneer deze groei doorzet kan draagvlak onder druk komen te staan.

6.2.3 Subconcept politiek en sociaal klimaat

In dit subconcept wordt gemeten of het partnerschap van de gemeenten en de samenwerkingsverbanden zich afspeelt in een gunstig politiek- en sociaal klimaat. Zoals in de operationalisatie staat beschreven In de gevonden krantenartikelen wordt gesproken over een verbeterde aansluiting van onderwijs, leerplicht en jeugdhulp sinds de invoering van Passend onderwijs. Ook een brede wil om de samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp tot een succes te maken is genoemd. Wel zijn er zorgen geuit over de verhoogde werkdruk voor docenten en of scholen voldoende in staat zijn om kwetsbare leerlingen geschikt onderwijs en zorg te bieden. Ondanks deze berichten is in geen enkel van de gevonden krantenberichten in de database van LexisNexis negatieve berichtgeving gevonden over het partnerschap tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Geconstateerd kan daarom worden dat er geen openlijk of publiek verzet plaatsvindt tegen de partnerschappen van de gemeenten en samenwerkingsverbanden.

6.2.4 Subconcept gedeeld respect, begrip en vertrouwen

De directeurs van de samenwerkingsverbanden respecteren de wethouders en beleidsmedewerkers van de gemeenten. Andersom worden de directeurs van de samenwerkingsverbanden gerespecteerd door de wethouders en de beleidsmedewerkers vanuit de gemeenten. Er is daarom sprake van respect tussen de personen in het partnerschap. Ook wordt door het wederzijdse respect de samenwerking als persoonlijk en prettig ervaren. Wederzijds respect zorgt er verder voor dat zaken concreet tot stand worden gebracht en men hierin ook plezier beleeft. Wat wel geconstateerd wordt is dat binnen de samenwerking 'het onderwijs' en 'de jeugdzorg' als aparte domeinen en verantwoordelijkheden worden gezien. Zo worden de domeinen gezien als verschillende takken van sport en gescheiden werelden met hun eigen autonomie. De domeinen hebben beide te maken met een andere taal en

terminologie. Hierdoor ontstaat soms verwarring over wat de andere partner bedoelt of probeert te zeggen. Daarnaast hebben scholen geen begrip voor de gemeente omdat zij een andere manier van denken hebben. Er blijkt dus geen begrip te bestaan doordat beide domeinen te maken hebben met een eigen taal, eigen terminologie en eigen manier van denken. Hoewel in alle casussen overduidelijk respect tussen partners is gevonden is van het subconcept gedeeld respect, begrip en vertrouwen geen sprake omdat het begrip tussen partners ontbreekt.

6.2.5 Subconcept gepaste dwarsdoorsnede van de leden

Zoals in de operationalisatie staat beschreven wordt met dit subconcept bedoeld of het partnerschap representatief is voor elk segment binnen de gemeenschap die beïnvloed wordt door de activiteiten van het partnerschap. In alle drie de casussen is in het partnerschap een partner aan te wijzen die het onderwijsveld vertegenwoordigd. Zo zijn de scholen lid van het samenwerkingsverband en leveren de scholen in inspraak door middel van een ALV zoals beschreven in hoofdstuk 4. Ook is in alle drie de casussen een partner in het partnerschap aan te wijzen die de verantwoordelijkheden en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet vertegenwoordigd. Zo zijn namelijk de gemeenten verantwoordelijk voor de Jeugdzorg en vertegenwoordigen zij dus de verantwoordelijkheden en taken voortvloeiend uit de Jeugdwet. Doordat er binnen het partnerschap van gemeenten en samenwerkingsverbanden er sprake is van vertegenwoordigers voor beide velden is er dus sprake van een gepaste dwarsdoorsnede van de leden.

6.2.6 Subconcept samenwerking zien uit eigen belang

In de operationalisatie wordt het zien van de samenwerking uit eigen belang beschreven als dat de samenwerkende partners geloven dat de voordelen van de samenwerking het verlies van autonomie zal overstijgen. Zowel de gemeenten als de samenwerkingsverbanden zeggen dat zij zelf baat hebben bij de samenwerking. Omdat zij er zelf baat bij hebben zien zij de samenwerking ook uit eigen belang in. Echter is er geen sprake van verlies in autonomie in de afweging of zij baat hebben bij de samenwerking. De gemeente gaat immers niet over het onderwijs wat gegeven wordt op de scholen en andersom gaat het samenwerkingsverband niet over de jeugdhulp wat dat is de taak van de gemeente. Ook werd er door respondenten genoemd dat zij niet over elkaar kunnen zeggen waar de ander het geld aan moet uitgeven. Door samen te werken kunnen zij wel elkaars domeinen proberen te beïnvloeden maar door de samenwerking geven zij geen autonomie uit handen. Omdat er geen sprake is van verlies in autonomie door de samenwerking is er geen sprake van het subconcept samenwerking zien uit eigen belang.

6.2.7 Subconcept vermogen om compromissen te sluiten

In de casus Alphen aan den Rijn had de mislukte aanbesteding een negatieve werking op de mate van compromissen. Zo zou het onderwijsveld niet genoeg betrokken zijn geweest bij de mislukte aanbesteding. Binnen de aanbesteding van de jeugdhulp wil de gemeente Alphen aan den Rijn ruimte geven aan de aanbieder. Ze stellen kaders maar willen partijen vrijheid geven om in te kunnen vullen zoals zij denken dat het past. Deze vrijheid leidt tot een gedifferentieerde werkwijze van JGT'ers in de praktijk wat voor het samenwerkingsverband soms lastig werken is. In de nieuwe aanbesteding wordt het onderwijs beter betrokken door middel van de organisatie van een bijeenkomst over de aanbesteding waarin samen wordt gekeken naar verbeterpunten om mee te nemen in de nieuwe aanbesteding. Doordat er echter een gebrek is aan een gedeelde visie over de ruimte aan aanbieders in de aanbesteding lijkt een compromis niet mogelijk in deze casus. In de andere casussen werd wel het vermogen tot compromissen aangetroffen mede doordat de visies daar niet uit een lagen. Het hebben van een gedeelde visie lijkt dus een voorwaarde voor het vermogen tot compromissen sluiten. Doordat in de casus Alphen aan den Rijn er geen vermogen tot compromissen werd aangetroffen wordt het subconcept vermogen tot compromissen sluiten verworpen.

6.2.8 Subconcept leden delen de inzet

De directeur van het samenwerkingsverband Ommeland gaf aan dat zij op basis de gezamenlijke werkagenda kunnen zeggen of ieder zijn bijdrage heeft geleverd. Verder maakt het samenwerkingsverband een jaarverslag en jaarrekening waarin zij beschrijven en verantwoorden in welke mate dat de doelen zijn gerealiseerd. Ook heeft men een matrix ontwikkeld waarin men wettelijke opdrachten in beeld brengt. Op deze matrix is een nulmeting uitgevoerd en er wordt nu per halfjaar gemeten hoe het loopt en waar knelpunten liggen. De rest van de respondenten vond het lastig om hun eigen aandeel in de samenwerking meetbaar te maken en zo te bepalen of zij de inzet in zowel het proces als de uitkomst delen. De meeste respondenten konden de vraag over het meetbaar maken dan ook niet beantwoorden. Voor de respondent die de vraag beantwoorden werd er gezegd dat wanneer men in staat is de groei van het speciaal onderwijs in te dammen men dat tot een gekwantificeerde opbrengst uitkomt. Het indammen van de groei van speciaal onderwijs meet echter niet het aandeel van één van de actoren. Ook werd benoemd dat wanneer men langer samen optrekt grenzen vervagen en dat belangen algemeen belang worden. Wanneer grenzen inderdaad vervagen is afbakening door de actoren moeilijk en kan een eigen aandeel moeilijker worden gemeten. Geconstateerd kan worden dat alle gemeenten en twee van de drie samenwerkingsverbanden hun aandeel in het partnerschap niet meetbaar kunnen maken. Er is daarom geen sprake van het subconcept delen van de inzet.

6.2.9 Subconcept verschillende lagen in besluitvorming

Binnen de samenwerkingsverbanden zijn alle lagen betrokken bij de besluitvorming. De structuren moeten ervoor zorgen dat de scholen input kunnen leveren en mee kunnen besluiten in de samenwerkingsverbanden. Echter werden er bij het samenwerkingsverband Eindhoven wel zorgen geuit over of door komt wat door moet komen. Zo is de ondersteuningsplanraad (hierna OPR) een afspiegeling van Passend onderwijsland Eindhoven en zij zijn de achterban voor de ALV. De directeur van het samenwerkingsverband gaf aan dat er een gat kan zijn tussen wat er in het veld gebeurt, wat de OPR hier van mee krijgt en hoeveel van deze informatie vervolgens naar de ALV vloeit. Vanuit het samenwerkingsverband Ommeland werd er zorgen geuit of iedereen snapt en overziet wat er op alle verschillende tafels gebeurt. Het samenwerkingsverband is nu dan ook bezig met een nieuwe bestuurlijke inrichting waarin de subregio's duidelijker worden gepositioneerd. Zo wordt ook de verbinding naar de schoolbesturen beter geregeld omdat de regio's ook wettelijk gezien belangrijker worden. De gemeenten geven aan dat alle lagen betrokken zijn bij besluitvorming. Het betreft hier dan vooral de beleidsmedewerkers. Alle wethouders geven aan dat de gemeenteraad niet zozeer betrokken is bij de besluitvorming. De reden dat zij niet betrokken worden bij de besluitvorming en hierin geen zeggenschap hebben is omdat de uitvoering van de samenwerking met de samenwerkingsverbanden binnen het mandaat van het college valt. Een wethouder geeft aan dat de gemeenteraad in zijn gemeenten geen interesse ervoor heeft. De gemeenteraad wordt echter wel geïnformeerd zodat zij hun controlerende taak kunnen uitvoeren. In een casus bleek dat een raadslid niet op de hoogte was van het mandaat van de gemeenteraad. Zo werd er een motie ingediend over het curriculum. Echter ligt het niet binnen de macht van de gemeenteraad om hierover te beslissen. Voor de samenwerkingsverbanden geldt dat de raden van toezicht worden geïnformeerd om hun controlerende taak uit te voeren. De RvT's nemen geen besluiten maar houden alleen toezicht op de besluiten die de bestuurder neemt. Zowel de samenwerkingsverbanden als de gemeenten betrekken dus verschillende lagen van hun organisatie bij de besluitvorming.

6.2.10 Subconcept flexibiliteit

Alle onderzochte gemeenten en samenwerkingsverbanden stellen zich flexibel op door de samenwerking te evalueren en hierna open te staan voor aanpassingen. Zo gebruiken de gemeenten en samenwerkingsverbanden het OOGO om terug te kijken of wat ze eerder hadden bedacht ook goed werkt. Daarnaast wordt er in alle casussen aangegeven dat men casuïstiek gebruikt om te kunnen zien wat de verbeterpunten zijn. Zo wordt aangegeven dat door gezamenlijk casussen te bespreken alles minder abstract wordt en dat men zo in staat is om praktisch te kunnen kijken.

6.2.11 Subconcept ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtingen

Alle gemeenten en samenwerkingsverbanden geven aan dat de samenwerkende partner de juiste rol en verantwoordelijkheid uitdraagt. Doordat er sprake is van een duidelijke autonomie van beide domeinen is het voor alle partners helder wie waar verantwoordelijk voor is. Deze duidelijke verantwoordelijkheid zorg ervoor dat partners hun eigen rol met beleidsrichtingen kunnen pakken. Er is dus sprake van duidelijke rollen en beleidsrichtingen.

6.2.12 Subconcept adoptief vermogen

De gemeenten hebben met de transitie van het sociaal domein een grote verandering ondergaan. Zo zijn de WMO, de Participatiewet en de Jeugdwet gedecentraliseerd. Met deze decentralisatie hebben de gemeenten nieuwe taken en verantwoordelijkheden gekregen. Het uitvoeren van dergelijke nieuwe taken vraagt om veerkracht en aanpassingsvermogen van een organisatie. Doordat de gemeenten inmiddels deze taken uitvoeren kan gesteld worden dat zij beschikken over adoptief vermogen.

6.2.13 Subconcept open en fréquente communicatie

Geen enkele respondent ervaarde een drempel om kwesties bespreekbaar te maken. Hiermee kan geconcludeerd worden dat gemeenten en samenwerkingsverbanden zaken onderling bespreekbaar durven te maken. Daarnaast wordt er door middel van OOGO frequent met elkaar gecommuniceerd. Naast OOGO vinden er nog veel meer overleggen plaats tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. De OOGO overleggen zijn bestuurlijk maar ook ambtelijk vindt er veel overleg plaats. Deze overleggen kunnen over andere gemeentelijke onderwistaken gaan zoals huisvesting, leerlingenvervoer, taalachterstanden en thuiszitters. Ook geven de respondenten aan elkaar tegen te komen in werkgroepen of bij bijeenkomsten.

6.2.14 Subconcept informele en formele communicatie lijnen

In de communicatie tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden wordt veel gesproken over 'goede lijnen' 'goede relaties' en 'elkaar weten te vinden'. Ook wordt er vaak gewezen op het belang dat mensen elkaar leren kennen en de samenwerking opzoeken. Het opbouwen van deze relaties kan zorgen voor continuïteit in de samenwerking. Echter worden ook in alle casussen de wisselingen van personeel benoemd. Dit zorg voor een vermindering in de continuïteit van de samenwerking. Verder is het is voor wethouders belangrijk om tijdige signalering te ontvangen vanuit de praktijk wanneer het bijvoorbeeld gaat over thuiszitters. Wanneer zij hierover signalen ontvangen moeten zij vanuit leerplicht gaan handhaven. Doordat er goede informatiestromen bestaan binnen de samenwerking, respondenten aangeven zich persoonlijk betrokken te voelen bij elkaar en doordat zij aangeven dat ze goed door elkaar worden geïnformeerd bestaan er goede communicatielijnen.

6.2.15 Subconcept concreet, bereikbaar en objectief

De gemeenten en de samenwerkingsverbanden geven aan dat de doelen van de samenwerking duidelijk zijn. Het hebben van deze duidelijke doelen zorgt voor een gerichte samenwerking. Echter plaatsen alle respondenten kanttekeningen bij de haalbaarheid van doelen. Zo werd er meerdere keren aangegeven dat er tijd nodig is om deze doelen te behalen en staat de haalbaarheid van de doelen onder druk door de tekorten die ervaren worden in de jeugdhulp. Door deze tekorten wordt er niet altijd voldaan aan de vraag die er in het veld is naar jeugdzorg. Dus hoewel de doelen concreet en objectief zijn, zijn de doelen van de samenwerking niet bereikbaar door de huidige krappe budgetten van de jeugdzorg. Van het subconcept concreet bereikbaar en objectief is dus niet volledig sprake.

6.2.16 Subconcept gedeelde visie

Zoals besproken in de operationalisatie is sprake van een gedeelde visie als overeenstemming is bereikt over de missie, doelstellingen en strategie. In elk van de drie casussen zijn ondersteuningsplannen gevonden waarin de visie van het samenwerkingsverband staat beschreven. In deze ondersteuningsplannen zijn hoofdstukken terug te vinden als; 'Visie en inrichting' (SWV PO Eindhoven, 2016:9), 'Missie en Visie'⁴⁵ en 'Onze missie en onze visie'⁴⁶. De visies van de samenwerkingsverbanden zijn terug te vinden in de ondersteuningsplannen. Daarnaast werd ook tijdens de interviews regelmatig gerefereerd naar gemeenschappelijke visies, het complementair aan elkaar zijn en vinden alle respondenten dat het kind het vertrekpunt moet zijn. Daarnaast is de provinciale samenwerking met de jeugdzorg in Groningen een voorbeeld van een gedeelde visie van gemeenten over de inrichting en uitvoering van jeugdzorg. Echter is in de casus Alphen aan den Rijn geen gedeelde visie gevonden omdat de wensen van de gemeente en het samenwerkingsverband over de ruimte die aanbieders in de aanbesteding zouden moeten krijgen uiteen lagen. De gemeente wil deze ruimte groot laten zodat aanbieders het kunnen invullen zoals zij denken dat het past. Deze grote ruimte voor aanbieders leidt tot een gedifferentieerde werkwijze in de praktijk wat niet volgens de wens van het samenwerkingsverband is. Doordat dus niet in alle casussen een gedeelde visie is aangetroffen is dus niet volledig sprake van het subconcept gedeelde visie.

6.2.17 Subconcept uniekheid

Er kan geconcludeerd worden dat de missie de doelen en de benadering van de samenwerkende partners verschillen van de missie de doelen en de benadering van de participerende organisaties. Het doel en de missie van de samenwerking is het beter afstemming van jeugdzorg op onderwijs. Voor de samenwerkingsverbanden geldt dat zij als doel hebben Passend onderwijs te realiseren in hun regio.

⁴⁵ Samenwerkingsverband Rijnstreek (2017). Missie en Visie. Verkregen op 22-5-2017 via <http://www.swrijnstreek.nl/Missie-en-Visie>

⁴⁶ Samenwerkingsverband Groningen Ommeland (2016). Ondersteuningsplan. Verkregen op 27-5-2017 via https://docs.wixstatic.com/ugd/a52a3f_8a1beed2ac3743cb87bc37a94658dd8f.pdf

De gemeenten hebben naast jeugdzorg nog een veel breder takenpakket dan Passend onderwijs. De missies en de doelen van de participerende organisaties verschillen dus van de missie en het doel wat de samenwerking probeert te bereiken. Daarom is de samenwerking uniek en is er sprake van het subconcept uniekheid.

6.2.18 Subconcept voldoende fondsen

De samenwerkingsverbanden ervaren geen financiële korten bij hun eigen organisaties. Wel worden er in alle gemeentetekorten ervaren in de jeugdhulp. Zowel de financiële middelen binnen de samenwerkingsverbanden als binnen de gemeenten zijn van belang om de doelen te bereiken van de samenwerking tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Door deze grote tekorten op jeugdzorg is er geen sprake van het subconcept voldoende fondsen in de samenwerking.

6.2.19 Subconcept vaardig leiderschap

De gemeenten en samenwerkingsverbanden ervaren geen leiderschap in de samenwerking. Veelal wordt gesproken over gelijkwaardigheid, gemeenschappelijkheid, het samen doen, gelijk optrekken, samen optrekken en dat de een niet boven de ander staat. Wanneer respondenten wel spraken over leiderschap refereerde ze eerder naar leiderschap op hun eigen domein dan over leiderschap in de samenwerking. Zo zijn deze respondenten van mening dat de directeurs de leider zijn over het domein onderwijs en dat de gemeenten leider zijn op het domein van de jeugdzorg. Een ander genoemde vorm van leiderschap is wanneer een van de partners iets aandroeg ter besprekingen dat dan ook die partner leiding nam in het overleg over hetgeen wat was aangedragen. In het overleg hangt het dan dus af van wie het onderwerp agendeert wie de leiding neemt in een overleg. Geen enkele respondent identificeerde een leider binnen de samenwerking waardoor er geen sprake is van het subconcept vaardig leiderschap.

6.4 Een vergelijking

In dit deel zullen de Principle Agent theorie en de Collaborative Governance theorie en worden vergeleken in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

6.4.1 Aantal aanwezige concepten Principle Agent theorie

Binnen het domein van de jeugdzorg is de gemeente de Principle omdat zij beslissen over de het beleid en de gelden van de jeugdzorg. Echter heeft de gemeente als Principle geen zeggenschap over het onderwijs omdat het onderwijs autonoom is. Door deze autonomie is er geen sprake van een hiërarchische relatie tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Geen van de respondenten van zowel de gemeenten als de samenwerkingsverbanden geen sprak over hiërarchie in de samenwerking. Binnen alle casussen vindt samenwerking namelijk plaats op gelijke voet. Bij de

organisatie van de jeugdzorg zijn de partijen die de aanbesteding winnen de Agent. Daarnaast is er wel sprake van formele macht van de gemeente op het gebied van jeugdzorg. Zij beslissen immers over de gelden en de macht om het beleid te bepalen. De samenwerkingsverbanden beschikken over informele macht omdat zij dichterbij het onderwijsveld opereren. Zo zetten de samenwerkingsverbanden hun kennis die zij verkrijgen door de informele macht in om de wijze van de organisatie en aanbesteding van jeugdzorg te beïnvloeden. Beide beschikken dus over macht maar deze macht speelt zich af op hun eigen domeinen en niet binnen de samenwerking. Omdat de gemeente als Principle geen zeggenschap heeft over het onderwijs en omdat er geen hiërarchie wordt ervaren, waar samenwerking volgens de theorie op is gebaseerd, is er geen sprake van een Principle Agent relatie. De Principle Agent relatie wordt verworpen voor de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

6.4.2 Aantal aanwezige subconcepten Collaborative Governance theorie

Wanneer we de Collaborative Governance theorie toetsen binnen de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden zien we dat 11 van de 19 subconcepten aanwezig zijn. Zo is er sprake van (1) geschiedenis van de samenwerking, (2) heeft het partnerschap draagvlak, (3) is er sprake van een gunstig politiek en sociaal klimaat, (5) heeft het partnerschap een gepaste dwarsdoorsnede van de leden, (9) zijn verschillende lagen betrokken in besluitvorming, (10) is het partnerschap flexibel, (11) is er een ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtingen, (12) heeft het partnerschap adoptief vermogen, (13) vindt er open en frequentie communicatie plaats, (14) bestaan er formele en informele communicatielijnen en (17) is het partnerschap uniek. Binnen het partnerschap is er door het hebben van geen begrip geen sprake van het subconcept (4) gedeeld begrip, respect en vertrouwen. Ook het subconcepten (6) zien samenwerking uit eigen belang ontbreekt. Omdat niet in alle casussen compromissen zijn aangetroffen ontbreekt het (7) vermogen tot compromissen te sluiten. Het ontbreken van het vermogen tot compromissen sluiten in de casus ontbrak doordat beide partners een andere visie hadden. Het hebben van een gedeelde visie is dus een voorwaarde om compromissen te kunnen sluiten. Doordat niet in alle casussen een gedeelde visie werd aangetroffen ontbreekt subconcept (16) een gedeelde visie. Ook kunnen de personen moeilijk een uitspraak doen over (8) het delen van de inzet omdat zij hun aandeel moeilijk meetbaar kunnen maken. Ook is er geen sprake van (18) voldoende fondsen. Dit heeft te maken met de tekorten op de jeugdzorg. Hierdoor zijn de doelen niet bereikbaar en ontbreekt het subconcept (15) concreet, bereikbaar en objectieve doelen. Ook is er binnen de samenwerking geen sprake van (19) vaardig leiderschap omdat er geen leiderschap wordt ervaren maar samenspel.

6.4.3 Het soort samenwerking van gemeenten en samenwerkingsverbanden

In de voorgaande delen van de analyse zijn alle (sub) concepten van zowel de Principle Agent theorie als van de Collaborative Governance theorie gemeten. Wat betreft de Principle Agent theorie kan worden gesteld dat er geen Principle Agent relatie is aangetroffen in de samenwerking. Immers heeft de gemeente als Principle geen zeggenschap over het onderwijs en ontbreekt hiërarchie binnen de samenwerking, iets waar samenwerking volgens de Principle Agent theorie op is gebaseerd. Wel houdt het deel van de formele en informele macht uit deze theorie stand. Wanneer we kijken naar het aantal aanwezige subconcepten van de Collaborative Governance theorie blijken 11 van de 19 subconcepten aanwezig te zijn in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Omdat maar de helft van de subconcepten aanwezig zijn kan niet worden gesteld dat er sprake is van Collaborative Governance tussen de gemeenten en samenwerkingsverbanden. Er is dus zowel geen sprake van de Principle Agent theorie omdat de Principle Agent relatie in de samenwerking ontbreekt en er is geen sprake van Collaborative Governance omdat maar 11 van de 19 subconcepten zijn aangetroffen in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden.

In het voorgaande hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek geanalyseerd. Er is een schematisch overzicht gegeven van alle resultaten per (sub) concept en per casus. Daarna zijn de concepten van de Principle Agent theorie geanalyseerd. Hierna zijn alle subconcepten van de Collaborative Governance theorie geanalyseerd. Ten slotte heeft een vergelijking plaatsgevonden tussen deze twee theorieën.

Hoofdstuk 7 Conclusie

7.1 Beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen

De invoering van Passend onderwijs en de decentralisatie van de jeugdzorg hebben nieuwe kansen geboden om een betere aansluiting te creëren in jeugdzorg en onderwijs. Gemeenten en samenwerkingsverbanden zijn de partijen die deze betere aansluiting met elkaar vorm kunnen geven. Om dit bereiken zullen ze samen moeten werken om hun domeinen meer te laten vervlechten. In dit onderzoek is onderzocht hoe deze samenwerking verloopt en of deze samenwerking plaatsvindt op gelijkwaardige voet. Om dit te onderzoeken is de Principle Agent theorie onderzocht in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 gaat deze theorie uit van hiërarchie in de samenwerking waarbij de Principle boven de Agent staat. Daarnaast is Collaborative Governance theorie zoals beschreven in hoofdstuk 2 tussen de gemeenten en samenwerkingsverbanden gemeten. De vraag die gesteld is in welke mate is er sprake van ketensamenwerking waarin partners op gelijke voet samen werken om bepaalde doelen te realiseren? Deze theorieën staan haaks op elkaar omdat de theorie van Collaborative Governance uit gaat van gelijkwaardige samenwerking en de theorie van Principle Agent uit gaat van hiërarchie. Om beide theorieën te meten zijn de theorieën geoperationaliseerd. Zo is in hoofdstuk 3 een operationalisatie van beide theorieën gemaakt waarin een definitie is gegeven voor elk (sub) concept en voor elk (sub) concept een indicator is vastgesteld. Beide theorieën zijn vervolgens door middel van interviews, documentanalyse en media analyse getoetst in drie representatieve casussen namelijk Eindhoven, Alphen aan den Rijn en Oldambt. Aan de hand van de analyse van de interviews, documenten en de media analyse wordt onderzocht hoe we de Principle Agent relatie en Collaborative Governance terug zien in de praktijk van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in de casussen Eindhoven, Alphen aan den Rijn en Oldambt? Aan de hand van de analyse kan geconcludeerd worden dat de gemeente een Principle is op het gebied van de jeugdzorg. Zij beslissen over het beleid en de gelden binnen de jeugdzorg. Het samenwerkingsverband kan hierop alleen input leveren en de beslismacht blijft bij de gemeenten. Doordat zij beslismacht hebben over het beleid en de middelen van de jeugdzorg beschikken zij over formele macht. Echter heeft de gemeente als Principle geen zeggenschap of macht over het onderwijs. Dit komt omdat het onderwijs autonoom is en zij geen verantwoording afleggen aan gemeenten. Doordat de samenwerkingsverbanden dichter bij het onderwijsveld opereren dan de gemeenten beschikken de samenwerkingsverbanden over informele macht. Door de autonomie van het onderwijs heeft de gemeente geen zeggenschap over het onderwijs. Door het ontbreken van zeggenschap is er geen hiërarchische relatie tussen de gemeenten en de samenwerkingsverbanden. Zo denken de wethouders niet vanuit hiërarchie, wordt er door

verschillende respondenten gesproken over samenspel, gelijkwaardigheid, gemeenschappelijkheid, het samen doen, samen optrekken en wordt genoemd dat de een niet boven de ander staat. Hierdoor is er meer sprake van gelijkwaardigheid dan van hiërarchie. Omdat de gemeente geen zeggenschap heeft over het onderwijs er geen sprake is van een hiërarchische relatie is er geen sprake van een Principle Agent relatie tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Daarom wordt de Principle Agent theorie verworpen. Wel houdt het component van de formele en informele macht uit de theorie Er sprake van formele macht van de gemeente op het gebied van jeugdzorg. Zij beslissen immers over de gelden en de macht om het beleid te bepalen. De samenwerkingsverbanden beschikken over informele macht omdat zij dichterbij het onderwijsveld opereren dan gemeenten. Wanneer we kijken naar de analyse van de subconcepten van de Collaborative Governance theorie zien we dat 11 van de 19 subconcepten aanwezig zijn in de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Zo is er sprake van (1) geschiedenis van de samenwerking, (2) heeft het partnerschap draagvlak, (3) is er sprake van een gunstig politiek en sociaal klimaat, (5) heeft het partnerschap een gepaste dwarsdoorsnede van de leden, (9) zijn verschillende lagen betrokken in besluitvorming, (10) is het partnerschap flexibel, (11) is er een ontwikkeling van duidelijke rollen en beleidsrichtingen, (12) heeft het partnerschap adoptief vermogen, (13) vindt er open en frequentie communicatie plaats, (14) bestaan er formele en informele communicatielijnen en (17) is het partnerschap uniek. Binnen het partnerschap is er door het hebben van geen begrip geen sprake van het subconcept (4) gedeeld begrip, respect en vertrouwen. Ook de subconcepten (6) zien samenwerking uit eigen belang, (7) vermogen tot compromissen te sluiten, (8) het delen van de inzet, (15) concreet, bereikbaar en objectieve doelen (16) een gedeelde visie, (18) voldoende fondsen en (19) vaardig leiderschap ontbreken. Omdat maar voor de helft sprake is van de aanwezigheid de subconcepten kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van Collaborative Governance tussen de gemeenten en samenwerkingsverbanden. Er is dus geen sprake van een hiërarchische relatie waar de ene actor de andere actor betreft voor het uitvoeren van taken in diens naam zoals in de Principle Agent theorie is omschreven en er is geen sprake van een gelijkwaardige samenwerking in een keten zoals omschreven in de Collaborative Governance theorie. Zowel de Principle Agent theorie als de Collaborative Governance theorie worden verworpen. Daarmee kan geconcludeerd worden dat we de de Principle Agent relatie en Collaborative Governance niet terug zien in de praktijk van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden in de casussen Eindhoven, Alphen aan den Rijn en Oldambt. Geen van beide theorieën verklaart de empirische werkelijkheid zoals deze tot stand is gekomen in dit onderzoek. Daarmee kan de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden niet verklaard worden aan de hand van de theorieën over Principle Agent relatie en Collaborative Governance. Doordat van beide theorieën geen sprake is, is samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden daarmee ook geen casus waarmee een uitspraak kan worden gedaan

tussen een eventuele verschuiving van het klassieke government denken naar het modernere governance denken. Ondanks dat geen beide vormen van samenwerking kan worden aangenomen bleek wel uit alle casussen dat gemeenten en samenwerkingsverbanden het van belang achten om jeugdzorg en onderwijs meer in samenhang te zien. Het creëren van deze samenhang blijft echter steken bij het voeren van overleg met elkaar dan dat er een daadwerkelijke samenwerking zoals omschreven in beide theorieën is ontstaan tussen beide partijen. Het voeren van overleg krijgt vorm doordat gemeenten input mogen leveren op de plannen van het samenwerkingsverband en omdat het samenwerkingsverband andersom input mag leveren op de plannen van de gemeente over de jeugdzorg. Wanneer gemeenten en samenwerkingsverbanden een stap verder willen maken in het creëren van samenhang tussen jeugdzorg en onderwijs kunnen zij hun huidige verhouding meer collaborative maken. Zij kunnen een meer collaborative verhouding met elkaar creëren door meer gebruik te maken van dezelfde taal en terminologie. Hierdoor zullen de gemeenten en het samenwerkingsverband elkaar beter verstaan wat leidt tot meer begrip. Wanneer beide partijen elkaar beter kunnen verstaan en er meer begrip is voor elkaar is de kans op het ontwikkelen van een gedeelde visie groter. Deze gedeelde visie zal zowel over het onderwijs als over de inrichting van de jeugdzorg moeten gaan. Wanneer een gedeelde visie tot stand komt zijn beide partijen vervolgens ook beter in staat om compromissen te sluiten. De uitkomst van de compromissen zullen in lijn moeten zijn met de gedeelde visie. Een goede gedeelde visie zal daarnaast ook bestaan uit bereikbare doelen. Wanneer de budgetten voor de jeugdzorg groeien kan er beter worden voldaan aan de vraag naar jeugdzorg in de praktijk. Wanneer er in de praktijk voldoende jeugdzorg beschikbaar is kunnen betere en passendere plekken in het onderwijs worden gecreëerd voor kinderen en jongeren. De creatie van deze passende plekken in het onderwijs is iets wat zowel de gemeenten en de samenwerkingsverbanden voor ogen moeten blijven houden. Volgens de auteur van de Collaborative Governance theorie, (Wildridge:2004), is een visie van de organisaties over hoe het leven zou moeten zijn voor degene die gebruik maken van die dienst dan ook de voornaamste drijfveer voor samenwerking (Wildridge, 2004:6). Het betreft dan vaak een naadloze dienst want de diensten zijn gerelateerd aan het gehele leven van een persoon (Wildridge, 2004:6). Wanneer we in staat zijn deze naadloze diensten die gerelateerd zijn aan het gehele leven van kinderen en jongeren aan te bieden kunnen we zeggen dat de vervlechting van onderwijs en jeugdzorg echt is geslaagd.

7.2 Reflectie op de theorie

Binnen dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee theorieën namelijk de Principle Agent theorie zoals omschreven in de werken van Halachmi & Boorsma (1998) en Lane (2005) en de Collaborative Governance theorie van Wildridge (2004). Beide theorieën bleken duidelijk geoperationaliseerd te

kunnen worden tot heldere conceptuele modellen. Hierdoor heeft er een goede meting kunnen plaatsvinden van beide theorieën en was het mogelijk een uitspraak te doen over hoe beide theorieën zich verhouden tot de empirische werkelijkheid van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden om jeugdzorg af te stemmen op Passend onderwijs. Hiermee kon de vraag van het onderzoek worden beantwoord en was het mogelijk conclusies te trekken. Daarnaast trachtte het onderzoek om te onderzoeken of er een eventuele verschuiving plaats heeft gevonden van het klassieke government denken zoals in de Principle Agent theorie naar het meer modernere governance denken zoals Collaborative Governance. Doordat er zowel geen sprake was van government als governance omdat beide theorieën verworpen zijn en er geen samenwerking is aangetroffen maar meer een overlegstructuur heeft het onderzoek geen eventuele verschuivingen kunnen laten zien. Een eventuele verschuiving van government naar governance moet worden onderzocht in een andere context dan de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. In de context van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden had ook een theorie over gezamenlijk overleg getoetst kunnen worden. Door in vervolgonderzoek dat soort type theorieën te toetsen in plaats van samenwerking theorieën kan er bijdragen worden aan de verificatie en aanscherping van wetenschappelijke theorieën.

7.3 Reflectie op de strategie, methoden en technieken

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode waarin voornamelijk onderzoek heeft plaatsgevonden door het afnemen van interviews. Deze kwalitatieve onderzoeksmethode bleek een goede methode om 'het verhaal erachter' zichtbaar te maken. Door middel van de semigestructureerde interviews was het mogelijk enerzijds de (sub) concepten te meten en anderzijds ruimte te laten voor de algemene ervaringen van de respondenten. Hierdoor is een rijke empirie ontstaan. Daarnaast bleek dat de wethouders, de beleidsmedewerkers van de gemeenten en de directeurs van de samenwerkingsverbanden in goed in staat waren de vragen te beantwoorden en eigen ervaringen te vertellen. Deze respondenten waren dus de juiste personen om te bevragen voor de vraagstelling van het onderzoek. De directeurs van de scholen bleken geen zicht te hebben op de samenwerking tussen de gemeente en het samenwerkingsverband uit hun regio dus zij waren niet in staat antwoorden te geven die bij zouden dragen aan de beantwoording van de vraagstelling. Wel konden zij een interessante inkijk geven in de praktijk van Passend onderwijs. Wat het onderzoek meer diepgang heeft gegeven. Door kinderen, jongeren en/of ouders te interviewen die te maken hebben met Passend onderwijs had er nog meer diepgang kunnen worden gecreëerd. Dat had daarnaast een interessante inkijk gegeven in de opinie van de gebruikers het huidige systeem. Verder hebben de media analyse en de document analyse goed bijgedragen aan het meten van de subconcepten.

Desondanks hadden enkele (sub) concepten nog op een betere manier gemeten kunnen worden. Zo wordt het subconcept 2) 'De groep wordt gezien als leider' definieert als 'Het partnerschap wordt in de gemeenschap gezien als leider- ten minste voor de doelen en activiteiten die de groep onderneemt'. Dit subconcept is gemeten door de wethouder, de beleidsmedewerker en de directeur van het samenwerkingsverband te vragen of zij van mening zijn dat dit draagvlak er is. Door alle respondenten werd deze vraag bevestigend beantwoord. Echter is 'de gemeenschap' groter dan de respondenten. Zo zouden gebruikers van jeugdzorg, gebruikers van Passend onderwijs en bijvoorbeeld docenten ook tot de gemeenschap kunnen worden gerekend. Door de beperkte tijd voor het onderzoek zijn deze personen echter niet bevraagd. Het subconcept is daardoor maar binnen een beperkt deel van de gemeenschap gemeten. Het subconcept 4) gedeeld respect, begrip en vertrouwen is gemeten door aan de respondenten te vragen of zij respect hebben voor de andere partner. Het risico van een sociaal wenselijk antwoord is bij deze vraag echter aanwezig. Mensen kunnen zich gehinderd voelen om hierop nee te zeggen. Daarnaast meet deze vraag alleen één deel van het subconcept namelijk respect. De andere twee delen namelijk begrip en vertrouwen hadden tijdens het onderzoek meer aandacht kunnen krijgen. Tenslotte bleken de gekozen casussen Eindhoven, Alphen aan den Rijn en Oldambt geschikt voor het onderzoek. Met name de differentiatie in de grootte van de gemeenten hebben interessante inzichten gegeven. Zo werd er in de casus Oldambt op een andere wijze tussen kleine gemeenten samengewerkt dan bij de grotere gemeenten Eindhoven het geval was. Het was daarom goed voor het onderzoek om verschillende grootte van gemeenten binnen de casuselectie te hebben. Door meer casussen te onderzoeken zou het onderzoek, naast dat het inzicht geeft in samenwerkingsmechanisme, ook extern valide kunnen zijn. Door het geringe aantal casussen is dat namelijk momenten niet het geval.

7.4 Beleidsaanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden ter verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden of die kunnen helpen om de doelen van de samenwerking beter te realiseren. De aanbevelingen zijn onderverdeeld in aanbevelingen voor centraal beleid en aanbevelingen voor decentraal beleid.

7.4.1 Beleidsaanbevelingen voor centraal beleid

De aanbevelingen voor centraal beleid zijn gericht aan de Rijksoverheid en zijn aanbevelingen die gelden voor het landelijke beleid over de betere afstemming van jeugdzorg op onderwijs in het kader van Passend onderwijs.

- Hoewel de gemeenten steeds meer beleid op sociaal domein uitvoeren blijft financiering voor het sociaal domein vanuit het Rijk komen. Zo heeft de gemeenten verschillende ministeries

van waaruit zij gelden ontvangen. Zo krijgen zij gelden van het ministerie van VWS en het ministerie van OCW. In de casus van Oldambt bleek dat er geen Rijks brede integrale blik is geworpen op de kortingen die deze ministeries doorvoerde: 'Er moet wel integraal gewerkt worden en dat moet ook domein overstijgend maar we gaan niet domein overstijgend kijken naar financiering qua budgetten en samenhang' (respondent 10). Zo leidde de totale korting van alle ministeries tot een onwerkbaar budget voor de gemeenten. Uiteindelijk zijn de budgetten aangepast maar door aan de voorkant een integrale blik op werpen op alle Rijks gelden kan van te voren een betere inschatting worden gemaakt over de werkbaarheid van het uiteindelijk budget wat vanuit alle ministeries naar de gemeenten vloeit. Deze integrale blik kan worden.

- Tijdens het onderzoek is er veel gesproken over tekorten die ervaren worden op de Jeugdzorg. In elke casus is er dan ook te weinig budget voor Jeugdzorg. Zo noemde respondenten dat men 'op het bot komt wat men nog mag verwachten van gemeenten' en 'met alles wat iedereen op het bordje krijgt kom je nu wel echter in deze fase aan de grens van we kunnen nog een paar slagen maakte dan houdt het wel op in wat mag een overheid ook verwachten en wat is realistisch in deze context' (respondent 10). Ook blijken gemeenten de budgetten nog niet goed in de greep en lopen zij uit de pas (respondent 1). Het onderwijs ondervindt directe gevolgen van deze tekorten. Zo bleek dat schooldirecteuren een aanvraag deden voor een JGT en dat deze niet bekostigd kon worden omdat het geld op was. Dan moesten zij wachten op een nieuwe aanvraagtermijn. Doordat al deze aanvragen dan opgespaard worden tot de nieuwe termijn was direct een groot deel van het nieuwe budget weer vergeven. Zo blijft men in een vicieuze cirkel van tekorten hangen. Door meer geld beschikbaar te stellen voor Jeugdzorg kan Jeugdzorg beter worden aangeboden op scholen en kunnen kinderen en jongeren meer zorg krijgen op school. Zo ontstaat er een betere combinatie van zorg en onderwijs waardoor kinderen en jongeren meer in het regulier onderwijs kunnen blijven, het doel van Passend onderwijs. Door verschillende respondenten werd genoemd dat zij ook extra budget op jeugdzorg nodig hebben gezien hun regionale problematieken. Zo werd in de casus Eindhoven benoemd dat zij relatief veel kinderen met autisme problematiek hebben en in Groningen werd de veelal lage sociaal economische status van ouders als probleem aangemerkt. Wanneer men naar de Randstad kijkt zouden stedelijke problematieken wellicht een rol kunnen spelen in de mate waarin behoefte is aan budget in jeugdzorg. Daarom lijken de landelijke verevening zoals deze nu is geregeld een prima systematiek.

- Het stelsel van Passend onderwijs is relatief nieuw. Zo bestaat het pas 2,5 jaar. Ook de decentralisatie van de jeugdzorg heeft pas in 2015 plaatsgevonden. Veel respondenten geven aan dat het tijd vergt relaties op te bouwen, elkaar te vinden en deze samenwerking vorm te geven. Om rendement te verkrijgen uit het huidige beleid is dus vooral tijd nodig. Grote tussentijdse veranderingen in het beleid omtrent Passend onderwijs of de jeugdzorg lijken volgens dit onderzoek dan ook niet wenselijk.

7.4.2. Beleidsaanbevelingen voor decentraal beleid

De aanbevelingen voor decentraal beleid zijn gericht aan de gemeenten en samenwerkingsverbanden en kunnen helpen om hun samenwerking te verbeteren.

- Uit het onderzoek bleek dat door de grote autonomie van zowel het onderwijs als de gemeente wanneer het jeugdzorg betreft de samenwerking vooral neerkomt op de bereidheid en wil tot samenwerking waarin relaties een belangrijk onderdeel vormen. In alle onderzocht casussen zijn de portefeuilles onderwijs en gemeenten ondergebracht bij dezelfde wethouder. Dit werkt voordelig omdat de wethouder een persoonlijk netwerk kan opbouwen met het onderwijsveld. Aanbevolen wordt dan ook voor alle gemeenten om deze portefeuilles onder dezelfde wethouder te brengen. Dit zou na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 kunnen worden gerealiseerd door de portefeuilles als één te beschouwen tijdens de verdeling van de portefeuilles in de nieuwe colleges van B&W.
- Tijdens de interviews voor dit onderzoek gaven de wethouders aan dat de gemeenteraden niet zozeer betrokken zijn bij besluitvoering maar dat zij alleen worden geïnformeerd zodat zij hun controlerende taak kunnen uitvoeren. Door de decentralisatie van de jeugdzorg en de komst van Passend onderwijs is er een nieuwe taak voor het College van B&W ontstaan waar gemeenteraden hun op moeten controleren. Zo ook hoe de samenwerking verloopt tussen gemeenten en samenwerkingsverbanden. Uit de interviews bleek dat gemeenteraden voor onderwijszaken minder interesse hebben en dat er onderwijs gerelateerde moties worden ingediend die ver buiten de bevoegdheid van gemeenten rijkt. Door gemeenteraden beter te informeren over de nieuwe rol van gemeenten op onderwijsterrein en hen te informeren over Passend onderwijs zijn zij beter in staat toezicht te houden op de wethouders die de samenwerking met samenwerkingsverbanden vorm geven. De gemeente kan de Raadsleden bijvoorbeeld informeren door een raad brede informatie bijeenkomst te organiseren of door

tijdens een van de commissievergaderingen waar onderwijs in de portefeuille zit een informatieve presentatie te geven.

Literatuurlijst

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Baarda, D.B., M.P.M. de Goede en J. Teunissen. *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen: Wolters Noordhoff
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *The journal of economic perspectives*, 16(4), 185-205.
- Bekkers, V., Noordegraaf, M., Waslander, S. en B. de Wit (2005). *Passend onderwijs – passend beleid? Drie visies op beleidsvorming rondom Passend onderwijs*. Den Haag: ECPO.
- Bratman, M. E. (2015). Précis of Shared agency: a planning theory of acting together. *Journal of Social Ontology*, 1(1), 1-5.
- Dagblad van het Noorden (2014). *Meer geld voor zorgleerling*. Verkregen op 10-8-2015 via LexisNexis.
- De Fontein (2016). *Jaarverslag 2015-2016*. Alphen aan den Rijn: De Fontein.
- De Onderwijsraad (2014). *Samen voor een ononderbroken schoolloopbaan*. Den Haag: de Onderwijsraad.
- Dollard College (2016). *Jaarverslag 2015*. Groningen: Dollard College.
- Droste, A. (2013). *Een kind, een gezin, twee stelselwijzigingen: verbinding tussen passend onderwijs en zorg voor de jeugd*. Universiteit Utrecht: Masterthesis.
- Eindhoven's Dagblad (2017). *Leerkrachten basisonderwijs in regio bereid te staken*. Verkregen op 27-5-2017 via <http://www.ed.nl/eindhoven/leerkrachten-basisonderwijs-in-regio-bereid-te-staken~a242ca25/>
- Eindhoven's Dagblad (2015). *Speciale school krimpt niet*. Verkregen op 27-5-2015 via LexisNexis.
- Eindhoven's Dagblad (2013). *Leraren willen einde aan 'plofklas'*. Verkregen op 27-5-2015 via LexisNexis.
- Eindhoven's Dagblad (2012). *Onderwijs steggelt over banen*. Verkregen op 27-5-2015 via LexisNexis.
- Eindhoven's Dagblad (2011). *Bezuinigingen: Waarschuwing van bonden – 'Fors banenverlies in passend onderwijs'*. Verkregen op 27-5-2015 via LexisNexis.
- Eindhoven's Dagblad (2011). *Inspectie: zwakke leerling de dupe*. Verkregen op 27-5-2015 via LexisNexis.
- Halachmi, A. & Boorsma, P.B. (1998). *Inter and Intra Government arrangements for productivity*. Dordrecht: Kluwer academic publishers.
- Lane, J.E. (2005). *Public Administration and Public Management. The Principle Agent perspective*. Oxon: Routledge.

Leidsch Dagblad (2016). *Passend onderwijs: geen klachten in deze regio*. Verkregen op 10-8-2017 via LexisNexis.

Leidsch Dagblad (2013). *Weigeren kan straks niet meer. Angst voor meer probleemkinderen in basisschool is niet terecht*.. Verkregen op 10-8-2017 via LexisNexis.

Löffler, E. (1998). *The contract and agency state as a multiple Principle Agent problem*.

Nederlands Jeugdinstuut (2014). *Startdossier kansen en risico's in de verbinding onderwijs-jeugd beleid*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstuut.

Passend onderwijs PO Eindhoven, Best en Son & Breugel (2014). *Samen voor kinderen. Ondersteuningsplan 2014-2018 SWV Passend onderwijs PO Eindhoven. Eindhoven, Best, Son en Breugel (PO-3007)*.

Pommer, E., Boelhouwer, J., van den Berg, E., & den Draak, M. (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Thomson, A., J. Perry (2006). *Collaboration Processes: Inside the Black Box*. Indiana: Indiana University

van Nijendaal, G. A. (2014). Drie decentralisaties in het sociale domein. *Jaarboek Overheidsfinanciën*, 85-100.

Veldhovens Dagblad (2017). *Onderwijs in de regio: minder langdurig schoolverzuim*. Verkregen op 27-5-2015 via LexisNexis

Verhoeven, N. (2011). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Vogelvang, B. (2013). Wetenschappelijke kennis over de aanpak van jeugdcriminaliteit in de transitie jeugdzorg: invalshoek of vergeethoek?.

Wildridge, V., Childs, S., Cawthra, L., & Madge, B. (2004). How to create successful partnerships—a review of the literature. *Health Information & Libraries Journal*, 21(s1), 3-19.

Bijlage

Bijlage 1 Interview vragen

1. Heeft u voor 2014 al gezamenlijke activiteiten ondernomen met de andere partner?
2. Vindt u dat het partnerschap draagvlak heeft?
3. Heeft u respect voor de andere partner?
4. Heeft u baat bij de samenwerking?
5. Zijn compromissen tussen u en de andere partner mogelijk?
6. Kunt u uw deel van de samenwerking meetbaar maken?
7. Zijn alle lagen van uw organisatie brokken bij besluitvormingsprocessen?
8. Vindt er interne evaluatie plaats met daar uit volgens aanpassingen in het proces?
9. Vindt u van de andere partner dat zij de juiste rol en verantwoordelijkheid uitdragen?
10. Vindt u dat u goed geïnformeerd wordt door de andere partner?
11. Ervaart u een drempel om kwesties bespreekbaar te maken?
12. Voelt u zich persoonlijk betrokken bij andere personen binnen het partnerschap?
13. Vindt u de doelen duidelijk?
14. Vindt u de doelen realistisch?
15. Ervaart u (financiële) tekorten in het partnerschap?
16. Is er een leider aanwezig? Zo ja, vindt u deze vaardig?
17. Ervaart u hiërarchie binnen de samenwerking?